



Bryssel den 24.11.2016
COM(2016) 724 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Marknadssituationens utveckling inom mejerisektorn och genomförandet av bestämmelserna i ”mjölkpaketet”

{SWD(2016) 367 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Marknadssituationens utveckling inom mejerisektorn och genomförandet av bestämmelserna i ”mjölkpaketet”

1. TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

”Mjölkpaketet”^{1 2}, som offentliggjordes i mars 2012 (och senare införlivades i förordning (EU) nr 1308/2013³, nedan kallad *förordningen om en samlad marknadsordning*), omfattar ett antal lagbestämmelser som har varit i kraft sedan den 3 oktober 2012 och som gäller till och med den 30 juni 2020.

I artikel 225 b i förordningen om en samlad marknadsordning föreskrivs att kommissionen senast den 30 juni 2014 respektive den 31 december 2018 ska lägga fram två rapporter för Europaparlamentet och rådet. Rapporterna ska behandla marknadsutvecklingen inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, i synnerhet verkan av artiklarna 148–151, 152.3 och 157.3 (bestämmelserna i ”mjölkpaketet”), och innehålla en bedömning av effekterna på mjölkproducenter och mjölkproduktion i missgynnade regioner mot bakgrund av det övergripande målet att bibehålla produktionen i dessa regioner. Rapporterna ska även omfatta möjliga incitament för att uppmuntra jordbrukare att ingå gemensamma produktionsavtal, samt eventuella lämpliga förslag.

Den första av de båda rapporter som föreskrivs i förordningen antogs av kommissionen den 13 juni 2014⁴.

Vid det extra mötet i rådet (jordbruk och fiske) den 7 september 2015⁵ föreslog kommissionen att den rapport om ”mjölkpaketet” som ursprungligen var planerad till 2018 i stället skulle läggas fram 2016, med anledning av den svåra marknadssituationen.

Det slovakiska ordförandeskapet har särskilt lyft fram en väl fungerande leveranskedja som en prioriterad fråga för sitt ordförandeskap under andra halvåret 2016, och frågan har behandlats av arbetsgruppen för jordbruksmarknaderna.

¹ Förordning (EU) nr 261/2012 (EUT L 94, 30.3.2012, s. 38).

² Ska inte förväxlas med de olika stödpaket som genomförts för mejerisektorn under åren 2014–2016.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 671).

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_sv.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/katainen-agri-council-07-09-2015_en.pdf

Rapporten baseras på medlemsstaternas svar på ett frågeformulär samt de meddelanden som avses i genomförandebestämmelserna⁶. Analysen omfattar även uppgifter från en oberoende studie om producentorganisationer inom ramen för ”mjölkpaketets” bestämmelser, som beställts av Institutet för framtidsstudier vid det gemensamma forskningscentrumet.

2. MARKNADSSITUATIONENS UTVECKLING INOM SEKTORN FÖR MJÖLK OCH MJÖLKPRODUKTER

Efter att ha noterat de historiskt höga priserna på mjölk och mjölkprodukter i slutet av 2013 och början av 2014 trädde mjölksektorn in i en fas med global obalans mellan utbud och efterfrågan, vilket präglade marknaden under 2015 och första halvåret 2016. Den globala efterfrågan minskade när det ryska importförbudet infördes i augusti 2014 och Kina minskade sin import under första halvåret 2015, men trots detta ökade det globala utbudet till följd av gynnsamma ersättningsnivåer och väderförhållanden.

Kommissionen har utan avbrott behållit de skyddsinstrument som varit i kraft sedan september 2014. Skummjölkspulver omfattas av offentlig intervention sedan juli 2015.

Marknadsvillkoren har förbättrats sedan våren 2016, då priserna för EU-mejeriprodukter var som lägst. Trots dessa positiva signaler har mjölkpriset fritt gård ännu inte stigit, men prognoser indikerar en vändning i utvecklingen efter augusti 2016.

Utsikterna för mjölk och mejeriråvaror är fortfarande goda på medellång sikt. Den globala och inhemska efterfrågan väntas fortfarande stiga stadigt, och därmed kan EU:s mejerisektor utveckla sin produktionspotential och stärka sin ställning på och sin andel av de globala marknaderna.

Närmare uppgifter om marknadssituationens utveckling och utsikter finns i kommissionens arbetsdokument, som åtföljer denna rapport.

3. GENOMFÖRANDET AV BESTÄMMELSERNA I ”MJÖLKPAKETET”⁷

”Mjölkpaketet” omfattar en rad bestämmelser med olika tillämpningsområde och omfattning. Bestämmelserna om obligatoriska avtal kan vara relevanta för **alla** slags system för uppsamling av mjölk. Bestämmelserna om producentorganisationer och kollektiva förhandlingar är i allmänhet mer relevanta i medlemsstater där kooperativen är mindre utvecklade.

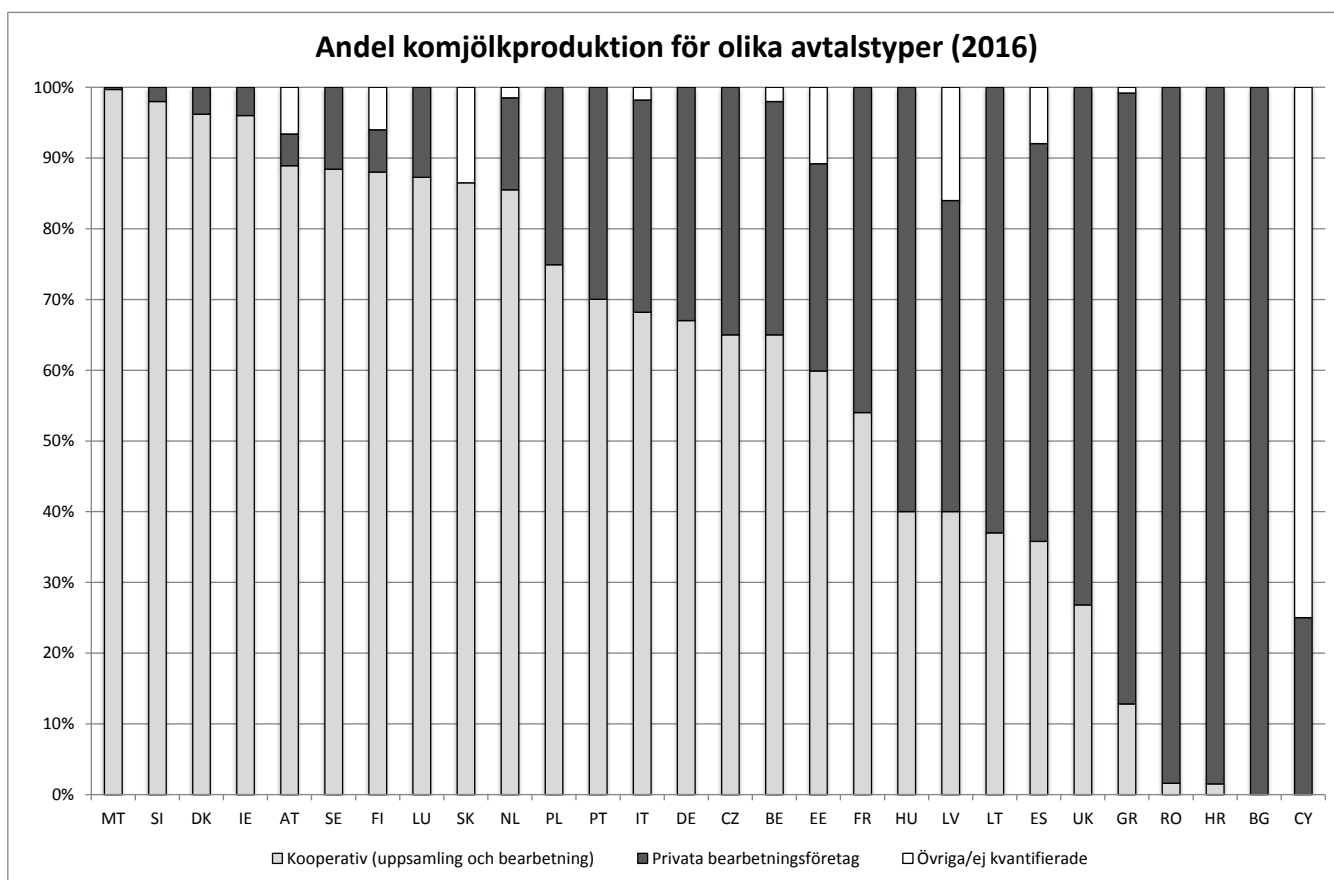
⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 511/2012 av den 15 juni 2012 om meddelanden rörande producent- och branschorganisationer och avtalsförhandlingar och avtalsförhållanden enligt rådets förordning (EG) nr 1234/2007 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter.

⁷ De instrument som ingår i ”mjölkpaketet” återfinns här: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm.

Bestämmelserna om kollektiva förhandlingar gäller endast producenter som är organiserade i erkända producentorganisationer, förutsatt att den obehandlade mjölken inte omfattas av ett åtagande till följd av jordbrukarens medlemskap i ett kooperativ⁸.

Diagram 1 visar den uppskattade andelen komjölkproduktion för olika avtalstyper. ”Mjölkpaketets” bestämmelser om producentorganisationer och kollektiva förhandlingar är relevanta för cirka 36 % av EU:s leveranser av komjölk (till exempel leveranser utanför kooperativ).

Diagram 1 Avtalsförhållanden



I följande underavsnitt anges hur var och en av ”mjölkpaketets” bestämmelser har genomförts. Närmare uppgifter om utvecklingen för obligatoriska avtal och producentorganisationer finns i kommissionens arbetsdokument, som åtföljer denna rapport.

⁸ Vissa kooperativ samlar upp och behandlar mjölk medan andra endast samlar upp. Konkurrensrättsligt kan gruppundantagsförordningen (EU) nr 1218/2010 omfatta verksamheten i bearbetningskooperativ. Situationen för kooperativ som endast samlar upp mjölk och som inte omfattas av ”mjölkpaketets” bestämmelser måste bedömas från fall till fall inom ramen för konkurrensreglerna.

3.1 Obligatoriska avtal (artikel 148)

Obligatoriska avtal enligt artikel 148 i förordningen om en samlad marknadsordning **omfattar 41 % av EU:s mjölkleveranser i 13 medlemsstater.**

Tabell 1 Obligatoriska avtal

Medlemsstat	Nationell lagstiftning	Minimiperiod för avtalets giltighet	Obligatoriska skriftliga avtal/anbud
Frankrike	april 2011	5 år	avtal + anbud
Italien	mars 2012	1 år	avtal + anbud
Spanien	oktober 2012	1 år	avtal + anbud
Litauen	oktober 2012	–	avtal
Ungern	december 2012	6 månader	avtal
Slovakien	december 2012	–	avtal
Kroatien	juni 2013	6 månader	avtal
Cypern	juni 2013	1 år	avtal
Portugal	juni 2013	6 månader	avtal + anbud
Bulgarien	november 2013	6 månader	avtal
Rumänien	februari 2014	6 månader	avtal + anbud
Slovenien	januari 2015	1 år	avtal
Polen	oktober 2015	–	avtal

I Bulgarien, Frankrike, Italien, Polen och Rumänien omfattar obligatoriska skriftliga avtal endast förhållandet mellan producenter och första köpare. I övriga medlemsstater omfattar villkoren samtliga utbudsförhållanden i leveranskedjan mellan jordbrukare och bearbetningsföretag, även om det finns flera mellanhänder mellan dem.

Leveransavtal mellan jordbrukare och kooperativ där de är medlemmar samt uppförandekoder omfattas inte av ”mjölkpaketet”. Dessa kan dock ibland innehålla bestämmelser som liknar dem i artikel 148 i förordningen om en samlad marknadsordning.

Med ”mjölkpaketet” som förebild enades producenter och bearbetningsföretag i Storbritannien om en frivillig uppförandekod 2012⁹. Koden föreskriver avtal på villkor som liknar dem i ”mjölkpaketet” och omfattar över 85 % av produktionen av obehandlad mjölk i denna medlemsstat. Enligt en översyn av koden som Skottlands parlament gjorde 2014 fungerar den i stort sett bra.

Även i Belgien finns sedan 2009 icke-bindande branschkode som omfattar 85 % av producenterna och 98 % av köparna, däribland kvalitetsavtal, avtal om uppsägningstid som

⁹ http://www.dairyuk.org/images/2012_Voluntary_Code_of_Practice.pdf

jordbrukare och köpare ska tillämpa, hållbarhetsavtal och avtal om producentorganisationernas roll.

I Tyskland fanns det bindande regler för hur leveranser av obehandlad mjölk ska ske redan innan ”mjölkpaketet” antogs, och dessa regler uppfyller i allmänhet kraven i artikel 148 i förordningen om en samlad marknadsordning.

I Spanien infördes olika frivilliga uppförandekoder och konventioner 2015¹⁰ med medverkan av aktörer inom livsmedelssektorn och i synnerhet mjölksektorns branschorganisation.

Kombinationen av obligatoriska avtal (enligt artikel 148 i förordningen om en samlad marknadsordning), frivilliga uppförandekoder och kooperativa samarbetsformer innebär att **cirka 95 % av EU:s totala mjölkleveranser för närvarande omfattas av ett formellt avtal i någon form.**

3.2 Producentorganisationer och deras sammanslutningar (artikel 152.3)

I slutet av 2015 fanns **260 producentorganisationer** som erkänts av elva medlemsstater i enlighet med ”mjölkpaketets” bestämmelser. Flertalet fanns i tre medlemsstater, nämligen Tyskland, Frankrike och Italien. Endast en gäller fårmjölk. Det aktuella läget i fråga om kriterier för erkännande av producentorganisationer i varje medlemsstat och antalet erkända producentorganisationer sammanfattas i tabell A i bilagan till denna rapport.

3.2.1 Medlemsstaternas syn på producentorganisationer

De flesta medlemsstater ser en potential för producentorganisationer och deras sammanslutningar på sitt territorium, utom medlemsstater som uppger att de har ett fungerande system med kooperativ eller strukturer som bygger på producentgrupper. Tyskland, som har det mest utvecklade systemet för producentorganisationer i EU, anser att befintliga producentorganisationer bör omvandlas till större strukturer (sammanslutningar) snarare än att man inrättar nya. Även i Frankrike växer producenternas intresse för sammanslutningar.

Den årliga avsättningsbara produktionen från de 259 erkända producentorganisationerna för komjölk uppgick till närmare 13 % av EU:s totala mjölkleveranser 2015 och till **37 % av EU:s totala mjölkleveranser utanför kooperativ**. De främsta skälen till att siffrorna inte är högre är

1) bristande kunskap hos jordbrukarna om mål, konsekvenser och fördelar med att gå med i en producentorganisation, och

2) brist på finansiellt stöd till inrättande av producentorganisationer (beror i viss mån också på otillräcklig information, då det finns möjligheter inom ramen för landsbygdsutveckling).

Andra orsaker som framförts är följande:

¹⁰ <http://www.magrama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/>

- Administrativa och finansiella hinder i samband med inrättande och erkännande av producentorganisationer.
- I vissa medlemsstater i EU-13 kan jordbrukare som har lämnat de kooperativa produktionssystem som fanns före 1992 och övergått till privat företagsamhet vara tveksamma till att åter inlemmas i kollektiva strukturer. Det finns även en mer generell oro för att tappa i oberoende.
- Jordbrukarna känner inte till några framgångsexempel som kan sporra dem att anamma bättre metoder.
- Bristande kunskap om det manöverutrymme som producentorganisationer och sammanslutningar har enligt konkurrensreglerna.
- Skepsis om producentorganisationernas förmåga att nå bättre resultat genom kollektiva förhandlingar och säkra uppsamlingen av mjölk för alla sina medlemmar.

Utifrån dessa brister har medlemsstaterna följande förslag för att stimulera inrättandet av nya producentorganisationer eller få dem som redan finns att fungera bättre (och generellt uppmuntra jordbrukarna att ingå gemensamma produktionsavtal):

- Öka jordbrukarnas medvetenhet om producentorganisationernas funktion och potential.
- Förbättra styrnings- och förhandlingsförmågan hos producentorganisationernas personal.
- Ge finansiellt stöd till inrättande av väl fungerande producentorganisationer. Stöd till inrättande av producentorganisationer finns redan tillgängligt under den andra pelaren¹¹, även om det endast är 16 medlemsstater¹² som har planer för detta. På verksamhetssidan finns redan landsbygdsutvecklingspolitik som anger vissa åtgärder när det gäller samarbete, utbildning/rådgivning och investeringar. Initiativ inom dessa områden bör därför syfta till att utnyttja befintliga instrument bättre snarare än att hitta på nya.
- Ge finansiella incitament för producentorganisationer och kooperativ att investera i bearbetningskapacitet, så att de kan ta hand om sin egen mjölk och få en större andel av det slutliga mervärdet. Möjligheter till detta finns redan inom ramen för landsbygdsutveckling¹³.

¹¹ Artikel 27 i förordning (EU) nr 1305/2013: Inrättande av producentgrupper och producentorganisationer.

¹² BE, BG, CY, EE, ES, FR, GR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO och SI.

¹³ Artikel 17 i förordning (EU) nr 1305/2013: Investeringar i fysiska tillgångar.

- Gynna producentorganisationer framför enskilda producenter när det gäller tillgång till stödordningar, genom premier, högre prioritet när kriterier för stödberättigande fastställs och större samfinansiering.

3.2.2 Åsikter hos producentorganisationer och företrädare för jordbrukare

Alla producentorganisationer som är erkända i enlighet med ”mjölkpaketet” har kontaktats inom ramen för en undersökning för att ta reda på orsakerna till att organisationerna inrättades och förstå vilka fördelar och nackdelar det finns för medlemmarna med att tillhöra en producentorganisation. Totalt 63 producentorganisationer har besvarat ett frågeformulär på sitt nationella språk.

På frågan om varför producentorganisationen inrättats svarade de flesta att det främsta skälet var *högre mjölkpris*, följt av *stabilare pris*, *allmän förbättring av producenternas ställning i leveranskedjan* samt att *producentorganisationens samtliga medlemmar får sin mjölk hämtad*.

Cirka 60 % av producentorganisationerna uppgav att målet ett *stabilare pris* hade uppnåtts helt eller delvis. Närmare 70 % av producentorganisationerna hade uppnått ett *högre pris*, medan cirka 20 % uppgav att de inte hade uppnått något av dessa mål överhuvudtaget. Cirka 65 % av producentorganisationerna uppgav att de helt eller delvis hade fått en bättre ställning i leveranskedjan, medan 14 % ansåg att de inte hade det.

Det mål som hade den högsta måluppfyllnaden var att *producentorganisationens samtliga medlemmar får sin mjölk hämtad*. Där svarade nästan 60 % att målet hade uppnåtts helt. Om man inkluderar de svar där målet delvis uppnåtts stiger siffran till 71 %. Målet att få bättre marknadsinformation för att kunna fatta produktionsbeslut nåddes också helt eller delvis i cirka 73 % av fallen, även om det målet oftare uppnåddes delvis.

Kärnverksamheten i de tillfrågade producentorganisationerna inrymmer väsentligt mer än att endast förhandla om priser (cirka 85 % av producentorganisationerna). Producentorganisationerna förhandlar även om leveransvolym (cirka 75 %), leveransvillkor (cirka 60 %) och betalningsvillkor (cirka 70 %). Flertalet av producentorganisationerna (cirka 80 %) tillhandahåller ytterligare en eller flera tjänster som tillför ett mervärde till mjölkutbudet och/eller främjar producenternas verksamhet: uppsamling av mjölk (cirka 50 %), utbyte av information/erfarenheter (cirka 65 %), kvalitetskontroller (cirka 50 %), teknisk eller ekonomisk rådgivning (cirka 40 %) samt gemensamma inköp av insatsvaror (cirka 30 %).

Producentorganisationerna uppger att den viktigaste fördelen för jordbrukare med att vara medlem i en organisation är möjligheten till *kollektiv förhandling* om avtalsvillkor och *bättre hantering av mjölkvolym*. Vissa producentorganisationer nämner även andra fördelar, såsom högre mjölkpriser, stabilitet i verksamheten, en enda part i kontakterna med bearbetningsföretagen samt bättre marknadsinformation.

Det talas mindre om nackdelarna för jordbrukarna med att vara medlem i en producentorganisation. Några av de svarande nämner de avgifter som medlemmarna måste

betala till producentorganisationerna, de resurser (både mänskliga och materiella) som krävs och att jordbrukarnas frihet att fatta entreprenöriella beslut begränsas.

Endast 11 av de 63 producentorganisationerna kan tänka sig att bli ett bearbetningskooperativ, och då är motivet främst möjligheten till affärsutveckling, högre mjölkpriser för medlemmarna och en bättre ställning för producenterna i leveranskedjan. Majoriteten av producentorganisationerna överväger egentligen inte detta alternativ, främst på grund av de stora investeringar som krävs (och det bristande stödet hos allmänheten) men också för att medlemmarna saknar entreprenöriellt intresse.

Flertalet svarande anser att det finns möjligheter att inrätta fler producentorganisationer i deras medlemsstat (endast 11 svarade negativt). Otillräcklig organisation inom sektorn, brist på framgångsexempel och viss ovilja hos jordbrukarna att samarbeta (hänger samman med att de föredrar direkt kontakt med uppköparna) uppges vara de viktigaste skälen till att producentorganisationerna ännu inte utnyttjas till fullo.

Jordbrukarorganisationerna har också varit med i undersökningen, framför allt för att bedöma vilken potential producentorganisationer har i deras medlemsstater.

Av de medlemsstater som saknar producentorganisationer kunde företrädare för Danmark, Finland, Nederländerna, Sverige, Österrike, Irland, Slovenien och Polen inte se någon potential för detta instrument, eftersom det finns kooperativa strukturer (producentgrupper i Polens fall) som redan möjliggör en välorganiserad sektor. Litauens företrädare anger otillräcklig organisation av sektorn som förklaring till att producentorganisationer saknas och har en begränsad potential. Jordbruksföreträdarna från Estland och Lettland hade en positiv syn på producentorganisationernas potential.

I de medlemsstater som har erkända producentorganisationer är de möjligheter som detta instrument ger mer eller mindre uttömda i Tyskland, Italien och Frankrike, där 92 % av alla erkända producentorganisationer i EU finns. I Frankrike väntas utvecklingen gå mot färre men större producentorganisationer (eller sammanslutningar), som även levererar till fler än ett bearbetningsföretag.

Jordbrukarorganisationerna anser att potentialen för producentorganisationer är liten i Spanien (organisationen inom sektorn är otillräcklig och det är inte ett praktiskt verktyg), Tjeckien (har redan relativt stora jordbruksföretag), Portugal samt Belgien (har väl utvecklade kooperativa strukturer). Däremot ser företrädarna från Kroatien, Rumänien och Storbritannien en tydlig potential för fler producentorganisationer på sitt territorium.

3.3 Kollektiva förhandlingar (artikel 149)

Sex medlemsstater uppgav att de hade leveranser av obehandlad mjölk inom ramen för kollektivt förhandlade avtal under 2014 och 2015. De kollektivt förhandlade volymerna omfattade 25 % av deras totala mjölkleveranser under 2015, vilket motsvarar **cirka 13 % av EU:s totala leveranser av obehandlad mjölk.**

Inga interventioner av konkurrensmyndigheterna har rapporterats med anledning av kollektiva förhandlingar som åsidosatt konkurrensen eller åsamkat allvarlig skada för små eller medelstora bearbetningsföretag som hanterar obehandlad mjölk.

Tabell 2 Leveranser av komjölk under 2014 och 2015 inom ramen för kollektivt förhandlade avtal

Medlemsstat	Kollektivt förhandlad volym (x 1 000 ton)	Ungefärlig andel av medlemsstatens leveranser	Kollektivt förhandlad volym (x 1 000 ton)	Ungefärlig andel av medlemsstatens leveranser
	2014		2015	
Bulgarien	0	–	5,6	1,1 %
Tjeckien	1 053	44 %	497	17 %
Tyskland	14 249	45 %	13 253	42 %
Spanien	840	13 %	621	9 %
Frankrike	4 469	18 %	5 171	20 %
Storbritannien	0	–	820	5 %

I Spanien rapporterade de enda erkända producentorganisationerna för fårmjölk att gemensamma förhandlingar skett under 2014 och 2015 för cirka 71 000 respektive 46 000 ton (närmare 100 % av den avsättningsbara produktionen). Volymminskningen beror på att producentorganisationernas medlemsantal sjönk (från 729 till 548). I Spanien tillkom en ny producentorganisation under 2015 och en annan miste sitt erkännande. Den nya organisationen är dock väsentligt mindre.

Minskningen av andelen kollektivt förhandlade leveranser i Tjeckien under 2015 beror främst på att sju producentorganisationer försvann det året.

I Frankrike har andelen ökat stadigt under de senaste tre åren, i linje med utvecklingen för antalet producentorganisationer som erkänns varje år.

I Tyskland ligger andelen rätt stilla eftersom potentialen för att bilda nya producentorganisationer nästan är uttömd. Eventuella variationer beror därför i huvudsak på hur de totala mjölkleveranserna utvecklas i landet. Andelen minskade något under 2015 jämfört med 2014, och sammanslutningar har fått en allt större roll: Två av de fyra erkända sammanslutningarna har uppgett att kollektiva förhandlingar skett under 2015 för en total volym på 5,5 miljoner ton (motsvarar 42 % av den totala kollektivt förhandlade volymen).

Några framgångsfaktorer som medlemsstaterna framhåller när det gäller potentialen att vidareutveckla kollektiva förhandlingar är följande:

- Tillräckligt stora producentorganisationer. Producentorganisationerna behöver ha en minimistorlek för att få en ordentlig förhandlingsposition. Samtidigt riskerar nystartade producentorganisationer som är alltför stora att bli tandlösa. Tyskland och Frankrike är de medlemsstater som har flest erkända producentorganisationer och störst andel kollektiva förhandlingar. De har i genomsnitt cirka 100 respektive 250 jordbrukare som är medlemmar i producentorganisationer. Det framstår som mer önskvärt att i ett första skede inrätta producentorganisationer av hanterlig storlek och att dessa sedan utvecklas till större strukturer som sammanslutningar snarare än till enorma producentorganisationer med 1 000–2 000 medlemmar och begränsad verksamhetskapacitet.
- Öka medvetenheten hos uppköpare av mjölk om de potentiella fördelarna med att grupper av jordbrukare deltar i kollektiva förhandlingar (enklare förhandling, lägre transaktionskostnader, garanterade leveranser och bättre kommunikation).
- Finansiellt stöd till producentorganisationer (utöver vad som redan finns), som beviljas på villkor att målen för den kollektiva förhandlingen nås, kan fungera som stimulans och främja djupare integrering mellan producenter och bearbetningsföretag.
- Solidaritet mellan producenter är avgörande för att producentorganisationerna ska fungera effektivt. Om jordbrukare kan kringgå avtal som träffats av producentorganisationer för att skaffa sig mer gynnsamma villkor försvårar det för organisationerna att fungera väl.

En majoritet av de producentorganisationer som deltog i undersökningen (73 %) uppgav att resultatet av kollektiva förhandlingar är bindande för medlemmarna. Endast 9 av de 63 svarandena uppgav att medlemmar i producentorganisationerna förhandlar om/levererar en del av sin mjölk utanför organisationen. Avtal ingås antingen av jordbrukare eller av producentorganisationer på jordbrukarnas vägnar, där det senare alternativet är mest populärt (närmare 60 %).

3.4 Reglering av utbud av ost med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning (artikel 150)

Två medlemsstater har antagit bestämmelser om utbudsstyrning för ost med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning, i Frankrike för *Comté*, *Beaufort*, *Reblochon* och *Gruyère* och i Italien för *Asiago*, *Grana Padano*, *Parmigiano Reggiano* och *Pecorino Romano*. Meddelanden om dessa offentliggörs på ”mjölkpaketets” webbplats¹⁴.

¹⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm

Båda medlemsstaterna ser positivt på ändamålsenligheten hos detta instrument när det gäller anpassning av tillgången till efterfrågan, prisstabilisering och skydd av produktionen i missgynnade regioner.

3.5 Branschorganisationer (artikel 157.3)

Tio branschorganisationer är erkända för mejerisektorn i följande fem medlemsstater: Frankrike (totalt sex, varav fyra med en regional dimension), Spanien, Ungern, Nederländerna och Portugal. I Ungern omfattar branschorganisationerna de tre leden i leveranskedjan, från producenter till detaljhandlare, medan resten av branschorganisationerna endast omfattar producenter och industri (i Nederländerna har handelsorganisationen ett partnerskap med branschorganisationen och har en rådgivande post i dess styrelse).

Samtliga fem medlemsstater anser att deras respektive branschorganisationer fyller sin funktion väl när det gäller att jämkä samman intressena för de olika aktörerna i leveranskedjan.

Bland de medlemsstater som inte har någon erkänd branschorganisation kan Italien, Slovenien, Polen, Grekland, Rumänien, Kroatien, Belgien och i viss mån Lettland se en potential för sådana strukturer. I övriga fall är en väl utvecklad kooperativ modell eller bara ett svalt intresse hos aktörerna de främsta skälen till att detta instrument inte används.

I artikel 210 i förordning (EU) nr 1308/2013¹⁵ föreskrivs undantag från artikel 101.1 i EUF-fördraget när det gäller erkända branschorganisationers avtal och samordnade förfaranden.

I artikel 164 i förordning (EU) nr 1308/2013 anges krav för mekanismen för utvidgning av de bestämmelser som kan mobiliseras av branschorganisationer. Mot bakgrund av dessa bestämmelser har Frankrike ingett fyra meddelanden under 2015 och 2016 om medlemsavgifter för att finansiera gemensamma åtgärder av allmänt intresse för mjölksektorn genom regionala branschorganisationer.

Både de tillfrågade producentorganisationerna och jordbrukarorganisationerna är positiva till ett större handlingsutrymme för branschorganisationerna, så att de blir mer effektiva. Några förespråkar större flexibilitet i kraven på att tillämpa mekanismen för utvidgning av bestämmelser eller en förstärkt roll när det gäller att förebygga och hantera kriser (i synnerhet när det gäller produktionsplanering utöver vad som redan föreskrivs i artikel 222 i förordningen om en samlad marknadsordning).

3.6 Obligatoriska deklARATIONER AV MJÖLKLEVERANSER (artikel 151)

Från och med den 1 maj 2015 måste medlemsstaterna senast den 25:e varje månad underrätta kommissionen om den totala kvantitet obehandlad komjölk som levererats föregående månad till första köpare som är etablerade på deras territorium.

¹⁵ F.d. artikel 177 i förordning (EU) nr 1234/2007.

Med några få undantag visar de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat om åtgärder som vidtagits för att uppfylla de lagstadgade kraven med rimlig säkerhet att all mjölk som levererats under en månad har deklarerats inom tidsfristen.

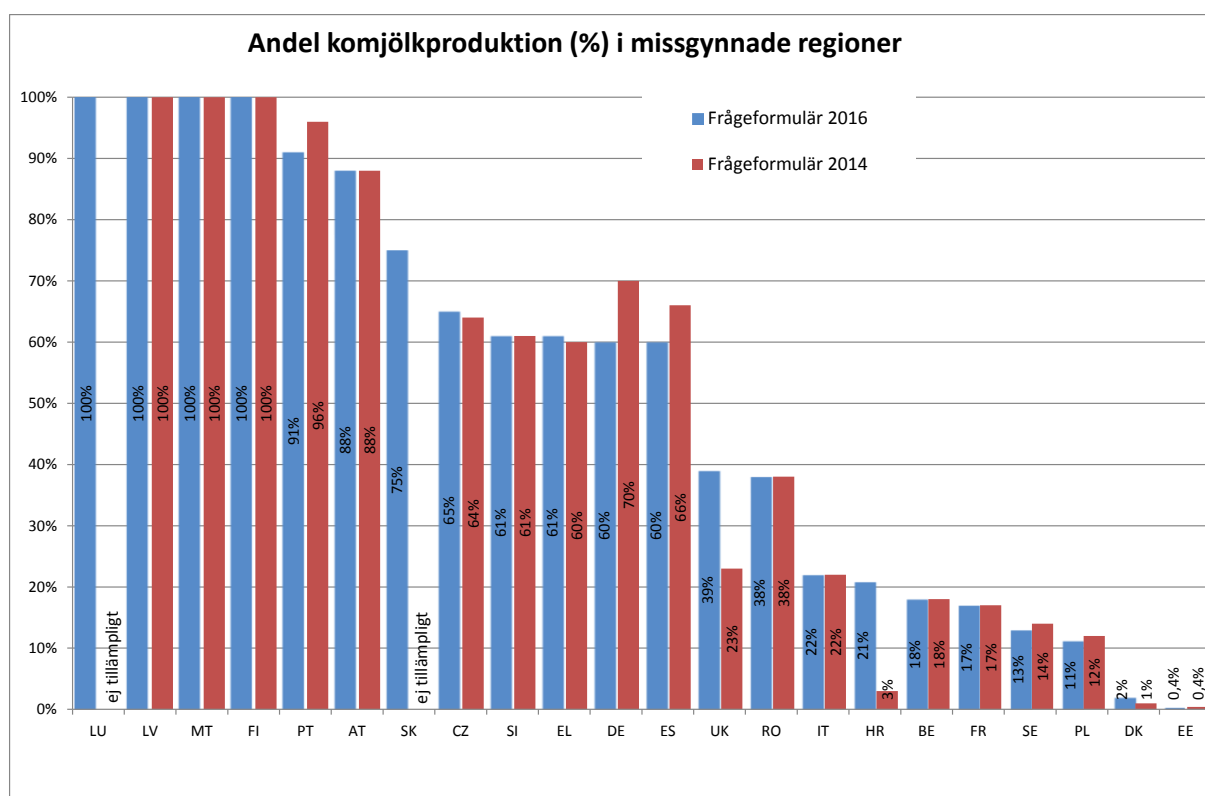
I tabell B i bilagan till denna rapport anges i vilken mån tidsfristen på 25 dagar har respekterats under de första 13 månaderna efter det att systemet med anmälan infördes (april 2015 till och med april 2016). Tolv medlemsstater har respekterat tidsfristen, medan åtta medlemsstater märkbart har förbättrat sitt resultat under de första månaderna 2016. Sämst resultat har de medlemsstater som har minst stränga regler för första köpare.

4. ”MJÖLKPAKETETS” EFFEKTER FÖR MJÖLKPRODUCENTER OCH MJÖLKPRODUKTION I MISSGYNNADE REGIONER

Eftersom det inte finns någon enhetlig definition av ”missgynnade regioner” med avseende på mjölkproduktion uppmanades medlemsstaterna att redogöra för vilka kriterier de använt sig av. Fem olika rättsliga grunder angavs. Det vanligaste var att medlemsstaterna hänvisade till ”områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar” enligt artiklarna 31 och 32 i förordning (EU) nr 1305/2013 (tolv medlemsstater). Andra medlemsstater hänvisade till mindre gynnade områden (förordning (EG) nr 1257/1999), mindre utvecklade regioner (förordning (EU) nr 1308/2013) och direktiven 75/268/EEG och 85/148/EEG. Sex medlemsstater lämnade olika beskrivningar utan att ange någon rättslig hänvisning, och fyra medlemsstater gav ingen definition av missgynnade regioner.

På grundval av dessa tämligen likartade definitioner av ”missgynnade regioner” har andelen mjölk som produceras i dessa områden utvecklats i enlighet med följande diagram:

Diagram 2 Mjolkproduktion i missgynnade regioner



Av diagram 2 framgår att mjolkproduktionen bland missgynnade och icke-missgynnade områden varit relativt stabil under åren. Endast Kroatien uppvisar en märkbar skillnad, men den beror snarare på att definitionen av ”missgynnad region” har ändrats än på att någon verklig skillnad har uppkommit mellan de olika regionerna.

Medlemsstaterna rapporterar ingen märkbar skillnad i utvecklingen mellan missgynnade och icke-missgynnade regioner när det gäller mjolkproduktion och antal mjolkproducenter. Ökad mjolkproduktion och nedläggning av jordbruksföretag har oftast inget samband med utsattheten hos det område där mjolkproduktionen sker. Tendensen med stabil till ökande mjolkproduktion tillsammans med en minskning av antalet företag (större besättningar och högre mjolkproduktion per ko) är därför lika tillämplig.

När det gäller avtalsförhållanden visar medlemsstaternas svar att mejerikooperativ har en relativt större vikt i missgynnade regioner än i övriga delar av landet. Så är fallet i Italien, Polen, Sverige, Frankrike, Estland och, i något mindre utsträckning, Portugal, Grekland och Rumänien, som har en högre andel om man lägger ihop leveranserna till bearbetnings- och uppsamlingskooperativ i missgynnade regioner (och därmed en lägre andel för privata bearbetningsföretag) jämfört med vad som anges i diagram 1. Mot denna bakgrund kan ”mjolkpaketets” bestämmelser om avtalsförhållanden, producentorganisationer och kollektiva förhandlingar ha en relativt mindre betydelse i missgynnade regioner.

Medlemsstaterna betraktar i allmänhet ”mjolkpaketet” som ett användbart instrument för att omstrukturera mjolksektorn i stort, samtidigt som de konstaterar att det inte riktar sig specifikt till missgynnade regioner. Frankrike är den enda medlemsstat som rapporterar att

producentorganisationer och reglering av utbud av ost med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning haft en positiv effekt när det gäller att bevara mjölkproduktionen i missgynnade regioner (nedläggningar av jordbruksföretag är något mindre vanligt i bergsområden än i låglandsområden).

5. SLUTSATSER

”Mjölkpaketet” antogs efter krisen 2009. Dess främsta syfte var att stärka producenternas ställning i leveranskedjan. Det finns faktorer som pekar på att så har skett i viss utsträckning, även genom andra typer av kollektiva producentåtgärder som går utöver ”mjölkpaketet”, men mer kan göras för att väsentligt stärka producenternas ställning ytterligare:

- Obligatoriska leveransavtal har införts i stor utsträckning i de medlemsstater som har en låg andel kooperativ. Detta instrument formaliserar förhållandet mellan producenter och bearbetningsföretag i de medlemsstater som svarar för 41 % av de totala mjölkleveranserna i EU.
- Producentorganisationer har erkänts i elva medlemsstater. Dessa organisationer levererar konkreta resultat för jordbrukarna: Över 60 % av de producentorganisationer som deltog i undersökningen uppger att de har högre eller stabilare mjölkpriser. De flesta producentorganisationer gör betydligt mer än att förhandla om priser och leveranser: 80 % av producentorganisationerna tillhandahåller en eller flera tjänster som tillför utbudet av mjölk ett mervärde och/eller främjar producenternas verksamhet, såsom uppsamling av mjölk, kvalitetskontroll, tekniskt stöd och gemensam upphandling av insatsvaror. Framgångsrika exempel på detta bör uppvärderas i den mån de ökar mjölkproducenternas effektivitet och styrka på lång sikt.
- Kollektiv förhandling med första köpare, som jordbrukarna ser som en av de viktigaste fördelarna med att tillhöra en producentorganisation, sker främst i Tyskland, Frankrike och Tjeckien och i viss mån även i Spanien, Storbritannien och Bulgarien, utan att några överträdelser av konkurrensreglerna har rapporterats.
- Reglering av utbudet av ost med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning ger positiva resultat i de två medlemsstater som har detta, när det gäller anpassning av tillgången till efterfrågan, prisstabilisering och skydd av produktionen i missgynnade regioner.
- Branschorganisationer bidrar till större insyn i leveranskedjan och har visat sig nyttiga på en rad områden, till exempel när det gäller utformning av standardiserade avtal, marknadsföring och teknisk rådgivning.
- Bestämmelsen om obligatoriska deklarationer av mjölkleveranser har möjliggjort ett rigoröst system för volymuppgifter samtidigt som uppgifterna i betydligt större utsträckning lämnas inom föreskriven tid.

- Även om medlemsstaterna i allmänhet konstaterar att ”mjölkpaketet” inte riktar sig specifikt till missgynnade regioner anses producentorganisationer och reglering av utbud av ost med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning ha en positiv effekt i Frankrike när det gäller att bevara mjölkproduktionen i dessa regioner.

Potentialen hos de två nyckelinstrumenten i ”mjölkpaketet”, nämligen producentorganisationer och kollektiva förhandlingar, erkänns av medlemsstaterna, producentorganisationerna och jordbrukarorganisationerna men utnyttjas ännu inte till fullo. Utbildningsinsatser, finansiella åtgärder eller verksamhetsåtgärder på EU-nivå och medlemsstatsnivå skulle kunna genomföras:

- Anordna seminarier där medlemsstaternas experter utbyter erfarenheter och bästa praxis i sina hemländer.
- Genomföra kampanjer för att öka jordbrukarnas och bearbetningsföretagens medvetenhet om producentorganisationernas funktion och potential.
 - Praktiska framgångsexempel i befintliga producentorganisationer.
 - Diskussioner och utbyte av bästa praxis bland jordbrukarna.
 - Finansieringsmöjligheter inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen.
 - Fördelarna med kollektiva förhandlingar och andra gemensamma åtgärder för både producenter och bearbetningsföretag.
 - Tydlig information om vad en producentorganisation kan eller inte kan förväntas göra, i synnerhet i fråga om konkurrensregler.
- Uppmuntra de medlemsstater som ser en verklig potential för att utveckla producentorganisationer och som ännu inte har stöd för inrättande av sådana organisationer i sina landsbygdsutvecklingsprogram att göra de ändringar som krävs för detta.
- Gynna producentorganisationer framför enskilda producenter när det gäller tillgång till stödordningar, genom premier, högre prioritet när kriterier för stödberättigande fastställs och större samfinansiering. Medlemsstaterna kan även överväga att ge nationella skattelättnader.
- Tillhandahålla ytterligare finansiellt stöd för producentorganisationer på villkor att målen för den kollektiva förhandlingen nås liksom andra gemensamma verksamheter som kan hjälpa producentorganisationerna att uppnå ett högre värde.
- Uppmuntra etablerade producentorganisationer att bilda sammanslutningar genom att tillhandahålla samma finansieringsmöjligheter för sammanslutningar.
- Överväga att göra det obligatoriskt för jordbrukare som tillhör en producentorganisation att leverera all sin mjölk (eller en minimiandel) via sin organisation eller göra det obligatoriskt för mjölkuppköpare att förhandla med producentorganisationer, inte med medlemmarna, för att undvika att producentorganisationernas kollektiva förhandlingar kringgås.

- Revidera de administrativa villkoren och kraven för erkännande av producentorganisationer för att fastställa en rimlig minsta storlek och samtidigt undvika diskriminering av jordbrukare i olika medlemsstater till följd av att de rådande kriterierna skiljer sig åt.

Medlemsstaterna uppmuntras framför allt att vidta nödvändiga åtgärder för att främja inrättande av producentorganisationer med kollektiva åtgärder som är mer långtgående än kollektiva förhandlingar och för att stärka deras ställning i leveranskedjan för mjölk. Utöver dessa rekommendationer om producentorganisationer och kollektiva förhandlingar bör det övervägas att stärka branschorganisationernas roll.

Mot bakgrund av de faktaresultat som redovisas i denna rapport har ”mjölkpaketet” verkligen gjort skillnad, men för att kunna utnyttja hela dess potential krävs mer tid och resurser, framför allt när det gäller kollektiva åtgärder som är mer långtgående än kollektiva förhandlingar. Därför kommer en förlängning av tillämpningen efter 2020 att övervägas, med beaktande av behovet att främja en djupare integrering av producenter i producentorganisationerna.