



Council of the
European Union

Brussels, 4 March 2016
(OR. en, de)

6484/16
ADD 25

AGRI 93
AGRIFIN 17
AGRIORG 12

NOTE

From: General Secretariat of the Council
To: Delegations
Subject: Market situation

Further to the ministerial lunch discussion held on 15 February 2016 and in preparation of the March "Agriculture and Fisheries" Council, delegations will find attached a note from the German delegation on the above-mentioned subject (English language translation will follow).

Deutsches Positionspapier zu möglichen Maßnahmen für die Märkte Milch und Schweinefleisch

1. Schwierige Lage der europäischen und deutschen Landwirtschaft

Die wirtschaftliche Lage der Betriebe und die Situation für die Erzeugerpreise sind unbefriedigend. Die Ursachen liegen nicht nur in einzelnen Entscheidungen oder Marktentwicklungen. Der Übergang von der staatlichen Mengenregulierung zu einem durch die Marktteilnehmer verantwortungsbewusst gestalteten freien Marktmechanismus im Milchsektor verläuft schwieriger als erwartet. Die Rahmenbedingungen der Kapitalmärkte sowie die hohen Preise unter dem Schutz der Mengenregulierung in den Jahren 2013 und 2014 verleiteten bei Annahme der Fortschreibung des Preisniveaus zu Investitionen, die bei dauerhaft niedrigen Marktpreisen diese Betriebe in wirtschaftliche Schieflage bringen können. Dies wiederum führt tendenziell zur Ausweitung der Milchproduktion um zu versuchen, über einen erhöhten Umsatz die gefallenen Preise zu kompensieren; damit verschärfte sich der Angebotsüberhang. Die zurückhaltende Nachfrage des Weltmarkts, z. B. in China und auf anderen asiatischen Märkten, und Handelsbeschränkungen, wie etwa das russische Einfuhrverbot für viele europäische Lebensmittel, sind weitere verschärfende Faktoren der Marktlage. Diese Rahmenbedingungen gelten auch für andere Produktbereiche, z. B. Schweinefleisch: Dieser Sektor ist zwar an derartige Marktvolatilitäten besser angepasst, erfährt aber aktuell eine schon lang anhaltende Niedrigpreisphase.

Bei einem Anhalten der schwierigen Marktsituation entsteht im Jahresverlauf neuer Handlungsbedarf, damit die Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe gesichert und die Auswirkungen der derzeitigen Marktkrise über ein Sicherheitsnetz gemildert werden. Die Direktzahlungen sind ein wesentliches Element dieses Sicherheitsnetzes. Insbesondere die Basisprämie im Direktzahlungssystem dient der Risikoabsicherung und Einkommensstabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe. Den spezifischen Belangen benachteiligter Regionen kann darüber hinaus durch die in der zweiten Säule angebotenen Instrumente Rechnung getragen werden.

Eine multifunktionale Landwirtschaft mit vielfältiger Struktur braucht gerade in schwieriger Zeit einen stabilen und verlässlichen agrarpolitischen Rahmen auf EU-Ebene. Der Mehrjährige Finanzrahmen muss diese Stabilität weiterhin gewährleisten, um die Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen für die junge Generation zu erhalten.

2. Stärkung der Liquidität von landwirtschaftlichen Betrieben, neues Hilfspaket auf EU-Ebene

Die Liquiditätssituation ist in vielen Betrieben – größeren, aber vor allem kleineren und mittleren – so schwierig, dass Strukturveränderungen, die eine flächendeckende Landbewirtschaftung in Frage stellen, nicht auszuschließen sind. Deswegen können im Laufe des Jahres weitere Liquiditätshilfen und einkommensverbessernde Maßnahmen erforderlich werden. Dazu ist ein neues Maßnahmenpaket der EU mit einer zielgerichteten Hilfe geeignet. Die EU-Mittel müssen dann erneut – wie beim ersten EU-Hilfspaket im Jahr 2015 – auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Die Mittel sollten bei der nationalen Umsetzung die bäuerlichen Betriebe dabei unterstützen, ihre aktuellen Liquiditätsprobleme infolge der starken Preisrückgänge zu lösen.

Die Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen sollte aus Umschichtungen im Agrarhaushalt erfolgen, da eine Kürzung der Direktzahlungen angesichts der anhaltend schwierigen Einkommenslage der europäischen Landwirtschaft nicht vertretbar ist.

Bei der Umsetzung ist auf unbürokratische Regelungen zu achten, die den Mitgliedstaaten eine zügige Umsetzung von gezielten Maßnahmen ermöglichen.

3. Funktionierende Märkte – Verantwortung aller Marktteilnehmer

Der Weg zur Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) muss mit flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Nachdem unter den Bedingungen globalisierter Märkte und internationaler Verflechtungen eine Rückkehr zu einer schwerfälligen und unflexiblen staatlichen Mengenregulierung in der EU nicht umsetzbar und faktisch nicht preiswirksam wäre, ist marktkonformes, verantwortungsvolles Handeln aller Marktteilnehmer das Mittel der Wahl. Der Markt muss für alle Beteiligten eine wirtschaftlich auskömmliche Teilnahme ermöglichen.

Dies heißt, dass marktwirksame und marktverantwortliche Entscheidungen zur Mengensteuerung und zur Preisfindung von allen Beteiligten mit Blick auf die Wirkung für alle Glieder der Wertschöpfungskette getroffen werden müssen. Das Marktrisiko muss in diesem Sinne durch geeignete Maßnahmen von allen Wirtschaftsbeteiligten gleichermaßen getragen und darf nicht allein auf die Landwirtschaft abgewälzt werden.

Im Hochrangigen Forum zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette müssen dazu nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Stärkung der landwirtschaftlichen Erzeuger in der Kette erarbeitet werden. Die von Kommissar Hogan eingerichtete Task Force muss weitergehende Maßnahmenvorschläge machen, die zur Verbesserung der Wertschöpfung in der gesamten Lebensmittelkette beitragen und der Landwirtschaft einen angemessenen Anteil daran mit den Erzeugerpreisen sichern. In sinnvoller Ergänzung muss eine eigene High-Level-Gruppe Milch eingerichtet werden, um die spezifischen Probleme des Milchsektors zu beraten.

Die Überlegungen der Kommission zum vorgezogenen Bericht über das Milchpaket müssen unter Berücksichtigung der kartellrechtlichen Aspekte in die Beratungen einfließen. Agrarpolitisch muss dabei die „Augenhöhe“ der Erzeuger der Maßstab sein. Es müssen Szenarien erarbeitet werden, die Rahmenbedingungen skizzieren, damit Erzeugerorganisationen und Branchenverbände die Marktstellung von Land- und Ernährungswirtschaft verbessern und sie so die Märkte im Sinne der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe besser beeinflussen können. Die verarbeitenden Unternehmen haben daher mit dem Handel eine Schlüsselstellung, um Angebot und Nachfrage in ein ausgewogenes Gleichgewicht zu bringen.

4. Sicherheitsnetz – schlagkräftigere und wirksamere Maßnahmen

Intervention und private Lagerhaltung sind als Sicherheitsnetz gegen außergewöhnliche und schwerwiegende Marktstörungen unverzichtbar. Ihre nahtlose Fortführung für den Milchsektor bis September 2016 bestätigt dies. Eine Anhebung von Interventionspreisen würde dagegen am Markt die falschen Preissignale setzen: auf der Erzeugerseite das Signal, die Produktion weiter zu steigern; auf der Abnehmerseite das Signal, die Preise auf dem niedrigen Niveau der Intervention festzuschreiben. Die Perspektive auf bessere Marktpreise würde damit untergraben.

Damit das Sicherheitsnetz seine Rolle bei der Stabilisierung der Märkte schlagkräftiger und durchsetzungsfähiger erfüllen kann, muss die Kommission Vorschläge für eine effektivere Anwendung und Ausgestaltung der Krisenmaßnahmen vorlegen. Dazu müssen sowohl die bestehenden Beschränkungen auf den Prüfstand gestellt als auch der vorhandene rechtliche Spielraum genutzt werden. Hierbei könnten in einer besonders schwierigen Marktsituation auch Möglichkeiten kurzfristiger, unangekündigter EU-weiter oder regionaler Maßnahmen geprüft werden.

Weitere Maßnahmen der Eingrenzung von Preisschwankungen als mögliche Instrumente der Marktpolitik müssen intensiv diskutiert werden. So müsste beispielsweise die rechtliche Ausgestaltung von Waretermingeschäften, Absicherungsfonds etc. geprüft werden, auch wenn solche Maßnahmen kurzfristig keine Wirkung entfalten können.

Zusätzliche Belastungen der Wirtschaft müssen unbedingt vermieden werden. So sind Marktstörungen bei der Auslagerung von Waren aus der Intervention oder der privaten Lagerhaltung, Störungen des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt und Beeinträchtigungen des Wettbewerbs zu vermeiden.

5. Weitere Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Absatzförderung sollte weiterentwickelt, stärker auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet und insbesondere in der administrativen Umsetzung vereinfacht werden.

Im Bereich der nationalen Beihilfen sollte die De-minimis-Schwelle für die Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse angehoben werden, um Spielräume nutzen zu können (von derzeit 15.000 Euro in einem Zeitraum von drei Steuerjahren auf 30.000 Euro).

Die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie der Landwirtschaft müssen durch Investitionsanreize gestärkt werden. Die Europäische Investitionsbank soll hierzu praktikable Vorschläge vorlegen, und diese sollten dann im Agrarrat diskutiert werden. Auch hierfür ist eine Anhebung der De-minimis-Schwellen hilfreich, um einzelstaatliche Unterstützungsmaßnahmen gezielt durchführen zu können.

Die Abschaffung nicht-tarifärer Marktzugangshemmnisse ist ein zentrales Element, um in der akuten Krise des Milch- und Schweinefleischsektors zu helfen. Die Kommission sollte in einem intensiven Dialog mit Russland auf die Aufhebung der veterinär- und pflanzenschutzrechtlichen Einfuhrbeschränkungen hinwirken. Gleichzeitig ist es notwendig, neue Absatzmärkte zu erschließen, um die Abhängigkeit von einzelnen Exportmärkten zu verringern. Auch hier ist die Abschaffung nicht-tarifärer Marktzugangshemmnisse ein zentrales Element. Bei allen Maßnahmen sollte der Fokus auf der Erschließung von hochpreisigen Absatzmärkten für europäische Qualitätsprodukte mit hoher Wertschöpfung liegen. Dabei müssen negative Auswirkungen auf den Märkten von Entwicklungsländern vermieden werden.

Für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Land- und Ernährungswirtschaft ist ein dynamischer und offener Binnenmarkt unverzichtbar. Direkte und indirekte Behinderungen des gegenseitigen Marktzugangs und Marktfragmentierung sind mit den Zielen des Binnenmarktes nicht vereinbar und verhindern die Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen.
