

Становище на Европейския комитет на регионите — „Бъдещето на сектора на млякото и млечните продукти“

(2015/C 195/03)

Докладчик: René Souchon, председател на регион Оверн (FR/ПЕС)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

I. АНАЛИЗ НА КОНТЕКСТА***Относно развитието на ситуацията на пазара на мляко и млечни продукти***

1. отбелязва, че в доклада си COM(2014) 345 final от 13 юни 2014 г., изготвен въз основа на данните, налични към средата на март 2014 г., Европейската комисия смята, че ситуацията на пазара на мляко е благоприятна в краткосрочен и средносрочен план и премахването на квотната система би следвало да протече успешно. Комисията признава, че все още има въпроси, които трябва да бъдат уредени, но счита, че на този етап е твърде рано да се измерва въздействието на преустановяването на квотната система, и желае да изчака до 2018 г., за да направи нови законодателни предложения;
2. счита, че след март 2014 г. много благоприятната тенденция на развитие на пазара и на цените се е обърнала под въздействието на три фактора: засиленото производство в световен мащаб, намаленото търсене в света и руското ембарго. В контекста на силно увеличаване на европейското производство тези три елемента вече допринасят за значително намаляване на цената на млякото;
3. отбелязва, че прогнозите за първата половина на 2015 г. са за спад в цените и за запаси от млечни продукти, които могат да надвишат тези от 2009 г., с чувствителни разлики между държавите членки, а понякога и в рамките на една и съща държава членка;

Относно прилагането на „Пакета за млякото“

4. отбелязва посоченото в доклада на Комисията, че сключените задължителни договори все още са незначителни като обем, което затруднява възстановяването на баланса в подкрепа на производителите. Кооперациите, които преработват повече от 60 % от млякото в Европа, са се освободили от изискването за сключване на договори и ограничаване на производството, като предварително са обявили, че ще изкупуват цялото количество мляко на своите членове. Всичко това сериозно ограничава обхвата на мерките от пакета за млякото;
5. отбелязва, че много голямото увеличение на производството и на изкупуването на млякото на цялата територия на Европейския съюз през 2014 г. показва, че задължителните договори не са имали — и няма да имат — отражение върху управлението на глобалното предлагане в Европейския съюз, тъй като млекопреработвателните предприятия вече са в открита конкуренция помежду си;
6. отбелязва, че последното звено от веригата за производство и продажба на млякото, а именно секторът за търговия, използва често млякото и млечните продукти, предназначени за продажба на потребителя, като продукт за привличане на клиенти, предлагайки ги на ниска цена. Това намаление се отразява в обратна посока по цялата верига до производителя, който в крайна сметка понася последиците от тези агресивни търговски политики. В редица случаи производителят получава сума, която не покрива производствените му разходи;
7. посочва, че конкретните мерки, непредвидени в пакета за млякото и приети в отговор на руското ембарго, са очевидно недостатъчни с оглед на понесените загуби от август 2014 г. насам;
8. констатира, че възможността за регулиране на предлагането на продукти със защитено наименование за произход (ЗНП), разрешена от пакета за млякото, все още не се използва достатъчно (три вида сирене във Франция и два в Италия), и би искал да разполага с повече информация от Европейската комисия относно текущите заявления. Настоява тази възможност да бъде популяризирана в държавите членки и Комисията да опрости достъпа до схемите за защитени наименования за произход (ЗНП) и защитени географски указания (ЗГУ);

Перспективи за периода след отпадане на квотната система

В краткосрочен план:

Въздействието върху млекопроизводството на равнище Европейски съюз

9. отбелязва, че анализът, направен за конференцията „Секторът на млякото и млечните продукти в ЕС: перспективите за развитие след 2015 г.“, проведена на 24 септември 2013 г., както и докладът COM 2014-2024 показват, че ръстът на млекопроизводството в ЕС зависи, на първо място, от световния пазар, който представлява едва 7 % от световното производство, но е много силно конкурентен. Млякото на прах съставлява 2/3 от количествата, доставяни от тримата основни износители: ЕС, Нова Зеландия и САЩ. ОИСР и ФАО прогнозира, че световното търсене на млечни продукти ще нараства с около 2 % годишно до 2023 г.; все още има необходимост от намиране и разработване на нови пазари, увеличаване на пазарния дял на ЕС в световен мащаб, гарантиране на справедлив достъп за износителите от ЕС и стимулиране на растежа на износа. Подобряването на трансфера на знания, научните изследвания, иновациите и мерките за подобряване на качеството и етикетирането ще донесе допълнителна добавена стойност на млечните продукти от ЕС и ще повиши конкурентоспособността им на вътрешния и на световния пазар;

10. посочва, че съгласно анализа от септември 2013 г. с течение на времето все по-голямо количество мляко, произведено в Европейския съюз, ще се преработва в продукти с по-висока добавена стойност за сметка на производството на непреработени продукти;

11. посочва, че в анализа се признава нарастващият дисбаланс в разпределението на добавената стойност по веригата за доставка на млечни продукти в полза на преработвателите;

12. отбелязва, че по всеобщо мнение премахването на квотите ще доведе до допълнителна концентрация на млекопроизводството в по-големите стопанства и в определени региони на ЕС;

13. посочва, че ЕС не разполага с оперативни инструменти, за да ограничи нестабилността на изкупната цена на млякото;

14. отбелязва също така, че голяма част от направените напоследък инвестиции в европейския сектор на млякото и млечните продукти са съсредоточени предимно в сушилите за мляко на прах, а не в преработката на млякото в продукти с висока добавена стойност, каквито са сирената (50 % за млякото на прах срещу 20 % за сирената ⁽¹⁾);

15. счита, че концентрацията на производството в по-големите стопанства сама по себе си не е гаранция за ефективност или доходи, както е видно от датския пример;

Предвидимото териториално въздействие и неговите вторични ефекти

16. отбелязва, че за периода след отпадането на квотната система редица проучвания ⁽²⁾ потвърждават концентрацията на млекопроизводство в най-производителните райони, с най-голяма гъстота на млекопроизводителни предприятия и най-ниски разходи за събиране на млякото, както и намаляването или изоставянето на производството на мляко в регионите в неблагоприятно положение или в уязвимите региони. Подчертава, че в тези региони — отдалечени, планински или най-отдалечени — производството на мляко е икономическа дейност, която трудно може да бъде заменена, а и има важна социална и екологична роля;

17. изразява съжаление, че липсват или са малко на брой конкретните проучвания за бъдещето на районите в неблагоприятно положение в случай на постепенно изоставяне на млекопроизводството, като в доклада на Комисията от 2014 г. се отбелязва единствено, че „все още е твърде рано за отчитане на значими последици от прилагането на Пакета за млякото в сектора на млякото в регионите в неблагоприятно положение“;

18. изразява съжаление по-специално във връзка с липсата на конкретни проучвания за регионите, в които производството на мляко е не само определящо за създаването и запазването на работни места, но има и стратегически ефект на лоста за други икономически сектори като туризма. За тези райони рядко има информация като брой стопанства и работни места на местно равнище и никога по отношение на приноса към обществените блага (качество на водата и ландшафта, биологично разнообразие, качество на продуктите, екотуризм, регионални пазари и др.) или като принос за другите икономически сектори;

19. отбелязва, че последните проучвания на Комисията и на експертите прогнозира, че по-бързо изоставяне на млекопроизводството в почти всички страни от източната част на Европейския съюз (с изключение на Полша), а отглеждането на млекодайна животни в тези страни често е основната селскостопанска дейност, и това следователно ще попречи на способността на селските райони да задържат населението си;

20. счита също така, че за „междинните“ райони за земеделие/животновъдство е необходимо спешно да се определи общата загуба на работни места, до която би довело изоставянето на производството на мляко в полза на зърнените култури;

⁽¹⁾ Доклад на Комисията *Prospects for EU agricultural markets 2014-2024* (Перспективи за селскостопанските пазари в ЕС за периода 2014 — 2024 г.), стр.

⁽²⁾ *Smooth Phasing out of the milk quotas in the European Union* (Плавно постепенно премахване на квотите за мляко в Европейския съюз). Проучване на *Progress Consulting and Living prospects* по поръчка на Комитета на регионите, ноември 2014 г.

21. подчертава, че съществуващите предпазни мрежи като публични интервенции и помощи за частно складиране не са подходящи инструменти за справяне с постоянната нестабилност или с криза в млечния сектор, утежнена допълнително от руското ембарго, което засяга особено силно балтийските държави и Финландия;

В средносрочен план:

22. отбелязва, че последните прогнози, публикувани от Европейската комисия, показват ограничено увеличаване на европейското производство въпреки премахването на квотите, по-специално поради все по-строгите ограничения, свързани с околната среда, в някои държави членки. Ръстът на производството през 2014 г. показва, че комбинацията на добра цена за млякото и благоприятна за производството на фураж година доведоха до значителен и напълно непредвиден излишък от мляко;

23. посочва, че според Комисията, средната цена на млякото би трябвало да е приблизително 350 EUR за тон през периода 2016 — 2024 г., с колебания между 300 и 400 EUR за тон през осем от десет години и още по-отчетливи колебания на две от десет години;

24. смята, че подобни колебания в цените, значителните смущения, до които те водят, както и несигурността, която поради тези смущения тегне над сектора на млякото и млечните продукти в европейското пространство, са несъвместими с осъществяването на значителни инвестиции в животновъдството и с установяването на нови производители и ще се усетят особено силно в планинските райони или в най-отдалечените региони, които се характеризират с по-големи ограничения и по-малки възможности за икономии от мащаба;

25. отбелязва освен това, че предприятията от Европейския съюз са изправени пред конкуренцията на други, немногочислени, но мощни световни износители (Нова Зеландия, САЩ, Австралия), които имат традиционен достъп до азиатските пазари и определяща тежест върху цените на световния пазар на млечни продукти;

26. счита, че нарастването на световния пазар не трябва да се смесва с нарастването на световното търсене, което е доста равномерно в средносрочен до дългосрочен план, докато световният пазар се развива по-несигурно, влияейки само на 7 % от производството и на излишъците на някои страни;

27. счита за неприемливо, че изкупните цени на млякото в Европа са толкова тясно обвързани с международните цени, при условие че 90 % от производството на Европейския съюз се усвоява на европейския пазар;

Рисковете и възможностите за сектора на млякото и млечните продукти в Европа, свързани с търговските споразумения в процес на обсъждане

28. счита, че търсенето на млечни продукти и възможностите за износ ще бъдат изложени на въздействието на различни споразумения за свободна търговия и регионални търговски споразумения, по които понастоящем се водят преговори;

29. отбелязва, че основният риск, произтичащ от тези споразумения за отглеждането на млекодайна животни в Европа и за потребителя, е понижаването на стандартите за качество и безопасност за европейските граждани, но също и непризнаването на ЗНП, за които настоява млечната промишленост;

30. счита също така, че споразумението, което понастоящем е предмет на преговори със Съединените американски щати, относно хармонизацията и значителното намаляване на митата, споменато в мандата на ЕС за водене на преговори, представлява възможности, но също и рискове за сектора на млякото и млечните продукти, по-специално заради митата за млечните продукти, които обикновено са много високи на европейско равнище, докато помощите за американските производители на мляко са увеличени със Закона за земеделието (Farm Bill) за периода 2014 — 2018 г.;

31. отбелязва, че Европейският съюз е пред сключване на споразумение за икономическо партньорство със Западна Африка, чиято цел е премахването на митата със страните от този регион за поне 75 % от неговия износ, включително и млякото на прах. Увеличеният износ от страна на Европейския съюз ще постави обаче под заплаха развитието на млекопроизводството и на малките млекопреработвателни предприятия в тези страни и ще ускори миграцията на населението от селските райони към градовете и към Европа;

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Да се използват пълноценно съществуващите на европейско равнище инструменти

Укрепване на спасителната мрежа

32. отбелязва, че в рамките на новата ОСП (2014 — 2020 г.) за сектора на млякото и млечните продукти се въвежда спасителна мрежа, съчетана с регулаторна рамка, позволяваща на Комисията да реагира при извънредни обстоятелства;

33. счита, че равнището на настоящата спасителна мрежа (217 EUR за тон) е прекалено ниско, за да може да окаже защита в случай на падане на цената на млякото;

34. предлага на Комисията да направи така, че интервенционната цена да отразява в по-голяма степен производствените разходи и да бъде по-добре адаптирана към промените на пазара. Непроменятата от 2008 г. интервенционна цена трябва да се преразглежда, за да се вземе под внимание увеличаването на производствените разходи и на разходите за суровини, и следва да се преразглежда редовно;

Подобряване на инструментите от пакета за млякото

35. отбелязва, че в държавите членки, които взеха решение за задължително сключване на договори с млекопроизводителите, учредяването на организации на производителите не доведе до постигане на целта, за която те бяха създадени, тъй като преработвателите продължиха да сключват договори непосредствено с производителите, налагайки им твърде краткосрочни договори, без гаранции за цени на млякото. Затова предлага, по примера на Квебек, вместо на преките договори между производителите и млекопреработвателните предприятия, да се наблегне на създаването на регионални или териториални организации на производителите, които да не зависят само от едно млекопреработвателно предприятие и да разполагат с много по-големи възможности за договаряне;

36. счита, че е от съществено значение да се засили ролята на организациите на производители, така че те да играят ясна икономическа роля в управлението на цените и на предлагането;

37. предлага да се подобри ефективността на сключването на задължителни договори, като уредбата обхваща целия сектор, включително големите търговски вериги;

38. предлага да се насърчава участието и включването на производителите в организации, които могат да преработват млякото, като по този начин се намали броят на звената в сектора;

39. предлага да се насърчава вътрешното потребление на млечни продукти в ЕС и да се приемат правила за етикетирание, предоставящи пълна информация относно произхода, метода на производство, използваните промишлени процеси и др.;

40. предлага да се забрани на сектора на търговията да използва практики, които водят до банализиране на млякото и млечните продукти, така че те да не бъдат използвани в търговската политика на този сектор като продукти за привличане на клиенти;

41. предлага да се подобри работата на Европейската обсерватория за наблюдение на пазара на мляко (European Milk Market Observatory) и да се предоставят необходимите средства, за да може обсерваторията да се превърне в реален инструмент за управление, а не само за последващо наблюдение. За тази цел към Обсерваторията на пазара на ЕС би било подходящо да се създаде ефективна система за ранно предупреждение за очертаващи се кризи на пазара. Затова е особено важно обсерваторията да предоставя данни всеки месец и по-детайлно отколкото държавите членки, за да се вземе предвид многообразието от ситуации в различните европейски региони. Комисията трябва да уведомява държавите членки и заинтересованите страни за ранните предупреждения и да взема незабавно всички необходими мерки;

Оползотворяване на мерките от първия стълб

42. припомня, че държавите членки могат да вземат решение за доброволно, обвързано с производството подпомагане на млекопроизводители до определен процент в рамките на своите национални пакети от първия стълб, и могат да предоставят плащания за райони с природни ограничения в размер до 5 % от националния пакет. За най-отдалечените региони на Европейския съюз разпоредбите на програмата POSEI („Програма със специални опции, предназначени за отдалечените и островните райони“) са разработени така, че да отчитат географските и икономическите ограничения на тези райони, а не за справяне с кризи, причинени от дерегулирането на пазара на мляко и млечни продукти;

43. счита, че за да се признае съществуването на допълнителни разходи за производство и преработка в най-отдалечените региони, е необходимо на програмата POSEI да се отпуснат допълнителни ресурси за компенсиране на млекопроизводителите за последиците, причинени от дерегулацията на пазарите, и за гарантиране на запазването на конкурентоспособността им спрямо производителите от останалата част на европейското пространство;

44. опасява се обаче, че, тъй като всяка държава може да направи собствен избор, ще се появи голямо разнообразие от видове и нива на подпомагане между животновъдите в Европейския съюз и често ще се преразпределят твърде малко средства в сравнение с разликите в разходите за производство;

Оползотворяване на мерките от втория стълб

45. отбелязва, че държавите членки могат да отговорят на специфичните потребности на сектора на млякото и млечните продукти със стратегически подход, като изготвят адаптирани тематични подпрограми, насочени, например, към ограничаване на реструктурирането на сектора на млякото и млечните продукти;

46. посочва, че подкрепата за районите с природни и други специфични ограничения предвижда увеличаване на компенсаторните плащания за пропуснати приходи и допълнителни разходи за производство;

47. смята, че тази разпоредба трябва да се прилага също и за млекопроизводителите в райони, засегнати от природни ограничения. Тези плащания имат особено значение за предотвратяване на изоставянето на обработваеми земи и обезлюдяването на селските райони;

48. отбелязва обаче значително намаляване на наличните бюджетни средства за политиката за развитие на селските райони в рамките на Европейския съюз, последиците от което биха били забавяне на модернизацията на малките земеделски стопанства, а това би им попретило да отговорят на изискванията в областта на опазване на околната среда;

49. с цел постигане на по-жизнеспособно бъдеще насърчава устойчивите инвестиции в стопанствата и дейностите за разширяване на земеделието, за да се подобри добивът на мляко и ефективността в стопанствата, например чрез по-добри доилни съоръжения, подобряване на техниките за разплод, на ИКТ системите, и за да се осигурят по-безопасни работни места; съответно подкрепя предприемането на допълнителни мерки от страна на Европейската комисия и ЕИБ за вливане на инвестиции и ликвидност в този сектор;

50. изразява опасение, че задължението за съфинансиране, приложимо спрямо мерките от втория стълб, ще доведе до големи различия между производителите, предвид разликите между бюджетните ресурси на държавите членки;

51. признава необходимостта от последователност на политиките на ЕС за справяне с въпросите, свързани с изменението на климата и продоволствената сигурност и препоръчва да се подкрепят най-ефективните по отношение на въглеродните емисии и най-устойчивите по отношение на околната среда системи за производство на мляко и млечни продукти;

52. препоръчва, в рамките на дългосрочен стратегически подход да се разработят мерки за подкрепа на млекопроизводството в регионите в неблагоприятно положение, като се укрепи правната рамка;

Други мерки

53. предлага укрепването на програмата „Схема за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения“ и изразява съжаление поради решението на Европейската комисия в работната ѝ програма за 2015 г. да отложи законодателното предложение, разглеждано понастоящем от Европейския парламент и Съвета, в очакване на резултатите от нова оценка на програмите „плодове в училищата“ и „мляко в училищата“;

54. счита, че предлагането на мляко в училищата би могло да окаже реално въздействие на регионално равнище, като се инициира целенасоченото снабдяване на органите на местно управление с местни продукти с високо екологично качество, в рамките на къси вериги на доставка, и би позволило да се възстанови връзката на децата със селското стопанство;

55. следва да се използват пълноценно мерките в областта на научните изследвания, за да се разработват иновативни високостойностни млечни продукти на пазари с висок растеж, като например лекарствени хранителни продукти и хранителни продукти за кърмачета и спортисти;

56. счита, че следва да се даде приоритет на научноизследователската и развойната дейност и на иновациите, за да могат преработвателите по-добре да се конкурират в международен план;

Примери за инструменти извън Европейския съюз

57. отбелязва, че в САЩ Законът за земеделието от 2014 г. преразглежда реда и условията за подпомагане на сектора на млякото и млечните продукти. Новата програма за защита на маржовете на печалба на млекопроизводителите предлага обезщетение, когато разликата между цените на млякото и разходите за фуражи спадне под определена стойност. С публични средства се гарантира минимален марж върху разходите за изхранване. Могат да бъдат избрани по-високи равнища на този марж, за сметка на производителите. Тези нови разпоредби, които не определят горна граница по отношение на големите стада, ще спомогнат за увеличаване на производството и износа на САЩ;

58. отбелязва, че в Канада адаптирането на производството към вътрешния пазар и индексацията на цената на млякото се основават по-скоро на реалните разходи за производство, отколкото на световните цени. Този механизъм води до далеч по-стабилни и по-високи цени на млякото, отколкото в Европа. Този инструмент за управление на предлагането се основава на организиране на производителите, обединени в една единствена пазарна служба за всяка провинция;

59. предлага Европейската комисия да почерпи опит от тези модели и да преосмисли вида подпомагане и системата на организация на млекопроизводителите по големи производствени области;

Предложения, направени на равнището на ЕС

60. отбелязва, че на 23 и 24 януари 2013 г. Комисията по земеделие на Европейския парламент прие компромисно изменение по доклада Dantin (за единната ООП) относно механизъм, който предвижда в случай на сериозна криза подпомагане на производителите, които доброволно намалят производството си;

61. предлага създаването на европейска обсерватория за новосъздадените предприятия, която да анализира данните, свързани с новите предприятия в сектора на млякото и млечните продукти;

62. отбелязва, че програмата за отговорно поведение на пазарите, предложена от European Milk Board (Европейската организация на асоциациите на млекопроизводителите) и предназначена за прилагане в случаите, когато балансът на пазара на мляко е застрашен, е гъвкаво предложение, несвързано с високи разходи, което следва да бъде проучено и оценено с оглед на неговата приложимост и ефикасност, като за тестова година се вземе 2014 г.;

63. тъй като доброволните кодекси за добри практики не действат, препоръчва на Европейската комисия да представи предложения, за да се гарантира, че всички участници във веригата на хранителни доставки, включително на прясно мляко и млечни продукти, се третират справедливо, и за да се ограничат всякакви антиконкурентни практики, които не са съвместими с поддържането на устойчиви вериги на доставки;

64. си задава по-специално въпроси относно възможностите за осъществяване на такова предложение, предлагани от Общия регламент за ООП, по-конкретно в членове 219, 221 и 222;

Заключение

65. припомня, че в редица държави членки и региони млекопроизводството е основен стълб на регионалната икономика и на добавената стойност на селското стопанство. Преработката на млякото в множество сирена, благодарение на хилядолетните специфични традиции във всеки регион и на всяка европейска нация, решително допринася за идентичността на териториите и за положителния имидж на европейската хранително-вкусова промишленост по света. Освен това производството на сирена допринася за запазване на заетостта в селските райони, гарантира опазването на ландшафта и ограничава загубата на земеделски земи вследствие на урбанизацията;

66. препоръчва на европейските институции да разработят спешно гъвкави и ефективни инструменти за стабилизиране на пазара на мляко, а по този начин и на доходите на млекопроизводителите във времена на криза, включително чрез повишаване на ефикасността на мерките за управление на риска, по-специално на тези, които имат за цел стабилизиране на доходите срещу колебанията в пазарните цени и гарантиране на цената на млякото; за да се гарантира сигурността на храните, е необходимо опростяване, намаляване на бюрокрацията и премахване на административната тежест;

67. препоръчва на органите на ЕС да насърчават износа за трети държави на европейски млечни продукти под официалните знаци за качество (ЗГУ, ЗНП и др.), да поощряват инвестиции в логистични платформи за износ, да подкрепят обучението на специалистите, както и да насърчават мерки за популяризиране, насочени към нововъзникващите пазари;

68. препоръчва на органите на ЕС да засилят защитата на продуктите със ЗНП и ЗГУ в рамките на международните споразумения в процес на изготвяне, също и с цел борба срещу фалшифицирането и имитацията на европейските продукти;
69. по отношение на планинските млекопроизводителни райони, както и на млекопроизводителните райони северно от 62-рия паралел, призовава за сближаване на компенсаторните плащания за неблагоприятни природни условия, възстановяване на помощта за събиране на млякото (съфинансирана от бюджета на общата селскостопанска политика) и подкрепа на популяризирането и развитието на обозначението „планински“ за млечните продукти, при условие че е налице достатъчно равнище на продоволствена независимост;
70. настоява за машабен план за развитие на селските райони в балтийските държави, България, Румъния, Словения, голяма част от Полша и Гърция. Тези страни разполагат с малки стада, млекопроизводството все още е основна дейност за по-голямата част от стопанствата, чието бъдеще изглежда изложено на риск след премахването на квотите, а днес животновъдството е структурната основата на селските райони.

Брюксел, 16 април 2015 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA
