

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1255/1599 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter" (2003/0011 (CNS)), och
- "Förslag till rådets förordning om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter" (2003/0012 (CNS))

(KOM(2003) 23 slutlig – 2003/0011 – 0012 (CNS))

(2003/C 208/12)

Den 10 februari 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 25 april 2003. Föredragande var Bernd Voss.

Vid sin 399:e plenarsession den 14 och 15 maj 2003 (sammanträdet den 14 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för, 13 röster emot och 17 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Genom rådets förordning (EEG) nr 804/68 infördes den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Dessutom infördes år 1984, då det rådde ett stort överskott i gemenskapens mjölkproduktion, ett system med mjölkkvoter vars syfte var att stödja producentpriserna samtidigt som produktionen och utgifterna begränsades.

1.2. Trots att antalet mjölkproducerande enheter har minskat har antalet enheter med mjölkboskap i de eftersatta områdena kunnat bibehållas sedan systemet med mjölkkvoter infördes. Enligt Eurostat finns cirka 50 % av de mjölkproducerande enheterna och 38 % av mjölkboskapen i eftersatta områden.

1.3. Inom ramen för den reform av GJP som antogs av Europeiska rådet i Berlin i mars 1999 beslutade man i fråga om mjölksektorn att förlänga mjölkkvotregleringen till år 2008, att från och med regleringsåret 2005/06 sänka interventionspriserna med 15 % och införa direktstöd samt att höja kvoterna med cirka 2,4 % från år 2005. I vissa medlemsstater fördelades 0,9 % utöver den beviljade kvoten redan år 2000. Dessutom fick Europeiska kommissionen i uppgift att inom ramen för halvtidsöversynen utarbeta en rapport om följderna av reformåtgärderna och att lägga fram förslag beträffande utvecklingen av mjölksektorn efter år 2008.

1.4. I sin rapport om mjölkkvoter (SEK(2002) 789 slutlig) av den 10 juli 2002 presenterade kommissionen fyra alternativ som underlag för halvtidsöversynen:

Alternativ 1: Att fortsätta med Agenda 2000-åtgärderna till 2015 (inga ytterligare reformåtgärder).

Alternativ 2: Att upprepa Agenda 2000-metoden (en ytterligare sänkning av interventionspriserna och höjning av kvoterna med 3 %).

Alternativ 3: Att införa ett tvåtredjedels kvotsystem (reducerade A-kvoter för inre marknaden och obegränsade C-kvoter för produktion i överensstämmelse med världsmarknadsvillkoren).

Alternativ 4: Att avskaffa kvoterna år 2008 och sänka interventionspriserna med ytterligare 25 %.

1.5. I EU finns 1,7 miljoner jordbruksföretag som bedriver boskapsuppfödning och över hälften av dessa har mjölkboskap (1997). Mjölksektorn inklusive bearbetningsindustrin sysselsätter cirka 2 miljoner människor. I de flesta medlemsstaterna liksom i unionen totalt är mjölkproduktionen den viktigaste jordbruksverksamheten. På gemenskapsnivå svarar enbart mjölksektorn för cirka 14 % av den totala jordbruksproduktionens värde. Produktionen svarar för cirka 38 miljarder EUR och beredningen för cirka 80 miljarder EUR. I områden med betesmarker kan cirka 80 % av jordbrukets förädlingsvärde hänföras till mjölksektorn.

1.6. Historiskt sett har kulturlandskapets mångfald i Europa i stor utsträckning uppkommit genom boskapsuppfödning och användning av betesmarker. Såväl regionala skillnader i jordmånen och klimatet som olika sätt att använda och odla jorden har gett upphov till den stora artrikedomen som kulturlandskapet uppvisar. Även om användningen av kraftfoder blir allt vanligare utnyttjas betesmarkerna i Mellaneuropa i

första hand av mjölkkor. Mjölkboskapens stora biologiska betydelse märks också genom att det i vissa länder finns ett mycket stort antal ekologiska jordbruk med inriktning på mjölkproduktion.

1.7. Ett annat särdrag i anslutning till jordbruk med mjölkboskap är det stora utbudet av regionala mjölkprodukter av osedvanligt hög kvalitet i Europa. Den europeiska mjölkproduktionen och beredningen är av hög teknisk standard.

1.8. Det finns ett starkt ekonomiskt samband mellan mjölkproduktion och nötköttproduktion. Om intresset för boskapsuppfödning minskar (t.ex. genom sjunkande priser eller frikopplade bidrag) påverkar detta priset på kalv, och mjölkproducenternas inkomster minskar.

2. Reformförslagets innehåll

2.1. Kommissionen föreslår att man bibehåller systemet med mjölkkvoter även efter år 2008 fram till regleringsåret 2014/2015.

2.2. Det är nödvändigt att bibehålla den metod som infördes 1984, enligt vilken en avgift skall erläggas för sådana kvantiteter mjölk som levererats (115 % av riktpiserna) eller sålts för direkt konsumtion och som överstiger en viss garantitröskel (kvot). För varje medlemsstat fastställs en särskild total kvantitet med en garanterad referenshalt mjölkfett.

2.3. De reformer som man beslutade om inom ramen för Agenda 2000 bör tidigareläggas med ett år till 2004/2005 eftersom oförutsedda budgetmedel för en reform av mjölkmarknaden har blivit tillgängliga.

2.4. I enlighet med vad som anges i alternativ 3 i rapporten om mjölkkvoter bör man höja medlemsstaternas nationella mjölkkvoter med ytterligare 1 % åren 2007 och 2008.

2.5. Den enhetliga prissänkning på 15 % som ursprungligen planerades (en sänkning på 5 % per år i tre steg) kommer att ersättas med en asymmetrisk sänkning av interventionspriserna under fem år. Totalt sett motsvarar denna sänkning på 17,5 % av priserna på skummjölkspulver och på 35 % av smörpriserna en total minskning på 28 % av mjölkpriserna i EU på fem år, från 30,98 cent/kg i dag till 22,21 cent/kg.

2.6. Kommissionen föreslår ett tak på 30 000 ton för interventionsuppköp av smör. Uppköp som överskrider denna gräns kan göras inom ramen för anbudsförfaranden.

2.7. Åren 2007 och 2008 utbetalas partiell kompensation för prissänkningar i form av direktstöd till mjölkproducenterna. Denna kompensation ökar under perioden 2004-2008 från 0,575 cent/kg till 2,874 cent/kg.

2.8. Extra nationella tak för mjölk kan överföras till de individuella referenskvantiteterna eller utbetalas på annat sätt. Kompensationsutbetalningarna år 2008 kommer att uppgå till sammanlagt motsvarande 4,17 cent/kg mjölk, vilket motsvarar en partiell kompensation på knappt 50 %.

2.9. Från det att reformen inleds (år 2004) frikopplas direktstöden och utbetalas som enhetsstöd grundade på areal. Som grund för dessa stöd ligger de tidigare bidragen till de enskilda gårdarna.

2.10. I motsats till inom andra marknadssektorer ligger referensdatumet för beräkningen av storleken på mjölkbidraget inte i det förflutna utan i framtiden (den 31 mars 2004).

3. Allmänna kommentarer

3.1. Den genomsnittliga produktionskostnaden för mjölk i Europeiska unionen ligger på 30–35 cent/kg, men på grund av lokala faktorer, klimat, jordbruksstruktur eller kvotavgifter kan kostnaden också ligga klart över 45 cent/kg. Det ensidiga stödet till foderkostnader i jordbruksområden sedan år 1992 har medfört en snedvridning av konkurrensen. Genom den stödberättigade odlingen av "helväxtensilage" (majsensilage) drabbas betesjordbruksföretag fortfarande av ekonomiska nackdelar i förhållande till åkerbruksföretag vad gäller foderkostnader.

3.2. EESK har i flera yttranden om mångfunktionalitet och om den europeiska jordbruksmodellen hänvisat till mjölkproduktionens betydelse⁽¹⁾. De krav som samhället och framför allt konsumenterna i EU ställer på produkternas kvalitet, på produktionsförhållandena och på trygga produktionsområden gör det nödvändigt med ett särskilt stöd till mjölkproduktionen genom ett yttre skydd.

3.3. EESK stöder kommissionens förslag att låta mjölkkvantitetsregleringen löpa vidare även efter år 2008, eftersom ett slopat kvotsystem skulle medföra ökad produktion och prissänkningar som är omöjliga att beräkna. Producenternas inkomster skulle minska kraftigt trots sjunkande kostnader (för kvotavgifter), och antalet företagsnedläggningar skulle öka eftersom det framför allt i områden med betesmark inte finns

⁽¹⁾ EGT C 368, 20.12.1999, s. 76–86.

några ekonomiska alternativ till mjölkproduktion. Detta skulle få enorma konsekvenser för målet att ha ett heltäckande jordbruk och att bevara naturskyddade betesmarksområden.

3.4. EESK konstaterar att man endast handlar med 6 % av världens mjölkproduktion på den så kallade världsmarknaden. Globalt sett ökar visserligen efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter något, men den så kallade världsmarknaden med en årlig handelsvolym på för närvarande omkring 30 miljoner ton har endast begränsade möjligheter att växa. Olika produktionskostnader och pålagor innebär att mjölkproduktionen i EU missgynnas i förhållande till vissa regioner (till exempel Oceanien och Sydamerika), vilket leder till att produkterna på världsmarknaden i allt högre utsträckning härstammar från dessa områden. För EU:s del ligger tillväxtpotentialen däremot i högre förädlade kvalitetsprodukter.

3.5. EESK delar inte kommissionens uppfattning att det skulle finnas en ökad upptagningsförmåga för europeiska mjölkprodukter på de nationella och internationella marknaderna. I motsats till vad kommissionen anger är marknaden snarare starkt begränsad på grund av följande faktorer:

- Ett globalt sett större utbud av mjölkprodukter.
- Minskad efterfrågan på grund av minskad köpkraftstillväxt.
- Återgång till en normal efterfrågeökning på ost sedan BSE-krisen avmattats.
- En negativ efterfrågeutveckling på grund av en världsomfattande ekonomisk turbulens efter den 11 september 2001.
- Eurons styrka i förhållande till andra valutor har missgynnat EU-export.
- Subventionerad export från regioner med överskottsproduktion.
- Viktiga handelspartner, till exempel Ryssland och USA, har infört importrestriktioner.
- Snedvriden konkurrens på grund av nationell organisation av mjölkhandeln (Nya Zeeland) och skatterättsliga åtgärder (USA).

4. Särskilda kommentarer

4.1. Sänkningen av riktpriiset med 28 % gör det enligt kommissionens uppfattning berättigat med en ökning av den totala referenskvantiteten för mjölk efter varje prissänkning i syfte att skapa balans mellan produktionen och den beräknade konsumtionsutvecklingen och för att undvika störningar på marknaden för mjölkprodukter.

I det sammanhanget vill EESK framhålla följande:

- Interventionspriset för mjölk utgjorde tidigare ett riktmärke för de mjölkpriser som betalades. Dessa låg i genomsnitt omkring 10 % högre än interventionspriset. Konsum-

menternas efterfrågan på mjölkprodukter är oelastisk. Det är inte realistiskt att utgå ifrån att en betydande ökning av leveransrättigheterna – totalt 4,4 % – skulle innebära en prissänkning som endast uppgår till hälften av interventionsprissänkningen.

- Eftersom utökningen av kvoterna och interventionsprissänkningen sker parallellt med mejeriernas årliga prisförhandlingar med livsmedelsbranschen kommer "diskontörernas" prisdumpningsstrategi att understödjas. Interventionspriset blir därmed ett riktmärke för prissänkningar och fyller inte längre sin egentliga funktion som skyddsnät.
- Det kompensationsbidrag som skall gälla från 2004/2005 kan endast kompensera ungefär hälften av prissänkningen. Med tanke på de många arbetsplatser som finns inom mjölkproduktionsföretagen (små och medelstora företag) och den mångfunktionella betydelse denna sektor har avvisas detta förslag. Kompensationsbidragen för mjölk måste med nödvändighet ligga på samma nivå som de nuvarande utbetalningarna för spannmål och nötkött (ca 90 %).

4.2. Förvaring av överskott av mjölkprodukter i interventionslager och subventioner för export av mjölkprodukter till länder utanför EU medför kostnader och ifrågasätts av allmänheten. Samtidigt kännetecknas EU:s inre marknad av en stagnerad efterfrågan på smör och en bara måttligt ökande efterfrågan på ost och färskvaror. Enligt EESK:s uppfattning är därför kommissionens förslag att utöka mjölkkvantiteten för 2007 och 2008 med 1 % per år på intet sätt befogat. Av marknadspolitiska skäl är det inte heller acceptabelt att genomföra förslaget att tidigarelägga den ökning av kvoterna som beslutades genom Agenda 2000. Med utgångspunkt i besluten i Berlin bör den redan beslutade ökningen av kvoterna i stället genomföras först när marknaden kan uppta motsvarande mängder utan subventioner.

4.3. Minskningen av smörinterventionen till 30 000 ton, den tidsmässiga begränsningen och utökade möjligheter till privat lagring räcker inte för att motsvara kraven på prisstöd. Följden skulle bli att producentpriserna sjunker till en nivå klart under interventionsprisinivån. Under den typ av ogynnsamma marknadsvillkor som råder för närvarande är en obegränsad intervention å andra sidan orsak till att omfattande interventionslager byggs upp, och dessa utgör sedan en belastning på marknaden under flera år. EESK uppmanar därför kommissionen att införa ett instrument för flexibel kvotreglering som en fast beståndsdel i sin marknadspolitik för mjölksektorn. När interventionslagren ökar måste det ske en automatisk anpassning och när interventionslagren minskar kan kvoterna utökas. Ytterligare en indikator för anpassningen av mjölkkvoterna skulle kunna vara priströsklar för viktiga mjölkbaserade produkter. På så sätt kan man jämkä samman mjölkproducenternas, konsumenternas, skattebetalarnas och mjölkindustrins intressen.

4.4. I det sammanhanget vill EESK framhålla följande: EESK konstaterar att ett genomförande av kommissionens förslag (kvotökning och prissänkning) innebär att budgetkostnaderna för kompensationsbidrag för mjölk kan beräknas öka till 4,895 miljarder euro fram till år 2013. Beträffande de marknadsinriktade åtgärderna, det vill säga exportbidrag, offentlig och privat lagerhållning och internt stöd, räknar kommissionen med 1,328 miljarder euro år 2013, jämfört med 2,36 miljarder för närvarande. Den reformerade mjölkmarknaden skulle kosta unionen omkring 4 miljarder mer år 2013. Dessutom förlorar de europeiska mjölkproducenterna årligen 4–5 miljarder euro i mjölkinkomster.

4.5. EESK hyser stor oro över den referensperiod (1999–2001) som föreslås i Harbinson-dokumentet⁽¹⁾ för avvecklingen av Blå boxen i enlighet med WTO:s önskemål. Eftersom det inte fanns några kompensationsbidrag för mjölk under den perioden, utan kommer att betalas först i framtiden, är de särskilt hotade av en avveckling.

4.6. EESK avvisar de planerade drastiska prissänkningarna och den ca femtioprocentiga utjämningen genom premier. Kommittén vill påpeka att ca 90 % av prissänkningen har kompensrats vid andra kompensationsbetalningar. Framför allt mot bakgrund av mjölkproduktionens mångfunktionella roll förefaller en likabehandling vara motiverad. I områden med extremt ogynnsamma förhållanden (t.ex. bergstrakter) krävs en utjämning med hjälp av medel från andra pelaren.

4.7. Kommittén vill framhålla att besluten i Berlin innebär att EU:s mjölkproduktion redan har tillåtits öka med 0,9 % i vissa länder. Detta har lett till ett tryck på producentpriserna utan att mjölkproducenterna har fått någon kompensation.

4.8. EESK befarar att kommissionens förslag till mjölkreform kommer att leda till avsevärda strukturförändringar på landsbygden inom EU. Det framgår inte hur man överhuvudtaget skall kunna komma till rätta med de skador som förorsakas landsbygden på grund av denna reform av marknaden för mjölk inom ramen för GJP:s andra pelare. Finansieringen av andra pelaren blir snarast försämrad. Genom modulering och gradvis sänkning kommer det år 2013 endast att stå 1,481 miljarder euro till förfogande för landsbygdsutveckling inom EU. Men enbart Polen har utlovats ytterligare 0,9 miljarder euro årligen för landsbygdsutveckling.

4.9. Enligt EESK:s uppfattning leder kommissionens förslag till att mjölkproduktionen i betesmarksområden och i lågproducerande eftersatta regioner även fortsättningsvis kommer att drabbas av avsevärda konkurrensnackdelar. I sitt lagförslag slår kommissionen fast att bevarandet av betesmarksområden

måste stödjas på grund av de positiva miljöeffekterna, så att man motverkar en övergång till åkerbruk. Genom ett förbud mot omvandling av betesmark efter den 31 december 2002 vill kommissionen föreskriva ett utnyttjandesätt inom ramen för tvärvillkorsåtgärderna. Utan något förädlingsvärde innebär emellertid inte ett omvandlingsförbud att betesmarkerna bevaras. En lösning är den regionala stödutjämning som kommissionen gett medlemsstaterna möjlighet att genomföra. Regionala stödutjämningsåtgärder kan dock leda till konkurrensfördelar för mjölkproducenter i de regioner där andelen åkermark ligger över genomsnittet, vilket ofta är fallet i alregionerna. Kommissionen uppmanas därför vidareutveckla sitt förslag som är anpassat till de skilda förhållandena i medlemsstaterna och därigenom möjliggöra en rättvisare fördelning av premierna.

4.10. Om EU av världshandelspolitiska skäl i framtiden skulle tvingas att genomföra prissänkningar och frikopplade kompensationsutbetalningar bör även kompensationsstödet för mjölk frikopplas på samma sätt.

4.11. Enligt EESK:s uppfattning har instrumentet för reglering av mjölkkvoterna särskilt stor betydelse för att den regionala mervärdesskapande produktionen skall bevaras. I detta sammanhang uppmanar EESK kommissionen att göra en mer detaljerad beskrivning av de övergripande åtgärderna i bilaga 4.

4.12. De uppgifter och mål som anges för de nationella reserverna är motiverade. Det saknas emellertid minimikrav på deras omfattning. Det krävs en definition av de "objektiva kriterierna" enligt vilka de nationella kvoterna fördelas, så att strukturpolitikens mål blir tydligare (till exempel stödet till unga jordbrukare).

4.13. Den 31 mars 2004, som är det avgörande datumet för fastställande av stöd, ligger i framtiden. EESK vill framhålla att denna reglering leder till spekulationer på kvotmarknaden. Mindre mjölkproducenter, som saknar framtidsutsikter om priserna kan komma att sjunka, kommer att försöka att sälja sina leveransrättigheter till högsta möjliga pris. Strukturomvandlingen kommer att påskyndas. Värdefulla arbetstillfällen kommer att gå förlorade i små och medelstora företag.

4.13.1. Av struktur- och budgetpolitiska skäl är det motiverat att slopa subventionerna av kvotköp.

4.14. EESK anser även att det är motiverat med en omvärdering av fett- och proteinstödet i prissystemet.

(1) WTO - Jordbruksutskottets extra session – Jordbruksförhandlingar. Preliminärt utkast till genomförandemodell för ytterligare åtaganden TN/AG/W/1-17 februari 2003. Utkastet reviderades den 18 mars 2003 (TN/AG/W/1/rev.1-18 mars 2003 (03-1585)).

4.15. Enligt de övergripande förslagen är det också möjligt att skapa balans mellan de intressen som företräds av arrendatorer och ägarna (upp till fem års uppskov med stödanspråk om parterna inte kan komma överens).

5. Slutsatser

5.1. EU måste ge mjölkproducenterna planeringssäkerhet med hänsyn till politiska beslut längre än till år 2008. Därför välkomnar EESK principen om förlängning av mjölkkvotsystemet fram till år 2015. Kommissionens övriga förslag går emellertid stick i stäv mot målet med ett kvotsystem (kvantitetsreglering, inkomstgarantier i missgynnade regioner, bibehållande av arbetstillfällen inom mjölkproduktionen, reducerad budgetbelastning).

5.1.1. EESK uppmanar rådet och kommissionen att utveckla ett nytt instrument för flexibel kvantitetsanpassning och att reagera på marknadsläget med detta.

5.1.2. I dagens läge ställer vi oss avvisande till ett beslut om att utöka mjölkproduktionen under åren 2007 och 2008 mot bakgrund av de aktuella marknadsförhållandena.

5.1.3. Vi uppmanar också kommissionen och rådet att revidera beslutet om en kvantitetsökning på 1,5 % på grundval av besluten i Berlin, mot bakgrund av att interventionslagren växer. Kvantitetsökningen bör först genomföras när marknadsläget gör det möjligt.

5.2. EESK ställer sig avvisande till kommissionens förslag om sänkning av interventionspriserna, och begränsning av interventionsmängden för smör till 30 000 ton. Samtidigt

uppmanar vi kommissionen att – ifall prissänkningar blir absolut nödvändiga – genomföra kompensationsbetalningar på likartat sätt som i andra marknadsorganisationer (ca 90 %).

5.3. De befintliga marknadsinstrumenten, såsom bidrag, ersättningar och interventioner, skall sättas in specifikt och som stöd för marknaden. De bör fortlöpande utvärderas och anpassas som en funktion av sitt genomslag.

5.3.1. För jordbruk med extremt ogynnsamma förhållanden skall kompletterande stödinstrument från andra pelaren i GJP fortlöpande vidareutvecklas och anpassas.

5.4. EESK anser att mjölkproduktionen har särskild betydelse i områden som präglas av ängslandskap. Följaktligen är det absolut nödvändigt att eliminera dessa regioners konkurrensnackdelar som uppstod genom 1992 års jordbruksreform. Här krävs en bidragsutjämning inom ramen för GJP:s första pelare.

5.5. EESK uppmanar kommissionen att försöka genomdriva ett kvalitativt yttre skydd för mjölk och mjölkprodukter vid WTO-förhandlingarna, för att säkerställa den högkvalitativa inhemska produktionen och försvara den europeiska modellen med ett mångfunktionellt lantbruk.

5.6. Vi menar att effekterna av lagstiftningsförslagen om mjölk inte undersökts tillräckligt av kommissionen. Framför allt saknas analyser av inverkan på berörda sektorer liksom konsekvensen med målen på olika berörda EU-politikområden. Möjligheterna att åtgärda reformens negativa effekter och kostnaderna för detta måste redovisas. Här är genomslaget på arbetsmarknaden, på småföretagens antal och struktur, på ekonomiska sektorer i tidigare och senare led samt på miljön av särskild betydelse. De resultat som hittills föreligger från konsekvensanalyserna bekräftar EESK:s farhågor.

Bryssel den 14 maj 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH