



Bruxelles, den 24.11.2016
COM(2016) 724 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Markedsudviklingen i mælke- og mejerisektoren og anvendelsen af bestemmelserne i
"mælkepakken"**

{SWD(2016) 367 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Markedsudviklingen i mælke- og mejerisektoren og anvendelsen af bestemmelserne i "mælkepakken"

1. ANVENDELSESOMRÅDE

"Mælkepakken"¹², der blev offentliggjort i marts 2012 (og herefter indarbejdet i forordning (EU) nr. 1308/2013³ – "forordningen om en fælles markedsordning"), består af en række lovgivningsmæssige bestemmelser, som har været i kraft siden den 3. oktober 2012, og som fortsat er gældende indtil den 30. juni 2020.

I henhold til artikel 225, litra b), i forordningen om en fælles markedsordning skal Kommissionen forelægge to rapporter for Europa-Parlamentet og Rådet - én senest den 30. juni 2014 og endnu en senest den 31. december 2018. Rapporterne skal omhandle markedsudviklingen i mælke- og mejerisektoren, navnlig indvirkningen af artikel 148-151, artikel 152, stk. 3, og artikel 157, stk. 3 ("mælkepakkebestemmelserne"), og indeholde en vurdering af virkningerne for mælkeproducenterne og mælkeproduktionen i ugunstigt stillede regioner i forbindelse med det generelle mål om at bevare produktionen i sådanne regioner. Rapporterne skal ligeledes omhandle potentielle tiltag, der kan tilskynde landbrugerne til at indgå aftaler om fælles produktion, ledsaget af eventuelle relevante forslag.

Kommissionen vedtog den første af de to rapporter, som forordningen kræver, den 13. juni 2014⁴.

På det ekstraordinære møde i Rådet (landbrug og fiskeri), der blev afholdt den 7. september 2015⁵, foreslog Kommissionen i lyset af den vanskelige markedssituation, at den mælkepakke rapport, der oprindeligt var planlagt til 2018, blev rykket frem til 2016.

Det slovakiske formandskab har gjort forsyningskædens måde at fungere på til en prioritet under formandskabsperioden i anden halvdel af 2016, og dette emne er blevet behandlet af taskforcen vedrørende landbrugsmarkedene (AMTF).

¹ Forordning (EU) nr. 261/2012, EUT L 94 af 30.3 2012, s. 38.

² Må ikke forveksles med de forskellige støttepakker, der er gennemført for mejerisektoren i årene 2014 til 2016.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

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

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

Rapporten er baseret på medlemsstaternes svar på et spørgeskema og indberetningerne i henhold til gennemførelsesbestemmelserne⁶. Data fra en uafhængig undersøgelse om producentorganisationer under mælkepakken bestemmelser, bestilt hos Det Fælles Forskningscenters Institut for Teknologiske Fremtidsstudier, bidrager også til analysen.

2. MARKEDSUDVIKLINGEN I MÆLKE- OG MEJERISEKTOREN

Efter de historisk høje priser på mælk og mælkeprodukter i slutningen af 2013 og i begyndelsen af 2014 trådte mælkesektoren ind i en fase med global ubalance mellem udbud og efterspørgsel, som kendetegnede markedet i hele 2015 og i første halvdel af 2016. Mens den globale efterspørgsel faldt pga. indførelsen af det russiske importforbud i august 2014 kombineret med den faldende import til Kina i første halvdel af 2015, steg det globale udbud som følge af rentable priser og gunstige vejrforhold.

Kommissionen har haft sikkerhedsnetinstrumenterne i brug uafbrudt siden september 2014. Skummetmælkspulver er blevet tilbudt til offentlig intervention siden juli 2015.

Markedsvilkårene er blevet bedre siden foråret 2016, hvor priserne på mejeriprodukter i EU nåede bunden. Disse positive tegn har endnu ikke givet sig udslag i bedre producentpriser på mælk, men det skønnes, at der vil ske en ændring i tendensen efter august 2016.

Udsigterne for mælke- og mejeriprodukter på mellemlang sigt er stadig gode. Den globale og indenlandske efterspørgsel forventes stadig at stige støt, hvilket giver EU's mejerisektor mulighed for at udvikle sit produktionspotentiale og forbedre sin position og andel på de globale markeder.

Mere detaljerede oplysninger om markedsudviklingen og udsigterne findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport.

3. ANVENDELSEN AF BESTEMMELSERNE I "MÆLKEPAKKEN"⁷

Mælkepakken indeholder en række bestemmelser med forskellige anvendelsesområder og dækning. Bestemmelserne om obligatoriske kontrakter kan være relevante for **alle** typer mælkeindsamlingsystemer. Generelt er bestemmelserne om producentorganisationer og kollektive forhandlinger dog mere relevante i medlemsstater, hvor kooperativer er mindre udbredt.

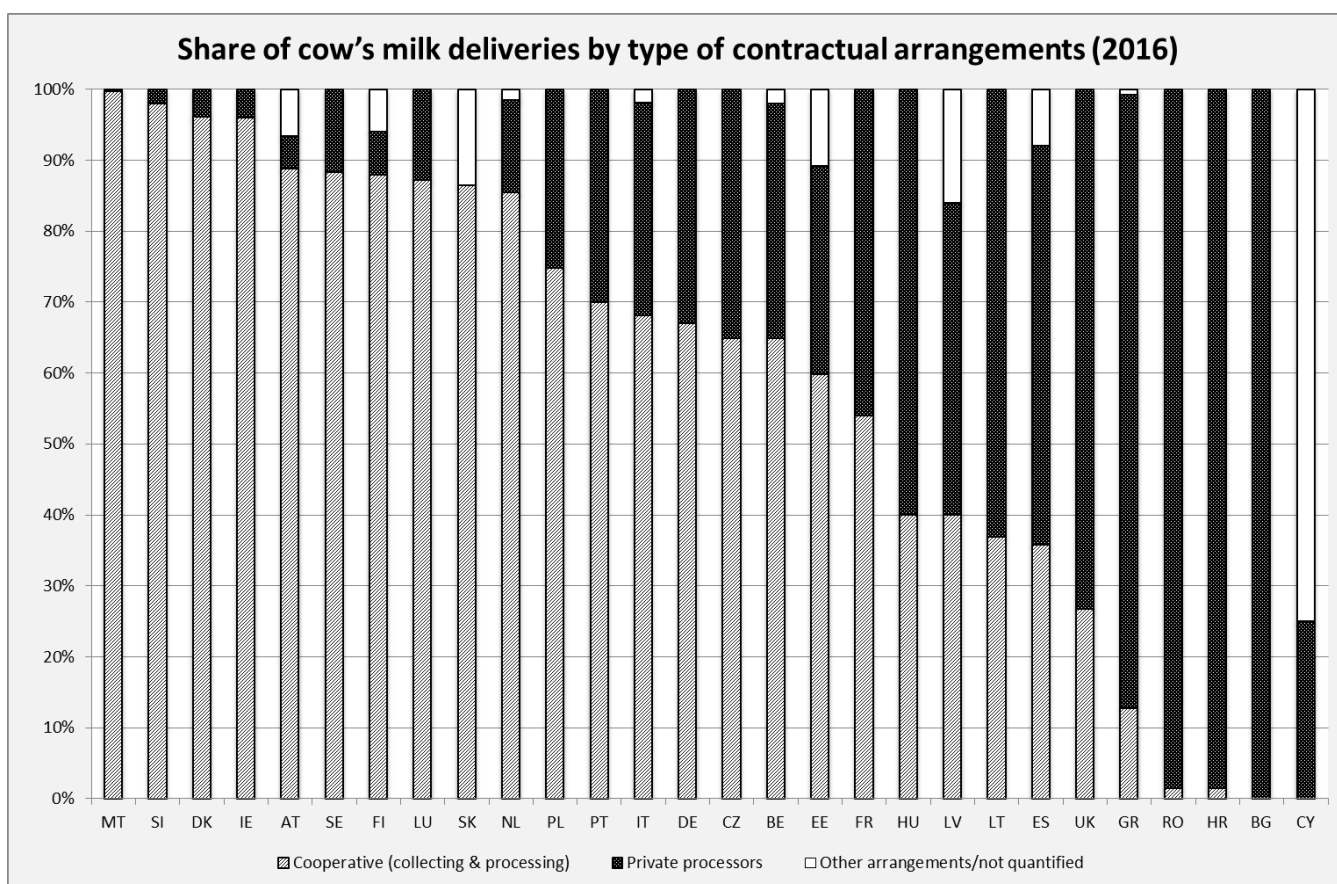
⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 511/2012 af 15. juni 2012 om meddelelser vedrørende producent- og brancheorganisationer og kontraktforhandlinger og -forhold, jf. Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007, i mælke- og mejerisektoren.

⁷ Instrumenterne i mælkepakken er beskrevet på http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm.

Bestemmelserne om kollektive forhandlinger er begrænset til producenter, der er organiseret i anerkendte producentorganisationer, såfremt råmælken ikke er omfattet af en leveringsforpligtelse, der skyldes landbrugerens medlemskab af et kooperativ⁸.

Figur 1 giver et estimat over komælkeproduktionens andel fordelt på type af kontraktforhold. **Mælkepakkens bestemmelser om producentorganisationer og kollektive forhandlinger er relevante for ca. 36 % af EU's leverancer af komælk** (f.eks. leverancer, der ikke involverer kooperativer).

Figur 1 Kontraktforhold



Det fremgår af de følgende underafsnit, hvor langt man er nået med gennemførelsen af de enkelte bestemmelser i mælkepakken. Mere detaljerede oplysninger om udviklingen inden for obligatoriske kontrakter findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport.

⁸ Nogle kooperativer indsamler og forarbejder mælken, mens andre udelukkende indsamler den. Set ud fra et konkurrencelovgivningssynspunkt kan forordning nr. 1218/2010 om specialiseringsaftaler omfattet af gruppefritagelse dække forarbejdningskooperativernes aktiviteter. Situationen for kooperativer, som udelukkende indsamler mælk, og som ikke er dækket af mælkepakkens bestemmelser, skal vurderes fra sag til sag i henhold til konkurrencereglerne.

3.1. Obligatoriske kontrakter (artikel 148)

Obligatoriske kontrakter, der falder ind under artikel 148 i forordningen om en fælles markedsordning, **dækker 41 % af EU's mælkeleverancer** i 13 medlemsstater.

Tabel 1 Obligatoriske kontrakter

Medlemsstat	National lovgivning	Minimums-kontraktvarighed	Obligatoriske skriftlige kontrakter / tilbud
Frankrig	April 2011	Fem år	K+T
Italien	Marts 2012	Et år	K+T
Spanien	Oktober 2012	Et år	K+T
Litauen	Oktober 2012	-	K
Ungarn	December 2012	Seks måneder	K
Slovakiet	December 2012	-	K
Kroatien	Juni 2013	Seks måneder	K
Cypern	Juni 2013	Et år	K
Portugal	Juni 2013	Seks måneder	K+T
Bulgarien	November 2013	Seks måneder	K
Rumænien	Februar 2014	Seks måneder	K+T
Slovenien	Januar 2015	Et år	K
Polen	Oktober 2015	-	K

I Bulgarien, Frankrig, Italien, Polen og Rumænien er de obligatoriske skriftlige kontrakter udelukkende gældende for forholdet mellem producenter og de første opkøbere. I de andre medlemsstater gælder betingelserne for alle leveringsforhold i kæden mellem landbrugere og forarbejdningsvirksomheder, også selv om der er flere mellemlid.

Leveringskontrakter mellem landbrugere og det kooperativ, som de er medlem af, såvel som kodekser for god praksis, er ikke dækket af mælkepakken. Disse kan dog undertiden omfatte bestemmelser, der ligner bestemmelserne i artikel 148 i forordningen om en fælles markedsordning.

Inspireret af bestemmelserne i mælkepakken vedtog producenterne og forarbejdningsvirksomhederne i Det Forenede Kongerige i 2012 en frivillig adfærdskodeks⁹. Med kodeksen indførtes der kontrakter på samme betingelser som i mælkepakken, og den dækker over 85 % af produktionen af råmælk i denne medlemsstat. En gennemgang af kodeksens måde at fungere på, som det skotske parlament foretog i 2014, var generelt positiv.

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

I Belgien har der siden 2009 været ikkebindende branchekodekser, som dækker 85 % af producenterne og 98 % af opkøberne, og som navnlig omfatter kvalitetsaftaler, aftaler om landbrugernes og opkøbernes opsigelsesfrist, bæredygtighedsaftaler og aftaler om producentorganisationernes rolle.

I Tyskland eksisterede der allerede bindende regler for leveringen af råmælk inden mælkepakkens vedtagelse, og de opfyldt generelt kravene i artikel 148 i forordningen om en fælles markedsordning.

I Spanien blev der i 2015 vedtaget forskellige frivillige kodekser for god praksis og aftaler¹⁰, som omfattede repræsentanter i landbrugsfødevarersektoren og navnlig brancheorganisationer i mælkesektoren.

Hvis man ser på den samlede dækning af obligatoriske kontrakter (i henhold til artikel 148 i forordningen om en fælles markedsordning), frivillige kodekser og kooperativaftaler, er ca. **95 % af EU's samlede mælkeleverancer i øjeblikket genstand for en eller anden form for formel aftale.**

3.2. Producentorganisationer og deres sammenslutninger (artikel 152, stk. 3)

260 producentorganisationer var ved udgangen af 2015 anerkendt af 11 medlemsstater i henhold til mælkepakkens bestemmelser, og de fleste af dem var anerkendt i tre medlemsstater: Tyskland, Frankrig og Italien. Kun en af dem beskæftiger sig med fåremælk. Den aktuelle situation med hensyn til kriterier for anerkendelsen af producentorganisationer i de enkelte medlemsstater og antallet af anerkendte producentorganisationer er sammenfattet i tabel A i bilaget til denne rapport.

3.2.1 Medlemsstaternes vurdering af producentorganisationer

De fleste medlemsstater ser et potentiale for producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer på deres område, undtagen de medlemsstater, der erklærer, at de har et kooperativsystem, som fungerer tilfredsstillende, eller systemer baseret på producentsammenslutninger. Tyskland, der har det mest veludviklede producentorganisationssystem i EU, går ind for at omdanne de eksisterende producentorganisationer til større organer (sammenslutninger af producentorganisationer) i stedet for at oprette nye. I Frankrig viser producenterne ligeledes en stigende interesse i sammenslutninger af producentorganisationer.

Den årlige salgbare produktion hos de 259 producentorganisationer, der er anerkendt til komælk, svarede ca. til 13 % af EU's samlede mælkeleverancer i 2015 og til **37 % af EU's samlede mælkeleverancer uden for kooperativerne**. Hovedårsagerne til, at den salgbare produktion ikke er større, er:

1) landbrugernes utilstrækkelige viden om de mål, konsekvenser og fordele, der er forbundet med at deltage i producentorganisationer

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

2) den manglende finansielle støtte til oprettelsen af producentorganisationer (hvilket i en vis udstrækning også skyldes manglende information, eftersom mulighederne eksisterer i forbindelse med udvikling af landdistrikter).

Andre rapporterede årsager er følgende:

- Den administrative og finansielle byrde i forbindelse med producentorganisationernes oprettelse og anerkendelse.
- I nogle EU-13-medlemsstater kan de landbrugere, der overgik fra de kooperative produktionssystemer før 1992 og til private virksomheder, være tilbageholdende med at deltage i kollektive systemer igen. Frygten for at miste selvbestemmelse generelt blev også rapporteret.
- Landbrugerne har ikke kendskab til succeshistorier, som kunne opmuntre dem til at tage bedre praksis i brug.
- Der er usikkerhed omkring, hvor stort et råderum producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer har inden for konkurrencereglerne.
- Der er skepsis med hensyn til, hvorvidt producentorganisationerne er i stand til at opnå bedre resultater ved hjælp af kollektive forhandlinger eller til at sikre mælkeindsamlingen for alle deres medlemmer.

Som følge af disse mangler fremsætter medlemsstaterne en række forslag for at fremme oprettelsen af nye producentorganisationer eller forbedre de eksisterendes måde at fungere på (og i bredere forstand opmuntre landbrugerne til at indgå aftaler om fælles produktion):

- Øge landbrugernes kendskab til producentorganisationernes potentiale og måde at fungere på.
- Forbedre ledelses- og forhandlingsevnerne hos producentorganisationernes personale.
- Yde finansiel støtte til producentorganisationernes oprettelse og drift. Støtte til oprettelsen af producentorganisationer er allerede tilgængelig under anden søjle¹¹, selv om den kun er planlagt i 16 medlemsstater¹². Hvad driften angår, er der i politikken om udvikling af landdistrikterne allerede taget højde for visse foranstaltninger med hensyn til samarbejde, uddannelse/rådgivning og investeringer. Derfor bør ethvert initiativ i den henseende tage sigte på en bedre udnyttelse af de allerede tilgængelige instrumenter i stedet for at oprette nye.

¹¹ Artikel 27 i forordning (EU) nr. 1305/2013: Oprettelse af producentsammenslutninger og -organisationer.

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

- Give producentorganisationerne og kooperativerne finansielle incitamenter til at investere i forarbejdningskapacitet, så de kan forarbejde deres egen mælk og få en bedre andel af den endelige merværdi. Der eksisterer allerede muligheder for dette i forbindelse med udvikling af landdistrikterne¹³.
- Privilegere producentorganisationers adgang til støtteordninger frem for individuelle producenter, nemlig i form af præmier, højere prioritet ved fastlæggelsen af støtteberettigelseskriterier eller højere samfinansieringsrater.

3.2.2 Synspunkterne hos producentorganisationerne og landbrugernes repræsentanter

Alle producentorganisationer, som er anerkendt under mælkepakken, blev bedt om at deltage i en undersøgelse med det formål at finde ud af årsagerne til organisationernes oprettelse og at forstå fordelene og ulemperne for deres medlemmer ved at tilhøre en producentorganisation. 63 producentorganisationer besvarede et spørgeskema, som var tilgængeligt på deres lands sprog.

Blandt årsagerne til producentorganisationens oprettelse havde opnåelsen af en *bedre mælkepris* førsteprioritet for de fleste respondenter, efterfulgt af opnåelsen af en *mere stabil pris*, en *generel forbedring af producentens stilling i forsyningskæden* og *sikring af mælkeindsamling for alle producentorganisationens medlemmer*.

Når det gjaldt om at nå målsætningerne, bekræftede ca. 60 % af producentorganisationerne, at de helt eller delvist havde opnået en *mere stabil pris*. Næsten 70 % opnåede en *bedre pris*, mens ca. 20 % af producentorganisationerne bekræftede, at de slet ikke havde nået nogen af disse to målsætninger. Ca. 65 % af producentorganisationerne meddelte, at de helt eller delvist havde forbedret producenternes stilling i forsyningskæden, mens 14 % ikke mente, at dette var tilfældet.

Den målsætning, der i højeste grad blev nået, var *sikring af mælkeindsamling for alle producentorganisationens medlemmer*, hvor næsten 60 % af respondenterne erklærede, at målsætningen blev nået helt. Hvis man medtager de svar, som angiver, at målsætningen delvist blev nået, når denne andel op på 71 %. Målsætningen om indhentning af bedre markedsinformation med henblik på at træffe produktionsrelaterede beslutninger blev ligeledes nået helt eller delvist i ca. 73 % af tilfældene, selv om denne målsætning oftest kun blev nået delvist.

Hovedaktiviteterne hos de producentorganisationer, der deltog i undersøgelsen, går meget længere end til prisforhandlinger (ca. 85 % af producentorganisationerne). Producentorganisationerne forhandler ligeledes om leveringsmængder (ca. 75 %), leveringsbetingelser (ca. 60 %) og betalingsbetingelser (ca. 70 %). De fleste af disse producentorganisationer (ca. 80 %) yder en eller flere tjenester, der giver merværdi til mælkeforsyningen og/eller støtter producenternes aktiviteter: indsamling af mælk (ca. 50 %), tilrettelæggelse af udvekslingen af information/erfaring (ca. 65 %), tilrettelæggelse af

¹³ Artikel 17 i forordning (EU) nr. 1305/2013: Investeringer i fysiske aktiver.

kvalitetskontroller (ca. 50 %), tilrettelæggelse af teknisk eller økonomisk rådgivning (ca. 40 %) og tilrettelæggelse af fælles indkøb (ca. 30 %).

Producentorganisationerne rapporterede, at de vigtigste fordele for landbrugere, der er med i en producentorganisation, er muligheden for *kollektiv forhandling* af kontraktvilkårene og en *bedre forvaltning af mælkemængderne*. Nogle producentorganisationer nævner også, at bedre mælkepriser, forretningsstabilitet, en fælles kontaktperson i forhold til forarbejdningsvirksomhederne og bedre markedsinformation er fordele.

Ulemperne for de landbrugere, der deltager i en producentorganisation, nævnes mindre hyppigt. Nogle respondenter betragter følgende som ulemper: de bidrag, som medlemmerne af en producentorganisation skal betale, de nødvendige ressourcer (både menneskelige og materielle) og begrænsningen af landbrugernes uafhængighed i virksomhedsbeslutninger.

Kun 11 ud af 63 producentorganisationer ville overveje at omdanne sig til et forarbejdningskooperativ, og de var navnlig motiveret af muligheden for forretningsudvikling, for at opnå bedre mælkepriser til deres medlemmer og for at forbedre producentens stilling i forsyningskæden. Langt størstedelen af producentorganisationerne overvejer ikke denne mulighed for alvor, hvilket først og fremmest skyldes de store nødvendige investeringer (og den utilstrækkelige offentlige støtte) samt den manglende iværksætterinteresse hos producentorganisationernes medlemmer.

De fleste respondenter ser et potentiale for at oprette flere producentorganisationer i deres medlemsstater (kun 11 svarede nej). Utilstrækkelig organisation i sektoren, mangel på succeshistorier og en vis uvilje til at samarbejde blandt landbrugerne (som også hænger sammen med, at landbrugerne foretrækker at have direkte kontakt til opkøberne) nævnes som hovedårsagerne til, at producentorganisationerne endnu ikke er fuldt udnyttet.

Landbrugernes sammenslutninger deltog ligeledes i undersøgelsen, navnlig for at vurdere potentialet for producentorganisationer i deres medlemsstater.

Blandt de medlemsstater, der ikke har nogen anerkendte producentorganisationer, ser Danmark, Finland, Nederlandene, Sverige, Østrig, Irland, Slovenien og Polen ikke noget potentiale for dette instrument, eftersom den kooperative struktur (i Polens tilfælde producentsammenslutningerne) allerede muliggør en velorganiseret sektor. Litauen henviser til den utilstrækkelige tilrettelæggelse af sektoren for at forklare, hvorfor der ikke er nogen producentorganisationer, og hvorfor de har et begrænset potentiale. Landbrugernes repræsentanter i Estland og Letland har en positiv opfattelse af producentorganisationernes potentiale.

I medlemsstater med anerkendte producentorganisationer er dette instrument tæt på at være udtømt i Tyskland, Italien og Frankrig, der tegner sig for 92% af alle anerkendte producentorganisationer i EU. I Frankrigs specifikke tilfælde går den forventede udvikling i retning af færre, men større producentorganisationer (eller sammenslutninger af producentorganisationer), som er tværgående (leverer til mere end én forarbejdningsvirksomhed).

Landbrugernes sammenslutninger ser kun et lille potentiale for producentorganisationer i Spanien (utilstrækkelig organisation i sektoren, ikke det rigtige redskab), Den Tjekkiske Republik (landbrugene er allerede relativt store) samt Portugal og Belgien (en veludviklet kooperativ struktur). Derimod mener repræsentanter fra Kroatien, Rumænien og Det Forenede Kongerige, at der er et klart potentiale for flere producentorganisationer på deres område.

3.3. Kollektive forhandlinger (artikel 149)

Seks medlemsstater rapporterede leverancer af råmælk i 2014 og 2015 i henhold til kollektivt forhandlede kontrakter. De kollektivt forhandlede mængder omfattede 25 % af deres samlede mælkeleverancer i 2015, hvilket svarede til **ca. 13 % af EU's samlede leverancer af råmælk**.

Der er ikke rapporteret nogen indgreb fra konkurrencemyndighederne som følge af konkurrenceforvridning eller alvorlig skade for SMV'er, der forarbejder råmælk, som følge af de kollektive forhandlinger.

Tabel 2 Leverancer af komælk i 2014 og 2015 i henhold til kollektivt forhandlede kontrakter

Medlemsstat	Kollektivt forhandlet mængde (x 1 000 t)	Omtrentlig andel af medlemsstatsl everancer	2015	
			Kollektivt forhandlet mængde (x 1 000 t)	Omtrentlig andel af medlemsstatsl everancer
	2014		2015	
Bulgarien	0	-	5,6	1,1 %
Den Tjekkiske Republik	1 053	44 %	497	17 %
Tyskland	14 249	45 %	13 253	42 %
Spanien	840	13 %	621	9 %
Frankrig	4 469	18 %	5 171	20 %
Det Forenede Kongerige	0	-	820	5 %

I Spanien indberettede den eneste anerkendte producentorganisation for fåremælk kollektive forhandlinger i 2014 og 2015 for henholdsvis ca. 71 000 ton og 46 000 ton (næsten 100 % af den salgbare produktion). Faldet i den leverede mængde skyldes reduktionen i producentorganisationsmedlemmernes antal (fra 729 til 548). Desuden blev der i Spanien

oprettet en ny producentorganisation i 2015, og der var en producentorganisation, som mistede sin anerkendelse. Den nye producentorganisation er dog væsentligt mindre.

Faldet i andelen af kollektivt forhandlede mængder i Den Tjekkiske Republik i 2015 skyldes hovedsagelig, at der var syv producentorganisationer, som forsvandt dette år.

I Frankrig er andelen steget støt i de sidste tre år, hvilket stemmer overens med det stigende antal producentorganisationer, der anerkendes hvert år.

I Tyskland er procentdelen relativt stabil, eftersom potentialet for oprettelse af nye producentorganisationer næsten har nået sin grænse. Eventuelle udsving skyldes således først og fremmest udviklingen i de samlede mælkeleverancer i landet. Andelen faldt en smule i 2015 sammenlignet med 2014, og sammenslutninger af producentorganisationer spiller en stadig større rolle: To ud af de fire anerkendte sammenslutninger af producentorganisationer indberettede kollektive forhandlinger i 2015 for en samlet mængde på 5,5 mio. ton (hvilket svarer til 42 % af den samlede kollektivt forhandlede mængde).

Nogle af de succesfaktorer, som medlemsstaterne nævner med hensyn til potentialet for en yderligere udvikling af de kollektive forhandlinger, vedrører følgende:

- Producentorganisationerne skal have en passende størrelse. Det er nødvendigt, at producentorganisationerne har en vis størrelse, hvis de skal have reel forhandlingsmagt. Samtidig risikerer nyoprettede producentorganisationer, der er for store, at være inoperative. Tyskland og Frankrig er de medlemsstater, der har det højeste antal anerkendte producentorganisationer og den største andel af kollektiv forhandling. Medlemmerne af deres producentorganisationer tæller i gennemsnit henholdsvis 100 og 250 landbrugere. Det synes ønskeligt, at der til at begynde med oprettes producentorganisationer med en overskuelig størrelse, som senere kan udvikle sig til større strukturer såsom sammenslutninger af producentorganisationer, i stedet for enorme producentorganisationer med mellem 1 000 og 2 000 medlemmer og ringe operationel kapacitet.
- Mælkeopkøbernes kendskab til de potentielle fordele ved at deltage i kollektive forhandlinger med grupper af landbrugere (lettere forhandlinger, reducerede transaktionsomkostninger, forsyningsgaranti og forbedret kommunikation) bør øges.
- Finansiell støtte til producentorganisationerne (ud over den allerede tilgængelige støtte), som er betinget af opnåelsen af kollektive forhandlingsmål, kunne stimulere denne praksis og fremme yderligere integration mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder.
- Solidaritet mellem producenterne er afgørende for producentorganisationernes effektive drift. Landbrugernes mulighed for at omgå de aftaler, som producentorganisationerne har indgået, for at opnå gunstigere betingelser, underminerer producentorganisationens korrekte måde at fungere på.

Hos de fleste af de producentorganisationer, som deltog i undersøgelsen (73 %), var resultatet af de kollektive forhandlinger bindende for producentorganisationens medlemmer. Kun hos 9

ud af de 63 respondenter forhandler/leverer producentorganisationens medlemmer en del af deres mælk uden for producentorganisationens rammer. Kontrakterne indgås enten af landbrugerne eller af producentorganisationerne på landbrugernes vegne, og sidstnævnte mulighed er den mest populære (næsten 60 %).

3.4. Regulering af udbuddet af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse (artikel 150)

To medlemsstater har vedtaget regler for regulering af udbuddet af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse, nemlig Frankrig for *Comté*, *Beaufort*, *Reblochon* og *Gruyère* og Italien for *Asiago*, *Grana Padano*, *Parmigiano Reggiano* og *Pecorino Romano*. De tilhørende anmeldelser er offentliggjort på webstedet om mælkepakken¹⁴.

De to medlemsstater giver en positiv vurdering af dette instruments effektivitet, når det gælder en korrekt tilpasning af udbuddet til efterspørgslen, prisstabilisering og beskyttelse af produktionen i ugunstigt stillede områder.

3.5. Brancheorganisationer (artikel 157, stk. 3)

10 brancheorganisationer er anerkendt for mejerisektoren i fem medlemsstater: Frankrig (seks i alt, hvoraf de fire er af regionalt omfang), Spanien, Ungarn, Nederlandene og Portugal. I Ungarn dækker brancheorganisationen de tre faser af forsyningskæden fra producenter til detailhandel, mens de resterende brancheorganisationer kun involverer producenterne og industrien (i Nederlandene har handelsorganisationen en partnerskabsforbindelse med brancheorganisationen og deltager i dens bestyrelse som rådgiver).

Alle disse fem medlemsstater betragter funktionen af deres respektive brancheorganisationer som tilfredsstillende, når det gælder deres rolle med at forene interesserne hos de forskellige interessenter i forsyningskæden.

Blandt de medlemsstater, som ikke har anerkendt nogen brancheorganisationer, ser Italien, Slovenien, Polen, Grækenland, Rumænien, Kroatien, Belgien og i mindre grad Letland et potentiale for sådanne strukturer. I de resterende tilfælde er en veludviklet kooperativmodel eller blot en ringe interesse fra landbrugernes side hovedårsagen til, at dette instrument ikke bliver anvendt.

Artikel 210 i forordning (EU) nr. 1308/2013¹⁵ omhandler aftaler og samordnet praksis i anerkendte brancheorganisationer, som er undtaget fra artikel 101, stk. 1, i TEUF på visse betingelser.

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

¹⁵ Tidligere artikel 177 i forordning (EU) nr. 1234/2007.

Artikel 164 i forordning (EU) nr. 1308/2013 opstiller krav for mekanismen med udvidelse af regler, som kan mobiliseres af brancheorganisationerne. I lyset af disse bestemmelser indgav Frankrig fire anmeldelser i 2015 og 2016 vedrørende medlemmernes betaling af bidrag til finansiering af regionale brancheorganisationers fælles foranstaltninger af almindelig interesse for mælkesektoren.

Både producentorganisationerne og landbrugernes sammenslutninger, som deltog i undersøgelsen, går ind for, at brancheorganisationerne får et større råderum, så de bliver mere effektive. Nogle af dem ønsker større fleksibilitet i kravene for anvendelsen af mekanismen med udvidelse af regler eller en styrket rolle med hensyn til kriseforebyggelse- og krisestyring (navnlig hvad angår produktionsplanlægning og ud over det, der allerede er taget højde for i artikel 222 i forordningen om en fælles markedsordning).

3.6. Obligatoriske erklæringer i mælke- og mejerisektoren (artikel 151)

Fra 1. maj 2015 har medlemsstaterne pligt til senest den 25. i hver måned at give Kommissionen meddelelse om den totale mængde råmælk (komælk), der er leveret i den foregående måned til de første opkøbere, som er etableret i deres land.

Med nogle få undtagelser giver medlemsstaternes oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at overholde disse lovgivningsmæssige krav, en rimelig sikkerhed for, at al mælk, der leveres på en måned, anmeldes inden for fristen.

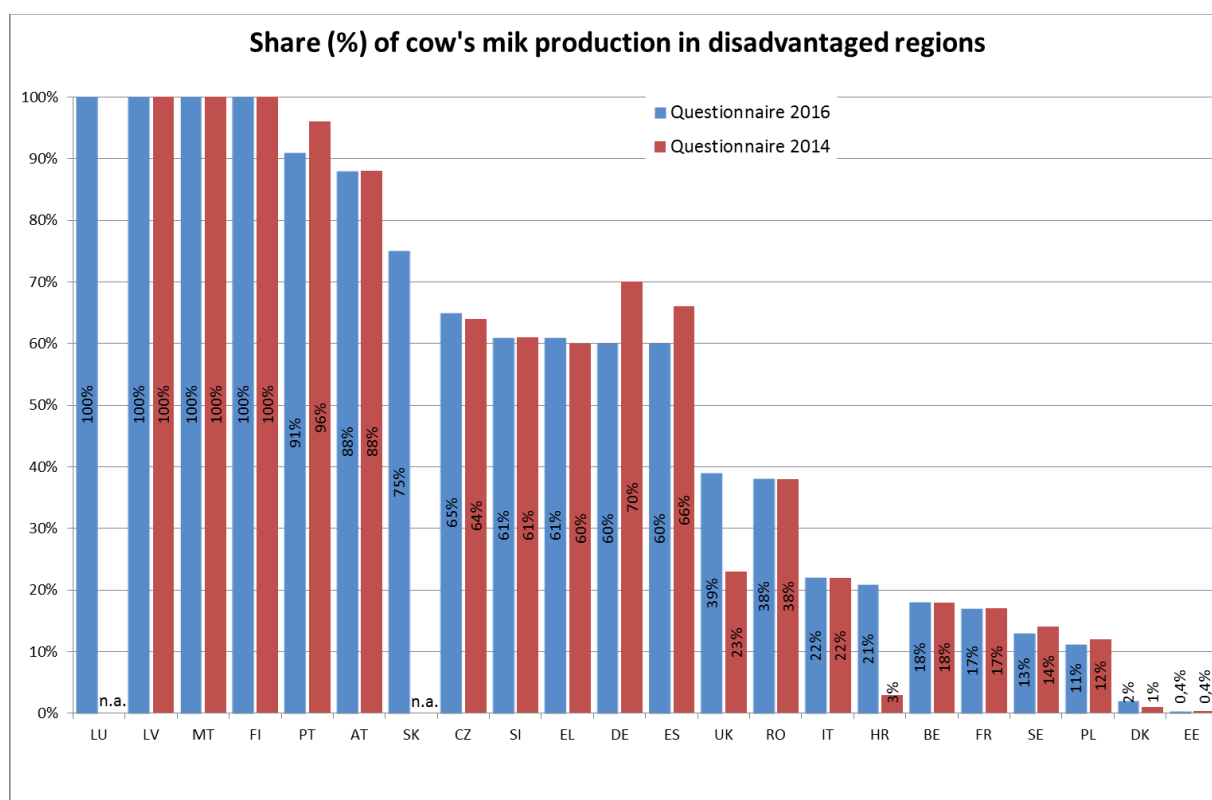
Overholdelsen af fristen på 25 dage i de første 13 måneder, efter at anmeldelsessystemet blev indført (fra april 2015 til og med april 2016), er detaljeret beskrevet i tabel B i bilaget til denne rapport. 12 medlemsstater har overholdt fristen fuldstændigt, mens 8 medlemsstater mærkbart har forbedret deres præstation i de første måneder af 2016. De medlemsstater, der har mindre restriktive regler for de første opkøbere, er dem, der underpræsterer.

4. MÆLKEPAKKENS VIRKNINGER FOR MÆLKEPRODUCENTERNE OG MÆLKEPRODUKTIONEN I UGUNSTIGT STILLEDE REGIONER

Eftersom der ikke findes nogen fælles definition af "ugunstigt stillede regioner" i forbindelse med mælkeproduktion, blev medlemsstaterne bedt om at forklare, hvilke kriterier de anvender i denne henseende. Fem forskellige retsgrundlag blev nævnt. Henvisningen til "*områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger*", som er defineret i artikel 31 og 32 i forordning nr. 1305/2013, var den hyppigste (12 medlemsstater). Andre medlemsstater henviste til ugunstigt stillede områder (forordning nr. 1257/1999), mindre udviklede regioner (forordning nr. 1308/2013) samt direktiv 75/268/EØF og 85/148/EØF. Seks medlemsstater gav forskellige beskrivelser uden noget retsgrundlag, og fire medlemsstater gav ikke nogen definition på ugunstigt stillede regioner.

På baggrund af disse noget forskelligartede definitioner af "ugunstigt stillede områder" har mælkeproduktionens andel i ugunstigt stillede områder udviklet sig som vist i det følgende diagram:

Figur 2 Mælkeproduktion i ugunstigt stillede regioner



Figur 2 viser en ret stabil fordeling af mælkeproduktionen blandt de ugunstigt stillede og de ikke-ugunstigt stillede områder i de pågældende år. Kun for Kroatiens vedkommende er der en stor forskel, men det er snarere en konsekvens af den ændrede definition af "ugunstigt stillet region", end det er en reel ændring mellem de forskellige regioner.

Medlemsstaterne melder ikke om nogen mærkbar forskel i tendensen mellem ugunstigt stillede og ikke-ugunstigt stillede regioner, hvad angår mælkeproduktionen og antallet af mælkeproducenter. Væksten i mælkeproduktionen og omfanget af udvandringen fra landdistrikterne er således forholdsvis uafhængige af sårbarheden i det område, hvor mælkeproduktionen finder sted. Tendensen til en stabil til stigende mælkeproduktion kombineret med et fald i antallet af bedrifter (med større besætninger og højere mælkeudbytte pr. ko) gør sig derfor også gældende.

Hvad kontraktforholdene angår, viser svarene fra medlemsstaterne, at mejerikooperativernes relative indflydelse er større i ugunstigt stillede regioner end i andre af landets områder. Dette er tilfældet i Italien, Polen, Sverige, Frankrig, Estland og i mindre udstrækning Portugal, Grækenland og Rumænien, hvor de kombinerede procentdele af leverancer til forarbejdnings- og indsamlingskooperativer i ugunstigt stillede regioner er højere (og andelen af private forarbejdningsvirksomheder dermed er lavere) end dem, der er vist i figur 1. I betragtning af denne kendsgerning kan mælkepakkens bestemmelser om kontraktforhold, producentorganisationer og kollektiv forhandling have en relativt mindre relevans i ugunstigt stillede regioner.

Medlemsstaterne betragter generelt mælkepakken som et nyttigt instrument til omstrukturering af mælkesektoren i almindelighed, men de er af den opfattelse, at den ikke tager specifikt sigte på ugunstigt stillede regioner. Frankrig er den eneste medlemsstat, som rapporterer, at producentorganisationer og regulering af udbuddet af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse har givet en fordel, når det gælder om at bevare mælkeproduktionen i ugunstigt stillede regioner (hvor omfanget af udvandringen fra landdistrikterne er en smule lavere i bjergområderne end i sletteområderne).

5. KONKLUSIONER

Mælkepakken blev vedtaget efter krisen i 2009. Hovedformålet med mælkepakken var at forbedre producenteres stilling i forsyningskæden. Der er beviser for, at den har gjort dette i en vis grad, bl.a. ved hjælp af forskellige yderligere fælles foranstaltninger fra producenter, som er gået længere end mælkepakken, og der kan gøres mere for at forbedre denne stilling yderligere på en relevant måde:

- Obligatoriske leveringskontrakter er i vid udstrækning blevet anvendt i medlemsstater, hvor andelen af kooperativer er lav. Dette instrument formaliserer forbindelserne mellem producenterne og forarbejdningsvirksomhederne i medlemsstaterne og dækker 41 % af EU's samlede mælkeleverancer.
- Producentorganisationer er anerkendt i 11 medlemsstater. Disse producentorganisationer leverer konkrete resultater til landbrugerne: Over 60 % af de producentorganisationer, som deltog i undersøgelsen, erklærer, at de får bedre eller mere stabile mælkepriser. De fleste producentorganisationer gør meget mere end blot at forhandle om priser og leverancer: 80 % af producentorganisationerne yder en eller flere tjenester, der giver merværdi til mælkeforsyningen og/eller støtter producenteres aktiviteter, såsom mælkeindsamling, kvalitetskontrol, teknisk bistand og fælles indkøb af rå- og hjælpestoffer. De gode eksempler i den henseende bør udnyttes, eftersom de forbedrer mælkeproducenteres effektivitet og modstandsdygtighed på lang sigt.
- Kollektiv forhandling med de første opkøbere, som landbrugerne betragter som en af de største fordele ved at være med i en producentorganisation, og som navnlig finder sted i Tyskland, Frankrig og Den Tjekkiske Republik samt i mindre omfang i Spanien, Det Forenede Kongerige og Bulgarien, uden at der er rapporteret nogen overtrædelse af konkurrencereglerne.
- Reguleringen af udbuddet af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse giver positive resultater i de to medlemsstater, hvor den anvendes, da den skaber en korrekt tilpasning af udbuddet til efterspørgslen, prisstabilisering og beskyttelse af osteproduktionen i ugunstigt stillede områder.
- Brancheorganisationer bidrager til større gennemsigtighed i hele forsyningskæden og har vist sig at være nyttige i en bred række aktiviteter, f.eks. fastlæggelsen af standardkontrakter, salgsmæssig støtte og teknisk rådgivning.

- Bestemmelsen om obligatoriske angivelser af mælkeleverancer har sikret et præcist mængdeinformationssystem og samtidig gjort informationens rettidighed væsentligt bedre.
- Medlemsstaterne er generelt af den opfattelse, at mælkepakken ikke tager specifikt sigte på ugunstigt stillede regioner, men producentorganisationer og regulering af udbuddet af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse anses for at være positivt i Frankrig, når det gælder om at bevare mælkeproduktionen i disse regioner.

Medlemsstaterne, producentorganisationerne og landbrugernes sammenslutninger anerkender det potentiale, som to nøgleinstrumenter i mælkepakken har, nemlig producentorganisationer og kollektive forhandlinger, men potentialet er endnu ikke fuldt udnyttet. Der kunne tages højde for foranstaltninger af pædagogisk, finansiel eller driftsmæssig karakter på EU-plan og medlemsstatsplan:

- Workshops med deltagelse af medlemsstaternes eksperter, som deler deres erfaringer og den bedste praksis i deres lande.
- Kampagner for at øge landbrugernes og forarbejdningsvirksomhedernes kendskab til producentorganisationernes potentiale og måde at fungere på.
 - Konkrete eksempler på succeshistorier i eksisterende producentorganisationer
 - Drøftelser og udveksling af bedste praksis blandt landbrugerne
 - Finansieringsmuligheder under programmerne for udvikling af landdistrikterne
 - Fordele ved kollektive forhandlinger og andre fælles foranstaltninger for både producenter og forarbejdningsvirksomheder
 - Klar information om, hvad en producentorganisation kan gøre og ikke kan gøre, og hvad man kan forvente af en producentorganisation, navnlig med hensyn til konkurrencereglerne.
- Kraftigt opfordre medlemsstater, som ser et reelt potentiale for udviklingen af producentorganisationer, og som ikke har støtte til deres oprettelse i programmerne for udvikling af landdistrikterne, om at foreslå de tilsvarende ændringer.
- Privilegere producentorganisationers adgang til støtteordninger frem for individuelle producenter, nemlig i form af præmier, højere prioritet ved fastlæggelsen af støtteberettigelseskræfter eller højere samfinansieringsrater. Medlemsstaterne kunne også overveje skattefordele på nationalt plan.
- Yde yderligere finansiel støtte til producentorganisationerne, som er betinget af opnåelsen af kollektive forhandlingsmål, samt andre fælles aktiviteter, som ville hjælpe producentorganisationerne med at opnå større værdi.
- Fremme producentorganisationernes samling i sammenslutninger ved at give sammenslutninger af producentorganisationer de samme finansieringsmuligheder, når først producentorganisationerne er veletablerede.

- Overveje at give landbrugere, der er med i en producentorganisation, pligt til at levere al deres mælk (eller en minimumsandel) via deres producentorganisation, eller give mælkeopkøberne pligt til at forhandle med producentorganisationerne og ikke med deres medlemmer, så man undgår en omgåelse af producentorganisationernes kollektive forhandling.
- Revidere de administrative betingelser og kravene til producentorganisationernes anerkendelse med henblik på at fastlægge rimelige minimumsstørrelser og samtidig undgå forskelsbehandling af landbrugere i forskellige medlemsstater som følge af forskellige kriterier.

Medlemsstaterne opfordres navnlig til at tage de nødvendige skridt for at fremme oprettelsen af producentorganisationer med fælles foranstaltninger, der går længere end til kollektiv forhandling, og styrke deres indflydelse i mælkeforsyningskæden. Foruden disse anbefalinger om producentorganisationer og kollektiv forhandling bør det overvejes at give brancheorganisationerne en mere omfattende rolle.

I lyset af de faktiske resultater, der fremlægges i denne rapport, har mælkepakken gjort en reel forskel, men for at udnytte dens fulde potentiale er der brug for mere tid og flere ressourcer, navnlig hvad angår fælles foranstaltninger, der går længere end til kollektiv forhandling. En forlængelse af dens gyldighed til efter 2020 vil derfor blive overvejet, idet der tages højde for nødvendigheden af at fremme en mere omfattende integration af producenter i producentorganisationerne.