

Bericht der Task Force „Agrarmärkte“ - Zusammenfassung

1. In diesem Bericht wird die Position der Landwirte innerhalb der Lebensmittelversorgungskette geprüft und werden Empfehlungen zur Verbesserung dieser Position gegeben. Er ist das Ergebnis der Erörterungen der Task Force „Agrarmärkte“ (im Folgenden die „Task Force“), die im Januar 2016 als eine Sachverständigengruppe der Europäischen Kommission auf Initiative von Phil Hogan, dem für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission, eingesetzt wurde.

2. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist nun stärker auf die Märkte ausgerichtet und weniger als bisher von der Verwaltung der Märkte abhängig. Folge ist, dass die europäische Landwirtschaft zunehmend in globale Märkte integriert ist. Der Wandel erfolgte schrittweise. Das allmähliche Auslaufen der Milch- und Zuckerquotenregelung ist der letzte Schritt in diesem Prozess. Offene Märkte bedeuten Chancen, aber auch Herausforderungen. Es wird befürchtet, dass insbesondere die Landwirte, die als Gruppe generell nicht homogen sind und jetzt von den politischen Instrumenten, die bisher für eine Stützung der Erzeugerpreise sorgten, weniger Unterstützung finden, die Marktrisiken wie Preisvolatilität oder längere Niedrigpreisphasen in der Versorgungskette werden abfedern müssen.

3. Der Abbau der herkömmlichen marktpolitischen Maßnahmen ging mit der Einführung von Direktzahlungen einher, mit denen diese Erschütterungen abgefangen werden sollten, aber auch mit einem stärkeren Nachdruck auf rechtlichen Rahmenbedingungen in der GAP mit Blick auf eine Stärkung der Organisationsstrukturen der Landwirte. Die EU-Verordnung über die Reform der gemeinsamen Marktorganisation aus dem Jahr 2013 führte zu einer besseren Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern – insbesondere indem Nachdruck auf Erzeugerorganisationen, ihre Vereinigungen und anerkannten Branchenverbände gelegt wurde.

4. Die Verlagerung von einer täglichen Verwaltung des Marktes hin zu Vorschriften, die es ermöglichen, sich auf vom Sektor verwaltete Instrumente zu verlassen, ist nach Ansicht der Task Force Teil der laufenden Arbeiten: Der politische Rahmen kann und sollte weiter verbessert werden. Der Bericht erhält am Schluss ein Verzeichnis der Empfehlungen.

5. Die Kommission sollte weitere Schritte unternehmen, um die Markttransparenz zu erhöhen und so effektive Wettbewerbsbedingungen entlang der Versorgungskette zu fördern. Größere und besser gerüstete vor- oder nachgelagerte Wirtschaftsbeteiligte haben im Gegensatz zu Landwirten, die oft kleine, spezialisierte Betriebe bewirtschaften, in der Regel einen klaren Überblick über den Markt. Diese Informationsasymmetrie erzeugt Misstrauen, insbesondere in Bezug auf die Preisweitergabe und die Verteilung der Wertschöpfung entlang der Versorgungskette. In diesem Bericht wird unter anderem eine obligatorische Berichterstattung über die Marktpreise empfohlen - um bestehende Informationslücken zu schließen und die erhobenen Daten zur Verbesserung der Transparenz in aggregierter Form zu verbreiten.

6. Die Beobachtungsstellen und Übersichtstafeln der Kommission sind vorbildliche Maßnahmen und gehen in die richtige Richtung, gleichwohl ist Raum für Verbesserungen vorhanden, und zwar insbesondere in Bezug auf die Aktualität und die Standardisierung der Daten aus den Mitgliedstaaten. Es sollte geprüft werden, ob Verbrauchsdaten und Inputpreise der Erzeuger in bestehende Marktinformationssysteme integriert werden können. Die Kommission sollte mit Blick auf eine bessere Kommunikation und einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eine Plattform einrichten, die Diskussionen über die Art und Weise, wie Marktdaten erhoben werden und wie die nationalen Beobachtungsstellen für die Lebensmittelkette funktionieren, ermöglicht. Lebensmittelkostenberechnungen auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten für alle wichtigen Lebensmittelerzeugnisse könnten der breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Verbraucher, nützliche Informationen über die Verteilung der Wertschöpfung entlang der Versorgungskette an die Hand geben. Die Kommission sollte die Annahme moderner und leicht zu nutzender Kommunikationsformen (wie webgestützte Anwendungen) beschleunigen. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, die Chancen zu nutzen, die „Big Data“ zum Vorteil der Landwirte bieten, und Initiativen fördern, die Landwirte beim sinnvollen Einsatz des umfangreichen Datenmaterials innerhalb oder außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe unterstützen.

7. Die EU-Risikomanagementinstrumente sind bisher nur auf mäßigen Zuspruch gestoßen. Die Kommission sollte das EU-Instrumentarium für das Risikomanagement attraktiver und mit den von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Instrumenten kohärenter gestalten. Angedacht ist die obligatorische Einbeziehung von Maßnahmen im Rahmen der Programme zur

Entwicklung des ländlichen Raums der Mitgliedstaaten. Dieser Schritt könnte mit Überwachungs- und Bewertungssystemen einhergehen, die alle sachdienlichen Daten im Zusammenhang mit dem Auftreten von Risiken aufzeichnen. Mindestschwellen, die auf Ernteverluste zu Versicherungszwecken angewandt werden, könnten überarbeitet werden, um das Instrument für die Nutzer attraktiver zu machen. Der Mehrwert einer EU-Kofinanzierung von Rückversicherungsregelungen sollte bewertet werden.

8. Dies könnte eine Verlagerung hin zu einer echten integrierten Politik für das Risikomanagement auf EU-Ebene bedeuten. Damit Kontrollregelungen kostenwirksam bleiben, sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, auf vereinfachte Verlustberechnungen und Optionen für eine vereinfachte Kostenerstattung zurückzugreifen. Die Kommission sollte - unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten und Interessengruppen - eine Europäische Plattform einrichten, die den Austausch von bewährten Praktiken beim Management landwirtschaftlicher Risiken ermöglicht. Bestimmte Instrumente und Systeme, die in den Mitgliedstaaten bereits angewandt werden, könnten so besser bekannt gemacht und besser genutzt werden. Die Mitgliedstaaten könnten diese Plattform auch dazu nutzen, Informationen über bereits bestehende Verfahren für die steuerliche Mittelwertbildung auszutauschen und den potenziellen Nutzen dieser Verfahren für landwirtschaftlichen Erzeuger in der EU zu bewerten.

9. Terminmärkte können für die Landwirte in Zeiten steigender Preisvolatilität ein wichtiges Instrument für das Risikomanagement darstellen. Insbesondere in diesem Bereich sollte Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung und für Bauernverbände Vorrang eingeräumt werden. Die Erhebung von Preisdaten und deren Weitergabe durch die Kommission im Rahmen der Markttransparenz kann für die Terminmärkte von Nutzen sein, da zuverlässige und glaubwürdige Referenzpreise, die für den Abschluss künftiger Verträge von entscheidender Bedeutung sind, bereitgestellt werden. Die Kommission wird in dem Bericht auch aufgefordert, dem Gesetzgeber in Angelegenheiten - beispielsweise EU-weite Finanzregelungen -, die unbeabsichtigte negative Auswirkungen auf die Liquidität der Märkte für Termingeschäfte haben könnten, fachliche Kompetenz anzubieten.

10. Was unlautere Handelspraktiken angeht, haben sich freiwillige Initiativen bis zu einem gewissen Grad als nützlich erwiesen. Allerdings konnten sie den „Angstfaktor“ nicht in vollem Umfang ansprechen, der häufig dann entsteht, wenn ein Wirtschaftsbeteiligter eine Beschwerde in Betracht zieht, und es ist nicht gelungen, eine effektive und unabhängige Durchsetzung einzuführen. Der Bericht enthält die Empfehlung, auf EU-Ebene einen Rechtsrahmen zu schaffen, um bestimmte grundlegende unlautere Handelspraktiken (beispielsweise maximale Zahlungsfristen) zu erfassen sowie wirksame Durchsetzungsmechanismen in den Mitgliedstaaten, wie einen Schiedsrichter, zwingend vorzuschreiben. Solche Durchsetzungsmechanismen sollten die Befugnis vorsehen, Untersuchungen auf eigene Initiative durchzuführen, sowie die Möglichkeit für die Opfer unlauterer Handelspraktiken, anonym Beschwerde einzulegen. Ein gemischtes Konzept zwingender und freiwilliger Regeln, auch auf EU-Ebene, soweit es sich um landwirtschaftliche Erzeugnisse handelt, wäre angebracht und zeitgemäß. Dieses Konzept kann gut funktionierende Durchsetzungsmechanismen der Mitgliedstaaten integrieren. Aus den gleichen Gründen hatte die freiwillige *Supply Chain Initiative*, die das Hochrangige Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette fördert, positive Auswirkungen; sie sollte fortgeführt und verbessert werden.

11. Eine Zusammenarbeit in der Versorgungskette mit Hilfe vertraglicher Vereinbarungen kann nicht konfliktorientierte Handelsbeziehungen zur Folge haben, die der Nachfrage der Verbraucher nach innovativen Erzeugnissen entsprechen und zugleich die Erwartungen der Öffentlichkeit in Bezug auf die Nachhaltigkeit erfüllen. Erfolgreiche Vereinbarungen, wie etwa spezialisierte Versorgungsketten, Dreier-Übereinkommen und ähnliche Initiativen bestehen bereits und sollten als Beispiele für bewährte Praktiken verstärkt bekanntgemacht werden. Die Kommission sollte hier unterstützend tätig werden und es den Wirtschaftsbeteiligten gestatten, zusammenzukommen und voneinander zu lernen.

12. Fehlende schriftliche Verträge sind für die schwächere Partei eines Geschäftsvorgangs häufig von Nachteil. Landwirte sollten gemäß den EU-Vorschriften die Möglichkeit haben, einen schriftlichen Vertrag zu verlangen und zu erhalten. Dies wäre eine Ergänzung der im Rahmen der GMO-Verordnung bestehenden allgemeinen Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, schriftliche Verträge zwingend vorzuschreiben.

13. Es sollte geprüft werden, ob (möglicherweise zwingend vorgeschriebene) Ex-ante-Mechanismen für die Verteilung der Wertschöpfung im Zuge kollektiver Verhandlungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten umgesetzt werden können und wirksam sind, und zwar insbesondere in Sektoren, in denen die Verteilung der Wertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette offenbar einseitig ist. Ziel wäre es, eine stabilere und möglicherweise fairere Verbindung zwischen Erzeugerpreisen und Wertschöpfung in der Versorgungskette zu bewirken.

14. Bezüglich der Zusammenarbeit der Erzeuger wird in dem Bericht ein Mangel an klaren Vorschriften aufgezeigt, die bei kollektiven Erzeugermaßnahmen Anwendung finden. Unterschiedliche Ansätze, die dem herkömmlichen Wettbewerbsrecht zugrunde liegen, sowie landwirtschaftliche Ausnahmen in der GMO-Verordnung haben zu Rechtsunsicherheit geführt. Mit der Reform aus dem Jahr 2013 wurden im Zusammenhang mit kollektiven Maßnahmen der Landwirte weitere Ansätze eingeführt. Beabsichtigt war, die Position der Landwirte in der Lebensmittelkette zu stärken, jedoch haben die neuen Vorschriften die rechtliche Komplexität möglicherweise verschärft. Regeln sollten eindeutig und praktikabel sein, so dass Landwirte keine Rechtsberater konsultieren müssen, wenn sie eine Zusammenarbeit planen. Die Kommission sollte, wenn eine anerkannte Erzeugerorganisation beteiligt ist, die gemeinsame Planung und die gemeinsame Vermarktung eindeutig vom Wettbewerbsrecht ausnehmen. Schutzmaßnahmen sollten sicherstellen, dass der Wettbewerb nicht ausgeschaltet wird und die GAP-Ziele - wie vertretbare Verbraucherpreise - nicht gefährdet werden. Eine solche Klarstellung wird die politische Ausrichtung der GAP, Erzeuger zu ermutigen, sich zu organisieren und sich selbst zu helfen, vorantreiben. Reine „Verhandlungsgenossenschaften“ der Erzeuger sollten nur bis zu bestimmten Marktanteilsschwellen gestattet sein, damit eine solche gemeinsame Vermarktung den Wettbewerb nicht beeinträchtigt. Darüber hinaus sollte der „ruhende“ Artikel 209 der GMO-Verordnung „wiederbelebt“ werden und die Möglichkeit, im Voraus Rechtssicherheit zu erlangen (*comfort letter*) eingeführt werden. Die Reichweite der „Krisenkartell-Bestimmung“, die Vereinbarungen zwischen Erzeugern (einschließlich Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden) gestattet, sollte angepasst werden.

15. Maßnahmen, die den Zugang zu Finanzmitteln für Landwirte erleichtern, sollten verstärkt werden, insbesondere durch die Europäische Investitionsbank

(EIB-Gruppe). Die derzeitige Risikoaversion der Geschäftsbanken könnte unzureichende Investitionen zur Folge haben und sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auswirken. Die Kommission sollte den Ausbau von Pilotvorhaben für die Landwirtschaft durch die EIB sowie die Entwicklung zielgerichteter Finanzinstrumente (z. B. zugunsten von Junglandwirten oder im Hinblick auf die Preisvolatilität) fördern, mit denen GAP-Gelder auf Garantiebasis wirksam eingesetzt und Investitionen des privaten Sektors angezogen werden können. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, sich mit der EIB-Gruppe in Verbindung zu setzen, um die erforderliche Sachkenntnis bezüglich der Verwaltung von Finanzinstrumenten, die Landwirten einen besseren Zugang zu Finanzmitteln bieten, zu erlangen. Direkt auf EU-Ebene verwaltete Instrumente können den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zumindest teilweise verringern. Die Kommission und die EIB sollten ihre derzeitigen Sondierungsarbeiten in Bezug auf die Einführung einer Fazilität für Ausfuhrkreditgarantien auf Ebene der EIB für Agrarausfuhren nach neuen oder risikoreiche Märkten fortsetzen.

16. Der dritte Teil des Berichts enthält einige allgemeine Überlegungen zur GAP nach 2020. Die Agrarpolitik wird in ihrem historischen Kontext gesehen, der von konstanten Anpassungen und Reformen gekennzeichnet ist. Er zeugt von der historischen Fähigkeit der GAP, die Herausforderungen, denen sich verschiedene Agrarsektoren und ländliche Gemeinschaften gegenübersehen, erfolgreich anzugehen.

17. Nach Überzeugung der Task Force sollte die politische Richtung, die die reformierte GAP eingeschlagen hat, nicht rückgängig gemacht werden. Eine moderne GAP sollte den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Allerdings sollte sie auch für diejenigen Landwirte eine Rolle spielen, die die Möglichkeit zur Integration in internationale Märkte als Chance, ihren Betrieb auszubauen und dadurch von Größeneffekten auf Ausfuhrmärkten zu profitieren, nicht nutzen wollen. Eine moderne GAP sollte Landwirten, die sich auf bestimmte Erzeugnisse und Dienstleistungen spezialisieren, belohnen, sofern sie messbare Vorteile für Tiere, Natur und Landschaften bieten, die von öffentlichem Interesse sind.

18. Der Klimawandel ist eine der dringendsten Fragen der globalen Ordnungspolitik und stellt für die Landwirtschaft Herausforderungen hinsichtlich der Anpassung an den Klimawandel und der Eindämmung seiner

Folgen dar. Naturschutz und anderen Tätigkeiten, die zur Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete beitragen, bieten Landwirten Geschäftsmöglichkeiten. Regulierung, Entgelt für öffentliche Güter und erbrachte Leistungen, Stützungsmaßnahmen für einen Übergang zu einem neuen Landwirtschaftsmodell zwischen den Paradigmen und angemessene neue Technologien müssen Teil des *Policy-Mixes* der Zukunft sein. So könnten insbesondere Einnahmequellen für Regionen und Landwirte erschlossen werden, die sich nicht an den Weltmärkten ausrichten. Die Cork-2.0-Erklärung enthält einen diesbezüglichen Fahrplan und eröffnet Perspektiven für die Wirtschaft und das soziale Gefüge des ländlichen Raums. Diese Unterstützung sollte weitgehend auf Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen.

19. Zu einer „Landwirtschaft der Zukunft“ der EU gehören auch ein gesünderer Lebensstil und gesündere Lebensmittel - d. h. Lebensmittel, die aufgrund ihrer Bestandteile gesünder sind, aber auch auf eine Art und Weise erzeugt werden, die die Gesellschaft als angemessen und ethisch vertretbar ansieht. Nachhaltigkeit (d. h. Klimaneutralität, gute Arbeitsbedingungen und artgerechte Tierhaltung) ist ein zentrales Element, das gebührend berücksichtigt werden sollte.

20. Dem Bericht zufolge ist es notwendig, die EU-Agrarpolitik und die damit verbundenen Politikbereiche, wie die Handelspolitik, fortwährend zur Sprache zu bringen und zu erklären, insbesondere wenn sich Misstrauen gegenüber den Vorteilen einer Marktintegration abzeichnet.

21. Ferner wird in dem Bericht vorgeschlagen, die Regeln für Direktzahlungen zu überdenken, die in ihrer derzeitigen Form an Grenzen stoßen. Eine Ressourcenverlagerung hin zu einem integrierten Risikomanagement auf EU-Ebene, das die bestehenden Strategien auf Ebene der Mitgliedstaaten ergänzt, wird befürwortet, während Nachhaltigkeitserwägungen weiterhin eine wichtige Rolle spielen sollten.

22. Innovationen sollten mehr in den Vordergrund rücken: z. B. Forschung und Entwicklung neuer landwirtschaftlicher Erzeugungsmethoden und neue IKT-gestützte Unterstützungstechnologien, wie Präzisionslandwirtschaft, aber auch organisatorische Innovationen entlang der Versorgungskette im Einklang mit der Entwicklung der Verbrauchernachfrage. Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in Europa sollten neu belebt werden und auf

Innovation, landwirtschaftliche Betriebsführung und Agraringenieurwesen ausgerichtete Lehrpläne anbieten. Diese Schritte sind notwendig, um den EU-Agrarsektor für neue Marktteilnehmer attraktiver zu machen.

Nach Ansicht der Task Force sollte eine moderne GAP den in diesem Bericht beschriebenen breiteren Aufgabenbereich bewältigen und somit ein wirksames und effizientes Instrument darstellen, das zu Lösungen für die Zukunft der Landwirtschaft beiträgt und ein gemeinsames Interesse an Europas Position in der Welt verkörpert.