

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter"

KOM (2010) 728 slutlig – 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Föredragande: **Dilyana SLAVOVA**

Den 22 december 2010 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 42 och 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter"

KOM(2010) 728 slutlig – 2010/0362 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 150 röster för, 3 röster emot och 13 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK noterar att krisen 2007–2009 har inneburit stora påfrestningar för mejerisektorn och särskilt för producenterna.

1.2 EESK noterar störningarna inom försörjningskedjan, särskilt den bristande jämvikten mellan återförsäljare å ena sidan och jordbrukare och bearbetningsföretag å andra sidan. Dessa störningar hindrar en mer rättvis fördelning av produkternas mervärde till förmån för mjölkproducenterna. Kommissionen rekommenderas att vidta åtgärder för att se till att samma villkor för insyn råder inom hela mejerikedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare).

1.3 EESK välkomnar att kommissionen tar hänsyn till de rekommendationer som utfärdats av högnivåexpertgruppen för mjölk och att den i god tid reagerar på de utmaningar som mejerisektorn står inför.

1.4 Kommittén är övertygad om att bästa möjliga effektivitet inom mejeriförsörjningskedjan ligger i samtliga berörda parter intresse och understryker att en rättvis mervärdesfördelning längs hela kedjan, särskilt en ökning av producenternas förhandlingsstyrka, kommer att bidra till en generell ökning av effektiviteten, konkurrenskraften och hållbarheten.

1.5 EESK anser att alla fyra faktorer (avtalsförbindelser, producenternas förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn) står i nära samband med varandra och är ömsesidigt beroende. Dessa faktorer bör därför hanteras gemensamt.

1.6 EESK noterar att mejeriproduktionens struktur kan variera avsevärt mellan olika medlemsstater och instämmer därför i att användningen av avtal även fortsättningsvis bör vara frivillig. Medlemsstaterna bör dock i princip kunna göra avtal

obligatoriska på det egna territoriet i syfte att värna om en smidigt fungerande inre marknad. Det bör tveklöst understrykas att förslaget inte är tillämpligt på kooperativ och att man bör uppmärksamma den bästa praxis som utvecklats i vissa medlemsstater.

1.7 EESK instämmer i att denna typ av avtal bör inkludera åtminstone följande fyra huvudaspekter, som bör vara föremål för fria förhandlingar mellan parterna: 1) det pris som ska betalas/prisarrangemang vid leverans, 2) volym, 3) tidsschemat för leveranser under säsongen och 4) avtalets varaktighet.

1.8 Kommittén uppmuntrar inrättandet av producentorganisationer och branschorganisationer, särskilt i vissa av de nya medlemsstaterna där den fragmenterade mejerisektorn har mycket begränsad förhandlingsstyrka. EESK erkänner mervärdet inom frukt- och grönsakssektorn av organisationer som stärker kopplingarna mellan de olika intressenterna i branschen, eftersom dessa kan öka kunskapen om och öppenheten i fråga om produktion och marknader. Genom en liknande utveckling kan även mejeriförsörjningskedjan som helhet komma att fungera bättre.

1.9 Man behöver ytterligare förtydliga och utveckla tillämpningen av EU:s konkurrensbestämmelser inom mejerisektorn för att göra det möjligt för primärproducentorganisationerna att få en bättre förhandlingsposition.

1.10 EESK betonar att ökad öppenhet kan få mejerikedjan att fungera smidigare, till förmån för samtliga aktörer. I detta sammanhang välkomnar kommittén högnivågruppens rekommendation till kommissionen att se till att öppenheten inte snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

1.11 EESK välkomnar kommissionens arbete men vill samtidigt också framhålla att förslaget inte kommer att lösa alla problem inom mejerisektorn.

2. Inledning

2.1 Mjolkproduktionen är mycket viktig för EU, inte bara ekonomiskt, med tanke på omsättningen och antalet arbetstillfällen, utan även för markanvändningen och miljöskyddet. I många regioner, särskilt bergsregioner och missgynnade regioner, är det också ett av de få produktionslag som reellt sett kan utvecklas och upprätthållas.

2.2 Mejerisektorn spelar en mycket viktig roll för livskvaliteten i Europa genom sitt bidrag till folkhälsan och till en ansvarsfull och säker livsmedelsförsörjning för konsumenterna samt genom sin ekonomiska betydelse för landsbygdsutveckling och en hållbar miljö.

2.3 Medlemsstaterna uppvisar stora skillnader när det gäller sektorerna för produktion och bearbetning av mejeriprodukter. Strukturerna för produktion och bearbetning skiljer sig kraftigt åt mellan olika medlemsstater. I ena änden av skalan finns det en huvudsakligen kooperativ organisation där kooperativet även bearbetar mjölken. På andra sidan av skalan finns det ett stort antal enskilda producenter och ett stort antal privata bearbetningsföretag. Under tiden fram till 2015 måste producenterna, även i den mest välorganiserade av miljöer, kunna förbereda sig väl för den nya marknadssituation som uppkommer när kvoterna avskaffas. I den mån som offentliga myndigheter (på EU-nivå och på nationell nivå) drar sig ur produktionsförvaltningen kommer sektorns intressenter att ställas inför helt nya omständigheter och nya ansvarsområden. I en sådan situation måste producenterna vara säkra på att de kan erhålla ett rättvist pris från marknaden.

3. Bakgrund

3.1 Med anledning av den svåra marknadssituationen för mjölk inrättades i oktober 2009 en högnivågrupp för mjölk för att diskutera åtgärder inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter på medellång och lång sikt, utveckla ett regelverk och bidra till att stabilisera marknaden och producentinkomsterna.

3.2 Gruppen mottog muntliga och skriftliga synpunkter från stora europeiska intressentgrupper i mejeriförsörjningskedjan, med företrädare för jordbrukare, mejeribearbetningsföretag, mejerihandlare, återförsäljare och konsumenter. Dessutom fick högnivågruppen in bidrag från tillfrågade akademiska sakkunniga, företrädare för tredjeländer, nationella konkurrensmyndigheter samt kommissionen.

3.3 En konferens anordnades för mejerisektorns intressenter den 26 mars 2010 där en lång rad aktörer inom försörjningskedjan fick möjlighet att framföra sina åsikter. Högnivågruppen lämnade sin rapport den 15 juni 2010 med en analys av den rådande situationen inom mejerisektorn och ett antal rekommendationer.

3.4 Högnivågruppen konstaterade betydande störningar i försörjningskedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare) och en ojämn fördelning av mervärdet.

Denna situation föranleddes av bristande öppenhet, stelbenthet och problem med prisöverföringen inom försörjningskedjan.

3.5 Rådet har tagit del av högnivågruppens rapport och rekommendationer, och ordförandeskapets slutsatser antogs den 27 september 2010. I slutsatserna uppmanas kommissionen att före årets slut reagera på högnivågruppens fyra första rekommendationer (avtalsvillkor, producenters förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn).

3.6 Det föreliggande förslaget från kommissionen tar upp alla fyra aspekterna (avtalsvillkor, producenternas förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn) i den mån de nuvarande bestämmelserna i dessa frågor måste ändras.

3.7 Vad gäller förhållandena mellan mjölkproducenter och mejerier är koncentrationen på utbudssidan ofta mycket lägre än koncentrationen på bearbetningsnivån. Detta leder till en bristande jämvikt i förhandlingspositionen mellan dessa nivåer. Förslaget innebär att frivilliga skriftliga avtal utarbetas i förväg för en jordbrukares leveranser av obehandlad mjölk till ett mejeri. Dessa avtal ska omfatta centrala aspekter som pris, tidpunkter och volymer för leveranserna samt avtalets varaktighet. Medlemsstaterna kan göra det obligatoriskt att använda avtal på det egna territoriet. På grund av deras särskilda karaktär är kooperativ inte skyldiga att ha avtal om deras stadgar innehåller liknande bestämmelser.

3.8 För att uppnå bättre balans i förhandlingspositionerna inom försörjningskedjan ska jordbrukarna enligt förslaget få en möjlighet att kollektivt förhandla om avtal genom producentorganisationer. I förslaget ingår lämpliga gränser för hur stora volymer dessa förhandlingar får avse, vilket bör placera jordbrukarna på samma nivå som de stora mejerierna samtidigt som man upprätthåller tillräcklig konkurrens när det gäller leveranser av obehandlad mjölk. Gränserna fastställs till 3,5 % av den totala EU-produktionen och 33 % av den nationella produktionen, med specifika skyddsmekanismer för att undvika allvarlig skada, särskilt för små och medelstora företag. Dessa producentorganisationer bör därför också kunna erkännas i enlighet med artikel 122 i förordning (EG) nr 1234/2007. Kommissionen bör ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget avseende villkoren för godkännande av sammanslutningar av producentorganisationer.

3.9 Förslaget innehåller även specifika EU-regler för branschorganisationer som omfattar alla delar av kedjan. Dessa organisationer skulle kunna få stor betydelse för forskning, kvalitetsförbättring, marknadsföring och spridning av bästa praxis inom produktion och bearbetning.

3.10 Det föreslås att reglerna för befintliga branschorganisationer inom frukt- och grönsakssektorn, efter att ha ändrats i den mån det behövs, ska tillämpas på mejerisektorn.

3.11 Branschorganisationerna skulle bidra till att stärka kunskapen om och insynen i produktion och marknad, bland annat genom att offentliggöra statistiska uppgifter om priser, volymer och om giltighetstiden för ingångna avtal om leveranser av obehandlad mjölk, och genom att tillhandahålla analyser av möjliga framtida utvecklingstendenser på marknaden på regional eller nationell nivå.

3.12 Genom förslaget får kommissionen befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget för att komplettera eller ändra vissa icke-väsentliga delar i denna förordning. Man bör fastställa vilka delar som kan bli föremål för denna befogenhet samt vilka villkor som ska gälla för denna delegering.

3.13 För att garantera att de åtgärder som anges i denna förordning tillämpas enhetligt i alla medlemsstater bör kommissionen ha befogenhet att anta genomförandeakter i enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Förslaget syftar till att förbättra mejeriproducenternas position inom mejeriförsörjningskedjan och att förbereda sektorn för en mer marknadsorienterad och hållbar framtid.

4.2 Förslaget behandlar skriftliga avtal mellan mjölkproducenter och bearbetningsföretag, möjligheten att kollektivt förhandla fram avtalsvillkor via producentorganisationer på ett sådant sätt att det råder bättre balans i förhandlingspositionerna mellan mjölkproducenterna och de stora bearbetningsföretagen, specifika EU-regler för branschorganisationer samt åtgärder för att öka öppenheten på marknaden. Det föreslås att åtgärderna ska vara giltiga fram till 2020 med två översyner under denna tid. Lämpliga gränser för kollektivförhandlingarnas omfattning och andra specifika skyddsåtgärder ska säkra att man uppnår målen med att stärka mjölkproducenternas förhandlingsposition samtidigt som man slår vakt om konkurrensen samt de små och medelstora företagens intressen.

4.3 Varje medlemsstat kan besluta om hur den ska hantera frågan om avtalsförbindelser och varje medlemsstat har frihet att inom sitt eget avtalsrättsliga system besluta om huruvida man ska göra avtal mellan jordbrukare och bearbetningsföretag obligatoriska. Med tanke på de varierande situationerna i EU i detta sammanhang bör ett sådant beslut, i subsidiaritetens intresse, falla inom medlemsstaternas behörighetsområde.

4.4 EESK håller med om att producenternas förhandlingsposition behöver stärkas men samtidigt måste man beakta de skilda situationerna och de nationella särdragen.

4.5 När det gäller delegerade akter anser EESK att delegeringen alltid måste begränsas till en specifik tidsperiod (mandat). De delegerade akterna bör vidare förbehållas områden där beslut behöver fattas snabbt.

4.6 Genomförandeakter bör användas i de fall där det skulle vara bättre för medlemsstaterna att harmonisera genomförandet.

4.7 EESK tror fullt och fast på samråd med intressenterna under utarbetandet av EU-lagstiftningen. Därför är det viktigt att medlemsstaternas experter rådfrågas i strävan att förbättra regleringen av den volatila mejerimarknaden. I detta avseende är det mycket viktigt att se till att sådan volatilitet inte får en skadlig och oåterkallelig effekt på producenterna inom EU:s mejerisektor. Det är tydligt att en mer öppen och jämlik fördelning av mervärdet mellan marknadsaktörerna, och i synnerhet behovet av att stärka producenternas förhandlingsposition, kommer att behöva övervägas.

4.8 Branschorganisationer finns för närvarande i ett fåtal medlemsstater, där de fyller dessa funktioner i enlighet med EU-lagstiftningen. Deras effektivitet begränsas dock av störningarna inom mejerikedjan.

4.9 Kommittén är dock övertygad om att kommissionens förslag inte skulle lösa alla problem på mjölkmarknaden och att de inte är tillämpliga på mejerikooperativen, som står för omkring 58 % av mjölkproduktionen. EESK beklagar att förslagen varken innefattar mjölkindustrin eller grossisterna, som spelar en avgörande roll för att balansera mjölkmarknaden och prissättningen.

4.10 EESK anser att de föreslagna begränsningarna kan bli för stränga med tanke på mjölksektorns struktur på nationell nivå, framför allt i de minsta medlemsstaterna. Kommittén uppmanar därför kommissionen att i undantagsfall tillåta alla producenter som levererar till samma mejeri att gå samman och på så sätt bilda grupper som motsvarar köparens storlek.

4.11 Med tanke på att kommissionen planerar att dra sig tillbaka från förvaltningen av mjölkproduktionen och lämna över ansvaret till aktörer på fältet, är det avgörande att dessa aktörer har tillgång till så fullständig och aktuell information som möjligt angående utvecklingen på marknaden, som måste kännetecknas av insyn. EESK ser det därför som avgörande att ett effektivt övervakningsinstrument inrättas på EU-nivå, som en förutsättning för en viss grad av styrning av produktionen.

4.12 På grund av de nya omständigheterna är det slutligen av största vikt att bibehålla verktygen för marknadsförvaltningen (t.ex. interventioner, privat lagring och exportbidrag), vilka bör vara såväl effektiva som snabba och lätta att genomföra.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK noterar de särskilda ansträngningar som kommissionen lagt ned för att utarbeta förslaget till förordning, riktat till parlamentet och rådet, om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om avtalsförbindelser inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. EESK välkomnar denna akt och anser att den kommer i rätt tid för att möta de centrala utmaningar som denna specifika jordbrukssektor står inför.

5.2 Inte desto mindre betonar EESK att förslaget inte kommer att kunna lösa alla problem som mjölksektorn står inför. För att mejerikedjan ska fungera ännu smidigare bör övervakningen garantera insyn i hela mejerikedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare).

5.3 En framgångsrik mejerisektor inom EU efter 2015 kommer att kräva en mycket effektiv mjölkproduktion från mejerienheter av lämplig ekonomisk storlek, med en hög grad av mänskligt kapital. Omstruktureringen bör därför fortsätta, både i jordbruksföretag och vid mejerier. Det är viktigt för jordbruksproducenterna att ha tillgång till effektiva, konkurrenskraftiga och innovativa mejerier som på bästa sätt kan utnyttja marknadens möjligheter. Särskild uppmärksamhet bör här fästas vid missgynnade områden, där mejerier ofta dessutom måste hantera mindre fördelaktiga geografiska omständigheter och därför har en konkurrensnackdel. I detta sammanhang måste särskilt fokus läggas på en öppen, effektiv, regional produktion som genom att minska antalet mellanhänder säkrar låg miljöpåverkan, konsumentinformation och kvalitet. Mejeriindustrin som helhet bör fokusera på att producera högkvalitativa produkter med stort mervärde, för vilka det finns en växande inhemsk marknad och där exportmöjligheterna är goda.

5.4 EESK anser att de berörda medlemsstaterna bör kunna införa regler för att förbättra och stabilisera sin marknad för mejeriprodukter som marknadsförs under en skyddad ursprungsbezeichnung eller en skyddad geografisk beteckning enligt förordning (EG) nr 510/2006.

5.5 Inom mejerisektorn finns det större skillnader mellan de olika medlemsstaterna än inom andra jordbrukssektorer inom EU. Detta innebär större krav på flexibilitet i genomförandet av EU:s politik. EESK förutser att specifika åtgärder kommer att behöva genomföras för mjölkproducenter och bearbetningsföretag i syfte att omstrukturera och modernisera mjölksektorn i medlemsstaterna.

5.6 EESK uppmanar kommissionen att reagera snabbare och mer flexibelt vid kriser. Under 2011 uppvisar mejerimarknaden extrema svängningar till följd av klimatutmaningarna. Det är möjligt att kriscykeln 2007–2009 kan komma att upprepas. EESK föreslår därför att kommissionen fortsätter att övervaka dynamiken inom mejerisektorn för att så långt möjligt förhindra en framtida förödande kris inom denna sektor.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
