

Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Consultation relative à la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)

Consultazione sulla Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+)

Organisation / Organisation / Organizzazione	CHOCOSUISSE, Verband Schweizerischer Schokoladefabrikanten
Adresse / Indirizzo	Münzgraben 6, 3011 Bern
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	6. März 2019 CHOCOSUISSE Urs Furrer, Direktor

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme an das Bundesamt für Landwirtschaft, Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern oder elektronisch an schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position, par courrier, à l'Office fédéral de l'agriculture, Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Berne ou par courrier électronique à schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. Un envoi en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'Ufficio federale dell'agricoltura, Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Berna oppure all'indirizzo di posta elettronica schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.

Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali:

Die Schweizer Schokoladeindustrie verarbeitet bedeutende Mengen an Erzeugnissen der Schweizer Landwirtschaft. So werden rund ein Viertel des in der Schweiz produzierten Zuckers und ein bedeutender Teil der Schweizer Milchproduktion in Schweizer Schokolade verarbeitet. Mit einem Exportanteil von rund 70% eröffnet die Schweizer Schokoladeindustrie bedeutende Absatzkanäle für Schweizer Milch und Zucker in weit über 100 Länder. Die Instrumente der Schweizer Agrarpolitik – insbesondere diejenigen des Agrargrenzschutzes – beeinflussen die Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Schokoladindustrie. Letztere hat wiederum eine Rückwirkung auf die entsprechenden Absatzkanäle der Schweizer Landwirtschaft.

Grenzschutzbedingte Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit

Mit Blick auf den Grenzschutz zeigt sich die Situation für unsere Branche wie folgt:

- Die Zollrückerstattungen für Milchgrundstoffe im Exportgeschäft wurden per 1. Januar 2019 abgeschafft;
- Die Ausgleichsmassnahmen für das grenzschutzbedingte Preishandicap für Milchgrundstoffe im Inlandmarkt erodieren durch Gewährung eines Rabatts auf Importabgaben für Verarbeitungsprodukte aus der EU (der entsprechende Zoll-Rabatt beträgt mittlerweile 18,5%);
- Beim Zucker gibt es keine Möglichkeit zur Kompensation des grenzschutzbedingten Rohstoffpreisnachteils im Inland- und Exportmarkt.

Gleichzeitig ist beim Grenzschutz für die entsprechenden Agrarrohstoffe keine Entspannung zu beobachten. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall, wie die befristete Einführung einer Mindestgrenzabgabe auf Zucker per 1. Januar 2019 zeigt. Diese Entwicklung setzt Schweizer Schokoladehersteller zunehmend unter Druck. Ausländische Konkurrenten, die mit günstigeren Agrarrohstoffen produzieren, haben in unserem Heimmarkt längere Spiesse als Schweizer Hersteller. Letztere produzieren mit grenzschutzbedingt markant teureren Agrarrohstoffen. Dies verbessert die Situation der Importeure, was sich auch in der Marktentwicklung zeigt: Seit 2000 hat sich der Anteil von Importschokolade auf dem Schweizer Markt etwa verdoppelt. Alleine im Jahr 2018 stieg der Anteil Importware im Schweizer Schokolademarkt von 39% auf 41%. Demgegenüber sank 2018 der Inlandabsatz von Schokolade aus Schweizer Produktion gegenüber dem Vorjahr um überdurchschnittliche drei Prozent.

Mit Blick auf den Export verschärft sich das Spannungsfeld zwischen grenzgeschütztem Rohstoffmarkt und freiem Absatzmarkt mit der Abschaffung der Ausfuhrbeiträge gemäss „Schoggigesetz“. Diese hatten seit den 1970-er Jahren und bis Ende 2018 die Funktion einer Zollrückerstattung. Die per 2019 eingeführte neue Milchzulage ist zwar eine wichtige Begleitmassnahme zur Abschaffung dieser Ausfuhrbeiträge. Der darauf basierende private Ausgleichsmechanismus der Branchenorganisation Milch BOM ist aber ungenügend und labil. So sieht der private Fonds eine Verwendung von Mitteln im Umfang von mindestens 20% für andere Zwecke vor. Damit steigt der Druck auf die Exporteure.

Der bis Ende September 2021 befristet eingeführte Mindestzollsatz für Zucker ist grundsätzlich ein Schritt in die falsche Richtung. Ein Ausgleich dieser neuen Asymmetrie durch Grenzschutzmassnahmen bei Verarbeitungsprodukten ist aufgrund einer staatsvertraglichen Regelung unmöglich. Deshalb darf diese zeitlich befristete Notmassnahme unter keinen Umständen über 2021 hinaus verlängert werden. Vielmehr ist sie schon vorher aufgrund der Marktentwicklung zu prüfen und gegebenenfalls zu lockern.

Die Problematik der Asymmetrie des Grenzschutzes dürfte sich weiter verschärfen, wenn das aktuelle Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU modernisiert wird, wie dies in der Präambel des Entwurfs des Institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU im Sinne einer Absichtserklärung vereinbart wurde. Aber auch unabhängig davon droht schon heute ohne Lösung des Auseinanderklaffens zwischen grenzgeschützten Rohstoffbeschaffungs- und freien Absatzmärkten eine zunehmende Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Schokoladeindustrie. Von dieser Gefahr betroffen sind nicht nur unsere Unternehmen und die durch diese generierte Wertschöpfung, sondern auch ein relevanter Absatzkanal für die Schweizer Landwirtschaft.

Absatzkanal Exportmarkt

Die Vorschläge des Bundesrats zur AP 22+ sind weitgehend losgelöst von den internationalen Handelsbeziehungen. Die Exportmärkte für Schweizer Schokolade sind aber auch ein wesentlicher Absatzkanal für Schweizer Milch- und Zuckerproduzenten. Bereits deshalb kann die internationale Perspektive nicht ausgeblendet werden. Zudem werden im Rahmen von Verhandlungen zu Freihandelsabkommen teilweise Öffnungen des Agrarmarktes wohl unvermeidlich sein. Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – oder zumindest der Fähigkeit, mit allenfalls unterstützenden Begleitmassnahmen mit Öffnungen umgehen und sich damit ergebende Chancen nutzen zu können – ist in unserer Beurteilung mittel- und langfristig unverzichtbar. Es wäre deshalb empfehlenswert, allenfalls auch ausserhalb der AP22+ an einem entsprechenden Referenzrahmen zu arbeiten. Eine Inkaufnahme des Scheiterns weiterer Freihandelsabkommen an agrarpolitischen Hindernissen wäre aus unserer Sicht hingegen keine empfehlenswerte Politik.

Ein eher mutloser Vorschlag

Die Orientierung der AP22+ an den Stichworten „Marktorientierung“, „mehr Unternehmertum“, „Selbstverantwortung“, etc. geht in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen konkreten Massnahmen sind aber weitgehend mutlos. Eine umfassende Weiterentwicklung der Agrarpolitik sollte stärker auch aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Schweizer Nahrungsmittelindustrie gedacht werden. Diesem Punkt wird vorliegend unseres Erachtens zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die weitgehende Ausklammerung des internationalen Aspekts ist nebst den oben erwähnten Gründen auch mit Blick auf den neuen Artikel 104a der Bundesverfassung zu bedauern, welcher den Bundesrat mit der Schaffung von Voraussetzungen für grenzüberschreitende Handelsbeziehungen beauftragt.

Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln / Remarques par rapport aux différents chapitres / Osservazioni su singoli capitoli

Kapitel, Seite Chapitre, page Capitolo, pagina	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
1.3.4 Grenzschutz, S. 9-10	Differenzierung der Ausführungen zur Wirkung des Grenzschutzes auf die zweite Verarbeitungsstufe	Im Bericht heisst es pauschal, u.a. die Verarbeiter würden vom Grenzschutz profitieren. Diesen Ausführungen fehlt es an der nötigen Differenzierung zwischen der ersten Verarbeitungsstufe und der zweiten Verarbeitungsstufe. Für verschiedene Akteure der zweiten Verarbeitungsstufe inkl. für die Schokoladeindustrie reduziert der heutige Grenzschutz im Agrarbereich die Wettbewerbsfähigkeit.
Kap. 1.4.3, Seite 25	Erweiterung der Ausführungen zum Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten	„Was den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (...) betrifft, so wird die EU künftig verstärkt darauf drängen, die Zölle der Schweiz beim Import von EU-Produkten weiter abzusenken“ (Seite 25 des erläuternden Berichts). Der Ausgleich des agrarschutzbedingten Rohstoffpreis-Handicaps gegenüber Importeuren ist wichtig, solange der Grenzschutz auf den Agrarrohstoffen besteht. Allerdings erodiert der Ausgleich immer mehr. Heute gewährt die Schweiz der EU beim Import von Verarbeitungsprodukten einen Rabatt von 18,5%. Der erläuternde Bericht macht hier zwar eine wichtige Feststellung, aber es fehlt das Fazit: Dieses bestünde darin, sich auch auf eine parallel nötige Senkung des Grenzschutzes auf den Agrarrohstoffen vorzubereiten. Sonst wird die Asymmetrie des Grenzschutzes immer grösser – u.a. zulasten der in der Schweiz produzierenden Schokoladehersteller.
Kap. 3.1.2.3, Seite 60	Unterstützung der Weiterführung der Zulage für Verkehrsmilch	„Die Zulage für Verkehrsmilch, die aufgrund der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte ab 2019 ausgerichtet wird, soll unverändert weitergeführt werden.“ Dies ist wichtig als Grundlage für den Ausgleich der agrargrenzschutzbedingt hohen Agrarrohstoffpreise und wird unterstützt.
3.1.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG), S. 67 ff.		Aus unserer Sicht ist es wichtig, dass die Konkurrenzfähigkeit der Rohstoffpreise mit angemessenen, nicht marktverzerrende Mitteln sichergestellt wird. Direktzahlungen sollten so ausgestaltet sein, dass damit auch auf zukünftige Herausforderungen und insbesondere auf künftige Marktoffnungsschritte reagiert werden kann. Die Notwendigkeit solcher Schritte zeigt sich u.a. darin, dass inland- und exportmarktorientierte Grenzschutznachteils-Ausgleichsmechanismen für Verarbeitungsprodukte zunehmend erodieren (vgl. Druck auf den Importschutz für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte) resp. nur eingeschränkt funktionieren (vgl. anderweitige Verwendung von Mitteln bei der privaten Auffanglösung für die Ausfuhrbeiträge).

