

## **Kommentar des European Milk Board zu den Vorschlägen der EU High Level Expert Group on Milk**

Die High Level Expert Group on Milk (HLGM) wurde von der EU-Kommission und dem EU-Agrarministerrat einberufen, nachdem Milcherzeugerinnen und Milcherzeuger in ganz Europa mit vielen Maßnahmen die Öffentlichkeit auf die fatalen ökonomischen Folgen der europäischen Milchpolitik aufmerksam gemacht haben. Einen Rückgang der Milcherzeugerpreise um 25 bis über 50 Prozent ist durch aus ihrer Sicht falsche Beschlüsse der Milchmarktpolitik der Europäischen Union mit verursacht worden: Zu einer Zeit sinkender Absatzmengen seit Ende 2007 ist die Milcherzeugung (Quote) durch Beschlüsse im März 2008 und November 2008 faktisch freigegeben worden, so dass es zu einem deutlichen Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage kam. Durch die fehlende Verhandlungsposition der Milcherzeuger am Markt waren die Milcherzeuger dem Verfall der Milchpreise wehrlos ausgeliefert. Die EU sah sich gezwungen, die öffentliche Lagerhaltung und Maßnahmen zur weiteren Verbilligung der Ausfuhren (Exportsubventionen) wieder einzusetzen.

Mit der Einsetzung der High Level Expert Group haben Kommission und Rat der EU die Notwendigkeit des Gegensteuerns anerkannt, denn der Auftrag, den die HLG mit auf den Weg bekam, war kein geringerer als Instrumente zu erarbeiten, die eine Balance zwischen Angebot und Nachfrage am Markt und einen stabilen und transparenten Markt erreichen können.

Mit großer Spannung wurde dieser Bericht erwartet, doch die Spannung lässt nach, wenn der Leser in die Lektüre der einzelnen Empfehlungen eintaucht. Die Einrichtung der EU High Level Expert Group bot die echte Chance, sich fundiert Gedanken über die Zukunft des Milchsektors und der Instrumente, die es für seine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Gestaltung braucht zu machen. Es gab einige gute Ideen und Ansätze, es wurde in vielen Sitzungen und unter großem logistischen und finanziellen Aufwand diskutiert.

In der Zielsetzung der EU HLG heißt es wörtlich: Zu Rahmenbedingungen arbeiten, die dazu beitragen können, den Milchmarkt und die Erzeugereinkommen zu stabilisieren sowie die Transparenz auf dem Milchmarkt zu erhöhen.

In dieser Formulierung fehlen aus EMB-Sicht gleich zwei wesentliche Punkte: die Sicherung der Deckung der Vollkosten der Milcherzeugung im wesentlichen aus dem Markt und die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Versorgung der Verbraucher mit Milch in allen Regionen Europas.

Was nützt ein stabiles Einkommen auf einem Niveau, das keinen Fortbestand des Milchbetriebes ermöglicht? Was nützt Transparenz, wenn sie nicht im Sinne der Gesellschaft genutzt wird?

Im folgenden gehen wir auf die einzelnen Vorschläge der hochrangigen Expertengruppe ein und untersuchen sie auf ihre Wirksamkeit für die Stärkung der Position der Milcherzeuger am Markt und damit auch auf die zukünftige Versorgung der Verbraucher mit qualitativ hochwertiger Milch.

### **VERTRAGSBEZIEHUNGEN**

Die HLG erkennt in diesem Kapitel zu Vertragsbeziehungen die Probleme am Milchmarkt deutlich. Die schwache Position der Milcherzeuger am Markt führe zu unfairen Geschäftspraktiken und die Erzeuger wüssten oft erst lange nach Abgabe, welchen Preis sie für ihre Rohmilch erhalten. Genossenschaften hätten dieses Problem etwas weniger, doch funktioniere auch dort eine Anpassung der gelieferten Menge an den Bedarf aufgrund der Abliefer- und Annahmepflicht nur

sehr bedingt. Die HLG hat auch erkannt, dass der Milchmarkt nicht denselben Gesetzmäßigkeiten folgt wie andere Märkte. Angesichts der schlechten Milchpreise in 2009 hätten viele Erzeuger ihre Produktion ausgedehnt, anstatt sie der reinen Lehre entsprechend abzusenken, ist die Formulierung im Bericht.

Doch die Vorschläge zum Umgang mit diesen Problemen werden keine Lösung bringen, eben weil die Milcherzeugung sich von anderen Produktionen unterscheidet und weil die Molkereien ein eigenes, wirtschaftliches Interesse verfolgen. Sie werden keine kostendeckenden Milchpreise auf längere Dauer vertraglich festschreiben und sie werden bei der Festlegung der Liefermengen die eigenen möglichen Absatzchancen im Kopf haben und nicht den gesamten Milchmarkt.

Nur wenn es einen starken, gebündelten Erzeugersektor gibt, der effektiv auf das Gesamtangebot einwirken kann, besteht die Möglichkeit einer ausgewogenen Vertragsgestaltung. Dies beinhaltet Mengenanpassungen, die sich an den Produktionskosten orientieren. Ansonsten führen Verträge zu einer einseitigen Steuerungsmöglichkeit durch die Molkereien, sogar noch stärker als im Rahmen der bestehenden Mengenregulierung über die Quoten.

Verträge sind nur von Interesse, wenn sie zwischen gleich starken Geschäftspartnern geschlossen werden. In einer Situation der Ungleichheit sind sie immer zum Nachteil des schwächeren Partners.

## **VERHANDLUNGSMACHT DER MILCHERZEUGER**

Die EU HLG hat auch in diesem Punkt die bestehenden Machtungleichgewichte erkannt und fordert die EU-Kommission auf, die rechtlichen Möglichkeiten einer Sonderregelung im Kartellrecht für Milcherzeugerorganisationen zu prüfen.

Das EMB unterstützt die HLG in diesem Vorschlag und legt der Kommission mit diesem Kommentar den Entwurf einer Gruppenfreistellungsverordnung vor, die es Milcherzeugern erlaubt, horizontale und von der nachgelagerten Stufe (Molkereien) unabhängige Zusammenschlüsse mit der Möglichkeit der Gestaltung gemeinsamer Vermarktungsregeln zu schaffen. Diese Maßnahme ist geeignet einen Rahmen zu schaffen, der hilft, Vermarktungsnachteile bei Rohmilch auszugleichen und zukünftig einen unverfälschten Wettbewerb zwischen Milcherzeugern und Molkereien zu sichern sowie einen Wettbewerb der Molkereien um die Rohmilch zu erreichen. Mit gemeinsamen Vermarktungsregeln (z.B. bzgl. Mindestpreise, Qualität) innerhalb der EU-Milcherzeugergemeinschaften können Milcherzeuger verhindern, dass sie von zunehmend international tätigen Molkereiunternehmen gegeneinander ausgespielt werden. Eine missbräuchliche marktbeherrschende Stellung von Erzeugergemeinschaften wird dabei nach wie vor durch das EU-Wettbewerbsrecht verhindert.

Eine Gruppenfreistellungsverordnung für EU-Milcherzeugergemeinschaften ist der erste Schritt hin zu einer aktiven Marktgestaltung durch die Beteiligten selbst. Sie ist zudem kostenneutral und macht in Kombination mit anderen Maßnahmen finanzielle Notprogramme der Politik überflüssig.

## **BRANCHENORGANISATIONEN**

Der Bericht der EU HLG verweist an dieser Stelle auf den Obst- und Gemüsektor und fordert die Kommission auf, zu überprüfen, ob jene Strukturen auch für den Milchsektor in Frage kommen. Auch aus Sicht des EMB ist es sinnvoll, auf EU-Ebene eine Stelle einzurichten, die den Rahmen setzt, innerhalb dessen Milcherzeugergemeinschaften und Milchindustrie Verhandlungen über Milchmengen und Milchmarktdatenerhebungen führen. Diese Instanz sollte mit einer Satzung arbeiten, die das gesellschaftliche Interesse einer qualitativ hochwertigen Milcherzeugung in ganz Europa festschreibt und Vertreter der EU-Politik sowie gesellschaftlicher Gruppen integriert.

Entscheidungen, die innerhalb dieses Gremiums getroffen werden, sollten von der EU-Kommission ratifiziert und für alle europäischen Milcherzeuger verbindlich erklärt werden. So kann sichergestellt werden, dass der Binnenmarkt gut funktioniert sowohl auf der Ebene der Erzeugung, der Verarbeitung als auch beim Handel und bei dem Verzehr durch die Verbraucher. Solch eine Branchenorganisation führt auch auf der Marktstufe zwischen Molkereien und Handel zu einem verbesserten Wettbewerb. Verbraucherinteressen bezüglich akzeptabler Preise und einer flächendeckenden Versorgung werden durch die Satzung abgesichert.

Diese Instanz für den Milchmarkt sollte auch im Sinne einer verbesserten Markttransparenz zeitnah und kontinuierlich Daten zu Preis-, Kosten-, Mengen- und Marktentwicklungen erheben, analysieren und veröffentlichen.

## **TRANSPARENZ**

Der Bericht der EU High Level Expert Group unterstreicht, dass die Margenverteilung entlang der Lebensmittelkette nicht funktioniert. Ein erster Schritt sei es, die Transparenz darüber, wie sich die Preise zusammensetzen und welche strukturellen Faktoren dabei eine Rolle spielen, zu erhöhen. Hierzu sollten bestehende Daten besser vernetzt sowie eventuell neue Erhebungen ergänzt werden. Aus EMB Sicht zählen hierzu insbesondere auch zeitnah erhobene Daten bezüglich der Entwicklung der Produktionskosten von Milch einschließlich Arbeit und Kapital. Konkret sollten in allen Regionen Europas kontinuierlich Daten von Referenzbetrieben erhoben und zeitnah ausgewertet werden. Auch die Entwicklung der Milchpreise sowie der Absatzmengen von Milch müssen noch detaillierter und häufiger erhoben werden, um Abschätzungen über benötigte Mengen (Bedarf des Marktes) vornehmen zu können. Diese Aufgaben sollten von der oben beschriebenen Stelle für die Gestaltung des Milchmarktes abgedeckt werden.

## **MARKTMAßNAHMEN UND TERMINMÄRKTE**

Bei diesem Punkt resümiert der EU HLG Bericht, dass die bestehenden Maßnahmen (Direktzahlungen, Intervention und Exportsubventionen) als Sicherheitsnetz gut funktionierten. Er lädt die EU-Kommission außerdem dazu ein, zu bedenken, welche sonstigen WTO green box kompatiblen Maßnahmen denkbar seien, um die zu erwartende und bereits bestehende Preisvolatilität einzudämmen. Die Politik solle Fortbildungsmaßnahmen zur Heranführung der Bauern an die Teilnahme an Terminmärkten bereitstellen.

Insbesondere die letzte Empfehlung überrascht, denn in der Analyse, die den Empfehlungen vorangeht, wird deutlich gesagt, dass die Diskussion in der EU HLG und Konsultation von Experten ergeben habe, dass Terminmärkte nicht geeignet seien, Preisvolatilität zu reduzieren. Auch die Erfahrungen in den USA zeigen deutlich, dass a) die Beteiligung der Bauern in Terminmärkten minimal ist, dass b) keine Verringerung der Preisvolatilität zu beobachten ist, c) kein deutlicher Einfluss auf das Preisniveau genommen wird und dass d) die Gefahr besteht, dass auf den Terminmärkten unterdurchschnittliche Preise für Milchprodukte entstehen, da die Molkereiseite nicht bereit ist, unnötige Risiken zu übernehmen.

Aus Sicht des EMB ist die Intervention auf einem sehr niedrigen Niveau, wie die Kommission sie plant, nicht geeignet, den Erzeugern eine Einkommenssicherheit zu bieten. Auch ist es fraglich, ob Steuerzahler auch in Zukunft noch bereit sind, Gelder erst in die Erzeugung von Übermengen, dann in ihre Lagerung und schließlich in -den Kauf der Produkte selbst zu investieren. Es ist an dieser Stelle viel sinnvoller, die produzierte Menge so genau wie im Milchsektor möglich am Bedarf der (hochpreisigen) Märkte zu orientieren und so die Lagerhaltung nur in geringem Maße als Regulatorium zu nutzen. Auch sollte es die Aufgabe und Möglichkeit der Erzeugergemeinschaften

in Zusammenarbeit mit der oben beschriebenen Instanz sein, die Erzeugung in Menge und Qualität möglichst nah und damit flexibel an den jeweiligen Bedarf anzupassen. Milcherzeuger tragen dann selber die Kosten für entstehende Übermengen und ihre Lagerung und spätere Vermarktung.

Exportsubventionen sind ein Instrument, dass in keinem Falle wieder eingeführt bzw. eingesetzt werden darf, da es zu Dumpingeffekten auch auf dem Weltmarkt führt. Insbesondere in Entwicklungsländern hat es in den vergangenen Jahre immer wieder Fälle gegeben, bei denen Milchpulverimporte lokale Milchmärkte geschwächt oder zerstört haben. Auch deshalb ist geboten, eine sorgfältige Beobachtung des Binnenmarktes in Verbindung mit einer Anpassung der erzeugten Menge an den Bedarf des Binnenmarktes oder hochpreisiger Exportmärkte vorzunehmen.

Für Erzeuger ist es das erste Interesse, ihr Einkommen aus dem Verkauf der Rohmilch zu erzielen und nicht aus staatlichen Prämien. So sollte von staatlicher Seite der Rahmen geschaffen werden, in dem der Milchmarkt mit seinen vielen Akteuren und den Schwankungen von Angebot und Nachfrage gut funktionieren, d.h. zeitnah agieren kann. Direktzahlungen sollen gezielt für gesellschaftlich und ökologisch relevante Leistungen eingesetzt werden. Hierzu zählt auch die Weiterführung der Milcherzeugung in Regionen, in denen die Milcherzeugung ein wichtiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Faktor ist, in denen die Kosten aufgrund der natürlichen und strukturellen Bedingungen jedoch erheblich höher liegen als die am Markt möglichen Verkaufspreise.

## **MARKETINGSTANDARDS UND HERKUNFTSLABEL**

EMB begrüßt die Empfehlung der EU HLG, Imitate von Milchprodukten wie Analogkäse oder Sojamilch deutlich als solche zu kennzeichnen und so dem Verbraucher eine bewusste Entscheidung zu ermöglichen. Herkunftsangaben für die Milch in verarbeiteten Milchprodukten begrüßt das EMB ausdrücklich, auch regionale Herkunftsangaben sind als positiv zu bewerten, letztere sollten jedoch freiwillig bleiben.

## **INNOVATION UND FORSCHUNG**

In diesem sehr ausführlich behandelten Punkt blendet der Bericht einige wichtige Bereiche komplett aus. Aus EMB-Sicht sollte die Forschung im Bereich der Grünlandnutzung in der Milcherzeugung sowie die Frage des Ausbaus eiweißhaltiger Futtermittel in Europa weiter vertieft werden. Beide Aspekte sind insbesondere angesichts der zunehmenden Weltbevölkerung und des Hungers sowie des Klimawandels von größter Bedeutung.

Auch in den Aufbau der Monitoring-Aufgaben der oben beschriebenen Instanz zur Gestaltung des Milchmarktes sollte investiert werden. Dies kann über die bessere Nutzung vorhandener Daten geschehen, doch insbesondere bei der Zusammenstellung der Produktionsvollkosten in Europa ist eine Vertiefung der bestehenden Datenerhebungsmethoden von Nöten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der vorliegende Bericht der EU High Level Expert Group in vielen Punkte gute Analyseansätze bezüglich der Position der Milcherzeuger am Markt erkennen lässt, doch in seinen Empfehlungen wieder auf alte Denkansätze zurückfällt.

Das European Milk Board bietet seine Expertise an, um an einigen Stellen die Ideen weiter fortzuführen und die Umsetzung mit konkreten Instrumenten zu unterfüttern.

Bitte sehen Sie auch die Darlegung unseres Konzeptes „Europäische Milchmarktgestaltung über die Achtung der Interessen der Milcherzeuger und der Gesellschaft“.