



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Den 12. juli 2019
MFVM 870

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til gennemførselsretsakt om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2017/1185 af 20. april 2017 om regler for anvendelsen af Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 og (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår indberetning til Kommissionen af oplysninger (komité sag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen agter at fremsætte forslag om omfattende udvidelse af medlemsstaternes indberetningsforpligtelser vedrørende landbrugsprodukter (komité sag). Forslaget forventes sat til afstemning i Komitéen for den Fælles Markedsordning den 26. juli 2019. I forslaget stilles nye krav om indberetninger af data om priser på landbrugsvarer ugentligt og månedligt og på producerede mængder for et repræsentativt udsnit af markedet. Frekvensen varierer mellem de forskellige varekategorier. Forslaget ventes at medføre betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet der er tale om en væsentlig udvidelse af en allerede eksisterende rapporteringsforpligtelse på landbrugsområdet. En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at have indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget intention om at sikre en velfungerende fødevarerforsyningskæde, idet man lægger afgørende vægt på, at rapporteringsforpligtelsen i forhold til antallet af produkter og hyppigheden reduceres, og at der sker en præcisering af omfattede produkter samt en ensretning i grænsen for, hvornår der skal rapporteres købspriser.

Baggrund

Forslag til gennemførselsretsakt om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2017/1185 af 20. april 2017 om regler for anvendelsen af Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 og (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår indberetning til Kommissionen af oplysninger.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 67, stk. 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordningen inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og i artikel 223 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter.

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i Komitéen for Den Fælles Markedsordning. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommiss-

sionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget/indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned forelægge forslaget for appeludvalget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget.

Forslaget forventes sat til afstemning i Komitéen for den Fælles Markedsordning den 26. juli 2019.

Formål og indhold

Kommissionen forventes at fremsætte forslag om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2017/1185, som vedrører medlemsstaternes indberetninger til Kommissionen af oplysninger og dokumenter. Det er i praksis periodiske indberetninger af data om priser på landbrugsvarer og producerede mængder. Det fremgår af forslagens betragtninger, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i 2019 i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2019/633 om urimelig handelspraksis udtrykte ønske om, at markedstransparensen for landbrugsprodukter og fødevarer blev styrket, herunder gennem en forbedring af indsamlingen af statistisk data. Det følger også af anbefalingerne fra den task force på landbrugsmarkedene, som blev nedsat af Kommissionen i 2016. Der er allerede et omfattende regelsæt om prisindberetninger og markedsinformation i gennemførelsesforordning 2015/1185, men det vedrører kun produktionspriser for primærerhvervet. Kommissionen vurderer, at der mangler åbenhed om priserne i hele fødevarerforsyningskæden. Det vurderes, at overvågning af pristransmissioner i hele kæden vil give aktørerne i markedet en bedre forståelse af kædens funktion, hvilket vil styrke den økonomiske effektivitet. Det indebærer, at der fremover for enkelte produkter ikke kun skal rapporteres i primærsektoren, men også fra grossister, mellemhandlere, fødevarerindustri og detaileddet. For primærproduktionen indføres der endvidere en række yderligere indberetninger på priser og mængder.

Indberetningerne skal ske ved Kommissionens elektroniske indberetningssystem på samme måde som i dag. Medlemsstaterne vil kunne tillade organisationer og virksomheder at benytte systemet direkte. Der skal kun indhentes repræsentative priser fra væsentlige markeder og repræsentative virksomheder, idet det bør undgås at belaste især små og mellemstore virksomheder. Medlemsstaten skal selv fastsætte kriterier for hvilke markeder, der er repræsentative for den enkelte medlemsstat og derved hvilke, samt hvor mange virksomheder, der skal indberette. På samme måde som i dag vil oplysninger, der indberettes til Kommissionen, som kommer fra færre end 3 virksomheder, eller hvis oplysningerne fra en enkelt virksomhed tegner sig for mere end 70 % af de indberettede oplysninger, ikke blive offentliggjort af Kommissionen. Det vil nemlig kunne føre til identifikation af en enkelt erhvervsdrivende. Det undtager dog ikke medlemsstaten fra rapporteringsforpligtelsen.

Forslaget indebærer, at der for primærproduktion og første forarbejdningsled, ugentligt skal indberettes salgspriser for oliefrø, herunder raps, lange og korte kontrakter på sukker, salg af sukker fordelt på detailhandel og industri, lager af ris og forbrug af ris, samt forarbejdede produkter såsom rapsskrå og rapsolie. For svinekød, oksekød og fjerkræ skal der som noget nyt også indberettes priser på udskeeringer og hakket kød, for så vidt angår oksekød og svinekød. For mælk og mejeriprodukter føjes flere produkter til prisindberetningen.

Herudover skal der som noget nyt ugentligt indberettes købspriser for flere led. For de fleste indberetninger gælder, at der skal indberettes priser, hvis produktionen eller forbruget i et medlemsland er på 2 % eller derover ift. det samlede – produktion eller forbrug i EU. Denne regel ventes at betyde, at Danmark formentlig ikke vil skulle indberette købspriser i industrien og detaileddet. Det gælder dog ikke for sukker, der er omfattet af et krav udtrykt i ton, hvilket Danmark forventes at blive omfattet af.

Som noget nyt, skal industrien og detailhandlen indberette månedlige købspriser for sukker. Seneste modtaget forslag fastsætter, at detailhandlen skal indberette, hvis de køber mere end 500 ton sukker om året. Fødevarerindustrien og andre industrier, som forbruger sukker f.eks. medicinalindustrien, skal indberette, hvis de køber mere end 1.000 ton sukker om året.

Herudover skal der som noget nyt månedligt indberettes priser på økologisk mælk, økologisk oksekød og økologisk fjerkrækød. Månedlige indberetninger skal fremover indsendes senest den 15. i hver måned i stedet for som nu ved månedens udgang. Endelig sker der også visse udvidelser af indberetningsforpligtelserne for produktion og markedsinformation.

Forslaget skal finde anvendelse fra den 1. juli 2020.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Forordninger er direkte gældende.

Konsekvenser

På grund af den markante udvidelse af området for indberetninger til Kommissionen samt nye kompetencer til medlemsstaterne i forhold til valg af metode, udvælgelse af repræsentative markeder mv. forventes det, at der er behov for dansk bekendtgørelse på området.

Forslaget vil medføre ikke-væsentlige statsfinansielle omkostninger på grund af et behov for kvalitets sikring af det øgede antal indberetninger, der vil skulle foretages af organisationer og virksomheder.

Det må forventes, at de øgede indberetningskrav vil få erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det er vanskeligt at vurdere de erhvervsøkonomiske konsekvenser, da der endnu ikke foreligger et komplet overblik over rapporteringsbyrden. Det vurderes dog overordnet, at gennemførelsesforordningen kan medføre væsentlige administrative byrder for dansk erhvervsliv qua de nye krav til indrapportering af købspriser og salgspriser for sukker, og af salgspriser for slagterier, mejerier og ægproducenter mv. Derudover vil der være øgede indberetninger på visse former for oliefrø, herunder raps og proteinafgrøder mv.

Forslagets erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser vil afhænge af den konkrete udmøntning i forhold hvilke virksomheder, som omfattes af kravene eksempelvis i forhold til definition af repræsentative markeder. Konsekvenserne vil blive vurderet i forbindelse med udarbejdelsen af ovennævnte bekendtgørelse.

En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at have indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Høring

Forslaget har været i høring på høringsportalen og i §2-udvalget. Der er indkommet følgende bemærkninger:

Landbrug & Fødevarer bemærker, at 11 af deres medlemmer kan blive påvirket af forslaget. Det bemærkes endvidere, at den danske fødevarerbranche er kendetegnet ved store andelselskaber og private virksomheder, der igennem årtier har konsolideret sig på det danske marked og også i udlandet. Dette medfører i forhold til dette forslag, at der for mange af de enkelte indberetninger ikke vil være tre store virksomheder, der producerer det pågældende produkt. Således kan indberetningerne ikke leve op til principperne for repræsentativitet, og Landbrug & Fødevarer finder det på den baggrund uhensigtsmæssigt at indsamle disse informationer.

Flere af de danske virksomheder har en meget stor markedsandel og på den baggrund er Landbrug & Fødevarers bekymring, at prisindberetninger fra Danmark direkte vil kunne aflæse af de øvrige europæiske konkurrenter som værende prisen betalt eller afregnet af den enkelte virksomhed. Dette vil være til særlig ugunst for de danske virksomheders konkurrencedygtighed på det europæiske marked.

Landbrug & Fødevarer stiller spørgsmålstegn ved om der i dansk eller EU-lovgivning er myndighedshjemmel til obligatorisk indhentning af priser aftalt på lange kontrakter mellem to private aktører (producent og detail), som senere offentliggøres selvom priser indgår i en samlet vægget pris.

Landbrug & Fødevarer bemærker endvidere, at det anerkendte hollandske landbrugsuniversitet Wageningen University efter bestilling fra Kommissionen har beregnet den erhvervsøkonomiske byrde for virksomheder, der bliver berørt af forslaget. Deres beregninger viser, at det for 86 % af virksomhederne vil være en årlig omkostning på op til 50.000 € at skulle indberette de ønskede informationer. Det er Landbrug & Fødevarers vurdering, at dette omkostningsniveau flugter med den forventede omkostning for de nævnte danske virksomheder. Det betyder således akkumuleret set, at disse virksomheder får en potentiel erhvervsøkonomisk byrde på 4 mio. kr. Denne omkostning vil blive dækket af en mindre afregningspris til landmændene, hvorfor forslaget har en direkte negativ indflydelse på primærproducenterne og deres indtjening.

Landbrug & Fødevarer nævner desuden, at en forudsætning for at kunne levere kvalificerede informationer, der giver mening og er sammenlignelige på tværs af både Danmark og i særlig grad EU er, at det klart defineres, hvilke produktspecifikationer, der skal levers priser på. Landbrug & Fødevarer nævner i den forbindelse en række eksempler, der er uklart definerede (for eksempel af fedtprocent i hakket kød og specifikke detaljer for konkrete udskæringer). Der kan være store forskelle på prisstrukturer på størrelser og udskæringer, hvorfor en prissammenligning på tværs af landegrænser kan være svær. Derfor er det problematisk at offentliggøre tal, der formentligt ikke er direkte sammenlignelige mellem medlemsstaterne. For Landbrug & Fødevarer er det således tydeligt, at forslaget endnu ikke er gennemarbejdet, men at dets hastige gennemførelse er udtryk for, at Kommissionen ønsker forslaget gennemført inden den går af. Overordnet set finder Landbrug & Fødevarer det særdeles vanskeligt at se formålet med disse nye pris- og mængderapporteringer, når der ikke findes fast definerede specifikationer af de enkelte produkter. Man ender ganske enkelt med at sammenligne ”æbler og pærer”.

Endelig er Landbrug & Fødevarer bekymret for indvirkningen på den frie konkurrence i prissætningen mellem producenterne og detailledet. Eksempelvis inden for mejeriområdet er der stor forskel på prisen på branded mælk og private label mælk. Når der i forhold til forslaget skal indrapporteres en pris der er repræsentativ for det samlede salg af konsummælk, vil det således i princippet underminere den innovation og de investeringer, der er gjort i disse brands og vil således sætte prisen under pres, da detailledet vil kunne anse den indberettede pris som en referencepris, som de ikke vil betale mere end. Således vil forslaget lede til lavere priser og ultimativt lave afregningspriser til mælkeproducenterne. Denne immaterielle investering lavet af virksomhederne vil således blive totalt tilsidesat. Den danske mejeribranche er frontløbere når det kommer til innovation i produkterne. Eksempelvis kan

nævnes udviklingen af GMO-fri mælk og produkter der understøtter højere dyrevelfærd end loven tilskriver.

Dansk Erhverv mener, at en udvidelse af markedstransparens til ikke kun at omfatte prisrapportering fra primærproduktionen, men tillige blandt andet forarbejdningsled og detailhandlen, vil pålægge de omfattede virksomheder en række unødige, administrativt tunge og byrdefulde forpligtelser. Omkostningerne hertil vil blive aflejret gennem flere led i forsyningskæden og vil blive overvæltet, enten op gennem kæden, ultimativt resulterende i højere forbrugerpriser, eller alternativt ned gennem kæden, ultimativt resulterende i lavere priser til producenterne/landmændene.

Der er ifølge Dansk Erhverv ikke grundlag for at pålægge detailhandlen en særlig lav rapporteringsgrænse på 500 tons, for så vidt angår detailhandlens køb af sukker i forhold til den øvrige værdikæde. Detailhandlen køber sukker færdigpakket fra producenten (industrien), og der er ingen fornuftig forklaring på, hvorfor grænsen for rapportering skal være forskellig i de to led. Ved en rapporteringsgrænse på 1.000 tons ville forslaget berøre et stort antal virksomheder. Uanset at der "kun" er tale om en halvering af grænsen for rapportering, er der efter Dansk Erhvervs vurdering tale om mere end en fordobling i antallet af berørte virksomheder. Den allerede betydelige omkostning for virksomhederne som følge af rapporteringen antages af Dansk Erhverv også at blive forøget ved en nedsættelse af rapporteringsgrænsen, da der vil være tale om indsamling af en større mængde af informationer.

Dansk Erhverv støtter enhver indsats, som kan belyse, hvordan forsyningskæden fungerer i praksis. Dansk Erhverv anser det dog for tvivlsomt, at Kommissionens udkast og en øget prisrapportering vil bidrage til en bedre forståelse af forsyningskæden og opnå de ønskede resultater. Det fremlagte materiale indeholder ingen information om, hvordan de rapporteringspligtige produkter er blevet udvalgt, ligesom det heller ikke fremgår, hvordan tærskelværdien på 2 % er fastsat. Dansk Erhvervs vurdering er, at tærskelværdien burde være højere, idet en medlemsstat der kun repræsenterer 2 % af EU's samlede produktion og/eller forbrug, ikke nødvendigvis vil have en så stor andel af det europæiske marked, at virksomhederne i medlemsstaten har betydelig indflydelse på prisudviklingen inden for det pågældende produkt.

For så vidt angår varegrupperne bliver priser, rabatter og øvrige vilkår på en række af disse produkter forhandlet for ét år ad gangen. For disse varegrupper vil der derfor som udgangspunkt ikke være udsving i prisen, der kan begrunde en ugentlig rapportering. Derudover vil en ugentlig pris for forarbejdede og færdigpakkede produkter være af begrænset betydning for landbruget, da der er mange andre led mellem disse to aktører i værdikæden. For nogle produktkategorier vil det også være af betydning, hvor produkterne bliver handlet. For eksempel vil hverken landmændene eller Kommissionen få en større forståelse for prisdannelsen eller for fødevarerforsyningskæden generelt i de tilfælde hvor landmændene sælger størstedelen af deres produktion til en anden medlemsstat – og ligeledes i de tilfælde, hvor størstedelen af en given produktion importeres til et medlemsland. For eksempel vil prisen på en vare X op igennem forsyningskæden i land Y være af meget begrænset betydning for landmanden i land Y, hvis produktet X primært eksporteres til land Z.

Kommissionens udkast og de tilhørende annekser er meget uklare på en række afgørende punkter, herunder særligt metoden til at udvælge og udregne de repræsentative priser. Når metoden ikke er den samme på tværs af medlemsstaterne, vil det betyde, at de repræsentative priser, uanset hvilket andre udfordringer der måtte være, ikke kan danne grundlag for en sammenligning. En brugbar prisrapportering vil endvidere forudsætte, at der rapporteres i overensstemmelse med virkeligheden. Detailforhandlerne køber ikke varer pr. ton eller i pakker af 100 kg., men køber færdigpakkede varer klar til videresalg til forbrugerne. Det giver derfor ikke mening at pålægge detailhandlere at rapportere priser baseret på ton eller pakker af 100 kg.

Dansk Erhverv antager, at indberetningen vedrørende udskæringer og hakket kød, for så vidt angår oksekød og svinekød og fjerkræ, alene omfatter primærproduktion og første forarbejdningsled. Det vil sige ikke opskæringsvirksomheder, grossister og detail.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at en række af de hensyn Kommissionen ønsker at imødekomme med det nye udkast til markedstransparens, kan opnås gennem det eksisterende arbejde med markedsobservation. Markedsobservation findes allerede inden for en række områder og har medvirket til bedre forståelse af marked, og til at landbruget bedre har været i stand til at tilpasse sig og udvikle dets produktion til forbrugernes ønsker. En udvidet prisrapportering, som foreslået af Kommissionen, kan medføre et "race to the bottom" vedrørende priserne på de pågældende produkter, hvilket i sidste ende kan ramme landmændene.

Før der indføres øgede forpligtelser for virksomhederne, bør det efter Dansk Erhvervs opfattelse klart beskrives, hvordan de pågældende produkter er udvalgt, hvordan tærskelværdien er fastsat, samt hvordan og til hvilke formål, de indsamlede oplysninger skal bruges. Dansk Erhverv foreslår derfor, at Kommissionen udarbejder en impact assessment, der skal have til formål at klarlægge følgende:

- Fastlægge en fælles basis for en "repræsentativ pris";
- Identificere de faktorer der har indflydelse på prisfastsættelse, herunder klima, forbrugertrends, markedstrends, og dokumentere hvordan udkastet vil tilgodese landbruget;
- Dokumentere initiativets fordele for udviklingen af det indre marked fremadrettet;
- Undersøge og vurdere proportionaliteten af de økonomiske omkostninger som følge af de øgede administrative byrder der pålægges virksomhederne;
- Undersøge initiativets sandsynlighed for at opnå dets formål og give landbruget bedre muligheder og/eller en bedre forståelse af markedet;
- Undersøge og afdække hvorvidt allerede indsamlet information fra eksempelvis de eksisterende markedsobservatorier, er tilstrækkelig og sikrer den ønskede gennemsigtighed;
- Klarlægge interessenters position på dette område, særligt nødvendigheden af dette tiltag;
- Fremlægge dokumentation for at markedstransparensinitiativet ikke medfører utilsigtede konkurrencemæssige konsekvenser.

Dansk Erhverv er endvidere uforstående overfor Kommissionens ageren på dette område, særligt i lyset af, at Kommissionen via ExeCutive Agency for Small and Mediumsized Enterprises offentliggjorde et udbud for "Development of the European Food Price Indicator along the value chain (EASME/2019/OP/0012 - EASME/GRO-SME-19-C/09) den 24. juni 2019 på baggrund af anbefalingen fra Kommissionens Task force på landbrugsmarkederne.

Det fremgår således af projektbeskrivelsen, at "*The study aims to specify how consumer expenditure on food is distributed between the different stages of the food supply chain (farmers, processors and retailers). It shall primarily show patterns of price composition at Member State level, and cover the most often purchased basket of products. The indicators shall also show, to the extent that this is feasible, the relationship between the output value and input costs. In addition, the call for tender shall contain communication activities with stakeholders as well as the wider public, to disseminate the knowledge to actors in the business and to consumers*".

Kommissionens forslag om øget markedstransparens fremstår også på den baggrund meget ukoordineret og ikke gennemarbejdet ifølge Dansk Erhverv. Dansk Erhverv opfordrer Kommissionen til at sammentænke de forskellige initiativer.

Bryggeriforeningen bemærker, at deres sukkerforbrugende medlemsvirksomheder meddeler, at de ikke ønsker at rapportere noget så konkurrencefølsomt som deres råvarepriser og mængder, heller ikke vedrørende sukker eller andre sødemidler.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til offentlige udmeldinger fra andre medlemsstater om forslaget. Det forventes dog, at der vil være opbakning til forslaget fra et kvalificeret flertal af medlemsstater.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger generelt vægt på at sikre en modernisering af den fælles landbrugspolitik med fokus på udvikling af en fortsat markedsorienteret, bæredygtig og konkurrencedygtig landbrugssektor.

Regeringen vurderer ikke, at der er behov for en forøgelse af den allerede betydelige prisrapportering. Ydermere er regeringen bekymret for den forøgede administrative byrde for virksomheder og organisationer. Regeringen er endvidere bekymret for risikoen for konkurrenceforvridning i fødevareforsyningskæden, ligesom det er meget usikkert, hvorvidt de øgede prisrapporteringer grundet forskelle i produkter og markeder vil kunne anvendes til forbedret prissammenligning på tværs af medlemsstaterne og forståelse for fødevareforsyningskædens funktion. Regeringen er desuden skeptisk over for de forskelle i forhold til rapportering af købspriser, der betyder, at mange lande vil skulle indrapportere købspriser på sukker, selvom deres andel af det europæiske marked er ubetydelig.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslagets intention om at sikre en velfungerende fødevareforsyningskæde, idet man lægger afgørende vægt på, at rapporteringsforpligtelsen i forhold til antallet af produkter og hyppigheden reduceres, og at der sker en præcisering af omfattede produkter samt en ensretning i grænsen for, hvornår der skal rapporteres købspriser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.