

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Petra Salamon

**Weltmarkt für Milch und Milchprodukte im
Spannungsfeld von EU-Agrarmarktpolitik und WTO-
Verhandlungen**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2003**

Also available at:
http://www.ma.fal.de/dokumente/aktuell_doc/Weltmilchmarkt_110203end.pdf

Weltmarkt für Milch und Milchprodukte im Spannungsfeld von EU-Agrarmarktpolitik und WTO-Verhandlungen

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft – Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Dr. Petra Salamon

Anstieg der Weltmilchproduktion
(1,4% p.a.)

EU:	125 Mio. t
Indien:	86 Mio. t
USA:	75 Mio. t
Russland:	33 Mio. t
Pakistan:	33 Mio. t

Überdurchschnittliches Wachstum
in den EL (4,2 % p.a.),
insbesondere in Nordafrika und Asien
(nachfragebedingt)

Problemgebiete:
Zentral- und Südafrika,
karibische und pazifische Inselstaaten
Krisengebiete

Stagnation in IL (-0,4 % p.a.)
EU, MOEL, Westeuropa konstant
GUS: Rückgang
Australien und Neuseeland:
hohes Wachstum

Welthandel umfasst 7 % der Produktion
Größte Exporteure:

EU	30 %
Neuseeland	21 %
Australien	13 %
USA	7 %
Argentinien	3 %

1 Der Welthandel mit Milch

Der Weltmarkt für Milch und Milchprodukte wächst nach einem Einbruch zu Beginn der 90er Jahre mit leichten Schwankungen um 1 bis 2 % jährlich (im Durchschnitt 1,4 %¹). Größter supranationaler Produzent ist die EU mit knapp 125 Mio. t Milch (Kuhmilch und andere) im Jahre 2002 und einem Anteil von knapp 21 % am Weltaufkommen. Die wichtigste einzelne Erzeugungsregion ist Indien mit 86 Mio. t Milch insgesamt und einem Anteil von 14,4 %, gefolgt von den USA mit 75 Mio. t (Anteil: 12,6 %). Weitere große Produktionsregionen sind Russland und Pakistan mit jeweils 33 Mio. t (Anteil: 5,5 %).

Die Produktion in der Gruppe der Entwicklungsländer (EL) beläuft sich insgesamt auf 248 Mio. t. Das entspricht einem Anteil von 41,5 % im Jahr 2002. Das Wachstum in EL liegt mit 4,2 % p.a. deutlich über dem Durchschnitt. Sehr hohe Wachstumsraten von über 10 % p.a. weisen insbesondere einige kleinere Produktionsregionen auf (Thailand, Reunion, Eritrea). Aber auch EL mit größerer Produktion expandierten deutlich (Pakistan 8,4 %, Äthiopien 7,9 %, China 6,6 %, Algerien 4,9 %, Ägypten 4,9 %, Indien 4,6 %). In einer Reihe von Entwicklungsländern sinkt die Milchproduktion, und zwar in einigen afrikanischen Ländern (z.B. Burundi, Zimbabwe, Kongo, Kenia), karibischen (z.B. Jamaika) und pazifischen Inselstaaten (z.B. Seychellen, Mauritius, Philippinen) und Staaten in Krisengebieten (z.B. Afghanistan).

Stagnation prägt hingegen die Milchproduktion der entwickelten Länder (-0,4 %). Allerdings verbergen sich hier zum Teil gegenläufige Entwicklungen: In der EU, den Beitrittskandidaten und anderen Nicht-EU-Staaten in Europa hat sich die Produktion kaum verändert. Hingegen ist in der GUS die Produktion deutlich geschrumpft. Leicht ausgedehnt wurde die Erzeugung in Nordamerika, während sie in Australien (5 %) und Neuseeland (4,9 %) stark expandierte.

Aufgrund des Gewichts von flüssiger Milch und aus hygienischen Gründen werden überregional verarbeitete Milchprodukte gehandelt. Verglichen mit der Milchproduktion ist der Handel gering. Die Food and Agriculture Organization (FAO) rechnet den Handel mit Milchprodukten zur besseren Vergleichbarkeit in Milchäquivalent um. Der Welthandel (auf Exportbasis) umfasste im Jahr 2001 rund 42 Mio. t Milchäquivalent oder 7 % der Weltmilchproduktion. Größte Exportregionen sind die EU (Anteil 30 %), gefolgt von Neuseeland (21 %) und Australien (13 %) sowie USA (7 %) und Argentinien (3 %).

¹ Dreijahresdurchschnitt 1992 bis 1994 gegenüber 2000 bis 2002. Diese Periode wird auch bei den übrigen Wachstumsraten in der Produktion zugrunde gelegt.

Dynamisches Wachstum
der Exporte (4,6% p.a.)

Wachstum der Exporte:

Australien	10 %
Neuseeland	6 %
Südamerika	20 %
Asien	9 %
EU	1 %

Importnachfrage zersplittert

EU	3 Mio. t
Mexiko	2,8 Mio. t
China	2 Mio. t
USA, Algerien	1,8 Mio. t
Asien ins.	16 Mio. t

Afrika ins. (5 Mio. t, rückläufig)

Defizitregionen:

Mexiko	2,7 Mio. t
China	2,0 Mio. t
Algerien	1,8 Mio. t
Asien	13,6 Mio. t

Problem Afrika (4,8 Mio. t)
trotz steigender Produktion sinkende
Versorgung je Kopf

Gemeinsame Marktordnung (GMO)
des Milchmarkts

Eckpfeiler:

1) Garantiemengenregelung

2) Preisstützung durch
Interventionspreise und
Interventionsmaßnahmen

Das Wachstum der Exporte verlief zwischen 1992 und 2000² mit 4,6 % nachfragebedingt dynamischer als das der Produktionsausdehnung.

Ähnlich wie in der Produktion fanden auch im Export deutliche Verschiebungen statt. Die Exporte der EU wuchsen nur geringfügig mit 1 % p. a., die Neuseelands mit 6,5 %, Australiens mit 10,6 % p.a. und der USA mit 4,3 %. Sehr expansiv entwickelten sich die Ausfuhren in der Region Südamerika mit 20 % Zuwachs p.a., aber auch in Asien war der jährliche Zuwachs mit 9,4 % erheblich.

Die Importnachfrage ist deutlich stärker zersplittert. Wichtigste Importregionen sind ebenfalls entwickelte Regionen, allen voran die USA mit 1,8 Mio. t und die EU mit 3 Mio. t sowie Japan und Russland mit 1,6 Mio. t. Weitere wichtige Importländer sind den Entwicklungsländern zu zurechnen: Mexiko 2,8 Mio. t, China 2 Mio. t und Algerien 1,8 Mio. t. Insgesamt werden in Asien 16 Mio. t Milchäquivalent importiert und in Südamerika 2 Mio. t. In beiden Regionen steigt die Importnachfrage um die 4% an. Nach Afrika werden rund 5 Mio. t eingeführt, allerdings mit rückläufiger Tendenz.

Da in vielen Staaten und Regionen sowohl importiert als auch exportiert wird, ist die Ermittlung des Nettoexportes (Export-Import) zur Beurteilung der Welthandelsituation wichtig. Wichtigste Defizitstaaten sind Mexiko (- 2,7 Mio. t), China (- 2,0 Mio. t), Algerien (- 1,8 Mio. t), Japan (- 1,7 Mio. t) und Russland (- 1,2 Mio. t), wobei Asien ein Defizit von 13,6 Mio. t und Afrika von 4,8 Mio. t aufweist. In Algerien und Russland sowie Afrika wird das Defizit geringer, in den übrigen genannten Staaten steigt es hingegen. Da insbesondere in Afrika auch die Produktion aufgrund der fehlenden Kaufkraft nicht nachhaltig wächst, ist die Situation hier zumindest in einigen Ländern bedenklich.

2 EU-Milchmarktordnung

Der EU-Milchmarkt wird EU-einheitlich durch Verordnungen reglementiert. Stark vereinfacht gelten in der EU folgende Maßnahmen: Ein Eckpfeiler der Milchmarktordnung ist die Garantiemengenregelung Milch. In ihr wird die Angebotsmenge an Rohmilch durch Quoten (Garantiemengen) begrenzt, die auf Anlieferungsmilch (1999/00 rd. 115 Mio. t) und auf Milch für die Direktvermarktung (1999/00 rd. 1,9 Mio. t) aufgeteilt sind. Die nationale Gesamtgarantiemenge (D: rd. 27 Mio t) ist auf der Grundlage einer historischen Referenz den Milcherzeugern zugeteilt worden (einzelbetriebliche Quoten). Überliefert ein Betrieb seine individuelle Quote, dann muss er für seine überlieferten Mengen eine „Strafabgabe“ zahlen, sofern insgesamt die nationale Quote überliefert wurde.

Ein weiterer Pfeiler der Milchmarktorganisation ist die Preisstützung auf dem Binnenmarkt durch staatlichen Ankauf von Überschussmengen. Dabei wird ein Richtpreis (30,98 € je 100 kg) angestrebt, der durch Interventionsmaßnahmen und -preise bei Butter (328,20 € je 100 kg) und Magermilchpulver (205,52 € je 100 kg) abgesichert wird. Sinken die Butterpreise unter 92% des Interventionspreises, so nehmen die Interventionsstellen Ankäufe vor. Der Preis darf dabei nicht unter 90% des Interventionspreises liegen. Bei Magermilchpulver erfolgt der Ankauf zum Interventionspreis, kann aber ausgesetzt werden, sobald die zwischen dem 1. März und dem 31. August eines Jahres angebotene Menge 109.000 t übersteigt.

² Dreijahresdurchschnitt 1992 bis 1994 gegenüber 1999 bis 2001. Diese Periode wird auch bei den übrigen Wachstumsraten in der Produktion zugrunde gelegt.

3) Vermarktungsbeihilfen für den Binnenmarkt

4) Exportsubventionen gleichen Differenz zwischen höheren EU-Preisen und den niedrigeren Weltmarktpreisen aus

5) Zölle

unterliegen jeweils WTO-Vereinbarungen

EU-Haushaltsausgaben für GMO

- Exportsubventionen,
 - Vermarktungsbeihilfen und
 - ggf. Interventionsmaßnahmen
- Ausgaben 2001: 1,9 Mrd. €.

Producer Subsidy Estimate (PSE):
Indirekte Subvention von Milcherzeugern

Kostenschätzung der OECD:
15,7 Mrd. € (im Jahr 2000)

Ursachen:

- Zölle,
- Erstattungen,
- Produktionsquoten

Berliner Beschlüsse:

Milchquote bis 2008
Milchquoten EU-weit + 2,4 %,
Interventionspreise – 15 %,
Einführung von Milchprämien

Zur Stabilisierung des Marktes werden Vermarktungsbeihilfen gezahlt a) für Magermilch und Magermilchpulver zur Herstellung von Futter, b) für Magermilch zur Verarbeitung zu Kasein oder Kaseinaten, c) für Rahm, Butter oder Butterfett, das an gemeinnützige Einrichtungen abgegeben oder d) zur Herstellung von Backwaren oder Speiseeis verwendet wird oder e) für Milcherzeugnisse, die an Schulen abgegeben werden.

Die am EU-Binnenmarkt im Milchsektor geltenden Preise liegen in der Regel über dem Preisniveau, zu dem der Handel mit Drittländern zu Stande kommt. Für Exporte von Milchprodukten werden Erstattungen gezahlt, die die Differenz zwischen den höheren EU-Preisen und den niedrigeren Weltmarktpreisen ausgleichen sollen. Die Erstattungen werden regelmäßig angepasst und unterliegen hinsichtlich der Summe der Subventionsaufwendungen und der Menge der subventionierten Exporte Beschränkungen, die im Rahmen der letzten Welthandelsrunde vereinbart worden sind. Bei der Einfuhr von Milchprodukten aus Drittländern werden in der Regel Einfuhrzölle erhoben, sodass für die eingeführten Produkte in der Regel ein höherer Preis gilt als am Weltmarkt. Diese Zölle wurden ebenfalls im Rahmen der letzten Welthandelsrunde abgestimmt. Für bestimmte Mengen (Zollkontingente) wurden niedrigere Zollsätze oder Null-Zollsätze vereinbart.

Die Marktorganisation für Milch verursacht zum einen Kosten für den EU-Haushalt durch Ausgaben für Exporterstattungen, Interventionsmaßnahmen und den subventionierten Binnenmarktumsatz. Die Ausgaben des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds (EAGFL), Abteilung Garantie, beliefen sich im Jahr 2001 für den Milchsektor auf insgesamt 1,9 Mrd. € 1999 hatten die Ausgaben noch bei 2,9 Mrd. € gelegen. Von den gesamten Ausgaben im Milchsektor entfielen auf die Exportsubventionen 1,1 Mrd. €, auf die Beihilfen zur Vermarktung von Magermilch und Magermilchpulver 480 Mio. € und auf diejenigen von Butterfett 460 Mio. €. Im Jahr 2001 konnten Einnahmen in Höhe von 46 Mio. € für Interventionsverkäufe und 148 Mio. € für Produktionsabgaben gegengerechnet werden.

Da am EU-Binnenmarkt höhere Preise realisiert werden als am Weltmarkt, erhalten die Milcherzeuger Subventionen in Größenordnung dieser Preisdifferenz und der produzierten Menge (PSE-Konzept: Producer Subsidy Estimate). Diese Kosten übersteigen bei weitem die Ausgaben im EU-Budget. Die OECD weist hier Kosten für die EU im Milchsektor in Höhe von 15,4 Mrd. € für das Jahr 2000 aus. Der prozentuale PSE-Indikator wird mit 43 angegeben, d.h. 43 % der Bruttoeinnahmen rühren von direkten und indirekten Transfers. Diese Kosten entstehen zum einen durch die partielle Isolierung des EU-Marktes durch Zölle und Erstattungen und zum anderen durch die Quotenregelung. Die Begrenzung des Angebotes führt dazu, dass der Marktpreis deutlich über dem Gleichgewichtspreis liegt. Dieser ließe sich aus Nachfrage und Angebot unter Zugrundelegung der Produktionskosten ableiten. Die Differenz zwischen dem höheren Marktpreis und dem Gleichgewichtspreis ist die Quotenrente. Die Quotenrente wird beim Quotentransfer in Form des Quotenpreises sichtbar. Wenn keine Quotenrente mehr realisiert wird, ist die Quote nicht mehr bindend, d.h. auch ohne die Existenz der Quote würde nicht mehr produziert werden.

3 Reform der GMO

Die Berliner Beschlüsse der Agenda 2000 beinhalten eine Verlängerung der EU-Milchquote bis 2008 und eine Anhebung der Milchquote EU-weit um 2,4%, und zwar um spezifische nationale Zuweisungen in den Jahren 2000/01 und 2001/02 für Griechenland, Spanien, Italien und Irland sowie um eine lineare Erhöhung um insgesamt 1,5% in 2005/06, 2006/07 und 2007/08 in den übrigen Mitgliedstaaten. Gleich-

Kommissionsvorschläge:
 Mid-Term Review (MTR)
 Milchquote bis 2015
 Milchquoten EU-weit: + 4,4 %
 Interventionspreis Butter: – 35 %
 Interventionspreis MMP: – 17 %
 Anhebung der Milchprämie
 und Einbeziehung in die Betriebsprämie

Wirkung MTR:

- 1) Erzeugerpreise:
– 16 % bis – 20 %
- 2) Außenhandel:
drastische Senkung von
Exportsubventionen
- 3) Haushaltsausgaben:
steigen durch Milchprämien
- 4) Subventionen:
Abbau PSEs auf 6 Mrd. €

weitere WTO-Restriktionen ohne MTR:

Auswirkungen EU:
erheblicher Mengen- und damit Preisdruck

Auswirkungen Drittländer:

- 1) Stark steigende Produktion und Exporte
in Ozeanien (alle Produkte) und

zeitig sollen die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver um 15% in drei Schritten beginnend mit dem Milchwirtschaftsjahr 2005/06 gesenkt werden. Als Kompensation werden Direktzahlungen gebunden an die einzelbetriebliche Quote eingeführt, und zwar in Höhe von 5,75 €/je t 2005, 11,49 €/je t 2006 und 17,24 €/je t 2007. Durch nationale Prämienzusätze können diese Beträge erhöht werden; hierfür stehen D zur Verfügung in 2005 72 Mio. € 2006 144 Mio € 2007 216 Mio. € Diese Zusatzbeträge können EG-rechtlich wahlweise je kg Milchquote oder als Grünlandprämie gewährt werden.

Inzwischen liegen noch weiterreichende Vorschläge der EU-Kommission vor, die über die Berliner Beschlüsse hinausgehen:

1. Verlängerung der Milchquote bis 2015 und weitere Quotenaufstockung in 2007/08 und 2008/09 um 2 % für alle Mitgliedstaaten, sodass die Quoten einschließlich der Berliner Beschlüsse um insgesamt 4,4% erhöht werden (bezogen auf das Jahr 1999/2000).
2. Asymmetrische Absenkung der Interventionspreise beginnend mit dem Jahr 2004/05 in 5 Schritten von insgesamt 35 % bei Butter (7 % p.a.) und rd. 17 % bei Magermilchpulver (3,5 % p.a.).
3. Ausgleichszahlungen für die zusätzlichen Preissenkungsschritte in 2007/08 und 2008/09 wie unter den Berliner Beschlüssen. Ausgleich über Milchquote: 2007 22,99 €/t, 2008 28,74 €/t; Zusatzbeträge 2007 288 Mio. t, 2008 360 Mio t.
4. Einbeziehung der Milchprämie in die Betriebsprämie und Unterwerfung unter Modulation.

4 Wirkungen verschiedener Maßnahmen

Die vorliegenden Vorschläge zur Preissenkung könnten zu Rückgängen der Erzeugerpreise in der Größenordnung von – 16 % und – 20 % führen. Diese abgeschätzten Preisrückgänge entsprechen auch denjenigen, die sich aufgrund der vorgeschlagenen Quotenausdehnungen ergeben könnten. Die Auswirkungen der Entkopplung der Milchprämie auf den Milchmarkt sind schwierig zu antizipieren.

Durch Senkung der Stützpreise können wahrscheinlich Magermilchpulver und verschiedene Käsesorten ohne Erstattungen exportiert werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen implizieren einen deutlichen Abbau der Exportsubventionen, von wahrscheinlich 70 % und mehr. Es besteht Raum für eine deutliche Senkung der Importzölle.

Durch diesen Subventionsabbau sinken zwar die Kosten für Exporterstattungen deutlich und auch die Ausgaben für die Absatzbeihilfen auf dem Binnenmarkt könnten fast vollständig abgebaut werden. Stattdessen fallen aber Kosten für die Direktzahlungen in der Größenordnung von knapp 3,4 Mrd. € an, so dass insgesamt die Summe gegenüber dem Jahr 2000 ansteigt.

Andererseits werden durch die Maßnahmen die indirekten Subventionen abgebaut. Die PSEs können vermutlich auf die Größenordnung von 6 Mrd. € sinken.

Bei unveränderten Binnenmarktregelungen (ohne MTR) führen gestrichene oder stark gekürzte Erstattungen zu deutlich verringerten EU-Exporten. Analog implizieren Zollkürzungen steigende Importe. In beiden Fällen werden die Weltmarktpreise steigen und die EU-Binnenmarktpreise sinken (in EU stark erhöhte Intervention zu erwarten ohne Möglichkeit des Absatzes dieser Erzeugnisse).

Die Milcherzeugung und Exporte werden vermutlich in Regionen mit effizienter Produktion ausgedehnt, insbesondere im ozeanischen Raum. Aber auch einige Schwellenländer könnten ihre Erzeugung

einigen Schwellenländern
(Dauermilcherzeugnisse)

2) Steigende Produktion in Defizitregionen (Asien) und geringerer Anstieg von Importen

3) Problemregionen und -länder: Afrika und EBAs

Kürzung der Milchquoten:

1) Drastisch steigende EU-Preise für Milch und Milchquoten

2) Probleme in beitretenden Ländern mit geringerer Kaufkraft

3) Hoher Außenschutz im Rahmen der WTO müsste erhalten bleiben

4) Politische Durchsetzbarkeit in der EU schwierig

5) Subventionen für den Milchsektor steigen sehr deutlich an

6) Steigende Weltmarktpreise, Preisdifferenz zum EU-Markt nimmt deutlich zu

ausdehnen. Hier könnten beispielsweise Indien, Argentinien, Uruguay, die Ukraine etc. profitieren. Insbesondere ist bei diesen Ländern an einen verstärkten Export von Dauermilcherzeugnissen zu denken, die die Exporte aus der EU substituieren könnten. Bei höher veredelten Milchprodukten (Käse, Desserts etc.) ist die Substitution der EU-Exporte durch Angebote aus Industrieländern (Ozeanien, USA, EFTA-Staaten) wahrscheinlicher. Insgesamt ist in diesen Regionen mit steigenden Einkommen zu rechnen.

Auch in Defizitregionen könnte die Produktion aufgrund des geringeren Importangebots and höherer Weltmarktpreise steigen. Die Reaktion in diesen Regionen wird nicht unwesentlich von den dortigen Importreglements sowie den regionalen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebs- oder Infrastrukturbedingungen bestimmt werden.

Aufgrund der bisherigen Produktionsstruktur bei Milch und Milchprodukten (Schwerpunkt Industrieländer) sind im Gegensatz zu anderen landwirtschaftlichen Produkten (z.B. Zucker) nur marginale Produktionssteigerungen und Einkommensverbesserungen in den bisherigen Defizitregionen der Dritten Welt (insbesondere in den EBA-Ländern) zu erwarten. Gleichzeitig verteuern sich die Importe. Mit einer nachhaltigen Verbesserung der Situation in diesen Regionen kann nicht unbedingt gerechnet werden, sodass andere Maßnahmen notwendig sein könnten.

Eine Kürzung der Milchquoten führt in der EU zu einem Anstieg der Erzeugerpreise und der Binnenmarktpreise für Milchprodukte. Um die Milchquoten dem Niveau des Binnenabsatzes zu Marktpreisen anzupassen, müssten Kürzungen in der Größenordnung von 15 Mio. t Vollmilchäquivalent und mehr vorgenommen werden, die zu drastischen Preissteigerungen führen dürften. Durch die steigenden Erzeugerpreise wird ein Anstieg der Quotenrenten ausgelöst, da die Nachfrage nach Quoten zunimmt. Es kommt unter Umständen zu verstärkten Überwälzungseffekten der Preissteigerungen an Quoten- bzw. Landeigentümer (je nach Ausgestaltung von Direktzahlungen). Eine starke Anhebung der Preise von Grundnahrungsmitteln könnte in den beitretenden Ländern (ab 2007 auch Rumänien und Bulgarien), die über eine deutlich geringere Kaufkraft verfügen, mit sozialen Problemen verbunden sein. Ein Modell der Quotenkürzung setzt zudem einen hohen Außenschutz im Rahmen der WTO voraus. In der EU ist ein solches Modell zurzeit nicht mehrheitsfähig.

Aufgrund der wachsenden Differenz zwischen (steigenden) Weltmarktpreisen und (stärker steigenden) EU-Binnenmarktpreisen werden die indirekten Subventionen zunehmen, auch wenn die Produktionsmengen reduziert werden. Die Zunahme der PSEs könnte im Bereich von 20 bis 30% liegen verglichen mit heutigem Niveau.

Durch steigende Binnenmarktpreise wird bei unveränderten Zöllen eine höhere Importnachfrage für Milchprodukte vom Weltmarkt in die EU bei gesunkener Produktion ausgelöst. Diese führt zu einem weiteren Anstieg der Weltmarktpreise. Davon dürften dieselben Regionen und Ländern profitieren wie bei einer Kürzung von Zöllen und Erstattungen.