KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.7.2009
KOM(2009) 385 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009

{SEK(2009) 1050}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009

MANDAT:

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Juni dieses Jahres wurde erklärt: „Der Europäische Rat hat die derzeitige Lage auf dem Milchmarkt erörtert. Er ersucht die Kommission, innerhalb der nächsten zwei Monate eine eingehende Marktanalyse durchzuführen, einschließlich möglicher Optionen zur Stabilisierung des Milchmarktes, und dabei das Ergebnis des Gesundheitschecks zu achten."

HINTERGRUND:

Die Lage auf dem Milchmarkt hat sich in den letzten 12 Monaten dramatisch verschlechtert. Nach einem Preishoch im Jahr 2007 zeitgleich mit generell hohen Lebensmittelpreisen sind die Preise deutlich zurückgegangen, was sich auf die Erzeugereinkommen im Milchsektor ausgewirkt hat. Die Preise für die Milchlieferungen an die Molkereien sind von 30-40c/l auf einen gewichteten Durchschnitt (EU-27) von 24c/l gesunken, wobei zahlreiche Erzeuger Preise von nur 20-21c/l oder noch weniger erzielen. Dies hat erhebliche Unruhe unter den Milcherzeugern ausgelöst und zu zahlreichen Demonstrationen geführt.

1. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung wird die Reform des Milchsektors bis zum Gesundheitscheck beschrieben, da der Europäische Rat dessen Ergebnis als Grundlage für die Prüfung weiterer Maßnahmen bestimmt hat. Die Mitteilung enthält eine Analyse der Lage auf dem EU- und dem Weltmarkt, eine Zusammenfassung der Marktstützungsmaßnahmen der Kommission und weiterer Instrumente, die der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften zur Verfügung stehen, sowie Optionen für weitere Maßnahmen und Erörterungen. Beigefügt ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit weiteren Einzelheiten.

2. DER REFORMPROZESS

2.1. Agenda 2000 und die GAP-Reform von 2003

Mit der Reform des Sektors sollte - im Einklang mit der GAP-Reform allgemein - eine größere Ausrichtung der Erzeugung am Markt erreicht werden. Die Interventionsmaßnahmen wurden daher neu definiert, wobei die Interventionspreise schrittweise verringert wurden. Als Ausgleich wurde auf die Milcherzeuger ein Betrag in Höhe von 5 Mrd. EUR als direkte, an die Erzeugung gekoppelte Einkommensstützung aufgeteilt. Diese Beihilfen sind nun vollständig entkoppelt und an die Einhaltung von Normen in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Tiergesundheit und Umwelt gebunden (Cross-Compliance). Außerdem wurde die in die Intervention übernommene Menge (Aufkauf von Marktüberschüssen durch die Gemeinschaft zu festen Preisen) auf jährlich 30 000 t Butter und 109 000 t Magermilchpulver begrenzt. Allerdings kann die Kommission auch weiterhin größere Mengen in die Intervention übernehmen, sollte die Marktlage dies erfordern. Darüber hinaus wurden die Milchquoten um 1,5 % erhöht (für einige Mitgliedstaaten um mehr und früher) und bis zum 31. März 2015 verlängert.

Sämtliche Maßnahmen sollten eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit fördern und den Milcherzeugern helfen, sich auf künftige Herausforderungen auf internationaler Ebene vorzubereiten, während zugleich mithilfe von Direktzahlungen die Einkommen gestützt werden sollten.

2.2. Gesundheitscheck

Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission über den Gesundheitscheck und in Abwartung der endgültigen Beschlüsse im Rahmen des Gesundheitschecks wurde im Rat stark auf eine Erhöhung der Produktionsmöglichkeiten gedrängt. Infolgedessen wurden die Quoten um 2 % aufgestockt. Das Ergebnis des Gesundheitschecks bestätigte die Logik der seit 1992 erfolgten Reformen. Die Quoten werden im Jahr 2015 auslaufen. Zur Sicherung eines reibungslosen, schrittweisen Übergangs werden die Quoten von 2009 bis 2013 jährlich um 1 % aufgestockt, und es wurde eine zusätzliche Maßnahme eingeführt (Herabsetzung des Fettkorrekturfaktors), die das Erzeugungspotenzial weiter erhöht. Idealerweise sollte die „weiche Landung“ durch eine schrittweise Verringerung des Wertes der Quoten (der zum 1. April 2015 auf Null sinken würde) erreicht werden. In einigen Mitgliedstaaten, deren Erzeugung unterhalb ihrer Quote liegt, ist der Wert bereits gering oder nahe Null. Darüber hinaus wurde die Förderung der „Umstrukturierung des Milchsektors“ im Rahmen der zweiten Säule der GAP als zusätzliche Priorität anerkannt. Damit können die Mitgliedstaaten zusätzliche aus der Modulation stammende Mittel verwenden, um den Milcherzeugern dabei zu helfen, sich auf das Auslaufen der Quoten vorzubereiten.

Schließlich wurde vereinbart, dass die Kommission vor Dezember 2010 und Dezember 2012 jeweils einen Bericht über die Marktlage vorlegt, damit geprüft werden kann, ob für diese weiche Landung zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, ohne dass das schrittweise Auslaufen der Quotenregelung dabei in Frage gestellt wird.

3. MARKTLAGE

3.1. Die Marktlage bis Juli 2009

Die verschiedenen Quotenaufstockungen haben nicht zu einer Steigerung der Milcherzeugung in der EU geführt. Die gesamte Milcherzeugung bis 31. März 2009 wird auf 4,2 % unterhalb der Gesamtquote geschätzt. Dagegen ist die Nachfrage sowohl in der EU als auch auf dem Weltmarkt gesunken. Der Nachfragerückgang in der EU betraf vor allem Qualitätserzeugnisse wie Käse, was besonders bedeutsam ist, da in der EU mehr als 40% der Milch zu Käse verarbeitet werden.

Der Weltmarkt ist aufgrund des im Vergleich zur Gesamterzeugung und zum Gesamtverbrauch geringen Handelsvolumens durch ein hohes Maß an Volatilität gekennzeichnet. Die Weltmarktpreise sind infolge von Produktionssteigerungen in anderen Lieferländern (Neuseeland, Australien, Argentinien, Brasilien und bis vor Kurzem auch in den USA) und eines gleichzeitigen Rückgangs der weltweiten Nachfrage im Gefolge der Wirtschaftkrise erheblich gesunken.

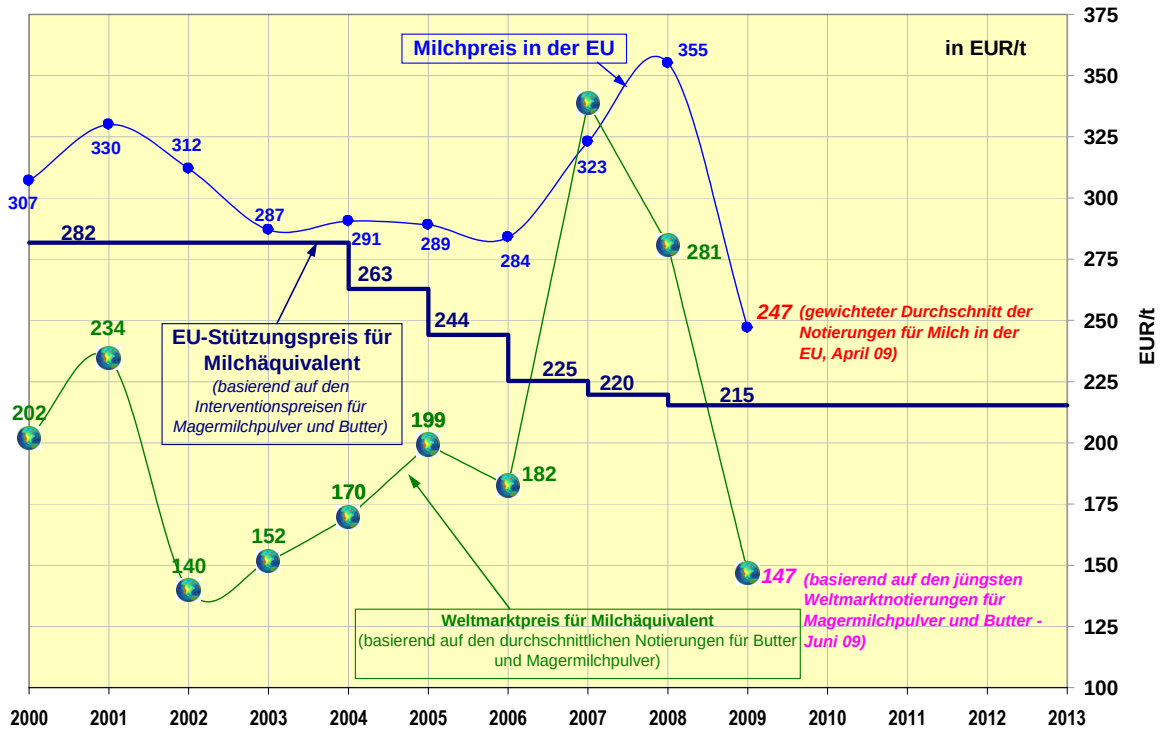
Die geringere Nachfrage in der EU und der Preiseinbruch auf dem Weltmarkt haben sich direkt auf die Marktpreise in der EU ausgewirkt. Als Folge davon haben sich die Milchpreise einem Niveau von 21c/l angenähert und liegen in einige Mitgliedstaaten sogar darunter (für nähere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

3.2. Preise in der EU

Im Jahr 2007 stiegen die Weltmarktpreise deutlich über das Niveau der EU-Interventionspreise, worauf auch in der EU ein entsprechender Preisanstieg erfolgte. Im zweiten Halbjahr

2008 sanken die Weltmarktpreise unter das EU-Interventionsniveau, wobei diese Entwicklung noch durch den schwachen US-Dollar verstärkt wurde, und auch die Preise in der EU gingen entsprechend zurück. Die Kommission wendete Stützungsmaßnahmen an, die einen noch stärkeren Preisrückgang in der EU verhinderten.

Die durchschnittlichen Rohmilchpreise in der EU lagen immer etwas über dem Milchäquivalentsstützungspreis für Milch (siehe Schaubild unten). Die Senkung des Interventionsniveaus hatte nach der Reform von 2003 kaum Auswirkungen, und 2007/08 stiegen die Preise erheblich an. Die gegenwärtig geringere Nachfrage hat jedoch zu einem Marktungleichgewicht geführt; die Preise sind gesunken und haben sich dem Stützungspreis für Milchäquivalent angenähert, der viel niedriger ist als vor der Reform von 2003.



Beim derzeitigen durchschnittlichen Milchpreis in der EU von etwa 24 c/l (mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten; für Einzelheiten zu den nationalen Preisen siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) können die Landwirte ihre variablen Kosten noch decken. Da Futtermittel, Dünger und andere Betriebsmittel möglicherweise zu Jahresbeginn gekauft wurden und in vielen Regionen immer noch ausreichend Gras zur Verfügung steht, erzeugen die Landwirte weiterhin Milch, um einen höheren Anteil ihrer Fixkosten begleichen zu können, die für viele Landwirte nicht gedeckt sind.

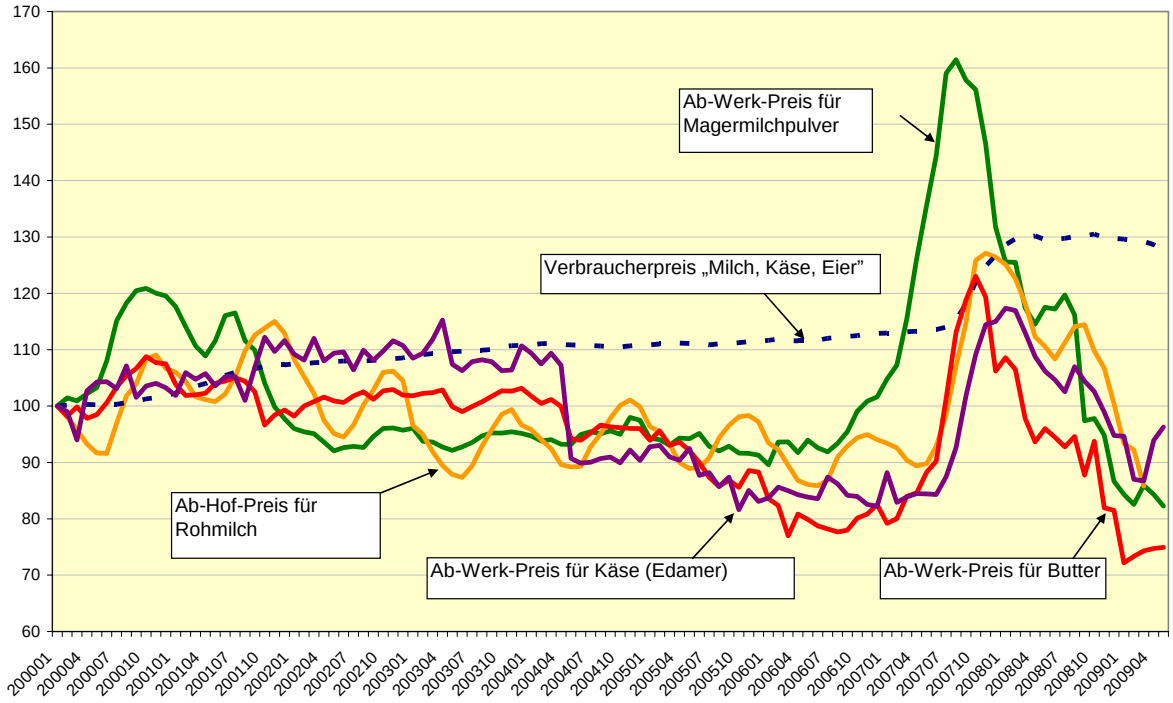
3.3. Verbraucherpreise gegenüber Erzeugerpreisen

Der scharfe Anstieg der Rohstoffpreise im zweiten Habjahr 2007 führte zu einem raschen Anstieg der Milcherzeugerpreise und einer starken Zunahme der Verbraucherpreise, die im Frühjahr 2008 einen Höchststand erreichten. Im Gegensatz dazu hat der Ende 2007 einsetzende deutliche Rückgang der Preise für Milch und Milcherzeugnisse (-39 % für Butter, -49 % für Magermilchpulver, -18 % für Käse, -31 % für Milch) nur einen leichten Rückgang der Verbraucherpreise für Milcherzeugnisse um etwa 2 % bewirkt. Wie wenig die Verbraucherpreise dem Rückgang der Ab-Werk-Preise gefolgt sind, wird noch augenfälliger, wenn sie über einen längeren Zeitraum betrachtet werden. So sind die Ab-Werk-Preise für die

meisten Milcherzeugnisse inzwischen unter das Niveau vor dem Anstieg gefallen, während die Verbraucherpreise weiterhin hoch sind (um mehr als 14 % über dem Niveau vor dem Preisanstieg).

Warum die Verbraucherpreise für Milch stabil geblieben sind, während die Rohmilchpreise und die Ab-Werk-Preise gefallen sind, könnte verschiedene Ursachen haben, da Milch nur einer der Kostenfaktoren bei den Verbraucherpreisen für Milcherzeugnisse ist. Ausmaß, Verzögerung und Asymmetrie der Abwärtsentwicklung bei den Verbraucherpreisen - in einigen Mitgliedstaaten besonders ausgeprägt - zeigen aber deutlich, dass die Versorgungskette für Milcherzeugnisse in der EU nicht effizient funktioniert. Die Tatsache, dass die Verbraucher nicht von niedrigeren Preisen profitieren können, hemmt die Entwicklung der Nachfrage nach Milcherzeugnissen und schwächt und verzögert somit die Erholung des Milchsektors. Diese Situation schafft auch ernsthafte Probleme bezüglich der Verteilung der Wertschöpfung in der Kette zwischen Landwirten, milchverarbeitenden Unternehmen, Milchindustrie und Einzelhandel.

Schaubild 2: Entwicklung von Preisindizes auf verschiedenen Stufen der Versorgungskette für Milcherzeugnisse in der EU (Jan 2000=100)



Anmerkung: Die Verbraucherpreise für die Kategorie „Milch, Käse und Eier" schließen die Verbraucherpreise für Butter nicht mit ein.

Eine Verbesserung der Effizienz der Versorgungskette für Milcherzeugnisse ist unerlässlich, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, den Rückgang der Erzeugerpreise aufzufangen und um sicherzustellen, dass Preisveränderungen an die Endverbraucher weitergegeben werden. Dazu müssen bestimmte Probleme in Angriff genommen werden, insbesondere das Fehlen umfassender und zuverlässiger Daten über Preise und Margen in der gesamten Lebensmittelversorgungskette. Mehr Transparenz, eine bessere Kenntnis der Wertschöpfungsverteilung und der Preisweitergabe und eine genauere Vorstellung von den strukturellen Faktoren wären ein wichtiger erster Schritt für die Festlegung geeigneter Maßnahmen, die dazu beitragen könnten, die Effizienz der Versorgungskette für Milcherzeugnisse zu verbessern und ein für alle Akteure gerechtes Ergebnis sicherzustellen

(siehe Punkt 10). Dies wiederum könnte dazu beitragen, die gegengewichtige Marktmacht der betreffenden Akteure zu stärken.

3.4. Marktentwicklungen: kurz- bis mittelfristig

Die kurzfristigen Perspektiven bleiben von der Wirtschaftskrise bestimmt. Die Aussichten für die Märkte für Käse und für Frischerzeugnisse mit hoher Wertschöpfung sind durch eine gedämpfte Nachfrage in der EU und weltweit gekennzeichnet, wobei ein Produktionsrückgang im Jahr 2009 sowie eine marginale Verbesserung im Jahr 2010 aufgrund einer leichten Erholung der Nachfrage zu erkennen sind. Da kurzfristig nicht mit einer ausreichenden Erholung der Preise in der EU und der Weltmarktpreise zu rechnen ist, wird davon ausgegangen, dass die Interventionsbestände an Butter und Magermilchpulver 2009 und 2010 weiter ansteigen. Darüber hinaus können Ausfuhrerstattungen einstweilen dazu beitragen, den EU-Markt ins Gleichgewicht zu bringen, wenngleich die geringe weltweite Nachfrage und die starke Konkurrenz von Exportländern mit niedrigeren Preisen das Ausfuhrpotenzial der EU begrenzen.

Die mittel- und langfristigen Aussichten für den Milchmarkt der EU werden weiterhin positiv beurteilt, da die letztendlich eintretende wirtschaftliche Erholung dazu beitragen dürfte, die Nachfrage nach Milcherzeugnissen mit höherer Wertschöpfung zu steigern.

4. NACHFRAGESEITE

4.1. Tätigwerden der Kommission: Marktstützungsmaßnahmen

Die Kommission hat den Ernst der Lage auf dem Milchmarkt aufgrund des erwarteten saisonalen Anstiegs der Milchlieferungen in der ersten Jahreshälfte rasch erkannt und sich daher für eine proaktive Stützungspolitik entschieden:

a) Die **Beihilfe für die private Lagerhaltung** von Butter wurde bereits ab Anfang Januar, also zwei Monate früher als gewöhnlich gewährt. Sie kann bis 15. August in Anspruch genommen werden, und bis 28. Juni wurden 105 800 t eingelagert, 14 000 t weniger als im Jahr 2008.

b) Die **Ausfuhrerstattungen** wurden am 23. Januar für alle Milcherzeugnisse und die üblichen Bestimmungen (in vollem Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der EU) wiedereingeführt. Seit der Einführung der Erstattungen hat die EU ihre Ausfuhren ungefähr auf dem Stand des Vorjahres aufrechterhalten können. Allerdings wurden im Juni ganz erheblich weniger Ausfuhrlizenzen beantragt, was auf einen weiteren Nachfragerückgang auf dem Weltmarkt hindeuten könnte.

c) Die **Interventionskäufe** für Butter und Magermilchpulver begannen am 1. März:

- Es wurden 81 900 t Butter aufgekauft, das sind rund 8 % der Buttererzeugung der Monate Januar bis Juni. Über die Höchstmenge von 30 000 t hinaus, für die ein fester Preis gilt, wurden Angebote bis zu einem Höchstpreis von 99,2 % des festen Referenzpreises von 2218 EUR/t akzeptiert.
- Es wurden 231 000 t Magermilchpulver aufgekauft, das sind rund 43,5 % der Erzeugung von Januar bis Juni 2009. Über die Höchstmenge von 109 000 t hinaus, für die ein fester Preis gilt, wurden Angebote bis zu einem Höchstpreis von 98,9 % des festen Referenzpreises von 1698 EUR/t akzeptiert. Außerdem wurden die Zahlungen um zwei bis drei Monate vorgezogen.

Der Lagerbestand an Butter von 81 900 t entspricht 1,1 % der Milcherzeugung der EU; der Bestand an Magermilchpulver von 203 000 t entspricht 1,8 % der Milcherzeugung der EU.

4.2. Auswirkungen auf den Haushalt

Die Gesamtkosten der bislang ergriffenen Maßnahmen werden auf etwa 350 Mio. EUR geschätzt. Ein Großteil dieser Ausgaben wurde noch nicht getätigt (z. B. die Zeitspanne zwischen der Erteilung der Lizenzen und der Zahlung der Erstattung). Die geschätzten Gesamtkosten der vorgesehenen Maßnahmen einschließlich der Verlängerung der Intervention (siehe Punkt 5) belaufen sich dagegen auf über 600 Mio. EUR.

4.3. Weitere Absatzförderungsmaßnahmen für Milcherzeugnisse

a) Vermarktungsnormen

Gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Begriffsbestimmungen müssen Milcherzeugnisse (einschließlich Milch, Butter, Rahm, Molke, Joghurt und Käse) zu 100 % auf Milchbasis hergestellt werden. Auf dem Markt erschienene Substitutionserzeugnisse wie „Analogkäse“ oder Eiskrem, bei denen das Milchfett durch Pflanzenöle ersetzt ist, schränken die Absatzmöglichkeiten für Milcherzeugnisse auf dem Markt weiter ein.

Die Mitgliedstaaten müssen in Bezug auf die bestehenden Bezeichnungen für Milcherzeugnisse proaktiv handeln, um die Begriffsbestimmungen für diese Erzeugnisse durchzusetzen und damit weiteren Schaden vom Markt abzuwenden.

b) Andere Maßnahmen

Die Regelung für Schulmilch wurde kürzlich geändert: Sie wurde vereinfacht, auf Sekundärschulen ausgedehnt, und die Erzeugnispalette wurde erweitert. In Bezug auf den letztgenannten Punkt wird derzeit beraten, wie die Regelung attraktiver gestaltet werden kann (z. B. durch Einbeziehung von Erzeugnissen mit 75 % Milch- und 25 % Fruchtgehalt). Was die Frage einer Beihilfe für zur Tierfütterung bestimmtes Magermilchpulver anbelangt, so hat die Analyse gezeigt, dass eine solche Erzeugungsbeihilfe wirtschaftlich nicht gerechtfertigt ist (für weitere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

5. WEITERE MASSNAHMEN DER KOMMISSION ZUR UNTERSTÜTZUNG DER MILCHERZEUGER UND ANDERER LANDWIRTE

a) Vorgezogene Direktzahlungen

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten gestatten, bis zu 70 % der Direktzahlungen ab 16. Oktober statt ab 1. Dezember zu tätigen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten staatliche De-minimis-Beihilfen oder Darlehen zu Marktbedingungen gewähren, um Milcherzeuger mit Liquiditätsproblemen zu unterstützen.

b) Absatzförderung

Die Kommission wird auf einer Sitzung des Verwaltungsausschusses im Juli eine weitere Runde von Absatzförderungsprogrammen für Milcherzeugnisse vorschlagen. Diese würden bei den Mitgliedstaaten bis 30. September eingereicht und bis 15. Oktober an die Kommission weitergeleitet. Die Entscheidungen der Kommission würden bis 15. Dezember ergehen (für weitere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

c) Intervention

Die Kommission hat am 13. Juli vorgeschlagen, die Interventionskäufe von Butter und Magermilchpulver über den August hinaus fortzusetzen (befristet auf 2009/10 und möglicherweise 2010/11).

Die Interventionsbestände bleiben solange eingelagert, bis sie auf dem Binnenmarkt oder dem Weltmarkt ohne Störungen abgesetzt werden können.

d) Private Lagerhaltung

Die private Lagerhaltung wird über den 15. August hinaus verlängert.

e) Erstattungen

Die Kommission wird unter Berücksichtigung der laufenden internationalen Verhandlungen solange erforderlich weiterhin Ausfuhrerstattungen anhand objektiver Kriterien gewähren.

f) Vierteljährlicher Bericht

Die Kommission wird dem Rat vierteljährlich einen Bericht über den Milchmarkt unterbreiten.

6. GAP-HAUSHALTSMITTEL IM JAHR 2010

Der Haushaltsvorentwurf 2010 lässt einen theoretischen Spielraum von 1000 Mio. EUR für marktbezogene Maßnahmen und Direktbeihilfen, in Einklang mit einer wirtschaftlichen Haushaltsführung ist jedoch eine um eine Sicherheitsmarge von 300 Mio. EUR verringerte Obergrenze zu beachten. Der Rat und das Europäische Parlament werden im weiteren Verlauf dieses Jahres über den endgültigen Haushaltsplan 2010 zusammen mit der noch ausstehenden Entscheidung über die Finanzierung der 2400 Mio. EUR im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms entscheiden. Das Europäische Konjunkturprogramm sieht bereits vor, dass für 2010 unter Kapitel 2 ein Zusatzbetrag von 420 Mio. EUR für die Entwicklung des ländlichen Raums, einschließlich Maßnahmen für die Umstrukturierung des Milchsektors, vorzusehen sind.

Die Möglichkeiten zur Finanzierung neuer Maßnahmen im Milchsektor dürften im Haushaltsjahr 2010 daher recht begrenzt sein. Als Teil des Haushaltsverfahrens im Herbst wird die Kommission selbstverständlich in dem die Agrarausgaben betreffenden Berichtigungsschreiben sämtliche Auswirkungen für das Haushaltsplan 2010 prüfen. Auch im Haushaltsjahr 2011 besteht - hauptsächlich aufgrund der schrittweisen Einführung der Direktbeihilfen in den EU-12-Ländern – nur ein begrenzter Spielraum.

7. MASSNAHMEN ZUR VERRINGERUNG DES ANGEBOTS

7.1. Änderungen der Quotenregelung

Änderungen der Quotenregelung würden dem Ergebnis des Gesundheitschecks zuwiderlaufen, da diese Punkte während der Verhandlungen eingehend erörtert wurden und Maßnahmen wie z. B. eine Quotenkürzung um 5 % oder ein Einfrieren der Quotenanhebungen damit ausgeschlossen sind. Solche Maßnahmen hätten keine sofortige Wirkung, da sie aufgrund der legitimen Erwartungen der Erzeuger nicht vor dem am 1. April 2010 beginnenden neuen Quotenjahr angewendet werden könnten.

7.2. Quotenverwaltung auf Ebene der einzelnen Erzeuger

Die Milchquotenregelung enthält bereits ein hohes Maß an Subsidiarität, da sie den Mitgliedstaaten gestattet, die nationalen Quoten anhand objektiver Kriterien und entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen und Strukturen zu verwalten (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Was die Anwendung der Quoten auf der Ebene der einzelnen Erzeuger nach geltendem Gemeinschaftsrecht anbelangt, so sind zwei Fälle zu unterscheiden:

1) Bei Überschreitung der nationalen Quote können die Mitgliedstaaten die Überschüsse der von den Erzeugern gezahlten Abgaben zur Finanzierung der freiwilligen Aufgabe der Milcherzeugung verwenden oder sie auf prioritäre Gruppen umverteilen.

2) Wird die nationale Quote dagegen nicht überschritten, so werden die von den Mitgliedstaaten erhobenen Vorauszahlungen an die einzelnen Erzeuger zurückgezahlt.

Eine Option bestünde darin, den Mitgliedstaaten zeitlich befristet zu gestatten, die erhobenen Vorauszahlungen auch im zweiten Fall zu verwenden. Die Mitgliedstaaten könnten so die Erzeugung drosseln, indem sie Erzeuger, die ihre individuelle Quote überschreiten, mit Blick auf eine Umstrukturierung des Milchsektors penalisieren. Die Kommission wird prüfen, wie sich diese Option am wirksamsten umsetzen lässt.

7.3. EU-Schlachtregelung für Kühe

Der direkteste Weg für eine Verringerung des Angebots bestünde in der Eliminierung der Erzeugung, bevor diese stattfindet, indem die Zahl der Kühe (nicht notwendigerweise ganze Bestände) verringert wird. Eine unmittelbare Wirkung ist aber nur zu erreichen, wenn für die Schlachtung der Kühe eine Gemeinschaftsbeihilfe gewährt wird. Die Verwendung von Steuergeldern für eine solche Maßnahme wird schwer zu rechtfertigen sein (für weitere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

8. MASSNAHMEN ZUR EINKOMMENSSTÜTZUNG

8.1. Heraufsetzung der Interventionspreise

Die derzeitigen Marktpreise haben seit 2003 erstmalig das in der Agenda 2000 und bei der Reform von 2003 festgesetzte untere Interventionspreisniveau erreicht. Eine Heraufsetzung der Interventionspreise ist jedoch keine Option. Eine solche Maßnahme würde den GAP-Reformen der letzten 15 Jahre völlig zuwiderlaufen, die eine Ausrichtung am Markt bewirken und sicherstellen sollten, dass die verringerten Interventionspreise als Sicherheitsnetz für außergewöhnliche Umstände fungieren und keine ständige Gegebenheit am Markt darstellen. Ein Heraufsetzung würde in jedem Fall auch mit dem Gesundheitscheck nicht im Einklang stehen, da sie den Wert der Quoten erhöhen würde, während das Ziel darin besteht, diesen Wert zu verringern, je näher das Auslaufen der Quoten heranrückt.

Darüber hinaus entstünde dabei ein politisches wie auch ein praktisches Problem, da die Milcherzeuger eine entkoppelte Beihilfe (3,5c/kg) auf der Grundlage des verringerten Interventionspreises erhalten haben. Die entkoppelten Beträge können nicht zurückgezahlt werden, da viele Landwirte die Milcherzeugung von 2004 bis heute aufgegeben haben und die Milchprämie in die Betriebsprämie einbezogen wurde.

8.2. Umverteilung von Direktbeihilfen – besondere Stützung

Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 wird eine gewisse Umverteilung von Direktzahlungen zwischen Landwirten, Sektoren und Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats ermöglichen. Die Mitgliedstaaten können Regelungen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie zur Verbesserung der Umwelt oder des Tierschutzes aufstellen. Um die Folgen des Auslaufens der Milchquoten abzufedern, können die Mitgliedstaaten besondere Beihilfen für wirtschaftlich schwache Gebiete oder für wirtschaftlich anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Sektor Milcherzeugnisse einführen.

Die Mitgliedstaaten können in Gebieten, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme eingebunden sind, innerhalb einer Obergrenze von 10 % des Finanzrahmens für einheitliche Flächenzahlungen und die Betriebsprämien (das sind etwa 4000 Mio. EUR)

entkoppelte Maßnahmen anwenden (Gewährung neuer Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder Erhöhung des Wertes dieser Ansprüche).

Innerhalb dieser Obergrenze von 10 % können 3,5 % gekoppelt sein (rund 1400 Mio. EUR).

Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten über die besondere Stützung für 2010 müssen bis 1. August 2009 vorliegen. Mitgliedstaaten, die die besondere Stützung ab 2011 anwenden wollen, können jedoch noch bis 1. August 2010 darüber entscheiden. Die Verordnung des Rates gestattet den Mitgliedstaaten, ihre Entscheidungen bis 1. August 2011 zu revidieren. Sollten sich dabei Probleme ergeben, so könnte erwogen werden, diese Vorschriften flexibler zu gestalten.

Der Gesundheitscheck hat auch den Spielraum für staatliche Beihilfen an die Milcherzeuger erweitert. Damit die Zahlungen an die Landwirte nicht stärker als notwendig gekürzt werden, wird den Mitgliedstaaten gestattet, innerhalb der Obergrenze von 3,5 % über besondere staatliche Beihilfen an Milcherzeuger eine Finanzierung in Höhe von bis zu 55 % zu gewähren.

8.3. Staatliche Beihilfen

Infolge der Finanzkrise haben die Landwirte vermehrte Probleme bei der Kreditaufnahme. Gemäß dem vorübergehenden Rahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln können Unternehmen bis zum 31. Dezember 2010 Beihilfen gewährt werden, die eine Barzuwendung von 500 000 EUR nicht überschreiten, wobei landwirtschaftliche Primärerzeuger gegenwärtig jedoch ausgeschlossen sind. Etwaige De-minimis-Beihilfen, die einzelne Unternehmen seit Anfang 2008 bereits erhalten haben, sind von diesem Betrag abzuziehen. Angesichts der mit der Finanzkrise verbundenen außergewöhnlichen, vorübergehenden Finanzierungsprobleme könnte eine Änderung geprüft werden, durch die eine vergleichbare Möglichkeit für Landwirte geschaffen würde, allerdings auf einem erheblich niedrigeren Niveau, um Wettbewerbsverzerrungen im Agrarsektor zu verhindern.

Durch eine Änderung von Nummer 4.2.2 des vorübergehenden Rahmens könnte ein begrenzter Beihilfebetrag für Landwirte eingeführt werden. Ein Betrag von 15 000 EUR könnte angemessen sein, um die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Betrieben in verschiedenen Mitgliedstaaten zu begrenzen. Diese Beihilfe stünde allen Erzeugern und nicht nur den Milcherzeugern offen. Die Änderung des befristeten Rahmens und die anschließende Genehmigung von einzelstaatlichen Beihilferegelungen, die der Kommission gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag gemeldet werden, könnten im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens erfolgen.

(Für weitere Einzelheiten siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

9. UMSTRUKTURIERUNG DES MILCHSEKTORS

Im Rahmen der GAP gibt es Reihe von Instrumenten, mit denen die Umstrukturierung des Milchsektors gefördert werden kann. Diese Instrumente stehen den Mitgliedstaaten als Option zur Verfügung.

9.1. Entwicklung des ländlichen Raums

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bezweckt keine direkte Einkommens-stützung, sondern bietet Möglichkeiten, um die Milcherzeuger bei der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen und die Milcherzeugung in traditionellen Milch-regionen, in denen sie zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums beiträgt, aufrechtzuerhalten.

Im Zeitraum 2007-2013 stehen für die Entwicklung des ländlichen Raums EU-Mittel in Höhe von 91,3 Mrd. EUR zur Verfügung, die durch nationale öffentliche Fördermittel in Höhe von 70 Mrd. EUR ergänzt werden. Im Rahmen des Gesundheitschecks und des Konjunkturpakets wurden 4,2 Mrd. EUR zur Bewältigung neuer Herausforderungen hinzugefügt. Die „Umstrukturierung des Milchsektors“ ist eine der neuen Herausforderungen.

Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es u. a. folgende Möglichkeiten zur Unterstützung der Milcherzeuger:

– Investitionsförderung, z. B. zur Verbesserung der Effizienz der Milcherzeugung oder für einen besseren Tierschutz,

– Zahlungen an Milcherzeuger in benachteiligten Gebieten,

– Förderung von umweltgerechten Formen der Milcherzeugung, z. B. ökologische Erzeugung, Grünlandbewirtschaftung mit verringertem Düngemitteleinsatz oder Bergweidewirtschaft,

– Förderung bestimmter Tierhaltungspraktiken zur Verbesserung des Tierschutzes (z. B. Weideprämien),

– Förderung der Diversifizierung der Tätigkeiten der Milcherzeuger, z. B. Fördermittel für Läden auf dem Hof oder für die Erzeugung von erneuerbarer Energie,

– Fördermittel für Milcherzeuger, die aus dem Sektor ausscheiden wollen, einschließlich der Möglichkeit des Vorruhestands.

Als weiteren Aspekt der Umstrukturierung könnten die Mitgliedstaaten die Gründung von Erzeugervereinigungen im Milchsektor fördern.

9.2. Andere Umstrukturierungsmaßnahmen

Wie unter Punkt 8.2 erwähnt, kann die Umstrukturierung im Milchsektor auch durch die Gewährung einer besonderen Stützung gemäß Artikel 68 gefördert werden. Der vorübergehende Rahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln sieht für den Zeitraum bis Ende 2010 weitere Beihilfeinstrumente vor (insbesondere Kreditgarantien und Zinszuschüsse), die zur Stimulierung des Umstrukturierungsprozesses eingesetzt werden können. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten, wie unter Punkt 7.2 dargelegt, die Überschreitungsmengen zur Finanzierung der freiwilligen Aufgabe der Milcherzeugung verwenden oder sie auf prioritäre Gruppen umverteilen.

10. MARKTTRANSPARENZ UND WETTBEWERB

Die obige Marktanalyse bestätigt die derzeitigen Probleme in Bezug auf Preisweitergabe und die Verteilung der Wertschöpfung in der Versorgungskette für Milcherzeugnisse zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Einzelhandel. Am besten ließen sich diese Probleme durch eine effizient funktionierende Versorgungskette aus der Welt schaffen, insbesondere durch mehr Markttransparenz und die Förderung von mehr Marktfairness. Die Wettbewerbsbehörden auf EU-Ebene und nationaler Ebene sollten wachsam bleiben und effizient zusammenarbeiten, um potenzielle wettbewerbswidrige Praktiken, die die Milchmärkte beeinträchtigen können, zu unterbinden. Auch sollten die Landwirte aktiv zur Zusammenarbeit angehalten werden, um durch Steigerung von Größen- oder Verbundvorteilen effizienter operieren zu können. Dies könnte auch zur Stärkung ihrer gegengewichtigen Marktmacht gegenüber größeren Verarbeitern und dem Einzelhandel beitragen. Der Dialog zwischen allen Akteuren der Lebensmittelversorgungskette könnte ebenfalls stärker gefördert werden. Die kann die Aufstellung eines europaweit gültigen Verhaltenskodex umfassen, wie die Hochrangige

Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie empfohlen hat. Wettbewerbswidrige Maßnahmen wie Preisabsprachen und Produktionsdrosselungen, die auf richtiggehende Kartelle sowie einzelstaatliche Produktkennzeichnungs- oder Ursprungsvorschriften hinauslaufen würden, sind jedoch ausgeschlossen.

10.1. Markttransparenz

Die Kommission setzt zurzeit den in ihrer Mitteilung über Lebensmittelpreise in Europa vorgeschlagenen Fahrplan um. Der Schlussbericht mit einer speziellen Untersuchung der Lebensmittelkette im Milch- und im Schweinefleischsektor wird für Ende 2009 erwartet.

Ohne dem vollen Bericht vorzugreifen, ist festzuhalten, dass eine transparentere Preisinformation die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und die Entscheidung der Verbraucher erleichtern kann. Wie im Fahrplan vorgesehen, könnte ein ständiges europaweites System zur Überwachung der Lebensmittelpreise errichtet werden, das vergleichbare Preis- und Qualitätsinformationen auf Ebene der Erzeuger, der Verarbeiter und des Einzelhandels enthält. Dieses System sollte alle Sektoren und nicht nur den Milchsektor abdecken und auf die von Eurostat angewendeten Mechanismen für die statistische Berichterstattung zurückgreifen.

Bis dahin erscheint es nicht zweckmäßig, parallel zur Übermittlung von Preisdaten an Eurostat durch die Mitgliedstaaten (soweit sie derzeit solche Daten erheben) entsprechende Ad-hoc-Systeme im Milchsektor zu errichten. Allerdings könnten die Mitgliedstaaten ihre eigenen statistischen Dienste dahingehend verstärken, dass vollständigere Daten auf allen Stufen der Lebensmittelversorgungskette erfasst werden.

10.2. Wettbewerb

Die Kommission prüft zurzeit unter Federführung der Generaldirektion Wettbewerb potenzielle wettbewerbswidrige Praktiken in der Lebensmittelversorgungskette und insbesondere im Milchsektor. Die Wettbewerbspolitik hat große Bedeutung, da sie gleiche Ausgangsbedingungen für alle gewährleistet und Wettbewerbsverzerrungen im Sektor verhindert. Sollte die Kommission feststellen, dass der Wettbewerb nicht funktioniert, so wird sie nicht zögern, von den ihr mit dem EG-Vertrag übertragenen Befugnissen Gebrauch zu machen. Die nationalen Wettbewerbsbehörden haben vergleichbare Befugnisse und müssen einen ebenso wichtigen Part übernehmen, indem sie das Wettbewerbsrecht entsprechend den Besonderheiten der nationalen Märkte anwenden. Die Zusammenarbeit und der Austausch von bewährten Praktiken zwischen diesen Diensten sollen daher formell durch einen verstärkten Dialog im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (ECN) sowie durch weitere informelle Beratungen intensiviert werden. Auf der Sitzung der ECN-Untergruppe „Lebensmittel“ Anfang Juli wurde eine Schnellerhebung über die Milchmärkte empfohlen, um die gleichzeitige Überwachung und Datenerhebung durch die nationalen Wettbewerbsbehörden zu fördern. Zu diesem Zweck wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Auch die Marktteilnehmer sollten bestrebt sein, ihre Effizienz zu verbessern. Zahlreiche Milcherzeuger sind bereits in Verarbeitungsgenossenschaften organisiert, die sich darum kümmern könnten, das Milchangebot ihrer Mitglieder besser an die derzeitige und künftige Nachfrage anzupassen. Außerdem könnten die Milcherzeuger im Rahmen von Erzeugerorganisationen effizienter zusammenarbeiten, um ihre gegengewichtige Marktmacht gegenüber den Verarbeitern und dem Einzelhandel zu stärken.

Branchenverbände, die alle Akteure in der Versorgungskette für Milcherzeugnisse umfassen, könnten darüber hinaus einen nützlichen Dialog zwischen allen Beteiligten auf den Milchmärkten fördern. Solche Initiativen unterliegen jedoch den in den Wettbewerbsvorschriften für den Agrarsektor festgelegten Beschränkungen und Bedingungen, und die Zulassung

wettbewerbswidriger Praktiken in einem Sektor würde einen nie dagewesenen und äußerst unerwünschten Präzedenzfall schaffen.

In ihrer Mitteilung über die Überwachung des Einzelhandels untersucht die Kommission zudem bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten, die die vertraglichen Beziehungen zwischen Lieferanten und Einzelhändlern betreffen. Auf diese Weise ließe sich ermitteln, wie die vertraglichen Vereinbarungen z. B. zwischen landwirtschaftlichen Genossenschaften und dem Einzelhandel verbessert und transparenter gestaltet werden können.

Die Mitgliedstaaten können die Möglichkeiten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nutzen, um die Gründung von Erzeugerorganisationen im Milchsektor zu fördern und in einem weiteren Schritt eine besondere finanzielle Unterstützung für die Betriebskosten von Erzeuger- oder Vermarktungsorganisationen bereitzustellen.

– Auf Gemeinschaftsebene wären hierzu Rechtsakte des Rates und zusätzliche Finanzmittel erforderlich. Die Mittel für Olivenöl- und Hopfenorganisationen wurden ursprünglich den Direktzahlungen in diesen Sektoren entnommen. Für Obst und Gemüse gibt es ein besonderes Budget, und die gesamte Stützung in diesem Sektor wird über die operationellen Programme der Erzeugerorganisationen ausgezahlt. Die Rechtsvorschriften über Direktzahlungen lassen gegenwärtig für eine solche Stützung nur einen sehr begrenzten Spielraum, auch im Rahmen der besonderen Stützungsmaßnahmen, da bei diesen die Stützung direkt an die Landwirte ausgezahlt werden muss und nicht an Erzeugerorganisationen.

– Auf nationaler Ebene können staatliche Beihilfen gewährt werden. Gemäß der Gruppenfreistellungsverordnung und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor können bereits Gründungsbeihilfen für Erzeugergemeinschaften für bis zu fünf Jahre und insgesamt 400 000 EUR gewährt werden. Diese Vorschriften könnten geändert werden, um eine Beihilfegewährung über einen längeren Zeitraum und/oder höhere Beträge zu gestatten.

11. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Kommission ist entschlossen, weiterhin mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln die Milcherzeuger zu unterstützen und den Milchmarkt zu stabilisieren.

Der Maßnahmenkatalog lässt erkennen, dass die Mitgliedstaaten über eine beträchtliche Zahl von Instrumenten verfügen, um die Situation zu erleichtern, die Umstrukturierung zu fördern und zu einer sanften Landung für den Milchsektor beizutragen, wenn die Quoten am 1. April 2015 abgeschafft werden.

Der Europäische Rat hat mögliche Optionen für die Stabilisierung des Milchsektors gefordert, die dem Ergebnis des Gesundheitschecks Rechnung tragen, so dass Änderungen der Politik für den Milchsektor aufgrund kurzfristiger Probleme ausgeschlossen sind.

Diese Politik in Frage zu stellen, würde nur Unsicherheit schaffen, den Umstrukturierungsprozess verzögern und den vielen Milcherzeugern, die klare Richtungsvorgaben für die Planung ihrer Zukunft benötigen, einen schlechten Dienst erweisen. Wichtig ist, dass der Kurs mit der langfristigen Perspektive im Auge beibehalten wird.