



Bern, 21. Juni 2017

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats
16.3050 Bourgeois vom 7. März 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Auftrag	3
2 Ausgangslage	4
3 Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA in der Schweiz	5
3.1 Gesetzliche Grundlagen	5
3.1.1 Landwirtschaftsgesetz (Art. 8 ff. LwG)	5
3.1.2 Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen (VBPO)	5
3.1.3 Ausdehnung der Mengensteuerung bei <i>Emmentaler Switzerland</i>	6
4 Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA in der EU	7
4.1 Gesetzliche Grundlagen	7
4.2 Vollzug in den Mitgliedstaaten der EU	7
4.2.1 Italien	7
4.2.2 Frankreich.....	11
4.3 Beurteilung des «Milchpakets» der EU	13
5 Vergleich der gesetzlichen Grundlagen	13
6 Evaluation einer möglichen Anpassung der Schweizer Gesetzgebung an die EU	15
7 Fazit	16

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht wird das Postulat Bourgeois (16.3050) «Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union» erfüllt. Darin werden zum einen die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) und geschützter geografischer Angabe (GGA) analysiert und zum anderen ihre Umsetzung – auf öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Basis – in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten geprüft.

Die Massnahmen der EU und der Schweiz, die eine Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes bezwecken, haben vieles gemeinsam (zeitliche Befristung, Repräsentativität der Branchen- oder Produzentenorganisationen). Der rechtliche Rahmen in der Schweiz im Bereich der Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes sieht vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann für den Fall ausserordentlicher Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind. Vor diesem Hintergrund haben mehrere Gruppierungen, wie beispielsweise *Emmentaler Switzerland* oder die *Interprofession du Gruyère*, auf privatrechtlicher Basis Regeln zur Steuerung des Angebots festgelegt.

In der EU haben bisher nur zwei Mitgliedstaaten – Italien und Frankreich – Regeln für die Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA festgelegt. Anhand von zwei Praxisbeispielen [*Parmigiano Reggiano* (GUB) und *Comté* (GUB)] wird im Bericht die Umsetzung der jeweiligen Pläne zur Steuerung des Angebots erläutert.

Die Beurteilung einer allfälligen Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlage im Sinne der EU, die im Kapitel 6 dieses Berichts vorgenommen wird, zeigt, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen überwiegen. Aus den Beobachtungen und dem Monitoring der EU der Massnahmen des «Milchpakets» schliesst der Bundesrat, dass eine Anpassung der entsprechenden Schweizer Gesetzgebung zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt ist. Somit wird die Entscheidung, ob die rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen und insbesondere die Bestimmungen bezüglich der Steuerung des Angebots anzupassen sind, im Rahmen der Gespräche über die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2021 neu beurteilt, wobei den globalen Entwicklungen, namentlich jenen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, Rechnung zu tragen ist.

1 Auftrag

Am 7. März 2016 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois ein Postulat¹ mit folgendem Wortlaut ein:

Ich beauftrage den Bundesrat, zum Thema Käse mit Ursprungsbezeichnung einen Bericht zu erstellen. Dabei muss er:

- a. die Rahmenbedingungen vergleichen, insbesondere bei der Steuerung des Angebots in den Mitgliedstaaten der EU und in unserem Land; und*
- b. ausführen, welche Schlussfolgerungen daraus für die Schweiz gezogen werden sollen.*

Dessen Begründung lautet wie folgt:

2007 ist die gegenseitige Öffnung des Käsemarkts zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Seitdem wurden mit der teilweisen Aufhebung der staatlichen Milchkontingentierung und der gegenseitigen Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützten geografischen Angaben (GGA) weitere Schritte dieser Art unternommen. Kürzlich, im Jahr 2013, hat die

¹ 16.3050

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

EU eine neue Regelung verabschiedet (Art. 150 der Verordnung Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates), die für einen bestimmten Zeitraum die Festlegung verbindlicher Bestimmungen für die Steuerung des Angebots bei Käse mit GUB oder GGA erlaubt. Diese neue europäische Regelung ermöglicht also den Mitgliedstaaten und den Marktteilnehmern, das Angebot besser zu steuern und an die Nachfrage anzupassen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der verschiedenen Instrumente, die für Eingriffe in die europäischen und Schweizer Märkte zur Verfügung stehen, wäre es interessant in einem Bericht diese Unterschiede zu untersuchen, wie sie die Positionierung auf dem Markt beeinflussen, und darzulegen, welche Schlussfolgerungen der Bundesrat daraus ziehen will.

Am 20. April 2016 beantragte der Bundesrat, das Postulat anzunehmen.

Im vorliegenden Bericht werden zum einen die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) und mit geschützter geografischer Angabe (GGA) analysiert und zum anderen ihre Umsetzung – auf öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Basis – in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten geprüft.

Ausgehend von dieser Analyse werden im Bericht der rechtliche Rahmen in der Schweiz und der EU geprüft und verglichen sowie die verfügbaren Massnahmen im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA beurteilt.

2 Ausgangslage

Die Europäische Kommission verabschiedete 2012 das sogenannte «Milchpaket»², ein Massnahmenbündel, das aus den Schlussfolgerungen einer hochrangigen Gruppe entstand, die im Zuge der Milchkrise von 2009 eingesetzt wurde. Seine Bestimmungen sind bis Mitte 2020 gültig.

Mit dem «Milchpaket» soll die Position der Milchproduzentinnen und -produzenten in der Milchversorgungskette gestärkt und die Branche wettbewerbsfähiger und nachhaltiger gestaltet werden. Den Mitgliedstaaten wird es möglich, den Abschluss von schriftlichen Verträgen zwischen Milchproduzenten und -verarbeitern verbindlich vorzuschreiben. Ausserdem wird den Landwirtinnen und Landwirten die Möglichkeit eingeräumt, die Vertragsklauseln – namentlich der Rohmilchpreis – über die Produzentenorganisationen kollektiv auszuhandeln. Im Weiteren werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, unter gewissen Voraussetzungen Massnahmen zur Steuerung des Angebots von Käse mit GUB oder GGA zu treffen.

In 12 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Ungarn, Zypern) wurden die Verträge zwischen Produzenten und Verarbeiten verbindlich vorgeschrieben. In anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Vereinigtes Königreich) wurden zwischen Produzenten- und Verarbeiterorganisationen Verhaltenskodizes vereinbart. Anhand von nationalen Bestimmungen über die Anerkennung von Erzeugerorganisationen konnten 228 Erzeugerorganisationen in sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Tschechien) amtlich anerkannt werden. In vier dieser Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Spanien und Tschechien) führten die Erzeugerorganisationen kollektive Verhandlungen, die – über diese vier Länder betrachtet – 33 % der gesamten Lieferungen zum Gegenstand hatten. Nur zwei Mitgliedstaaten (Frankreich und Italien) haben Regeln zur Steuerung des Angebots gewisser Käsesorten mit GUB oder GGA eingeführt.³

Im vorliegenden Bericht wird nur die Frage der Mengensteuerung bei Käse mit GUB oder GGA untersucht. Die übrigen Elemente des Milchpakets der EU, zu denen es in der Schweizer Agrarpolitik

² http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_de

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-674_de.htm

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

durchaus auch Parallelen gibt, werden hier nicht weiter betrachtet. Hierzu sei auf den «Milchbericht» (Postulat 15.3380 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N); «Perspektiven im Milchmarkt») verwiesen.

3 Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA in der Schweiz

3.1 Gesetzliche Grundlagen

3.1.1 Landwirtschaftsgesetz (Art. 8 ff. LwG)

Nach Artikel 104 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ist die Landwirtschaft zur zumutbaren Selbsthilfe verpflichtet. In Artikel 8 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) wird präzisiert, dass Massnahmen in den Bereichen Qualität, Absatzförderung und Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes Sache der Organisationen der Produzenten und Produzentinnen oder der entsprechenden Branchen sind. Der Bund kann die Selbsthilfemassnahmen der Branchen- und Produzentenorganisationen subsidiär unterstützen. Er kann Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit sowie Absatzförderungs- und Marktentlastungsmassnahmen mit Beiträgen unterstützen (Art. 11–13 LwG). Oder er kann gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 LwG Vorschriften zur Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen auf Nichtmitglieder erlassen, wenn die Selbsthilfemassnahmen der Branchen- und Produzentenorganisationen durch Unternehmen gefährdet werden, die sich nicht an den kollektiv beschlossenen Massnahmen beteiligen. Da die Mitglieder über die Beschlüsse der Branchen- und Produzentenorganisationen abgedeckt sind, wurde eine staatliche Verpflichtung der Mitglieder bisher nicht als notwendig erachtet. Der Bundesrat hat deshalb bei der Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen jeweils nur die Nichtmitglieder verpflichtet. Im Fall von Beiträgen zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen kann der Bundesrat denn auch ausschliesslich die Nichtmitglieder einer Organisation verpflichten (Art. 9 Abs. 2 LwG). Im Bereich der Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes kann der Bundesrat zudem nur dann Vorschriften erlassen, wenn ausserordentliche Entwicklungen vorliegen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind.

Artikel 9 Absatz 1 LwG wurde im Rahmen der Agrarpolitik für die Jahre 2014 bis 2017 (AP 14–17) geändert. Seit dem 1. Januar 2014 sind deshalb die Bedingungen, damit eine Selbsthilfemassnahme auf Nichtmitglieder ausgedehnt werden kann, restriktiver ausgestaltet. Der Bundesrat kann Vorschriften für alle erlassen, er habe dies jedoch bis heute nicht gemacht, weil jeweils eine Verpflichtung der Mitglieder zur Stützung der Massnahme nicht als notwendig erachtet wurde. Dies insbesondere auch deshalb, weil der Staat nur subsidiär eingreifen solle bzw. wo dies als notwendig erachtet wird. In den bisherigen Begehren war diese Voraussetzung eben nicht erfüllt. Der Bundesrat kann die Massnahme nur noch dann ausdehnen, wenn sie durch Unternehmen gefährdet wird, die sich nicht daran beteiligen. Die *potentielle Gefährdung*⁴ durch sogenannte «Trittbrettfahrer», die von der Selbsthilfemassnahme profitieren ohne dafür zu zahlen und all jene entmutigen könnten, die sich solidarisch an der Massnahme beteiligen, reicht als Begründung nicht mehr aus. Die gesuchstellende Organisation muss somit heute den Nachweis liefern, dass die von ihr beschlossene Selbsthilfemassnahme ohne Ausdehnung durch den Bundesrat *effektiv*, und nicht nur potenziell, gefährdet ist.

3.1.2 Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen (VBPO)

In der Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen vom 30. Oktober 2002 (VBPO; SR 919.117.72) wird konkretisiert, in welchen Bereichen der Bundesrat Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen ausdehnen kann. Zusätzlich sind in den Artikeln 2 bis 6 der VBPO die Anforderungen

⁴ Die vorherige Version von Artikel 9 lautete «durch Unternehmen gefährdet werden oder werden könnten»

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

an die Organisation festgelegt, die ein Gesuch um Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen stellen wollen. Sie müssen insbesondere repräsentativ für das vertretene Produkt bzw. für die vertretene Branche sein. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 der VBPO müssen die Selbsthilfemassnahmen von der Versammlung der Vertreter der Branchen- oder Produzentenorganisation mit dem notwendigen Mehr genehmigt und deren Ausdehnung auf Nichtmitglieder beim Bundesrat beantragt werden. Begehren um Ausdehnung von Massnahmen zur Förderung der Qualität oder des Absatzes können sich nach Artikel 8 Absatz 3 der VBPO auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren beziehen. Für Begehren, die Massnahmen zur Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes betreffen, ist ein Zeitraum von höchstens zwei Jahren möglich. Die Branchen- und Produzentenorganisationen können beim Bundesrat eine Weiterführung der Ausdehnung nach einer erneuten Prüfung beantragen.

In den Anhängen der VBPO sind die vom Bundesrat ausgedehnten Selbsthilfemassnahmen (inkl. Geltungsbereich und Geltungsdauer) aufgeführt. Die Branchen- und Produzentenorganisationen, deren Selbsthilfemassnahmen ausgedehnt werden, müssen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) jährlich über die Durchführung und die Wirkung der Massnahmen Bericht erstatten (vgl. Art. 13 VBPO). Es fällt auf, dass aktuell ausschliesslich Massnahmen von Organisationen aus dem Bereich der tierischen Produkte auf die Nichtmitglieder ausgedehnt sind. Es handelt sich dabei vor allem um Beiträge zur Finanzierung von Marketingmassnahmen. Es wurden bisher nur wenige Massnahmen im Bereich der Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes (z. B. Massnahmen der BO Milch oder von *Emmentaler Switzerland*) vom Bundesrat ausgedehnt.

3.1.3 Ausdehnung der Mengensteuerung bei *Emmentaler Switzerland*

Bisher hat der Bundesrat erst ein Begehren einer Branchenorganisation für die Ausdehnung einer Mengensteuerung bei einem Käse mit GUB auf die Nichtmitglieder gutgeheissen. Die Sortenorganisation *Emmentaler Switzerland* hatte an ihrer ausserordentlichen Delegiertenversammlung (DV) vom 27. Juni 2012 beschlossen, wieder eine zentrale Mengensteuerung für *Emmentaler* einzuführen. Dabei legt *Emmentaler Switzerland* je Käserei monatlich eine maximale Produktionsmenge fest und kann Übermengen sanktionieren. Um die Durchsetzung flächendeckend sicherzustellen, ersuchte *Emmentaler Switzerland* den Bundesrat, die Mengensteuerung für die Dauer von zwei Jahren auch für Nichtmitglieder von *Emmentaler Switzerland* verbindlich zu erklären. An ihrer DV vom 18. April 2013 hiess *Emmentaler Switzerland* zudem drei Änderungen des Pflichtenheftes von *Emmentaler* und die Prüfung von weiteren Anpassungen gut. Aus Sicht des Bundesrats leisteten diese Massnahmen einen Beitrag zur Verbesserung der Positionierung von *Emmentaler* als Premiumprodukt. Er entschied deshalb am 7. Juni 2013, die Anstrengungen der *Emmentaler*-Branche mit der befristeten Ausdehnung der Mengensteuerung vom 1. Juli 2013 bis zum 30. Juni 2014 auf die Nichtmitglieder von *Emmentaler Switzerland* zu unterstützen. Da *Emmentaler Switzerland* Anfang 2014 den Nachweis erbringen konnte, dass sie erfolgreich an der Umsetzung der Premiumstrategie für *Emmentaler* gearbeitet hatte, verlängerte das WBF die Gültigkeitsdauer um ein Jahr bis am 30. Juni 2015.

An der ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 18. November 2015 beschloss *Emmentaler Switzerland*, die zentrale Mengensteuerung für *Emmentaler AOP* weiterzuführen. Um die Umsetzung flächendeckend sicherzustellen, ersucht sie den Bundesrat, die Mengensteuerung gestützt auf Artikel 9 des LwG auch für die Nichtmitglieder verbindlich zu erklären. Das Begehren von *Emmentaler Switzerland* wurde am 6. September 2016 im Schweizerischen Handelsamtsblatt und auf der Website des BLW publiziert. Mit der Veröffentlichung wurden die Nichtmitglieder von *Emmentaler Switzerland* über das Begehren informiert. Interessierte konnten sich bis zum 7. Oktober 2016 schriftlich dazu äussern. Der Bundesrat hat noch nicht über das erneute Begehren von *Emmentaler Switzerland* entschieden.

4 Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA in der EU

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse⁵ besagt in Artikel 150, dass auf Anfrage einer Erzeugerorganisation, einem Branchenverband oder einer Vereinigung von Wirtschaftsbeteiligten ein Mitgliedstaat für einen bestimmten Zeitraum verbindliche Bestimmungen für die Steuerung des Angebots bei Käse mit GUB oder GGA festlegen kann. Die Bestimmungen unterliegen einer zuvor getroffenen Vereinbarung zwischen mindestens zwei Dritteln der Parteien (Milch- und Käseproduzenten, die mindestens zwei Drittel der für die Erzeugung des Käses verwendeten Rohmilch erzeugen) in dem geografischen Gebiet.

4.2 Vollzug in den Mitgliedstaaten der EU

Käse mit GUB oder GGA ist namentlich in den verwundbaren ländlichen Gebieten und zur Gewährleistung von Wertschöpfung und Qualität von Bedeutung. Bisher haben nur zwei Mitgliedstaaten – Italien und Frankreich – (vgl. Kapitel 4.2.1 und 4.2.2) Regeln zur Steuerung des Angebots von Käse erlassen.

Auch die flämische Regierung erliess einen Beschluss⁶ zur Umsetzung von Artikel 150 der Verordnung (EU) 1380/2013, während andere EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene keine konkreten Schritte unternommen haben. Die Gründe, weshalb manche EU-Mitgliedstaaten wie auch die GUB- oder GGA-Käsebranchen kein System zur Steuerung des Angebots eingeführt haben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Massnahme ist in manchen EU-Mitgliedstaaten eher umstritten (Deutschland und andere Mitgliedstaaten im Norden der EU), da sie ein Handelshemmnis oder eine Wettbewerbsverzerrung in einem wichtigen Bereich des Binnenmarkts darstellen kann.
- Das Schutzsystem der GUB und GGA ist in manchen Mitgliedstaaten relativ neu, während in anderen Ländern eine entsprechende Tradition fehlt und die GUB und GGA somit nur über eine schwache sozioökonomische Verankerung verfügen. Folglich sind die Branchen eher klein und ihre Organisationsstruktur ziemlich schwach.
- In manchen Mitgliedstaaten ist die wirtschaftliche Bedeutung der Erzeugnisse mit GUB und GGA nicht dieselbe wie in den EU-Staaten des romanischen Sprachraums;
- Die Produktions- und Verarbeitungsbranchen haben keine Vorteile aus einem solchen System erkannt. Die Markenstrategie und die Mengensteigerung (Handelsmarke oder Exportmärkte) wie auch die Kostensenkung werden als wichtigere strategische Optionen wahrgenommen.

4.2.1 Italien

Das *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf)* erliess am 12. Oktober 2012 ein Dekret⁷ zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 und insbesondere zur Umsetzung von Artikel 150 jener Verordnung im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit GUB oder GGA. Dieses Dekret besagt, dass die Pläne zur Steuerung des Angebots gemäss den Richtlinien im Anhang des Dekrets (*Linee guida per l'attuazione dei piani per la regolazione dell'offerta dei*

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABI. L 347 vom 20.12.2013, S. 671. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&qid=1476447064236&from=IT>

⁶ Arrêté du Gouvernement flamand, du 14 décembre 2012, relatif aux emplois contractuels et à la collaboration dans le secteur du lait et des produits laitiers, verfügbar unter: www.ejustice.just.fgov.be.

⁷ Norme di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le organizzazioni di produttori e loro associazioni, le organizzazioni interprofessionali, le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e i piani di regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta, GU Serie Generale n°287, del 12 ottobre 2012, n° 12A12819, verfügbar unter: www.gazzettaufficiale.it.

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

formaggi che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di una indicazione geografica protetta) vorgelegt und genehmigt werden müssen.

Der Ausschuss, der für die Beurteilung der Pläne zur Steuerung des Angebots zuständig ist, wurde vom *Mipaaf* eingesetzt und gibt eine Stellungnahme ab, auf deren Grundlage das Ministerium den Plan gutheißt oder ablehnt. Dieser Plan ist 3 Jahre gültig und kann nach diesem Zeitraum anhand eines erneuten Gesuchs verlängert werden. Der Plan zur Steuerung des Angebots ist für alle betroffenen Käseproduzenten verbindlich.

Das Dokument *Criteri per la valutazione e l'istruttoria dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP e IGP*⁸, das am 27. Juni 2013 vom Ausschuss verabschiedet wurde, legt unter anderem die Eckpfeiler für die Erstellung des Plans fest. Er muss insbesondere folgende Punkte umfassen:

- Eine eingehende Analyse des betreffenden Käsemarktes;
- Mechanismen zur Steuerung der Produktion und gegebenenfalls der Verknüpfungen bezüglich Qualität und Menge sowie zusätzlichen Beiträgen;
- Ein System für das jährliche Markt Monitoring der betreffenden Käsesorte und der damit verbundenen Milchprodukte;
- Die geplanten Massnahmen mit den zusätzlichen Beiträgen und dem Monitoring ihrer Wirkung, um die Ziele des Plans zu erreichen;
- Massnahmen, die den Zugang neuer Marktteilnehmer gewährleisten und Kleinproduzenten nicht benachteiligen;
- Die geplanten Massnahmen, die sicherstellen, dass die Qualität und/oder die Weiterentwicklung des Produkts weiterhin gewährleistet sind.

Basierend auf dem Dekret wurden Beschlüsse erlassen über die folgenden Käsesorten mit GUB und GGA:

- *Decreto Ministeriale 9 marzo 2016 recante regolazione dell'offerta del formaggio Pecorino Romano DOP*⁹ für den Zeitraum 2016–2019;
- *Decreto Ministeriale 11 febbraio 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio Asiago DOP*¹⁰ für den Zeitraum 2014–2016;
- *Decreto Ministeriale 26 maggio 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano DOP*¹¹ für den Zeitraum 2014–2016;
- *Decreto Ministeriale 14 marzo 2014 recante regolazione dell'offerta del formaggio Grana Padano DOP*¹² für den Zeitraum 2013–2015;

Praxisbeispiel: *Parmigiano Reggiano* (GUB)

Per Dekret vom 26. Mai 2014 erklärte das *Mipaaf* die Bestimmungen des Abkommens zur Steuerung des Angebots von Käse mit der GUB *Parmigiano Reggiano* für den Zeitraum von 2014 bis 2016 als verbindlich. Die Steuerung des Angebots erfüllt die folgenden Grundsätze:

1. Verhältnis zwischen dem Plan zur Steuerung des Angebots und der Branche des *Parmigiano Reggiano*

Ohne Instrumente zur Steuerung des Angebots erhöht sich das Risiko von Spekulationsphänomenen innerhalb der Branche deutlich mit all ihren Konsequenzen für die Produzenten, die Konsumenten die Produktequalität und folglich auch für die Nachfrage. Dieses Phänomen spitzt sich bei Käse mit langer Reifezeit (im Durchschnitt 22–24 Monate) wie dem *Parmigiano Reggiano* weiter zu, da der Zeitraum zwischen der Planung der Produktion und der Vermarktung des Produkts sehr lange ist (30–

⁸ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6555>

⁹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9814>

¹⁰ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7216>

¹¹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7667>

¹² <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7385>

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

36 Monate). Die zyklische Tendenz der Produktion zwingt die Branche somit, Instrumente zur Steuerung des Angebots festzulegen, die die Milchproduzenten direkt mit einschliessen. Vor diesem Hintergrund beschloss die Branche, ein Modell zur Steuerung des Angebots einzuführen, das auf einem zusätzlichen Beitrag beruht, der an die Festlegung einer Produktionsquote für das gesamte geografische Gebiet der Produktion und an die Zuteilung von Milchquoten (für Milch gemäss dem Pflichtenheft) an die Milchproduzenten geknüpft ist. Deshalb entschied sich die Branche, die Masseinheit der Produktionsquote anzupassen – von der Anzahl produzierter Laibe (Parameter, der im Plan zur Steuerung des Angebots für den Zeitraum 2011–2013 gewählt wurde) auf Kilogramm verkäste Milch. Diese Anpassung erfüllt insbesondere die Anforderung, Verzerrungsfaktoren zwischen den Akteuren der Branche zu beseitigen. Diese liegen in erster Linie darin begründet, dass die Spannweite des durchschnittlichen Gewichts zwischen 37 kg/Laib und 43–44 kg/Laib schwankt, was Auswirkungen hat auf die Anwendung des zusätzlichen Beitrags.

Eine andere Besonderheit der Branche besteht darin, dass 99,5 % der Milch, die in den zertifizierten Betrieben produziert wird, für die Herstellung von *Parmigiano Reggiano* bestimmt ist. Dies kommt daher, dass das Pflichtenheft restriktivere Auflagen vorsieht, sodass die Produktionskosten im Schnitt 15–20 % höher ausfallen.

Die Steuerung des Angebots von *Parmigiano Reggiano* basiert auf der Steuerung der Milchproduktion und wirkt sich weder auf andere Käsesorten mit GUB noch auf andere Milchprodukte aus. Dies unter der Voraussetzung, dass der Preis für «Spot»-Milch keinen gewinnbringenden Stand erreicht im Verhältnis zu den im Pflichtenheft von *Parmigiano Reggiano* auferlegten Produktionskosten.

2. Operationelle Modalitäten der Steuerung des Angebots

Die Referenzwerte für den Zeitraum 2014–2016 wurden folgendermassen definiert:

Referenzwerte für das geografische Gebiet der Produktion

Milchmenge	Tonnen	1 755 000
Laibe <i>Parmigiano Reggiano</i> (berechnet basierend auf dem Mittel von 540 kg Milch pro Laib)	Anzahl	3 250 000
Käsemenge (berechnet basierend auf dem durchschnittlichen Ertrag von 7,4 kg pro 100 kg Milch)	Tonnen	129 870

Die Umsetzung des Plans zur Steuerung des Angebots sieht vor, dass die Käsereien des geografischen Gebiets zu Beginn des Folgejahres die Gesamtmilchmenge, die zu *Parmigiano Reggiano* verkäst wurde, melden. Wenn die Gesamtmenge an verkäster Milch unter dem Referenzwert liegt, wird der Mechanismus des zusätzlichen Beitrags nicht ausgelöst. Dank der internen Gegenrechnung werden die Mengen der Produzenten, die mehr Milch verarbeitet haben, durch die Mengen der Produzenten, die weniger verarbeitet haben, ausgeglichen. Fällt die Milchmenge hingegen höher aus als die Referenzmenge, wird der Mechanismus des zusätzlichen Beitrags ausgelöst.

3. Umsetzung des zusätzlichen Beitrags

Die Bestimmung der Höhe des zusätzlichen Beitrags für jede Käserei erfolgt auf Basis der Summe der im abgelaufenen Jahr verarbeiteten Milchmengen (Quote der Käserei). Diese Quote entspricht der Summe der Milchquoten (Quote der für die Herstellung von *Parmigiano Reggiano* bestimmten Milch) jedes Lieferanten. Um bei der Anwendung des zusätzlichen Beitrags Verzerrungen zu vermeiden, werden die Milchmengen, die für die Herstellung von Laiben aufgewendet wurden, die vor der Einstufung aufgrund von aussergewöhnlichen Vorkommnissen (Naturkatastrophe, Brand usw.) vernichtet wurden, von der Gesamtmenge abgezogen.

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Auf dieser Grundlage wird die Differenz (Jahressaldo) zwischen der Summe der Milchquoten jedes Lieferanten und der Gesamtmenge an zu *Parmigiano Reggiano* verkäster Milch pro Käserei für jede Käserei festgelegt. Fällt der Saldo positiv aus oder ist er gleich null, muss die Käserei keinen zusätzlichen Beitrag entrichten. Weist die Käserei hingegen einen negativen Saldo aus, muss sie einen zusätzlichen Beitrag entrichten, der anhand der folgenden Tabelle berechnet wird:

Höhe des zusätzlichen Beitrags

Überschreiten der Produktion pro Käserei	Zusätzlicher Beitrag in €/kg Milch
von 0.00 % bis 0.50%	0
von 0.51 % bis 2.00%	0.02
von 2.01 % bis 4.00%	0.06
von 4.01 % bis 6.00%	0.10
von 6.01 % bis 9.00%	0.16
über 9.00 %	0.20

Diese Konditionen gelten ohne Ausnahme, sowohl für Käsereien, die bereits im geografischen Gebiet tätig sind, als auch für neue Käsereien. Somit gibt es für neue Käsereien keine Beschränkungen des Systemzutritts.

Im Weiteren sind im System Kompensationsmassnahmen für kleine Käsereien vorgesehen (Produktion unter 2000 Laibe pro Jahr). Für diese Käsereien und ihre Milchlieferanten gilt ein Rabatt von 25 %.

Der von einer Käserei geschuldete zusätzliche Beitrag kann proportional zu der zu viel gelieferten Milch auf die Milchlieferanten abgewälzt werden.

4. Milchquoten-Reserve und Neuzuteilung

Der Plan zur Steuerung des Angebots sieht ein produktives Wachstum von bis zu 1 % pro Jahr (ca. 17 550 Tonnen) vor in den Jahren, in denen der zusätzliche Beitrag zur Anwendung kommt. Diese Menge, die «Reserve», wird für zwei Arten von Massnahmen verwendet: die vierteljährliche Neuzuteilung und die Umsetzung der Massnahmen der Branche.

- Vierteljährliche Neuzuteilung

Zugunsten der Milchproduzenten, die ihre Milchquote mindestens einmal im Zeitraum 2014–2016 überschritten haben und den zusätzlichen Beitrag bezahlt haben bis zu maximal 1 % der Produktion.

- Umsetzung der Massnahmen der Branche

Die Differenz zwischen dem programmierten Wachstum und der effektiven Neuzuteilung stellt die Reserve dar und wird durch eine Quote von mindesten einem Drittel des programmierten Wachstums (+1 %) geöfnet. Diese Reserve dient dazu, den Bedarf an neuen Produzenten, insbesondere jungen, zu decken, in erster Linie in den Berggebieten.

5. Verwendung des zusätzlichen Beitrags

Die über die zusätzlichen Beiträge eingenommenen Gelder werden zur Finanzierung von Massnahmen eingesetzt, die bessere Gleichgewichtsverhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage schaffen sollen, genauer gesagt zur Erhöhung der Marktanteile, insbesondere beim Export. Um marktverzerrende Effekte zu vermeiden, werden die Gelder direkt vom *Consorzio* verwaltet und nicht an Käsereien vergeben, die ihre Produktion direkt exportieren.

Der Plan zur Steuerung des Angebots gilt für jede Milch, die das Pflichtenheft von *Parmigiano Reggiano* erfüllt, unabhängig von der qualitativen Beurteilung des Endprodukts. Zum einen belohnt das System Käsereien mit einem geringen Anteil an deklassierten Produkten (nicht GUB und nicht gekennzeichnet) und zum anderen würde – wenn der zusätzliche Beitrag nur für Milch angewandt würde, die zu tatsächlich gekennzeichneten *Parmigiano Reggiano* verkäst wurde – die Herstellung

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

von minderwertigem Käse gefördert, der folglich keinen Anspruch auf die GUB hat, aber dennoch mit dem GUB-Käse vergleichbar ist und zu wettbewerbsfähigeren Preisen verkauft wird.

4.2.2 Frankreich

In Anwendung von Artikel 150 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 verabschiedete der französische Premierminister am 4. Oktober 2012 ein Dekret¹³ über die Steuerung des Angebots von Käse mit GUB oder GGA. Dieses besagt, dass der Agrar- und der Wirtschaftsminister in einem gemeinsamen Beschluss für einen bestimmten Zeitraum Bestimmungen zur Steuerung des Angebots bei Käse mit GUB oder GGA festlegen können.

Gestützt auf dieses Dekret wurden Beschlüsse für die folgenden Käsesorten mit GUB und GGA erlassen: *Reblochon* (Beschluss vom 22. April 2014 für die Kampagne 2014/2015), *Gruyère* (Beschluss vom 22. September 2015 für die Kampagnen 2015/2016 und 2017/2018), *Comté* (Beschluss vom 11. März 2015 für die Kampagnen 2015/2016 und 2017/2018) und *Beaufort* (Beschluss vom 5. August 2015 für die Kampagne 2015/2016 und vom 20. Mai 2016 für die Kampagne 2016/2017). Diese Beschlüsse legen die Bestimmungen fest der verbindlichen Abkommen der Branchen zur Steuerung des Angebots von Käse für einen gegebenen Zeitraum. Diese Bestimmungen halten zum einen die Grundsätze der Mengensteuerung fest. Diese enthalten meist eine Bilanz des Wachstumspotenzials des betreffenden Produkts und legen für jeden Betrieb eine Basisreferenz sowie Regeln für die Referenzübertragung zwischen den Betrieben fest. Zum anderen werden darin die konkreten Durchführungsmodalitäten beschrieben.

Da jeder Mitgliedstaat angehalten ist, Kontrollen durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Steuerung regelkonform umgesetzt wird, hat die *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* bei jedem Antrag auf Steuerung des Angebots eine entsprechende Untersuchung vorgenommen.

Praxisbeispiel: *Comté* (GUB)

Comté ist in der EU seit 1996 eine eingetragene französische GUB für Käse. *Comté* wird ausschliesslich aus roh verwerteter Kuhmilch hergestellt. Es handelt sich um einen Käse aus erwärmtem, gepresstem Teig, der während der Reifung mit Salz abgerieben oder in Lake gegeben wird. Der Käse kommt nach einer Reifezeit von mindestens 120 Tagen in den Verkauf, sein Teig ist elfenbeinfarben bis gelb und weist zudem eine Öffnung auf, die die Grösse einer kleinen Kirsche erreichen kann (Einzelbeleg, Ziffer 3.2)¹⁴. Der *Comté* ist der erste GUB-Käse aus Frankreich in Tonnage (64 179 t im Jahr 2014, d. h. rund 1 600 000 produzierte Laibe). Um die Qualität und Besonderheit des Produktes zu wahren, wurde eine Höchstgrenze für die Milchproduktivität pro Hektar potenzieller Futterfläche festgelegt (Einzelbeleg, Ziffer 3.3). Seit der Änderung des Pflichtenhefts im Jahr 2015 sind die Kriterien für die Durchführung der Klausel bezüglich der Produktivität pro Betrieb im Detail beschrieben. So ist die Milchproduktivität der Futterflächen (und potenziellen Futterflächen), die der Fütterung von Milchvieh dienen, auf einen Höchstwert pro Betrieb festgelegt, der dem Wert entspricht, den der jeweilige Betrieb in der besten Kampagne zwischen 2008/2009 und 2012/2013 zuzüglich 10 % erreicht hat. Diese Produktivität darf 4600 Liter Milch pro Jahr pro Hektar Futterfläche und potenzieller Futterfläche in keinem Fall überschreiten. Der Besatz an Milchvieh des Betriebs ist auf 1,3 GVE/ha beschränkt, um den Zusammenhang mit dem «Terroir» zu wahren. Somit erfüllt diese Bestimmung des Pflichtenhefts qualitative und ökologische Anforderungen. Ein Produzent kann also mehr Milch produzieren, wenn er neue Flächen zukaufte.

Per Beschluss vom 11. März 2015 erklärte das *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* die Bestimmungen des Abkommens zur Steuerung des Angebots von Käse mit der GUB *Comté*

¹³ Décret n° 2012-1126 du 4 octobre 2012 relatif à la régulation de l'offre de fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, JORF n°0232, p. 15596, verfügbar unter: www.legifrance.gouv.fr.

¹⁴ DOCUMENT UNIQUE RÈGLEMENT (CE) N° 510/2006 DU CONSEIL relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires «COMTÉ», verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/registeredName.html?denominationId=262>

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

für den Zeitraum von 1. April 2015 bis am 31. März 2018 als verbindlich. Die Steuerung des Angebots erfüllt die folgenden Grundsätze:

1. Bilanz des Wachstumspotenzials der Produktion und Festlegung einer Öffnung

Der *Comté* ist ein lang haltbarer Käse, der lange Zeit im Keller reift. Dank grosser Lagerkapazitäten können kurzfristige Ungleichgewichte (Überschuss oder Mangel) zwischen Angebot und Nachfrage abgedeckt werden. Bei der Vorbereitung der Bestimmungen zur Steuerung des Angebots und der Nachfrage stützte sich das *Comité Interprofessionnel de Gestion du Comté (CIGC)* auf die folgenden Jahresdaten des Vorjahres: die Verkäufe und ihre Entwicklung, die Produktion und ihre Entwicklung sowie die Lagerbestände per 31. Dezember, ausgedrückt in Durchschnittsverkaufsmonat über die letzten 12 und 24 Monate. Die auf diesen Grundlagen erstellte Bilanz ermöglicht eine Trendschätzung, in der das *CIGC* handeln muss, d. h. es soll ein Produktionswachstum gewährleistet werden, das bei geringen Lagerbeständen die Nachfrage des Marktes übersteigt, bzw. das bei zu grossen Lagerbeständen gedrosselt wird. Mit dem Wachstumsziel der Branche kann die Öffnung des Marktes fixiert werden. Die Menge der vorhergehenden Kampagne wurde historisch auf die verschiedenen Werkstätten aufgeteilt. Im Grundsatz basieren die Bestimmungen zur Steuerung des Angebots auf dieser historischen Referenz, die jeder Käserei zugeteilt wird und der eine Wachstumsmöglichkeit im Rahmen dieser Bestimmungen hinzugefügt werden kann. Diese Wachstumsmöglichkeit kann strukturell (führt zu einer Erhöhung der Basisreferenz für jede Käserei für die nächste Kampagne) oder konjunkturell (steht im alleinigen Zusammenhang mit der laufenden Kampagne und mit temporärem Anpassungsbedarf des Marktes) sein.

2. Eine Basisreferenz und ein Zugang für jede Käserei zu einem zusätzlichen Referenzgewicht für die Marktöffnung

Jede Käserei verfügt über eine Referenz, die dem potenziellen Referenzgewicht von *Comté* entspricht, das die Käserei für die kommende Kampagne herstellen kann. Ausserdem kann jede Käserei anhand der folgenden Kriterien um eine Erhöhung ihrer Referenz ersuchen:

- Unterstützung von Junglandwirten (*dotation jeune agriculteur DJA*);
- Unterstützung von neuen Industriemilchproduzenten, die die Silofütterung aufgeben, um «Heumilch» zu produzieren;
- Verbesserung des Produktionspotenzials von *Comté* der bestehenden Produzenten;
- Globale Förderung der Exporte (Exportmassnahme);
- Höhere Gewalt (Vergabe zusätzlicher *Comté*-Referenz für die laufende Kampagne).

3. Modulierung des Referenz-Nutzungsgrads der Käsereien

Unabhängig von der Konjunktur garantiert die *Comté*-Branche eine Öffnung von 920 Tonnen pro Kampagne während der drei Kampagnen. Es ist jedoch ein Mechanismus für eine temporäre Anpassung vorgesehen, bei dem die von der jeweiligen Käserei erreichte Referenz nicht verändert wird, sondern für eine gegebene Kampagne der Nutzungsgrad dieser Referenz moduliert wird. Dieser Anpassungsmechanismus wird zu Beginn der Kampagne beschlossen, in Abhängigkeit der Lagerbestände am 31. Dezember vor Kampagnenstart, und kann in Abhängigkeit der Lagerbestände am 31. Juli der laufenden Kampagne ergänzt werden.

4. Pflichten der Veredelungswerkstätten

Um einen Qualitätsverlust der *Comté*-Laibe, der zu jedem Zeitpunkt der langen Reifezeit eintreten kann, zu verhindern, sind die Vermarktungsbetriebe (Veredelungs- und/oder Vorverpackbetriebe) verpflichtet, während jeder Kampagne den Industrien der Schmelzereien und der Betriebe der zweiten Verarbeitungsstufe 1 Gewichtsprozent des jährlich verarbeiteten *Comté* zu verkaufen. Gegen Betriebe, die dieser Verpflichtung nicht nachkommen, wird eine Strafe erhoben.

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die Untersuchungsbeamten der DGCCRF gingen der Frage nach, ob die Steuerungspraxis beim Comté zu Ungleichbehandlungen zwischen den Akteuren führt. Ausserdem haben sie geprüft, ob die Berücksichtigung seitens der Branche einer Reihe von Indikatoren der Lage des Comté-Marktes zusammen mit den Modulierungsoptionen der Steuerung eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage ermöglicht, ohne eine übermässige Verfügbarkeitseinschränkung von Comté nach sich zu ziehen. Die Untersuchungen deckten eine repräsentative Auswahl an Akteuren ab, von Landwirtschaftsbetrieben, über Verarbeiter und Veredler bis hin zu den Berufsverbänden. Die befragten Berufsleute waren der Meinung, die Steuerung der Produktion sei unabdingbar für die Nachhaltigkeit der Branche, da sie ein regelmässiges Wachstum, eine gute Verwertung der Milch und die Aufnahme neuer Akteure gewährleiste.

Dem CICG zufolge konnten mit der Einführung dieser Steuerung Preis- und Mengenfluktuationen verhindert werden, was sich auf die Branche positiv auswirkte.

4.3 Beurteilung des «Milchpakets» der EU

Die Erörterungen im Bericht der Task Force Agrarmärkte der EU¹⁵, die im Januar 2016 eingesetzt wurde, wie auch die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung, die am 2. Februar 2017 vom EU-Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung lanciert wurde, sind die erste Etappe der Modernisierung und Vereinfachung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP).

Im Bericht der Task Force Agrarmärkte der EU als Sachverständigengruppe der Europäischen Kommission wird Folgendes festgehalten: «Bezüglich der Zusammenarbeit der Erzeuger wird [...] 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 [Anm. d. Verf.: Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation] 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.»

5 Vergleich der gesetzlichen Grundlagen

Art. 9 Abs. 3 LwG sowie Art. 1 Abs. 2 VBPO	Art. 150 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013
Grundsatz	
Dieser Artikel ist nur anwendbar für den Fall <u>ausserordentlicher Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind</u> . Gemäss Botschaft zur Agrarpolitik 2011 ¹⁶ muss die Unterstützung von Massnahmen zur Angebotsanpassung weiterhin Ausnahme-	Angesichts der wichtigen Rolle der geschützten Ursprungsbezeichnung und der geschützten geografischen Angabe insbesondere für strukturschwache ländliche Gebiete und um den Mehrwert dieser Gütezeichen zu sichern und die Qualität insbesondere von Käse mit geschützter

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/agri-markets-task-force_de

¹⁶ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/fruehere-reformetappen/ap-2011.html>

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Art. 9 Abs. 3 LwG sowie Art. 1 Abs. 2 VBPO	Art. 150 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013
<p>charakter haben und auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, beschränkt sein. Ein dauerndes Marktstützungs- bzw. Interventions-system soll demnach nicht Gegenstand einer bundesrätlichen Massnahme sein, weil damit agrarpolitische Reformen der jüngsten Vergangenheit rückgängig gemacht würden. Hingegen sollen produktspezifische, befristete Massnahmen, z. B. bei einem Marktzusammenbruch, möglich sein.</p>	<p>Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe zu erhalten, sowie im Hinblick auf das Auslaufen des Systems der Milchquoten sollte es den Mitgliedstaaten gestattet sein, auf Antrag eines Branchenverbands, einer Erzeugerorganisation oder einer Vereinigung, Bestimmungen zur Steuerung des gesamten Angebots eines in der bestimmten geografischen Region erzeugten Käses anzuwenden.</p> <p>Es gibt keine grundsätzlichen Bedingungen (Ausnahmecharakter, ausserordentliche Entwicklungen) wie in Art. 9 Abs. 3 LwG.</p>
Repräsentativität der Branchenorganisationen / Produzentenorganisationen	
<ul style="list-style-type: none"> • Ihre Mitglieder müssen mindestens 50 % der in den Handel gelangenden Menge des Produkts oder der Produktgruppe produzieren, verarbeiten oder gegebenenfalls vermarkten; • Mindestens 60 % der Produzenten müssen der Produzentenorganisation bzw. den Produzentenorganisationen angeschlossen sein; • Mindestens 3/4 der Vertreter der Produzenten, Verarbeiter und gegebenenfalls Händler an der Versammlung der Branchenorganisation müssen persönlich in der Produktion, in der Verarbeitung oder im Handel des betreffenden Produkts oder der betreffenden Produktgruppe tätig sein; • Die Regionen, in denen das Produkt oder die Produktgruppe produziert oder verarbeitet wird, müssen in der Organisation angemessen vertreten sein. 	<p>Die verbindlichen Bestimmungen für die Steuerung des Angebots bei Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe basieren auf einer zuvor getroffenen Vereinbarung zwischen mindestens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2/3 der Milcherzeuger oder ihrer Vertreter, die mindestens 2/3 der für die Erzeugung des Käses verwendeten Rohmilch erzeugen, sowie gegebenenfalls • mindestens 2/3 der Erzeuger dieses Käses, die mindestens 2/3 der Erzeugung dieses Käses in dem geografischen Gebiet gemäss Pflichtenheft umfassen <p>(Art. 150, Abs. 2)</p>
Zeitraum	
<p>Begehren zur Anpassung der Produktion und des Angebots können sich auf einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren beziehen. Die Branchen- und Produzentenorganisationen können beim Bundesrat eine Weiterführung der Ausdehnung nach einer erneuten Prüfung beantragen.</p>	<p>Die Bestimmungen dürfen nur für höchstens drei Jahre verbindlich festgelegt werden und können nach Ablauf dieses Zeitraums auf eine erneute Anfrage hin erneuert werden.</p> <p>(Art. 150, Abs. 4, Bst. c)</p>
Inhaltliche Anforderungen an die Begehren	
<p>Ähnlich (Marktanalyse, Beschreibung der Massnahme zur Angebotssteuerung, Kontrollsystem, Verwendung der Mittel, usw.)</p>	

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Art. 9 Abs. 3 LwG sowie Art. 1 Abs. 2 VBPO	Art. 150 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013
Entscheidungsverfahren	
<p>Der Bundesrat entscheidet über die Begehren. Nach Eingang und Prüfung der Gesuche durch das BLW werden diese im Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht.</p> <p>Jedermann kann dem Bundesamt binnen 30 Tagen nach der Veröffentlichung seine Stellungnahme dazu übermitteln.</p>	<p>Die Mitgliedstaaten entscheiden über die jeweiligen Begehren. Diese werden in einer amtlichen Publikation des jeweiligen Mitgliedstaats veröffentlicht.</p> <p>(Art. 150, Abs. 1)</p> <p>Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die von ihnen festgelegten Bestimmungen mit. Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten über jede Mitteilung hinsichtlich dieser Bestimmungen. (Art. 150, Abs. 7)</p>
Kontrolle	
<p>Die Branchen- und Produzentenorganisationen sind für die Umsetzung der Massnahmen zuständig.</p> <p>Die Branchen- und Produzentenorganisationen, deren Selbsthilfemassnahmen ausgedehnt werden, haben dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) jährlich über die Durchführung und die Wirkung der Massnahmen Bericht zu erstatten (Art. 13 VBPO).</p>	<p>Die Mitgliedstaaten führen Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass die Bedingungen erfüllt sind. Stellen die zuständigen nationalen Behörden fest, dass diese Bedingungen nicht erfüllt werden, so heben die Mitgliedstaaten die Bestimmungen auf.</p> <p>(Art. 150, Abs. 6)</p> <p>Die Kommission kann jederzeit beschliessen, dass ein Mitgliedstaat die festgelegten Bestimmungen aufheben muss, wenn sie feststellt, dass diese Bestimmungen nicht in Einklang mit dem Wettbewerb in einem wesentlichen Teil des Binnenmarkts stehen, bzw. diesen verhindern oder verzerren oder die Freiheit des Handels beeinträchtigen.</p> <p>(Art. 150, Abs. 8)</p>

6 Evaluation einer möglichen Anpassung der Schweizer Gesetzgebung an die EU

Die Massnahmen der EU und der Schweiz, die eine Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes bezwecken, haben vieles gemeinsam (zeitliche Befristung, Repräsentativität der Branchen- oder Produzentenorganisationen).

Die staatliche Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen der Produzenten oder von Branchen muss mit dem internationalen Handelsrecht konform sein. Mit der Ausdehnung von Massnahmen auf Nicht-Mitglieder oder mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung erlangen Bestimmungen privater Organisationen Gesetzeskraft und unterliegen damit handelsrechtlichen Bestimmungen, falls diese relevant für den internationalen Handel sind. Beispielsweise müssten Vergünstigungen von Exporten im Rahmen von Marktentlastungsmassnahmen als verbotene Exportsubventionen betrachtet werden.

Die Vor- und Nachteile einer allfälligen Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlage (Art. 9 Abs. 3 LwG oder neuer spezifischer Artikel wie in der EU) werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Vorteile einer Anpassung	Nachteile einer Anpassung
<ul style="list-style-type: none"> • Gleiche Rahmenbedingungen für Gruppierungen von Käse mit geschützten Bezeichnungen (GUB oder GGA) in der Schweiz wie in (einigen Mitgliedstaaten) der EU. • Heute privatrechtlich durchgeführte Mengensteuerungssysteme wie z. B. der Sortenorganisation <i>Emmentaler Switzerland</i> oder der <i>Interprofession du Gruyère</i> könnten auf eine öffentlich-rechtliche Basis gestellt werden. Damit würde eine Absicherung gegenüber dem Wettbewerbsrecht erfolgen, da dies im LwG als <i>lex specialis</i> verankert wäre. • Da bereits heute verschiedene Gruppierungen privatrechtliche Mengensteuerungssysteme umsetzen, wären kaum negative Auswirkungen auf den Schweizer Milchmarkt zu erwarten (z. B. durch Einschränkungsmilch, die im Molkereimilchkanal verwertet werden muss). 	<ul style="list-style-type: none"> • Das EU-System ist umstritten und wird von verschiedenen Mitgliedstaaten als Eingriff in den Wettbewerb kritisiert. Es ist möglich, dass die Massnahme in der nächsten Etappe der EU-Agrarpolitik nicht mehr weitergeführt wird. • Mengensteuerungssysteme können, wenn sie über einen längeren Zeitraum angewendet werden, negative Auswirkungen haben. So zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Anreiz zur Herstellung von Konkurrenzprodukten (z. B. Emmentaler vs. Switzerland Swiss: Zwischen 2006 und 2016 hat die Produktion von Emmentaler von 33 894 t auf 17 029 t abgenommen, die Produktion von Switzerland Swiss ist hingegen von 2361 t auf 5795 t gestiegen) ○ Hemmung der Strukturentwicklung (v. a. auf Stufe Käserie) • Mit der Lockerung der Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 LwG (ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind) für Käse mit einer GUB oder GGA würden der Wettbewerb sowie die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Akteure weiter eingeschränkt. Es handelt sich um einen zusätzlichen Staatseingriff in die Märkte, was im Widerspruch zur grundsätzlichen Stossrichtung der Agrarpolitik steht. • Das System wäre sowohl für die Antragsteller als auch für die Behörden administrativ aufwändig und würde in den Entscheiden einigen Interpretationsspielraum enthalten.

7 Fazit

Seit dem Inkrafttreten des LwG im Jahr 1999 ist die Agrarpolitik darauf bedacht, die Eigenverantwortung der Landwirtinnen und Landwirte zu stärken und die Eigeninitiative zu fördern. Hierzu kommt bei verschiedenen Instrumenten das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen. Die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes sind dem geltenden Landwirtschaftsrecht zufolge in erster Linie Sache der Organisationen der Produzenten und Produzentinnen oder der entsprechenden Branchen (Art. 8 LwG).

Die Produzenten- und Branchenorganisationen spielen somit eine wichtige Rolle, namentlich bei der Konzentration und der Steuerung des Angebots bezüglich der Nachfrage, der Optimierung der Kosten und der Stabilisierung der Produzentenpreise, der Förderung der Qualität sowie der Positionierung der Produkte auf den Märkten. Dank dieser Foren können die Produzentinnen und Produzenten an den

Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

kollektiven Entscheidungen zum «Marketing-Mix» der Produkte und zu gewissen Funktionsregeln der Märkte teilhaben.

Der Bund kann die Produzentinnen und Produzenten und ihre Partner der Land- und Ernährungswirtschaft unter der Voraussetzung unterstützen, dass sie eine kollektive Massnahme entwickeln und einen erheblichen Teil der zu erbringenden Leistung übernehmen. Dieser Grundsatz gilt namentlich für Selbsthilfemassnahmen. Der Bund kann Entscheidungen von Branchen- und Produzentenorganisationen verbindlich erklären (Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen auf Nichtmitglieder), um gegen Profiteure anzukämpfen und gemeinsame Massnahmen zu unterstützen (Art. 9 LwG). Mit diesen Instrumenten unterstützt der Bund subsidiär die betroffenen Akteurinnen und Akteure und stärkt die Position der Produzentinnen und Produzenten bei der Definition der Produkte und in den Handelsverhandlungen.

Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen zur Anpassung des Angebots an die Erfordernisse des Marktes muss hingegen eine Ausnahme bleiben und sich auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, beschränken (Art. 9 Abs. 3 LwG). Das heisst, der Bundesrat kann kein dauerhaftes Marktstützungs- und Interventionssystem einführen, da dies die Reformen der Agrarpolitik, die in den vergangenen Jahren umgesetzt wurden, unwirksam machen würde und den welthandelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegenlaufen könnte. Es muss hingegen möglich sein, temporäre und auf ein Produkt beschränkte Massnahmen zu ergreifen – beispielsweise im Falle eines Markteinbruchs – unter Berücksichtigung der subsidiären Rolle des Staats.

Die Beurteilung einer allfälligen Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlage im Sinne der EU, die im Kapitel 6 dieses Berichts vorgenommen wird, zeigt, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen überwiegen. Aus dieser Beurteilung und dem Monitoring seitens der EU der Massnahmen des «Milchpakets» schliesst der Bundesrat, dass eine Anpassung der entsprechenden Schweizer Gesetzgebung zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt ist.

Im Rahmen der Botschaft über die Agrarpolitik nach 2021 wird der Bundesrat dafür sorgen, dass die in den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen¹⁷ aufgeworfenen Themen wie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Optimierung des Einsatzes öffentlicher Mittel, eine ressourcenschonendere Produktion oder auch Aspekte bezüglich der Rolle der Produzenten- und Branchenorganisationen sowie die Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen vertieft werden. Die Entscheidung, ob die rechtlichen Grundlagen anzupassen sind, wird neu beurteilt werden und wird auch den internationalen Entwicklungen, namentlich jenen der GAP, und der Konformität allfälliger Anpassungen mit dem internationalen Handelsrecht Rechnung tragen müssen.

¹⁷ Motion 14.3636 Joder, Motion 14.3659 Grin, Postulat 14.3514 Knecht, Postulat 14.3537 Noser, Postulat 14.3618 Aebi