

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2759/75 om den gemensamma organisationen av marknaden för griskött"

(2000/C 367/12)

Den 27 april 2000 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 43 och 198 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 september 2000. Föredragande var Jean-Paul Bastian.

Vid sin 375:e plenarsession den 20–21 september 2000 (sammanträdet den 20 september) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 64 röster för, 7 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. EU:s marknad för griskött kännetecknas av sina svängningar. Perioder då en balanserad marknad ger tillfredsställande priser följs av perioder med ett alltför stort utbud som leder till mycket låga priser. ESK har noterat att dessa svängningar har förändrats på så sätt att kriserna har blivit djupare och långvarigare. Förklaringen till detta är att svinuppfödarna specialiserat sig alltmer för att bli effektivare och öka sin konkurrenskraft. Denna specialisering medför att uppfödarna inte på samma sätt som tidigare kan anpassa sig under kriser på marknaden, i och med att svinuppfödningen utgör deras enda inkomstkälla. Gemenskapens produktion av griskött har alltså svårare att följa marknadens svängningar, även när priserna är mycket låga. En annan aspekt är att krisen kan fördjupas av oförutsägbara händelser som sjukdomar eller att exportmarknader plötsligt stängs.

1.2. Svinuppfödarna i EU har nyligen upplevt en kris utan tidigare motstycke, och den utgör ett bra exempel på att svängningarna har blivit större. Faktum är att EU:s genomsnittliga produktionspriser sjönk med 27 % under 1998 och med 6 % under 1999. De nådde därmed lägre nivåer än någonsin och låg helt klart under produktionskostnaderna. Att denna kris var ovanligt långvarig och djup kan förklaras av följande faktorer, som ökade de kända effekterna av grisköttsmarknadens "naturliga" svängningar:

- Följderna av svinpestepidemierna 1997, som nu är över men fortfarande utgör ett hot.
- Överproduktionen inom EU och internationellt, som är en följd av att specialiseringen och produktionskapaciteten ökat i EU och USA.

- Den ryska krisen i augusti 1998, då rubeln tillfälligt inte var att konvertera och man därför tillfälligt stoppade EU:s export av griskött och bearbetade produkter till detta land.

1.3. En sådan kris hotar många uppfödarens likviditet, särskilt de mest utsatta, som de som nyligen gjort investeringar eller de unga uppfödare som nyligen startat sin verksamhet. Man kan också se en tydlig strukturell utveckling i grisköttsektorn, och denna utveckling har påskyndats av den senaste krisen. Produktionen har koncentrerats till ett allt mindre antal uppfödare och de minsta uppfödningens anläggningarna har försvunnit. Man ser också hur de mest utsatta uppfödningens anläggningarna köps upp av stora "industrigrupper" där uppfödaren blir "löntagare" i livsmedelsindustrin och förlorar sin självständighet och sin identitet som uppfödare.

2. Kommissionens förslag

2.1. I sitt förslag om ändring av förordning nr 2759/75 om den gemensamma organisationen av marknaden för griskött föreslår kommissionen att man inrättar en utjämningsfond som gör det möjligt att stabilisera svinuppfödarnas inkomster. Detta förslag är en följd av den kris som drabbade svinuppfödningen hårt 1998–1999, eftersom kommissionen inser att kriserna under de senaste åren har blivit djupare och hotar svinuppfödarnas likviditet.

2.2. Förslaget går huvudsakligen ut på följande:

- Medlemsstaterna tillåts inrätta utjämningsfonder på sitt territorium. Uppfödarnas, producentorganisationernas och de kollektiva organisationernas deltagande i fonden sker på frivillig basis och omfattar minst fem år.

- Utjämningsfonderna skall finansieras av uppfödarna själva genom att en avgift per slaktsvin tas ut. Medlemsstaten får bevilja ett successivt minskande startstöd. För att fonderna skall förfoga över tillräckliga medel för att utjämningskassan skall fungera får de låna pengar av banker eller av offentliga och privata institutioner på marknadsmässiga villkor.
- Regleringsmekanismen omfattar två delar, nämligen en avgiftströskel som anger när avgifterna per slaktsvin under produktion kan tas ut och en utbetalningströskel som anger när ett belopp per slaktsvin kan beviljas uppfödarna. Dessa trösklar fastställs med hänsyn till marknadspriset på slaktkroppar av gris av standardkvalitet i den berörda medlemsstaten, produktionskostnaderna i landet, fondernas ekonomi och situationen på marknaden för griskött inom gemenskapen.
- Utjämningsfonderna får avpassa de belopp som beviljas för varje slaktsvin liksom antalet stödberättigande svin per uppfödare med hänsyn till svinuppfödningens omfattning och struktur i varje medlemsstat. Även den avgift som tas ut får avpassas.
- Om en fond måste börja en utbetalningsperiod utan att ha tillräckliga medel får den berörda medlemsstaten bevilja räntefria lån. Fonden måste återbetala lånen i dess helhet. Om utjämningsfonderna förfogar över tillräckliga medel kan uttagandet av avgifter tillfälligt upphöra.
- Vid anslutning till fonden måste uppfödaren förbinda sig att inte öka det antal platser som han eller hon förfogar över för produktion av slaktsvin. Kommissionen kan dock tillåta att medlemsstaterna beviljar undantag från denna skyldighet om framtidsutsikterna på marknaden medger detta.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén har tagit del av kommissionens förslag till förordning, som medger att medlemsstaterna inrättar utjämningsfonder för svinuppfödarna. Kommittén anser att detta förslag utgör ett första steg mot att inrätta kompletterande instrument för att styra marknaden och ge uppfödarna stöd under kriser. Förslaget öppnar debatten i en sektor där den gemensamma organisationen av marknaden nästan inte har utvecklats alls sedan den inrättades.

3.2. Kommittén inser att kommissionens syfte är att hjälpa svinuppfödarna igenom de allt svårare kriserna i sektorn och stabilisera deras inkomster genom att inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för griskött införa ett komplement till dagens system för styrning av marknaden.

Kommittén tycker emellertid inte att förslaget till förordning är tillräckligt långtgående för att uppnå dessa mål, utan önskar att kommissionen utökar förslaget med andra krisåtgärder och då särskilt låter sig inspireras av tillvägagångssätt i tredje land (USA, Kanada), som de system för inkomstförsäkring som för närvarande diskuteras inom ramen för Världshandelsorganisationens förhandlingar.

3.3. Uppfödarna skall inte behöva dra hela lasset. Det krävs även en ansträngning från EU:s sida om förordningen skall bli riktigt verkningsfull. Systemet med utjämningsfonder bör för övrigt inte få medföra en risk för att den gemensamma jordbrukspolitiken återgår till att vara nationell eller skapa konkurrenssnedvridning mellan medlemsstaterna (beroende på om en medlemsstat tillhör utjämningsfonden eller ej). Därför föreslår kommittén att EU deltar mer aktivt genom att medfinansiera utjämningsfonderna.

4. Särskilda kommentarer

4.1. En av förtjänsterna med förslaget till förordning är enligt ESK att det främjar solidaritet mellan svinuppfödarna genom att erbjuda de mest utsatta uppfödarna stöd och tillåta att de belopp som beviljas kan avpassas med hänsyn till svinuppfödningens omfattning och struktur, så att exempelvis unga uppfödare i början av sin verksamhet gynnas. Kommittén undrar emellertid om uppfödarna verkligen kommer att ha något intresse av att delta i en sådan fond i stället för att använda sig av de system som redan finns till förfogande, såsom individuellt sparande, de fördelningskassor som vissa producentorganisationer inrättat, övergångslån från banker för att behålla likviditeten etc. Förslagets nuvarande utformning gör det också mindre intressant för uppfödarna, eftersom de ensamma skall finansiera dessa utjämningsfonder och dessutom måste förbinda sig att inte utveckla sin produktion under fem år.

4.2. Kommittén utläser av förslaget att ett av kommissionens mål är att kontrollera gemenskapens produktion av griskött för att minska omfattningen av kriserna på marknaden för griskött. Kommittén vill emellertid betona den risk för konkurrenssnedvridning mellan uppfödarna som uppstår om de uppfödare som deltar i en utjämningsfond inte får utveckla sin produktion under fem år. Man kan tänka sig att det är de mest utsatta uppfödarna som har störst intresse av att delta i en utjämningsfond. De största och mest konkurrenskraftiga uppfödningens anläggningarna skulle alltså vara de enda som kunde öka sin produktionskapacitet. Kommittén anser att det inte är möjligt att kontrollera utbudet effektivt utan att många (helst samtliga) uppfödare i de viktigaste europeiska produktionsområdena deltar i en utjämningsfond. När fonderna inrättas bör man därför vidta åtgärder för att uppmuntra uppfödarna att delta, som en medfinansiering från EU.

4.3. Även om kommissionens förslag förbättras skulle det fortfarande bara leda till stabilare inkomster för uppfödarna, utan att bidra till att förkorta kriserna. Kommittén skulle därför vilja att kommissionen utarbetar ett förslag för att komplettera förordningen med instrument som kan minska produktionen om sektorn hamnar i en djup konjunkturskris, såsom den definieras av förvaltningskommittén för griskött. Instrumenten bör väljas av varje enskild medlemsstat och fungera på gemenskapsnivå genom att varje land måste uppnå ett visst resultat. Det skall vara möjligt att kräva en extra stor ansträngning av vissa uppfödare, särskilt av dem som har utvecklat sin produktion mest i förhållande till ett visst referensdatum och vars uppfödning överstiger en viss volym.

4.4. Uppfödningssanläggningar för smågrisar är oftast de som drabbas först av kriser, och därför bör dessa inte utestängas från utjämningsfonderna. Avgiftströskeln och utbetalningströskeln kan också fastställas utifrån priset på smågrisar.

5. För en mer enhetlig gemenskapspolitik för grisköttssektorn

5.1. Gemenskapspolitik för grisköttssektorn bör utvecklas för att bättre svara emot de utmaningar som sektorn möter. Kommittén vill här förtydliga vilka tre utmaningar det gäller.

En viktig ekonomisk sektor

5.1.1. EU:s grisproduktion är en dynamisk och konkurrenskraftig produktionsgren. EU är världens största exportör av griskött och exporterade 1999 1,5 miljoner ton till tredje land. Importen är däremot fortfarande mycket liten — 1999 importerades 65 000 ton.

5.1.2. EU:s grisköttssektor är en ekonomiskt sett viktig sektor, eftersom den svarar för 11 % av värdet på EU:s totala jordbruksproduktion.

5.1.3. En av de viktigaste utmaningarna för gemenskapspolitik för grisproduktion är därför att bevara denna ekonomiskt viktiga sektor, som utsätts för hård internationell konkurrens.

5.1.4. Kommittén vill också betona att grisproduktionen är en mycket viktig ekonomisk sektor i de östeuropeiska kandidatländerna, särskilt i Polen, Ungern och Tjeckien⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Den totala produktionen av griskött i dessa tre länder uppgick 1999 till 3,3 miljoner ton, vilket motsvarar 18 % av grisproduktionen i EU:s femton medlemsstater.

Sysselsättningen och den fysiska planeringen

5.1.5. Kommittén vill påminna om att produktionen av griskött är en mycket viktig källa till arbetstillfällen inom följande delar steg av produktionskedjan: djurfoder, uppfödning, tjänster, slaktning och styckning samt bearbetning. En studie som genomförts i Frankrike visar att ett arbetstillfälle i uppfödningsskedet ger 2,5 arbetstillfällen i hela produktionskedjan⁽²⁾.

5.1.6. Liksom all annan jordbruksproduktion har svinuppfödningssanläggningarna stor betydelse för landsbygdens fysiska planering. Uppfödningssanläggningarna bör kännetecknas av mångfald, vilket kommittén anser att man bör erkänna och uppmuntra, samtidigt som de lokala särdragen respekteras.

5.1.7. Kommittén anser därför att gemenskapspolitik för grisproduktion inte bör bidra bara till att bevara en betydande produktion utan även till att ett betydande antal uppfödare stannar kvar och att yngre uppfödare kommer in i branschen.

Medborgarnas och konsumenternas förväntningar

5.1.8. Gemenskapens grisproduktion bör motsvara de europeiska medborgarnas och konsumenternas förväntningar. Det finns många förväntningar när det gäller hantering av föreningar från uppfödningen, djurens välbefinnande, djurfoder, livsmedelssäkerhet, hälsoskydd samt produktkvalitet.

5.1.9. Gemenskapspolitik för grisköttssektorn bör ge uppfödarna möjlighet att leva upp till dessa förväntningar och samtidigt kunna balansera sin ekonomi. Om man vill undvika att försvaga EU:s grisproduktion är det viktigt att ta hänsyn till de hinder den internationella konkurrensen medför.

5.2. Den gemensamma marknadsordningen för griskött omfattar styrinstrument (bidrag, privat lagring) som bidrar till att bevara EU:s konkurrenskraft och ställning på exportmarknaden när det gäller grisproduktion. Det är alltså lämpligt att bevara och försvara dessa instrument i samband med Världshandelsorganisationens förhandlingar. Trots att man till fullo utnyttjade dessa instrument under den senaste krisen, 1998–1999, kan man dock konstatera att priserna sjönk i samtliga produktionsområden inom EU till lägre nivåer än under någon tidigare kris. Detta visar hur svårt det är att behålla ett lönsamt pris enbart med hjälp av de klassiska instrumenten för styrning av marknaden.

⁽²⁾ Det rör sig om en uppskattning av sysselsättningen i den franska produktionskedjan för griskött (uppskattning för 1997), utförd av Institut Technique du Porc i september 1999. Man räknade in arbetstillfällena på följande områden: djurfoder, uppfödning, producentorganisationer, övriga tjänster, slaktning och styckning samt bearbetning. Varken övriga leverantörer till uppfödarna eller distribution ingår.

5.3. Därför verkar inte dagens gemenskapspolitik vara den lämpligaste för att hantera de ovannämnda utmaningar som EU:s grisköttssektor står inför. För att bättre möta dessa utmaningar vill ESK att EU:s institutioner fortsätter att överväga vilka ändringar som behövs i gemenskapspolitikerna för grisproduktion samt beaktar vikten av att avsätta tillräckliga budgetmedel för ändamålet och att främja diskussionerna med de berörda yrkesgrupperna. Kommittén rekommenderar dessutom att EU-stöd skall kräva högsta standard för djurens välbefinnande samtidigt som en snedvridning av konkurrensen undviks.

5.4. Kommittén skulle också vilja att kommissionen undersöker möjligheten att genom grisproducenternas branschorganisationer (t.ex. producentorganisationer) upprätta sådana operativa program som redan finns i andra sektorer. Dessa operativa program, som delfinansieras av EU, skulle innehålla nya instrument för styrning av marknaden för griskött och stöd till uppfödarna (marknadsföring av grisköttsprodukter, inkomstförsäkringssystem etc.), och även program för att

utveckla kvaliteten och spårbarheten och därigenom tillmötesgå de europeiska konsumenternas krav.

5.5. ESK anser inte att gemenskapspolitikerna för grisköttssektorn kan utgå enbart från konkurrens, eftersom denna oundvikligen leder till en nedåtgående spiral när det gäller produktionskostnader och priser. Politiken bör anpassas till den europeiska modellen för ett mångfunktionellt jordbruk som tillmötesgår de europeiska konsumenternas krav. Kommittén vill i det sammanhanget påminna om att den 1999 lade fram ett yttrande om "En politik som främjar den europeiska jordbruksmodellen" ⁽¹⁾.

5.6. ESK vill att kommissionens fortsatta arbete inom grisköttssektorn bör innebära att debatten utvidgas till att även omfatta vissa punkter i detta yttrande, t.ex. frågan om inkomstförsäkring, miljö, producentorganisationernas roll och inrättandet av en observationsgrupp för grisköttsmarknaden.

⁽¹⁾ EGT C 368, 20.12.1999.

Bryssel den 20 september 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI