

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych

COM(2010) 728 wersja ostateczna – 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Sprawozdawca: **Diljana SŁAWOWA**

Dnia 22 grudnia 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 42 i art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych

COM(2010) 728 wersja ostateczna – 2010/0362(COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zauważa, że kryzys lat 2007–2009 wystawił sektor mleczarski, a w szczególności producentów, na ciężką próbę.

1.2 EKES odnotowuje występowanie zakłóceń równowagi w łańcuchu dostaw, zwłaszcza gdy chodzi o nierównowagę pomiędzy kupcami detalicznymi z jednej strony a producentami i przetwórcami z drugiej, która utrudnia bardziej sprawiedliwy podział wartości dodanej produktów z większą korzyścią dla producentów mleka. Komitet zaleca Komisji przyjęcie środków, które zapewnią przejrzystość całego łańcucha dostaw produktów sektora mleka (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny).

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż Komisja korzysta z zaleceń wydanych przez Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka i reaguje we właściwym czasie na wyzwania stojące przed sektorem mleczarskim.

1.4 EKES jest przekonany, że optymalna wydajność łańcucha dostaw produktów mlecznych leży w interesie wszystkich zainteresowanych stron i podkreśla, że sprawiedliwa dystrybucja wartości dodanej w całym łańcuchu, a zwłaszcza zwiększenie siły przetargowej producentów, przyczyni się do zwiększenia jego ogólnej skuteczności, konkurencyjności i zrównoważenia.

1.5 EKES uważa, że wszystkie cztery elementy (stosunki umowne, siła przetargowa producentów, organizacje międzybranżowe i przejrzystość) są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Dlatego też elementy te powinny być rozpatrywane wspólnie.

1.6 Komitet przyznaje, że struktura produkcji mleka w państwach członkowskich może być bardzo zróżnicowana i zgadza się, że stosowanie umów nadal powinno być dobrowolne. Zasadniczo jednak państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia obowiązkowego stosowania tych umów na swoim terytorium, biorąc pod uwagę konieczność

zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Należy koniecznie podkreślić, że wniosek nie ma zastosowania do spółdzielni oraz zwrócić uwagę na najlepsze wzorce wypracowane w niektórych państwach członkowskich.

1.7 EKES zgadza się, że umowy takie powinny obejmować co najmniej następujące cztery kluczowe aspekty, które powinny być swobodnie negocjowane przez strony: 1) cena do zapłaty za dostawę lub sposób jej ustalania, 2) ilość, 3) terminy dostaw w danym sezonie, 4) czas obowiązywania umowy.

1.8 EKES zachęca do zakładania organizacji producenckich i międzybranżowych, zwłaszcza w niektórych nowych państwach członkowskich, w których rozdrobniony sektor mleczarski dysponuje bardzo ograniczoną siłą przetargową. EKES uznaje wartość dodaną, jaką takie organizacje, wzmacniające więzi pomiędzy różnymi zainteresowanymi podmiotami, wnoszą w sektorze owoców i warzyw, ponieważ mogą one przyczynić się do lepszej znajomości i większej przejrzystości produkcji i rynków. Uważa, że podobne struktury mogłyby poprawić ogólne funkcjonowanie łańcucha dostaw produktów mlecznych.

1.9 EKES jest zdania, że występuje potrzeba dalszego wyjaśnienia i dopracowania stosowania w sektorze mleka reguł konkurencji obowiązujących w UE, tak by organizacje producentów surowców mogły wykorzystać zwiększony potencjał negocjacyjny.

1.10 EKES podkreśla, że zwiększona przejrzystość może przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania łańcucha dostaw produktów mlecznych z korzyścią dla wszystkich podmiotów i w tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem zalecenia wystosowane przez Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka wobec Komisji mające na celu zagwarantowanie, że przejrzystość nie spowoduje zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

1.11 Komitet przyjmuje z zadowoleniem prace Komisji, podkreślając jednocześnie fakt, że wniosek nie rozwiąże wszystkich problemów sektora mleczarskiego.

2. Wprowadzenie

2.1 Produkcja mleka ma ogromne znaczenie w UE nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia – biorąc pod uwagę obroty i liczbę miejsc pracy, jakie generuje – ale również z uwagi na jej udział w użytkowaniu gruntów i ochronie środowiska. W wielu regionach, zwłaszcza górskich i o niekorzystnych warunkach gospodarowania, jest ona także jednym z niewielu typów produkcji mających realne perspektywy rozwoju i utrzymania się.

2.2 Sektor mleczarski odgrywa istotną rolę, gdy chodzi o jakość życia w Europie, z uwagi na jego znaczenie dla zdrowia oraz odpowiedzialnego i zdrowego odżywiania się konsumentów, a także jego znaczenie gospodarcze dla rozwoju obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju w dziedzinie środowiska naturalnego.

2.3 Sektory produkcji i przetwórstwa mleka w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane. Struktury produkcji i przetwórstwa różnią się bardzo od siebie w zależności od kraju: z jednej strony organizacja sektora może być zdominowana przez spółdzielnie, które zajmują się także przetwórstwem, zaś na drugim biegunie mamy do czynienia z dużą liczbą niezależnych producentów i prywatnych zakładów przetwórczych. Do roku 2015, nawet w najsilniej zorganizowanym otoczeniu, producenci będą musieli przygotować się odpowiednio na nową sytuację rynkową, z którą będą mieli do czynienia po zniesieniu kwot produkcyjnych. Warto zauważyć, że w miarę wycofywania się władz publicznych (na szczeblu UE i krajowym) z zarządzania produkcją, zainteresowane podmioty w sektorze staną w obliczu zupełnie nowych okoliczności oraz nowych obowiązków. W tych okolicznościach producenci muszą mieć pewność, że będą mogli uzyskać na rynku uczciwą cenę.

3. Kontekst

3.1 W październiku 2009 r., w kontekście trudnej sytuacji na rynku mleczarskim, powołano Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka, której zadaniem było omówienie średnio- i długoterminowych ustaleń dotyczących sektora mleka i przetworów mlecznych, opracowanie ram prawnych oraz przyczynienie się do stabilizacji rynku i dochodów producentów.

3.2 Ustny i pisemny wkład w prace Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka wniosły główne europejskie grupy zainteresowanych stron działających w łańcuchu dostaw przetworów mlecznych, reprezentujących rolników, przetwórców mleka, przedsiębiorstwa prowadzące handel przetworami mlecznymi, kupców detalicznych i konsumentów. Ponadto Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka otrzymała wkład od zaproszonych ekspertów akademickich, przedstawicieli państw trzecich, krajowych organów ds. konkurencji oraz od Komisji.

3.3 Dnia 26 marca 2010 r. zorganizowano również konferencję zainteresowanych stron rynku mleczarskiego, podczas której możliwość wyrażenia swoich opinii miała szersza grupa uczestników łańcucha dostaw. W dniu 15 czerwca 2010 r. Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka przedstawiła sprawozdanie zawierające analizę bieżącej sytuacji w sektorze mleczarskim oraz szereg zaleceń.

3.4 Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka stwierdziła poważne zakłócenia równowagi w łańcuchu dostaw produktów mlecznych (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny) oraz nierównomierną dystrybucję wartości dodanej. Sytuacja ta jest spowodowana brakiem przejrzystości, ograniczeniem elastyczności i problemami związanymi z mechanizmem przekazywania cen w łańcuchu dostaw.

3.5 Sprawozdanie i zalecenia wydane przez grupę zostały przeanalizowane przez Radę, zaś na posiedzeniu w dniu 27 września 2010 r. przyjęto Konkluzje Prezydencji. W konkluzjach tych wzywa się Komisję, aby przedstawiła do końca roku swoją odpowiedź na pierwsze cztery zalecenia Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka (stosunki umowne, siła przetargowa producentów, organizacje międzybranżowe i przejrzystość).

3.6 Obecny wniosek Komisji dotyczy wszystkich czterech elementów (stosunków umownych, siły przetargowej producentów, organizacji międzybranżowych oraz przejrzystości) w zakresie, w jakim konieczna jest zmiana odnoszących się do nich obecnych przepisów.

3.7 Jeżeli chodzi o stosunki między producentami mleka a mleczarniami, koncentracja podaży jest często znacznie mniejsza niż koncentracja na poziomie przetwarzania. Skutkuje to brakiem równowagi w zakresie siły przetargowej między tymi poziomami. We wniosku przewidziano wcześniejsze sporządzanie fakultatywnych umów pisemnych na dostawy mleka surowego przez rolnika do zakładów mleczarskich, które uwzględniałyby kluczowe aspekty: cenę, termin i wielkość dostaw oraz czas trwania umowy. Państwa członkowskie mają możliwość wprowadzenia na swoim terytorium obowiązku zawierania umów. Spółdzielnie, ze względu na swój szczególny charakter, nie są zobowiązane do zawierania umów, o ile ich statuty zawierają przepisy o podobnych skutkach.

3.8 Aby przywrócić równowagę siły przetargowej w łańcuchu dostaw, we wniosku proponuje się umożliwienie rolnikom negocjowania warunków umów zbiorowo za pośrednictwem organizacji producentów. Przewiduje się w nim objęcie tych negocjacji odpowiednimi ograniczeniami ilościowymi, które powinny umożliwić równe traktowanie rolników i dużych mleczarni, przy jednoczesnym utrzymaniu właściwej konkurencji na rynku mleka surowego. Ograniczenia te ustala się na poziomie 3,5 % całkowitej produkcji Unii oraz 33 % całkowitej produkcji krajowej, przy czym stosuje się szczególne klauzule zabezpieczające, aby uniknąć poważnych szkód po stronie małych i średnich przedsiębiorstw. Wspomniane organizacje producentów powinny zatem również kwalifikować się do uznania przez państwa członkowskie zgodnie z art. 122 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007. Komisja powinna mieć prawo do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE w odniesieniu do warunków zatwierdzania stowarzyszeń organizacji producentów.

3.9 Wniosek zawiera także szczególne przepisy UE dotyczące organizacji międzybranżowych obejmujące wszystkie części łańcucha. Organizacje te mogą potencjalnie odgrywać istotną rolę w badaniach, poprawianiu jakości, promowaniu i rozpowszechnianiu najlepszych wzorców w produkcji i metodach przetwarzania.

3.10 Proponuje się, by w sektorze mleczarskim zastosować – z odpowiednimi zmianami – zasady dotyczące istniejących organizacji międzybranżowych w sektorze owoców i warzyw.

3.11 Organizacje międzybranżowe przyczyniłyby się do poprawy stanu wiedzy oraz przejrzystości produkcji i rynku, między innymi poprzez publikację danych statystycznych na temat cen, wielkości i czasu trwania zawartych umów na dostawę mleka surowego oraz poprzez dostarczanie analiz potencjalnego rozwoju sytuacji na rynku w przyszłości na poziomie regionalnym lub krajowym.

3.12 Wniosek daje Komisji prawo do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE, aby uzupełnić lub zmienić niektóre, inne niż istotne, elementy środków określonych w niniejszym rozporządzeniu. Należy określić elementy, w odniesieniu do których Komisja może korzystać z powyższych uprawnień, a także warunki, którym podlega takie przekazanie uprawnień.

3.13 Aby zagwarantować jednolite stosowanie środków określonych w niniejszym rozporządzeniu we wszystkich państwach członkowskich, Komisja powinna zostać uprawniona do przyjmowania aktów wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE.

4. Uwagi ogólne

4.1 Celem wniosku jest wzmocnienie pozycji producentów mleka w łańcuchu dostaw i przygotowanie sektora na przyszłość, która będzie się cechować większym zorientowaniem na rynek i większym zrównoważeniem.

4.2 Przewiduje on zawieranie umów pisemnych pomiędzy producentami i przetwórcami mleka; możliwość negocjowania warunków umów zbiorowo za pośrednictwem organizacji producentów w taki sposób, aby zrównoważyć siłę przetargową producentów mleka w stosunku do głównych przetwórców; szczególne przepisy UE dotyczące organizacji międzybranżowych oraz środki zwiększające przejrzystość rynku. Proponowane środki mają obowiązywać do 2020 r. przy czym do tego czasu odbędą się dwa przeglądy śródkresowe. Objęcie negocjacji zbiorowych odpowiednimi ograniczeniami ilościowymi oraz innymi szczególnymi środkami zabezpieczającymi powinno umożliwić realizację celów związanych ze wzmocnieniem siły przetargowej producentów mleka, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencji i ochrony interesów MŚP.

4.3 Każde państwo członkowskie może zdecydować o sposobie uregulowania stosunków umownych. Każde państwo członkowskie może swobodnie decydować, czy w ramach swojego systemu prawa zobowiązań wprowadzić obowiązek stosowania umów pomiędzy rolnikami i przetwórcami. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną sytuację w UE w tym zakresie, decyzja taka ze względu na zasadę pomocniczości powinna pozostać w zakresie kompetencji państw członkowskich.

4.4 EKES zgadza się, że powinno się wzmocnić siłę przetargową producentów, lecz należy przy tym uwzględnić różną sytuację i specyfikę poszczególnych krajów.

4.5 Jeżeli chodzi o okres, na jaki przekazywane jest uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych, EKES uważa, że musi być to zawsze czas konkretnie określony (mandat). Ponadto, akty delegowane należy zarezerwować dla dziedzin, w których decyzje powinno się podejmować szybko.

4.6 W przypadkach, kiedy dla państw członkowskich korzystniejsza byłaby harmonizacja wdrażania przyjętych aktów, powinno się stosować akty wykonawcze.

4.7 EKES jest głęboko przekonany co do słuszności konsultacji z zainteresowanymi stronami podczas przygotowywania prawodawstwa UE. Ważne jest zatem przeprowadzenie konsultacji z ekspertami z państw członkowskich w ramach wysiłków na rzecz lepszego uregulowania niestabilnego rynku mleczarskiego. W związku z tym bardzo ważne jest uniknięcie sytuacji, w której niestabilność ta wyrządziłaby nieodwracalne szkody producentom sektora mleczarskiego w UE. Jasne wydaje się w tym kontekście, że trzeba będzie rozważyć bardziej przejrzystą i równomierną dystrybucję wartości dodanej pomiędzy podmiotami na rynku, a w szczególności potrzebę wzmocnienia siły przetargowej producentów.

4.8 Organizacje międzybranżowe istnieją obecnie w kilku państwach członkowskich i pełnią swoją rolę w zgodności z przepisami prawa UE. Ich efektywność jest ograniczona na skutek braku równowagi w łańcuchu mleczarskim.

4.9 Jest jednak oczywiste, że propozycje Komisji nie rozwiążą wszystkich problemów rynku mleczarskiego i nie mają zastosowania do spółdzielni, których udział w produkcji mleka wynosi ok. 58 %. EKES ubolewa, iż rozpatrywane propozycje nie obejmują ani przemysłu mleczarskiego, ani największych detalistów, którzy odgrywają decydującą rolę w zachowaniu równowagi rynku mleczarskiego i kształtowaniu się cen.

4.10 EKES uważa, że planowane ograniczenia mogą się okazać zbyt restrykcyjne, zważywszy na strukturę sektora mleczarskiego na poziomie krajowym, zwłaszcza w mniejszych państwach członkowskich. EKES zwraca się do Komisji o umożliwienie – w pewnych wyjątkowych przypadkach – tworzenia ugrupowań wszystkich producentów będących dostawcami tej samej spółdzielni, co umożliwi tworzenie ugrupowań producentów w powiązaniu z wielkością nabywcy.

4.11 Ponieważ Komisja planuje wycofać się z zarządzania produkcją mleka i przekazać odpowiedzialność lokalnym podmiotom sektora mleczarskiego, podmioty te muszą dysponować jak najpełniejszymi i najbardziej aktualnymi informacjami na temat rozwoju sytuacji na rynku, który musi być przejrzysty. Dlatego też EKES uważa, że bardzo istotne jest ustanowienie skutecznego instrumentu monitorowania na szczeblu europejskim, jako niezbędnego warunku zapewnienia sterowania produkcją w odpowiednim stopniu.

4.12 Ponadto, nowe okoliczności sprawiają, że niezbędne jest utrzymanie instrumentów zarządzania rynkiem (takich jak interwencje, prywatne składowanie, refundacje wywozowe), które muszą być z jednej strony skuteczne, a z drugiej łatwe do szybkiego zastosowania.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uznaje szczególne wysiłki Komisji związane z przedstawieniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Komitet uważa, że w perspektywie zasadniczych wyzwań, jakie stoją przed tym szczególnym działem rolnictwa, akt ten będzie miał korzystne skutki i został zaproponowany we właściwym czasie.

5.2 EKES podkreśla jednak, że wniosek ten nie rozwiąże wszystkich problemów stojących przed sektorem mleczarskim. W celu dalszej poprawy sprawnego funkcjonowania łańcucha mleczarskiego, monitorowanie powinno zapewnić przejrzystość całego łańcucha dostaw produktów mlecznych (produkcja – przetwórstwo – dystrybucja – handel detaliczny).

5.3 Sprawne funkcjonowanie sektora mleczarskiego UE po 2015 r. będzie wymagało bardzo wydajnej produkcji mleka przez gospodarstwa o odpowiedniej wielkości ekonomicznej i dużym zaangażowaniu kapitału ludzkiego. Należy w związku z tym kontynuować wysiłki restrukturyzacyjne, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i w mleczarniach. Producenci rolni muszą mieć dostęp do skutecznych, konkurencyjnych i innowacyjnych mleczarni, które są w stanie w pełni wykorzystywać możliwości rynkowe. Szczególną uwagę powinno się tu poświęcać obszarom o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdzie mleczarnie muszą się zmagać z trudniejszymi uwarunkowaniami naturalnymi, co stawia je w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu do producentów z innych obszarów. W tym kontekście szczególną uwagę należy poświęcić przejrzystej, efektywnej produkcji regionalnej, która zapewnia niewielkie oddziaływanie na środowisko, dobre poinformowanie konsumentów oraz jakość, przy jednoczesnym ograniczeniu liczby pośredników. Przemysł mleczarski jako całość powinien skoncentrować się na wytwarzaniu dobrych jakościowo produktów o wysokiej wartości dodanej, na które popyt na rynku wewnętrznym rośnie, a możliwości eksportu są duże.

5.4 EKES uważa, że zainteresowane państwa członkowskie mogą wydać przepisy w celu poprawy i ustabilizowania funkcjonowania rynku produktów mleczarskich sprzedawanych jako produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia lub chronione oznaczenia zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 510/2006.

5.5 Pomiędzy państwami członkowskimi odnotowuje się większe różnice w odniesieniu do sektora mleczarstwa niż do pozostałych działów rolnictwa, co wymaga większej elastyczności w realizacji polityki UE. EKES przewiduje, że w celu restrukturyzacji i modernizacji sektora mleczarstwa w państwach członkowskich trzeba będzie zastosować konkretne środki opracowane z myślą o producentach i przetwórcach mleka.

5.6 EKES wzywa Komisję do szybszego i bardziej elastycznego reagowania w sytuacjach kryzysowych. W 2011 r., w związku z wyzwaniem związanym ze zmianą klimatu, sytuacja na rynku mleczarskim pozostanie bardzo niestabilna i niewykluczone, że powtórzy się cykl kryzysów z okresu 2007–2009. Dlatego EKES proponuje, by Komisja nadal monitorowała dynamikę sektora mleczarskiego w celu zapobieżenia, na ile to tylko możliwe, wystąpieniu w przyszłości wyniszczającego kryzysu w tym sektorze.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
