

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Sonderbericht Nr. 14/2009

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages)

Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den **Markt für Milch und Milcherzeugnisse**
ihre wichtigsten Ziele erreicht?

zusammen mit den Antworten der Kommission

INHALT

	Ziffer
Abkürzungen	
Glossar der wichtigsten Begriffe der Milchpolitik	
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	1 - 11
Markt für Milch und Milcherzeugnisse	1 - 2
Ziele der europäischen Milchpolitik	3
Steuerungsinstrumente	4 - 5
Haushaltsausgaben	6 - 11
Prüfungsziel und Prüfungsansatz	12 - 13
Bemerkungen	14 - 45
Wurde das Marktgleichgewicht erreicht?	14 - 21
Die Quotenregelung ermöglichte die Begrenzung der Milcherzeugung	14 - 16
Die Überproduktion wurde jedoch nicht beseitigt	17 - 19
Die Absatzmaßnahmen hatten nur einen begrenzten Einfluss auf das Marktgleichgewicht	20 - 21
Wurde der Milchpreis stabilisiert?	22 - 32
Erzeugerpreise für Milch: stabile Nominalpreise mit jedoch sinkendem Realwert	22 - 27
Verbraucherpreise für Milch: zum großen Teil vom Erzeugerpreis entkoppelt	28 - 32
Was sind die Auswirkungen auf die Einkommen der Erzeuger?	33 - 37
Die Entwicklung der Nettobetriebseinkommen verläuft gegensätzlich, die Beihilfen sind ein wesentlicher und steigender Anteil dieser Einkommen	33

Die Umstrukturierung lässt die Anzahl der Betriebe stark zurückgehen	34 - 37
Sind die europäischen Milcherzeugnisse auf den Weltmärkten wettbewerbsfähiger geworden?	38 - 45
Die europäischen Ausfuhren von Grunderzeugnissen sind tendenziell rückläufig	38 - 41
Die Europäische Union hat ihre Ausfuhrbeihilfen für Milcherzeugnisse stark reduziert	42 - 43
Ohne Budgethilfe ist der Zugang zum Weltmarkt schwierig	44 - 45
Kritische Faktoren, die bei der Liberalisierung des Milchsektors zu berücksichtigen sind	46 - 62
Einleitende Bemerkung: Die Reform von 2003 sieht die Abschaffung der Milchquoten vor	46 - 51
Marktgleichgewicht: Die Instabilität des Marktes kann schnell wieder zu Überschüssen führen	52 - 54
Umstrukturierung der Milcherzeugung: Es besteht das Risiko eines erheblichen Produktionsrückgangs in den am stärksten benachteiligten Gebieten und einer geografischen Konzentration der Milcherzeugung	55 - 59
Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten: ein Ziel, das die Erzeuger und Verarbeiter gleichermaßen belastet	60 - 62
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	63 - 72
Anhang I – Milcherzeugung und Milchverbrauch in der EU	
Anhang II – Basisdaten zur Milchviehhaltung in der EU	
Antworten der Kommission	

ABKÜRZUNGEN

COPA-COGECA	Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen – Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften (Brüssel)
EDA	<i>European Dairy Association</i> , Europäischer Milchindustrieverband (Brüssel)
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> , Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Rom)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
MMP	Magermilchpulver
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Paris)
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i> , Landwirtschaftsministerium der Vereinigten Staaten von Amerika
WTO	Welthandelsorganisation (Genf)
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH (Bonn)

GLOSSAR DER WICHTIGSTEN BEGRIFFE DER MILCHPOLITIK

Direktverkaufsquote: Bezieht sich auf die Milch, die von den Erzeugern direkt an die Verbraucher verkauft oder abgegeben wird, sowie sonstige von den Erzeugern verkaufte oder abgegebene Milcherzeugnisse.

Interventionspreis (oder Referenzpreis) für Butter und Magermilchpulver (MMP): Vom Rat festgelegte Preise, die seit dem 1. Juli 2007 für Butter bei 246,39/100 kg und für MMP bei 174,69/100 kg liegen. Bei einem Marktgleichgewicht können die Interventionsstellen während des Interventionszeitraums (1. März bis 31. August) durch Ankäufe von Butter und/oder MMP eingreifen (öffentliche Lagerhaltung), wenn die Marktpreise unter ein bestimmtes Niveau sinken (92 % und 100 % des Interventionspreises für Butter bzw. MMP). Die Ankaufspreise entsprechen 90 % und 100 % des Referenzpreises für Butter bzw. MMP. Die Intervention wird aufgehoben, wenn sich die Marktpreise erholen oder wenn die Lagerbestände die vom Rat bewilligte Obergrenze erreichen (30 000 Tonnen für Butter und 109 000 Tonnen für MMP). Gleichwohl kann die Kommission Ankäufe über diese Mengen hinaus im Wege der Ausschreibung genehmigen.

Lieferquote: Bezieht sich auf die Milch, die von den Erzeugern an die zugelassenen Abnehmer geliefert wird; im Allgemeinen handelt es sich um die von den Molkereien gesammelte Milch.

Milchäquivalent: Die zur Herstellung eines Milcherzeugnisses benötigte Milchmenge.

Reform von 2003: Die aus dem Beschluss von Luxemburg vom 26. Juni 2003 hervorgegangene GAP-Reform; sie verstärkt den 1992 mit der McSharry-Reform eingeleiteten und 1999 durch die Agenda 2000 bestätigten Prozess, mit dem die Reduzierung der Preisstützung durch direkte Einkommensbeihilfen kompensiert wird. Die Reform von 2003 führt die

Entkopplung der Beihilfen und die Cross-Compliance-Regelung ein, gleichzeitig werden die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums aufgestockt.

Richtpreis: Vom Rat festgelegter Preis, der dem für die Erzeuger angestrebten Vergütungsniveau entspricht. Mit der Reform der GAP von 2003 wurde der Richtpreis für Milch abgeschafft, stattdessen wurde eine von der Produktion abgekoppelte Direktzahlung zur Einkommensstützung der Erzeuger eingeführt.

ZUSAMMENFASSUNG

I. In der Landwirtschaft der Europäischen Union hat die Milch einen großen Stellenwert. Über eine Million Erzeuger liefern jährlich 148 Millionen Tonnen Milch zu einem Wert ab Betrieb von 41 Milliarden Euro. Die Milchverarbeitung bietet rund 400 000 Menschen Beschäftigung und erzielt einen Umsatz von 120 Milliarden Euro. Fett und Eiweiß der Milch werden in der Käse-, Butter- und Konsummilchproduktion verwertet.

II. Die von der EU verfolgte Milchpolitik ist im Wesentlichen darauf gerichtet, den Markt im Gleichgewicht zu halten, die Preise zu stabilisieren und den Erzeugern eine angemessene Lebenshaltung zu sichern sowie ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Einführung der Milchquoten im Jahr 1984 stellte einen tiefen Eingriff in die seit 1968 bestehende gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (GMO Milch) dar. Die Reform von 2003 steht in der Kontinuität der Agenda 2000 und leitete die Liberalisierung des Sektors ein, indem sie den Preisstützungsmechanismus einschränkte und direkte Einkommensbeihilfen einführte. Der "Gesundheitscheck" von 2008 brachte die Bestätigung, dass die Liberalisierung des Milchsektors mit der Abschaffung der Quotenregelung bis 2015 fortgeführt wird. Berücksichtigt man die geschätzte Höhe der in die Betriebsprämienregelung einbezogenen Direktbeihilfen, sind die Ausgaben zugunsten des Milchsektors von 2 750 Millionen Euro im Jahr 2005 auf rund 4 500 Millionen Euro im Jahr 2007 gestiegen.

III. Der Hof prüfte die Wirksamkeit der von der Kommission vorgenommenen Marktsteuerung für Milch und Milcherzeugnisse im Hinblick auf die wichtigsten Ziele der europäischen Milchpolitik.

IV. Bezüglich des Marktgleichgewichts gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Milchquoten die Produktion durch strenge Regelungen eingeschränkt haben, jedoch im Vergleich zur Aufnahmefähigkeit des Marktes lange Zeit zu hoch waren. Für die Überschussmengen der Milchindustrie (Butter und

Milchpulver) wurden Gemeinschaftsmittel bereitgestellt. Die gemeinschaftliche Lieferquote wurde über einen langen Zeitraum geringfügig überschritten, wird aber seit 2004 dauerhaft nicht ausgeschöpft. Für das Milchwirtschaftsjahr 2007/2008 liegt die Nichtausschöpfung bei 1 % der Gesamtquote für die EU-27. Die derzeitige Quotenregelung ist nur noch in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten wirklich verbindlich. Die Absatzmaßnahmen, mit denen der Verbrauch von Fett (Butter) oder Milcheiweiß (Milchpulver) auf dem europäischen Markt gefördert werden sollte, spielten in den letzten Jahren nur eine geringe Rolle.

V. Bezüglich der Preisstabilisierung stellt der Hof fest, dass sich der nominale Erzeugerpreis für Milch in den Jahren 1984–2006 gegenüber der Zeit vor der Quoteneinführung wenig verändert hat. Im Vergleich dazu war der Erzeugerpreis für Milch zu konstanten Preisen seit 1984 einem ständigen Verfall ausgesetzt. Der Erzeugerpreis und der Verbraucherpreis für Milch entwickeln sich nicht parallel, da sie dem Einfluss verschiedener Parameter unterliegen. Zwischen Anfang 2000 und Mitte 2007 stiegen die nominalen Verbraucherpreise für Milcherzeugnisse um 17 %, während der nominale Erzeugerpreis um 6 % zurückging.

VI. Bezüglich der Einkommenssicherung der Erzeuger stellt der Hof fest, dass das Einkommen der Milcherzeuger leicht über dem landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen liegt, das zu konstanten Preisen tendenziell rückläufig ist. Die Beihilfen machen einen bedeutenden und wachsenden Anteil am Einkommen der Milcherzeuger aus, der je nach Mitgliedstaat stark variiert. Die Umstrukturierung des Milchsektors und die stetig abnehmende Zahl der Betriebe hatten zur Folge, dass sich das statistische Durchschnittseinkommen der Erzeuger halten konnte. Zwischen 1995 und 2007 verlor die EU-15 die Hälfte ihrer Milchbetriebe; in dieser Zeit gaben über 500 000 Erzeuger ihre Tätigkeit auf.

VII. Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit stellt der Hof fest, dass der Anteil der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen seit 1984 schrumpft. Die

Ausfuhrbeihilfen für Milcherzeugnisse sind in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. In der Tat waren die europäischen Erzeuger für Grunderzeugnisse (Butter und Milchpulver) auf den Weltmärkten nur bei entsprechend hohen Kursen wettbewerbsfähig. In den übrigen Zeiten wurden ihre Ausfuhr aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts gestützt. Von geringerem Einfluss sind die Weltmarktpreise auf das Niveau der Ausfuhr von Erzeugnissen mit höherem Mehrwert wie z. B. Käse.

VIII. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Liberalisierung des europäischen Milchsektors unterstreicht der Hof die Bedeutung dreier Aspekte, auf die die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Aufmerksamkeit lenken sollten:

- die Instabilität der Märkte, die schnell wieder zur Bildung von Überschüssen führen kann;
- die Beschleunigung der Umstrukturierung, deren Folge das Verschwinden einer großen Zahl von Milchviehhaltern in den am meisten benachteiligten Gebieten und eine geografische Konzentration der Produktion sein kann;
- und nicht zuletzt die Frage der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Milchsektors, die von dessen Fähigkeit abhängt, den Preis und die Qualität seiner Produkte an die Nachfrage auf dem Weltmarkt anzupassen.

IX. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Hof:

- die Entwicklung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse weiter zu überwachen, um zu verhindern, dass die Liberalisierung des Sektors zu einer neuen Überproduktion führt;
- die regelmäßige Beobachtung des Preisbildungsprozesses im Lebensmittelsektor durch die Kommission. Die Konzentration der Verarbeitungs- und Handelsunternehmen darf die Milcherzeuger nicht in die Lage von Preisnehmern drängen und die Möglichkeiten der

Endverbraucher, angemessen an Preissenkungen beteiligt zu werden, nicht einschränken;

- eine vertiefte Reflexion über die Strategien, mit denen sowohl die spezifischen Probleme der Regionen, in denen die Milcherzeugung gefährdet ist – vor allem die Berggebiete –, als auch die Auswirkungen der geografischen Konzentration der Milcherzeugung auf die Umwelt bewältigt werden können;
- die Fortsetzung der Bemühungen, die Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarkts und erst an zweiter Stelle auf die Produktion von Käse und anderen Milcherzeugnissen mit hohem Mehrwert auszurichten, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind.

EINLEITUNG

Markt für Milch und Milcherzeugnisse

1. Milch ist eines der wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Europäischen Union: Mehr als eine Million Betriebe erzeugen jährlich 148 Millionen Tonnen Milch in einem Wert von annähernd 41 Milliarden Euro, dies entspricht 14 % des Wertes der europäischen Agrarproduktion (EU–25, 2006)¹. Das in Europa produzierte Rindfleisch stammt zu über 60 % aus der Milchviehhaltung². Im Weltmaßstab ist die Europäische Union das größte Milchproduktionsgebiet (27 %) vor Indien (20 %), den Vereinigten Staaten (16 %) und weit vor Ozeanien (5 %)³.

2. Die Milchverarbeitung bietet EU-weit annähernd 400 000 Personen Beschäftigung, und ihr Gesamtumsatz erreicht eine Größenordnung von 120 Milliarden Euro⁴. Die an die Molkereien gelieferte Rohmilch wird zu einer breiten Palette von Erzeugnissen verarbeitet, die für die menschliche und tierische Ernährung oder für die Industrie bestimmt sind (**Abbildung 1** und **Anhang I**). Kuhmilch enthält hauptsächlich Wasser, Laktose, Milchfett und Eiweiße. Durch die Trennung des Milchfetts vom Milcheiweiß erhält man Butter und Magermilch, die hauptsächlich der Herstellung von Magermilchpulver und Kasein dient. Käse, Frischerzeugnisse, Kondensmilch und Vollmilchpulver enthalten sowohl Milchfette als auch Milcheiweiße. Die Rohmilch wird

¹ Internationaler Milchwirtschaftsverband, "Production of cow milk", 2007, <http://www.fil-idf.org>.
Europäische Kommission, "Die Landwirtschaft in der Europäischen Union – Statistische und wirtschaftliche Informationen 2008".

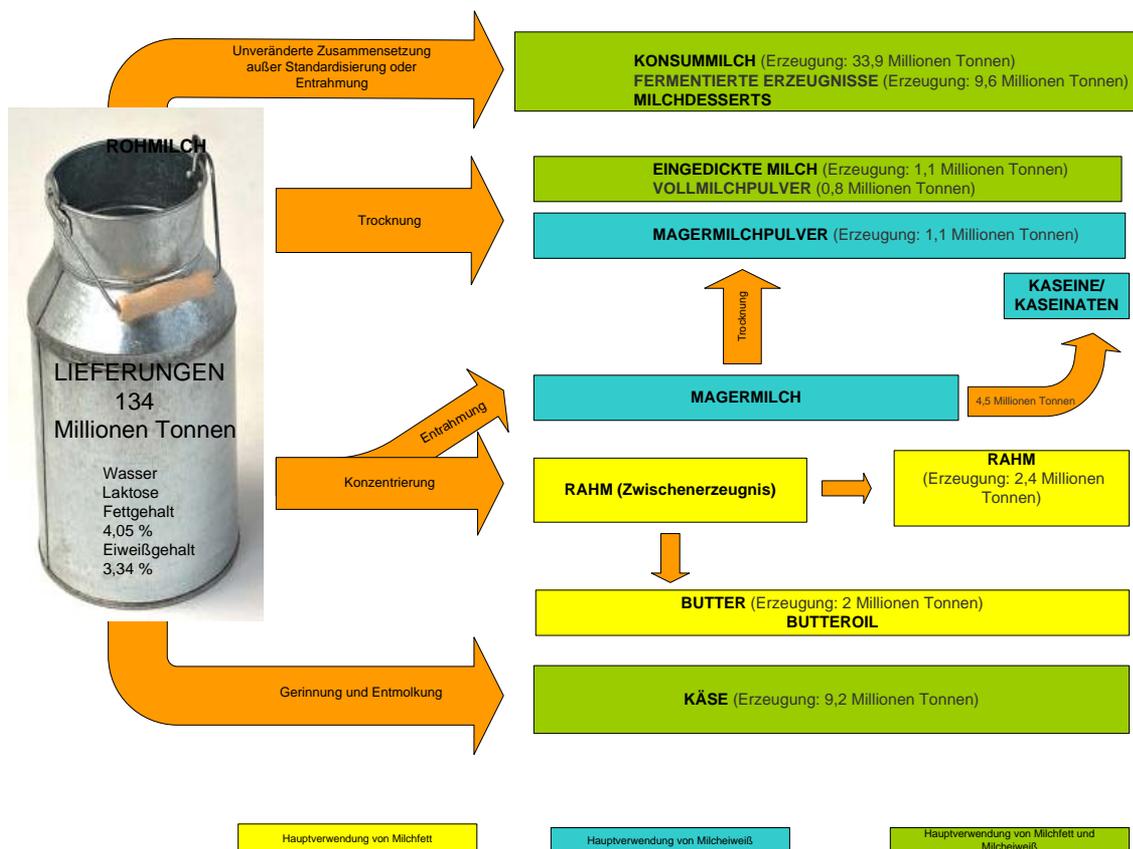
² Ernst & Young, "OCM viande bovine. Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine". ("Die GMO Rindfleisch. Bewertung der Marktmaßnahmen im Rindfleischsektor".), Abschlussbericht, Dezember 2007.

³ Internationaler Milchwirtschaftsverband, "Production of cow milk", 2007, <http://www.fil-idf.org>.

⁴ Eurostat, Angaben 2006.

hauptsächlich für die Produktion von Käse verwendet, gefolgt von Butter und Konsummilch. Im Jahr 2008 wurden für die Käseerzeugung 46 % des Milcheiweißes und 34 % des Milchfetts der in der EU-27 gesammelten Milch verwendet; für Konsummilch wurden 23 % des Eiweißes und 13 % des Fetts verwendet und für Butter 32 % Fett und nahezu kein Eiweiß. Festzuhalten ist, dass, auch wenn für die Erzeugung von Butter mehr Milch benötigt wird als für die Erzeugung von Konsummilch, Konsummilch für den Sektor dennoch ein interessanterer Absatzmarkt ist, da bei der Erzeugung sowohl das Milcheiweiß als auch das Milchfett Verwendung finden.

Abbildung 1 – Hauptverwendungsmöglichkeiten der an die Molkereien gelieferten Milch



Quelle: Angaben der ZMP (EU-27, 2007).

Ziele der europäischen Milchpolitik

3. Wie auch die anderen Bereiche der Agrarpolitik stützt sich die europäische Milchpolitik auf die in Artikel 33 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgeführten globalen Ziele der GAP⁵. Da es schwierig ist, alle diese Ziele gleichzeitig umzusetzen, kann sich die Rangfolge der den Marktorganisationen zugewiesenen Prioritäten im Laufe der Zeit ändern⁶. Die Regelung bezüglich der GMO Milch nimmt ausdrücklich auf die folgenden vier Ziele Bezug:

- Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Milchmarkt. Das Gleichgewicht bezieht sich auf die quantitative Angleichung des Angebots an die

⁵ Nach Artikel 33 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist es Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

⁶ Diese Frage hat der Hof insbesondere in seinem Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor angesprochen (ABl. C 192 vom 8.7.1999). Im Übrigen müssen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs "die Gemeinschaftsorgane nämlich bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ständig den Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten [...] dies gebieten", Urteil vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90, Josef Hierl/Hauptzollamt Regensburg, Ziffer 13, Slg. 1992, I-02061.

Nachfrage auf dem Milchmarkt sowie auf den Abbau der strukturellen Überschüsse⁷;

- Stabilisierung der Preise für Milch und Milcherzeugnisse. Die Stabilität wird an der Entwicklung der Erzeugerpreise gemessen⁸. Die Entwicklung der Verbraucherpreise gibt auch gewisse Hinweise auf die Auswirkung der GMO für die Verbraucher;
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung⁹. Die Verbesserung des Pro-Kopf-Einkommens setzt eine Produktivitätssteigerung der Betriebe voraus. Die Strukturanpassung ist integraler Bestandteil der GMO Milch, auch wenn bei der Gestaltung der Agrarpolitik die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen, in Betracht gezogen werden muss¹⁰;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugnisse auf dem Weltmarkt¹¹. Die Wettbewerbsfähigkeit ist unter anderem dadurch zu erreichen, dass die europäischen Preise auf das Niveau der strukturell niedrigeren Weltmarktpreise gebracht werden. Das Ziel der

⁷ Erwägungsgründe 3 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 48) und Erwägungsgründe 19, 36, 43 und 60 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. L 299 vom 16.11.2007, S. 1).

⁸ Erwägungsgründe 2, 5, 9 und 25 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 und Erwägungsgründe 10, 19, 43 und 60 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

⁹ Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 und Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

¹⁰ Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b) des EG-Vertrages.

¹¹ Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 und Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

Wettbewerbsfähigkeit hat sich zu einem Schwerpunkt des Handelns der Kommission entwickelt seit im Jahr 2003 der Beschluss gefasst wurde, die Marktstützung zu reduzieren und direkte Einkommensbeihilfen für die Milcherzeuger einzuführen¹².

Steuerungsinstrumente

4. Die 1968 in Kraft getretene gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Milch und Milcherzeugnisse war eine der ersten GMO der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die radikalste der zahlreichen Reformen, denen sie unterzogen wurde, erlebte sie 1984 mit der Einführung der Milchquoten zur Beseitigung der strukturellen Überschüsse, die auf das Ungleichgewicht zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen zurückzuführen sind¹³. Im Einklang mit den Entscheidungen der Agenda 2000 leitete die Reform von 2003 die Liberalisierung des Milchsektors ein, indem der Preisstützungsmechanismus¹⁴ eingeschränkt und direkte Einkommensbeihilfen eingeführt wurden. Im Zuge einer Vereinfachung der gemeinschaftlichen Regelungen nahm der Rat die den Milchsektor betreffenden Bestimmungen im Jahr 2007 in eine einheitliche GMO auf, die alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse abdeckt, die dem Regelungsumfeld der GAP unterliegen¹⁵.

5. Im Rahmen der Reform von 2003 blieb neben der Produktionsbegrenzung durch die Quotenregelung auch der Großteil der klassischen

¹² Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 und Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

¹³ Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10).

¹⁴ Der Preisstützungsmechanismus wurde durch die Abschaffung des Richtpreises für Milch, die Senkung der Interventionspreise, die 1,5%ige Anhebung der nationalen Quoten sowie durch die progressive Verringerung der von den Erzeugern bei einer Quotenüberschreitung zu zahlenden Abgaben eingeschränkt.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

Steuerungsinstrumente der internen Stützung, des Schutzes an den Außengrenzen und der Ausfuhrbeihilfen bestehen (Kasten 1).

Kasten 1 – Steuerungsinstrumente

Das nach der Reform von 2003 geltende Regelwerk sah folgende Steuerungsinstrumente vor:

- die Milchquotenregelung, die der Rat bis zum 31. März 2015 verlängert hat. Durch die Regelung wird jedem Mitgliedstaat eine einzelstaatliche Referenzmenge für die an die Ankäufer (im Wesentlichen die Molkereien) gelieferte Milch und eine einzelstaatliche Referenzmenge für den Direktverkauf und die Direktabgabe der Milch an die Verbraucher sowie für alle Verkäufe und Abgaben anderer Milcherzeugnisse zugewiesen. Die Erzeuger erhalten einzelbetriebliche Referenzmengen für ihre Lieferungen und/oder Direktverkäufe innerhalb der einzelstaatlichen Höchstgrenzen. Bei jeder Überschreitung einer dieser einzelstaatlichen Quoten hat der Mitgliedstaat eine "Abgabe" an die Gemeinschaft zu zahlen. Die Reform von 2003 brachte eine 1,5%ige Erhöhung der einzelstaatlichen Referenzmengen (für 11 Mitgliedstaaten der EU–15) und sah vor, die Abgabe schrittweise auf 27,83 Euro je 100 kg (Milchwirtschaftsjahr 2007/2008) zu verringern. Diese Verringerung erfolgte proportional zur Reduzierung des Interventionspreises;
- die öffentliche Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver als Instrument der direkten Marktintervention, das genutzt wird, um die Marktpreise auf einem ähnlichen Niveau wie die "Interventionspreise" zu halten. Jedoch sind die Ankäufe auf einen bestimmten Zeitraum des Jahres (1. März bis 31. August) begrenzt;
- eine Beihilfe für die private Lagerhaltung von Milchrahm und Magermilchpulver (Beihilfen im Jahr 2007 abgeschafft), bestimmten Buttererzeugnissen und bestimmten Käsesorten zur Regulierung der auf den Markt gebrachten Mengen;
- Beihilfen für den Absatz auf dem Binnenmarkt (vor allem Beihilfe für Magermilchpulver zur Verfütterung, Beihilfe für die Verarbeitung von Magermilch zu Kasein, Beihilfe für die Verwendung von Bäckerbutter, Beihilfe für die Abgabe von Schulmilch). Ziel dieser Beihilfen ist es, den Rückgriff auf den Interventionsmechanismus zu begrenzen;

- die Regulierung des Außenhandels über Einfuhrabgaben¹⁶ sowie, wenn die europäischen Preise über den Weltmarktpreisen liegen, über Ausfuhrerstattungen für bestimmte Erzeugnisse;

- eine Einkommensstützung für Milcherzeuger im Zeitraum 2004–2007 (Milchprämie und Ergänzungszahlungen), die das Sinken der Milchpreise infolge der schrittweisen Verringerung der Interventionspreise teilweise ausgleichen sollte¹⁷. Seit 2007 werden die Milchprämie und die Ergänzungszahlungen verpflichtend von der Produktion entkoppelt und fließen in die Betriebsprämie ein¹⁸.

Aus dem Gesundheitscheck 2008 gingen im Wesentlichen folgende technische Anpassungen hervor: neuerliche Anhebungen der Produktionsquoten (siehe Ziffer 48), Abschaffung der Beihilfen für die saisonale Lagerung bestimmter Käsesorten, Abschaffung der Beihilfe für Bäckerbutter, Aufnahme von Begleitmaßnahmen zur Umstrukturierung des Milchsektors in die Prioritätenliste, die die Mitgliedstaaten ihren nationalen und regionalen Programmen zur ländlichen Entwicklung beifügen können, sowie die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, den Erzeugern spezifische Beihilfen in Höhe von 3,5 % der Direktzahlungen zu gewähren.

Haushaltsausgaben

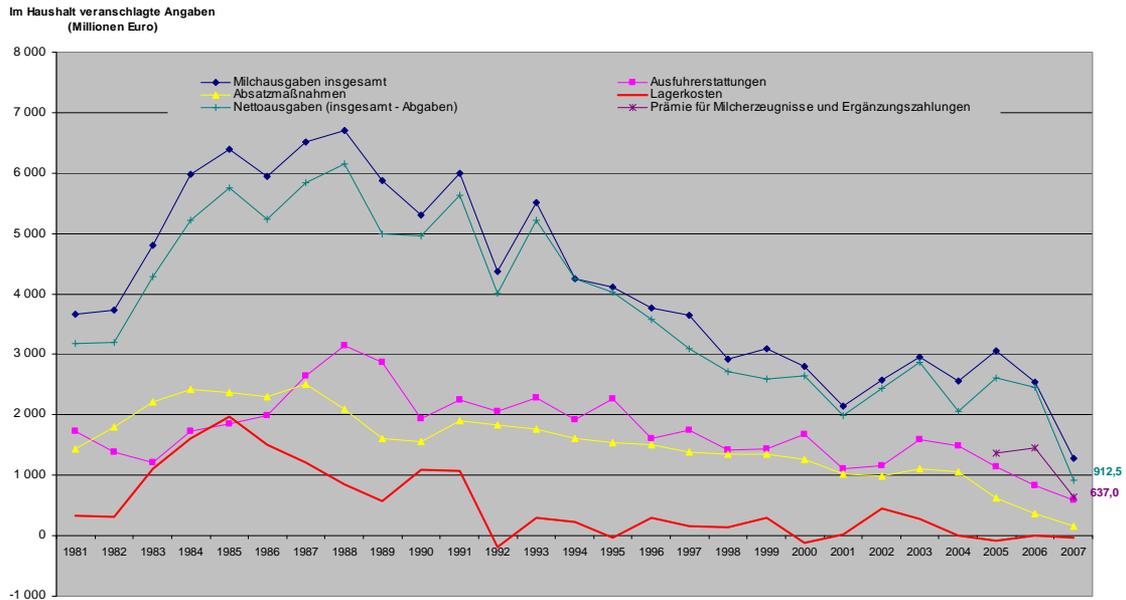
6. Die für die Marktstützung des Sektors für Milch und Milcherzeugnisse vorgesehenen Haushaltsausgaben sind nach der Einführung der Milchquoten erheblich zurückgegangen; einen noch größeren Rückgang erfuhr sie, als die Entwicklung der Währungskurse es gestattete, den Interventionsmechanismus, die Absatzbeihilfen und die Ausfuhrerstattungen zu drosseln (**Abbildung 2**).

¹⁶ Die GMO für Milch und Milcherzeugnisse enthielt ursprünglich einen Mechanismus für Einfuhrabgaben, der auf einem "Schwellenpreis" beruhte. Dieses System wurde 1995 (GATT-Verträge vom 15. Dezember 1993) aufgegeben und durch feste Zölle ersetzt.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1), Artikel 95 bis 97.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, Artikel 47 Absatz 2.

Abbildung 2 – Milchausgaben der EU (1981-2007)



Quelle: Europäische Kommission, GD Haushalt und GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

7. Die Reform von 2003 führte zu Veränderungen hinsichtlich Aufbau und Lesart des Haushaltsplans. Aufgrund der schrittweisen Einführung der Entkoppelung wurden die an die Märkte gebundenen Ausgaben von den Direktzahlungen an die Landwirte losgelöst. Der Haushalt für Milchausgaben spiegelt also nur die Kosten wider, die auf Marktstützungsmaßnahmen entfallen. Die Milchprämien und die Ergänzungszahlungen werden in den Direktzahlungen erfasst, die seit 2005 für Dänemark, Deutschland, Irland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich, seit 2006 für Belgien, Spanien, Frankreich, Finnland und Italien sowie seit 2007 für die alle Mitgliedstaaten der EU-15 entkoppelt sind. In den neuen Mitgliedstaaten¹⁹ wurden die Beihilfen für Milcherzeuger in die einheitlichen Beträge pro Hektar einbezogen, die anhand eines vereinfachten und vorläufigen Modells der einheitlichen Flächenzahlung ausgezahlt werden. Beginnend mit dem Haushalt 2008 werden die

¹⁹ Mit Ausnahme der Länder Malta und Slowenien, die sich auf regionaler Ebene für die Anwendung der normalen Betriebsprämienregelung ab 2007 entschieden haben.

Direktzahlungen an die Milcherzeuger vollständig in die Betriebsprämien integriert.

8. Im Jahr 2001 hatte die Kommission den Gedanken einer Liberalisierung der Milcherzeugung nach dem Muster des Bereichs der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen wegen der zu hohen Haushaltskosten noch verworfen²⁰. Später sprach sie sich trotz der anfallenden Kosten für eine Liberalisierung aus. Die vorliegenden Angaben bestätigen in der Tat, dass die Umstrukturierung der GMO keinerlei weitere Haushaltseinsparungen nach sich ziehen wird, wie nachstehend erläutert wird.

9. Im Jahr 2005 beliefen sich die Nettoausgaben zugunsten des Milchsektors auf mehr als 2 750 Millionen Euro, wovon 50 % (1 370 Millionen Euro) auf die Prämie für Milcherzeugnisse und die Ergänzungszahlungen entfielen²¹.

10. Im Jahr 2007 betragen die in den Haushaltslinien für den Milchsektor verbuchten Nettoausgaben trotz der Erweiterung von 2004 nicht mehr als 912 Millionen Euro, darunter 637 Millionen Euro für die nicht entkoppelten Milchprämien und Ergänzungszahlungen. Für dasselbe Jahr können die entkoppelten Milchprämien und Ergänzungszahlungen auf 3 600 Millionen Euro geschätzt werden. Die Gesamtkosten des Milchsektors belasteten den Steuerzahler 2007 also mit mehr als 4 500 Millionen Euro, das sind 64 % mehr als im Haushalt von 2005 vorgesehen waren²².

11. Wenn die neuen Mitgliedstaaten die Zahlungen ab 2014 ungekürzt erhalten, könnte allein die Summe der Milchprämien und Ergänzungsbeträge auf mehr als 4 700 Millionen Euro ansteigen. Dazu kämen ferner Ausgaben für

²⁰ Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 6/2001 über Milchquoten.

²¹ Ausgaben der Haushaltslinien 050212, 05030216 und 05030217.

²² Im Jahr 2004 hatte die OECD festgestellt, dass sich die Prämie für Milcherzeugnisse nur nachteilig auf die Lage der Steuerzahler auswirken könne. Siehe "*Analyse de la réforme de la PAC de 2003*", OECD, Paris, 2004.

Interventionsmaßnahmen, Absatzförderung oder Ausfuhrerstattungen, sofern diese Marktinstrumente nicht vollständig aufgegeben werden. Der Übergang auf die entkoppelten Beihilfen könnte einige Beihilfeempfänger gleichwohl dazu bringen, die Milchproduktion aufzugeben.

PRÜFUNGSZIEL UND PRÜFUNGSANSATZ

12. Geprüft wurde die Wirksamkeit der von der Kommission vorgenommenen Steuerung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse. Im Mittelpunkt des Berichts stand daher die folgende Grundfrage.

Haben die Marktsteuerungsinstrumente für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht?

Im Einzelnen wurden folgende spezifischen Fragen untersucht:

- Wurde das Marktgleichgewicht erreicht?
- Wurde der Milchpreis stabilisiert?
- Wie sind die Auswirkungen auf die Einkommen der Erzeuger?
- Sind die europäischen Milcherzeugnisse auf den Weltmärkten wettbewerbsfähiger geworden?

Der Hof verwies außerdem auf die kritischsten Punkte, welche im Prozess der Marktliberalisierung, die vor allem die Abschaffung der Milchquotenregelung beinhaltet, zu berücksichtigen sind.

13. Die Ergebnisse der Prüfung stützen sich auf die Analyse der verfügbaren Unterlagen sowie auf Gespräche mit den verschiedenen Beteiligten des Sektors. Der Hof nutzte statistisches Material, Artikel, Studien, Geschäftsberichte wie auch die Ergebnisse früherer Evaluierungen und Prüfungen. Die mit der Kommission geführten Gespräche (Eurostat und GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Direktionen C und D) und die Besuche bei Organisationen und Vereinigungen, die im Milchsektor aktiv sind

oder über Kompetenzen auf diesem Gebiet verfügen, dienen dem Ziel, die durchgeführten Analysen zu vervollständigen und die Stichhaltigkeit der ersten Schlussfolgerungen zur Lage und den Perspektiven des Milchsektors und der Verwaltung der GMO zu prüfen²³.

BEMERKUNGEN

Wurde das Marktgleichgewicht erreicht?

Die Quotenregelung ermöglichte die Begrenzung der Milcherzeugung

14. Ab 1984 gingen die meisten Mitgliedstaaten relativ schnell dazu über, die in ihrem Gebiet als Lieferungen oder Direktverkäufe vermarkteten Milchmengen an die ihnen zugewiesenen Quoten anzupassen. Nach anfänglichem Zögern erkannte das Gros des Milchsektors die Kontingentierung als starkes und politisch akzeptables Regulierungsinstrument an. Seit ihrer Einführung sorgt die Regelung wirksam dafür, dass die festgelegte Obergrenze in der europäischen Milcherzeugung im Großen und Ganzen eingehalten wird. Die Tatsache, dass die vom Rat beschlossene Obergrenze lange Zeit auf

²³ Folgende Organisationen wurden aufgesucht:

- Europäischer Milchindustrieverband (EDA), der die Interessen der europäischen Milchindustrie bei den europäischen Institutionen sowie bei den internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation oder der Codex-Alimentarius-Kommission vertritt;
- COPA-COGECA. Der Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union (COPA) und der Allgemeine Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der Europäischen Union (COGECA) vertreten die politischen Interessen der europäischen Genossenschaften und Landwirte in der Europäischen Union;
- Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft;
- IFCN (*International Farm Comparison Network*, internationales Netz für Betriebsvergleiche);
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Die Prüfer nahmen auch an zwei Seminaren über die Zukunft des Milchsektors, dem *International Management Forum Milk* (Riga) und dem *World Dairy Summit* (Weltmilchgipfel) 2007 (Dublin), sowie an zwei Informations- und Konsultationsveranstaltungen teil, die die Kommission im Rahmen des "Gesundheitschecks 2008" organisiert hatte.

einem höheren Niveau als die Binnennachfrage lag, trug mit Sicherheit zur Akzeptanz der Regelung bei.

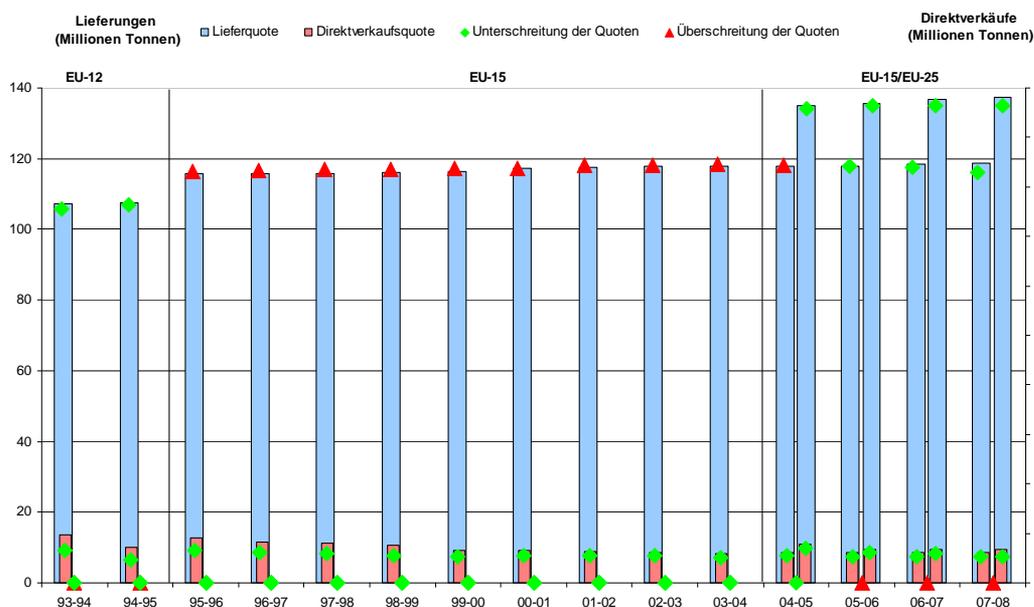
15. **Abbildung 3** gibt einen Überblick über die jüngste Entwicklung der zugeweilten nationalen Quoten und ihre tatsächliche Inanspruchnahme durch die Mitgliedstaaten. Für die EU–15 wurde die Lieferquote im dargestellten Zeitraum häufig überschritten; allerdings war diese Überschreitung nur gering und lag für die Milchwirtschaftsjahre von 1995/1996 bis 2004/2005 bei unter 1 %. Die gemeinschaftliche Lieferquote ab dem Milchwirtschaftsjahr 2004/2005 hingegen wird auf Ebene der EU–25 und EU–27 nicht ausgeschöpft (Kasten 2).

Kasten 2 – Ein neues Phänomen: die Nichtausschöpfung der gemeinschaftlichen Lieferquote für Milch

Seit dem Milchwirtschaftsjahr 2004/2005 wird die Überschreitung der Lieferquote durch einige Mitgliedstaaten nicht mehr durch die Nichtausschöpfung in den anderen ausgeglichen. Für die EU–25 lag die Nichtausschöpfung für das Milchwirtschaftsjahr 2004/2005 netto bei 0,613 Millionen Tonnen (**0,5 %** der Quote), das Milchwirtschaftsjahr 2005/2006 bei 0,524 Millionen Tonnen (**0,4 %** der Quote) und das Milchwirtschaftsjahr 2006/2007 bei 1,919 Millionen Tonnen (**1,4 %** der Quote). Für das Milchwirtschaftsjahr 2007/2008 beläuft sich die Nichtausschöpfung auf 1,682 Millionen Tonnen (**1,2 %** der Quote) in der EU–25 und auf 2,222 Millionen Tonnen in der EU–27 (**1,0 %** der Quote).

Die Gründe für die Nichtausschöpfung der Quoten unterscheiden sich je nach den besonderen Bedingungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten herrschen. Über den Zusammenhang der Beihilfenentkopplung und der Aufgabe von Milchbetrieben gibt es noch keine fundierte Untersuchung.

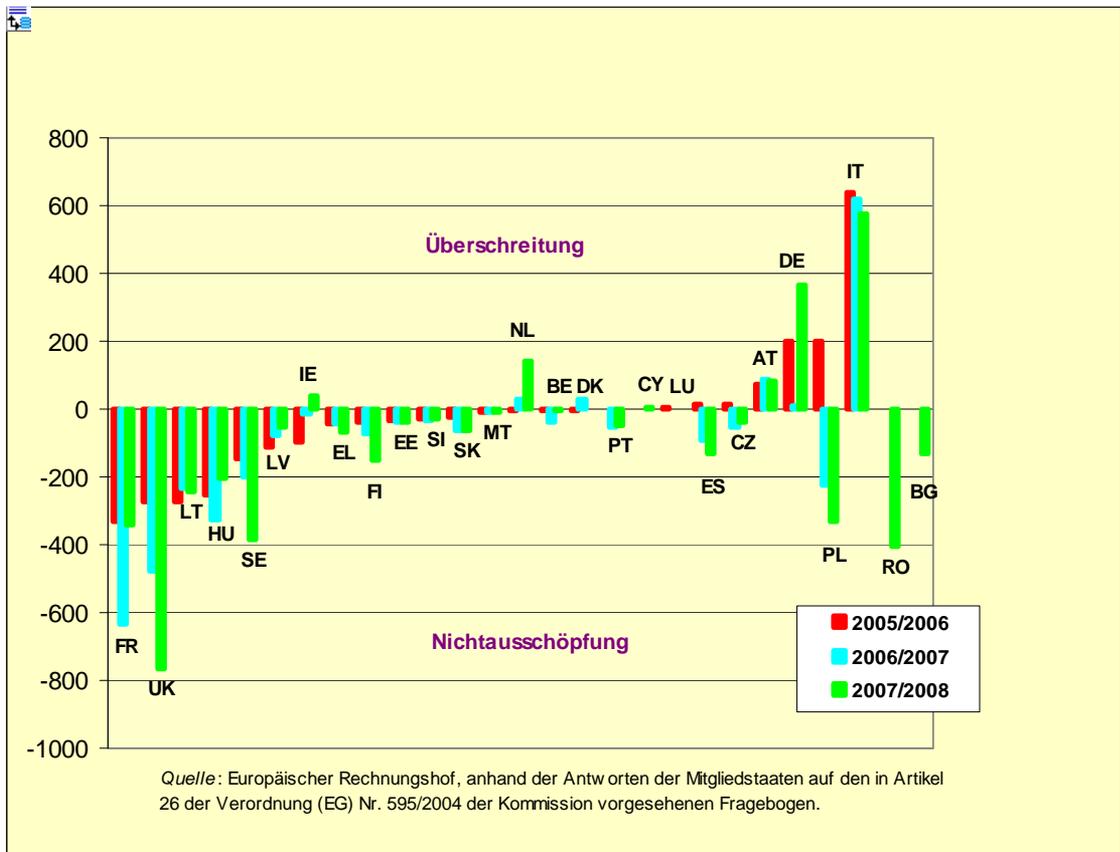
Abbildung 3 – Erfüllung der gemeinschaftlichen Milchquote (Milchwirtschaftsjahre 1993/1994 bis 2007/2008)



Quelle: Europäischer Rechnungshof, anhand der Antworten der Mitgliedstaaten auf den in Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 der Kommission vorgesehenen Fragebogen.

16. Auf nationaler Ebene zeichnen sich Konstanten ab. Die Mitgliedstaaten, die ihre Quote in jüngster Zeit (Milchwirtschaftsjahre 2002/2003 bis 2007/2008) am häufigsten überschritten, waren – in absteigender Reihenfolge – Italien, Deutschland, die Niederlande, Österreich, Dänemark²⁴, Zypern und Luxemburg. Der größte Anteil an der Gesamtüberschreitung (80 % im Milchwirtschaftsjahr 2006/2007) entfällt wiederholt auf Italien. Dort war die Situation von Anfang an dadurch gekennzeichnet, dass die nationale Quote, wie für die anderen Mitgliedstaaten auch, anhand der in der Vergangenheit erzeugten Mengen festgelegt wurde, die unter dem Binnenverbrauch lagen. Die Produktion des Landes wurde durch seine Stellung als Nettoimporteur von Milch und Milcherzeugnissen angeregt, woraus sich der permanente Druck auf seine Milchlieferquote erklärt. Das Vereinigte Königreich und Schweden sowie seit Kurzem auch Frankreich nutzen die ihnen zur Verfügung stehende Quote immer weniger aus (**Abbildung 4**).

Abbildung 4 – Erfüllung der nationalen Milchquoten (Lieferungen in 1 000 Tonnen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof, anhand der Antworten der Mitgliedstaaten auf den in Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 der Kommission vorgesehenen Fragebogen.

Die Überproduktion wurde jedoch nicht beseitigt

17. Durch die Milchquoten wurden der europäischen Milcherzeugung strenge Grenzen gesetzt, die Regulierung des Gesamtmarkts erforderte jedoch über 20 Jahre hinweg Interventionen, Ausfuhrsubventionen und Verbrauchsbeihilfen, um die strukturellen Überschüsse an Industrieprodukten abzusetzen²⁵. Während der Jahre 1984 bis 2004 hat die Quotenregelung die

²⁴ Allerdings hat Dänemark seine Quote für die Milchwirtschaftsjahr 2007/2008 nicht ausgenutzt.

²⁵ Europäische Kommission, GD VI, "GAP 2000. Derzeitige Lage und Perspektiven: Milchsektor", Arbeitsdokument, April 1997.

Überproduktion nicht beseitigt (**Abbildung 5**). Im Rahmen der Quotenregelung wurden die erheblichen strukturellen Überschüsse, die der Steuerzahler subventionierte, nicht als Hindernis für das angestrebte Gleichgewicht angesehen.

18. In seinem Sonderbericht Nr. 6/2001 stellte der Hof fest, dass die Quoten zu hoch angesetzt worden waren. Die europäische Milchproduktion erzeugte weiterhin Überschüsse, da sie sich nicht am Verbrauch und den nicht subventionierten Ausfuhren orientierte, was den Hof zu der Empfehlung veranlasste, die Milchquotenregelung abzuschaffen²⁶. Die Höhe der Quoten wurde mehrmals korrigiert, um sie besser an die Nachfrage anzugleichen, aber diese Anpassungen waren unzureichend. Im Jahr 2002 schlug die Kommission vor, die Milchquotenregelung bis zum 31. März 2015 zu verlängern, da sie "die Aufrechterhaltung der Quoten für notwendig [hielt], um ein vernünftiges Marktgleichgewicht zu bewahren"²⁷. Ein weiteres Argument für die Beibehaltung der Quoten war, dass diese die Produktionsstrukturen verfestigten und dafür sorgten, dass die territoriale Verteilung der Milchproduktion, vor allem in den benachteiligten ländlichen Regionen, erhalten blieb²⁸.

19. Ab 2004 und als Folge der Reform von 2003 begannen die Überschüsse aufgrund des Rückgangs der Milchpulver- und Butterproduktion zugunsten der Erzeugung von Käse und der Erhöhung des Binnenverbrauchs, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, zu sinken. Dessen ungeachtet hatten die

AND-International/ABTQ. Auswertung der GMO "Milch und Milcherzeugnisse" und der "Quoten"-Verordnung, Abschlussbericht, März 2002.

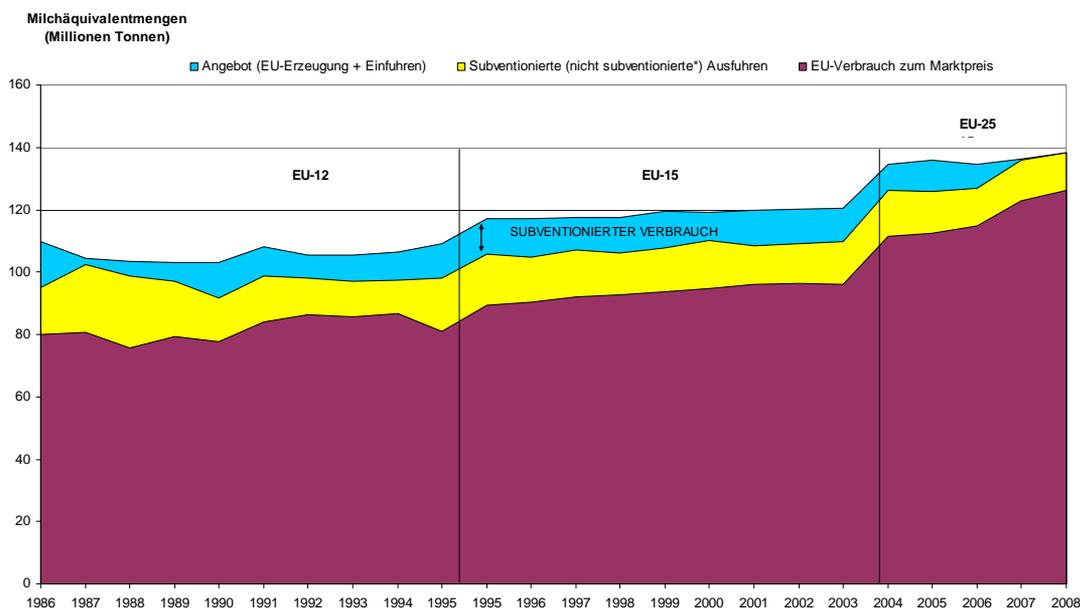
²⁶ Sonderbericht Nr. 6/2001 des Europäischen Rechnungshofs über die Milchquoten (ABl. C 305 vom 30.10.2001).

²⁷ Europäische Kommission, "Bericht über die Milchquoten", Arbeitsdokument der Kommission, SEK(2002) 789 endg. vom 10.7.2002).

²⁸ Antworten der Kommission zum Sonderbericht Nr. 6/2001 über die Milchquoten.

subventionierten Milcherzeugnisse 2006 immer noch einen Anteil von 15 % an der europäischen Milchproduktion, wobei jedoch die Höhe der Beihilfen aufgrund der geringeren Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver ebenfalls geringer war. Erst mit der Explosion der Weltmarktpreise Ende 2006 und im Jahr 2007 sowie mit dem ständigen Anstieg des Käseverbrauchs wurden die Überschüsse vorübergehend abgebaut und Absatzmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen damit unnötig.

Abbildung 5 – Angebot, Verbrauch und subventionierte Mengen von Milcherzeugnissen in Milchäquivalent (1986–2008)



* Von 2006 bis 2008 vollständig nicht subventionierte Ausfuhren: die Ausfuhrerstattungen wurden am 16. Juni 2006 für Magermilchpulver, am 26. Januar 2007 für Milchkonzentrat und Milchpulver und am 16. Juni 2007 für Butter und Käse auf Null gesenkt.

Quelle: Rechnungshof, nach Angaben der ZMP und von AND-International.

Die Absatzmaßnahmen hatten nur einen begrenzten Einfluss auf das Marktgleichgewicht

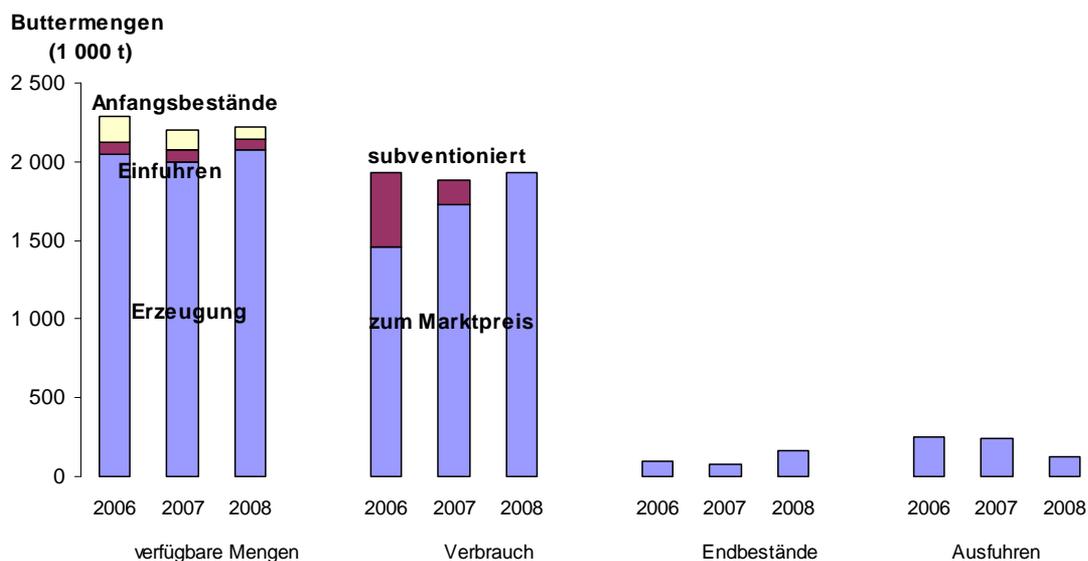
20. Um den Markt im Gleichgewicht zu halten und die Marktpreise zu stabilisieren, sah die GMO Milch verschiedene Absatzmaßnahmen vor²⁹:

²⁹ Erwägungsgründe 19, 43 und 60 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

- private Lagerhaltung von Rahm und bestimmten Butter- und Käseerzeugnissen;
- Abgabe von Milch an Schüler in Schulen;
- Verwendung von Milchpulver als Tierfutter;
- Verarbeitung von Magermilch zu Kasein und Kaseinaten;
- Verwendung von Butter im Rahmen der Regelung für Butter zur Herstellung von Backwaren und Speiseeis.

21. Nachdem die Absatzbeihilfen in den Jahren 2006 und 2007 auf Null gesenkt worden waren, zeigt die jüngste Entwicklung des Binnenverbrauchs von MilCHFett (Butter, **Abbildung 6**) und Milcheiweiß (Magermilchpulver, **Abbildung 7**), dass die durch die Absatzmaßnahmen bewirkte zusätzliche Nachfrage eine begrenzte Auswirkung auf das Marktgleichgewicht hatte. Die Zunahme des Verbrauchs zu Marktpreisen kompensierte die Verringerung oder Abschaffung des subventionierten Verbrauchs fast vollständig (Butter) oder weitgehend (Milchpulver).

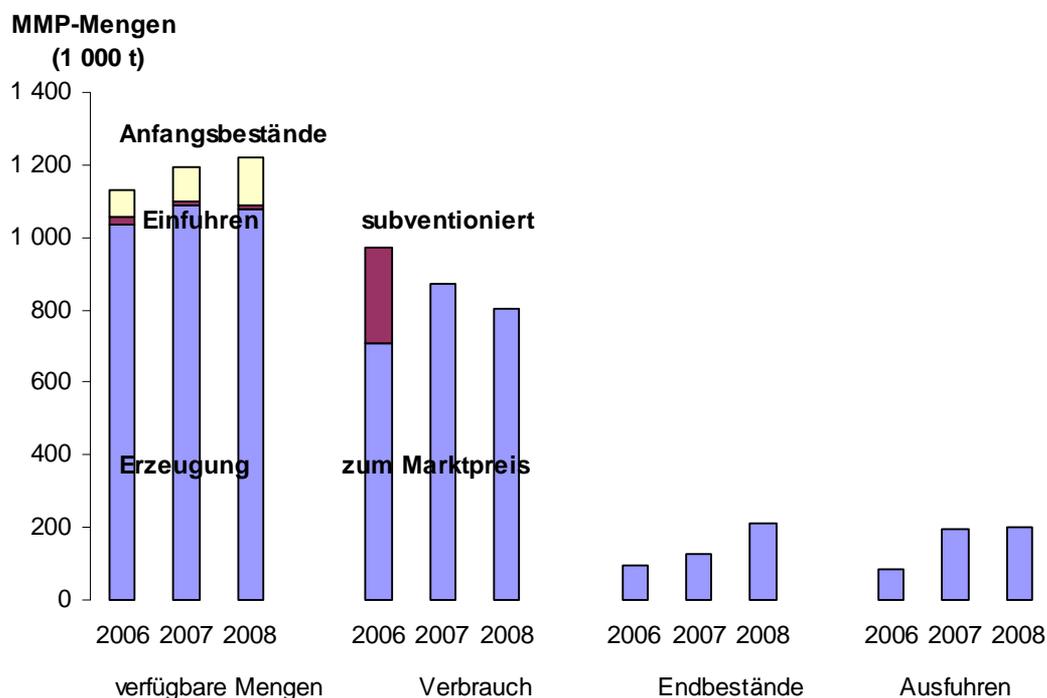
Abbildung 6 – Butter: Subventionierter Verbrauch im Jahr 2006 und nicht subventionierter Verbrauch in den Jahren 2007 und 2008



Senkung der Beihilfe auf Null am: 26. April 2007.

Quelle: Europäischer Rechnungshof nach Angaben der ZMP.

Abbildung 7 - MMP: Subventionierter Verbrauch im Jahr 2006 und nicht subventionierter Verbrauch in den Jahren 2007 und 2008



Senkung der Beihilfe auf Null am: 26. Oktober 2006.

Quelle: Europäischer Rechnungshof nach Angaben der ZMP.

Wurde der Milchpreis stabilisiert?

Erzeugerpreise für Milch: stabile Nominalpreise mit jedoch sinkendem Realwert³⁰

Die Milchquoten bewirkten die Stabilisierung der Nominalpreise

22. In der ersten Phase nach Einführung der GMO kam es zu einer unhaltbaren Situation. Bis 1984 wirkte die GMO Milch wie ein Instrument, das zu Investitionen in die kontinuierliche Steigerung der Produktion anregte. Die Erzeuger verließen sich darauf, durch die ständig steigenden Nominalpreise ihre Expansion finanzieren zu können, und wurden darin durch die jährliche Anhebung des Richtpreises bestärkt. Die durch die GMO geschaffene Marktsituation war bis 1984 weder stabil noch ausgeglichen, da es neben dem Anstieg der nominalen Erzeugerpreise gleichzeitig zu einer massiven Überproduktion kam. Für die Erzeuger war jedoch die Entwicklung des Marktes vorhersehbar, da alle erwarteten Preisveränderungen Teil einer Aufwärtsentwicklung waren.

23. Erst mit der Einführung der Milchquoten im Jahr 1984 begann die Verwaltung der GMO, auch auf die Stabilität und das Gleichgewicht zu achten. Die Milchquotenregelung begrenzte das Angebot und hielt die Nominalpreise auf einem relativ hohen und stabilen Niveau³¹. Abgesehen von saisonbedingten Schwankungen wiesen die in der EU verzeichneten Rohmilchpreise zwischen 1984 und 2007 gegenüber dem Zeitraum vor Einführung der Quoten nur geringe Veränderungen auf. Nach Schätzung der Kommission lag der durchschnittliche Nominalpreis im Jahr 2006 bei

³⁰ Nominalpreise oder jeweilige Preise: einschließlich Inflation; Realpreise: ohne Inflation.

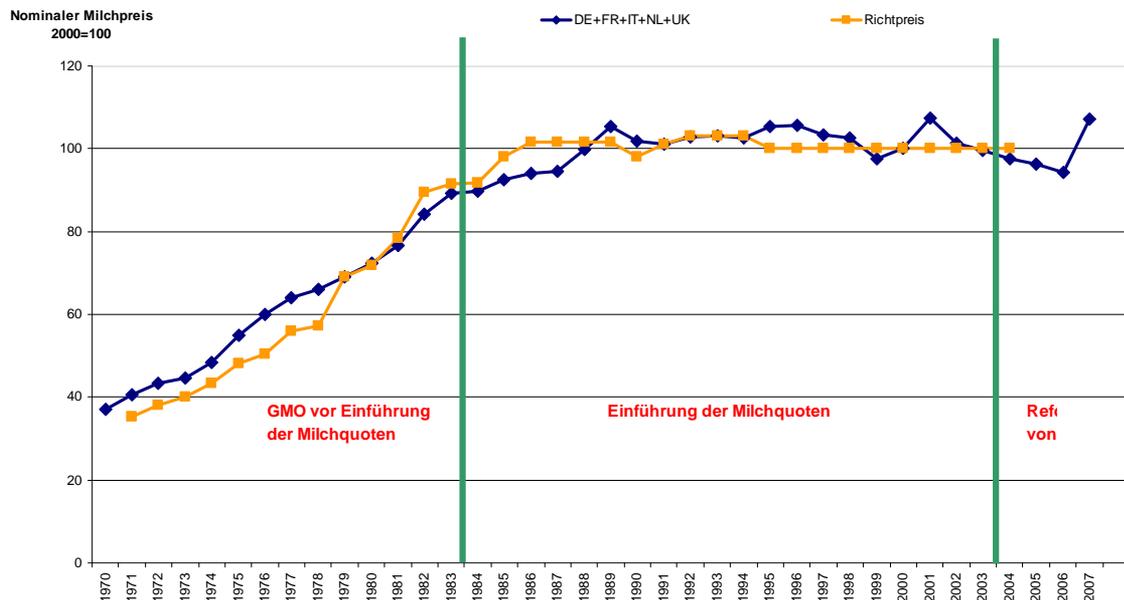
³¹ In einem durch Quoten regulierten System verringert sich tendenziell die Volatilität der Preise: siehe besonders Boussard, J.M., "*Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets*", *FEA Thursday seminar*, São Paulo, Oktober 2003.

29 Euro/100 kg; dieser Mittelwert entspricht einer Preisspanne von 20,1 Euro/100 kg in Litauen bis zu 40,4 Euro/100 kg auf Zypern³².

24. **Abbildung 8** zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Erzeugerpreise in fünf großen Milcherzeugerländern von 1971 bis zu den letzten Jahren³³. Diese Mitgliedstaaten liefern rund 75 % (EU–15) oder 65 % (EU–25) der Milch.

Abbildung 8 – Nominalpreis für Milch in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich (1971–2007)

(Gewichtete Jahresdurchschnitte der Indizes)



Quelle: Eurostat.

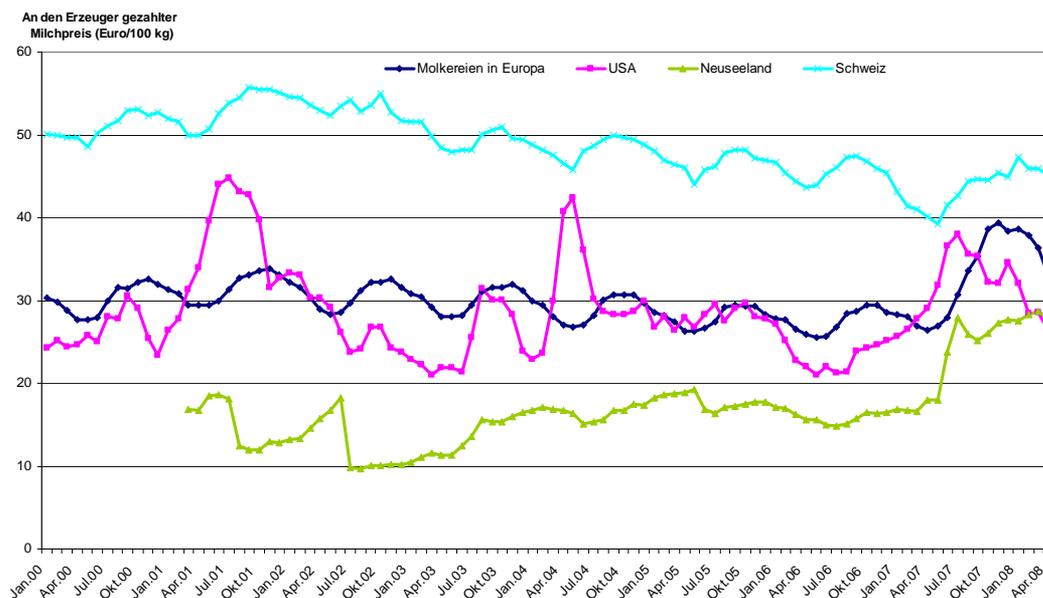
³² Europäische Kommission, "Statistik des Verwaltungsausschusses für Milch", Angaben der Mitgliedstaaten (22. Januar 2009).

³³ Da die kurzzeitigen Preisschwankungen in der Milchproduktion ein Ausdruck saisonbedingter Veränderungen sind, wird die Entwicklung des durchschnittlichen jährlichen Erzeugerpreises in den Mitgliedstaaten als Stabilitätskennziffer genutzt. Gleichwohl sind die von den Mitgliedstaaten an Eurostat übermittelten Preise in absoluten Zahlen unterschiedlich zuverlässig und lassen die Berechnung eines statistisch repräsentativen gewichteten Durchschnittspreises nicht zu. Daher wird die Preisentwicklung in der EU hier synthetisiert, indem die Indizes der wichtigsten milchproduzierenden Mitgliedstaaten gewichtet werden.

25. Nach 1984 wurde das Ziel der Preisstabilität also im Großen und Ganzen erreicht. Der Vorrang, der während dieses Zeitraums der Stabilität der Nominalpreise eingeräumt wird, äußert sich auch darin, dass der Richtpreis vor seiner Abschaffung im Jahr 2004 nahezu stagniert.

26. Die europäischen Milcherzeuger erzielen im Allgemeinen höhere Preise als die Produzenten in Neuseeland, jedoch geringere als die schweizerischen Milchbauern. Die europäischen Preise bewegen sich in etwa auf dem Niveau der US-amerikanischen, sind jedoch stabiler (**Abbildung 9**).

Abbildung 9 – Nominale Erzeugerpreise für Milch in Europa, den Vereinigten Staaten und Neuseeland (2000-2008)



Quelle: Europäischer Rechnungshof nach Angaben des *Bulletin du marché du lait*, der LTO Nederland (*Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*) und des Bundesamts für Landwirtschaft der Schweiz, Abteilung Marktbeobachtung.

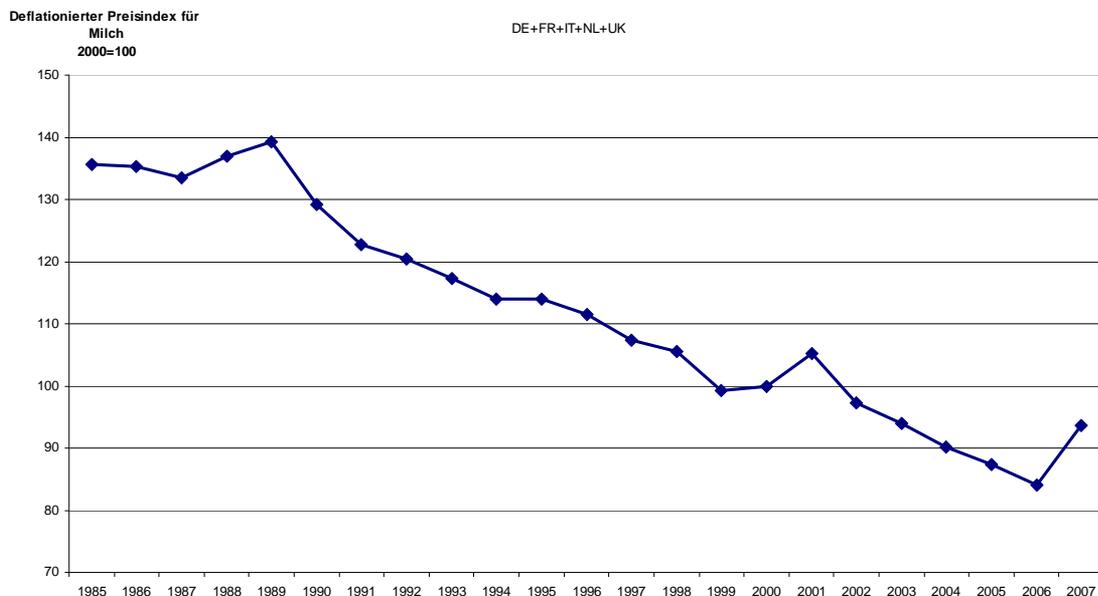
Der reale Wert des Erzeugerpreises für Milch verzeichnete jedoch einen kontinuierlichen Verfall

27. Der unaufhörliche Anstieg des Milchpreises von den siebziger Jahren bis 1984 vollzog sich in einem Kontext allgemeiner Inflation. In der Zeit nach Einführung der Quotenregelung kaschierte die Aufrechterhaltung der nominalen Erzeugerpreise allerdings in Wirklichkeit den deutlichen Verfall der

Realpreise. Die Milcherzeuger erzielten lange Zeit hindurch niemals stabile Preise in konstanter Währung. Diese Abwärtsentwicklung wird in **Abbildung 10** mit Hilfe eines deflationierten Preisindex veranschaulicht.

Abbildung 10 – Deflationierter Erzeugerpreis für Milch in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich (1985-2007)

(Gewichtete Jahresmittelwerte der deflationierten Indizes)



Quelle: Europäischer Rechnungshof nach Eurostat-Daten.

Verbraucherpreise für Milch: größtenteils vom Erzeugerpreis entkoppelt

28. Der Verbraucherpreis für Milch ist größtenteils vom Erzeugerpreis für Milch entkoppelt; das ergab eine Studie der Kommission, nach der die nominalen Verbraucherpreise für Milcherzeugnisse zwischen Anfang 2000 und Mitte 2007 um 17 % gestiegen waren, während der nominale Erzeugerpreis um 6 % zuruckging³⁴.

³⁴ Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, "Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs", Dokument CM/WM/PB D(2007) 34703 vom 13.11.2007.

29. Die Eurostat-Daten bestätigen im Großen und Ganzen, dass die Verbraucherpreise eine andere Entwicklung als die Erzeugerpreise nehmen³⁵. Zwischen 1996 und 2000 blieb der Verbraucherpreisindex von Eurostat für Milch, Käse und Eier praktisch unverändert (**Abbildung 11**), während der Erzeugermilchpreis zunächst sank, um dann wieder zu steigen (**Abbildung 8**). Die Verbraucherpreise erhöhten sich in den Jahren 2000 bis 2007 fast linear um rund 15 %. Im gleichen Zeitraum weist der Index der Erzeugerpreise für Milch fünf Jahre hintereinander einen Abfall mit anschließendem Preisanstieg auf.

30. Im Milchsektor wie in der gesamten Lebensmittelversorgungskette³⁶ ist die Bildung der Verbraucherpreise ein komplexer Prozess. Während die Preise, die die Molkereien den Milcherzeugern zahlen, eng der Entwicklung des internationalen Marktes folgen, unterliegen die Verbraucherpreise nicht nur dem Einfluss der Rohstoffkosten, sondern auch anderer Parameter wie der Energie- oder Lohnkosten. Der Rohstoff Milch macht in der Tat nur einen relativ begrenzten Anteil am Verbraucherpreis von Milcherzeugnissen aus und liegt je nach Erzeugnis zwischen 30 und 50 %³⁷.

³⁵ Die Angaben sind nicht uneingeschränkt vergleichbar: **Abbildung 8** zeigt die Entwicklung der Erzeugerpreise in den fünf Haupterzeugerstaaten der EU-15. **Abbildung 11** bezieht sich, abgesehen davon, dass sie auch Angaben zu Eiern einschließt, auf den Verbrauch der Gesamtbevölkerung der EU, deren Zahl und Struktur sich im Beobachtungszeitraum erheblich verändert hat.

³⁶ Die Lebensmittelversorgungskette verbindet drei Wirtschaftssektoren: den Agrarsektor, die nahrungsmittelverarbeitende Industrie und den Lebensmitteleinzelhandel.

³⁷ Gemäß einer in Belgien durchgeführten Umfrage macht der landwirtschaftliche Wert nur 30 % bis 40 % des Verbraucherpreises für Milcherzeugnisse aus, "*Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait*", Öffentlicher Dienst der Föderation Wirtschaft, Brüssel, 2008. Anderen Quellen entsprechend beträgt der Anteil annähernd 50 % für Käse der Sorten Gouda oder Cheddar (s. insbesondere Europäische Kommission, "*Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*", S. 22).

31. Ein anderes Merkmal des europäischen Milchsektors ist die starke Konzentration der Verarbeitungs- und Handelsunternehmen³⁸, die diesen zu einer vorherrschenden Rolle bei der Preisbildung verhilft. In einer Mitteilung hinsichtlich der Lebensmittelpreise³⁹ geht die Kommission auf das Phänomen der Konsolidierung der Lebensmittelversorgungskette ein, die insbesondere die Milcherzeugnisse betrifft, und betont, dass "die Wettbewerbsbehörden sicherstellen [müssen], dass der derzeitige Konsolidierungsprozess nicht zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen auf den vor- und nachgelagerten lokalen Märkten führt und dadurch Verbrauchern und Unternehmen schadet".

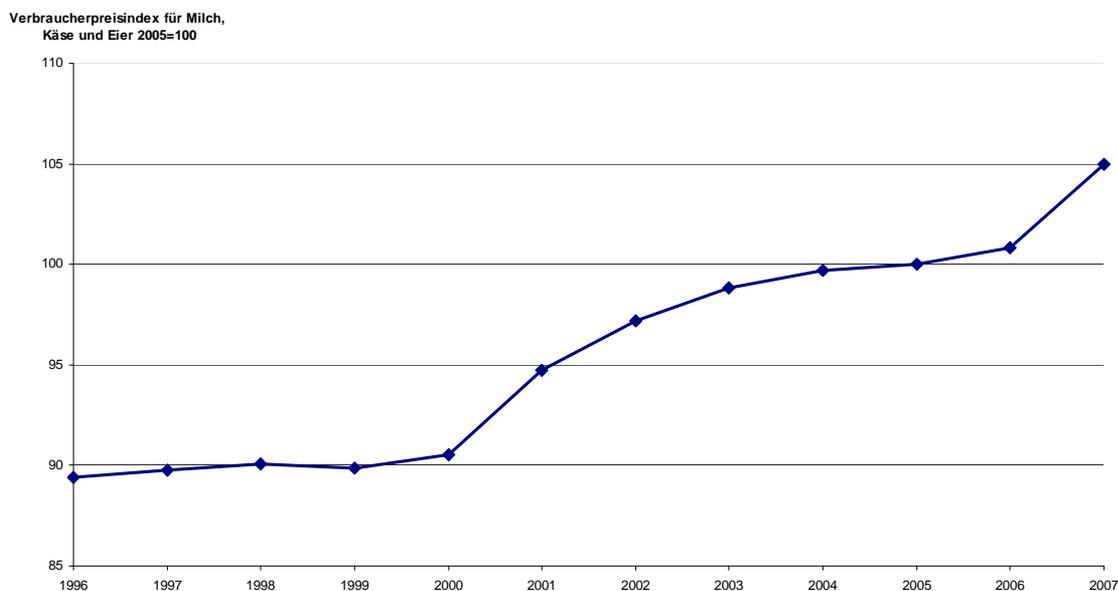
32. Neuseeland und Australien haben die Liberalisierung ihres Milchsektors 1985 und 2000 begonnen. Nach der Deregulierung war in Neuseeland ein starker Anstieg und in Australien ein geringfügiger Rückgang der Verbraucherpreise zu beobachten⁴⁰.

³⁸ Die 15 wichtigsten Großhandelsunternehmen in Europa sind mit rund 77 % am Gesamtumsatz des europäischen Lebensmittelmarkts beteiligt. Quelle: Europäische Kommission, "Ländliche Entwicklung in der Europäischen Union – statistische und wirtschaftliche Informationen 2008".

³⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Lebensmittelpreise in Europa, KOM(2008) 821 endg. vom 9.12.2008.

⁴⁰ Gouin, D-M., "*La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*", Universität Laval, Mai 2006.

Abbildung 11 - Europäischer Markt: harmonisierter Index der nominalen Verbraucherpreise für Milch, Käse und Eier (1996-2007)



Quelle: Eurostat, Lebensmittelposten F 0114; geografische Einheit Europäische Union (1994 EU-12, 2004 EU-15, 2006 EU-25, EU-27).

Was sind die Auswirkungen auf die Einkommen der Erzeuger?

Die Entwicklung der Nettobetriebseinkommen verläuft gegensätzlich, die Beihilfen sind ein wesentlicher und steigender Anteil dieser Einkommen

33. Das durchschnittliche Nettoeinkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in konstanten Preisen zeigt eine sinkende Tendenz (**Abbildung 12**). Legt man die Informationen zugrunde, die vom Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) zusammengetragen wurden⁴¹, liegt das Durchschnittseinkommen der spezialisierten Milchviehbetriebe zu jeweiligen Preisen nach wie vor über dem der Landwirte im Allgemeinen. Das

⁴¹ Die INLB-Daten sind jedoch nicht für den gesamten Berufsstand repräsentativ, da die im INLB registrierten spezialisierten Milchviehbetriebe nur 60 % und 25 % der Betriebe mit mindestens einer Milchkuh in der EU-15 bzw. der EU-25 repräsentieren. Im Jahr 2006 machten die im INLB registrierten spezialisierten Milchviehbetriebe einen Anteil von 78 % der spezialisierten Milchviehbetriebe in der EU-25 aus (gemäß der Strukturhebung von Eurostat aus dem Jahr 2007).

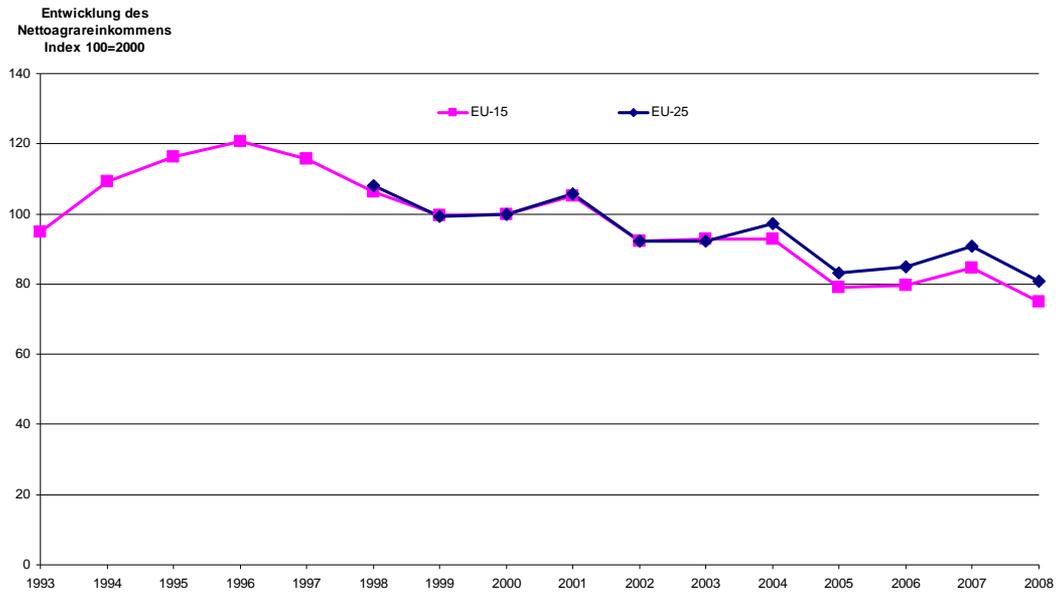
Nettobetriebseinkommen zu jeweiligen Preisen der spezialisierten Milchviehbetriebe⁴² entwickelte sich während des Zeitraums 1989-2006 mit derselben Geschwindigkeit wie das der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (**Abbildung 13**). Die Entwicklung des Einkommens der Milcherzeuger lässt sich durch verschiedene Faktoren erläutern:

- Reorganisation des Sektors: mehr als 50 % der Erzeuger haben während der letzten Jahre den Markt verlassen (siehe Ziffer 34);
- Erhöhung der Betriebsgrößen und dauerhafter Anstieg der Produktivität: die leistungsfähigen Milchviehhalter kompensieren die sinkenden Preise durch eine kontinuierliche Steigerung ihrer Produktion;
- Erhöhung der Beihilfen (Milchprämien, Betriebsprämien, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums). Nach Angaben des INLB werden die Einkommen der spezialisierten Milchbetriebe zu 60 % durch Milch erwirtschaftet, wobei dieser Prozentsatz im Sinken begriffen ist. Des Weiteren geht aus den INLB-Daten hervor, dass hinsichtlich des Anteils der Subventionen⁴³ an den Bruttobetriebseinkommen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen; von 2000 bis 2006 ist dieser Prozentsatz – je nach Mitgliedstaat in unterschiedlichem Maße – gestiegen (**Tabelle 1**).

⁴² INLB, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung 41 (Weidevieh-Milchvieh). Siehe auch Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung G3, "*Milk margins in the European Union*", 2004.

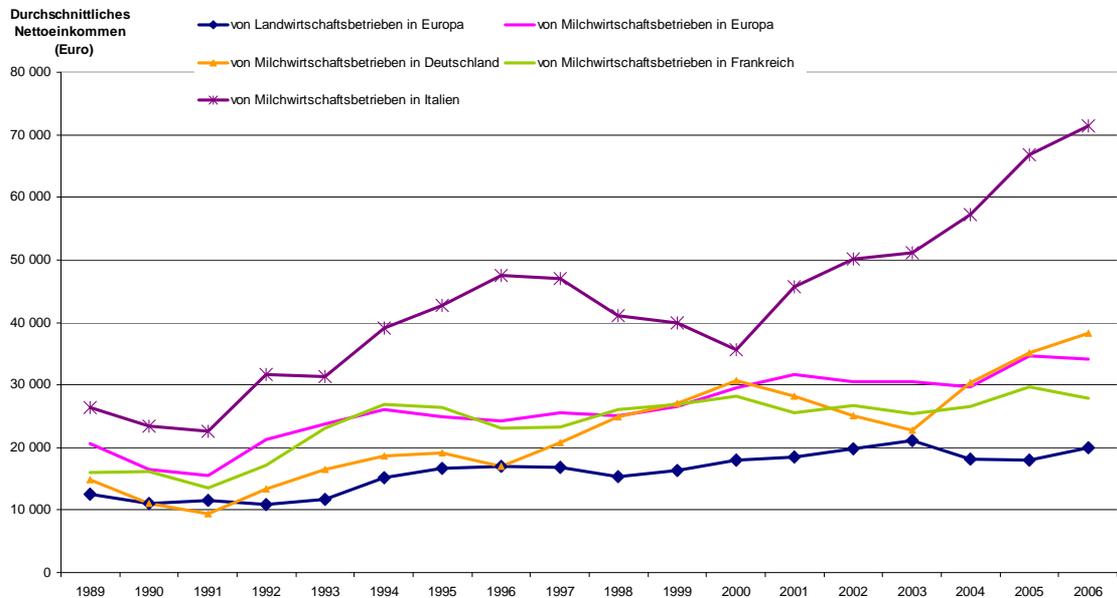
⁴³ Die in der Variablen SE605 des INLB registrierten Beihilfen erstrecken sich mit Ausnahme der Investitionssubventionen auf alle Arten von gekoppelten oder entkoppelten, aus europäischen oder einzelstaatlichen Mitteln gewährten, aus dem ersten oder dem zweiten Pfeiler des GAP stammenden Betriebsbeihilfen.

Abbildung 12 – Entwicklung des Nettoagrareinkommens zu konstanten Preisen (alle Produktionstypen, 1993–2008)



Quelle: Eurostat, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung – Einkommen des Agrarsektors (Indikator C, Nettoeinkommen Agrarbetriebe).

Abbildung 13 – Entwicklung des Nettoeinkommens der spezialisierten Milchbetriebe zu laufenden Preisen (1989–2006)



Quelle: Datenbank INLB: Familienbetriebseinkommen (SE 420) der spezialisierten Milchviehbetriebe.

Tabelle 1 – Anteil der Subventionen am Bruttobetriebseinkommen der Milchviehbetriebe vor Steuern und Gebühren (2000, 2004 und 2006)

	2000	2004	2006
Belgien	11 %	19 %	28 %
Tschechische Republik		44 %	60 %
Dänemark	18 %	28 %	31 %
Deutschland	18 %	31 %	36 %
Griechenland	14 %		46 %
Spanien	5 %	12 %	17 %
Estland		32 %	43 %
Frankreich	22 %	33 %	40 %
Ungarn		42 %	41 %
Irland	15 %	22 %	36 %
Italien	10 %	11 %	16 %
Litauen		35 %	37 %
Luxemburg	31 %	43 %	46 %
Lettland		58 %	63 %
Niederlande	4 %	12 %	23 %
Österreich	32 %	44 %	42 %
Polen		22 %	35 %
Portugal	18 %	27 %	37 %
Finnland	72 %	73 %	77 %
Schweden	36 %	41 %	56 %
Slowakei		43 %	65 %
Slowenien		37 %	37 %
Vereinigtes Königreich	16 %	23 %	34 %

Quelle: INLB; Bruttobetriebseinkommen vor Steuern, Gebühren und MWSt = Bruttobetriebseinkommen (SE 410) – Saldo Betriebsbeihilfen und Steuern (SE 600) + Betriebsbeihilfen Gesamt (SE 605).

Die Umstrukturierung lässt die Anzahl der Betriebe stark zurückgehen

34. Das Ziel, den Milcherzeugern vor allem durch die Anhebung ihres Pro-Kopf-Einkommens eine angemessene Lebenshaltung zu ermöglichen, wird im Wesentlichen durch die Produktivitätssteigerung der Betriebe erreicht. Die Umstrukturierung des Milchsektors und der ständige Rückgang der Anzahl der Betriebe haben zur Folge, dass das statistische Durchschnittseinkommen der Milcherzeuger erhalten bleibt oder sogar steigt. Zwischen 1995 und 2007 hat die EU-15 die Hälfte ihrer Milchbetriebe verloren; d. h. in diesem Zeitraum haben mehr als 500 000 Erzeuger ihre Tätigkeit aufgegeben. Besonders sichtbar ist die Umstrukturierung in Dänemark, Griechenland, Spanien, Italien und Portugal.

35. Die Umstrukturierung des Sektors äußert sich in allen Mitgliedstaaten durch eine ständige Zunahme der durchschnittlichen Betriebsgrößen, der Lieferquoten sowie der Produktivität des Viehbestands (**Anhang II**).

36. Die Heterogenität der Produktionsstrukturen zwischen und in den Mitgliedstaaten ist stark ausgeprägt:

- In Dänemark, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich sind die Viehbestände und Lieferquoten deutlich höher als in den übrigen Mitgliedstaaten der EU-15.
- In den neuen Mitgliedstaaten ist die Situation sehr unterschiedlich. In der Tschechischen Republik, in Estland, Ungarn und der Slowakei ist die durchschnittliche Lieferquote relativ hoch, da hier sehr große Betriebe vorherrschen; neben diesen gibt es zahlreiche kleine Erzeuger, von denen viele keine Lieferquote erhalten haben; im Gegensatz dazu machen in Lettland, Litauen und Polen sehr kleine Familienbetriebe die große Mehrheit aus.
- Im Gesamtmaßstab der ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten sind die meisten Milchviehhaltungen als Semi-Subsistenzbetriebe anzusehen; 67 % der Bestände zählten 2005 höchstens zwei Kühe.

37. Ein bedeutender Unterschied in den Größenordnungen besteht nach wie vor zwischen den europäischen Milchbetrieben und denen der großen Wettbewerber auf dem Weltmarkt (**Tabelle 2**). Kleine Betriebe (1 bis 29 Kühe) sichern in Europa noch 30 % der Produktion, haben jedoch nur einen Anteil von 1,2 % an der Produktion der Vereinigten Staaten, wo Herden mit mehr als 2 000 Kühen 23 % der nationalen Milcherzeugung liefern. Der größte Teil der europäischen Produktion stammt aus Betrieben, die zwischen 30 und 49 Kühen (20 %) und mehr als 50 Kühe (50 %) zählen⁴⁴.

⁴⁴ Eurostat, "Vaches laitières – Nombre d'exploitations et effectif selon la SAU et l'effectif de vaches laitières de l'exploitation en 2005".

Tabelle 2 – Produktionsstrukturen in Europa (2005), den Vereinigten Staaten und in Neuseeland (2006)

	Mittlerer Bestand
EU-25 (1)	15
EU-15 (1)	35
EU-10 (1)	5
Neuseeland (2)	322
Vereinigte Staaten (3)	120

Quellen:

- 1) Eurostat (Mittlerer Bestand = Anzahl der Kühe/Anzahl der Betriebe im Jahr 2005).
- 2) *Livestock Improvement Corporation (LIC)*, "New Zealand Dairy statistics 2005/2006".
- 3) USDA, "Profits, costs and the changing structure of the dairy farming", September 2007, und USDA, "World markets and trade", Juli 2008.

Sind die europäischen Milcherzeugnisse auf den Weltmärkten wettbewerbsfähiger geworden?

Die europäischen Ausfuhren von Grunderzeugnissen sind tendenziell rückläufig

38. Der Weltmarkt für Milcherzeugnisse ist mit einem Anteil von nur 6 % an der Weltmilchproduktion (2007) sehr eng, die Preise auf diesem Markt sind volatil⁴⁵. Im Wesentlichen erstreckt er sich auf Verarbeitungserzeugnisse mit geringem Wassergehalt wie Milchpulver und Butter sowie Käse. Im Jahr 2007 exportierte die EU etwa 9 % ihrer Gesamtproduktion in Milchäquivalent⁴⁶ und war damit nach Neuseeland weltweit der zweitgrößte Exporteur.

39. Die Weltmarktpreise für Milchpulver und Butter sind nahezu dauerhaft niedriger als die Preise in der EU. Der weniger rentable Weltmarkt dient daher vor allem als letzte Absatzmöglichkeit für die Produktionsmengen, die der einheimische Markt nicht aufnehmen kann. Die Ausfuhren von Erzeugnissen

⁴⁵ FAO, "Perspectives de l'alimentation", Juni 2008 und November 2008.

⁴⁶ Quelle: ZMP.

mit höherem Mehrwert wie z. B. Käse werden durch die Weltmarktpreise weniger beeinflusst.

40. Nach Einführung der Milchquotenregelung hat sich die Stellung der EU auf dem Weltmarkt hauptsächlich zugunsten Neuseelands und Australiens verschlechtert. Der Anteil der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen sinkt weiterhin (**Tabelle 3**)⁴⁷, und die europäischen Ausfuhren von Milcherzeugnissen sind im Schrumpfen begriffen (**Abbildung 14**).

41. Mit Ausnahme von Vollmilchpulver sind die Ausfuhren im Jahr 2008 gesunken. Trotzdem liegen die Ausfuhrmengen über den vor Juni 2007 erreichten nicht subventionierten Ausfuhren.

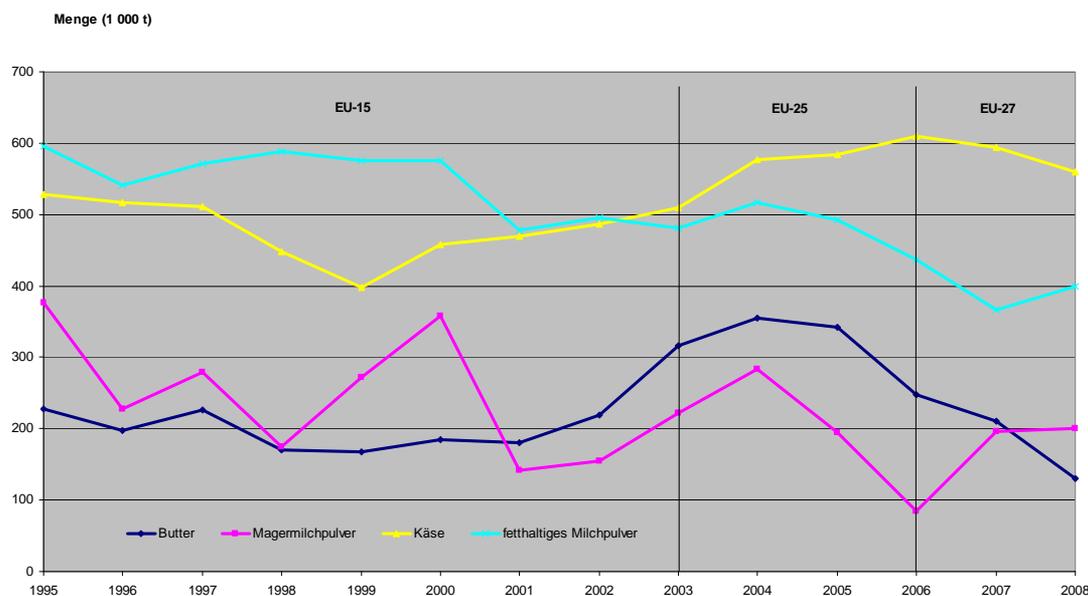
Tabelle 3 – Anteil der EU an den weltweiten Gesamtausfuhren bestimmter Milcherzeugnisse (in %)

	1984	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	EU-10	EU-15					EU-25			EU-27
Butter/Butteroil	48,4	27	20,8	19,6	21,8	30	41,4	39,7	29,9	29,1
Magermilchpulver	30	31,6	29,1	12,7	13,3	19,4	27,4	17,4	7,2	19,7
Käse	52	48,6	28,6	30	32,3	30,3	38,8	34,8	34,1	35,9
Vollmilchpulver	70,2	48,1	37,6	29,8	28,3	27,6	28,3	27,2	23,9	22
Kondensmilch	67,7	61,7	51,6	44,4	45,5	38,9	30,7	28,5	29	36,1

Quelle: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

⁴⁷ Europäische Kommission, Angaben aus verschiedenen unter dem Titel "Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union" veröffentlichten Berichten. Bezüglich **Tabelle 3** ist festzuhalten, dass die Entwicklung des EU-Anteils im Welthandel mit Milcherzeugnissen von der fortlaufenden Erweiterung der Union beeinflusst wurde; jede Erweiterung erhöhte automatisch den Umfang des innergemeinschaftlichen Handels und verringerte den Ausfuhrhandel.

Abbildung 14 – EU-Ausfuhren von Butter, MMP, Käse und Vollmilchpulver (1995-2008)



Quelle: Europäischer Rechnungshof nach Angaben der ZMP.

Die Europäische Union hat ihre Ausfuhrbeihilfen für Milcherzeugnisse stark reduziert

42. Der Zweck der Ausfuhrbeihilfen besteht darin, den Anteil der Gemeinschaft am Welthandel mit Milch und Milcherzeugnissen zu wahren⁴⁸. Die Ausfuhrerstattungen für Milcherzeugnisse beruhen auf der Differenz zwischen den Binnenmarktpreisen und den Weltmarktpreisen. Allerdings gibt es durch die GATT-Quoten eine Wert- und Mengengrenzung der subventionierten Ausfuhren für vier Erzeugnisgruppen: Butter und Butteroil, Magermilchpulver, Käse und Sonstige Milcherzeugnisse⁴⁹.

43. Ab 2004 wurde der Erstattungssatz systematisch eingeschränkt, um der planmäßigen Verringerung der Interventionspreise für Butter und

⁴⁸ Erwägungsgrund 77 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

⁴⁹ Diese Kategorie umfasst vor allem Vollmilchpulver, Milchkonzentrat, Konsummilch und Frischmilcherzeugnisse.

Magermilchpulver Rechnung zu tragen. Die europäischen Ausfuhren wurden, da die Preisunterschiede zwischen den europäischen Märkten und dem Weltmarkt fortbestanden, nach der Senkung der Interventionspreise weiterhin subventioniert. Von Juni 2007 bis Dezember 2008 lag der von der Kommission festgelegte Erstattungssatz für alle Erzeugnisse bei Null.

Ohne Budgethilfe ist der Zugang zum Weltmarkt schwierig

44. Für Grunderzeugnisse wie Butter und Milchpulver ist der Weltmarkt für die europäischen Erzeuger ein Markt zweiter Wahl. In der Vergangenheit hatten sie außer zu Zeiten hoher Weltmarktpreise nur dank des Gemeinschaftshaushalts Zugang zu diesem Markt. Jeder bedeutendere Rückgang der Weltmarktpreise führte dazu, dass die europäischen Grunderzeugnisse auf dem Weltmarkt nicht ausreichend wettbewerbsfähig waren.

45. Aufgrund der unelastischen Nachfrage nach Milcherzeugnissen auf dem europäischen Binnenmarkt wird die Erhöhung der Produktion nach der Abschaffung der Milchquoten zu einer erheblichen Steigerung der Ausfuhren von Milcherzeugnissen aus der EU führen. Das von der Kommission anlässlich des Gesundheitschecks festgelegte Szenario sieht die Notwendigkeit vorher, 70 % der zusätzlichen Produktion auszuführen⁵⁰. Die Erhöhung der Ausfuhren will die Kommission ohne die Inanspruchnahme von Ausfuhrerstattungen erreichen, die bis 2013 abgeschafft werden sollen. Die Verwirklichung dieses Ziels hängt davon ab, inwieweit die europäische Milchindustrie in der Lage sein wird, auf die Weltnachfrage zu reagieren, ist aber auch an Währungsfaktoren gebunden. Anfang 2009 wurde das Problem der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Erzeugnisse im Zusammenhang mit dem Verfall der Weltmarktpreise und der Abwertung des Dollar gegenüber dem Euro erneut in

⁵⁰ Institut d'économie industrielle (IDEI, Universität Toulouse), "*Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*", März 2008, S. 5.

den Vordergrund gerückt, was die Kommission zu einer Wiederbelebung der Ausfuhrerstattungsregelung veranlasste.

KRITISCHE FAKTOREN, DIE BEI DER LIBERALISIERUNG DES MILCHSEKTORS ZU BERÜCKSICHTIGEN SIND

Einleitende Bemerkung: Die Reform von 2003 sieht die Abschaffung der Milchquoten vor

46. Die 2003 vom Rat beschlossene Reform, die auf den Optionen der Agenda 2000 aufbaut, legte für den Milchsektor eine eindeutige Orientierung auf die Abschaffung der Quotenregelung fest: das Auslaufen der Milchquoten ist bis 2015 geplant. Die Kommission hat den Sektor regelmäßig über die Marktlage und die Orientierung der Milchpolitik auf die Liberalisierung unterrichtet⁵¹.

47. Vor dem Hintergrund der schrittweisen Deregulierung wurde der als Gegenstück zu den Produktionsobergrenzen verstandene Mechanismus der Preisstützung durch die Beschlüsse über die Abschaffung des Richtpreises, die Senkung des Interventionspreises⁵² und die mengenmäßigen Beschränkungen der Interventionen bereits zum großen Teil abgebaut. Mit diesen Entscheidungen gab die Kommission dem Milchsektor zu verstehen, dass die Herstellung von Butter und Magermilchpulver in Zukunft weniger profitabel sein

⁵¹ Nach dem Komitologieverfahren verwaltet die Kommission die Milchpolitik zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse.

⁵² Für Butter sank er im Juli 2004 um 7 %, im Juli 2005 um 7,5 %, im Juli 2006 um 8,1% und im Juli 2007 um 5,1 %.
Für Milchpulver sank er im Juli 2004 um 5 %, im Juli 2005 um 5,3 % und im Juli 2006 um 5,5 %.

wird und ein Übergang zu Erzeugnissen mit höherem Mehrwert wie z. B. Käse wünschenswert wäre⁵³.

48. Im Jahr 2008 war das spezifische Konsultationsverfahren der Beteiligten im Rahmen des Gesundheitschecks vor allem darauf gerichtet, wie der Übergang zur Abschaffung der Quoten zu steuern ist. Der Rat stimmte der Vorgehensweise zu, die einzelstaatlichen Quoten schrittweise zu erhöhen, um eine "sanfte Landung" zu ermöglichen⁵⁴. Die Quoten der Mitgliedstaaten werden zwischen den Milchwirtschaftsjahren 2009/2010 und 2013/2014 fünfmal jährlich um 1 % aufgestockt, bevor sie am 31. März 2015 auslaufen. Für Italien wurde die Quote abweichend davon ab dem Milchwirtschaftsjahr 2009/2010 um 5 % erhöht. Zu diesen Erhöhungen kommt die seit dem 1. April 2008 geltende allgemeine Erhöhung der Quote um 2 % (2,5 % für elf Mitgliedstaaten der EU–15)⁵⁵. Ab dem Milchwirtschaftsjahr 2009/2010 wird darüber hinaus die Anpassung der Liefermengen, die anhand der Differenz zwischen dem tatsächlichen Fettgehalt und dem jedem Erzeuger zugewiesenen Referenzfettgehalt berechnet wird, zugunsten des Erzeugers gelockert⁵⁶. Diese Maßnahmen werden umgehend dazu führen, dass sich das Problem der Mitgliedstaaten, deren Quote unzureichend ist und zu denen in erster Linie Italien gehört, vollständig oder größtenteils löst.

⁵³ Bericht der Kommission an den Rat, "Marktperspektiven für den Milchsektor", KOM(2007) 800 endg.

⁵⁴ Vereinbarung über den Gesundheitscheck, 20. November 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.

⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 248/2008 des Rates vom 17. März 2008 zur Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 in Bezug auf die einzelstaatlichen Milchquoten (ABl. L 76 vom 19.3.2008, S. 6).

⁵⁶ Die Lockerung der Vorgabe für den Fettgehalt würde einer Erhöhung der gemeinschaftlichen Milchquote um 1,5 bis 1,7 % gleichkommen (dies entspricht zum Beispiel + 0,9 % für Frankreich, +2,2 % für Dänemark, +3,4 % für die Niederlande), Landwirtschaftskammer der Normandie, "*Bilan de santé de la PAC – Expertise technique*", November 2008.

49. Die Kommission ist der Auffassung, dass nach der Abschaffung der Milchquoten⁵⁷:

- die meisten auf Milchwirtschaft spezialisierten Betriebe in der Lage sein werden, ihre Tätigkeit fortzusetzen;
- der teilweise Rückgang der Preise für Milcherzeugnisse an die Verbraucher weitergegeben wird.

50. Verschiedenen Studien zufolge sind mit der Abschaffung der Quotenregelung folgende allgemeine Auswirkungen zu erwarten⁵⁸:

- Erhöhung der Milchproduktion, die den Marktpreis sinken lassen dürfte⁵⁹;
- Verringerung des Betriebseinkommens trotz Erhöhung der erzeugten Mengen;

⁵⁷ Europäische Kommission, "CAP Health Check, Impact Assessment Note n° 6", Dokument D(2008) MK / 15332 vom 20. Mai 2008.

⁵⁸ *Institut d'économie industrielle, "Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE"*, März 2008.

OECD, Direktion für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei und Direktion für Handel, "An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. Trade and economic effects of milk quota systems".

COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL,
<http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>

Langley, S., Somwaru, A. und Normile, M.A., USDA, "Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts", *Economic report research number 16*, Februar 2006.

Konsortium INRA – Universität Wageningen, "Studie über die Auswirkungen künftiger Optionen für das Milchquotensystem und die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse", Juni 2002.

INRA – ESR, "Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français", *Journée lait du département Économie et sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), Paris, 8. Oktober 2001.*

⁵⁹ Die Erhöhung der Milchproduktion der EU um 1 % wird die Erzeugerpreise um 3 % bis 4 % sinken lassen (siehe *Institut d'économie industrielle, "Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE"*, S. 47).

- Transfer des "Wohlbefindens" von den Erzeugern auf die Verbraucher;
- Ankurbelung der EU-Ausfuhren, die einen Rückgang der Weltmarktpreise verursachen können.

51. Der Hof ist sich bewusst, dass der Prognosewert dieser Modelle begrenzt ist⁶⁰, gleichwohl möchte er die Aufmerksamkeit auf die kritischen Fakten lenken, die im Prozess der Liberalisierung des Milchmarktes zu berücksichtigen sind.

Marktgleichgewicht: Die Instabilität des Marktes kann schnell wieder zu Überschüssen führen

52. Auf den Agrarmärkten, so die Auffassung der Kommission, "dürften die Preise (...) stärkeren Schwankungen unterworfen sein als in den letzten Jahrzehnten. Dadurch dürfte jede signifikante Änderung bei Angebot oder Nachfrage rasch eine höhere Preisvolatilität nach sich ziehen. Um den Landwirten die Einstellung auf volatilere Märkte zu erleichtern, sollte ihre Fähigkeit zur Anpassung der Produktion durch verstärkte Marktorientierung und angemessene Sicherheitsnetze verstärkt werden"⁶¹.

53. Im Rahmen des Gesundheitschecks beschloss der Rat auf Vorschlag der Kommission, die öffentliche Intervention im Markt als "Sicherheitsnetz" beizubehalten, das auf Interventionskäufen für Butter und Magermilchpulver beruht. Die Obergrenzen der zu Festpreisen aufgekauften Mengen wurden für Butter mit 30 000 Tonnen und für Magermilchpulver mit 109 000 Tonnen

⁶⁰ Der europäische Milchsektor ist überaus komplex, und seine Entwicklung hängt von einer Vielzahl von Parametern ab, deren Gesamtwirkung schwer abzuschätzen ist. Selbst bei der Trendbestimmung können die Modelle versagen; davon zeugt die Tatsache, dass sich die Preise nach der Reform von 2003 nicht wie angekündigt entwickelt haben.

⁶¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Lebensmittelpreise in Europa, KOM(2008) 821 endg. vom 9.12.2008.

angesetzt. Über diese Obergrenzen hinaus kann die Kommission zusätzliche Ankäufe im Wege der Ausschreibung tätigen. Sind die Obergrenzen erreicht, beschließt sie dann je nach Marktentwicklung lediglich, über welche Mengen und zu welchem Preis die Intervention erfolgt.

54. In der EU werden rund 2 Millionen Tonnen Butter und 900 000 Tonnen Magermilchpulver erzeugt, somit genügt eine Überschussproduktion von 1,5 % (Butter) oder 12,11 % (Milchpulver), um die Interventionsobergrenze zu erreichen. Mit anderen Worten, diese beiden Obergrenzen entsprechen dem Aufkauf von etwa 1,8 Millionen Tonnen der in Europa insgesamt erzeugten 148 Millionen Tonnen Milchäquivalent, d. h. 1 %⁶². Angesichts seiner geringen Tragkraft könnte das Sicherheitsnetz von begrenztem Nutzen sein und den Risiken der Überproduktion, mit denen die EU im Fall einer größeren Krise zu kämpfen hätte, nicht entsprechen. Im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise äußerte sich die Instabilität der Märkte Ende 2008 im erneuten Entstehen eines Überschusses an Butter und Magermilchpulver. Während die Interventionslager in den Jahren 2007 und 2008 leer blieben, enthielten sie zum Ende des ersten Quartals 2009 36 700 Tonnen Butter und 67 500 Tonnen Milchpulver. Innerhalb von drei Monaten überstiegen die Ankäufe der Kommission für Butter somit die Interventionsobergrenze und erreichten für Milchpulver 60 % der Höchstmenge.

Umstrukturierung der Milcherzeugung: Es besteht das Risiko eines erheblichen Produktionsrückgangs in den am stärksten benachteiligten Gebieten und einer geografischen Konzentration der Milcherzeugung

55. Nach Einschätzung der Kommission, wird sich die Umstrukturierung des Sektors fortsetzen. Sie rechnet damit, dass im Zeitraum 2003-2013 jährlich

⁶² Äquivalenzkoeffizienten: 1 kg für 20,5 Liter (Butter) und 1 kg für 11 Liter (Magermilchpulver).

2,8 % bis 3,7 % der landwirtschaftlichen Betriebe den Markt verlassen werden⁶³.

56. Die gesteigerte Geschwindigkeit, mit der die landwirtschaftlichen Betriebe - insbesondere die Milchbetriebe - den Markt verlassen, stellt die benachteiligten Gebiete und vor allem die Bergregionen, in denen sowohl den Umstrukturierungs- als auch den Umschulungsmöglichkeiten der Landwirte Grenzen gesetzt sind, vor sozioökonomische Herausforderungen⁶⁴.

57. Die Milchquotenregelung war unter anderem auch deshalb auf einzelstaatlicher Basis organisiert worden, um eine Verlagerung der Erzeugung in das für Milchviehhaltung günstigere Flachland zu verhindern. Trotzdem konzentrierte sich der Großteil der europäischen Milcherzeugung, nämlich rund 50 %, im Jahr 2005 bereits auf 11 % des Gemeinschaftsterritoriums⁶⁵. Das ökologische Risiko liegt auf der Hand: mit der Deregulierung und dem Sinken der Preise ist zu erwarten, dass die Produktion in den ertragreichen Regionen mit ohnehin hoher Umweltbelastung weiter intensiviert wird, während zahlreiche Milchbauern in den weniger ertragreichen Gebieten, vor allem in den Bergregionen, gezwungen sein werden, ihre Tätigkeit aufzugeben⁶⁶.

58. Im Jahr 2001 räumte die Kommission die mit der Umstrukturierung des Sektors verbundenen sozioökonomischen oder umweltpolitischen Herausforderungen ausdrücklich ein, darunter in erster Linie die

⁶³ Europäische Kommission, "*Development in the structure of the agricultural sector*", TV D(2007) vom 27. März 2007.

⁶⁴ Chatellier, V. und Delattre, F., "*Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne*", *Économie rurale* Nr. 288/Juli-August 2005.

⁶⁵ Europäische Kommission, "*Ländliche Entwicklung in der Europäischen Union – Statistische und wirtschaftliche Informationen – 2008*", Dezember 2008.

⁶⁶ In den neuen Mitgliedstaaten dürften die Kleinstbetriebe, die sich durch die Zuweisung von Milchquoten in den Markt integrieren konnten, als erste von einem Preisrückgang betroffen sein.

Aufrechterhaltung der Erzeugung in "den benachteiligten Regionen der Gemeinschaft (...) vor allem in den Berggebieten, in denen die Produktionskosten höher sind und die Milcherzeugung häufig die einzig mögliche landwirtschaftliche Tätigkeit darstellt". Sie stellte auch fest, dass "die Konzentration der Milcherzeugung große Umweltprobleme verursachen könnte"; überdies würde sie "zu einer Standardisierung der Erzeugnisse führen und damit zu einer Verschlechterung ihrer Qualität"⁶⁷.

59. Die Kommission erkannte an, dass in den weniger begünstigten Gebieten (24 % des Territoriums der EU bzw. 57 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche), insbesondere in den Bergregionen, spezifische Maßnahmen erforderlich sein würden. Vor allem die Umstrukturierung der Milchwirtschaft wurde infolge des Gesundheitschecks 2008 zu einer der neuen Zielsetzungen, die die Mitgliedstaaten in ihr Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum aufnehmen können⁶⁸.

Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten: ein Ziel, das die Erzeuger und Verarbeiter gleichermaßen belastet

60. Das Ziel, die europäischen Milcherzeuger wettbewerbsfähig zu machen, steht im Mittelpunkt der Reform. Die Verwirklichung dieses Ziels hängt von der Fähigkeit des europäischen Milchsektors ab, sich der Weltnachfrage hinsichtlich Preis und Qualität der Erzeugnisse anzupassen.

61. Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Preise ist die Annäherung ihres Niveaus an das der strukturell niedrigeren Weltmarktpreise, wobei der Preisverfall seit 2003 teilweise durch Direktbeihilfen

⁶⁷ Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 6/2001 über die Milchquoten.

⁶⁸ Beschluss 2009/61/EG des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 112).

und zusätzliche Zahlungen aufgefangen wird. Mit der Liberalisierung wird sich der Einfluss des Weltmarkts für Butter und Milchpulver auf die Erzeugerpreise in der EU erhöhen. Die Preiskonvergenz macht eine weitere Umstrukturierung unumgänglich, denn die europäischen Produktionsstrukturen sind von denen der nichteuropäischen Wettbewerber noch weit entfernt (siehe Ziffer 37). Allerdings steht die Gewinnspanne der Milchviehbetriebe in der EU–15 in keiner direkten Beziehung zur Größe ihrer Viehbestände⁶⁹. Die Betriebe mit den positiven Margen sind nicht notwendigerweise auch die größten, sondern diejenigen, die eine größere Dichte, hohe Erträge und eine geringe Jahresarbeitseinheit aufweisen.

62. Obwohl die EU bei der Ausfuhr von Käse führend ist, handelt es sich hinsichtlich der Produktskala bei den Verkäufen auf dem Weltmarkt immer noch mehrheitlich um Grunderzeugnisse, d. h. Milchpulver und Butter (Angaben aus dem Jahr 2008). In der Vergangenheit waren die europäischen Hersteller nur dann wettbewerbsfähig, wenn die Weltmarktkurse hoch standen. Die Besetzung von signifikanten Marktanteilen setzt daher voraus, dass die Produzenten von Käse und anderen Erzeugnissen mit hohem Mehrwert eine größere Rolle spielen – ganz in Übereinstimmung mit dem Ziel der Liberalisierung, das in ebendieser größeren Marktorientierung des Sektors besteht.

⁶⁹ Ein Skaleneffekt zeigt sich, wenn der Produktionsanstieg nicht mehr mit einer Verringerung der durchschnittlichen Produktionskosten einhergeht. Dies ist dann der Fall, wenn das Angebot an bestimmten Betriebsmitteln unbeweglich ist und nicht einfach auf den Stand gebracht werden kann, den die Wirtschaftlichkeit erfordert. Schuld daran können Schwächen im operativen Umfeld (klimatische und topografische Bedingungen) oder aber die geringere Wirtschaftlichkeit eines Erzeugers im Vergleich zu anderen sein. Siehe MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. und Mosheim, Roberto, "*Profits, costs and the changing structure of dairy farming*". *United States Department of Agriculture, Economic Research Report No 47*, September 2007.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

63. Die Milchpolitik der EU wurde konzipiert, um ein breites Spektrum von Zielen zu verwirklichen, insbesondere um ein Marktgleichgewicht zu erreichen, die Preise für Milch und Milcherzeugnisse zu stabilisieren, den Erzeugern eine angemessene Lebenshaltung zu sichern und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Milcherzeugnisse auf den internationalen Märkten zu verbessern. Der Bericht des Hofes analysiert den Umsetzungsgrad dieser Ziele und lenkt die Aufmerksamkeit auf jene Aspekte, die sich angesichts des derzeit vollzogenen Prozesses der Liberalisierung des europäischen Milchsektors als besonders kritisch erweisen.

Marktgleichgewicht

64. Die Milchquoten sind seit 1984 der Eckstein der europäischen Milchpolitik. Seit ihrer Einführung wurde die Erzeugung durch strenge Regelungen eingeschränkt, aber ihr Niveau erwies sich lange Zeit als zu hoch in Bezug auf die Aufnahmefähigkeit des Marktes. Die nationalen Obergrenzen wurden auf der Grundlage historischer Produktionsziffern festgelegt, und einzelne Quoten, vor allem die Italiens, wurden systematisch überzogen.

65. Die Quotenregelung wurde daher sehr lange von subventionierten strukturellen Überschussproduktionen begleitet. Mit der Explosion der Weltmarktpreise Ende 2006 und 2007 waren die Überschüsse zum ersten Mal fast verschwunden. Diese Situation erwies sich jedoch nicht als dauerhaft, wie die erneuten Überschüsse in den Jahren 2008 und 2009 belegen.

66. Auf dem infolge der Quotenabschaffung liberalisierten Markt werden die Produktionskapazitäten relativ unbeweglich bleiben, und die Erzeuger dürften nicht in der Lage sein, sich schnell an die Schwankungen der Nachfrage anzupassen. Auf Beschluss des Rates wird das Instrument der öffentlichen Intervention als "Sicherheitsnetz" aufrechterhalten. Gleichwohl könnte dieses Sicherheitsnetz aufgrund seiner geringen Tragkraft von begrenztem Nutzen

sein und den Risiken der Überproduktion, mit denen die EU im Fall einer größeren Krise zu kämpfen hätte, nicht entsprechen.

Empfehlung Nr. 1

Die Kommission muss die Entwicklung des Milchmarkts und der Milcherzeugnisse auch weiterhin überwachen und durch die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen verhindern, dass die Deregulierung des Sektors erneut zu einer Überschussproduktion führt. Andernfalls könnte sich das Ziel der Kommission, das Regulierungsniveau durch eine Art Sicherheitsnetz möglichst gering zu halten, schnell als unrealisierbar erweisen.

Milchpreis

67. Durch die Festlegung von Referenzpreisen und Quoten war es während der letzten zwanzig Jahre möglich, die nominalen Preise weitgehend stabil zu halten. Angesichts der Inflation erfuhren diese Realpreise jedoch im gleichen Zeitraum einen erheblichen Verfall, wodurch die Margen der Erzeuger in der Folge wesentlich zurückgingen. Die Milcherzeuger standen unter dem ständigen Druck, ihre Wirtschaftlichkeit und Produktivität zu verbessern, wobei die am wenigsten leistungsfähigen Betriebe vom Markt verdrängt wurden, wenngleich dieses Phänomen in einigen Fällen durch die Kapitalisierung der Quoten abgeschwächt werden konnte. Die Entwicklung der Verbraucherpreise für Milch und Milcherzeugnisse gibt die Veränderungen der Erzeugerpreise nicht notwendigerweise wieder.

Empfehlung Nr. 2

In Anerkennung der Tatsache, dass der Preisbildungsprozess im Lebensmittelsektor ganz besonders komplex ist, vertritt der Hof die Auffassung, dass er regelmäßig durch die Kommission beobachtet werden sollte. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass die Milcherzeuger durch die Konzentration der Verarbeitungs- und Handelsunternehmen nicht in die Rolle von Preisnehmern gedrängt und die

Möglichkeiten der Endverbraucher, einen angemessenen Nutzen aus den Preissenkungen zu ziehen, nicht eingeschränkt werden.

Erzeugereinkommen

68. Im Kontext einer allgemeinen Verschlechterung der Agrareinkommen haben sich die Milchviehhalter im Durchschnitt ein Einkommen bewahrt, das leicht über dem der anderen Landwirte liegt. In der Tat wird die Aufrechterhaltung des statistischen Durchschnittseinkommens der Milcherzeuger durch die Strukturanpassung ermöglicht. In den Jahren 1995 bis 2007 hat die EU–15 die Hälfte ihrer Milchviehbetriebe eingebüßt.

69. Dieser Trend zur Konsolidierung der Produktion dürfte sich fortsetzen und beschleunigen, wenn die Erzeugung in den am wenigsten begünstigten Gebieten zurückgeht oder verschwindet, und in den Gebieten mit intensiver Landwirtschaft eine Konzentration der Erzeugung zu beobachten sein wird. Diese Entwicklung kann negative Auswirkungen auf die Umwelt und das soziale Gefüge der benachteiligten Gebiete haben, in denen die Milcherzeugung eine der wenigen möglichen landwirtschaftlichen Aktivitäten ist.

Empfehlung Nr. 3

Weder die vorhergehende Politik der Preisstützung noch die derzeitige Politik der direkten Einkommensbeihilfen für den Milchsektor sind in der Praxis territorial oder sozial ausgerichtet⁷⁰. Angesichts der Bedeutung der

⁷⁰ Mit der Einführung der Betriebsprämienregelung im Jahr 2005 hatten die Mitgliedstaaten vermehrt die Möglichkeit, die Gewährung von Direktzahlungen durch Anwendung des regionalen Modells auf bestimmte Gebiete zu fokussieren. In der Praxis jedoch führte die Entkopplung der Milchprämie und der Ergänzungszahlungen keineswegs zu einer Neuausrichtung der Unterstützung zugunsten der Milcherzeuger in benachteiligten Gebieten. Die Entkoppelung war in allen Mitgliedstaaten der EU-15 dadurch gekennzeichnet, dass den Inhabern von Milchquoten ein spezifischer Zollsatz zugeordnet wurde oder aber der Wert pro Einheit von Zahlungsansprüchen, über die die Milchquoteninhaber bereits verfügten, eine Erhöhung erfuhr.

Milcherzeugung für die Landwirtschaft und ihres Einflusses auf die Planung des ländlichen Raums empfiehlt der Hof der Kommission eine vertiefte Reflexion darüber, welche Strategien angewendet werden müssen, um sowohl

- die spezifischen Probleme der Regionen, in denen die Milcherzeugung stärker gefährdet ist, vor allem die Bergegebiete,

- als auch die Auswirkungen der geografischen Konzentration der Milcherzeugung auf die Umwelt

bewältigen zu können.

Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten

70. Der Anteil der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen geht seit 1984 kontinuierlich zurück. Das Ziel, die Milcherzeuger wettbewerbsfähig zu machen, steht im Mittelpunkt der gegenwärtigen Entwicklung, deren Ziel die Liberalisierung des Sektors ist. In Einklang mit den WTO-Übereinkommen wurden die europäischen Ausfuhrbeihilfen für Milcherzeugnisse in den letzten Jahren erheblich eingeschränkt.

71. In der Tat betrifft der Weltmarkt für Milcherzeugnisse im Wesentlichen Grunderzeugnisse wie Milchpulver und Butter. Die europäischen Hersteller dieser Erzeugnisse erwiesen sich auf diesen Weltmärkten nur bei hohen Kursen als wettbewerbsfähig. Außerhalb dieser Zeiträume realisierten sie ihre Ausfuhren mit Mitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt.

72. Nach einem starken Anstieg in den letzten Jahren ist die Nachfrage auf dem Weltmarkt nun im Sinken begriffen. Daher hat die Kommission im Jahr 2009 die Ausfuhrerstattungsregelung wiederbelebt, deren Quote im Jahr 2007 auf Null zurückgeführt worden war. Diese Lösung wäre indessen nur mittelfristig möglich, wenn die in Verhandlung stehenden Welthandelsabkommen zu einer Abschaffung der Ausfuhrerstattungen führten. Die zukünftige Entwicklung der Ausfuhren hängt von der Entwicklung der

Weltnachfrage und der Fähigkeit der europäischen Industrie ab, dieser Nachfrage gerecht zu werden.

Empfehlung Nr. 4

Für den europäischen Milchsektor bleibt der Weltmarkt ein sekundärer Markt, zu dem er nur in Zeiten hoher Weltmarktpreise Zugang hat. Lediglich die Hersteller von Käse und anderen Erzeugnissen mit hohem Mehrwert werden mit langfristigen Marktanteilen rechnen können. Es ist daher unumgänglich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Umorientierung der Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarkts und erst ergänzend auf die Herstellung von Käse und anderen Erzeugnissen mit hohem Mehrwert ausrichten, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 23. Juli 2009 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Präsident

ANHANG I**MILCHERZEUGUNG UND MILCHVERBRAUCH IN DER EU***(in 1 000 Tonnen)*

	1984 EU-15 (1)	1994 EU-15 (1)	2004 EU-25 (2)	2008 EU-27 (2)
Kuhmilcherzeugung	136 247	120 179	136 752	150 647
Lieferungen	123 588 (91 %)	111 515 (93 %)	124 928 (91 %)	134 346 (89 %)
Konsummilcherzeugung	26 449	30 320	31 942	32 120
Buttererzeugung				
Aus industrieller Erzeugung	2 622	1 799	1 979	2 072
Insgesamt	2 657	1 817	2 015	2 167
Butterverbrauch	1 893	n.v.	1 973	1 882
Käseerzeugung				
Aus industrieller Erzeugung (Kuh)	4 508	5 650	7 399	8 163
Insgesamt	4 882	6 168	8 341	9 547
Käseverbrauch	4 201	n.v.	8 024	7 748
Milchpulvererzeugung				
Magermilchpulver	2 364	1 232	891	928
Teilentrahmtes Milchpulver + Vollmilchpulver	867	1 001	870	864
Buttermilchpulver	52	52	73	70
Insgesamt	3 283	2 285	1 834	1 862
Magermilchpulververbrauch	n.v.	n.v.	n.v.	660 (3)
Erzeugung von Kondensmilch und Milchkonzentrat	1 645	1 284	1 188	1 138
Kasein- und Kaseinatenerzeugung	127	111	122	137

Quelle: (1) Cronos, (2) Kommission: Antworten der Mitgliedstaaten auf den vierteljährlichen Fragebogen, (3) Kommission: *January 2009 dairy monthly*.

ANHANG II**BASISDATEN ZUR MILCHVIEHHALTUNG IN DER EU**

	Anzahl Kühe (1 000)				Anzahl Milcherzeuger (1 000)				Durchschnittliche Herdengröße (Anzahl Kühe pro Betrieb)				Ertrag pro Milchkuh (kg)			
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007
Belgien	951,19	683,80	549,33	523,70	44,58	22,05	15,18	13,32	21,34	31,02	36,19	39,32	3990,79	4935,65	5622,55	5490,44
Dänemark	913,00	714,00	564,27	545,42	31,77	16,39	6,51	5,38	28,74	43,56	86,73	101,38	5584,88	6544,82	8218,64	8137,21
Deutschland	n.v.	5229,40	4235,96	4076,38	369,00	209,42	110,37	101,07	n.v.	24,97	38,38	40,33	n.v.	5470,42	6833,09	6721,96
Griechenland	218,91	185,00	167,92	150,00	73,42	28,00	9,78	n.v.	2,98	6,61	17,17	n.v.	3499,34	4127,03	5000,00	4819,40
Spanien	1880,20	1281,00	1001,92	903,00	n.v.	114,60	42,39	37,29	n.v.	11,18	23,64	24,22	n.v.	4800,62	6445,73	n.v.
Frankreich	6506,10	4700,40	3883,84	3758,50	328,70	158,57	103,85	93,12	19,79	29,64	37,40	40,36	n.v.	5406,56	6334,43	6344,43
Irland	1495,20	1220,79	1081,96	1058,21	76,70	42,10	23,82	21,32	19,49	29,00	45,42	49,63	3894,13	4380,03	4631,79	6111,47
Italien	2804,00	2080,00	1860,18	1890,91	337,69	113,19	61,02	62,79	8,30	18,38	30,48	30,11	n.v.	5046,73	5958,20	5581,96
Luxemburg	70,29	47,75	39,34	40,04	2,31	1,42	0,97	1,09	30,42	33,63	40,72	36,73	4278,84	5625,13	6567,08	6450,25
Niederlande	2333,00	1777,00	1433,20	1468,30	61,31	40,06	23,53	24,51	38,06	44,36	60,91	59,91	5379,34	6356,22	7298,47	7247,40
Österreich	n.v.	706,49	535,79	521,68	n.v.	90,73	54,58	49,45	n.v.	7,79	9,82	10,55	n.v.	4173,02	5826,32	5074,15
Portugal	n.v.	384,00	287,29	272,66	n.v.	86,00	15,86	13,50	n.v.	4,47	18,11	20,20	n.v.	4583,33	6361,56	n.v.
Finnland	n.v.	402,30	318,76	296,07	n.v.	32,36	16,94	14,39	n.v.	12,43	18,82	20,57	n.v.	8212,78	7775,04	7744,07
Schweden	n.v.	481,70	393,26	369,65	n.v.	17,74	8,55	7,10	n.v.	27,15	46,01	52,06	n.v.	6859,04	8206,20	8163,25
Vereinigtes Königreich	3256,47	2631,93	2065,07	1978,00	52,88	36,68	26,31	28,14	61,58	71,76	78,49	70,29	4956,41	5578,63	7073,20	6899,29
EU-15		22525,56	18418,09	17852,52		1009,32	519,65	472,47		22,32	35,44	35,24	4486,21	5396,16	6549,51	n.v.
Tschechische Republik	n.v.	713,00	440,50	416,52	n.v.	n.v.	6,78	5,62	n.v.	n.v.	64,97	74,11	n.v.	4378,58	6434,91	6002,75
Estland	n.v.	185,40	115,23	107,84	n.v.	n.v.	9,21	6,08	n.v.	n.v.	12,51	17,74	n.v.	3812,84	5927,50	5705,22
Zypern	n.v.	29,50	24,25	23,70	n.v.	n.v.	0,24	0,24	n.v.	n.v.	n.v.	98,75	n.v.	4711,86	5990,65	6079,32
Lettland	n.v.	291,90	172,36	182,32	n.v.	n.v.	50,90	43,69	n.v.	n.v.	3,39	4,17	n.v.	3233,64	4356,37	3496,12
Litauen	n.v.	586,00	493,89	398,37	n.v.	n.v.	170,79	123,17	n.v.	n.v.	2,89	3,23	n.v.	3087,88	4450,42	3330,36
Ungarn	n.v.	390,00	286,83	265,43	n.v.	n.v.	16,25	12,17	n.v.	n.v.	17,65	21,81	n.v.	5054,95	6767,51	5442,59
Malta	n.v.	n.v.	7,27	8,08	n.v.	n.v.	0,15	0,19	n.v.	n.v.	49,12	42,53	n.v.	n.v.	5296,30	5340,79
Polen	n.v.	n.v.	2853,74	2767,78	n.v.	n.v.	727,10	651,05	n.v.	n.v.	3,92	4,25	n.v.	n.v.	4328,07	3266,12
Slowenien	n.v.	n.v.	130,68	124,19	n.v.	n.v.	19,71	19,20	n.v.	n.v.	6,63	6,47	n.v.	n.v.	5479,59	4525,34
Slowakei	n.v.	n.v.	193,20	177,22	n.v.	n.v.	13,46	11,54	n.v.	n.v.	14,35	15,36	n.v.	n.v.	5538,47	5350,83
EU-10			4717,95	4471,45			1014,58	872,95			4,63	5,10		3958,77	4830,06	3866,06
Bulgarien	n.v.	n.v.	n.v.	335,90	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	2219,41
Rumänien	n.v.	n.v.	n.v.	1572,90	n.v.	n.v.	n.v.	1012,40	n.v.	n.v.	n.v.	1,55	n.v.	n.v.	n.v.	1168,03
EU-2				1908,80												1353,04

Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage von Eurostat-Daten.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.10.2009
SEK(2009)1282 endgültig

Antworten der Kommission auf den Sonderbericht des Rechnungshofs

**„HABEN DIE MARKTSTEUERUNGSMITTEL FÜR MILCH UND
MILCHERZEUGNISSE IHRE WICHTIGSTEN ZIELE ERREICHT?“**

Antworten der Kommission auf den Sonderbericht des Rechnungshofs

„HABEN DIE MARKTSTEUERUNGSMASCHINEN FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE IHRE WICHTIGSTEN ZIELE ERREICHT?“

ZUSAMMENFASSUNG

Wie vom Rat auf eine Stellungnahme des Parlaments aus dem Jahr 2003 hin beschlossen, werden die Milchquoten mit 1. April 2015 abgeschafft. Dabei stützte er sich unter anderem auf die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 6/2001 des Europäischen Rechnungshofs (ERH). Mit der Reform des Sektors sollte - im Einklang mit der GAP-Reform allgemein - eine größere Ausrichtung der Erzeugung auf den 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). Sämtliche Maßnahmen sollten eine höhere Wettbewerbsfähigkeit fördern und den Milcherzeugern helfen, sich auf künftige Herausforderungen des Weltmarkts vorzubereiten, während zugleich mithilfe von Direktzahlungen die Einkommen gestützt werden sollten.

Die Kommission war sich der Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Reform bewusst. Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind daher nach wie vor verfügbar, um die Landwirte bei der Umstrukturierung und der Anpassung an neue Marktbedingungen zu unterstützen. Der kürzlich durchgeführte Gesundheitscheck sowie das Europäische Konjunkturprogramm bieten den Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten, den Milchsektor zu unterstützen und ermöglichen eine „sanfte Landung“ angesichts des Auslaufens des Quotensystems.

Die Landwirte haben in den letzten zwei Jahre eine starke Volatilität der Milchpreise erlebt, die 2007 stark angestiegen und 2008 bedeutend gesunken sind. Die Verbraucherpreise für Milchprodukte sind 2007 ebenfalls gestiegen, 2008 jedoch nicht in demselben Ausmaß gesunken. Diese asymmetrische Entwicklung der Erzeuger- und Verbraucherpreise hat einige Besorgnis über das Funktionieren des Wettbewerbs in der Kette vom Erzeuger zum Verbraucher hervorgerufen. Die Kommission prüft die Lage genau.

II. Der Gesundheitscheck war ein weiterer Schritt in Richtung einer wettbewerbsorientierteren GAP, bei der die entkoppelten Direktbeihilfen eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung des Betriebseinkommens und die Marktstützungsinstrumente eine geringere Rolle spielen sollten. Nach dem Gesundheitscheck sind die Instrumente betreffend den Einfuhrsektor nach wie vor als Interventionsmechanismus anwendbar. Die Milchprämie und die Ergänzungszahlungen wurden spätestens 2007 abgeschafft. Die entsprechenden Zahlungen fließen seither in die Betriebsprämie ein. Daraus ergibt sich, dass die Landwirte keinerlei produktionsbezogene Unterstützungen mehr erhalten.

IV. Es ist darauf hinzuweisen, wie dies in der Antwort der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 6/2001 des Europäischen Rechnungshofs über die Milchquoten geschehen ist, dass die

Anpassung der Milchproduktion an das Niveau des Inlandsverbrauchs weder ein politisches noch ein wirtschaftliches Ziel war.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die absatzfördernden Maßnahmen für Butter in der Vergangenheit unerlässlich waren und sich als wirksames Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität und zur Vermeidung teurerer Ankäufe zur öffentlichen Intervention erwiesen haben. In Übereinstimmung mit der Verringerung des Interventionspreises für Butter und den darauf folgenden Veränderungen der Marktbedingungen wurde die Beihilfe 2007 jedoch auf Null reduziert. Die Süßwarenhersteller können nun Butter zu Preisen kaufen, die den früheren Nettopreisen (Preise ohne Beihilfe) ähnlich sind.

Die Absatzmaßnahmen für Butter wurden durch den Gesundheitscheck abgeschafft; bei den Beihilfen für Magermilchpulver gibt es einen Ermessensspielraum auf der Grundlage der Bewertung der Kommission, ob sie zu den herrschenden Bedingungen angemessen sind.

V. Die Stabilität der Nominalpreise und der Verfall der Realpreise tritt in mehreren Sektoren auf, nicht nur im Milchsektor. Die Milcherzeuger sind nicht die einzigen, die unter der Tatsache zu leiden haben, dass die realen Preise nicht stabil sind, wie dies vom Hof beschrieben wurde.

Außerdem muss die Preisentwicklung auch im Lichte der Weltmarktentwicklungen gesehen werden. Der Unterschied zum Weltmarktpreis muss verringert werden.

VII. Zahlreiche Faktoren haben die relative Stellung der EU als Exporteur beeinflusst, nicht zuletzt die gesteigerte Produktionskapazität bestimmter Drittländer. Zusammen mit den Auswirkungen der jüngsten Reformen hat dies die Erzeuger in der EU jedoch dazu bewogen, sich auf die Entwicklung und die Ausweitung des Angebots von hochwertigen Produkten zu konzentrieren, bei denen Europa einen nachhaltigeren Wettbewerbsvorteil hat, wie zum Beispiel Käse.

VIII.

- Die Kommission weist darauf hin, dass die Marktvolatilität sowohl zu Mangel als auch zu Überschüssen führen kann.

- Im Rahmen der GAP steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung, die zusätzlich zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit darauf ausgerichtet sind, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zu vermeiden, die Umwelt zu bewahren und zu verbessern, die landwirtschaftliche Tätigkeit besser in den soziokulturellen Kontext ländlicher Gebiete zu integrieren und die Umstrukturierung der Sektoren zu unterstützen, die von den Veränderungen am meisten betroffen sind.

- Der Milchsektor der EU ist dem Wettbewerb mehrfach ausgesetzt; insbesondere seitens des Milchsektors in anderen Teilen der Welt, aber auch seitens ähnlicher Produkte in Europa. Jeder Teil dieses sehr unterschiedlichen Sektors muss eine optimale Strategie erstellen und entwickeln, um auf diese Herausforderungen zu reagieren.

IX.

- Die Kommission wird die Entwicklungen in diesem Sektor weiter im Auge behalten. In dieser Hinsicht werden die Marktberichte, die dem Parlament und dem Rat 2010 und 2012

vorzulegen sind, nützliche Hinweise auf die Produktions- und Marktentwicklungen geben, wenn das Ende der Quotenregelung 2015 näher rückt.

Auf Ersuchen des Europäischen Rates hat die Kommission am 22. Juli 2009 die Mitteilung „Die Lage auf dem Milchmarkt 2009“ (KOM(2009) 385) angenommen, die Möglichkeiten zur Stabilisierung des Marktes enthält und gleichzeitig die Ergebnisse des Gesundheitschecks berücksichtigt. Der Rat wird diese Mitteilung im September 2009 diskutieren.

- Eine Hochrangige Gruppe¹ für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie hat kürzlich eine Reihe von Initiativen vorgeschlagen, die die Kommission in den nächsten Monaten umsetzen möchte. Diese Initiativen sind Teil eines Fahrplans zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette, der Ende 2008 von der Kommission in ihrer Mitteilung „Lebensmittelpreise in Europa“ (KOM(2008) 821 endg.) vorgelegt wurde. Eine der fünf Hauptkomponenten des vom Rat im Dezember 2008 beschlossenen Fahrplans war die permanente Überwachung von Lebensmittelpreisen und Versorgungskette auf europäischer Ebene. Diese Überwachung würde den Verbrauchern, Behörden und Marktteilnehmern bessere Informationen zur Verfügung stellen und somit der fehlenden Preistransparenz ein Ende setzen und in der gesamten Lebensmittelversorgungskette das Wissen um die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen erhöhen. Die Kommission wird Ende 2009 einen Bericht über die Umsetzung dieses Fahrplans vorlegen. Zusätzlich wurde bei der Sitzung der ECN-Untergruppe „Lebensmittel“ Anfang Juli 2009 eine Schnellerhebung über die Milchmärkte empfohlen, um die gleichzeitige Überwachung und Datenerhebung durch die nationalen Wettbewerbsbehörden zu fördern und zu koordinieren. Als Teil der Überprüfung des Einzelhandelsmarkts untersucht die Kommission außerdem bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten in Hinblick auf die vertraglichen Beziehungen zwischen Lieferanten und Einzelhändlern. Die Untersuchung wird Ende 2009 abgeschlossen sein.

Im Augenblick ist die Marktkonzentration auf der Ebene des Einzelhandels viel höher als auf der Ebene der Verarbeitung.

- Die Kommission beschäftigt sich seit 2005 mit den Problemen der benachteiligten Gebiete und berücksichtigt dabei unter anderem den Sonderbericht Nr. 4/2003 des Europäischen Rechnungshofs. Die Diskussion hat bereits zu Änderungen des rechtlichen Rahmens für diese Gebiete geführt und dauert noch an (siehe die neue Mitteilung der Kommission KOM(2009) 161 vom 21. April 2009). Die besondere Situation der Bergregionen wird in einem Arbeitspapier der Kommission behandelt, das für November 2009 vorgesehen ist.

Hinsichtlich der Auswirkungen der geografischen Konzentration der Produktion auf die Umwelt ist die Kommission überzeugt davon, dass Maßnahmen auf zwei Ebenen ergriffen werden müssen: i) auf legislativer Ebene durch die Überwachung der Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen und durch bewährte landwirtschaftliche und ökologische Verfahren, die Voraussetzung für Direktbeihilfen und Beihilfen im Rahmen des zweiten

¹ Die Hauptaufgabe der Hochrangigen Gruppe (unter dem Vorsitz einer der Vizepräsidenten der Kommission und der Beteiligung der für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums sowie Gesundheit und Verbraucherschutz zuständigen Kommissionsmitglieder) bestand darin, die Europäische Kommission im Hinblick auf die Stärkung und Förderung der Führungsposition der europäischen Lebensmittelindustrie zu beraten. Sie wurde ins Leben gerufen, um dem Prozess einen politischen Impuls zu verleihen und als Diskussionsplattform für branchenspezifische Empfehlungen zu dienen (jedoch nicht, um die Dynamik zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen zu verfolgen). In der Gruppe waren die wichtigsten Akteure aus der Lebensmittelindustrie vertreten; sie bestand aus hochrangigen Vertretern.

Schwerpunktbereichs des ELER sind; und ii) auf Ebene der Förderung durch die Einführung von Beihilfen für umweltfreundlichere landwirtschaftliche Verfahren wie z.B. Agrarumweltmaßnahmen im ELER.

- Die Kommission stimmt zu, dass die Bereitstellung hochwertiger und zufriedenstellender Produkte für die Verbraucher und Konsumenten von europäischen Milcherzeugnissen von entscheidender Bedeutung für die Sicherstellung eines nachhaltigen Erzeugereinkommens ist. Sie anerkennt die Bedeutung der Tatsache, dass der Bedarf der Konsumenten bei einer Reihe von hochwertigen sowie Grundnahrungsmitteln gedeckt werden und alle Milchbestandteile einschließlich der Proteine und Fette verarbeitet werden müssen und berücksichtigt die unterschiedlichen Bedingungen zur Milcherzeugung in der Gemeinschaft.

EINLEITUNG

3.

Zum ersten Spiegelstrich: Es ist hervorzuheben - wie dies die Kommission in ihrer Antwort auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 6/2001 über die Milchquoten getan hat - dass aus den Ratsbeschlüssen hervorgeht, dass die Anpassung der Milchproduktion an das Niveau des Inlandsverbrauchs weder ein politisches noch ein wirtschaftliches Ziel war (siehe Antworten der Kommission zu den Absätzen 68-69 des Sonderberichts Nr. 6/2001).

Zum dritten Spiegelstrich: Angesichts des Auslaufens der Milchquoten hat die Kommission eine schrittweise und geplante Erhöhung der Quoten vorgeschlagen; dies wurde vom Rat und dem Europäischen Parlament akzeptiert. Damit wird den Milcherzeugern eine Anpassung an die neue Situation während des Übergangszeitraums ermöglicht, um bis zum 1. April 2015 eine „sanfte Landung“ zu ermöglichen.

Zusätzlich wird die Anpassung der Betriebsstrukturen an neue Marktmöglichkeiten oder an politische Änderungen großteils über die Beihilfen aus dem ELER unterstützt.

Zum vierten Spiegelstrich: Der Preis ist einer der Faktoren, der die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Erzeugnisse auf dem Weltmarkt steigern kann, aber in zahlreichen Produktsegmenten sind andere Faktoren, einschließlich Produktinnovation und hohe Qualität, zur Deckung des Bedarfs von Konsumenten und Verbrauchern ausschlaggebend.

8. Eine Änderung in der politischen Ausrichtung hat nicht nur Auswirkungen auf den EU-Haushalt und die Landwirte, die Direktbeihilfen erhalten. Wenn die institutionellen Preise sinken, werden sich die Marktpreise abhängig von Angebot und Nachfrage anpassen, und die Konsumenten sollten auch von niedrigeren Marktpreisen profitieren (dies ist jedoch von der Wirksamkeit der Preisweitergabe abhängig).

Außerdem sind die Kosten nicht nur für die Mitgliedstaaten gesunken, sondern auch für die Industrie, die die Erzeugnisse verkauft und/oder die geförderten Erzeugnisse verwendet. Ferner ergibt sich aus der Änderung der politischen Ausrichtung eine bessere Verhandlungsposition im multilateralen Kontext.

10.- 11. Die Milchprämie und die Ergänzungszahlungen wurden spätestens ab 2007 abgeschafft. Die entsprechenden Zahlungen fließen seither in die Betriebsprämie ein. Daraus ergibt sich, dass die Landwirte keinerlei produktionsbezogene Unterstützungen mehr erhalten.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sich ein Vergleich der Gesamtkosten im Milchsektor zwischen 2005 und 2007 auf die gesamten getätigten Ausgaben stützen sollte, unabhängig davon, wie sie finanziert wurden (jährliche Mittelzuweisung aus dem Haushalt, Negativausgaben oder zweckgebundene Mittel – die Behandlung zweckgebundener Mittel wurde ab dem Haushaltsjahr 2007 geändert). Auf der Grundlage der Gesamtausgaben von 3,202 Mrd. EUR im Haushaltsjahr 2005 und von geschätzten 4,875 Mrd. EUR im Jahr 2007 beläuft sich der Anstieg auf 52 %.

Ein Grund für den Anstieg der Haushaltsausgaben zwischen 2005 und 2007 liegt auch in der Erweiterung der Gemeinschaft.

BEMERKUNGEN

14. Wie bereits in Bezug zu Absatz 3 erwähnt, sollten die Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 6/2001 über die Milchquoten in Betracht gezogen werden. Die Kommission hat betont, dass aus den Ratsbeschlüssen hervorgeht, dass die Anpassung der Milchproduktion an das Niveau des Inlandsverbrauchs weder ein politisches noch ein wirtschaftliches Ziel war (siehe Antworten der Kommission zu den Absätzen 68-69 des Sonderberichts Nr. 6/2001).

Kasten 2

Kasten 2: Bisher war es zu früh, eine umfassende Studie zu den Auswirkungen der Entkoppelung auf die Aufgabe der Milcherzeugung durchzuführen, insbesondere, da die Entkoppelung erst mit dem Kalenderjahr 2006 (Haushalt 2007) in Kraft getreten ist. Der Bewertungsplan der Generaldirektion Landwirtschaft für 2009-2011 sieht eine Bewertung der Auswirkungen der in diesem Jahr begonnenen teilweisen Entkoppelung auf den Markt vor, mit dem Ziel, die Auswirkungen der gekoppelten oder teilweise gekoppelten Beihilfen auf den Markt zu untersuchen. Der Vertrag soll im Herbst 2009 unterzeichnet werden, und die Bewertung wird 2010 durchgeführt. Außerdem sind 2010-2011 zwei Bewertungen über die Auswirkungen der Direktbeihilfen auf das Einkommen und über den Milchsektor geplant.

16. Als die Milchquotenregelung eingeführt wurde, wurde für die meisten Mitgliedstaaten eine Gesamtgarantiemenge in Höhe der im Jahr 1981 gelieferten Milchmenge, zuzüglich 1%, festgesetzt (Artikel 5c Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates, geändert durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates). In Anerkennung der besonderen Bedingungen der Milcherzeugung in Irland und Italien wurden den Gesamtgarantiemengen für diese Mitgliedstaaten die Lieferungen des Jahres 1983 zugrunde gelegt (im Hinblick auf Italien siehe Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates). Italien wurde daher gegenüber den anderen Mitgliedstaaten bevorzugt behandelt. Die steigende Nichtausschöpfung der Quote im Vereinigten Königreich, Schweden und Frankreich hat andere Gründe: zum Beispiel hat die Nichtausschöpfung in Frankreich ihren Grund im strikten Quotenmanagementsystem der französischen Verwaltung.

17. Wie bereits in der Antwort auf Absatz 16 erklärt, hat der Rat die Quoten für die Mitgliedstaaten im Jahr 1984 auf einer gemeinsamen Grundlage festgelegt.

Nachfolgend hat die Kommission den Auftrag erhalten, die innerhalb der Quoten produzierten Mengen zu verwalten.

Das Hauptziel der Quoten war die Begrenzung der Erzeugung und die Beendigung des exzessiven Anstiegs der Lagerbestände für Butter und Milchpulver. Zum Beispiel betrug der

gesamte Lagerbestand an Butter Ende 1986 1,3 Mio. Tonnen, was 59 % der 2,2 Mio. Tonnen ausmacht, die in dem Jahr hergestellt wurden, im Vergleich zu den Lagerbeständen, die mit etwas über 80 000 Tonnen 4 % der Butterproduktion im Jahr 2007 ausmachen.

Das Ziel der Verringerung der Lagerbestände wurde erreicht, und daher konnte man nicht mehr von größeren strukturellen Überschüssen sprechen.

Zudem wurde die Herstellung von Butter und Magermilchpulver unter dem Quotensystem niemals als Überproduktion betrachtet; es handelt sich um eine Möglichkeit der Verwendung von Milch, die für den Bedarf des Binnenmarkts notwendig ist, die jedoch weniger stabil, den externen Wettbewerbsfaktoren stärker ausgesetzt und nicht so profitabel ist. Diese Produktion wird nicht verschwinden, doch durch das Fehlen von Beihilfen wird sie vielleicht weniger attraktiv.

18. Siehe Antwort auf Absatz 14.

21. Die Kommission ist der Ansicht, dass die absatzfördernden Maßnahmen für Butter in der Vergangenheit unerlässlich waren und sich als wirksames Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität und zur Vermeidung teurerer Ankäufe zur öffentlichen Intervention erwiesen haben. In Übereinstimmung mit der Verringerung des Interventionspreises für Butter und den darauf folgenden Veränderungen der Marktbedingungen wurde die Beihilfe 2007 jedoch auf Null reduziert. Die Süßwarenhersteller können nun Butter zu Preisen kaufen, die den früheren Nettopreisen (Preise ohne Beihilfe) ähnlich sind.

Die Absatzmaßnahmen für Butter wurden durch den Gesundheitscheck abgeschafft; bei den Beihilfen für Magermilchpulver gibt es einen Ermessensspielraum auf der Grundlage der Bewertung der Kommission, ob sie zu den herrschenden Bedingungen angemessen sind.

26. Verglichen mit dem Trend der Milchäquivalentpreise auf dem Weltmarkt war der europäische Milchpreis dank verschiedener Steuerungsinstrumente sehr stabil.

27. Die Stabilität der Nominalpreise und der Verfall der Realpreise tritt in mehreren Sektoren auf, nicht nur im Milchsektor. Die Milcherzeuger sind nicht die einzigen, die darunter zu leiden haben, dass die realen Preise nicht stabil sind, wie dies vom Hof beschrieben wurde.

Außerdem muss die Preisentwicklung auch im Lichte der Weltmarktentwicklungen gesehen werden. Der Unterschied zum Weltmarktpreis muss verringert werden.

33. Der Bericht des INLB-Referats der Kommission mit dem Titel „*EU Dairy Farm Economics*“ (2009) zeigt, dass das Einkommen von auf die Milcherzeugung spezialisierten Betrieben in Bezug auf den Nettomehrwert pro Arbeitseinheit real über dem Durchschnitt aller Betriebe für den untersuchten Zeitraum (2000-2006) liegt. Der Gewinn pro Arbeitseinheit (der geschätzte Restbetrag, der nach Abzug aller Produktionsfaktoren übrigbleibt) der auf die Milcherzeugung spezialisierten Betriebe der EU-15 liegt jedoch erst seit 2005 über dem Durchschnitt. Schließlich ist das Einkommen pro Arbeitseinheit der auf die Milcherzeugung spezialisierten Betriebe der EU-15 im selben Maße gestiegen wie für den Durchschnitt aller Betriebe für den Zeitraum 1998/2005 (zum Realwert, siehe den Bericht „*Milk margins' evolution in the European Union (1998-2005)*“). In den EU-10 ist der Anstieg für auf die Milcherzeugung spezialisierte Betriebe am größten.

Zum dritten Spiegelstrich: Es ist normal, dass der Anteil der Beihilfen zwischen 2000 und 2006 im Verhältnis zum Einkommen eines Milcherzeugungsbetriebs angestiegen ist, da die

Milchprämie einen Ausgleich für die niedrigen Interventionspreise darstellte. Die Direktbeihilfen berechnen sich pro Kilogramm der in der Quote zu einem Referenzdatum enthaltenen Milch. Es ist logisch, dass es Unterschiede zwischen Herstellern und Mitgliedstaaten gibt, da auch die Strukturen, Quotengrößen usw. unterschiedlich sind.

45. Unsere Analyse ergibt eine zusätzliche Produktion nach dem Auslaufen der Quoten; dieses Ergebnis stützt sich jedoch auf bestimmte Annahmen über die Preise innerhalb der EU und auf dem Weltmarkt und den Abschluss des Doha-Entwicklungsübereinkommens.

54. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 ist ein bedeutender Faktor in Bezug auf die sinkende Nachfrage auf den in- und ausländischen Märkten.

Die Obergrenzen (auf die Interventionspreise) betragen 30 000 Tonnen bei Butter und 109 000 Tonnen bei Magermilchpulver. Im Rahmen der Verordnung Nr. 1234/2007 kann die Kommission beschließen, die öffentliche Intervention über diese Mengen hinaus fortzusetzen (mit Hilfe von Ausschreibungen), wenn dies durch die Marktsituation und insbesondere den Trend bei den Marktpreisen gerechtfertigt ist.

Dies geschah im Jahr 2009. Ende Juni 2009 betragen die Lagerbestände bei Butter 81 237 Tonnen und bei Magermilchpulver 202 914 Tonnen.

55. Die Strukturanpassung in der Landwirtschaft ist in der Europäischen Union sowie in anderen Regionen ein langsamer, sich über viele Jahre erstreckender Prozess. Da der Großteil landwirtschaftlicher Flächen der Betriebe, die die Produktion einstellen, von anderen Betrieben übernommen wird, ist die Verringerung der Anzahl der Betriebe an sich kein Problem für die Erzeugung positiver externer Effekte für die Landwirtschaft. Zwischen 1990 und 2003 wird in den Eurostat-Erhebungen eine jährliche Verringerung von 5 % an auf die Milcherzeugung spezialisierten Betrieben für die EU-12 festgestellt. Aus diesen Erhebungen ist auch ersichtlich, dass sich die Verringerung für die EU-27 bei allen Betrieben zwischen 2003 und 2007 auf ca. 2,3 % pro Jahr beläuft, aber nur auf 1 % bei den auf die Milcherzeugung spezialisierten Betrieben.

56. Die Umstrukturierung des Milchsektors ist in den Bergregionen und anderen benachteiligten Gebieten eine besondere Herausforderung, da sich 60 % der milcherzeugenden Betriebe der EU-25 in benachteiligten Gebieten befinden. Durch den GAP-Gesundheitscheck konnten zusätzliche Mittel aus der obligatorischen Modulation u.a. zur Finanzierung von flankierenden Maßnahmen zur Umstrukturierung des Sektors im Rahmen der ELER-Programme identifiziert werden. Dieselben Maßnahmen kommen möglicherweise zur Erhöhung der Beihilfeintensität um zehn Prozentpunkte in Frage. Der Beihilfehöchstsatz für Investitionen in landwirtschaftliche Tätigkeit in benachteiligten Gebieten ist bereits um 10 % höher als in anderen Gebieten.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten nach Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 Betriebsinhabern eine zusätzliche Stützung gewähren, um besonderen Nachteilen zu begegnen, denen sich Betriebsinhaber im Milchsektor (und anderen Sektoren) und in Gebieten gegenüber sehen, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme eingebunden sind, um die Aufgabe von Flächen zu vermeiden und/oder besondere Nachteile für Betriebsinhaber in diesen Gebieten auszugleichen.

57. Das Quotensystem wurde 1984 als Antwort auf die Überproduktion an Milcherzeugnissen eingeführt. Das System musste jedoch eine Quotenmobilität zwischen den Mitgliedstaaten vorsehen, um den Erzeugern das Erreichen einer angemessenen Größe zu gestatten, da die

Produktionskosten und Einkommenserfordernisse zunehmen. Den Mitgliedstaaten stand es frei, das Quotensystem entweder auf nationaler oder regionaler Ebene zu organisieren. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und die Agrar-Umweltgesetzgebung der Mitgliedstaaten sowie die Cross-Compliance-Regelung für die einheitliche Betriebsprämie stellen in ausreichendem Maße sicher, dass eine Änderung der Betriebsstrukturen oder Produktionsverfahren keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt hat.

58. Die Kommission hat die vom Hof angesprochenen Punkte während des GAP-Gesundheitschecks berücksichtigt (siehe Antwort auf Punkt 56).

59. Die gemeinschaftlichen strategischen Leitlinien gestatten die Berücksichtigung regionaler Prioritäten – abhängig von der jeweiligen Situation – und sehen die Umstrukturierung und Modernisierung von Schwerpunktsektoren vor. Bei den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums kann die jeweilige Situation auf zweifache Art berücksichtigt werden: erstens durch die Ausrichtung der Beihilfe bei Investitionsmaßnahmen auf klar definierte Ziele, die den festgestellten strukturellen und räumlichen Erfordernissen und strukturellen Nachteilen Rechnung tragen (Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006). Bei der Genehmigung der Programme beharrte die Kommission auf einer solchen Ausrichtung.

Zweitens können benachteiligte Gebiete von einer zehn Prozent höheren Beihilfeintensität für die Modernisierung von Betrieben profitieren (Anhang zu Verordnung (EG) Nr. 1698/2005).

Ferner führte der Gesundheitscheck 2008 zu einer Verstärkung der Umstrukturierungsinstrumente, die auf strukturellen und territorialen Bedarf ausgerichtet sind.

62. Der Milchsektor der EU ist in vielen Marktsegmenten wegen der Qualität und des Innovationscharakters seiner Erzeugnisse sehr wettbewerbsfähig. Zum Beispiel ist Käse das größte Ausfuhrprodukt des Milchsektors der EU, und die meisten Ausfuhren erhalten keine Ausfuhrerstattung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

64. Es ist darauf hinzuweisen, wie dies in der Antwort der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 6/2001 des Europäischen Rechnungshofs über die Milchquoten geschehen ist, dass die Anpassung der Milchproduktion an das Niveau des Inlandsverbrauchs weder ein politisches noch ein wirtschaftliches Ziel war.

Als die Milchquotenregelung eingeführt wurde, wurde für die meisten Mitgliedstaaten eine Gesamtgarantiemenge in Höhe der im Jahr 1981 gelieferten Milchmenge, zuzüglich 1 %, festgesetzt (Artikel 5c Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates, geändert durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates). In Anerkennung der besonderen Bedingungen der Milcherzeugung in Irland und Italien wurden den Gesamtgarantiemengen für diese Mitgliedstaaten die Lieferungen des Jahres 1983 zugrunde gelegt (im Hinblick auf Italien siehe Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates). Italien wurde daher gegenüber den anderen Mitgliedstaaten bevorzugt behandelt.

65. Die außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Marktbedingungen sind ein äußerst wichtiger Faktor, der die Funktionsweise der Marktmaßnahmen 2008 und 2009 beeinflusst hat.

66. Die Flexibilität, die der Kommission durch die einzige GMO-Verordnung hinsichtlich der Durchführung von Interventionsmaßnahmen im Wege der Ausschreibung zur Verfügung steht, nachdem bestimmte Mengen gekauft wurden, und die Anwendung dieser Flexibilität durch die Kommission wurden durch den Hof in Absatz 54 angesprochen. Zugleich wird auch der Umfang der Marktsteuerungsinstrumente betont, die dazu beitragen, die Stabilität selbst in einer größeren Krise aufrecht zu erhalten.

Empfehlung Nr. 1

Die Kommission wird die Entwicklungen in diesem Sektor weiterhin genau überwachen. In dieser Hinsicht werden die Marktberichte, die dem Parlament und dem Rat 2010 und 2012 vorzulegen sind, nützliche Hinweise auf die Produktions- und Marktentwicklungen geben, wenn das Ende der Quotenregelung 2015 näher rückt.

Auf Ersuchen des Europäischen Rates hat die Kommission am 22. Juli 2009 die Mitteilung „Die Lage auf dem Milchmarkt 2009“ (KOM(2009) 385) angenommen, die Möglichkeiten zur Stabilisierung des Marktes enthält und gleichzeitig die Ergebnisse des Gesundheitschecks berücksichtigt. Der Rat wird diese Mitteilung im September 2009 diskutieren.

67. Die Stabilität der Nominalpreise und der Verfall der Realpreise tritt in mehreren Sektoren auf, nicht nur im Milchsektor. Die Milcherzeuger sind nicht die einzigen, die darunter zu leiden haben, dass die realen Preise nicht stabil sind, wie dies vom Hof beschrieben wurde.

Außerdem muss die Preisentwicklung auch im Lichte der Weltmarktentwicklungen gesehen werden. Der Unterschied zum Weltmarktpreis muss verringert werden.

Die Strukturanpassung des Sektors an die neuen Marktbedingungen wird durch die Mittel des ELER unterstützt; die entkoppelten Direktbeihilfen sollten zur Sicherung des Einkommens der Landwirte beitragen.

Wie der Hof in seiner Empfehlung Nr. 2 betont, ist der Preisbildungsprozess im Lebensmittelsektor sehr komplex, wobei der Rohmilchpreis dabei eine untergeordnete Rolle spielt. Um den Verbrauchern, den Behörden und den Marktbeteiligten bessere Informationen zur Verfügung zu stellen, wurde in der Mitteilung der Kommission „Lebensmittelpreise in Europa“ (KOM(2008) 821 endg.) die permanente Überwachung von Lebensmittelpreisen und Versorgungskette auf europäischer Ebene vorgeschlagen.

Empfehlung Nr. 2

Eine Hochrangige Gruppe² für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie hat kürzlich eine Reihe von Initiativen vorgeschlagen, die die Kommission in den nächsten Monaten umsetzen möchte. Diese Initiativen sind Teil eines Fahrplans zur Verbesserung der

² Die Hauptaufgabe der Hochrangigen Gruppe (unter dem Vorsitz einer der Vizepräsidenten der Kommission und der Beteiligung der für Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums sowie Gesundheit und Verbraucherschutz zuständigen Kommissionsmitglieder) bestand darin, die Europäische Kommission im Hinblick auf die Stärkung und Förderung der Führungsposition der europäischen Lebensmittelindustrie zu beraten. Sie wurde ins Leben gerufen, um dem Prozess einen politischen Impuls zu verleihen und als Diskussionsplattform für branchenspezifische Empfehlungen zu dienen (jedoch nicht, um die Dynamik zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen zu verfolgen). In der Gruppe waren die wichtigsten Akteure aus der Lebensmittelindustrie vertreten; sie bestand aus hochrangigen Vertretern.

Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette, der Ende 2008 von der Kommission in ihrer Mitteilung „Lebensmittelpreise in Europa“ (KOM(2008) 821 endg.) vorgelegt wurde. Eine der fünf Hauptkomponenten des vom Rat im Dezember 2008 beschlossenen Fahrplans war die permanente Überwachung von Lebensmittelpreisen und Versorgungskette auf europäischer Ebene. Diese Überwachung würde den Verbrauchern, Behörden und Marktteilnehmern bessere Informationen zur Verfügung stellen und somit der fehlenden Preistransparenz ein Ende setzen und in der gesamten Lebensmittelversorgungskette das Wissen um die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen erhöhen. Die Kommission wird Ende 2009 einen Bericht über die Umsetzung dieses Fahrplans vorlegen. Zusätzlich wurde bei der Sitzung der ECN-Untergruppe „Lebensmittel“ Anfang Juli 2009 eine Schnellerhebung über die Milchmärkte empfohlen, um die gleichzeitige Überwachung und Datenerhebung durch die nationalen Wettbewerbsbehörden zu fördern und zu koordinieren. Als Teil der Überprüfung des Einzelhandelsmarkts untersucht die Kommission außerdem bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten in Hinblick auf die vertraglichen Beziehungen zwischen Lieferanten und Einzelhändlern. Die Untersuchung wird Ende 2009 abgeschlossen sein.

Im Augenblick ist die Marktkonzentration auf der Ebene des Einzelhandels viel höher als auf der Ebene der Verarbeitung.

69. Im Rahmen der GAP steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung, die zusätzlich zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit darauf ausgerichtet sind, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zu vermeiden, die Umwelt zu bewahren und zu verbessern, die landwirtschaftliche Tätigkeit besser in den soziokulturellen Kontext ländlicher Gebiete zu integrieren und die Umstrukturierung der Sektoren zu unterstützen, die von den Veränderungen am meisten betroffen sind.

Empfehlung Nr. 3

- Die Kommission beschäftigt sich seit 2005 mit den Problemen der benachteiligten Gebiete und berücksichtigt dabei unter anderem den Sonderbericht Nr. 4/2003 des Europäischen Rechnungshofs. Die Diskussion hat bereits zu Änderungen des rechtlichen Rahmens für diese Gebiete geführt und dauert noch an (siehe die neue Mitteilung der Kommission KOM(2009) 161 vom 21. April 2009). Die besondere Situation der Berggebiete wird in einem Arbeitspapier der Kommission behandelt, das für November 2009 vorgesehen ist. Sowohl unter der ersten als auch unter der zweiten Säule können die Mitgliedstaaten die Instrumente an die speziellen Bedürfnisse der Regionen anpassen. Dafür kommen die Maßnahmen gemäß Artikel 68 der Verordnung Nr. 73/2009 in Frage sowie die Möglichkeit, in den Regionen spezielle Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums anzubieten, die deren Bedürfnissen angepasst sind.

Der Umweltaspekt muss auf zwei Ebenen in Betracht gezogen werden: i) auf legislativer Ebene durch die Überwachung der Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen und durch bewährte landwirtschaftliche und ökologische Verfahren, die Voraussetzung für Direktbeihilfen und Beihilfen im Rahmen des zweiten Schwerpunktbereichs des ELER sind; und ii) auf Ebene der Förderung durch die Einführung von Beihilfen für umweltfreundlichere landwirtschaftliche Verfahren wie z.B. Agrarumweltmaßnahmen im ELER.

71. Der weltweite Käsemarkt ist sehr bedeutsam, und die EU ist Marktführerin in dieser Produktkategorie. Der Milchsektor der EU ist in vielen Marktsegmenten wegen der Qualität und des Innovationscharakters seiner Erzeugnisse sehr wettbewerbsfähig.

72. Da das Doha-Entwicklungsübereinkommen noch nicht abgeschlossen wurde, besteht für die EU derzeit keine Verpflichtung, ihre Ausfuhrerstattungen abzuschaffen.

Empfehlung Nr. 4

Die Kommission stimmt zu, dass der Milchsektor der EU danach streben muss, seine Erträge aus Erzeugnissen mit hohem Mehrwert zu optimieren, anerkennt die Tatsache, dass der Bedarf der Konsumenten bei einer Reihe von hochwertigen sowie Grundnahrungsmitteln gedeckt werden und alle Milchbestandteile einschließlich der Proteine und Fette verarbeitet werden müssen und berücksichtigt die unterschiedlichen Bedingungen zur Milcherzeugung in der Gemeinschaft.