

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«, og
- »Forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter«<sup>(1)</sup>

(98/C 407/33)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Seppo Kallio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 101 stemmer for, 2 imod og 13 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Europa-Kommissionen offentliggjorde i juli 1997 et Agenda 2000-forslag vedrørende landbrugspolitikken for årene 2000-2006. Forslaget blev i marts 1998 nærmere præciseret med forslag til forordninger, som indeholdt væsentlige ændringer i forhold til forslaget fra juli 1997. Reformen er en videreførelse af landbrugsreformen fra 1992, hvor priserne for en række landbrugsprodukter blev sænket. Den nu foreslåede reform indeholder endnu en kraftig nedsættelse af de institutionelle priser og en delvis stigning i den direkte støtte. Ud over specifikke forslag for de enkelte sektorer indeholder Agenda 2000 også forslag vedrørende horisontale spørgsmål, EU's udvidelse, budgettet og strukturforordningen. Disse spørgsmål tages der kun stilling til her, i det omfang de har væsentlig indflydelse på mælkesektoren.

1.2. Kommissionen begrundede nødvendigheden af reformen med nogle problemer i den fælles landbrugspolitik, som man kun delvis har haft held til at løse med 1992-reformen. Der er bl.a. tale om en ulige fordeling af støtten, idet den ikke primært kommer de mest ugunstigt stillede regioner og producenter til gode. Dette har ifølge Kommissionen resulteret i, at landbrugserhvervet i mange regioner er blevet reduceret med heraf følgende skadevirkninger. Samtidig har koncentrationen af produktionen i bestemte områder ifølge Kommissionen ført til anvendelse af alt for intensive produktionsmetoder, hvilket i visse tilfælde ligefrem har skabt et negativt billede i offentligheden.

1.3. Kommissionen har også begrundet reformens nødvendighed med ydre faktorer, bl.a. EU's udvidelse, der gør de foreslåede markedsforanstaltninger og foren-

klinger desto mere påkrævet. Også forpligtelserne over for Verdenshandelsorganisationen (WTO) og den kommende forhandlingsrunde skaber et pres, ligesom Europa påvirkes af den internationale markedssituation og verdensmarkedspriserne.

1.4. Kommissionen fremlægger følgende centrale forslag på mælkeområdet: Det foreslås, at kvoteordningen opretholdes indtil den 31. marts 2006. Kommissionen foreslår en tillægskvote på to procent til fordeling blandt unge producenter og producenter i ugunstigt stillede bjergområder med én procent til hver kategori. Interventionspriserne for mælk foreslås sænket med 15 % og indikativpriserne med 17 % over en fireårsperiode fra den 1. juli 2000. Forslaget fastsætter støttepriserne for hele indfasningsperioden. Den foreslåede prisnedsættelse er 5 procentpoint større end i forslaget fra 1997. Der kompenseres delvis for prisnedsættelsen med en malkekopræmie og med støtteordningerne for silomajs, der nu, til forskel fra 1997-forslaget, foreslås bevaret. Opretholdelse af støtteordningen for silomajs anføres som årsag til en større prisnedsættelse.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Denne udtalelse kan ses som en præcisering af den udtalelse, ØSU vedtog den 10. og 11. december 1997, idet der nu tages hensyn til de vigtigste af de ændringer, der er kommet til med forordningsforslagene fra marts 1998. Efter ØSU's opfattelse er forslaget fra marts 1998 på visse punkter endog sværere at godtage end forslaget fra juli 1997. ØSU foreslår således, at Kommissionen går videre med udarbejdelsen af forslaget, idet den tager hensyn til synspunkterne i denne udtalelse.

2.2. ØSU støtter Kommissionens forslag om at opretholde kvoteordningen, men mener samtidig, at Kommissionen bør give et klarere billede af kvoteordningens

<sup>(1)</sup> EFT C 170 af 4.6.1998, s. 38-60.

skæbne efter den 31. marts 2006. Kvoteordningen og navnlig kopræmieordningen er af stor økonomisk betydning for mælkeproducenterne. Desuden vil EU's udvidelse mod øst påvirke den fremtidige mælkepolitik. Det nuværende forslag overlader for meget til fantasien og vanskeliggør mælkeproducenternes og industriens langsigtede planlægning.

2.3. Kommissionen bør tage hensyn til de kvoteproblemer i regioner med underproduktion, som visse medlemsstater har gjort opmærksom på, således at den stabile situation på EU's mælkemarked kan bevares.

2.4. Efter ØSU's opfattelse er den foreslåede prisnedsættelse på det indre marked stor, når man betænker, at der ikke foregår nogen diskussion af betydning om fødevarerpriserne. ØSU finder, at tyngdepunktet i Kommissionens forslag i høj grad ligger på den internationale konkurrenceevne, og at forslaget ødelægger forudsætningerne for den europæiske landbrugsmodel. Agenda 2000 tager ikke i tilstrækkeligt omfang sigte på at skabe et miljøvenligt, alsidigt og bæredygtigt landbrug, der samtidig giver landmændene en rimelig indkomst.

2.5. Efter ØSU's opfattelse skal mælkeproducenterne i forskellige regioner have fuld og ligelig kompensation for prisnedsættelsen. Det er navnlig mælkeproducenter og mejeriindustri i ugunstigt stillede bjergregioner og i regioner, som ikke kan få gavn af støtteordningen for silomajs, der rammes, hvilket medfører tab af arbejdspladser dér, hvor behovet er størst, og hvor der er få alternativer.

2.6. ØSU er ikke sikker på, at en nedsættelse af støttepriserne vil føre til lavere forbrugerpriser og dermed øget forbrug. På dette område bør Kommissionen have et hurtigt og effektivt overvågningssystem til rådighed.

2.7. ØSU mener ikke, at Kommissionens forslag løser de — navnlig interne — problemer, som man begrundet reformen med. I begrundelserne nævnes den ulige fordeling af støtten, som dermed ikke primært kommer de mest ugunstigt stillede regioner og producenter til gode. Støtteordningen for silomajs gavner f.eks. især gunstigt stillede regioner, og der fremlægges ikke noget forslag om støtte med samme økonomiske tyngde til regioner, hvor der ikke kan dyrkes majs, og madvanerne er anderledes.

2.8. ØSU kræver, at en ordning svarende til støtteordningen for silomajs indføres i de regioner, hvor man

af klimatiske årsager eller pga. det lokale mælkeproduktionsystem ikke kan drage nytte af støtteordningen for silomajs. Med henblik på at sikre en bæredygtig udvikling inden for landbruget bør man være særlig opmærksom på prisforholdet mellem forskellige typer grovfoder. Dette problem er særlig stort i nordlige og andre ugunstigt stillede regioner, hvor græssets ringe konkurrenceevne i forhold til korn er mest udtalt. Mælkeproduktionen bør være lige rentabel, hvad enten den er baseret på majs, græs eller andre typer grovfoder end korn. De løsninger, der vælges, skal ligge i forlængelse af beslutningerne fra Luxembourg-topmødet.

2.9. ØSU føler sig ikke overbevist om, at forslaget rent faktisk indebærer en forenkling af markedsordningen og dermed opfylder Kommissionens målsætning. Nogle af de foreslåede detaljer kræver komplekse administrative systemer.

2.10. ØSU ønsker især at fremhæve, at mælkesektoren er landbrugets største delsektor. Der produceres mælk i alle regioner, og mælkeproduktion har stor betydning i de ugunstigt stillede regioner i de fleste europæiske lande.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1. Kvoteordningen

3.1.1. Medlemsstaterne ser meget forskelligt på kvoteordningen. En afvikling af ordningen støttes hovedsagelig af lande, hvor mælkeproduktionsstrukturen og de naturlige forhold er gunstige, og eksporten spiller en vigtig rolle. En afvikling støttes til dels også af de lande, der ikke er selvforsynende. Omvendt støttes ordningens bevarelse af lande, hvis mælkeproduktionsstruktur og naturforhold gør, at konkurrenceevnen er svag. De, der forsvare kvotesystemet, mener, at en fjernelse af kvoterne primært vil øge produktionen i de »billige« regioner til skade for de »mindre billige« regioner. En øget produktion vil medføre lavere priser og vanskeliggøre situationen for alle producenter, men især for producenter i ugunstigt stillede regioner.

3.1.2. Kvoteordningen berøres også af den planlagte udvidelse af EU. Det skal bemærkes, at de nye medlemsstater har mulighed for at øge mælkeproduktionen betydeligt, hvis de tager ny teknologi og nye produktionsmetoder i anvendelse. Desuden vil det nuværende prissystem fremme en produktionsvækst i de nye

medlemsstater. Hvis kvoterne fjernes og prisen falder, kan det skabe en vanskelig situation for de nye medlemsstater. Dette kan have en forstyrrende indvirkning på markedets ligevægt.

3.1.3. Kommissionens forslag til en europæisk landbrugsmodel afviger fra de modeller, man finder hos vore største konkurrenter. Den foreslåede model tillader en moderat udvikling i produktionsmængden og bidrager dermed også til prisstabiliteten. Selvom kvoteordningen har sine svagheder, har den skabt en stabil markedssituation. Mælkesektorens andel af EU's samlede landbrugsbudget er faldet kraftigt.

3.1.4. Kommissionen foreslår, at kvoterne og kopræmierne knyttes sammen i en præmieenhedsmodel. Denne sammenkobling kan betyde, at den økonomiske værdi af kvoten bliver større. Lande med en lav gennemsnitlig ydelse anser præmieenhedsmodellen for uretfærdig. Producenter, der udvider deres produktion og ønsker en større kvote, kan imidlertid ikke vide, om det kan betale sig at få kvoten og dermed kopræmierne hævet i Agenda 2000-perioden, eller om det er bedre at vente til bagefter. Denne usikkerhed bør fjernes.

3.1.5. ØSU støtter kun en forhøjelse af kvoterne, hvis markedssituationen tillader det. ØSU støtter Kommissionens forslag om særlige ordninger for unge producenter, f.eks. i form af kvoteforøgelser, men efter ØSU's opfattelse vil de forhøjede kvoter til bjergområderne ikke have samme positive indvirkning på rentabiliteten i ugunstigt stillede regioner som støtteordningen for silomajs har andre steder. Kommissionen bør navnlig ved hjælp af interne ordninger løse de kvoteproblemer, som visse medlemsstater har peget på, således at stabiliteten på markedet ikke svækkes i hele EU-området.

3.1.6. Idet ovenstående synspunkter understreges, støtter ØSU en forlængelse af kvoteordningen indtil 2006, eftersom denne ordning har vist sig at være en vigtig og velfungerende styringsmekanisme på markedet.

## 3.2. Prissænkningen

3.2.1. Kommissionen foreslår, at nedsættelsen af interventionspriserne med 15 % og indikativpriserne med 17 % skal ske i fire trin, hvilket indebærer en stramning i forhold til den prisnedsættelse på 10 %, der blev foreslået i juli 1997. Kommissionen begrundet skærpelsen med en forbedring af mælkeprodukternes konkurrenceevne samt med, at mælkekvoterne øges, og støtteordningen for silomajs opretholdes. Desuden gør EU's udvidelse en ny markedsordning — som også omfatter en prissænkning samt mulighed for at afskaffe eksportstøtten for visse produkter en gang i fremtiden — desto mere påkrævet.

3.2.2. ØSU har i sin udtalelse fra december 1997 støttet målsætningerne om at forbedre konkurrenceevnen, for så vidt mælkeproducenternes indkomst stabiliseres, og mælkeproduktionen kan opretholdes i alle dele af EU, ikke mindst i ugunstigt stillede regioner og bjergområder. Betingelserne i ØSU's tidligere udtalelse er ikke opfyldt med prisnedsættelsen og kompensationen i det foreliggende forslag, navnlig ikke med hensyn til at stabilisere indkomsten hos mælkeproducenter i ugunstigt stillede regioner og bjergområder. Efter ØSU's opfattelse bør den direkte indkomststøtte øges. Hvis Rådet går i retning af den af Kommissionen foreslåede ordning (prisenedsættelse — udligningsbetalinger for køer — forhøjelse af kvoterne), er en fuldstændig kompensation for prisnedsættelsen absolut påkrævet.

3.2.3. ØSU mener ikke, at en prissænkning vil skabe øget forbrug. Mange lande har et højt forbrug af mælkeprodukter, og hvad de basale produkter angår er prisfleksibiliteten meget ringe. Efter ØSU's opfattelse rammer en sænkning af priserne først og fremmest mælkeproducenterne, mens det — navnlig på det indre marked — primært er detailhandelen, der drager nytte af en prisnedsættelse. Kommissionen bør fremlægge yderligere belæg for, at en sænkning af prisen påvirker markedet og forbruget.

3.2.4. En lavere pris vil lette nye medlemsstaters adgang til EU. Ansøgerlandenes priser på mælkeprodukter er generelt klart lavere end de nuværende medlemsstaters. Den foreslåede betydelige sænkning af priserne og den kun delvise kompensation herfor gør, at der bliver penge til overs til ordninger i forbindelse med de nye medlemsstaters optagelse. Efter ØSU's opfattelse må en udvidelse af EU ikke ske på bekostning af landbruget i de nuværende medlemsstater. EU's udvidelse bør kunne ske inden for rammerne af den foreslåede stramme budgetplan.

3.2.5. Hensigten med at sænke priserne er at forbedre konkurrenceevnen for EU's mælkeprodukter på verdensmarkedet. De foreslåede priser kan ikke engang i de billigste lande dække produktionsomkostningerne. ØSU mener ikke, at omfanget af den af Kommissionen foreslåede prissænkning er tilstrækkelig begrundet. Man kan desuden betvivle, at reformens målsætninger virkelig kan indfris med den foreslåede prissænkning. Det er vigtigt at forbedre konkurrenceevnen for EU's mælkeprodukter på verdensmarkedet, men man bør ikke glemme, at ca. 90 % af EU's mælkeproduktion sælges på det indre marked. EU's store enhedsmarked er helt afgørende for rentabiliteten i mælkesektoren.

### 3.3. *Kompensationen*

3.3.1. Ifølge Kommissionens forslag skal der betales en basispræmie og en supplerende præmie for malkekøer og som kompensation for de lavere priser desuden en oksekødspræmie. Efter ØSU's opfattelse bør der være tale om fuld og vedvarende kompensation til alle.

3.3.2. Det er ØSU's opfattelse, at basispræmien for malkekøer, der er beregnet på grundlag af den gennemsnitlige ydelse i EU, teknisk set er en rimelig måde at yde kompensation for den sænkede mælkepris til de enkelte bedrifter, når kompensationen ikke kan betales på en enklere måde via mælkens pris. ØSU kan dog ikke acceptere, at denne kompensation, der er tiltænkt alle producenter, ikke er forhøjet i forhold til forslaget fra juli sidste år, når mælkeprisen nu sænkes yderligere.

3.3.3. Efter ØSU's opfattelse har Kommissionen gjort det rigtige ved at overlade det til de enkelte medlemsstater at afgøre, om betalingen af den ekstra præmie skal ske i form af en dyrepræmie eller som arealstøtte. Her afviger det nye forslag fra det forslag, der blev fremlagt i juli 1997. Den enkelte medlemsstat får således et vist spillerum til at udbetale en del af denne direkte støtte på sin egen foretrukne måde. Her er tale om en snigende renationalisering af landbrugspolitikkerne. Det vil med stor sikkerhed føre til konkurrenceforvridninger medlemsstaterne imellem og mellem regioner inden for samme medlemsstat, et aldeles bemærkelsesværdigt forhold på baggrund af selve princippet om et europæisk enhedsmarked.

3.3.4. Kravet om vedvarende græsarealer er ifølge definitionen ikke relevant i alle medlemsstater, hvorfor ØSU foreslår, at definitionen også fremover skal omfatte midlertidige græsarealer. Problemet vedrører navnlig de nordlige dyrkningsområder, hvor græsarealerne pga. kort vækstperiode og frostskafer må fornyes med bestemte årsintervaller.

3.3.5. Ifølge Kommissionens forslag skal baggrunden for de lavere oksekødspriser ses i malkekopræmierne og den supplerende støtte via de nationale puljer. Efter ØSU's opfattelse er malkekopræmien, der er omvendt proportional med køernes gennemsnitsydelse, et kunstigt udgangspunkt, hvis man vil yde en retfærdig kompensation for den lavere kødpris. Efter ØSU's opfattelse bør Kommissionen bestræbe sig på at finde et enklere system, der på en mere retfærdig måde kobler støtten til den enkelte bedrift sammen med den solgte mængde oksekød. Under forbehold af de ændringer af betingelserne for græsarealer uden for omdrift, der foreslås i det foregående punkt, støtter ØSU Kommissionens forslag om fordeling af supplerende støtte på en

nationalt set mere hensigtsmæssig måde ud fra antallet af præmiekøer eller areal. ØSU kan imidlertid ikke acceptere, at støtten reduceres i forhold til forslaget fra juli 1997.

3.3.6. Kommissionen har foreslået, at såvel mælkesom kødproducenter delvis kompenseres for opretholdelsen af støtteordningen for silomajs. Det er ØSU's opfattelse, at der for de regioner, der ligger uden for majszone, bør skabes en støtteordning for grovfoder, som gør det prismæssigt i stand til at konkurrere med den støttede majs. Dette problem kunne f.eks. løses ved at hæve den nationale pulje. Eftersom udgifterne til foder udgør en væsentlig del af omkostningerne i forbindelse med mælkeproduktion, må der absolut gøres noget af hensyn til den fri konkurrence på markedet for mælkeprodukter. Kommissionen bør også gribe ind over for det problem, man har i visse ugunstigt stillede regioner for så vidt angår prisforholdet mellem forskellige typer foder, idet prisen for køernes grovfoder fortsat ligger væsentligt over EU's kornpris. Disse ugunstigt stillede regioner omfatter regioner i Norden, regioner med høje eller lave bjerge, eller andre typer ugunstigt stillede regioner, som findes i de fleste producentmedlemsstater, hvor intensiv avl baseret på silomajs ikke er mulig.

3.3.7. Efter ØSU's opfattelse kan den foreslåede supplerende kvote til bjergområder, som ikke udløser præmieandele, ikke ses som en retfærdig kompensation for opretholdelsen af støtteordningen for silomajs. Den supplerende kvote tager navnlig sigte på fjerntliggende regioner, der slås med rentabilitetsproblemer og først og fremmest har behov for rentabilitetsforbedrende elementer, der kan forhindre en produktionsnedgang. ØSU mener ikke, at det »ekstraarbejde for lavere løn«, der skabes mulighed for i bjergområderne, kan sammenlignes med støtteordningen for silomajs i de begunstigede majsområder, hvis hensigten er at yde kompensation for den lavere mælkepris.

### 3.4. *Andre særlige bemærkninger*

3.4.1. ØSU ser med interesse på Kommissionens forslag om at give medlemsstaterne frihed med hensyn til visse præmier. ØSU finder det positivt, at man tager bedre hensyn til særlige regioner og karakteristika. Resultatet må dog ikke blive, at den indkomst, mælkeproducenterne får i form af støtte, efterhånden beskæres nationalt via en decentral model, eller at der skabes konkurrenceforvridning.

3.4.2. ØSU ser positivt på Kommissionens forslag til en europæisk landbrugsmodel. Den nu foreslåede reform er dog delvis i strid med målsætningerne i denne model, hvorfor ØSU tvivler på, at det foreliggende forslag er den rigtige vej at gå. Hvordan kan man i Europa have et internationalt konkurrencedygtigt landbrug, der kun

får begrænset støtte, samtidig med, at man opretholder miljøvenlige produktionsmetoder, der afspejler traditionsrigdommen? Desuden skal ændringerne, ifølge Kommissionen, ske, samtidig med at landmændenes indkomstniveau sikres. I øvrigt stiller den europæiske detailhandel til stadighed krav over for fødevarerindustrien og producenterne om værdiforøgende faktorer og truer med billig import fra det globale marked, når omkostningerne bringes på bane. Efter ØSU's opfattelse kan Kommissionen ikke få det hele på én gang. Som verdens største mælkeproduktionsområde bør EU målbevidst forsvare den europæiske landbrugsmodel, som hovedsagelig er baseret på familiebrug, og hvor landbruget på en bæredygtig måde er tilpasset forholdene i den enkelte region med produktion af sikre fødevarer og bevarelse af landbrugets og landdistrikternes livskraft og alsidighed for øje.

3.4.3. ØSU mener, at reformen af den fælles markedsordning for mælk bør sætte EU i stand til at bevare sine markedsandele på EU's og det internationale mælkeproduktmarked. For at fremtidssikre mælkesektoren i EU må en reform af markedsordningen for mælk indføre økonomisk fleksibilitet i den gældende mælkeordning for især at gøre det muligt at eksportere yderligere mængder mælkeprodukter uden restitution

takket være opnåelsen af en råvare (for marginale mængder) til en billigere pris.

#### 4. Konklusioner

4.1. Efter ØSU's opfattelse er der i den reform på mælkeområdet, der er foreslået i marts 1998, endnu detaljer, der skal arbejdes videre med, idet det foreliggende forslag ikke vil kunne sikre mælkesektorens fremtid. Efter ØSU's opfattelse kan forslaget ikke godkendes i sin nuværende form, eftersom det hverken ligger i forlængelse af beslutningerne fra Luxembourg-topmødet eller opfylder de overordnede målsætninger, som Kommissionen selv har opstillet for Agenda 2000. ØSU kræver, at mælkeproducenterne kompenseres 100 % for deres indtægtstab.

4.2. Endelig mener ØSU at iværksættelsen af en sådan reform ville gøre producenterne indkomstmæssigt afhængige af denne direkte støtte, hvis opretholdelse af mindst to grunde ikke er sikret:

- den budgetmæssige udgift;
- indførelsen af begrebet »præmieko« indebærer, at den direkte støtte udbetales i forhold til den producerede mængde mælk.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*