

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти“

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

(2011/C 218/21)

Докладчик: г-жа Диляна СЛАНОВА

На 22 декември 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 42 и член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти“

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

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отбелязва, че кризата в периода 2007–2009 г. оказа огромен натиск върху сектора на млякото и млечните продукти, и по-специално върху производителите.

1.2 ЕИСК отбелязва дисбалансите по веригата, по-специално нарушеното равновесие между търговците на дребно, от една страна, и производителите и преработвателите, от друга, което пречи на по-справедливото разпределение на добавената стойност на продуктите сред млекопроизводителите. ЕИСК препоръчва на Комисията да бъдат взети мерки, за да се гарантира, че прозрачността се прилага еднакво по цялата верига на млякото и млечните продукти (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно).

1.3 ЕИСК приветства факта, че Комисията се възползва от препоръките, направени от Експертната група на високо равнище по млякото (HLG), и отговаря своевременно на предизвикателствата, пред които е изправен секторът на млякото и млечните продукти.

1.4 ЕИСК е убеден, че постигането на оптимална ефективност на веригата за доставка на мляко и млечни продукти е в интерес на всички участващи страни и подчертава, че справедливото разпределяне на добавената стойност по веригата, по-конкретно увеличаването на влиянието на производителите при договарянето на цените, ще допринесе за подобряването на цялостната й ефективност, конкурентоспособност и устойчивост.

1.5 ЕИСК счита, че всичките четири елемента (договорни взаимоотношения, влияние на производителите при договарянето на цените, организации на производителите/междубраншови организации и прозрачност) са тясно свързани и взаимнозависими. Затова тези елементи следва да се разглеждат заедно.

1.6 ЕИСК признава, че структурата на производството на мляко и млечни продукти може да варира значително между държавите-членки и следователно приема, че използването на договори следва да остане на доброволна основа. Все пак

държавите-членки следва по принцип да имат правото да въвеждат задължителното използване на договори на своя територия, предвид факта, че доброто функциониране на вътрешния пазар следва да бъде запазено. От огромно значение е да се подчертае, че предложението не е приложимо спрямо кооперациите, и да се насочи вниманието към най-добрите практики, установени в някои държави-членки.

1.7 ЕИСК изразява съгласие, че такива договори следва да включват поне следните четири основни аспекти, които следва да бъдат договаряни свободно между страните: 1) цената/ценовата формула при доставката, 2) количеството, 3) времето на доставка през сезона и 4) срокът на договора.

1.8 ЕИСК насърчава създаването на организации на производителите и междубраншови организации, особено в някои от новите държави-членки, където фрагментираният сектор на млякото и млечните продукти има много ограничено влияние при договарянето на цените. ЕИСК признава добавената стойност, която се създава от организациите в сектора на плодовете и зеленчуците, тъй като те укрепват връзките между различните заинтересовани страни в отделните браншове, подобряват познаването на производството и пазара и повишават тяхната прозрачност; счита, че подобно развитие може да подобри цялостното функциониране на веригата за доставка на мляко и млечни продукти.

1.9 ЕИСК счита, че е необходимо правилата на ЕС относно конкуренцията в сектора на млякото и млечните продукти да се доизяснят и доразвият, за да могат първичните организации на производителите да се възползват от увеличени правомощия за договаряне.

1.10 ЕИСК подчертава, че по-голямата прозрачност може да спомогне за по-доброто функциониране на веригата на млякото и млечните продукти, което ще е от полза за всички заинтересовани страни, и в този контекст приветства препоръките на HLG към Комисията да се гарантира, че тази прозрачност няма да наруши конкуренцията на вътрешния пазар.

1.11 ЕИСК приветства работата на Комисията, като в същото време изтъква факта, че предложението няма да реши всички проблеми в сектора на млякото и млечните продукти.

2. Въведение

2.1 Производството на мляко е от голямо значение за ЕС не само от икономическа гледна точка, имайки предвид оборота и броя работни места в сектора, но и поради ролята му във връзка със земеползването и опазването на околната среда. В много региони, особено планински или в неблагоприятно положение, то е и едно от малкото производства, за чието развитие и поддържане съществува реален шанс.

2.2 Секторът на млякото и млечните продукти има важна роля за качеството на живота в Европа поради приноса му за здравето на потребителите и за тяхното отговорно и здравословно хранене, както и поради икономическото му значение за развитието на селските райони и за екологичната устойчивост.

2.3 В секторите на млекопроизводството и млекопреработката има големи разлики между държавите-членки. Структурите за производство и преработка са много различни в различните държави-членки. В едната крайност преобладава кооперативната организация, при която кооперацията преработва и млякото, а в другата крайност присъстват многобройни индивидуални производители и частни преработватели. Предвид приближаването на 2015 г., дори и в най-добре организираната среда производителите ще трябва да могат да се подготвят по подходящ начин за новата пазарна ситуация, пред която ще бъдат изправени след премахването на квотите. Струва си да се отбележи, че тъй като органите на публичната власт (на равнището на ЕС и на национално равнище) ще се оттеглят от управлението на производството, заинтересованите лица в сектора ще бъдат изправени пред една напълно нова съвкупност от обстоятелства и отговорности. При тези обстоятелства производителите ще трябва да са сигурни, че ще могат да получат справедлива цена на пазара.

3. Контекст

3.1 Предвид трудната пазарна ситуация по отношение на млечните продукти през октомври 2009 г. бе учредена Експертна група на високо равнище по млякото (HLG) с цел да обсъди средно- и дългосрочни правила за сектора на млякото и млечните продукти, да изработи регулаторна рамка и да допринесе за стабилизиране на пазара и на доходите на производителите.

3.2 HLG получи устни и писмени становища от важни заинтересовани групи във веригата за доставка на млечни продукти в Европа, представляващи селскостопанските производители, млекопреработвателите, търговците на млечни продукти, търговците на дребно и потребителите. Освен това HLG получи становища от поканените учени, представители на трети държави, национални органи за защита на конкуренцията и Комисията.

3.3 На 26 март 2010 г. се състоя конференция на заинтересованите страни от сектора на млякото и млечните продукти, която позволи на по-широк кръг от участници във веригата за доставка да изложат мненията си. На 15 юни 2010 г. HLG представи доклада си, който съдържа анализ на положението в сектора на млякото и млечните продукти и редица препоръки.

3.4 HLG намира, че има големи дисбаланси във веригата за доставки (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно) и неравномерно разпределение на добавената стойност. Това се дължи на липса на прозрачност, тровавост и проблеми при предаването на измененията на цените по веригата за доставки.

3.5 Докладът и препоръките бяха разгледани от Съвета, а заключенията на председателството бяха приети на срещата от 27 септември 2010 г. В заключенията Комисията се приканва да представи отговора си на първите четири препоръки на HLG (договорните взаимоотношения, влиянието на производителите при договарянето на цените, междубраншовите организации и прозрачността) до края на годината.

3.6 В настоящото предложение на Комисията се разглеждат всичките четири елемента (договорни взаимоотношения, влияние на производителите при договаряне на цените, междубраншови организации и прозрачност), доколкото има нужда от изменение на отнасящите се за тях съществуващи разпоредби.

3.7 Що се отнася до взаимоотношенията между млекопроизводителите и мандрите, концентрацията на равнище предлагане е често много по-ниска от тази на равнище преработка. Това води до дисбаланс във влиянието при договаряне на двете страни. В предложението се предвижда сключването на незадължителни предварителни писмени договори за доставка на сурово мляко от млекопроизводителите на мандрите, които включват основните елементи на цената, графика и количеството на доставката, както и срока на действие на договора. Държавите-членки имат възможност да направят задължително използването на такива договори на своя територия. Поради специфичния си характер кооперациите не се задължават да сключват договори, ако уставите им съдържат подобни разпоредби.

3.8 С цел да се възстанови балансът по отношение на влиянието при договаряне във веригата на доставка, в предложението е предвидено да се позволи на производителите да се договарят колективно чрез свои организации. В него са предвидени подходящи ограничения на количествата, които следва да поставят производителите на равна основа с основните мандри по време на преговорите, като същевременно се запази ефективната конкуренция при доставката на сурово мляко. Предлага се праг от 3,5 % за общото млекопроизводство в ЕС и 33 % за националното производство, с конкретни предпазни мерки за предотвратяване на сериозни вреди за МСП. Такива организации на производителите съответно следва да отговарят на условията за признаване съгласно член 122 от Регламент (ЕО) № 1234/2007. Комисията следва да бъде оправомощена да приема делегирани актове в съответствие с член 290 от ДФЕС по отношение на условията за признаване на асоциации на организации на производителите.

3.9 В предложението се определят и специфични правила на ЕС за междубраншови организации, обединяващи всички елементи на веригата. Тези организации имат потенциала да играят полезна роля в научните изследвания, подобряването на качеството, както и в насърчаването и разпространяването на най-добри практики в производството и преработката.

3.10 Предлага се правилата на съществуващите междубраншови организации в сектора на плодовете и зеленчуците да бъдат прилагани и в сектора на млякото и млечните продукти със съответните адаптации.

3.11 Междубраншовите организации биха допринесли за повишаване на знанията и на прозрачността на производството и на пазара, например чрез публикуване на статистически данни за цените, количествата и продължителността на сключените договори за доставка на сурово мляко и чрез предоставянето на анализи на потенциалните пазарни тенденции на регионално или национално равнище.

3.12 В предложението се предвижда на Комисията да бъдат дадени правомощия да приема делегирани актове в съответствие с член 290 от ДФЕС, за да може да допълва или изменя някои несъществени елементи на мерките, изложени в настоящия регламент. Следва да се определят елементите, за които могат да се упражняват посочените правомощия, както и условията, при които се делегират правата.

3.13 За да се гарантира еднаквото прилагане на мерките, изложени в настоящия регламент, във всички държави-членки, Комисията следва да бъде оправомощена да приема актове за изпълнение в съответствие с член 291 от ДФЕС.

4. Общи бележки

4.1 Предложението има за цел да укрепи позициите на млекопроизводителите във веригата за доставка на мляко и млечни продукти и да подготви сектора за по-пазарно ориентирано и устойчиво бъдеще.

4.2 То предвижда сключването на писмени договори между млекопроизводителите и млекопреработвателите, възможността за колективно договаряне на условията на тези договори чрез организации на производителите с цел уравнивене на силите между млекопроизводителите и големите млекопреработватели в процеса на договаряне, специфични правила на ЕС за междубраншовите организации и мерки за увеличаване на прозрачността на пазара. Предлага се мерките да се прилагат до 2020 г. с два междинни прегледа. Подходящи ограничения на обема на колективното договаряне и други специфични предпазни мерки следва да осигурят постигането на целите за укрепване на влиянието на млекопроизводителите в процеса на договаряне и да защитят конкуренцията и интересите на МСП.

4.3 Всяка държава-членка може да решава как ще подходи към договорните отношения. Всяка държава-членка е свободна, в рамките на собствената си система на договорно право, да решава дали да въведе задължително използване на договори между производителите и преработвателите. Предвид различните предпоставки в отделните държави на ЕС и в интерес на субсидиарността, това решение следва да остане в правомощията на държавите-членки.

4.4 ЕИСК е съгласен с необходимостта да се укрепи влиянието на производителите в процеса на договаряне, но също така изтъква, че следва да се вземат предвид различните обстоятелства и национални характеристики.

4.5 По отношение на срока на делегиране при делегираните актове, ЕИСК счита, че той винаги трябва да бъде с фиксирана продължителност (мандат). Освен това делегирани актове следва да се използват в области, където решенията трябва да се вземат бързо.

4.6 Актове за изпълнение следва да се използват в случаите, в които е желателно държавите-членки да хармонизират своето изпълнение.

4.7 ЕИСК твърдо вярва, че в процеса на подготовка на законодателството на ЕС следва да се правят допитвания до заинтересованите страни. Следователно е важно експертите на държавите-членки да бъдат консултирани с цел по-добро регулиране на нестабилния пазар на млякото и млечните продукти. В тази връзка е много важно да се гарантира, че тази нестабилност няма да причини непоправими вреди на производителите в сектора на млякото и млечните продукти в ЕС. При тези условия е ясно, че ще трябва да се обмисли начин за по-прозрачно и по-справедливо разпределение на добавената стойност между участниците на пазара, и по-конкретно, ще трябва да се вземе предвид необходимостта от увеличаване на влиянието на производителите при договарянето на цените.

4.8 Междубраншови организации съществуват в малко на брой държави-членки и те изпълняват мисията си в съответствие с разпоредбите на ЕС. Ефективността на тяхното действие е ограничена от дисбалансите по веригата на млякото и млечните продукти.

4.9 При все това ЕИСК е наясно, че предложенията на Комисията няма да разрешат всички проблеми, свързани с пазара на млякото, и че те не се отнасят за млечните кооперации, чиято продукция заема около 58 % от млекопроизводството. ЕИСК изразява съжаление, че разглежданите предложения не обхващат нито млечната промишленост, нито големите търговци на дребно, които играят решаваща роля по отношение на баланса на пазара на млякото и млечните продукти и ценообразуването.

4.10 ЕИСК счита, че планираните ограничения могат да се окажат прекалено рестриктивни предвид структурата на сектора на млякото и млечните продукти на национално равнище, особено в по-малките държави-членки. ЕИСК призовава ЕК да позволява в някои изключителни случаи на всички производители, членове на една и съща мандра, да се прегрупират, което да даде възможност да се формират групи производители в зависимост от големината на купувача.

4.11 Като се има предвид, че Комисията планира да се оттегли от управлението на млекопроизводството и да повери отговорността за това на операторите по места, изключително важно за тях е да разполагат с възможно най-пълна и актуална информация относно тенденциите на пазара, който трябва да е прозрачен. ЕИСК следователно смята, че въвеждането на ефективен инструмент за наблюдение на европейско равнище е от съществено значение като предпоставка за осигуряване на известна възможност да се направлява производството.

4.12 И накрая новите обстоятелства налагат необходимостта от запазване на някои управленски способности (като интервенция, частно складиране, възстановявания при износ), които, от една страна, трябва да са ефективни, а от друга – да се прилагат лесно и бързо.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК признава специалните усилия на Комисията да предложи на Европейския парламент и на Съвета проект за регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти. ЕИСК счита, че този акт е положителен и навременен за справяне с големите предизвикателства, пред които е изправен този специфичен селскостопански сектор.

5.2 Независимо от това ЕИСК подчертава, че той няма да е в състояние да разреши всички проблеми, с които се сблъсква секторът на млякото и млечните продукти. С цел по-нататъшно подобряване на функционирането на веригата на млякото и млечните продукти, чрез мониторинг следва да се осигури прозрачност по цялата верига (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно).

5.3 Условие за наличието на успешно функциониращ сектор на млякото и млечните продукти в ЕС след 2015 г., е да се осигури много ефикасно млекопроизводство от мандри с подходящ от икономическа гледна точка размер и с високо ниво на човешкия капитал. Следователно усилията за реструктуриране трябва да продължат, както в земеделските стопанства, така и в мандрите - от съществено значение е земеделските производители да разполагат с достъп до ефективни, конкурентоспособни и иновативни мандри, способни да се възползват максимално от пазарните възможности. Специално внимание следва да се отдава на регионите в неблагоприятно положение, където мандрите нерядко трябва да се справят с по-неблагоприятни географски условия, което ги поставя в относително по-лошо положение. В този контекст специално внимание трябва да се отдели за осигуряване на прозрачност, ефективност и регионален характер на производството, с което да се гарантира слабо въздействие върху околната среда, информираност на потребителите и качество чрез намаляване на броя на посредниците. Млечната промишленост като цяло следва да се насочи към производството на висококачествени продукти с

висока добавена стойност, които се търсят все повече на вътрешния пазар, и за които има добри възможности за износ.

5.4 ЕИСК счита, че засегнатите държави-членки могат да въведат разпоредби, които да подобрят и стабилизируют функционирането на пазара на млечни продукти, предлагани под защитено наименование за произход или защитено географско указание в съответствие с Регламент (ЕО) № 510/2006.

5.5 В сектора на млякото и млечните продукти различията между държавите-членки са по-големи, отколкото в други сектори на селското стопанство в ЕС. Това изисква по-голяма гъвкавост в прилагането на политиките на ЕС. ЕИСК предвижда, че ще е необходимо прилагането на специфични мерки за производителите на млечни продукти и преработвателите с цел да се реструктурира и модернизира секторът на млякото и млечните продукти в държавите-членки.

5.6 ЕИСК призовава Комисията да реагира по-бързо и по-гъвкаво на кризите. През 2011 г. пазарът за мляко и млечни продукти е изключително нестабилен, отразява измененията на климата и е възможно да повтори кризата от 2007–2009 г. Затова ЕИСК предлага Комисията да продължи да наблюдава динамиката на сектора на млякото и млечните продукти, полагайки максимални усилия за предотвратяването на евентуална опустошителна криза в сектора.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
