

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse“

KOM(2010) 728 endg. — 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Berichterstatte(r)in: **Dilyana SLAVOVA**

Der Rat beschloss am 22. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42 und Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse“

KOM(2010) 728 final — 2010/0362 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 150 gegen 3 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt fest, dass die Milchwirtschaft und insbesondere die Erzeuger durch die Krise der Jahre 2007-2009 stark unter Druck geraten sind.

1.2 Der EWSA weist auf Ungleichgewichte in der Versorgungskette hin, vor allem zwischen dem Einzelhandel auf der einen und den Landwirten und Verarbeitungsbetrieben auf der anderen Seite, die eine gerechtere Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts der Produkte an die Milcherzeuger verhindern. Der EWSA legt der Kommission Maßnahmen nahe, durch die die Transparenz in der gesamten milchwirtschaftlichen Versorgungskette (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) gewährleistet wird.

1.3 Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission die Empfehlungen der hochrangigen Expertengruppe (HLG) „Milch“ aufgreift und rasch auf die Probleme der Milchwirtschaft eingeht.

1.4 Der EWSA ist überzeugt, dass eine möglichst effiziente Versorgungskette für Milcherzeugnisse im Interesse aller Beteiligten ist, und betont, dass eine faire Verteilung des Mehrwerts über die gesamte Kette – und vor allem die Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger – insgesamt zur Steigerung ihrer Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit beitragen wird.

1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass alle vier Elemente (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Erzeuger, Berufs-/Branchenverbände und Transparenz) eng miteinander verknüpft und voneinander abhängig sind. Daher sollten sie gemeinsam behandelt werden.

1.6 Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass die Milchproduktion in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich strukturiert sein kann, und stimmt daher zu, dass Verträge weiterhin freiwillig abgeschlossen werden sollten. Es sollte den

Mitgliedstaaten jedoch grundsätzlich gestattet sein, Verträge dieser Art auf ihrem Hoheitsgebiet vorzuschreiben, wobei das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet bleiben muss. Dabei ist unbedingt hervorzuheben, dass sich der Vorschlag nicht auf Genossenschaften bezieht, und es ist auf Verfahren, die sich in einigen Mitgliedstaaten bewährt haben, hinzuweisen.

1.7 Der EWSA stimmt zu, dass diese Verträge mindestens folgende, zwischen den Vertragsparteien frei auszuhandelnde vier Kernaspekte enthalten sollten: (1) zu zahlender Preis/Preisformel bei Lieferung, (2) Liefermengen, (3) Lieferfristen im Laufe des Wirtschaftsjahres und (4) die Vertragsdauer.

1.8 Der EWSA regt die Gründung von Erzeugervereinigungen und Branchenverbänden an, insbesondere in einigen der neuen Mitgliedstaaten, in denen die Milchwirtschaft breit gefächert ist und nur eine sehr begrenzte Verhandlungsmacht hat. Der Ausschuss ist sich des Mehrwerts bewusst, den Verbände der Obst- und Gemüsebranche zur Stärkung der brancheninternen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren erbringen, da sie das Wissen über die Erzeugung und die Märkte sowie die Transparenz in diesen Bereichen verbessern können; zudem ist er der Ansicht, dass vergleichbare Entwicklungen die Funktionsweise der Milchversorgungskette insgesamt verbessern könnten.

1.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln in der Milchwirtschaft geklärt und weiterentwickelt werden muss, um den Primärerzeugerorganisationen eine bessere Verhandlungsposition zu ermöglichen.

1.10 Der EWSA betont, dass durch mehr Transparenz das Funktionieren der Milchversorgungskette zum Nutzen aller Beteiligten verbessert werden kann, und begrüßt die entsprechenden Empfehlungen der HLG „Milch“ an die Kommission, durch die sicherzustellen ist, dass Transparenz nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt.

1.11 Der EWSA begrüßt die von der Kommission geleistete Arbeit, weist aber darauf hin, dass sich durch den Vorschlag nicht sämtliche Probleme der Milchwirtschaft lösen lassen.

2. Einführung

2.1 Die Milcherzeugung in der EU ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht aufgrund ihres Umsatzes und der hohen Beschäftigtenzahl, sondern auch unter Landnutzungs- und Umweltschutzgesichtspunkten von erheblicher Bedeutung. Zudem ist sie mancherorts, vor allem in bergigen und strukturschwachen Gebieten, eine der wenigen Produktionsformen, die weiterentwickelt und aufrechterhalten werden können.

2.2 Die Milchwirtschaft spielt aufgrund ihres Beitrags zu einer gesunden, verantwortungsbewussten und sicheren Ernährung sowie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Entwicklung des ländlichen Raumes und den Schutz der Umwelt eine wesentliche Rolle für die Lebensqualität in Europa.

2.3 Der Sektor Milch und Milcherzeugnisse ist von Land zu Land anders. Die Erzeugungs- und Verarbeitungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden sich stark: Auf der einen Seite steht die vorwiegend genossenschaftliche Organisationsform, bei der die Genossenschaften die Milch zugleich verarbeiten, auf der anderen eine große Anzahl Einzelerzeuger sowie privater Verarbeitungsbetriebe. Mit Blick auf 2015 wird es selbst für Erzeuger, die in ein Umfeld mit sehr hohem Organisationsgrad einbettet sind, notwendig werden, sich in angemessener Weise auf die nach Abschaffung der Quoten entstehende neue Marktsituation vorzubereiten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich die Akteure dieser Branche auf völlig neue Umstände und neue Verpflichtungen einstellen müssen, wenn die Behörden (auf EU- und nationaler Ebene) sich von der Steuerung der Erzeugung zurückziehen. Unter diesen Umständen benötigen Erzeuger die Gewissheit, einen fairen Preis auf dem Markt erzielen zu können.

3. Hintergrund

3.1 Angesichts der schwierigen Marktlage wurde im Oktober 2009 eine hochrangige Expertengruppe (HLG) „Milch“ eingesetzt, um mittel- und langfristige Regelungen für die Milchwirtschaft zu erörtern, einen Rechtsrahmen zu erarbeiten und dazu beizutragen, den Markt und die Erlöse der Erzeuger zu stabilisieren.

3.2 Bedeutende europäische Interessengruppen der Milchversorgungskette, die Landwirte, milchverarbeitende Betriebe, Milchhändler, den Einzelhandel und Verbraucher vertreten, lieferten mündliche und schriftliche Beiträge zu den Arbeiten der HLG. Überdies erhielt die HLG Beiträge von eingeladenen Wissenschaftlern, Drittstaatenvertretern, nationalen Wettbewerbsbehörden und der Europäischen Kommission.

3.3 Darüber hinaus fand am 26. März 2010 eine Konferenz der Interessenvertreter der Milchbranche statt, auf der eine größere Gruppe an der Versorgungskette beteiligter Akteure ihre Sicht der Dinge darlegen konnte. Am 15. Juni 2010 legte die HLG ihren Bericht vor, der eine Analyse der aktuellen Lage der Milchwirtschaft und eine Reihe von Empfehlungen enthält.

3.4 Die HLG ermittelte große Ungleichgewichte in der Versorgungskette für Milcherzeugnisse (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) und eine ungleiche

Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts. Dies ist die Folge von mangelnder Transparenz, verkrusteten Strukturen und Problemen bei der Preisweitergabe in der Milchversorgungskette.

3.5 Der Bericht und die Empfehlungen der HLG wurden vom Rat behandelt, und die Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurden auf der Tagung am 27. September 2010 angenommen. In ihnen wird die Kommission aufgefordert, bis Ende des Jahres ihre Reaktion auf die ersten vier Empfehlungen der HLG (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Milcherzeuger, Branchenverbände und Transparenz) zu übermitteln.

3.6 In dem aktuellen Kommissionsvorschlag wird bei allen vier Elementen der Empfehlungen (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Milcherzeuger, Branchenverbände und Transparenz) darauf hingewiesen, dass die diesbezüglichen Bestimmungen geändert werden müssen.

3.7 Was die Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereibetrieben betrifft, so ist das Ausmaß der Konzentration auf der Seite des Angebots oft viel niedriger als im Bereich der Verarbeitung. Daraus ergibt sich ein Ungleichgewicht der Verhandlungsmacht dieser beiden Ebenen. In dem Vorschlag sind fakultative schriftliche Verträge vorgesehen, die vor den Rohmilchlieferungen eines Landwirts an eine Molkerei aufgesetzt werden und wesentliche Aspekte wie Preis, Lieferzeitpunkt und Liefermengen sowie Vertragsdauer enthalten sollen. Mitgliedstaaten ist es möglich, derlei Verträge in ihrem Hoheitsgebiet vorzuschreiben. Aufgrund ihrer betrieblichen Besonderheiten sind Genossenschaften von Pflichtverträgen ausgenommen, sofern in ihren Satzungen ähnliche Bestimmungen enthalten sind.

3.8 Um ausgewogenere Verhandlungspositionen in der Milchversorgungskette zu erreichen, wird vorgeschlagen, Landwirten die kollektive Aushandlung von Verträgen dieser Art über Erzeugerorganisationen zu ermöglichen. In dem Vorschlag werden angemessene Höchstmengen für diese Verhandlungen festgesetzt mit dem Ziel, die Landwirte auf eine Stufe mit den führenden Molkereien zu stellen und zugleich einen adäquaten Wettbewerb bei der Lieferung von Rohmilch aufrechtzuerhalten. Die Grenzwerte sind auf 3,5 % der EU-Gesamtproduktion und 33 % der nationalen Produktion festgelegt worden, wobei insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch spezielle Garantien vor ernsthaften Beeinträchtigungen geschützt werden sollen. Solche Erzeugerorganisationen sollen deshalb ebenfalls gemäß Artikel 122 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 anerkannt werden können. Die Kommission soll gemäß Artikel 290 AEUV befugt sein, im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen Zusammenschlüsse von Erzeugerorganisationen anerkannt werden können, delegierte Rechtsakte zu erlassen.

3.9 In dem Vorschlag werden darüber hinaus spezielle Regelungen der EU für Branchenverbände festgelegt, mit denen alle Bereiche der Milchversorgungskette abgedeckt werden. Branchenverbände können eine wichtige Rolle bei Forschung und Qualitätssteigerung sowie bei der Förderung und Verbreitung bewährter Produktions- und Verarbeitungsverfahren spielen.

3.10 Es wird vorgeschlagen, die Regelungen für die bestehenden Branchenverbände in der Obst- und Gemüsewirtschaft entsprechend angepasst auf die Milchwirtschaft anzuwenden.

3.11 Die Branchenverbände würden z.B. durch die Veröffentlichung von Statistiken über Preise, Mengen und die Vertragsdauer von Rohmilchliefverträgen und durch Analysen möglicher künftiger Marktentwicklungen auf regionaler und nationaler Ebene dazu beitragen, dass der Wissensstand steigt und dass Markt und Erzeugung transparenter werden.

3.12 Dem Vorschlag zufolge wird die Kommission befugt sein, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV zu erlassen, um bestimmte, nicht wesentliche Elemente der in dieser Verordnung genannten Maßnahmen zu ergänzen oder zu ändern. Die Vorschriften, für die diese Befugnis ausgeübt werden darf, sowie die für diese Übertragung geltenden Bedingungen sind festzulegen.

3.13 Um die einheitliche Anwendung der in dieser Verordnung festgelegten Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, soll die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten gemäß Artikel 291 AEUV befugt sein.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Durch den Vorschlag soll die Position der Milcherzeuger in der Milchversorgungskette gestärkt und auf eine marktorientiertere und nachhaltigere Milchwirtschaft hingewirkt werden.

4.2 In dem Vorschlag vorgesehen sind schriftliche Vereinbarungen zwischen Milcherzeugern und -verarbeitern sowie die Möglichkeit, zur Stärkung der Verhandlungsposition der Milcherzeuger gegenüber den großen Milchverarbeitern die Vertragsbedingungen kollektiv über Erzeugerorganisationen auszuhandeln, ferner spezielle EU-Regelungen für Branchenverbände und Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz des Marktes. Die Maßnahmen sollen bis 2020 gelten, mit zwei Zwischenüberprüfungen in diesem Zeitraum. Durch die Festlegung angemessener Höchstmengen für kollektive Verhandlungen und anderer Schutzmaßnahmen soll die angestrebte Stärkung der Verhandlungsmacht der Milcherzeuger bei gleichzeitiger Wahrung des Wettbewerbs und der Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen gewährleistet werden.

4.3 Jeder Mitgliedstaat kann selbst darüber entscheiden, welchen Ansatz er bei den vertraglichen Beziehungen wählt. Jedem Mitgliedstaat steht es frei, Verträge zwischen Landwirten und Verarbeitern im Rahmen seines eigenen Vertragsrechts verpflichtend zu machen. In Anbetracht der in diesem Bereich bestehenden höchst unterschiedlichen Ausgangslage zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und im Sinne der Subsidiarität sollte die Entscheidung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben.

4.4 Der EWSA teilt die Meinung, dass die Verhandlungsposition der Erzeuger gestärkt werden muss, dabei sind jedoch auch die unterschiedlichen Gegebenheiten und nationalen Eigenheiten in Betracht zu ziehen.

4.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Befugnisübertragung bei delegierten Rechtsakten zeitlich begrenzt sein muss (Mandat). Außerdem sollten delegierte Rechtsakte auf Bereiche beschränkt sein, in denen rasche Entscheidungen erforderlich sind.

4.6 Durchführungsrechtsakte sollten in den Fällen verwendet werden, in denen es besser wäre, dass die Mitgliedstaaten die Durchführung harmonisieren.

4.7 Der EWSA ist ein entschiedener Befürworter einer Konsultation der Interessenträger während der Vorbereitungsphase von EU-Rechtsvorschriften. Es ist daher wichtig, Sachverständige aus den Mitgliedstaaten hinzuzuziehen, um den für Schwankungen anfälligen Milchmarkt besser regulieren zu können. In dieser Hinsicht muss gewährleistet werden, dass die Erzeuger in der EU-Milchwirtschaft durch diese Schwankungsanfälligkeit nicht irreparabel geschädigt werden. Dabei steht fest, dass über eine transparentere und ausgewogenere Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts unter den Marktbeteiligten und vor allem über die Notwendigkeit einer stärkeren Verhandlungsposition der Erzeuger nachgedacht werden muss.

4.8 In einigen Mitgliedstaaten gibt es derzeit bereits Branchenverbände, die ihre Aufgaben im Einklang mit dem EU-Recht ausüben, deren Leistungsfähigkeit aber durch die Ungleichgewichte in der Milchversorgungskette beeinträchtigt wird.

4.9 Dem EWSA ist jedoch bewusst, dass mit den Vorschlägen der Kommission nicht sämtliche Probleme des Milchmarkts gelöst werden und dass sie sich nicht auf Molkereigenossenschaften anwenden lassen, deren Anteil an der Milcherzeugung etwa 58 % ausmacht. Der EWSA bedauert, dass sich diese Vorschläge weder auf die Milchindustrie noch auf große Einzelhandelsketten beziehen, die für das Gleichgewicht auf dem Milchmarkt und die Preisbildung eine entscheidende Rolle spielen.

4.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass sich die vorgesehenen Mengengrenzungen je nach Struktur des Milchsektors in den einzelnen - insbesondere in den kleineren - Mitgliedstaaten als zu restriktiv erweisen könnten. Er appelliert an die Kommission, in bestimmten Ausnahmefällen Zusammenschlüsse aller Erzeuger zu erlauben, die eine einzige Molkerei beliefern, und auf diese Weise Erzeugerzusammenschlüsse zu ermöglichen, die in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Käufers stehen.

4.11 Da die Kommission plant, die Steuerung der Milcherzeugung den Beteiligten vor Ort zu überlassen, müssen diese unbedingt über lückenlose Informationen zur Marktentwicklung verfügen, die auf dem neuesten Stand und transparent sind. Der EWSA sieht es als unerlässlich an, ein wirksames Überwachungsinstrument auf europäischer Ebene einzuführen, um die Produktion zumindest in gewissem Umfang steuern zu können.

4.12 Schließlich ist es angesichts der neuen Bedingungen erforderlich, Marktsteuerungsinstrumente (wie etwa Intervention, private Lagerhaltung, Ausfuhrerstattungen) in der Hinterhand zu behalten, die einerseits wirksam und andererseits rasch und problemlos einsetzbar sind.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA anerkennt die besonderen Anstrengungen, die die Kommission unternommen hat, um dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf die vertraglichen Beziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse vorzulegen. Der EWSA bewertet dies als eine positive Maßnahme, die zudem angesichts der schwierigen Aufgaben, vor denen dieser spezielle Landwirtschaftsbereich steht, zur rechten Zeit kommt.

5.2 Nichtsdestotrotz betont der EWSA, dass sich auf diese Weise nicht sämtliche Probleme der Milchwirtschaft lösen lassen. Damit die Versorgungskette für Milcherzeugnisse noch reibungsloser funktioniert, sollten Überwachungsmaßnahmen für Transparenz in der gesamten Milchversorgungskette (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) sorgen.

5.3 Voraussetzung für eine nach 2015 erfolgreiche Milchwirtschaft in der EU ist eine hochgradig effiziente Milcherzeugung in angemessen großen Betrieben, die über Fachkräfte auf hohem Niveau verfügen. Aus diesem Grunde sollten sowohl landwirtschaftliche als auch milchverarbeitende Betriebe weiter umstrukturiert werden: von entscheidender Bedeutung für landwirtschaftliche Erzeuger sind kompetente, wettbewerbsfähige und innovative Molkereien, die die sich bietenden Marktchancen optimal nutzen. Besonderes Augenmerk sollte dabei benachteiligten Gebieten gelten, deren Molkereien häufig unter der ungünstigeren geografischen Lage leiden und daher einen komparativen Nachteil haben. In diesem Zusammenhang muss ganz besonders auf eine transparente, wirtschaftliche und regionale Produktion geachtet werden, die eine geringe Umweltbelastung, Verbraucherinformationen und hohe Qualität garantiert, indem die Zahl der Zwischenhändler verringert wird. Die gesamte Milchwirtschaft sollte sich auf die Produktion hochwertiger Erzeugnisse mit hohem Mehrwert konzentrieren, die auf dem Inlandsmarkt verstärkt nachgefragt werden und gute Exportchancen haben.

5.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die betroffenen Mitgliedstaaten zur Verbesserung und Stabilisierung ihres Marktes für Milchprodukte, die unter einer geschützten Ursprungsbezeichnung oder einer geschützten geografischen Angabe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 vermarktet werden, Rechtsvorschriften einführen dürfen.

5.5 Unter den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen in der Milchwirtschaft größere Ungleichgewichte als in anderen Landwirtschaftsbereichen in der EU, weshalb die Umsetzung von EU-Strategien flexibler gehandhabt werden muss. Der EWSA weist darauf hin, dass künftig im Hinblick auf die Umstrukturierung und Modernisierung der Milchwirtschaft in den Mitgliedstaaten Maßnahmen durchgeführt werden müssen, die speziell an Landwirte und Verarbeiter gerichtet sind.

5.6 Der EWSA fordert die Kommission auf, rascher und flexibler auf Krisen zu reagieren. Der Milchmarkt ist – bedingt durch Klimaeffekte – im Jahr 2011 äußerst unbeständig, und eine Wiederholung der Krise der Jahre 2007 bis 2009 ist nicht auszuschließen. Der EWSA schlägt der Kommission daher vor, auch weiterhin die Entwicklungen in der Milchwirtschaft zu überwachen, um zu vermeiden, dass es in Zukunft zu einer katastrophalen Krise in der Branche kommt.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
