

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:**

- »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1255/1999 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter« (2003/0011 CNS), og
- »Forslag til Rådets forordning om en afgift på mælk og mejeriprodukter« (2003/0012 CNS)

(KOM(2003) 23 endelig — 2003/0011 + 0012 (CNS))

(2003/C 208/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. februar 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 37, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Bernd Voss til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 399. plenarforsamling den 14. og 15. maj 2003, mødet den 14. maj, følgende udtalelse med 77 stemmer for, 13 imod og 17 hverken for eller imod.

**1. Indledning**

1.1. Med Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 blev der indført en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. De væsentlige markedsinstrumenter er fælles priser, statslig intervention, privat oplagring, støtte til det indre forbrug, eksportrestitutionsordning samt den mælkevoteordning, der blev indført i 1984, hvor der blev produceret alt for mange mælkeprodukter i Fællesskabet. Mælkevoteordningen skulle støtte produktionsprisen og samtidig begrænse produktionen og udgifterne.

1.2. Selv om der nu er færre mejeriproducenter, har malkekvægsbedrifterne kunnet opretholdes i de ugunstigt stillede områder siden indførelsen af kvoteordningen. Ifølge Eurostat er næsten 50 % af mejeriproducenterne lokaliseret i de ugunstigt stillede områder, hvor ca. 38 % af malkekøerne befinder sig.

1.3. I forbindelse med den reform af den fælles landbrugs-politik, som Det Europæiske Råd i Berlin vedtog i marts 1999, blev det for mejerisektoren fastlagt, at mælkevoteordningen skulle forlænges til 2008, at interventionsprisen skulle nedsættes med 15 % fra mejeriåret 2005/2006, at der skulle indføres direkte betalinger, samt at kvoten fra 2005 skulle forhøjes med ca. 2,4 %. Enkelte medlemsstater fik allerede i 2000 tilladelse til at forhøje kvoten med 0,9 %. Derudover blev Kommissionen også anmodet om inden for rammerne af midtvejsrevisionen at udarbejde en rapport om konsekvenserne af reformtiltagene samt om at fremsætte forslag angående mejerisektoren efter 2008.

1.4. Den 10. juli 2002 foreslog Kommissionen i en rapport om mælkekvoter (SEK(2002) 789 endelig) fire alternativer som grundlag for midtvejsrevisionen:

Alternativ 1: Videreførelse af Agenda-2000-foranstaltningerne indtil 2015 (ingen reformtiltag derudover);

Alternativ 2: Gentagelse af Agenda-strategien (yderligere nedsættelse af interventionspriserne og yderligere kvoteforhøjelse med 3 %);

Alternativ 3: Indførelse af en dobbelt kvoteordning (en nedsat A-kvotefor det indre marked i EU og en ubegrænset C-kvotefor produktion på verdensmarkedsvilkår);

Alternativ 4: Afskaffelse af kvoten fra 2008 og nedsættelse af interventionsprisen med yderligere 25 %.

1.5. Over halvdelen af de 1,7 mio. landbrug i EU med kvæghold indbefatter malkekvæg (1997). Mejerisektoren beskæftiger, inklusive forarbejdning, 2 mio. mennesker. I de fleste medlemsstater og på EU-plan er mælkeproduktionen den vigtigste aktivitet på landbrugsområdet. På EU-niveau står mejerisektoren alene for omkring 14 % af den samlede landbrugsproduktion. Heraf tegner produktionen sig for 38 mia. EUR og forarbejdningen 80 mia. EUR. I græslandsområder hidrører næsten 80 % af landbrugets nettoudbytte fra mælkeproduktionen.

1.6. Historisk har kvæghold og anvendelsen af græsarealer i høj grad været med til at skabe kulturlandskabernes mangfoldighed i Europa. Både forskellige regionale jord- og klimaforhold samt de forskellige udnyttelses- og driftsformer har ført til en stor mangfoldighed i kulturlandskabet. Malkekvæg repræsenterer trods stigende anvendelse af kraftfoder den

vigtigste udnyttelse af græsarealet i Mellemeuropa. Den store betydning, som malkekvæghold har for økologien, kommer også til udtryk ved det store antal økologiske malkekvægsbedrifter i nogle lande.

1.7. Et yderligere særtræk er mælkeproduktionens regionale mangfoldighed og den usædvanligt høje kvalitet, der samtidig karakteriserer malkekvægholdet i Europa. Den europæiske mælkeproduktion og -forarbejdning kendetegnes ved en høj teknologisk standard.

1.8. Økonomisk er der stor sammenhæng mellem malkekvæghold og oksekødsproduktion. Hvis interessen falder for opfedning af kvæg (f.eks. på grund af faldende priser eller ved afkobling af præmier), vil priserne for kalvekød, bliver presset og mælkeproducenternes indkomst falde.

## 2. Indholdet af forslaget til reform

2.1. Kommissionen foreslår, at den gældende mælkekvoteordning skal videreføres og således ikke bare gælde til 2008, men til mejeriåret 2014/2015.

2.2. Den metode, der blev indført i 1984, og som indebærer, at der betales en afgift på de indsamlede mælkemængder (115 % af indikativprisen) og mælkemængder solgt direkte til konsum, som ligger over en vis garantitærskel (kvote), bør bevares. Der fastsættes derudover for hver medlemsstat en specifik samlet garantimængde med et referencemælkefedtindhold.

2.3. De reformer, der blev besluttet i forbindelse med Agenda 2000, skal fremskyndes et år og dermed gennemføres i 2004/2005, da der uventet er stillet budgetmidler til rådighed til en reform af mejerisektoren.

2.4. Som et supplement til alternativ 3, der nævnes i rapporten om mælkekvoter, skal medlemsstaternes nationale mælkekvoter forhøjes med 1 % i 2007 og 2008.

2.5. Den oprindeligt forudsatte faste prisnedsættelse på 15 % (nedsættelse på 5 % årligt i tre omgange) vil blive afløst af asymmetriske nedsættelser af interventionsprisen over 5 år. Overordnet svarer denne nedsættelse af priserne for skummetmælkspulver på 17,5 % og af priserne for smør på 35 % til en samlet nedsættelse over 5 år af EU's indikativpris for mælk på 28 %, dvs. en nedsættelse af den aktuelle pris på 30,98 cent pr. kg. til 22,21 cent pr. kg.

2.6. For interventionsopkøb af smør foreslår Kommissionen en øvre grænse på 30 000 ton. Ved overskridelse af denne mængde kan der foretages køb i forbindelse med indkaldelse af tilbud.

2.7. I 2007 og 2008 foretages en delvis kompensation for prisnedsættelserne gennem direkte betalinger til mælkeproducenterne. Den delvise kompensation for prisnedsættelsen stiger fra 2004-2008 fra 0,575 cent pr. kg. til 2,874 cent pr. kg.

2.8. Supplerende nationale kompensationsgrænser for mælk kan også overføres til individuelle referencemængder eller kan udbetales på anden vis. I alt andrager udligningsbetalingerne i 2008 således ca. 4,17 cent pr. kg mælk, hvilket svarer til en delvis kompensation på knap 50 %.

2.9. Fra starten af reformen (2004) afkobles de direkte betalinger, der i stedet erlægges som arealbetingede betalinger pr. bedrift. Disse baseres på de hidtidige betalinger til de enkelte bedrifter.

2.10. I modsætning til de andre markedssektorer ligger datoen for beregning af mælkepræmien ikke i datiden, men i fremtiden (31. marts 2004).

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. De gennemsnitlige produktionsomkostninger for mælk andrager i EU 30-35 cent pr. kilo mælk, men kan dog afhængig af beliggenhed, klima, landbrugsstruktur og kvoteomkostninger ligge væsentligt over 45 cent pr. kilo. Den ensidige støtte til foderomkostninger, der siden 1992 er blevet ydet til agerbrug, er konkurrenceforvridende. På grund af den støtteberettigede dyrkning af ensilage af hele planter (silomajs) er bedrifter med græsningsarealer på grund af foderomkostningerne indtil videre blevet stillet økonomisk ringere end agerbrugsbedrifter.

3.2. EØSU har i forskellige udtalelser om multifunktionalitet og om den europæiske landbrugsmodel peget på betydningen af produktion af mælk<sup>(1)</sup>. Samfundets og især de europæiske forbrugeres krav til produktkvalitet, produktionsforhold og sikring af produktionssted kræver en særlig beskyttelse af mælkeproduktionen mod produkter udefra.

3.3. EØSU støtter Kommissionens forslag om at videreføre mælkekvoteordningen efter 2008, da en ophævelse af kvoteordningen vil føre til en stigning i produktionen og til et uforudsigeligt prisfald. Producentens indtægter vil trods delvist faldende udgifter (til forpagtning af kvoter) gå drastisk tilbage samtidig med, at flere bedrifter vil blive nedlagt, da der særligt i græslandsregioner ikke er nogen økonomiske alternativer til

(1) EFT C 368 af 20.12.1999, s. 76-86.

mælkeproduktion. Dette vil få katastrofale konsekvenser for målet om et bredt anlagt landbrug og for bevarelsen af græsjord, der bør beskyttes af hensyn til miljøet.

3.4. EØSU fastslår, at kun 6 % af mælkeproduktionen på verdensplan forhandles på de såkaldte verdensmarkeder. Den globale efterspørgsel efter mælk og mælkeproduktion er ganske vist svagere tiltagende. Men det såkaldte verdensmarked har med et årligt handelsvolumen på p.t. omkring 30 mio. ton kun en meget lille absorberingskapacitet. Forskellige produktionsomkostninger og krav medfører, at mælkeproduktionen i EU stilles ugunstigt i forhold til visse andre regioner (f.eks. Stillehavsområdet og Sydamerika), således at disse regioner leverer flere og flere massevarer på verdensmarkedet. I EU er der dog stadig vækstmarkeder inden for kvalitetssegmenter med en høj forædlingsgrad.

3.5. EØSU er ikke enig med Kommissionen i, at der er en voksende absorberingskapacitet på de nationale og internationale markeder med hensyn til europæiske mælkeprodukter. Tværtimod sker der snarere en kraftig indskrænkning af markedet på grund af:

- et større globalt udbud af mælkeprodukter;
- lavere efterspørgsel på grund af en langsommere stigning i købekraften;
- en normalisering af den stigende efterspørgsel efter ost, efter at BSE-krisen er løjet af;
- en negativ efterspørgselsudvikling som en følge af den verdensøkonomiske turbulens efter den 11. september 2001;
- det faktum, at EU's eksport stilles ugunstigt på grund af euroens voksende værdi i forhold til andre valutaer;
- støttet eksport fra regioner med overproduktion;
- importrestriktioner over for vigtige handelspartnere som Rusland og USA;
- konkurrenceforvridninger forårsaget af nationale organisationer for handel med mælk (New Zealand) og skatteretlige foranstaltninger (USA).

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Nedsættelsen af indikativprisen med 28 % retfærdiggør ifølge Kommissionen, at den samlede referencemængde for mælk forhøjes efter enhver form for prisnedsættelse med henblik på at opretholde balancen mellem produktionen og det forventede forbrug og at undgå forstyrrelser på markederne for mejeriprodukter.

EØSU konstaterer i den forbindelse følgende:

- Interventionsprisen for mælk var førhen med til at bestemme mælkeprisen. Mælkeprisen lå i gennemsnit ca. 10 % over interventionsprisen. Forbrugernes efterspørgsel

efter mælkeprodukter er uelastisk. Det er ikke realistisk at gå ud fra, at prisleddet i tilfælde af en væsentlig kvantitativ udvidelse af leveringsrettighederne på 4,4 % kun vil udgøre halvdelen af nedsættelsen af interventionsprisen.

- Kvotoudvidelsen og interventionsprisnedsættelsen finder sted samtidig med de årlige prisforhandlinger mellem mejerier og levnedsmiddelforhandlere, hvilket vil fremme lavprisforhandleres prisdumpingsstrategi. Interventionsprisen bliver således til retningslinje for prisnedsættelser og opfylder ikke mere sin oprindelige funktion som sikkerhedsnet.
- Den fastsatte prisudligningsbetaling fra 2004/2005 kan kun udligne godt halvdelen af prisleddet. Dette må afvises i lyset af de mange arbejdspladser i mælkeproduktionsbranchen (SMV) og disse sektors multifunktionelle betydning. Niveauet for udligningsbetalingerne for mælk må absolut bringes på linje med de hidtidige betalinger for korn og oksekød (ca. 90 %).

4.2. Opbevaring af overskudsmælkeprodukter i interventionslagre samt støttet eksport af mælkeprodukter til lande uden for EU er forbundet med omkostninger og er ikke nødvendigvis til fordel for samfundet. Samtidig kendetegnes det indre marked i EU ved en stagnerende efterspørgsel efter smør og en kun svagt stigende efterspørgsel efter ost og friske varer. Derfor mener EØSU, at Kommissionens forslag om udvidelse af mælkekvoten i 2007 og 2008 med 1 % på ingen måde er velbegrunderet. Desuden er Kommissionens fremskyndelse af den kvoteforhøjelse, der blev besluttet i forbindelse med Agenda 2000, ikke rimelig. Derimod bør den netop vedtagne kvoteforhøjelse som følge af Berlinbeslutningen først gennemføres, når markedet kan absorbere en tilsvarende mængde uden støtte.

4.3. Med nedsættelsen af smørinterventionslageret til 30 000 ton, den tidsmæssige begrænsning heraf samt muligheden for yderligere privat oplagring vil intervention ikke længere kunne opfylde kravene om prisstøtte. Producentpriserne ville følgelig falde til langt under interventionspriserne. En ubegrænset intervention kan på den anden side medføre, at der ved ugunstige markedsvilkår (som i øjeblikket) opbygges store interventionslagre, der i årevis belaster markedet. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at indføre en fleksibel kvoteordning som et fast element i politikken for mælke markedet. Ved voksende interventionslagre bør der automatisk foretages en tilpasning og ved reducerede interventionslagre kan en kvotoudvidelse komme på tale. En yderligere indikator for tilpasning af mælke mængden bør være priserne på vigtige mælkebaserede produkter. Interesserne hos mælkeproducenter, forbrugere, skatteydere og i mælkeindustrien kan på denne måde bringes i overensstemmelse med hinanden.

4.4. EØSU mener, at gennemførelsen af Kommissionens forslag (kvoteudvidelse og prisnedsættelse) antageligvis vil have øget budgetomkostningerne i forbindelse med udligningsbetalingerne til mælk til 4,895 mia. EUR i 2013. Hvad angår markedsrelaterede foranstaltninger, dvs. eksportrestitutions, offentlig og privat oplagring samt intern støtte, regner Kommissionen med, at beløbet i 2013 andrager 1,328 mia. EUR mod 2,36 mia. på nuværende tidspunkt. Det reformerede marked for mælk ville i 2013 koste EU ca. 4 mia. EUR mere. Derudover vil de europæiske mælkeproducenter årligt miste 4-5 mia. EUR i mælkeindtægter.

4.5. EØSU beklager den i Harbinson-rapporten<sup>(1)</sup> foreslåede referenceperiode (1999-2001) for afviklingen af den blå boks, som WTO har ønsket. Da udligningsbetalingerne for mælk ikke eksisterede på dette tidspunkt, udgør afviklingen en særlig trussel over for disse betalinger.

4.6. EØSU afviser de planlagte drastiske prisnedsættelser og udligningen på omkring 50 % gennem præmier. EØSU påpeger, at der i forbindelse med andre prisudligningsbetalinger blev udlignet ca. 90 % af prisnedgangen. Særligt på grund af mælkeproduktionens specielle multifunktionelle betydning må det være rimeligt, at denne sektor behandles på samme måde. I særligt ugunstigt stillede regioner (f.eks. i bjergregioner) er der behov for udligningsstøtte under den anden søjle.

4.7. EØSU understreger, at mælkekvoten i EU allerede i nogle lande på grund af Berlin-beslutningen er udvidet med 0,9 %. Denne kvote presser i øjeblikket produktionsprisen, uden at mælkeproducenterne har fået kompensation herfor.

4.8. EØSU frygter, at Kommissionens forslag om en reform af markedet for mælk og mejeriprodukter vil medføre betydelige strukturforrykninger i EU's landdistrikter. Det er umuligt at sige, hvordan man i forbindelse med den anden søjle under den fælles landbrugspolitik bare tilnærmelsesvis kan udbedre de skader i landdistrikterne, som reformen af markedet for mælk og mejeriprodukter vil medføre. Bevillingerne under den anden søjle bliver nærmest ringere. Således vil der i hele Europa i 2013 kun blive stillet yderligere 1,481 mia. euro til rådighed for udviklingen af landdistrikter gennem graduering og degresion. Men alene Polen bevilges årligt yderligere 0,9 mia. euro til udviklingen af landdistrikterne.

4.9. Kommissionens forslag vil ifølge EØSU føre til, at mælkeproduktionen i græslandsområder og udbyttesvage ugunstigt stillede regioner også i fremtiden vil have en

meget dårlig konkurrenceevne. Kommissionen konstaterer i lovforslaget, at bevarelsen af de eksisterende permanente græsningsarealer bør fremmes i lyset af den positive miljøvirkning for at undgå en massiv omlægning til agerjord. Med et forbud mod omlægning af græsningsarealer fra den 31. december 2002 fastsatte Kommissionen som led i Cross-Compliance-foranstaltningerne, hvordan jorden skulle anvendes. Uden værditilvækst vil et sådan forbud mod omlægning dog ikke sikre, at arealet fortsat bruges til græsareal. Kommissionen har også hjemlet mulighed for, at medlemsstaterne udligner præmierne på regionalt niveau. Dette kan imidlertid føre til, at mælkeproducenter i regioner med flere dyrkede arealer end gennemsnittet opnår konkurrencefordele i forhold til mælkeproducenter i regioner med færre dyrkede arealer end gennemsnittet, hvilket ofte er tilfældet i alpine regioner. Kommissionen opfordres derfor til at videreudvikle sit forslag, så det i højere grad tilpasses de forskellige forhold i de enkelte medlemsstater og dermed muliggør en mere retfærdig fordeling af præmier.

4.10. Skulle EU af verdenshandelspolitiske grunde være nødt til i fremtiden at gøre brug af prisnedsættelser og afkobling af udligningsbetalinger, bør mælkeudligningspræmierne ligeledes afkobles.

4.11. EØSU anser reguleringen af mælkekvoterne for særligt vigtigt for bevarelsen af den regionale værditilvækst. I den henseende anmoder EØSU Kommissionen om nærmere at udspecificere bilag 4 angående horisontale tiltag.

4.12. Formålet med den nationale reserve er fornuftigt. Der mangler dog minimumskrav for, hvor stor den skal være. Der bør fastsættes en definition af de såkaldte »objektive kriterier«, som den nationale kvote skal fastsættes efter, således at strukturpolitikens mål bliver tydelige (f.eks. støtte til unge landbrugere).

4.13. Datoen for fastlæggelse af mælkepræmiens størrelse (den 31. marts 2004) ligger ude i fremtiden. EØSU påpeger, at denne ordning vil føre til spekulationer på kvotemarkedet. Små mælkeproducenter, der ikke ser nogle fremtidsmuligheder på grund af udsigten til faldende priser, vil forsøge at sælge deres leveringsrettigheder til så høje priser som muligt. De strukturelle ændringer vil blive accentueret, og værdifulde arbejdspladser i små og mellemstore virksomheder vil gå tabt.

4.13.1. Af struktur- og budgetpolitiske grunde er det fornuftigt at udelukke støtte til kvoteopkøb.

4.14. EØSU er ligeledes fortalende for revurderingen af støtten til fedt og proteiner inden for rammerne af prissystemet.

(1) WTO — Committee on Agriculture Special Session — Negotiations on Agriculture (FIRST DRAFT OF MODALITIES FOR THE FURTHER COMMITMENTS TN/AG/W/1 — 17. februar 2003. Dette udkast blev revideret den 18. marts 2003 (TN/AG/W/1/rev. — 18. marts 2003 (03-1585)).

4.15. De horisontale forslag giver mulighed for at tage hensyn til både forpagternes og ejernes interesser (retten til præmier indstilles i op til 5 år i tilfælde af uenighed mellem forpagtere og ejere).

## 5. Konklusioner

5.1. EU bør give mælkeproducenterne sikkerhed, så de kan planlægge deres politiske beslutninger for tiden efter 2008. EØSU bifalder derfor princippet om at forlænge anvendelsen af mælkevotordningen til 2015. EØSU mener dog, at Kommissionens andre forslag modvirker kvoteordningens formål (mængderegulering, indtægts sikring i ugunstigt stillede områder, sikring af arbejdspladser i mejerisektoren, mindre belastning af budgettet).

5.1.1. EØSU opfordrer Rådet og Kommissionen til at udarbejde et nyt instrument, der muliggør en fleksibel mængdetilpasning som en reaktion på markedssituationen.

5.1.2. EØSU afviser med de nuværende markedsforhold, at der fastsættes en udvidelse af mælkeproduktionen i 2007 og 2008.

5.1.3. Derudover opfordrer EØSU Kommissionen og Rådet til på grund af de voksende interventionslagre at revurdere beslutningen om en kvoteudvidelse på 1,5 % som en følge af Berlin-beslutningen. Kvoteudvidelsen bør først finde sted, når markedssituationen tillader det.

5.2. EØSU afviser Kommissionens forslag om en nedsættelse af interventionsprisen og en nedsættelse af interventionsmængden for smør til 30 000 ton. EØSU opfordrer samtidig Kommissionen til ved uundgåelige prisnedsættelser at gennem-

føre udligningsbetalinger på samme måde som ved andre markedsordninger (ca. 90 %).

5.3. De eksisterende markedsinstrumenter som støtte, restitution og intervention skal gennemføres målrettet og til støtte for markedet. Virkningen skal løbende evalueres, således at de kan tilpasses under hensyntagen hertil.

5.3.1. For særligt ugunstigt stillede områder skal supplerende støtteinstrumenter i forbindelse med den fælles landbrugs politik 2. søjle løbende videreudvikles og tilpasses.

5.4. EØSU tillægger mælkeproduktionen i græslandsområder en særlig betydning. EØSU mener dog, at det er bydende nødvendigt at råde bod på disse områders ensidigt svækkede konkurrenceevne siden landbrugsreformen i 1992. Til dette formål kræves en præmieudligning inden for rammerne af den fælles landbrugs politik 1. søjle.

5.5. EØSU anmoder indtrængende Kommissionen om under WTO-forhandlingerne at argumentere for en kvalitativ beskyttelse mod mælk og mejeriprodukter udefra med henblik på at sikre en indenlandsk produktion af høj kvalitet samt at forsvare den europæiske model for et multifunktionelt landbrug.

5.6. Det er EØSU's opfattelse, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har gennemprøvet konsekvenserne af lovforslaget om mælk. Frem for alt mangler der analyser af konsekvenserne for de berørte sektorer samt sammenhæng med målene på de forskellige relevante EU-politikområder. Forslaget bør indeholde en fremlæggelse af mulighederne for og omkostningerne ved at afhjælpe de negative konsekvenser af reformen. I den henseende er konsekvenserne for arbejdsmarkedet, antallet og strukturen af små og mellemstore virksomheder, støtte- og følgeerhverv samt miljøet af afgørende betydning. De resultater, som konsekvensanalyserne indtil videre har fremvist, bekræfter EØSU's bekymringer.

Bruxelles, den 14. maj 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*