



Brüssel, den 13.6.2014
COM(2014) 354 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Entwicklung der Lage auf dem Milchmarkt und die Funktionsweise der
Vorschriften des „Milchpakets“**

{SWD(2014) 187 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Entwicklung der Lage auf dem Milchmarkt und die Funktionsweise der Vorschriften des „Milchpakets“

1. UMFANG

Nach Artikel 225 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013¹ übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. Juni 2014 einen Bericht über die Entwicklung der Marktlage im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, insbesondere über das Funktionieren der Artikel 148 bis 151, des Artikels 152 Absatz 3 und des Artikels 157 Absatz 3; sie bewertet dabei insbesondere die Auswirkungen auf die Milcherzeuger und die Milcherzeugung in benachteiligten Regionen im Hinblick auf das allgemeine Ziel einer Aufrechterhaltung der Erzeugung in diesen Regionen, einschließlich möglicher Anreize für Betriebsinhaber, in Vereinbarungen über gemeinschaftliche Erzeugung einzutreten, und fügt gegebenenfalls geeignete Vorschläge bei.

Auf der Konferenz „The EU dairy sector: developing beyond 2015“ (Der Milchsektor in der EU und seine Entwicklung nach dem Jahr 2015), die am 24. September 2013 in Brüssel stattfand, wurde der Frage nachgegangen, mit welchen neuen Herausforderungen der Milchsektor konfrontiert sein wird, und es wurde im Hinblick auf das Auslaufen der Quotenregelung im Jahr 2015 erörtert, ob weitere Instrumente erforderlich und praktikabel sind. Die Organe der EU beraten noch über die Ergebnisse der Konferenz. Dieser Bericht enthält weitere Elemente für die Diskussion, und der Kommission liegt sehr daran, die Erörterung der Frage, wie die Märkte nach dem Auslaufen der Quotenregelung optimal verwaltet werden können, mit dem Parlament, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern fortzusetzen, um gegebenenfalls weitere Vorschläge zu unterbreiten.

2. DIE ENTWICKLUNG DER MARKTLAGE IM SEKTOR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

Der Milchmarkt in der EU befindet sich gegenwärtig² in einer recht guten Lage. Der durchschnittliche Milchpreis in der EU betrug im Januar 2014 40,03 c/kg, was im Vergleich zum Januar 2013 einem Anstieg von 17 % entspricht und der höchste, jemals verzeichnete Milchpreis im Januar ist (die statistischen Daten reichen bis zum Jahr 1977 zurück). Diese positive Entwicklung wurde auch bei den Preisen für Milcherzeugnisse beobachtet, wengleich die Preise für Butter seit Anfang 2014 leicht unter Druck sind. Bislang sorgt die weltweit starke Nachfrage für stabile Preise, jedoch sollte eine Preiskorrektur nicht ausgeschlossen werden, da in allen bedeutenden Ausfuhrländern eine Steigerung der Milcherzeugung zu verzeichnen ist.

Sowohl im Weltmarkt als auch in den inländischen Märkten sind die Aussichten für Milch und Milcherzeugnisse mittelfristig günstig. Die weltweite Nachfrage bleibt rege, insbesondere

¹ VERORDNUNG (EU) Nr. 1308/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

² Diese Feststellung beruht auf den Daten, die bis Mitte März 2014 verfügbar waren.

in den aufstrebenden Volkswirtschaften. Trotz der Abschwächung des Wirtschaftswachstums gewinnen Milcherzeugnisse in der Ernährung der Menschen an Bedeutung, da der Anteil der privaten Haushalte, die der Mittelklasse zuzurechnen sind, größer geworden ist. Von Produktionssteigerungen infolge der Aufhebung der Quoten ist insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten auszugehen, in denen die Erzeugung derzeit durch die Quotenregelung begrenzt ist, etwa in Irland, Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Österreich und Polen sowie in Frankreich. Die Erzeugung wird davon abhängen, wie stark der Verbrauch sowohl in der EU als auch weltweit zunimmt, sowie von anderen Faktoren, etwa von Umweltauflagen.

Umfassendere Informationen zur Entwicklung der Marktlage sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten, die diesem Bericht beigelegt ist.

3. DIE FUNKTIONSWEISE DER VORSCHRIFTEN DES „MILCHPAKETS“

Das sogenannte Milchpaket³ wurde im März 2012 veröffentlicht; es ist in vollem Umfang seit dem 3. Oktober 2012 in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 2020. Eine Durchführungsverordnung und eine delegierte Verordnung⁴ wurden im Juni bzw. September 2012 veröffentlicht.

Die Vorschriften des Milchpakets (die Bestandteile der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 sind) und ihre Funktionsweise sind nachstehend beschrieben. Der Bericht stützt sich auf die Antworten der Mitgliedstaaten auf einen einschlägigen Fragebogen⁵ sowie auf die Mitteilungen gemäß den Durchführungsvorschriften.

3.1. VERBINDLICH VORGESCHRIEBENE VERTRÄGE (ARTIKEL 148)

Verträge dienen zur Regelung der Verantwortlichkeit der Marktteilnehmer der Milchversorgungskette und sollen eine bessere Wahrnehmung der Marktsignale, die Verbesserung der Preisweitergabe, die Anpassung des Angebots an die Nachfrage sowie die Unterlassung bestimmter unfairer Handelspraktiken bewirken. Nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung stellen Verträge für die Erzeuger und Verarbeiter nützliche Instrumente zur Planung ihrer Erzeugungsmengen dar. Nach Artikel 148 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, schriftliche Verträge zwischen den Landwirten und den Verarbeitern verbindlich vorzuschreiben und die Milchhändler zu verpflichten, den Landwirten einen Vertrag mit einer Mindestlaufzeit anzubieten. Diese Verträge sollten vor der Lieferung geschlossen werden und bestimmte Bestandteile enthalten, etwa den Preis, die Menge, die Laufzeit, Angaben zur Zahlung und Abholung sowie zu den im Falle höherer Gewalt anwendbaren Regelungen. Sämtliche Bestandteile sollten von den beteiligten Parteien frei verhandelbar sein; die Landwirte haben das Recht, die in einem solchen Vertrag angebotene Mindestlaufzeit abzulehnen. Lieferungen eines Landwirts an eine Genossenschaft, der er angeschlossen ist, sind von diesem Kontrahierungszwang ausgenommen, sofern die Satzung dieser Genossenschaft oder die sich aus dieser Satzung ergebenden oder darin vorgesehenen

³ Verordnung (EU) Nr. 261/2012 (ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 38).

⁴ Durchführungsverordnung (EU) der Kommission Nr. 511/2012 (ABl. L 156 vom 16.6.2012, S. 39) und Delegierte Verordnung (EU) Nr. 880/2012 der Kommission (ABl. L 263 vom 28.9.2012, S. 8).

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/questionnaire-implementation-2013_en.pdf.

Regeln Bestimmungen enthalten, mit denen eine ähnliche Wirkung erzielt wird wie mit dem vorgeschriebenen Vertrag.

Bislang haben 12 Mitgliedstaaten zwingende Verträge vorgesehen, einige sogar noch vor dem Inkrafttreten des Milchpakets.

Tabelle 1 **Zwingende Verträge**

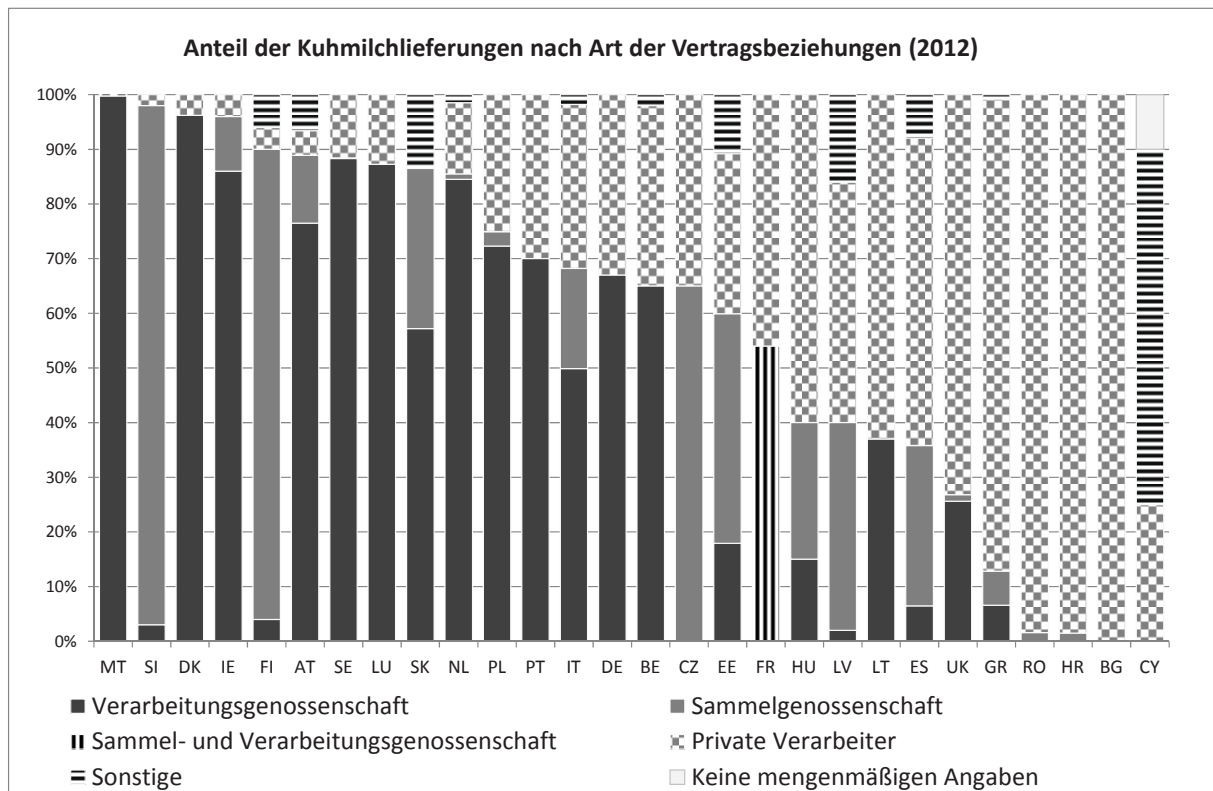
Mitgliedstaat	Nationale Rechtsvorschriften	Mindestvertragslaufzeit
Lettland	September 2009	-
Frankreich	April 2011	5 Jahre
Italien	März 2012	6 Monate
Spanien	Oktober 2012	1 Jahr
Litauen	Oktober 2012	-
Ungarn	Dezember 2012	6 Monate
Slowakei	Dezember 2012	-
Kroatien	Juni 2013	6 Monate
Zypern	Juni 2013	6 Monate
Portugal	Juni 2013	6 Monate
Bulgarien	November 2013	6 Monate
Rumänien	1. Quartal 2014	6 Monate

Sieben Mitgliedstaaten haben vorgesehen, dass der Vertrag, den der Ankäufer dem Landwirt unterbreitet, eine Mindestlaufzeit von sechs Monaten haben sollte, während sich Spanien für eine Vertragslaufzeit von einem Jahr und Frankreich von fünf Jahren entschieden haben. In Anlehnung an die Vorschriften des Milchpakets einigten sich die Erzeuger und Verarbeiter im Vereinigten Königreich auf einen freiwilligen Verhaltenskodex, nach dem Verträge mit ähnlichen Bedingungen wie denjenigen vorgesehen sind, die im Rahmen des Milchpakets vorgeschrieben sind; er regelt mehr als 85 % der Rohmilcherzeugung. Außerdem unterzeichneten in Belgien 98 % der Verarbeiter und die drei größten Organisationen, in denen Landwirte zusammengeschlossen sind, einen Verhaltenskodex. Er umfasst insbesondere Qualitätsvereinbarungen, Vereinbarungen über die Kündigungsfrist von Landwirten und Käufern, Nachhaltigkeitsvereinbarungen und Vereinbarungen über die Rolle der Erzeugerorganisationen. In Deutschland werden für die Lieferungen, die von Erzeugerorganisationen ausgehandelt werden, häufig Musterverträge verwendet, die abgesehen von Angaben zur Qualität, zum Preis und zur Laufzeit künftig auch Angaben zur Milchmenge enthalten werden.

Verträge wurden insbesondere in Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben, in denen die Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern im Milchsektor nicht so stark genossenschaftlich geprägt sind. Abbildung 1 enthält einen Überblick über die auf die jeweilige Art der Vertragsbeziehung entfallenden Anteile der Kuhmilcherzeugung; unterschieden wird zwischen Lieferungen von Landwirten, die einer Genossenschaft angeschlossen sind, an Verarbeitungs- und Sammelgenossenschaften sowie Lieferungen von Landwirten an private Verarbeiter und im Rahmen anderer Vereinbarungen. Bei Letzteren geht es hauptsächlich um Lieferungen an private Abholer oder Handelsgesellschaften. Etwa 64 % aller Kuhmilchliefierungen werden von angeschlossenen Landwirten an ihre Verarbeitungs- oder Sammelgenossenschaft getätigt. Im Falle Frankreichs konnte keine Unterscheidung zwischen Lieferungen an Verarbeitungs- oder Sammelgenossenschaften

getroffen werden. In Deutschland werden die Lieferungen an private Verarbeiter überwiegend von Erzeugerorganisationen oder deren Vereinigungen getätigt. Im Allgemeinen wird berichtet, dass die Anteile, die auf die jeweilige Art von Vertragsbeziehung entfallen, in den letzten Jahren recht stabil waren. Gleichwohl berichteten mehrere Mitgliedstaaten (EE, IT, LV, AT, SK), dass die Lieferungen an private Abholer zugenommen haben, wenn auch der betreffende Anteil - ausgedrückt in absoluten Zahlen - recht gering ist.

Abbildung 1: Vertragsbeziehungen



3.2. ERZEUGERORGANISATIONEN (ARTIKEL 152 ABSATZ 3)

Die Mitgliedstaaten müssen Erzeugerorganisationen förmlich anerkennen, die aus Erzeugern im Milchsektor bestehen, auf Initiative der Erzeuger gebildet wurden und ein spezifisches Ziel verfolgen, das Folgendes einschließen kann: i) Sicherstellung einer planvollen und insbesondere in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachfragegerechten Erzeugung; ii) Bündelung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder; iii) Optimierung der Produktionskosten und Stabilisierung der Erzeugerpreise. Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass eine Erzeugerorganisation eine Mindestanzahl von Mitgliedern und/oder eine Mindestmenge an vermarktbareren Erzeugnissen haben muss, um anerkannt zu werden (siehe Anhang, Tabelle 3).

Bei allen anerkannten Erzeugerorganisationen geht es hauptsächlich um Kuhmilch, mit Ausnahme einer Erzeugerorganisation in Spanien, bei der es um Schafmilch geht. Eine große Zahl der insgesamt 228 Erzeugerorganisationen, die es in der Milchwirtschaft in der EU gibt, insbesondere in Deutschland und Italien, existierte bereits vor dem Inkrafttreten des Milchpakets. Gleichwohl hat die Zahl der Anerkennungen im Jahr 2013 zugenommen (BE + 1; CZ + 8; DE + 18; ES + 3; FR + 27). In Deutschland wurde im Jahr 2013 eine Vereinigung von Erzeugerorganisationen anerkannt, so dass es insgesamt zwei hiervon gibt. In mehreren Mitgliedstaaten sind die nationalen Rechtsvorschriften erst kürzlich in Kraft getreten.

Die recht unterschiedlichen Mindestanforderungen verdeutlichen die Schwierigkeit, für Ausgewogenheit zwischen dem Bestreben nach großen Erzeugerorganisationen mit dem Potenzial zur Stärkung der Verhandlungsmacht der Erzeuger und der Festlegung realistischer Schwellenwerte für einen Anreiz zur Gründung von Erzeugerorganisationen zu sorgen. Gleichwohl sollte beachtet werden, dass sich Erzeugerorganisationen im zweiten Schritt einer Vereinigung von Erzeugerorganisationen anschließen können, die dieselben Möglichkeiten für kollektive Verhandlungen wie eine Erzeugerorganisation hat, wenn auch in einem größeren Maßstab.

Die relativ günstige Marktentwicklung im vergangenen Jahr (siehe Punkt 2) dürfte für Landwirte wohl kein Anreiz gewesen sein, sich einer Erzeugerorganisationen anzuschließen.

In ihrem Bericht „**Analysis on the future developments in the dairy sector**“⁶ (Analyse der künftigen Entwicklungen im Milchsektor) regen Experten unter anderem an, die Rolle der Erzeugerorganisationen zu stärken, insbesondere indem dafür gesorgt wird, dass sie groß genug sind, um eine ausreichende Verhandlungsmacht zu haben.

Die im Rahmen der reformierten GAP⁷ vorgesehene Möglichkeit, bestimmte Vorschriften, die für anerkannte Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen (und für Branchenverbände) gelten, auf nicht angeschlossene Erzeuger auszudehnen und von nicht angeschlossenen Erzeugern obligatorische Beiträge zu verlangen, findet nunmehr auch auf die betreffenden Organisationen im Milchsektor Anwendung und dürfte einen Anreiz zur Gründung repräsentativer Organisationen darstellen.

Weitere Anreize, die Landwirte motivieren sollen, sich Erzeugerorganisationen anzuschließen, werden unter Punkt 3.8 behandelt.

3.3. KOLLEKTIVE VERHANDLUNGEN (ARTIKEL 149)

Zur Stärkung der Verhandlungsmacht von Milcherzeugern können sich Landwirte zu Erzeugerorganisationen zusammenschließen, die kollektiv die Vertragsbedingungen, darunter den Preis der Rohmilch, aushandeln können. Die Milchmenge, über die eine Erzeugerorganisation verhandeln kann, ist durch bestimmte, klar festgelegte Grenzen (nämlich 3,5 % der Erzeugung der EU, 33 % der nationalen Erzeugung des Mitgliedstaats) vorgegeben. Die Lieferungen angeschlossener Landwirte an ihre Verarbeitungsgenossenschaften können nicht Gegenstand gemeinsamer Verhandlungen im Rahmen des Milchpakets sein; hingegen können Sammelgenossenschaften Erzeugerorganisationen bilden, die kollektive Verhandlungen mit den Verarbeitern führen können.

Vier Mitgliedstaaten berichten, dass im Jahr 2013 Rohmilchlieferungen im Rahmen von Verträgen erfolgten, die kollektiv im Rahmen dieser Vorschrift ausgehandelt wurden.

⁶ Von Ernst & Young verfasste, externe Studie für die Generaldirektion Landwirtschaft und Entwicklung der Europäischen Kommission. Siehe: http://ec.europa.eu/agriculture/events/dairy-conference-2013_en.htm.

⁷ Artikel 164 und 165 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

Tabelle 2: Jeweilige Kuhmilchliefierungen, die im Jahr 2013 im Rahmen kollektiv verhandelter Verträge erfolgten

Mitgliedstaat	Menge an Kuhrohmilch x 1 000 Tonnen	Geschätzter Anteil an den Lieferungen
Tschechische Republik	445	18 %
Deutschland	11 158	33 %
Spanien	255	4 %
Frankreich	2 689	11 %

In Deutschland entfallen auf zwei Vereinigungen von Erzeugerorganisationen sowie 143 Erzeugerorganisationen fast alle Milchlieferungen an Verarbeiter, die keiner Genossenschaft angeschlossen sind. In Frankreich wurden die Verhandlungen über immerhin fast 90 % der jährlichen vermarktaren Milchmenge der anerkannten Erzeugerorganisationen kollektiv geführt, während in Spanien die Verhandlungen über etwa 16 % der vermarktaren Milchmenge der anerkannten Erzeugerorganisationen kollektiv geführt wurden. Außerdem meldete Spanien Lieferungen von 68 000 Tonnen Schafmilch im Jahr 2013 – erzeugt worden waren 571 000 Tonnen. Da über die Lieferungen der angeschlossenen Landwirte an die betreffenden Verarbeitungsgenossenschaften nicht im Rahmen des Milchpakets verhandelt werden kann, besteht nach wie vor Spielraum für kollektive Verhandlungen, nur nicht in Deutschland und denjenigen Mitgliedstaaten, in denen der Anteil genossenschaftlich organisierter Verarbeiter hoch ist.

3.4. STEUERUNG DES ANGEBOTS BEI KÄSE MIT GESCHÜTZTER URSPRUNGSBEZEICHNUNG ODER GESCHÜTZTER GEOGRAFISCHER ANGABE (ARTIKEL 150)

Angesichts der wichtigen Rolle von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder geschützter geografischer Angabe (g.g.A.), insbesondere für strukturschwache ländliche Gebiete, und um den Mehrwert und die Qualität zu sichern, ist es den Mitgliedstaaten gestattet, auf Anfrage einer Erzeugerorganisation, eines Branchenverbands oder einer für die g.U./g.g.A. zuständigen Vereinigung Bestimmungen zur Steuerung des Angebots an Käse mit g.U./g.g.A. anzuwenden. Bisher haben zwei Mitgliedstaaten Bestimmungen zur Steuerung des Angebots an Käse erlassen. Frankreich hat Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Käse „Comté“ erlassen, die ab dem 1. April 2012 anwendbar sind, und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Käse „Beaufort“, die ab dem 27. Februar 2014 anzuwenden sind; Italien hat Bestimmungen für den Käse „Asiago“ erlassen, die ab dem 12. Februar 2014 anzuwenden sind. In beiden Mitgliedstaaten werden derzeit weitere Anfragen geprüft oder ausgearbeitet.

3.5. BRANCHENVERBÄNDE (ARTIKEL 157 ABSATZ 3)

Besondere Vorschriften für Branchenverbände im Milchsektor ermöglichen es den Akteuren der Milchversorgungskette, Gespräche zu führen und eine Reihe von Tätigkeiten

durchzuführen, die unter bestimmten Bedingungen teilweise von den Wettbewerbsvorschriften (Artikel 210) ausgenommen werden können. Bei diesen gemeinsamen Tätigkeiten geht es unter anderem um die Verbesserung der Kenntnisse und der Transparenz in der Erzeugung und im Markt, die Absatzförderung, die Forschung, die Innovation und die Verbesserung der Qualität. Die Branchenverbände sollten aus Vertretern der Rohmilcherzeuger und Vertretern mindestens einer der folgenden Stufen der Versorgungskette gebildet werden: Verarbeitung oder Handel, einschließlich des Vertriebs.

Branchenverbände für den Milchsektor wurden in Spanien (einer für Kuh-, Schaf- und Ziegenmilch), in Frankreich (einer für Kuhmilch, einer für Ziegenmilch und zwei für Schafmilch), in Ungarn (für Kuhmilch) und in Portugal anerkannt. Sie sind in der Regel auf nationaler Ebene tätig, mit Ausnahme der beiden Branchenverbände für Schafmilch in Frankreich, die regional tätig sind. Sie erstrecken sich sämtlich auf die Erzeugung und die Verarbeitung, während der Einzelhandel lediglich durch den Branchenverband in Ungarn vertreten wird.

Eine Verhaltensweise eines französischen Branchenverbands, die insbesondere die Verbreitung bestimmter Marktinformationen und Wirtschaftsindikatoren betrifft, wurde im Rahmen von Artikel 177a der Verordnung (EU) Nr. 1234/2007⁸ akzeptiert.

3.6. VERPFLICHTENDE ANGABEN IN BEZUG AUF MILCHLIEFERUNGEN (ARTIKEL 151)

Um nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung auf Marktentwicklungen reagieren und für Transparenz sorgen zu können, ist nach diesem Artikel vorgeschrieben, dass rechtzeitig Angaben zu den gelieferten Milchmengen gemacht werden. Er gilt ab dem 1. April 2015. Durchführungsvorschriften werden derzeit erarbeitet.

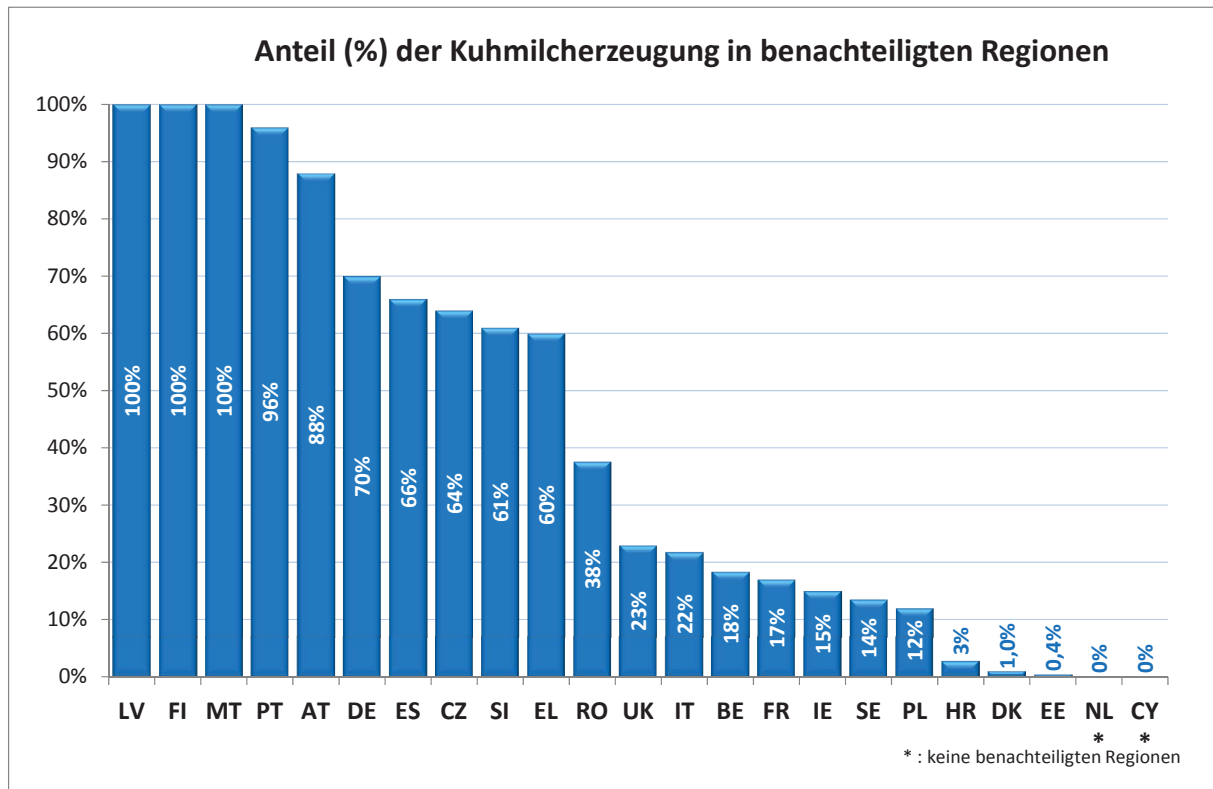
3.7. DIE AUSWIRKUNGEN DES MILCHPAKETS AUF DIE MILCHERZEUGER UND DIE MILCHERZEUGUNG IN BENACHTEILIGTEN REGIONEN

Da es im Zusammenhang mit der Milcherzeugung keine einheitliche Definition des Begriffs „benachteiligte Region“ gibt, wurden die Mitgliedstaaten nach den Kriterien gefragt, die sie in diesem Zusammenhang anwenden. Die Mitgliedstaaten beziehen sich zumeist auf Berggebiete, aber auch auf durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete und durch die Aufgabe von Nutzflächen bedrohte benachteiligte Gebiete sowie benachteiligte Gebiete im Allgemeinen und Regionen in äußerster Randlage (z. B. die Azoren). Einige Mitgliedstaaten wenden Abstufungen der Nachteile an und/oder fügen spezifische Kriterien hinzu, z. B. Abgelegenheit, Insellage, fragmentierte Struktur, Bodenbeschaffenheit, Klima, geringe Milcherträge, hohe Produktionskosten usw., die zumeist im Zusammenhang mit den jeweiligen nationalen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums stehen. Einige Mitgliedstaaten (BG, LT, LU, HU, MT, SK) berichten, dass ihnen zu diesem Aspekt keine Daten vorliegen.

Ausgehend von diesen recht uneinheitlichen Definitionen des Begriffs „benachteiligtes Gebiet“ wurden die folgenden Daten und Entwicklungen erfasst:

⁸ Nimmehr Artikel 210 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

Abbildung 2: Milcherzeugung in benachteiligten Regionen



Die allgemein rückläufige Entwicklung der Zahl der Milcherzeuger in allen Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren lässt sich auch in diesen benachteiligten Regionen beobachten, wenngleich der Rückgang in Polen den Angaben zufolge stärker ist als in nicht benachteiligten Regionen. Auf der anderen Seite ist der Rückgang in den Berggebieten Frankreichs, Österreichs und Sloweniens weniger ausgeprägt als in anderen Regionen, während Spanien eine Verlangsamung des Rückgangs der Zahl der Milcherzeuger seit dem Jahr 2006 meldet, in dem die Direktzahlungen im Milchsektor eingeführt wurden. In den benachteiligten Regionen Estlands, Griechenlands und Polens sind die Milcherzeugungsmengen rückläufig, in den benachteiligten Regionen Deutschlands, Irlands, Lettlands und Österreichs steigen sie hingegen. Spanien verzeichnete insbesondere in dünn besiedelten Regionen eine deutliche Steigerung der Erzeugung (auf diese Regionen entfallen fast 40 % der nationalen Lieferungen).

Soweit Daten verfügbar sind, lässt sich feststellen, dass die vertraglichen Vereinbarungen in benachteiligten Regionen mehr oder weniger denjenigen ähneln, die unter Punkt 3.1 beschrieben sind, wobei jedoch in Belgien, Irland, Italien, Polen, Schweden und Frankreich ein höherer Anteil von Lieferungen an Verarbeitungsgenossenschaften zu verzeichnen ist. Es liegen kaum Angaben zu den Tätigkeiten von Erzeugerorganisationen in benachteiligten Regionen vor – lediglich Frankreich hat angegeben, dass 14 der 36 Erzeugerorganisationen teilweise in solchen Regionen tätig sind, wenn auch keine Mitteilungen über kollektiv in solche Regionen geführte Verhandlungen im Sinne von Artikel 149 eingingen.

Laut Angaben der Mitgliedstaaten hat sich das Milchpaket nicht erheblich auf den Milchsektor in benachteiligten Regionen ausgewirkt, insbesondere da die Vorschriften erst kürzlich vorgesehen wurden und da der Zeitraum der tatsächlichen Anwendung zu kurz war. Außerdem konnten die meisten Mitgliedstaaten keine detaillierten Daten zu diesem Aspekt bereitstellen.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass die jeweilige Lage und Entwicklung im Milchsektor der benachteiligten Regionen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat recht unterschiedlich sind und eines zielgerichteten Ansatzes bedürften. Ähnliche Feststellungen trifft das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. Dezember 2013 zu der Aufrechterhaltung der Milchproduktion in Berggebieten, benachteiligten Gebieten sowie Gebieten in äußerster Randlage nach Auslaufen der Milchquote⁹. Mit den laufenden und neuen Maßnahmen im Rahmen der reformierten GAP ist für eine solche Ausrichtung gesorgt.

Im Rahmen ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums¹⁰ können die Mitgliedstaaten den besonderen Bedürfnissen des Milchsektors mit einem strategischen Ansatz gerecht werden, indem sie maßgeschneiderte, thematische Teilprogramme erarbeiten, die z. B. auf die Umstrukturierung der Milcherzeugung ausgerichtet sind, falls sich der Sektor spezifisch auf die Entwicklung des ländlichen Gebiets oder in Berggebieten auswirkt. Des Weiteren werden im Rahmen der Stützung der aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete Zahlungen zum Ausgleich der Einkommensverluste und der zusätzlichen Kosten in denjenigen Gebieten geleistet, in denen die landwirtschaftliche Erzeugung aus naturbedingten Gründen beeinträchtigt ist. Hiervon könnten natürlich auch Milcherzeuger betroffen sein, sofern sie in einem benachteiligten Gebiet wirtschaften. Diese Zahlungen sind besonders wichtig, um die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zu verhindern. Des Weiteren ist in der neuen Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums die Obergrenze der Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete erhöht worden – von 250 auf 450 EUR/ha in Berggebieten und von 150 auf 250 EUR/ha in sonstigen benachteiligten Gebieten.

Im Rahmen der Vorschriften über die Direktzahlungen¹¹ können die Mitgliedstaaten z. B. beschließen, Milchbauern eine fakultative gekoppelte Stützung zu gewähren, und zwar bis zu einer bestimmten Obergrenze des jeweiligen nationalen Finanzrahmens und in dem Umfang, der erforderlich ist, um einen Anreiz zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus zu schaffen. Diese gekoppelte Stützung wird zielgerichtet nur jenen Sektoren oder jenen Regionen gewährt, in denen sich spezifische Landwirtschaftsformen bzw. Agrarsektoren, denen aus wirtschaftlichen, sozialen oder Umweltgründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt, in Schwierigkeiten befinden. Außerdem können die Mitgliedstaaten beschließen, eine Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen zu gewähren; für diese Zahlungen können sie bis zu 5 % des nationalen Finanzrahmens verwenden.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0577+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).

Ferner wird mit den Regelungen der EU für die Regionen in äußerster Randlage der Union im Rahmen der Programme zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und die Insellage zurückzuführenden Probleme („POSEI-Programme“)¹² den geografischen und wirtschaftlichen Nachteilen dieser Regionen, etwa der Abgelegenheit, der Insellage, der geringen Fläche, den schwierigen Relief- und Klimabedingungen sowie der wirtschaftlichen Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen, Rechnung getragen.

Erwähnenswert ist, dass 14 Mitgliedstaaten dem Milchsektor im Zeitraum von 2010 bis 2013 eine besondere Stützung nach Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 gewährt haben; insgesamt wurde ein Betrag von etwa 1 Mrd. EUR zugeteilt.

3.8. MÖGLICHE ANREIZE FÜR BETRIEBSINHABER, IN VEREINBARUNGEN ÜBER GEMEINSCHAFTLICHE ERZEUGUNG EINZUTRETEN

In den Antworten auf den Fragebogen (siehe Punkt 3) schlägt eine Reihe von Mitgliedstaaten als geeigneten Anreiz für Betriebsinhaber, in Vereinbarungen über gemeinschaftliche Erzeugung einzutreten, eine finanzielle Stützung insbesondere von Erzeugerorganisationen vor (einige der Mitgliedstaaten verweisen als Beispiel auf den Obst- und Gemüsektor). In anderen Antworten wird angeregt, die Fähigkeit von Erzeugerorganisationen zur Übernahme weiterer Aufgaben, die über die kollektiven Verhandlungen der Rohmilchanlieferungen hinausgehen, auszubauen, z. B. sich stärker in die Regulierung von Märkten einzubringen oder gemeinsam Verhandlungen mit Futtermittellieferanten oder Rindermästern zu führen. Ferner wurden Informationskampagnen zur besseren Unterrichtung über die Vorteile der Mitgliedschaft in einer Erzeugerorganisation und die Bekanntmachung erfolgreicher Beispiele vorgeschlagen. Nach Auffassung einer anderen Gruppe von Mitgliedstaaten sind solche Anreize nicht erforderlich; sie verweist auf die gut entwickelte genossenschaftliche Struktur im jeweiligen Milchsektor.

In diesem Zusammenhang bietet die reformierte Politik der Entwicklung des ländlichen Raums insbesondere die folgenden Möglichkeiten:

- Die Förderung der Gründung von Erzeugergruppierungen wurde im Zeitraum 2014-2020 auf Erzeugerorganisationen ausgeweitet.
- Mit der neuen Maßnahme für die Zusammenarbeit (potenziell unter Einbeziehung von Erzeugergruppierungen, Genossenschaften und Branchenverbänden) ist die Möglichkeit der Förderung gegeben, z. B. der Förderung der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren, kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte sowie der Zusammenarbeit kleiner Marktteilnehmer bei der Organisation gemeinsamer Arbeitsabläufe und der gemeinsamen Nutzung von Anlagen. In Kombination mit der Förderung im Rahmen der Investitionsmaßnahme können höhere Beihilfesätze für kollektive Investitionen gewährt werden (möglich ist ein Anstieg um bis zu 20 Prozentpunkten).
- Gruppierungen von Landwirten können zusätzlich noch in den Genuss einer Reihe von

¹² Verordnung (EU) Nr. 228/2013 (ABl. L 78 vom 20.3.2013, S. 23).

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums kommen, etwa der Investitionsförderung und der Teilnahme an Qualitätsregelungen sowie von Maßnahmen zur Unterrichtung und Absatzförderung, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen usw.

4. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Lage auf dem Milchmarkt in der EU ist derzeit günstig und die Aussichten sind mittelfristig gut, wenn es auch immer wieder zu starken Preisschwankungen kommen dürfte.

Die Vorschriften des Milchpakets sind in nationales Recht umgesetzt worden. zwölf Mitgliedstaaten haben verbindlich vorgeschriebene Verträge zwischen Landwirten und Verarbeitern vorgesehen. In zwei anderen Mitgliedstaaten haben sich die Organisationen, denen die Landwirte und Verarbeiter angeschlossen sind, auf Verhaltenskodizes geeinigt, die sich an dem Milchpaket orientieren.

Fast alle Mitgliedstaaten haben nationale Kriterien für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen angenommen, wenn auch einige erst kürzlich. In sechs Mitgliedstaaten waren Ende 2013 insgesamt 228 Erzeugerorganisationen anerkannt, von denen einige bereits vor dem Inkrafttreten des Milchpakets bestanden. Die Gründung von (neuen) Erzeugerorganisationen erfordert Zeit und natürlich ein starkes Engagement der Landwirte selbst. Die seit kurzem zu verzeichnende, günstige Marktentwicklung und die günstige Marktprognose dürften den Landwirten nicht Anreiz dazu sein, sich einer Erzeugerorganisation anzuschließen. Vor diesem Hintergrund wurden mit der reformierten Politik der Entwicklung des ländlichen Raums mögliche Anreize für Betriebsinhaber geschaffen, in Vereinbarungen über eine gemeinschaftliche Erzeugung einzutreten (Förderung der Gründung von Erzeugerorganisationen, neue Maßnahmen für die Zusammenarbeit und Förderfähigkeit von Betriebsinhabergruppen hinsichtlich einer Reihe von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums). Des Weiteren dürften die Möglichkeit, bestimmte Vorschriften der Erzeugerorganisationen auf Nichtmitglieder auszudehnen, und die Möglichkeit, obligatorische Beiträge von Nichtmitgliedern zu erheben, zur Gründung großer Erzeugerorganisationen anregen.

Im Rahmen des Milchpakets haben anerkannte Erzeugerorganisationen in vier Mitgliedstaaten kollektive Verhandlungen geführt. Diese Verhandlungen haben im Jahr 2013 in der Tat zu Lieferungen geführt, die zwischen 4 % und 33% der Gesamtlieferungen in dem betreffenden Mitgliedstaat ausmachten.

Die Steuerung des Angebots bei Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder geschützter geografischer Angabe (g.g.A.) ist bislang von zwei Mitgliedstaaten für drei Käse vorgesehen worden. Weitere Initiativen wurden angekündigt.

Die obengenannten Möglichkeiten der Ausdehnung von Vorschriften und der Erhebung von Finanzbeiträgen gelten auch für Branchenverbände und können einen Anreiz bieten, solche Verbände zu gründen. Bislang haben vier Mitgliedstaaten Branchenverbände anerkannt.

Es ist noch zu früh, um zu beurteilen, ob sich das Milchpaket erheblich auf den Milchsektor in benachteiligten Regionen ausgewirkt hat. Insoweit Daten verfügbar sind und ausgehend von

den vielfältigen Kriterien, die die Mitgliedstaaten anwenden, um „benachteiligte Regionen“ zu ermitteln, lässt sich feststellen, dass die Entwicklung der Milcherzeugung in diesen Regionen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von Region zu Region innerhalb desselben Mitgliedstaats sehr unterschiedlich ist. Dennoch geht aus den Angaben mehrerer Mitgliedstaaten hervor, dass der Anteil der Lieferungen an genossenschaftlich organisierte Verarbeiter in benachteiligten Regionen höher als in anderen Regionen ist. Es war nicht möglich, konkrete Daten zu den Tätigkeiten von Erzeugerorganisationen in benachteiligten Regionen zu erhalten.

Auf der Konferenz „The EU dairy sector: developing beyond 2015“ (Der Milchsektor in der EU und seine Entwicklung nach dem Jahr 2015), die am 24. September 2013 in Brüssel stattfand, wurde die Idee geboren, eine Europäische Marktbeobachtungsstelle für den Milchsektor zu gründen; die Dienststellen der Kommission sind derzeit mit der Verwirklichung dieser Idee befasst. Die im Geschäftsbereich der Europäischen Kommission anzusiedelnde Beobachtungsstelle wird für die Verbreitung von Marktdaten und kurzfristigen Analysen für den Milchmarkt zuständig sein und sie soll ihre Aufgaben unter Einbindung von Erzeugern, Verarbeitern, des Einzelhandels sowie unabhängiger Experten wahrnehmen und sich zum Ziel setzen, den zunehmenden Bedarf an Transparenz mittels ausführlicher und aktueller Informationen zu befriedigen. Die Interessenträger steuern ihr Fachwissen und ihre Marktkenntnissen bei, so dass dem quantitativen Konzept der Datenerhebung und der Marktanalyse ein qualitativer Aspekt hinzugefügt wird. Letztlich besteht das Ziel darin, den Wirtschaftsteilnehmern quantitative und qualitative Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie ihre Kenntnis des Marktes verbessern und unternehmerische Entscheidungen treffen können. Die Beobachtungsstelle wird außerdem in der Lage sein, die Dienststellen der Kommission frühzeitig zu warnen, wenn die Marktlage dies erfordert.

Im Rahmen der neuen GAP (2014-2020) wurde für den Milchsektor ein Sicherheitsnetz vorgesehen (Interventionsankäufe von Butter und Magermilchpulver, Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter, Magermilchpulver und Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder geschützter geografischer Angabe (g.g.A.)) und es wurde ein Regelwerk geschaffen, das es der Kommission ermöglicht, auf außergewöhnliche Umstände zu reagieren (z. B. den Zeitraum der Interventionsankäufe zu verlängern, Beihilfe für die private Lagerhaltung von sonstigen Milcherzeugnissen zu gewähren, Ausfuhrerstattungen zu zahlen, für Vereinbarungen und Beschlüsse anerkannter Organisationen, die bestimmte Maßnahmen ergreifen wollen, eine befristete Ausnahme von den Wettbewerbsvorschriften zu gestatten und antizyklische Sonderzahlungen zu leisten). Außerdem kommen die Milcherzeuger in den Genuss von Direktzahlungen und Programmen zur Entwicklungen des ländlichen Raums, wobei die Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum haben, um Maßnahmen speziell auf den Milchsektor auszurichten.

Die Prognose für die Milchmärkte weltweit ist nach wie vor gut. Allerdings bleiben Zweifel bestehen, ob mit dem Regelungsrahmen der EU extreme Marktschwankungen oder Krisen nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung bewältigt werden können, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung der ausgewogenen Entwicklung der Milcherzeugung in der gesamten Europäischen Union und die Vermeidung einer extremen Konzentration in den produktivsten Gebieten.

Die Gründung der Europäischen Marktbeobachtungsstelle für den Milchsektor wird der Kommission helfen, die Marktentwicklungen besser zu verfolgen und vorausschauend Bestimmungen zur Errichtung eines Sicherheitsnetzes vorzusehen. Es wurde verschiedentlich angeregt, das Vorhaben weiterzuverfolgen und die verfügbaren Instrumente auszubauen. Es wurden insbesondere Vorschläge gemacht, wie die EU mit Mitteln ausgestattet werden kann, um in Krisensituationen eine existenzfähige Milcherzeugung aufrechtzuerhalten, die schädlichen Folgen für die Milcherzeugung in benachteiligten Regionen besser zu bewältigen und Instrumente vorzusehen, mit denen einem starken Anstieg der Erzeugung, der sich ernsthaft auf die langfristige Stabilität des Marktes auswirken könnte, entgegenzuwirken. Es wurden auch Fragen laut, wie Marktteilnehmer für die Entscheidung, Entwicklungsmöglichkeiten wahrzunehmen und zur Krisenbewältigung beizutragen, verantwortlich gemacht werden können.

Die Kommission wird die Diskussion weiterführen, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen. Sie wird insbesondere prüfen, ob und inwieweit zusätzliche Instrumente für eine bessere Prävention und Handhabung von Krisensituationen und Marktschwankungen vorgesehen werden sollten. Außerdem ist eine weitere Analyse erforderlich, um zu effizienteren Wegen zur Stützung des Milchsektors zu gelangen und auf diese Weise – nach 30 Jahren Milchquoten - zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Milchangebots in der gesamten EU beizutragen. Die Diskussion über das bereits geltende Instrumentarium und die Notwendigkeit zusätzlicher Instrumente wird unverzüglich und noch vor dem nächsten Bericht der Kommission über die Funktionsweise des Milchpakets und die Marktentwicklung, der im Jahr 2018 vorgelegt werden soll, geführt werden.