



---

## Общая европейская организация сельскохозяйственных рынков (GMO) на примере молочного сектора и ее реализация в Германии

---

### Основы

С общей европейской организацией сельскохозяйственных рынков (GMO) - системой правовых механизмов, направленных на упорядочивание и контроль сельскохозяйственного производства в масштабах ЕС в целом - рыночные меры в общей аграрной политике (GAP) приобретают определенную форму. С самого начала они представляют собой основной элемент общей аграрной политики. На них основывалось регулирование по поддержке отдельных сельскохозяйственных рынков.

Правовой основой общей организации сельскохозяйственных рынков (GMO) являются

- статья 40 АЕУВ (Договора о функционировании Европейского Союза)<sup>1</sup>,
- регламент (ЕС) Nr. 1308/2013 Европейского Парламента и Совета<sup>2</sup> и
- регламент (ЕС) Nr.1370/2013 Совета.<sup>3</sup>

В соответствии со ст. 40 АЕУВ (Договора о функционировании Европейского Союза), введение GMO служит, в основном для того, чтобы стабилизировать рынки и гарантировать сельхозтоваропроизводителям соответствующий уровень жизни.

GMO распространяется на список продукции<sup>4</sup>, указанной в приложении 1 Договора, и состоит из множества механизмов.

В 2007 году с регламентом (ЕС) номер 1234/2007<sup>5</sup> вступила в силу общая европейская организация сельскохозяйственных рынков (GMO). До этого момента параллельно существовала 21 рыночная организация, деятельность которых соответственно регулировалась отдельными базовыми регламентами.

---

<sup>1</sup> Artikel 40 AEUV <http://dejure.org/gesetze/AEUUV/40.html>

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:de:PDF>

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:346:0012:0019:DE:PDF>

<sup>4</sup> Anhang 1 AEUV – Liste zu Artikel 38 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [http://www.juriforum.de/Gesetze/EU/AEUUV/Anhang\\_1](http://www.juriforum.de/Gesetze/EU/AEUUV/Anhang_1)

<sup>5</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1234/2007 DES RATES vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:DE:PDF>



Первоначально ГМО базировались преимущественно на гарантированных ценах, которые опускались все ниже и ниже, для чего была создана компенсация в форме прямых субсидий (несвязанной господдержки) и механизмов стабилизации. С проведением реформы в 2003 году в Люксембурге большинство прямых субсидий (несвязанной господдержки) в рамках различных ГМО не стало зависеть от вида и количества производства. Из мер поддержки, связанных с ценовыми механизмами, сохранились только интервенционные цены (гарантированные цены, по которым уполномоченный государствами-участниками, интервенционный орган скупает произведенное количество и запасы продукции). Интервенционные закупки были значительно уменьшены.

### Новая общая европейская организация сельскохозяйственных рынков ГМО после 2013

ГМО состоит из внутренней составляющей (цены, мер по увеличению сбыта, меры по поддержке рынков и т.п.) и внешней составляющей, которая касается торговли с третьими странами (импортные и экспортные лицензии, управление таможенным контингентом, экспортными субсидиями и т.п.).

В ГМО определен список сельскохозяйственной продукции, подпадающей под ее регулирование. Также она содержит точные данные по интервенционным мерам на рынках (сроки, цены, принципы и т. д.), схемам выделения субсидий, нормам по реализации, предписаниям для организаций по совместному сбыту собственной продукции, торговым связям с третьими странами, правилам конкуренции, действующим для сельского хозяйства, а также общим положениям (исключительные меры, передача полномочий, исполнение).

Во время кризисов, которые отражаются на производстве или продажах, аграрный сектор должен поддерживаться из резервного фонда, который создается в это время за счет ежегодного пополнения из фонда средств несвязанной поддержки в рамках бюджетно-финансовой дисциплины (регламент (ЕС) номер 1306/2013)<sup>6</sup>.

### Финансирование

В 2012 году рыночные интервенционные меры составляли примерно 8% от общих выплат Европейского фонда ориентации и гарантий для сельского хозяйства (EGFL).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> VERORDNUNG (EU) Nr. 1306/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:de:PDF>

<sup>7</sup> BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT SECHSTER FINANZBERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT ÜBER DEN EUROPÄISCHEN GARANTIEFONDS FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT HAUSHALTSJAHR 2012 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:52013DC0657>



В 2012 году на интервенции на аграрных рынках осуществлялись следующие затраты:

- на хранение 17,4 млн. €
- экспортные субсидии 146,7 млн. €
- прочие рыночные мероприятия 3344,5 млн. € (= затраты преимущественно на зерно, программы помощи продуктами питания, фрукты и овощи, вина, сухие корма, молоко и молочные продукты, а также говядину и свинину)

### **Общая европейская организация сельскохозяйственных рынков (GMO) на примере молочного сектора и ее реализация в Германии**

Основой для общей организации рынка молока и молочных продуктов стал регламент Европейского экономического сообщества (ЕЭС) № 804/68 Совета от 27 июня 1968<sup>8</sup>

Квоты на поставки молока были введены в ЕЭС 02.04.1984. Основу для этого создавал регламент (ЕЭС) № 856/84<sup>9</sup>, который отменил вышеупомянутый регламент. Причиной послужило расширение производства молока в 60-ые и 70-ые годы и, как следствие, образовавшиеся большие объемы произведенного масла и сухого молока. Далее росли расходы на хранение и экспортные дотации. Тем не менее, снижение интервенционных цен повлекло бы за собой определенное снижение цен на молоко.

Под воздействием этого регламента была назначена национальная молочная квота каждой стране-члену ЕЭС (ст. 1 абз. 3). Если она превышалась, то договаривались об уплате штрафной пошлины. Это регламентирование имеет силу до сегодняшнего дня.

Кроме того, изначальным регламентом (№ VO 804/68) также была введена пошлина на поставки молока или прямые продажи молока при превышении установленного гарантированного порога<sup>10</sup>.

Это регулирование неоднократно продлевалось, в частности, регламентами (ЕЭС) № 3950/92<sup>11</sup> и (ЕЭС) № 1255/1999.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> VERORDNUNG (EWG) Nr. 804/68 DES RATES vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31968R0804>

<sup>9</sup> Verordnung (EWG) Nr. 856/84 de Rates vom 31.03.1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984R0856&rid=1>

<sup>10</sup> VERORDNUNG ( EWG ) NR . 857/84 DES RATES VOM 31 . MÄRZ 1984 ÜBER GRUNDREGELN FÜR DIE ANWENDUNG DER ABGABE GEMÄSS ARTIKEL 5C DER VERORDNUNG ( EWG ) NR . 804/68 IM SEKTOR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31984R0857>



Основой для исчисления квот на каждое предприятие в Федеративной Республике было взято индивидуальное количество поставляемого молока каждым производителем в 1983 году. От этого количества осуществлялись следующие вычеты:

- 4% общий вычет со всех производителей молока
- при поставке < 161.000 в 1983 году происходил дополнительный вычет 3,5%
- у предприятий, которые в период 1981-1983 г.г. расширили молочное производство, вычитали еще 5%.

В исключительных случаях вводилось регламентирование о чрезвычайной ситуации, которое должно было смягчать выше описанные сокращения поставляемого количества (например, при долгосрочном планировании увеличения поголовья, случаях эпидемий и т. д.).

Введенный учет регулирования количества и произведённые сокращения не привели к желаемому сокращению складских запасов. Сначала выделенная квота превышала потребление примерно от одной десятой до одной пятой части. Это называлось дополнительной юстировкой, что должно было стать бесконечным, так как потребление не только не стабилизировалось и увеличилось, как ожидалось, а последовательно уменьшалось. Национальная нормативно-правовая база по молочной квоте и возможностям ее передачи другому предприятию с 1984 была изменена около 40-ка раз!

В 1988 году было принято решение о дальнейшем сокращении квот сначала на 6%. Тем не менее, только 4% были реализованы. К этому прибавилось, что в 1989 году вступило в силу регулирование SLOM (sloot = по-голландски «забивать скот» или «перенастраивать»). Это регламентирование позволяло сельскохозяйственным предприятиям ходатайствовать о предоставлении дополнительной молочной квоты, если они перед введением регулирования квот брали на себя обязательство не продавать молоко или их предприятие переходило на производство мясной продукции.

Результатом этих двух новшеств стало дальнейшее увеличение поставляемых объемов молока.

---

<sup>11</sup> VO (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R3950&rid=12>

<sup>12</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1255/1999 DES RATES vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1255&rid=1>



По этой причине далее была введена так называемая молочная рента<sup>13</sup>. Согласно этому регулированию молочные квоты должны были выкупаться с рынка. Для этого выплачивались компенсации в размере 56 - 82 центов за кг квоты.

Молочная квота была первые годы привязана к площадям. Цель была, таким способом равномерно распределять молочное производство в регионе. Таким образом, увеличение производственной квоты отдельного предприятия было возможно только путем приобретения или аренды дополнительных площадей у других производителей молока.

Эта привязка к площади в начале 90-ых годов частично была отменена. Стало возможным продавать молочную квоту государству по заранее установленной цене (0,82 центов / кг). Однако это было возможным лишь в том случае, если продавец продавал квоту государству, которое в свою очередь продавало ее заинтересованным лицам, найденным заранее продавцом.

С 1993 года появилась возможность передачи квоты без привязки к площадям. Это можно было сделать на ограниченный срок до 2 лет или на длительный период. При этом можно было свободно выбирать партнера по договору. Цена покупки колебалась в среднем между 51 - 77 центами / кг, в зависимости от региона и периода времени цены достигали 1€ / кг. Стоимость аренды составляла в среднем 4 - 6 центов / кг в год. Однако, покупка и аренда квоты были возможны только в пределах определенных территорий.

С введением регламента о дополнительных пошлинах (MilchAbgV) к 1 апреля 2000 года передача молочных квот подверглась новому регулированию<sup>14</sup>. За редкими исключениями, передача квот с этих пор стала возможна только лишь, в так называемых, пунктах передачи, молочных биржах. Федеральные земли приняли решение при установлении территорий передачи делать это в границах федеральных земель. Лишь Бавария и Баден-Вюртемберг установили границы административных округов, чтобы сохранить региональные структуры.

Сначала образовывались следующие регионы передачи:

<sup>13</sup> Verordnung zur Festsetzung einer Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung (EG-Milchabgabevergütungsverordnung EG-MAVV)  
[http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?start=//\[\\*\]\[@attr id=%27bgbl186s1277.pdf%27\]#\\_bgbl\\_%2F%2F\[\\*\]\[%40atr\\_id%3D%27bgbl186s1277.pdf%27\]\\_1403678624581](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?start=//[*][@attr id=%27bgbl186s1277.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F[*][%40atr_id%3D%27bgbl186s1277.pdf%27]_1403678624581)

<sup>14</sup> Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens zwischen dem Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und der für die Landwirtschaft zuständigen Senatsverwaltung des Landes Berlin über die Errichtung einer gemeinsamen Verkaufsstelle  
[http://www.mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Amtsblatt%2051\\_00%20%20Errichtung%20einer%20gemeinsamen%20Verkaufsstelle.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Amtsblatt%2051_00%20%20Errichtung%20einer%20gemeinsamen%20Verkaufsstelle.pdf)



- 5 в новых федеральных землях (Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт, Тюрингия, Берлин / Бранденбург)
- 5 в старых федеральных землях (Гессен, Северный Рейн-Вестфалия, Шлезвиг-Гольштейн с Гамбургом, Нижняя Саксония с Бременом, один общий для Рейнланд-Пфальца и Саара)
- 4 в Баден-Вюртемберге (в соответствии с административными округами: Штутгарт, Карлсруэ, Тюбинген, Фрайбург)
- 7 в Баварии (в соответствии с административными округами: Верхняя Бавария, Нижняя Бавария, Швабия, Верхний Пфальц, Нижняя Франкония, Средняя Франкония, Верхняя Франкония)

Также в начале 90-ых годов была введена возможность сальдирования между старыми и новыми федеральными землями. Она означала расчет недопоставки и избыточной поставки количества молока сначала на уровне молочных заводов и затем между старыми и новыми федеральными землями. Это привело к расширению молочного производства в старых федеральных землях без наказания повышенными штрафами.

Регулирование молочных квот ЕС должно было закончиться в 1999/2000 хозяйственном году, тем не менее, оно было продлено до 2008 года<sup>15</sup>. Это постановление было в 2004 году снова изменено в рамках, так называемой, «проверки здоровья» Health-Check и отмена квот была передвинута на 2015 год. Одновременно принимались последующие решения по урегулированию как, например, ограничение интервенции, снижение внешней защиты, повышение квот и введение молочной субсидии. Целью этих постановлений было облегчить предприятиям - производителям молока переход от квотирования.

При последующей «проверке здоровья» Health-Check в 2008 году (с регламентом (ЕЭС) №72/2009 абз. 8) было принято решение о повышении молочных квот в 2009-2013 годах дополнительно еще на 1% в год, чтобы «смягчить посадку» производителям молока после прекращения действия квоты в 2015 году<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1256/1999 DES RATES vom 17. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1256&rid=3>

<sup>16</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 72/2009 DES RATES vom 19. Januar 2009 zur Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0072&rid=1>





К 30.06.2007 года передача молочных квот была переработана на основании регламента об отчислении сборов за молоко (MilchAbV от 07.03.2007)<sup>17</sup> и до сего дня существующие в Германии 21 регион передачи были объединены в 2 региона: регион передачи запад (старые федеральные земли) и регион передачи восток (новые федеральные земли). В настоящее время для передачи молочной квоты актуальным является существующий с 04.03.2008 регламент о молочных квотах (MilchQuotV)<sup>18</sup>. В пределах обеих регионов передачи рассчитывается совместная равновесная цена для торгуемого количества квот. Эта система функционирует, следующим образом:

Каждый производитель молока, который хочет купить или продать молочную квоту, должен подать заявку в своем пункте передачи. При этом нужно обращать внимание на сроки подачи заявки. Молочными квотами торгуют пункты передачи по так называемой равновесной цене (т.е. объемы предложения и спроса совпадают или разница между обоими незначительна). Равновесная цена объявляется после окончания тура торгов и все участники соответствующим образом информируются.

С момента введения торговли квотами можно наблюдать отчетливое перемещение квот (преимущественно с юга на север). Приход квот наблюдается, прежде всего, в Нижней Саксонии и Шлезвиг-Гольштейне, в то время как отток квот был зарегистрирован, прежде всего, в Баварии и Баден-Вюртемберге.<sup>19</sup>

### Резюме

Цели квотирования были следующие:

- Достижение стабильных цен на молоко путем ограничения предложения,
- Ограничение государственных затрат на систему регулирования рынка (интервенции)
- Увеличение доходов производителей молока
- Предотвращение/ уменьшение усиленного изменения структуры
- Сохранение молочного производства в регионах с естественными лугами

Эти цели не были достигнуты или достигнуты только в незначительной мере. Количество производителей молока уменьшилось с 1984 на 80% (с 370.000 до 79.000).

Выигравшими от квотирования были те производители молока, которые после 1984 года сдали свою квоту в аренду или продали (молочная квота = имущественная ценность), а так же

<sup>17</sup> Verordnung zur Durchführung der EG-Milchabgabenregelung (Milchabgabenverordnung - MilchAbGV)  
<http://www.buzer.de/gesetz/7637/>

<sup>18</sup> Verordnung zur Durchführung der EU-Milchquotenregelung (Milchquotenverordnung - MilchQuotV)  
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/milchquotv/gesamt.pdf>

<sup>19</sup> Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft; Milchquotenzu- und -abwanderung in Deutschland seit 01.07.2007  
<http://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iem/dateien/deutschland-132.pdf>



молочные заводы, так как они могли рассчитывать на стабильные поставки молока (практически отсутствие конкуренции на молочное сырье). Активная продажа молока почти не имела место.

Дискуссии по отмене молочной квоты в 2014/15 годах интенсивно ведутся с давних пор.

Аргументы за отмену квотирования, в том числе:

- Высокая стоимость квот препятствует модернизации молочных предприятий, проявляющих готовность к росту.
- Вопреки введению молочных квот не произошла стабилизация рынка в желаемом объеме.
- Молочная квота препятствует свободной конкуренции между молочными производителями
- Она предотвращает более сильную ориентацию молочных заводов на экспорт.
- Молочная квота способствует перераспределению капитала от активных к сворачивающим производство молочным производителям.
- Для потребителя уменьшаются цены на молочные продукты

Аргументы против отмены молочных квот:

- Молочная квота не привела к ценовой стабилизации, так как она осуществлялась непоследовательно.
- Ограничение количества должно было бы быть соотнесено с потреблением, сальдирование следует исключить, усилить санкции к перепроизводству молока сверх квоты.
- При ликвидации молочной квоты нужно ожидать полной либерализации молочного рынка и вместе с тем падение цены на молоко до уровня мирового рынка. Этот уровень настолько низок, что очень многие предприятия больше не могут вести хозяйство, покрывающее издержки, и вынуждены будут прекратить держать молочное производство
- При отмене квоты имущественная ценность молочной квоты исчезнет без замены и предприятия или владельцы не получат никакой компенсации.

Июнь 2014