

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft

(COM(2010) 728 definitief — 2010/0362 (COD))

(2011/C 218/21)

Rapporteur: **mevrouw Dilyana SLAVOVA**

De Raad heeft op 22 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 42 en 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft

COM(2010) 728 definitief — 2010/0362 COD.

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 april 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471^e zitting (vergadering van 4 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 3 tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De crisis van 2007-2009 heeft ertoe geleid dat de zuivelsector, en m.n. de producenten, onder grote druk is komen te staan.

1.2 Het Comité wijst op de ongelijke verhoudingen in de bevoorradingsketen, m.n. tussen kleinhandel enerzijds en landbouwers en verwerkers anderzijds, hetgeen een eerlijke verdeling van de meerwaarde onder melkproducenten in de weg staat. De Commissie moet de nodige maatregelen nemen om de transparantie in alle schakels van de zuivelketen te verzekeren (producenten – verwerkers – distributeurs - kleinhandel).

1.3 Het Comité is ingenomen met het feit dat de Commissie de aanbevelingen van de deskundigengroep op hoog niveau voor de melksector (HLG) ter harte neemt en tijdig tracht in te spelen op de uitdagingen waarmee de zuivelsector te maken krijgt.

1.4 Het Comité is ervan overtuigd dat een zo efficiënt mogelijke zuivelbevoorradingsketen in het belang is van alle betrokkenen en beklemtoont dat een eerlijke spreiding van de toegevoegde waarde over de hele keten, en m.n. het versterken van de onderhandelingspositie van de producenten, de efficiëntie, het concurrentievermogen en de duurzaamheid ervan in het algemeen ten goede zal komen.

1.5 De vier aangekaarte thema's (contractuele betrekkingen, de onderhandelingspositie van de producenten, brancheorganisaties en transparantie) kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het is dan ook logisch dat een gemeenschappelijke aanpak wordt uitgewerkt.

1.6 Het Comité is zich ervan bewust dat de structuur van de zuivelproductie van lidstaat tot lidstaat sterk kan verschillen en is het er dan ook mee eens dat het gebruik van contracten vrijwillig moet blijven. Wel zouden de lidstaten met het oog

op de vlotte werking van de interne markt de mogelijkheid moeten krijgen het gebruik van contracten op hun grondgebied te verplichten. Voorts moet absoluut worden beklemtoond dat het voorstel niet van toepassing is op coöperaties en moet de aandacht worden gevestigd op de goede praktijkvoorbeelden in bepaalde lidstaten.

1.7 Het Comité is het ermee eens dat in een contract op zijn minst de volgende vier fundamentele aspecten moeten worden vastgelegd, na overleg door de betrokken partijen: 1) de bij levering verschuldigde prijs/de prijsformule, 2) de hoeveelheid, 3) de termijn voor levering tijdens het verkoopseizoen, en 4) de looptijd van het contract.

1.8 Het Comité is voorstander van de oprichting van producentenorganisaties en brancheorganisaties, m.n. in bepaalde van de nieuwe lidstaten waar de zuivelsector erg versnipperd is en dus zwak staat tijdens onderhandelingen. De ervaring in de groenten- en fruitsector leert dat organisaties die de banden tussen de verschillende belanghebbenden binnen de branches aanhalen, voor een toegevoegde waarde zorgen, aangezien zij de product- en marktkennis en de transparantie kunnen verbeteren; een vergelijkbare ontwikkeling zou volgens het Comité het algemene functioneren van de zuivelbevoorradingsketen ten goede kunnen komen.

1.9 De EU-mededingingsregels moeten worden verduidelijkt en de naleving ervan in de zuivelsector verbeterd, zodat de primaire producentenorganisaties kunnen profiteren van de versterkte onderhandelingspositie.

1.10 Meer transparantie betekent een vlotter functionerende zuivelsector, wat voordelig is voor alle betrokkenen. Het Comité is daarom ingenomen met de aanbevelingen van de HLG aan de Commissie, die garanderen dat transparantie de concurrentieverhoudingen op de interne markt niet verstoort.

1.11 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie maar wijst er wel op dat alle problemen hiermee niet meteen van de baan zijn.

2. Inleiding

2.1 De melkproductie is bijzonder belangrijk voor de EU, niet alleen vanuit het oogpunt van economie (de omzet) en werkgelegenheid, maar ook in het kader van bodemgebruik en milieubescherming. In tal van regio's, en m.n. in berggebieden en probleemgebieden, is de melkproductie een van de weinige productievormen die kans maakt overeind te blijven en zich te ontwikkelen.

2.2 De zuivelsector is cruciaal voor de levenskwaliteit van de Europese consumenten: melk maakt immers deel uit van een gezonde, verantwoorde en veilige voeding; ook is de sector vanuit economisch oogpunt belangrijk voor plattelandsontwikkeling en milieuduurzaamheid.

2.3 De sectoren zuivelproductie en zuivelverwerking verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. De nationale productie- en verwerkingsstructuren lopen enorm uiteen: aan de ene kant zijn er de landen waar de sector voornamelijk op coöperatieve leest geschoeid is en waar ook de verwerking van de melk in handen is van coöperatieve bedrijven; het andere uiterste zijn de landen die grote aantallen individuele producenten en particuliere verwerkers tellen. In de aanloop naar 2015 zullen alle producenten, ook die in de best georganiseerde omgeving, zichzelf terdege moeten voorbereiden op de nieuwe marktsituatie waarmee zij na de afschaffing van de quota te maken zullen krijgen. Als de overheid (zowel op EU- als op nationaal niveau) zich niet langer bezighoudt met het beheer van de productie, krijgt de sector te maken met een volledig nieuwe situatie en nieuwe verantwoordelijkheden. Dat is iets dat niet mag worden vergeten. Producenten moeten er dan ook zeker van kunnen zijn dat zij op de markt een eerlijke prijs krijgen.

3. Achtergrond

3.1 In oktober 2009 werd vanwege de problematische situatie in de melksector een deskundigengroep op hoog niveau voor de melksector opgericht (HLG). Bedoeling was dat deze groep zich zou buigen over de regelingen voor de sector melk en zuivelproducten voor de middellange en de lange termijn en een regelgevingskader zou uitwerken om zo bij te dragen tot de stabilisatie van de markt en de producenteninkomens.

3.2 De groep op hoog niveau ontving mondelinge en schriftelijke bijdragen van de voornaamste Europese belanghebbende partijen uit de zuivelbevoorradingketen, waaronder vertegenwoordigers van landbouwers, verwerkers, handelaren, kleinhandelaren en consumenten. Ook daartoe uitgenodigde academische deskundigen, vertegenwoordigers van derde landen, nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie leverden input aan de groep op hoog niveau.

3.3 Bovendien werd op 26 maart 2010 een conferentie van belanghebbende partijen uit de zuivelsector gehouden waarop nog meer betrokkenen uit de bevoorradingketen hun standpunt kenbaar konden maken. Op 15 juni 2010 presenteerde de groep op hoog niveau haar verslag; zij gaf daarin een analyse van de situatie in de zuivelsector en formuleerde een aantal aanbevelingen.

3.4 De conclusie van de groep luidt dat zowel het evenwicht in de bevoorradingketen (tussen producenten, verwerkers,

distributeurs en kleinhandelaars) als de spreiding van de toegevoegde waarde heel wat te wensen overlaten. Deze situatie is te wijten aan een gebrek aan transparantie en flexibiliteit en problemen op het vlak van de doorrekening van de toegevoegde waarde in de prijs in de hele keten.

3.5 Het verslag en de aanbevelingen van de HLG zijn door de Raad behandeld en op 27 september 2010 zijn de conclusies ter zake van het voorzitterschap goedgekeurd. Hierin wordt de Commissie verzocht tegen het einde van het jaar een antwoord te formuleren op de eerste vier aanbevelingen van de HLG (contractuele betrekkingen, onderhandelingspositie van de producenten, brancheorganisaties en transparantie).

3.6 Deze vier elementen (contractuele betrekkingen, onderhandelingspositie van producenten, brancheorganisaties en transparantie) komen stuk voor stuk aan de orde in het voorstel van de Commissie, die bekijkt of de bestaande bepalingen hierover moeten worden gewijzigd.

3.7 Wat de betrekkingen tussen melkproducenten en zuivelfabrikanten aangaat blijkt als constante naar voren te komen dat de concentratie op aanbodniveau fors achterblijft bij de concentratie op verwerkingsniveau. Dit leidt tot verschillen in onderhandelingspositie. Krachtens het voorstel kunnen vooraf eventueel schriftelijke contracten worden gesloten voor de levering van rauwe melk door een landbouwer aan een verwerker. Hierin wordt een aantal fundamentele elementen vastgelegd, zoals de prijs, de leveringstermijn, de hoeveelheid en de looptijd van het contract. De lidstaten kunnen ervoor kiezen deze contracten verplicht te stellen op hun grondgebied. Gezien hun specifieke aard hoeven coöperaties geen contracten te sluiten, op voorwaarde dat in hun statuten bepalingen van dezelfde strekking zijn opgenomen.

3.8 Om de onderhandelingsposities binnen de bevoorradingketen meer in evenwicht te brengen, stelt de Commissie voor om landbouwers de kans te geven via de producentenorganisaties collectief te onderhandelen over de contractuele voorwaarden. Daarbij worden adequate plafonds vastgesteld, waardoor de landbouwers op gelijke voet zouden worden gesteld met de grote zuivelfabrikanten zonder dat de concurrentieverhoudingen in het kader van de levering van rauwe melk worden scheefgetrokken. De plafonds worden vastgelegd op 3,5 % van de EU-productie en 33 % van de nationale productie. Wel wordt voorzien in specifieke garanties, om te voorkomen dat m.n. het MKB ernstige schade zou lijden. De hier bedoelde producentenorganisaties dienen dus ook in aanmerking te komen voor erkenning op grond van artikel 122 van Verordening (EG) nr. 1234/2007. De Commissie moet de bevoegdheid krijgen om overeenkomstig artikel 290 VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor de erkenning van unies van producentenorganisaties.

3.9 Ook worden in het voorstel specifieke EU-voorschriften vastgelegd voor de brancheorganisaties, die de hele keten omvatten. Deze kunnen een nuttige rol spelen op het gebied van onderzoek, kwaliteitsverbetering, promotie en verspreiding van beste praktijken inzake productie- en verwerkingsmethoden.

3.10 Voorgesteld wordt de voorschriften voor de brancheorganisaties uit de sector groenten en fruit toe te passen op de zuivelsector, weliswaar met de nodige aanpassingen.

3.11 De brancheorganisaties zouden kunnen bijdragen tot het verbeteren van de productie- en marktkennis en de transparantie, onder meer door statistische gegevens over de prijzen, de hoeveelheden en de looptijd van contracten voor de levering van rauwe melk bekend te maken, en zich te buigen over de mogelijke ontwikkelingen op de regionale en nationale markten.

3.12 Volgens het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 290 van het VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de onderhavige verordening. De onderdelen waarvoor deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend en de voorwaarden waaraan deze delegatie van bevoegdheden moet worden onderworpen, dienen te worden vastgelegd.

3.13 Om de eenvormige toepassing van de in deze verordening vastgestelde maatregelen door de lidstaten te waarborgen, dient de Commissie de bevoegdheid te krijgen overeenkomstig artikel 291 van het VWEU uitvoeringshandelingen vast te stellen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het voorstel is bedoeld om de positie van de zuivelproducenten in de zuivelbevoorradingketen te versterken en de sector klaar te stomen voor een meer marktgerichte en duurzame toekomst.

4.2 Het voorstel biedt melkproducenten en verwerkers de gelegenheid schriftelijke contracten te sluiten en maakt het de producenten mogelijk via hun organisaties collectief te onderhandelen over de contractuele voorwaarden, zodat zij op gelijke voet komen te staan met de grote verwerkers. Daarnaast worden specifieke EU-voorschriften voor brancheorganisaties vasgelegd en worden maatregelen voorgesteld om de transparantie op de markt te vergroten. De maatregelen zouden geldig blijven tot 2020; de Commissie plant voor die periode twee tussentijdse herzieningen. Aangezien het de bedoeling is de onderhandelingspositie van de melkproducenten te versterken zonder de concurrentieverhoudingen scheef te trekken of de belangen van het MKB te schaden, worden maxima vastgesteld voor de hoeveelheden waarover collectief kan worden onderhandeld en is voorzien in andere specifieke vrijwaringsmaatregelen.

4.3 Wat de contractuele betrekkingen aangaat krijgen de lidstaten de nodige speelruimte. Elke lidstaat kan binnen het kader van zijn eigen contractenrecht besluiten of hij landbouwers en verwerkers wil verplichten contracten te sluiten. Gezien de uiteenlopende situaties in de EU op dit gebied en in het belang van de subsidiariteit is het logisch dat deze besluiten worden overgelaten aan de lidstaten.

4.4 Het is met recht dat de Commissie de onderhandelingspositie van de producenten wil versterken; daarbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de verschillende nationale situaties.

4.5 Wat de gedelegeerde handelingen betreft is het Comité van oordeel dat de duur van de delegatie (mandaat) beperkt moet zijn in de tijd. Bovendien moeten gedelegeerde handelingen worden voorbehouden voor gebieden waarop snel een besluit moet worden genomen.

4.6 Als een uniforme tenuitvoerlegging in de lidstaten wenselijk is, dient gebruik te worden gemaakt van uitvoeringshandelingen.

4.7 Het Comité is overtuigd voorstander van overleg met de betrokken partijen bij de uitwerking van EU-wetgeving. Zo is het belangrijk dat de nationale deskundigen worden betrokken bij het streven naar betere regelgeving voor de onstabiele zuivelmarkt. Ook moet in dit verband absoluut worden vermeden dat het gebrek aan stabiliteit onomkeerbare negatieve gevolgen zou hebben voor de producenten in de EU-zuivelsector. Sleutelaspecten hierbij zijn meer transparantie en een evenwichtige spreiding van de toegevoegde waarde over alle spelers, evenals de versterking van de onderhandelingspositie van de producenten.

4.8 In een handvol lidstaten bestaan al brancheorganisaties die deze taken op zich nemen, met inachtneming van de EU-wetgeving. Hun efficiëntie wordt echter beknot door de verstoorde verhoudingen in de zuivelketen.

4.9 Het weze duidelijk dat niet alle problemen van de melkmarkt van de baan zijn met het Commissievoorstel, dat overigens niet van toepassing is op de zuivelcoöperaties, die nochtans goed zijn voor zo'n 58 % van de melkproductie. Het Comité betreurt dat de voorstellen geen betrekking hebben op de zuivelindustrie, noch op de grote detailhandelketens, die toch bepalend zijn voor het evenwicht op de melkmarkt en de prijsvorming.

4.10 Het Comité merkt op dat de plafonds, gezien de structuur van de melksector op nationaal niveau en m.n. in de kleinste lidstaten, wel eens te restrictief zouden kunnen blijken. Het verzoekt de Commissie om in uitzonderlijke gevallen alle producenten die aan hetzelfde bedrijf leveren het recht te geven zich te verenigen, zodat producentengroepen kunnen worden opgericht die in verhouding staan tot de omvang van de aankoper.

4.11 Aangezien de Commissie voornemens is het beheer van de melkproductie in handen te geven van de verantwoordelijken in het veld, is het vitaal dat deze over volledige, actuele en transparante gegevens over de marktontwikkelingen beschikken. Het Comité dringt er daarom op aan dat een doeltreffend Europees monitoringinstrument wordt ontwikkeld, zodat de productie toch nog enigszins kan worden gestuurd.

4.12 Ten slotte moet gezien de nieuwe context worden vastgehouden aan instrumenten voor marktbeheer (zoals interventie, particuliere opslag, uitvoerrestituties), die zowel doeltreffend als snel en vlot toepasbaar moeten zijn.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 De Commissie heeft een bijzondere inspanning verricht met dit aan het EP en de Raad gerichte voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft. Het is ingenomen met de kwaliteit van het voorstel, waarmee tijdig wordt ingespeeld op de grote uitdagingen die dit specifieke onderdeel van de landbouwsector te wachten staan.

5.2 Wel onderstreept het Comité dat het voorstel niet alle problemen van de zuivelsector uit de weg zal ruimen. Met het oog op een vlottere werking van de zuivelketen moet worden toegezien op de transparantie in alle fases (producenten – verwerkers - distributeurs – kleinhandelaars).

5.3 Om de EU-zuivelsector ook na 2015 te doen bloeien dient de melkproductie uiterst efficiënt te verlopen; daartoe zijn bedrijven met een adequate economische omvang en hoogopgeleid personeel nodig. De inspanningen op het vlak van herstructurering moeten daarom worden voortgezet, zowel op het niveau van de landbouwbedrijven als van de zuivelfabrikanten. Het is van cruciaal belang dat landbouwproducenten toegang krijgen tot doeltreffende, concurrerende en innovatieve zuivelbedrijven die het onderste uit de kan weten te halen op de markt. Bijzondere aandacht dient hierbij uit te gaan naar probleemgebieden, waar de zuivelsector moet afrekenen met lastige geografische omstandigheden en zich dus in een nadelige concurrentiepositie bevindt. Vandaar dat moet worden gewerkt aan een transparante en efficiënte regionale productie, waarmee een milieuvriendelijke aanpak, consumentenvoorlichting en kwaliteit verzekerd zijn, doordat het aantal tussenpersonen wordt teruggebracht. De hele zuivelsector zou zich moeten toeleggen op kwaliteitsproducten met een grote toegevoegde

waarde: de binnenlandse markt voor deze producten breidt zich uit en de exportvooruitzichten zijn rooskleurig.

5.4 Bepaalde lidstaten zouden regelgeving kunnen invoeren om de werking van hun markt voor zuivelproducten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding (Verordening (EG) nr. 510/2006) te verbeteren en schommelingen tegen te gaan.

5.5 Meer dan andere landbouwsectoren is de zuivelsector heterogeen en zijn de verschillen tussen de lidstaten groot; bij de uitvoering van de EU-beleidsmaatregelen dient dan ook de nodige flexibiliteit aan de dag te worden gelegd. Het Comité denkt bijgevolg dat de herstructurering en modernisering van de zuivelsector in de lidstaten gepaard zal moeten gaan met specifieke maatregelen voor landbouwers en verwerkers.

5.6 Het Comité zou graag zien dat de Commissie bij een crisis sneller reageert en zich flexibeler opstelt. De klimaatproblemen hebben tot gevolg dat de zuivelmarkt in 2011 extreem onstabiel is, en de kans bestaat dat de crisissituatie van de jaren 2007-2009 zich herhaalt. Het Comité beveelt de Commissie dan ook aan de ontwikkelingen op de zuivelmarkt op de voet te blijven volgen en al het mogelijke te doen om te voorkomen dat de sector in een neerwaartse spiraal terechtkomt.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
