



16.309

Standesinitiative Jura.**Milchkrise und Milchmengensteuerung****Initiative cantonale Jura.****Crise laitière et gestion des volumes***Vorprüfung – Examen préalable*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.17 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Kommission

Der Initiative keine Folge geben

Antrag Seydoux

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition Seydoux

Donner suite à l'initiative

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor.

AB 2017 S 671 / BO 2017 E 671

Schmid Martin (RL, GR), für die Kommission: Der Kanton Jura hat eine Standesinitiative eingereicht, welche die einschlägigen Gesetze so ändern möchte, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann. Zur Begründung wird vorgebracht, dass kein Tag vergehe, ohne dass man über die immensen Probleme im Zusammenhang mit der aktuellen Milchkrise spreche. Die auf der Segmentierung basierende Steuerung der nationalen Milchproduktion durch die Branchenorganisation Milch sei gescheitert. Während die Milchnachfrage quantifizierbar und kaum Schwankungen unterworfen sei, kranke der Markt an einer dauerhaften Überproduktion, die sich erheblich auf die Produzenten auswirke. Als Begründung wird vorgebracht: steter Rückgang des Verkaufspreises, unnötiger Arbeitsaufwand, Auswirkungen auf Vieh und Natur. Diese Politik, die zu einer Überproduktion führe, sei moralisch und ethisch nicht vertretbar. So die Begründung für diese Initiative.

In der Kommission haben wir das Thema Milchpreise und Milchmengensteuerung aufgenommen und festgestellt, dass dieses Thema doch auch aufgrund der Geschichte sehr komplex ist und einer gründlichen Diskussion bedarf. In den Monaten seit der Einreichung der Standesinitiative des Kantons Jura hat sich die Situation auf dem Milchmarkt ebenfalls weiterentwickelt. Ende 2016 hat die Branchenorganisation Milch beschlossen, dass die Milchkäufer den Produzenten die Konditionen über Menge und Milchpreis jeweils am 20. des Vormonats bekanntgeben müssen. Diese Massnahme wird seit dem 1. Januar 2017 umgesetzt. Gleichzeitig hat die Branchenorganisation Milch beim Bund die Allgemeinverbindlicherklärung ihres überarbeiteten Standardvertrages beantragt.

Während wir in der Kommission über diese Standesinitiative diskutiert haben, hat dann auch noch die Migros angekündigt, aus der Branchenorganisation Milch auszutreten, womit ein zusätzlicher, neuer Unsicherheitsfaktor in diesem Geschäft entstand. Gleichzeitig wurden weitere Standesinitiativen der Kantone Freiburg (17.301) und Genf (17.310) zu diesem Thema eingereicht.

Materiell ist sich die Kommission bewusst, dass wir im aktuellen Landwirtschaftsgesetz keine rechtlichen Grundlagen für eine Steuerung der Milchmenge und damit des Milchpreises für alle Akteure des Milchmarktes



haben, sofern es um eine permanente Lösung geht. Das Parlament hat damals im Rahmen der Agrarpolitik 2007 die staatliche Milchkontingentierung aufgehoben.

Zur Ausgangslage, mit der die Kommission konfrontiert war, gehörten auch die Vorgaben des Parlamentsgesetzes. Wir mussten diese Standesinitiative bis zur Herbstsession vorprüfen. Die Möglichkeit einer Fristverlängerung ist nicht gegeben. In diesem Kontext hat sich die Kommission dann dafür entschieden, Ihnen aus formellen Gründen zu beantragen, dieser Standesinitiative Jura keine Folge zu geben. Wir haben gleichzeitig gleichlautende Initiativen des Kantons Freiburg und des Kantons Genf in der Kommission hängig. Wir werden dort dann dieses Thema nochmals à fond diskutieren und dann auch mit einer materiellen Beurteilung in den Ständerat kommen. Zurzeit kann ich keine Mitteilung machen, wie sich die Kommission materiell zu diesem Anliegen stellen wird, weil dies zuerst noch einer vertieften Diskussion bedarf.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beantragen, der einstimmigen Kommission zu folgen, welche aus diesen formellen Gründen beantragt, der Standesinitiative Jura keine Folge zu geben.

Seydoux-Christe Anne (C, JU): Je remercie le président de la commission pour ses explications, qui ne me satisfont pas totalement.

Par son initiative cantonale, le canton du Jura demande que les lois ad hoc soient modifiées afin de permettre que la gestion des volumes et des prix du lait soit réorganisée et redéfinie, avec force obligatoire, entre les interprofessions, les acheteurs et transformateurs, ceci dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière.

Tout d'abord, je me permets de relever que l'attitude du Conseil fédéral face à la crise du lait n'est pas adéquate. La perte de valeur de la production laitière se chiffre en millions de francs; elle touche 21 000 producteurs de lait, ainsi que les entreprises qui leur fournissent des prestations – liées à la construction, aux machines, au domaine vétérinaire, à l'économie locale et j'en passe. Le problème n'affecte donc pas uniquement le secteur agricole ou les producteurs de lait; il dépasse largement le cercle restreint des agriculteurs. Le Conseil fédéral serait bien avisé d'étudier l'impact réel de la politique libérale qui est menée dans le domaine de la production laitière et les conséquences économiques que la crise provoque, en particulier pour le lait d'industrie.

Actuellement, 67 pour cent du lait suisse est traité par l'industrie laitière, et ce secteur est en crise depuis plusieurs années. Il se trouve notamment en difficulté en raison de l'abandon désordonné du contingentement laitier étatique. La Confédération porte donc une responsabilité dans cette crise et doit en tirer les conséquences.

Les producteurs de lait d'industrie ont entamé une restructuration importante depuis 2006, au moment où la Confédération a autorisé une sortie anticipée du contingentement laitier. Force est de constater aujourd'hui que ces entrepreneurs n'ont jamais pu profiter des efforts consentis pour réaliser cette évolution structurelle. La chute des prix ruine les producteurs, mais elle est par contre profitable à l'industrie suisse du lait qui, elle, évolue dans des chiffres plus que positifs ces dernières années.

L'interprofession du lait existe depuis de nombreuses années et n'atteint pas les buts souhaités. Les mesures qu'elle a mises en oeuvre n'ont pas permis l'amélioration du sort des producteurs de lait. J'ai l'impression que cette organisation vit surtout des promesses qu'elle n'arrive pas à satisfaire par la suite. Sur la base de l'expérience de ces dernières années, il est permis de douter que les mesures prises par l'interprofession du lait et qui sont citées dans le rapport de la commission, permettront de corriger enfin véritablement la situation. Le fait que Migros quitte le navire est un signe supplémentaire de l'incapacité de cette structure à gérer les problèmes de la production laitière de manière efficace.

La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative en raison de la complexité que représente la gestion du volume et du prix du lait. Avec une telle attitude, on prolonge la situation désastreuse dans laquelle sont plongées les familles paysannes qui tirent leur revenu de la production du lait d'industrie.

La commission propose également de reprendre ultérieurement ce sujet dans le cadre d'autres initiatives cantonales allant dans le même sens. La commission est donc d'accord pour constater que la situation se gâte. Je pense qu'on a assez attendu et que le miracle d'une correction de la situation n'aura lieu que si la pression politique sur le sujet devient bien réelle.

L'initiative du canton du Jura est rédigée en termes très généraux et vise à ce que les textes légaux soient adaptés. Elle donne une direction générale sans imposer des détails qui pourraient poser ensuite problème aux acteurs du marché. Elle a le mérite de réclamer de la transparence pour un marché où l'opacité est pratiquement totale. Après l'examen préalable de la commission, il n'y a aucune raison de ne pas donner suite à l'initiative cantonale et de ne pas procéder à un examen de fond de cette thématique de concert avec les initiatives des cantons de Fribourg 17.301, "Gestion des volumes de production laitière", et de Genève 17.310, "La gestion des volumes et le prix du lait doivent être réorganisés et redéfinis avec force obligatoire". Il s'agit



de donner la même chance à l'initiative du canton du Jura qu'à celles des cantons de Fribourg et de Genève, et de ne pas pénaliser le canton du Jura parce qu'il aurait agi trop vite.

Je rappelle que la motion Aebi Andreas 10.3472, "Pour un modèle de régulation permettant d'adapter les quantités de lait aux besoins du marché", visait déjà un statut de force obligatoire qui aurait permis d'organiser le marché du lait. Je siégeais déjà dans cette chambre et je me souviens très bien du débat au cours duquel j'étais également intervenue. Cette motion a été transmise à la commission pour examen

AB 2017 S 672 / BO 2017 E 672

préalable le 17 mars 2011 et, à l'époque, certains membres du Conseil des Etats pensaient trouver une solution dans un délai d'un ou deux mois. Or nous sommes en 2017! Au final, les acteurs de la branche étant très divisés, le Conseil des Etats avait rejeté la motion.

Aujourd'hui, la situation reste malheureusement difficile, les acteurs de la branche sont toujours divisés, et les producteurs continuent d'en subir les conséquences catastrophiques. L'accord au sein d'une filière reste néanmoins possible, et il en existe de bons exemples. Je ne citerai que l'exemple de l'Interprofession du Gruyère. Dans ce cas, la gestion stricte des volumes organisée par la filière n'a pas empêché le développement de cette sorte de fromage, et tous les acteurs de la filière du Gruyère – les fromagers, les affineurs et les commerçants – y trouvent leur intérêt et leur compte. Des solutions existent donc, à condition que la volonté d'y parvenir existe aussi.

Si le secteur du lait industriel continue d'agir comme cela a été le cas ces dernières années, nous nous retrouverons avec des producteurs exsangues. Le risque que la production de lait centrale s'oriente vers une production de type industriel reposant sur d'énormes unités de production est bien réel; or celles-ci poseront ensuite de nouveaux problèmes, notamment environnementaux et sociaux. La généralisation d'immenses troupeaux de plusieurs centaines de vaches n'est pas souhaitée par la population et ternirait l'image de l'agriculture suisse. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder ce qu'il s'est passé dans le canton de Neuchâtel, dans le Val-de-Travers, où une écurie de plusieurs centaines de vaches a suscité de vives réactions négatives.

Je suis pour ma part convaincue qu'il faut inverser les choses pendant qu'il en est encore temps. L'initiative du canton du Jura va dans ce sens. Il s'agit de procéder à un examen préalable et de ne plus attendre pour s'attaquer à ce problème qui tarade l'agriculture de notre pays.

C'est pour ces raisons que je vous remercie de donner suite à cette initiative cantonale et de procéder, au stade de l'examen du projet d'acte, à son traitement parallèlement à celui des deux autres initiatives cantonales déposées sur le même sujet.

Hegglin Peter (C, ZG): Zuerst zu meiner Interessenbindung: Ich bin seit Frühling dieses Jahres Präsident der Branchenorganisation Milch. Ich habe also mitten im Sturm das Steuer übernommen.

Was ist die Branchenorganisation Milch? Sie ist die gemeinsame Plattform der schweizerischen Milchwirtschaft. Ihre Mitglieder sind 45 regionale und nationale Organisationen der Milchproduzenten und -verarbeiter sowie Einzelfirmen der Industrie und des Detailhandels.

Mit dem Zusammenschluss von über 95 Prozent der produzierten schweizerischen Milchmenge hat die Organisation sicher eine umfassende Repräsentativität, dies auch nach Austritt der Migros. Die Migros ist ja vor allem im Detailhandel und dann auch noch in der Verarbeitung tätig. Zudem hat uns die Migros zugesichert, unsere Beschlüsse – die bereits gefassten und die, die noch in Aussicht stehen – weiter mitzutragen.

Die letzten Sitzungen haben die Branchenorganisation eher noch darin bestärkt, die bestehenden Probleme gemeinsam anzugehen. Unsere Organisation bezweckt die Stärkung der Wirtschaftlichkeit ihrer Mitglieder aus der Schweizer Milchwirtschaft durch Erhalt und Förderung der Wertschöpfung und der Marktanteile in den in- und ausländischen Märkten. Ich gehe mit den vorangehenden Voten einig, dass das nicht ganz einfach ist.

Wie nehmen wir unsere Verantwortung wahr? Was haben wir für Instrumente?

Da gibt es einerseits das System der Segmentierung, indem wir die Milchmengen in A-, B- und C-Milch aufteilen, dies entsprechend dem System, das Sie auch hier im Rat aufgrund der teilliberalisierten Märkte beschlossen haben. Es gibt aufgrund von WTO-Bestimmungen und bilateralen Verträgen halt gewisse Zugangsmöglichkeiten für ausländische Produkte und Produzenten. Einerseits gibt es also das System der Segmentierung. Andererseits beschliessen wir Richtpreise. Wir haben gemeinsam die Nachfolgelösung des "Schoggi-Gesetzes" erarbeitet und in die Verwaltung und ins Parlament gebracht; das ist auch unterwegs. In der Agrarpolitik möchten wir eine Stärkung der Milchbranche herbeiführen. Wir haben beschlossen, mit einer Qualitäts- und Mehrwertstrategie Vorteile der Schweizer Milchproduktion zu zeigen, um uns so am Markt besser platzieren zu können. Ich beginne mit der Segmentierung. Das ist das wichtigste Instrument der Branchenorganisation Milch. Dank der Zweiteilung des Marktes in ein geschütztes und ein liberalisiertes Segment



und dank des zusätzlichen Segments für die Regulierungsmilch erzielt die Branche einen Mehrwert für die ganze Wertschöpfungskette. Die Preise werden den Absatzmöglichkeiten angepasst. Die Transparenz vom Produzenten bis zum Detailhandel sorgt für geordnete Verhältnisse.

Ohne Segmentierung wäre der Preis für die Milch, welche für das geschützte A-Segment produziert wird, um 5 bis 10 Rappen tiefer, weil sich die Preise dem europäischen Umfeld anpassen würden. 2016 betrug die Differenz zwischen dem Schweizer und dem europäischen Milchpreis im Durchschnitt 23,6 Rappen. In der Schweiz erzielte ein Bauer also mit diesem Preis eine höhere Rendite auf seiner Milch. Mit diesem Instrument schafft die Branchenorganisation Milch also einen Mehrwert für die Produzenten. Dieser um 5 bis 10 Rappen höhere Milchpreis entspricht bei einer angenommenen Milchmenge von 2 Millionen Tonnen – das sind die Molkereimilch im A-Segment und etwa 15 Prozent der Käseemilch, was etwa zwei Dritteln der Schweizer Milchmenge entspricht – einem Mehrerlös für die Milchbauern von rund 100 bis 200 Millionen Franken. Ohne Segmentierung würde dieser Mehrwert sicher kurzfristig verlorengehen.

Vom System der Segmentierung profitieren auch die Verarbeiter. Sie können in der Schweiz für die definierten B-Produkte Milch zu konkurrenzfähigen Preisen einkaufen und dann im Export tätig sein. Die Segmentierung hat zudem eine gewisse Regulierungsfunktion. Mit der C-Milch findet eine geordnete Überschussregulierung statt, und zwar vor allem im Frühjahr, wenn die Milchspitzen vom Markt genommen werden müssen. Unsere Richtpreise sind Empfehlungen. Wir können oder dürfen sie nicht fix festlegen, denn sonst würde das als kartellrechtlich problematisch eingestuft und von der Weko kassiert. Die Segmentierung ist aber allgemeinverbindlich und garantiert die Trennung in geschützte und liberalisierte Märkte.

Was würde jetzt passieren, wenn sich der Staat in die Milchwirtschaft regulierend einmischen würde? Wenn der Staat einen Mindestpreis allgemeinverbindlich festlegt und in einen freien Markt einführt, dann hat er auch die Verantwortung dafür, sich um die Frage der Produktionsmengen und den gesicherten Absatz zu kümmern. Es bräuchte also nicht nur einen Preis, sondern auch eine Mengenföhrung in staatlicher Hand. Man müsste also wieder eine Kontingentierung einföhren, weil sonst ja jeder die Milch – ich sag jetzt mal einen Preis – für 75 Rappen produzieren möchte, und davon natürlich möglichst viel. Oder es bräuchte dann wieder zusätzliche staatliche Mittel, um diese Milch für 75 Rappen so zu verbilligen, dass die Produkte im Markt platziert werden könnten. Das würde dann dazu föhren, dass der Staat mehrere Hundert Millionen Franken im Jahr aufwenden müsste, um Käse, Butter oder Milchpulver für den Weltmarkt zu produzieren. Es wäre wie ein Zurück zur Käseunion, wie wir das vorher hatten. Allein schon aus WTO-rechtlichen Gründen, denke ich, ist das gar nicht möglich.

Noch eine Bemerkung zur Milchkrise: Wir hatten gleichzeitig ein Auftreten von verschiedenen, einander verstärkenden Faktoren, und die föhrten zu einer Milchkrise in den 18 Monaten vom Frühjahr 2015 bis zum Herbst 2016: Überproduktion, Flaute im Absatz, katastrophale Preise in der EU und auf dem Weltmarkt. Die Preise in Europa ziehen wieder an, auch in der Schweiz, allerdings mit etwas Verzögerung. Wir haben deshalb den Richtpreis um 3 Rappen anheben können. Wichtig ist jetzt natürlich, dass die zwischen Lieferanten und Abnehmern vereinbarten Marktpreise fix festgehalten werden. Aber dort ist dann die Branchenorganisation Milch nicht mehr dabei. Dort sind dann die verschiedenen Akteure, Verkäufer und Käufer der Milch, in der Pflicht.

AB 2017 S 673 / BO 2017 E 673

Unsere Organisation ist sich einig, dass eine Rückkehr zu staatlichen Regulierungen, zu staatlicher Preisfestsetzung nicht das Ziel sein kann, sondern dass die Branche in der Verantwortung ist. Wir wollen es gemeinsam angehen, die grossen Herausforderungen zu meistern. Ich bin auch überzeugt, dass uns das mittel- und langfristig gelingen sollte.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, der WAK zu folgen und der Standesinitiative Jura keine Folge zu geben.

Savary Géraldine (S, VD): J'ajoute quelques mots pour soutenir la proposition Seydoux. Je ne peux pas, comme Monsieur Hegglin, faire tout un panorama absolument convaincant des futurs enjeux de la politique agricole, en particulier pas de la question de la politique laitière. Il y aura des enjeux à venir. Une très grande partie des mots qu'il a prononcés aujourd'hui j'aurais pu les prononcer, et les positions qu'il a défendues, je les soutiendrai aussi.

Au sujet de l'initiative du canton du Jura, je souhaite vous faire part d'une certaine insatisfaction lorsqu'on voit qu'en matière de crise laitière les réponses politiques sont inexistantes et que l'interprofession n'est pas au rendez-vous alors que, dans nos régions, dans nos cantons, un certain nombre de producteurs, comme cela a été rappelé par Madame Seydoux, souffrent aujourd'hui à cause de l'absence de réponses, du fait que nous ne fournissons pas ces réponses et que l'interprofession, du lait en particulier, ne les donne pas non plus. Je peux témoigner, si vous le permettez, aussi comme présidente de l'Association suisse des AOP-IGP. Je



constate à quel point, si une interprofession fonctionne, si elle est efficace et si elle décide d'une gestion des volumes, cela a un impact positif sur les producteurs, sur les prix et évite les crises que les producteurs de lait subissent actuellement.

Je trouve que la Commission de l'économie et des redevances devrait s'occuper de ce problème le plus vite possible, aussi pour qu'elle puisse apporter des réponses aux questions qui se posent dans nos cantons et dans nos régions. Je sais que l'agenda de la commission est extrêmement chargé et qu'elle traite beaucoup de dossiers. Malgré tout, l'initiative du canton du Jura fait l'objet d'une certaine inégalité de traitement si nous n'y donnons pas suite parce que le délai pour la traiter est insuffisant, alors que nous examinerons les initiatives des cantons de Fribourg et de Genève sur le même sujet.

En soutenant la proposition Seydoux, les membres de la Commission de l'économie et des redevances auraient l'occasion de montrer que cette dernière souhaite avancer le plus vite possible sur cette question et traiter, évidemment, des questions, des propositions et des problèmes soulevés par Monsieur Hegglin. Cela permettrait aussi de donner des réponses aux cantons qui souhaitent que le Conseil des Etats et le Parlement s'occupent des questions liées à la crise laitière et à la gestion des volumes.

Je vous invite à soutenir la proposition Seydoux.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben ... 13 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Damit sind wir am Schluss der heutigen Sitzung angelangt. Ich wünsche Ihnen einen guten Nachmittag!

Schluss der Sitzung um 12.05 Uhr

La séance est levée à 12 h 05

AB 2017 S 674 / BO 2017 E 674