

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.12.2010
KOM(2010) 727 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs
afvikling af mælkekvoteordningen**

INDHOLDSFORTEGNELSE

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen.....	1
RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen.....	3
Mandat	3
Indledning.....	3
1. Udvikling i markedssituationen for mælk og udsigterne på mellemlangt sigt.....	3
1.1 Markedsudviklinger indtil videre	3
2. Udviklingen med hensyn til en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen.....	5
2.1. Mælkeproduktion under kvoten	5
2.2. Faldende mælkekvotepriser	6
2.3. Forventet udvikling og følsomhedsanalyse.....	7
2.4. Medlemsstaterne på vej mod en "blød landing"	7
3. Afsluttende bemærkninger	7

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen

MANDAT

Artikel 184, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) fastsætter, at Kommissionen inden den 31. december 2010 og den 31. december 2012 skal indsende en rapport om udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen, om nødvendigt ledsaget af passende forslag, til Europa-Parlamentet og Rådet. Nærværende rapport er den første af de to ovennævnte rapporter.

INDLEDNING

Rapporten består af to dele: Den første del beskriver udviklingen i markedssituationen for komælk fra 2008 – det år, hvor sundhedstjekket blev besluttet – indtil medio 2010 og opridser udsigterne på mellemlang sigt. Den anden del undersøger afviklingen af mælkekvoteordningen.

1. UDVIKLING I MARKEDSSITUATIONEN FOR MÆLK OG UDSIGTERNE PÅ MELLEMLANG SIGT

Efter et kraftigt fald i priserne og producenternes indtægter i 2008-2009 efter rekordniveauet i 2007 kom mejerimarkedet sig i anden halvdel af 2009, og priserne steg yderligere i første halvdel af 2010.

1.1. Markedsudviklinger indtil videre

Komælkeleverancerne har ligget forholdsvist stabilt for EU-27 i løbet af de seneste tre år. Den procentvise afvigelse mellem de enkelte år har været lav (+ 1 % i 2008, - 0,6 % i 2009, + 0,03 % i de første syv måneder af 2010).

Udviklingen i mælkepriser er vist i bilag I. Siden rekordåret i 2007 er mælkepriserne ab landmand faldet som følge af nedgangen i priserne på mejeriprodukter. Efter en moderat forbedring mellem juli og september 2008 faldt priserne til et meget lavt niveau i maj 2009 – i gennemsnit en smule over sikkerhedsnetniveauet. Mælkepriserne steg fra maj 2009 til november 2009 og stabiliserede sig på cirka dette niveau i det første kvartal i 2010 på trods af det sæsonbetingede mønster, der almindeligvis viser en nedadgående tendens i løbet af vinteren og foråret. Mælkepriserne er siden foråret 2010 steget og nåede i august omkring 31,5 cent/kg som gennemsnit for EU-27. Se bilag 2 for et overblik over den betydelige afvigelse i priserne mellem medlemsstaterne. Her sammenlignes mælkepriserne i august 2010 med tallene fra august 2009 i en række medlemsstater.

Interventionslagrene af smør og skummetmælkspulver var tomme i 2008, men de private/industrielle lagre af både skummetmælkspulver og smør blev i perioden 2007-2008 større. Mens markederne således var udtømte, var der en stigende mængde EU-bulkvare, som ikke kom ud på markederne. Interventionslagrene steg hurtigt i 2009 i kølvandet på et fald i efterspørgslen. Markedsnedgangen i 2009 skabte et incitament for mejerierne til at vende sig bort fra forædlede mejeriprodukter (såsom ost, friske produkter, jogurt osv.) og i stedet rette

fokus mod interventionsprodukter (skummetmælkspulver og smør). Samlet set blev 76 367 t smør og 256 982 t skummetmælkspulver opkøbt ved intervention i 2009. Sikkerhedsnettet viste sig at være effektivt i forhold til at genskabe en balance på markedet ved at trække produkter svarende til 1 eller 2 % af den samlede mælkeproduktion ud af markedet. Som følge af en betydelig stigning i smørpriserne i slutningen af 2009 og i 2010 (indtil videre) og de positive markedsudviklinger for mejeriprodukter generelt har der ikke fundet opkøb ved intervention sted i 2010, og interventionslagrene er nu næsten tømt for smør og tømmes gradvist for skummetmælkspulver takket være vedtagelsen af ordningen for de socialt dårligst stillede personer og salg ved offentligt udbud. Stigningen i mejeriråvarepriserne skete navnlig som følge af færre leverancer fra den sydlige halvkugle og en større stigning end forventet i verdens efterspørgslen efter mejeriprodukter. De forbedrede markedsvilkår har igen fået mejerierne til at gå tilbage til forædlede mejeriprodukter.

Udviklingerne i de gennemsnitlige EU-priser for de vigtigste mejeriråvarer har været ustabile siden 2008 og indtil i dag. Mens priserne stadig lå på et meget højt niveau i begyndelsen af 2008, faldt de til et meget lavt niveau i den første halvdel af 2009 og steg derefter gradvist i anden halvdel af 2009 og de første tre kvartaler i 2010.

EU's eksport af mejeriprodukter faldt i 2008, navnlig eksporten af smør og smørolie. Den eneste større undtagelse var eksporten af sødmælkspulver. Denne tendens stoppede i 2009 efter indførelsen af eksportrestitutioner til dækning af dele af den stigende forskel mellem verdensmarkedet og EU-priserne. EU-eksporten steg i de første måneder af 2010 uden eksportrestitutioner som følge af den øgede efterspørgsel på verdensplan.

1.2. Markedsudvikling på mellemlangt sigt

Markedsudsigterne på mellemlang sigt er for EU blevet simuleret ved hjælp af Aglink-Cosimo-modellen. Verdensmarkedet og det politiske klima er baseret på *OECD-FAO-landbrugsoversigten for 2010-2019*, idet de seneste makroøkonomiske prognoser anvendes, og idet der tages udgangspunkt i, at der ikke forekommer ændringer i den fælles landbrugspolitik som følge af sundhedstjekbeslutningerne og i handelspolitikkerne. Nogle af de vigtigste drivkræfter bag markedsprognoserne er de forbedrede vækstprognoser for bruttonationalproduktet, formodningen om en gradvis styrkelse af euroen i forhold til den amerikanske dollar og OECD-FAO-verdensmarkedsprisprognosen¹ for mejeriråvarer. Hvis nogle af disse prognoser/forventninger ikke realiseres, ville de heraf udledte prognoser blive påvirket betydeligt. Endvidere er der ikke integreret forventninger om større prisudsving i Aglink-Cosimo-modellen.

Med udgangspunkt i denne model og de ovennævnte formodninger forventes mælkeproduktionen at genoptage den opadgående tendens fra 2011 og fremefter som følge af de ret optimistiske efterspørgselsudsigter baseret på forbedrede makroøkonomiske prognoser. Mælkeproduktionen i EU-27 vil i 2010 overstige 2009-niveauet med omkring 3 %. Mælkeleverancerne forventes at stige med en lidt højere procentdel. Denne forskel skyldes det gradvist nedadgående forbrug på bedriften i EU-12. I forbindelse med kvoteafskaffelsen forventes mælkeproduktionen i EU-27 at reagere meget begrænset hen mod slutningen af kvoteordningen med EU-leverancer (se graf 2 i bilag 3).

Udsigterne ser ud til at være positive for forædlede mejeriråvarer som følge af en øget efterspørgsel efter ost og friske mejeriprodukter. Produktionen af friske mejeriprodukter (herunder drikkemælk, fløde, jogurt osv.) forventes at stige med omkring 8 % (fra 2009 til

¹ I OECD-FAO-landbrugsoversigten for 2010-2019 er verdensmarkedspriserne baseret på Oceanien-noteringer.

2020), og osteproduktionen forventes at stige med omkring 10 %. Udsigterne for osteeksporten kan anses som positive på trods af en forventet gradvis styrkelse af euroen, mens EU fastholder en konstant andel af den globale osteeksport over 30 %.

I forhold til sødmælkspulver forventes produktionen kun at falde marginalt under 2009-niveauet, og EU-eksporten forbliver stabil på mellemlang sigt som følge af den stabile globale efterspørgsel. Dog falder EU's markedsandel i den globale eksport gradvist til 21 % i 2020 (fra 24 % i 2009).

Udsigten tegner et billede af vedvarende markedsstabilitet for smør, som dog er betinget af en stabil national efterspørgsel. Stigningen i den forventede produktion for 2015 (året for kvoteafskaffelsen) kan medføre øget EU-eksport.

Den forventede eksport af skummetmælkspulver er mindre positiv på baggrund af den formodede styrkelse af euroen og den stærke forsyning fra andre eksportører. På trods af de relativt positive udsigter og den forventede markedsstabilitet for skummetmælkspulver forbliver prognoserne på kortere sigt følsomme over for de globale udviklinger i udbud og efterspørgsel og EU-markedets evne til at absorbere frigørelsen af interventionslagre.

Bilag 3 omfatter de pågældende grafer.

2. UDVIKLINGEN MED HENSYN TIL EN GNIDNINGSLØS AFVIKLING AF MÆLKEKVOTEORDNINGEN

2.1. Mælkeproduktion under kvoten

Rådet besluttede den 21. april 2008 at forhøje mælkekvoterne med 2 %. Beslutningerne som følge af sundhedstjekket i november 2008 resulterede i en årlig forhøjelse af mælkekvoterne på 1 % i løbet af fem på hinanden følgende år med start den 1. april 2009 samtidig med en tilpasning af korrektionsfaktoren for fedtindholdet, som medførte en yderligere de facto-forhøjelse på 1 % af kvoterne. Der mangler stadig tre årlige 1 %-forhøjelser indtil kvoteordningens udløb den 1. april 2015 (dog ikke for Italien, hvor det blev besluttet at fremskynde forhøjelsen på 5 % til den 1. april 2009).

Mælkekvoterne bliver år for år gradvist mindre relevante, da mælkeproduktionen er lavere end kvoten i et stigende antal medlemsstater. Mens seks medlemsstater skulle betale overskudsafgift i kvoteåret 2008/09, er der kun tre medlemsstater, der skal betale afgiften i kvoteåret 2009/10. I henhold til medlemsstaternes officielle meddelelser vurderes kvoteåret 2009/10 at slutte med EU's mælkeleverancer liggende omkring 7 % under kvoten (se grafen i bilag 4).

EU's mælkeproduktion steg kun marginalt i 2008 på trods af kvoteforhøjelsen på 2 % for kvoteåret 2008/09 og de relativt positive mælkepriser udbetalt til producenterne i løbet af kalenderåret. Den økonomiske nedgang havde en negativ indvirkning på EU og den globale efterspørgsel efter forædlede mejeriråvarer. Dette medførte et pres på priserne på mejeriprodukter og et afgørende fald i mælkeproducenternes priser i 2009. De lave mælkepriser resulterede i en let nedadgående mælkeproduktion i EU i 2009 og primo 2010. Som følge heraf sluttede kvoteåret 2008/09 med et rekordstort underforbrug af EU-leverancer i forhold til kvoten. Underforbruget øgedes yderligere i kvoteåret 2009/10. EU-mælkeproduktionen begyndte i løbet af 2010 at stige igen, men holdt sig betydeligt under kvoteniveauet.

Den langsomme reaktion på kvoteforhøjelsen har delvis sin forklaring i den økonomiske nedgang, som affødte en lavere efterspørgsel efter mejeriprodukter, men ligeledes højere produktionsomkostninger og lavere marginer. Erfaringerne fra indvirkningen af

kvoteforhøjelsen i 2008/09 viser, at mælkeproduktionens reaktion på det samlede EU-niveau forblev moderat på trods af den betydeligt højere gennemsnitlige producentpris for mælk. De seneste tal indtil juli 2010 viser en stærkere produktionsreaktion på de øgede mælkepriser.

Mælkekvoterne får en mindre betydning, og EU's mælkeforsyning kan på bedre vis reagere på markedsmulighederne, idet landbrugernes reaktion på prissignaler er mindre forvredet, og der kan opnås en forbedret effektivitet gennem omstruktureringer.

I de medlemsstater, hvor kvoten stadig forhøjes, skyldes dette sandsynligvis, at visse producenter har en tilstrækkelig margin i forhold til deres omkostninger til at kunne tage risikoen for et overforbrug af leverancerne og anvende deres kapaciteter fuldt ud, idet de håber, at andre ikke bruger deres fuldt ud. Disse landbrugere anser det for nødvendigt at øge produktionen (selvom dette medfører en lavere pris) med henblik på at dække deres investeringsomkostninger, så længe priserne dækker de marginale produktionsomkostninger. For de medlemsstater, hvor mejerisektoren er eksportorienteret, er dette også forbundet med det faktum, at deres produktmix gør det muligt for dem at producere til eksportmarkeder og finde afsætning for deres produkter.

2.2. Faldende mælkekvotepriser

Et af hovedsignalerne for, at der er en "blød landing" på vej, er den gradvise afvikling af "quota rent". Quota rent defineres som forskellen mellem prisen i henhold til kvoten (højere end markedsprisen, når kvoterne er bindende) og de marginale produktionsomkostninger. Kvoteprisen er en god indikator for quota rent. Som vist i bilag 5 falder mælkekvoteprisen i takt med kvoteordningens gradvise afvikling og er allerede lav eller tæt på nul i størstedelen af medlemsstaterne. Situationen kan ses ud fra tre perspektiver:

De medlemsstater, hvis mælkeleverancer ligger betydeligt under kvotelofterne

I de medlemsstater, hvor mælkeleverancerne ligger betydeligt under kvotelofterne, er kvoteprisen allerede meget lav eller endda nul. I nogle af disse stater er der blevet truffet nationale administrative foranstaltninger med henblik på at fastsætte en faldende kvotepris hvert år indtil 2015, hvor kvoteprisen skal ligge på nul.

Forudsat at produktionsniveauerne følger de seneste tendenser, forventes kvotepriserne ikke at variere meget i forhold til de nuværende niveauer for de medlemsstater, hvor kvoteprisen ikke er fastsat administrativt, men allerede er meget lav eller nul. I medlemsstater, hvor der findes et marked for kvoter, er der stadig en pris for mælkekvoter på trods af, at der ikke betales nogen overskudsafgift. Jo tættere vi kommer på 2015, des mere falder værdierne af alle kvoter, da deres betydning for markedet reduceres, og nedskrivningsperioden bliver lavere.

2) De medlemsstater, hvis mælkeleverancer ligger tæt på kvotelofterne

I de medlemsstater, hvor mælkeleverancerne ligger tæt på kvotelofterne, påvirkes kvoteprisen af forudsigelsen eller forventningen om overskudsafgiften. I tilfælde af underforbrug af den nationale mælkekvote falder kvotepriserne. I fremtiden forudsiges det, at kvoteindkøbene vil falde yderligere mod nul med svingninger grundet overskudsproduktionen og mælkepriserne.

3) De medlemsstater, hvis mælkeleverancer overstiger kvoterne

I det begrænsede antal medlemsstater, hvor mælkeleverancerne overstiger kvoterne, er kvotepriserne fortsat relativt høje og er på det seneste steget. I disse medlemsstater synes producenterne at være tilstrækkeligt konkurrencedygtige eller forpligtede til at anvende deres kapaciteter fuldt ud med henblik på at kunne producere på vedvarende vis og i sidste ende at betale en overskudsafgift. Der kan ikke sikres en blød landing i disse medlemsstater.

2.3. Forventet udvikling og følsomhedsanalyse

Udviklingen i mælkeproduktionen efter kvoteafviklingen afhænger af en række faktorer: udformningen af den fælles landbrugspolitik efter 2013 (markedsforanstaltninger, direkte betalinger, udvikling af landdistrikter), produktionsomkostningerne, de miljømæssige forpligtelser, alternativer med hensyn til job og produktion, udviklingen på de nationale og internationale mælke markeder, herunder mælkepriserne.

I henhold til den økonomiske model som anvendt i GD AGRI til fremstilling af udsigterne på mellemlang og lang sigt forventes stigningen i mælkeproduktionen fortsat at være moderat i de næste år, på trods af at kvoteordningen afvikles (se punkt 1.2 ovenfor). En række nationale undersøgelser foreslår potentielle store stigninger i mælkeproduktionen. Dog tager de fleste af undersøgelserne ikke højde for det samlede billede i EU-27. Prismekanismen bør forhindre strukturelle overskud. En række forskellige undersøgelser², som er blevet gennemført i forbindelse med sundhedstjekket, viser, at det af forskellige årsager forventes, at et begrænset antal medlemsstater anvender mælkekvoteerne fuldt ud, mens de fleste medlemsstater forventes at producere mindre som følge af den generelle nedgang i mælkepriserne.

2.4. Medlemsstaterne på rette vej mod en "blød landing"

Både udviklingen af mælkeproduktionen versus mælkekvoteerne og den nedadgående tendens i kvotepriserne viser, at der er en "blød landing" på vej. I størstedelen af medlemsstaterne har kvoterne ikke længere nogen relevans i forhold til at begrænse produktionen, og kvotepriserne har allerede nået nul eller gør det snart.

Som led i sundhedstjekket og i forbindelse med kvoteafviklingen er mælkesektoren blevet indført som en af de såkaldte "nye udfordringer" under anden søjle i den fælles landbrugspolitik, hvor forhøjelsen af gradueringsmidlerne skulle tage de nye udfordringer op. Derved sikres der yderligere støtte af bedrifterne med mejeriprodukter med henblik på at forberede dem på afviklingen af kvoterne.

3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Mælkesektoren oplevede en periode med omfattende prisudsving i perioden fra 2007 til 2009. Siden den periode er markedssituationen blevet forbedret, og prognoserne er generelt positive.

Samlet set styrer mælkesektoren gradvist mod en større markedsorientering. Processen er blevet påvirket af den økonomiske krise i 2008 og 2009. Udsvingene, som er et standardfænomen inden for en markedsorienteret sektor, er blevet mere udtalte og har derfor en mere skadelig virkning på grund af konvergensen af udefrakommende faktorer, herunder nedgangen i husholdningernes forbrug som følge af den manglende købekraft i forbindelse med den økonomiske krise.

Der er en "blød landing" på vej i langt den største del af medlemsstaterne. Mælkekvotepriserne har en meget ringe værdi, ligger allerede på nul i nogle medlemsstater og er nedadgående i de fleste andre stater og forventes at nå nul i 2015. Mælkekvoteerne fungerer ikke længere som en produktionsbegrænsning i de fleste medlemsstater, navnlig i de nye medlemsstater, og markedsorienteringen er allerede det dominerende princip i en række af staterne.

² Økonomisk analyse af resultaterne af udløbet af EU's mælkekvoteordning (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm)
Økonomisk indvirkning af afviklingen af mælkekvoteordningen – Regional analyse af mælkeproduktionen i EU (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/index_en.htm)

Konklusionen er, at der ikke er nogen grund til at gennemgå beslutningerne som følge af sundhedstjekket igen under disse betingelser i forhold til den gradvise forhøjelse af kvoterne og afviklingen af kvoteordningen den 1. april 2015.

I forhold til yderligere at kunne bane vejen for kvoteafviklingen i 2015 vil Kommissionen tage en yderligere foranstaltning i betragtning i processen for en blød landing: Gennemsigtigheden skal som understreget af gruppen af højtstående eksperter i mælkesektoren øges med henblik på at øge opmærksomheden og styrke ansvarligheden hos operatørerne i mejerikæden for bedre at kunne tage højde for markedssignaler og tilpasse udbuddet til efterspørgslen. Der vil som supplement til de informationssystemer, der allerede er oprettet, arrangeres møder for eksperterne i forvaltningskomitéen for fusionsmarkedsordningen med den rådgivende gruppe inden for mælk med henblik på at følge markedsudviklingen for at vurdere markedssituationen og udsigterne.

I tilfælde af alvorlig ubalance kan Kommissionen overveje et system med udgangspunkt i artikel 186 i fusionsmarkedsordningen ("markedsforstyrrelsesklausulen"), som ville tillade mælkeproducenter på frivillig basis at reducere deres leverancer mod en kompensation. Dette ville være en ekstraordinær foranstaltning, hvis de andre foranstaltninger under fusionsmarkedsordningen viser sig at være utilstrækkelige. Erfaringer fra mælkekrisen viser, at det kan være tilstrækkeligt at fjerne 1 eller 2 % af den samlede mælkeproduktion fra markedet med henblik på at udligne ubalancer og genskabe stabiliteten som omtalt i punkt 1.1 ovenfor.³

Der vil blive fremlagt en yderligere rapport ultimo 2012.

Bilag: I. Udviklingen i mælkepriser

II. Mælkepriserne ab landmand i en række medlemsstater

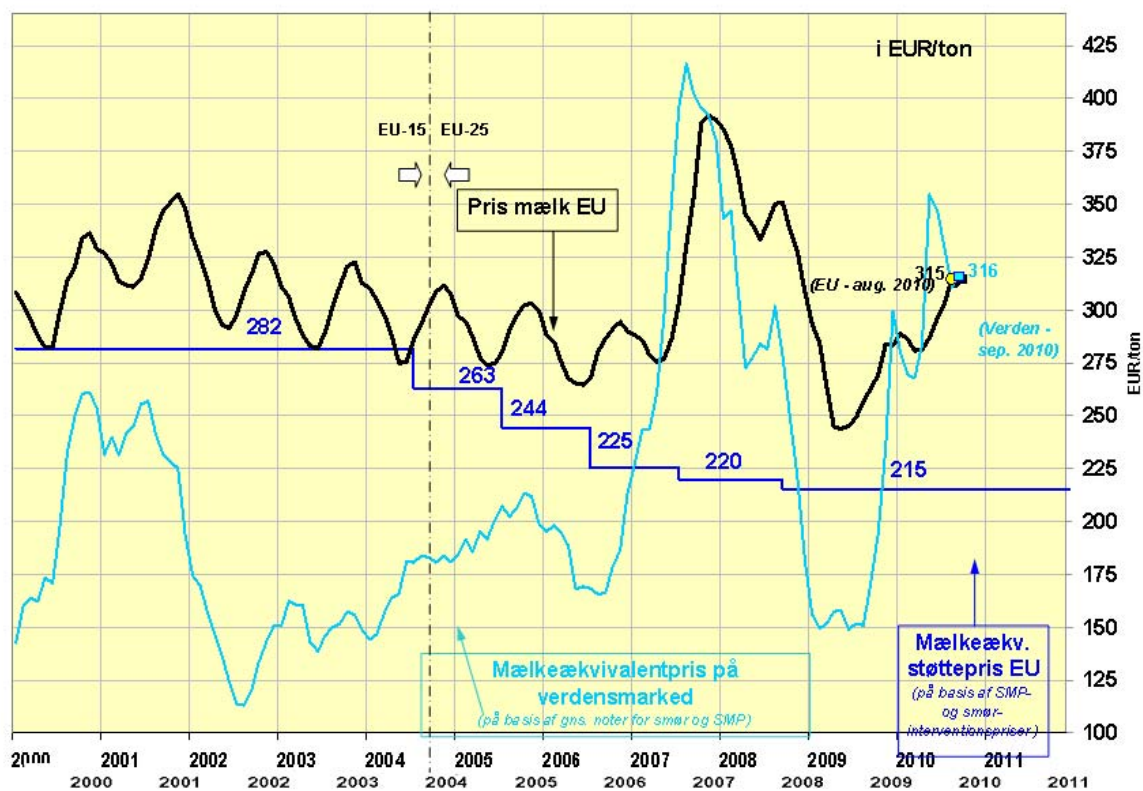
III. Mejerisektorens udsigter på mellemlang sigt

IV. Mælkeproduktion versus kvoter

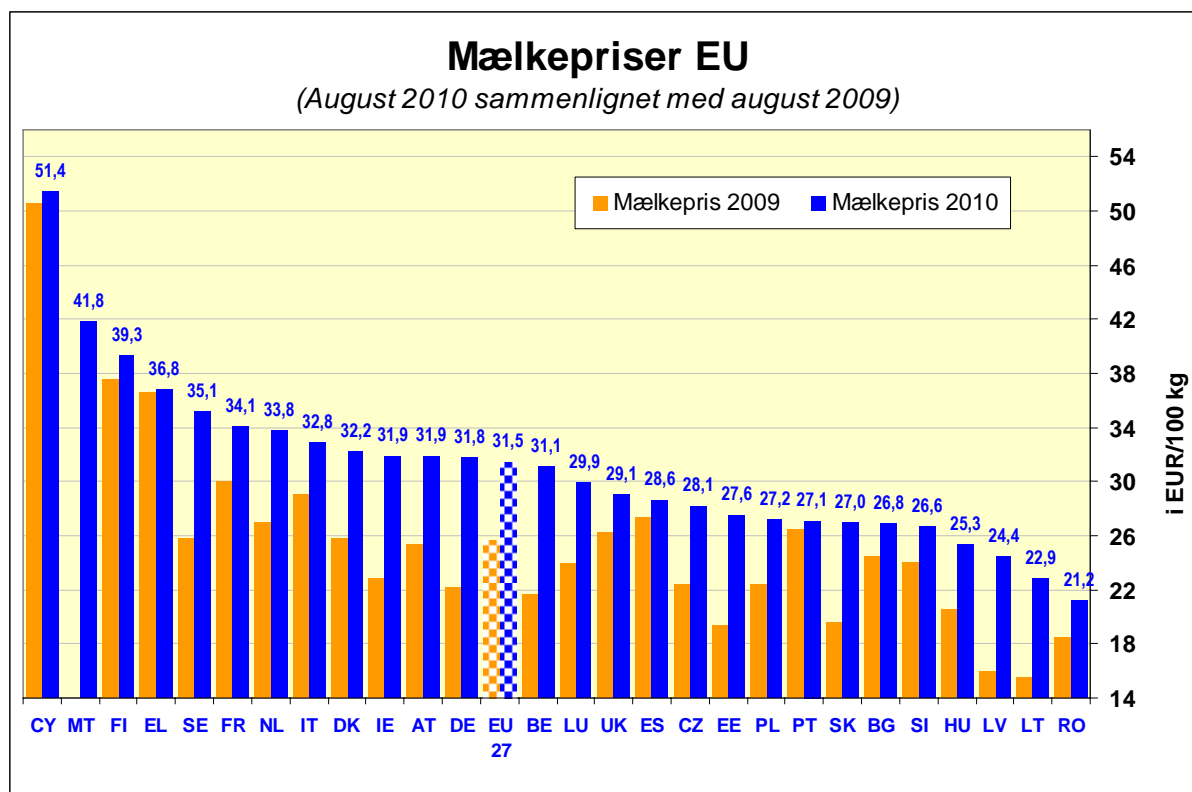
V. Udviklingen i EU's mælkekvotepriser

³ Vurderingen af en sådan ordning, herunder dens finansielle indvirkning, gennemføres på tidspunktet for fremlæggelsen af et muligt forslag.

BILAG I: 1. Udviklingen i mælkepriser

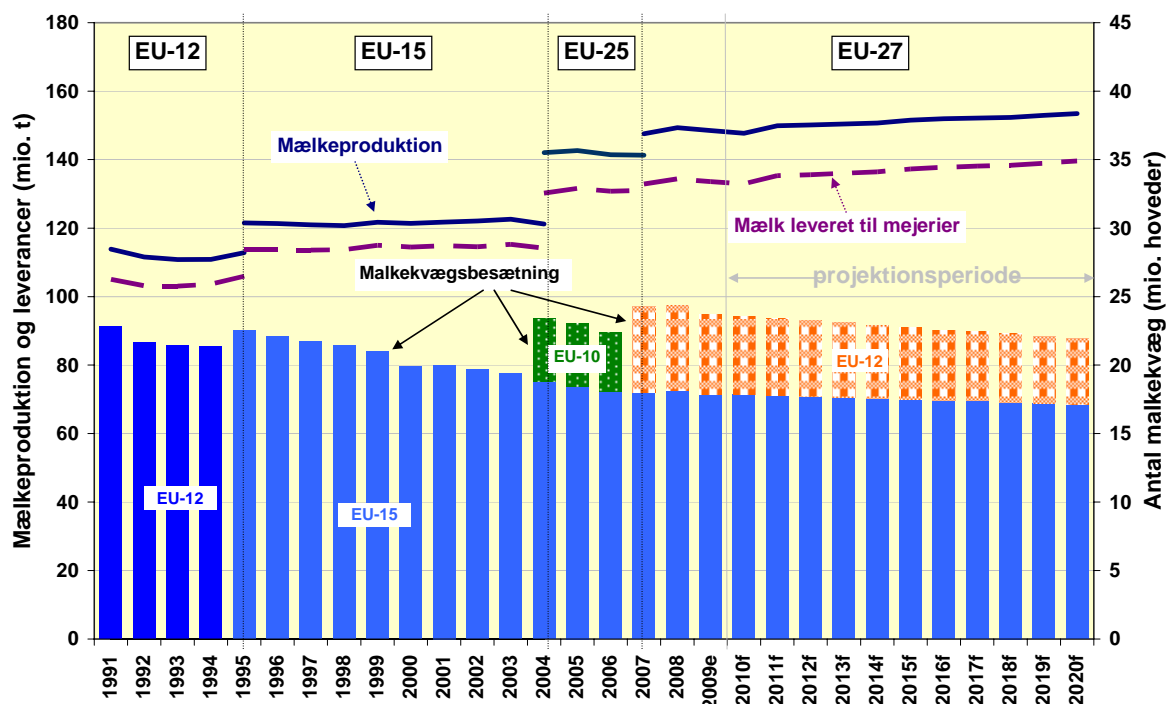


BILAG II: Mælkepriserne ab landmand i en række medlemsstater August 2010 / August 2009

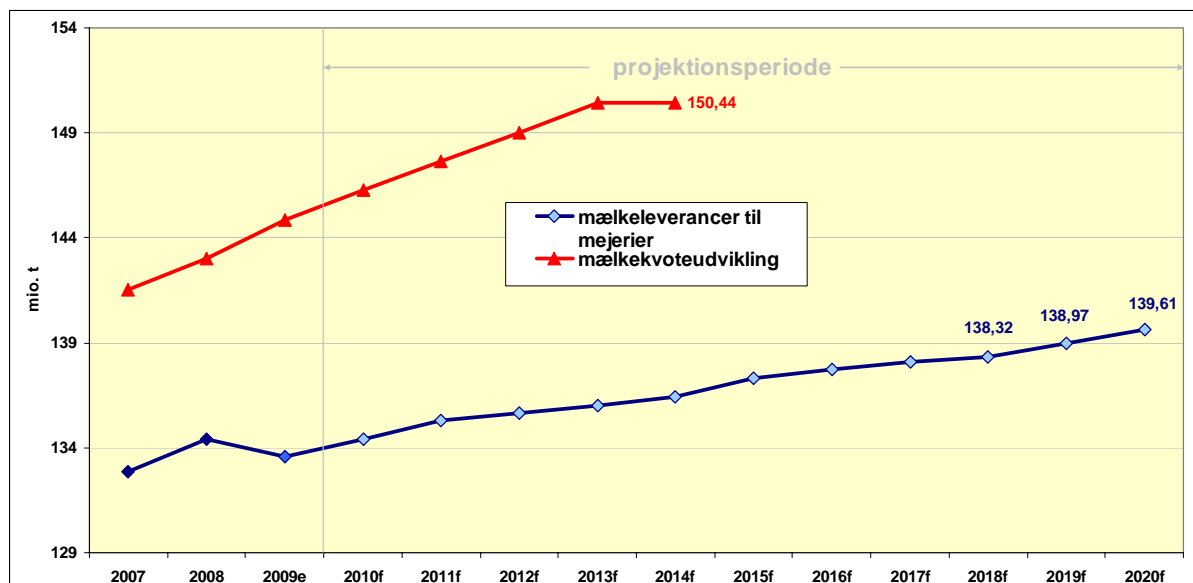


BILAG III: Mejerisektorens udsigter på mellemlangt sigt

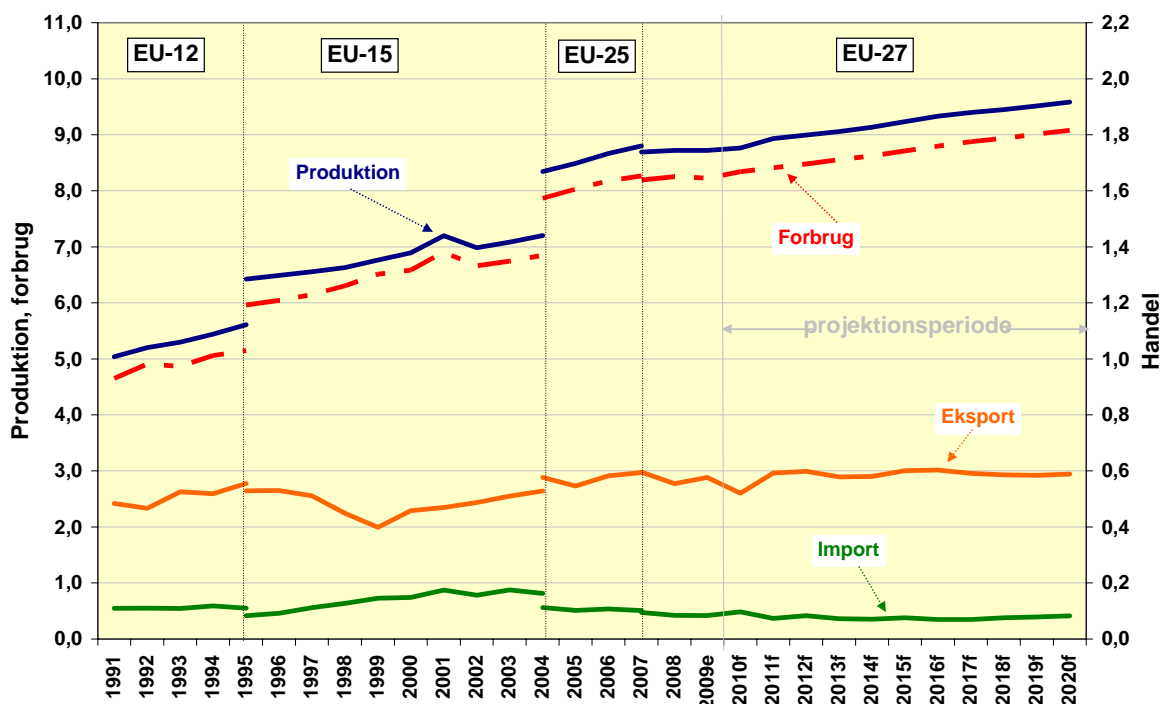
Graf 1. Mælkeforsyning og besætningsstørrelse



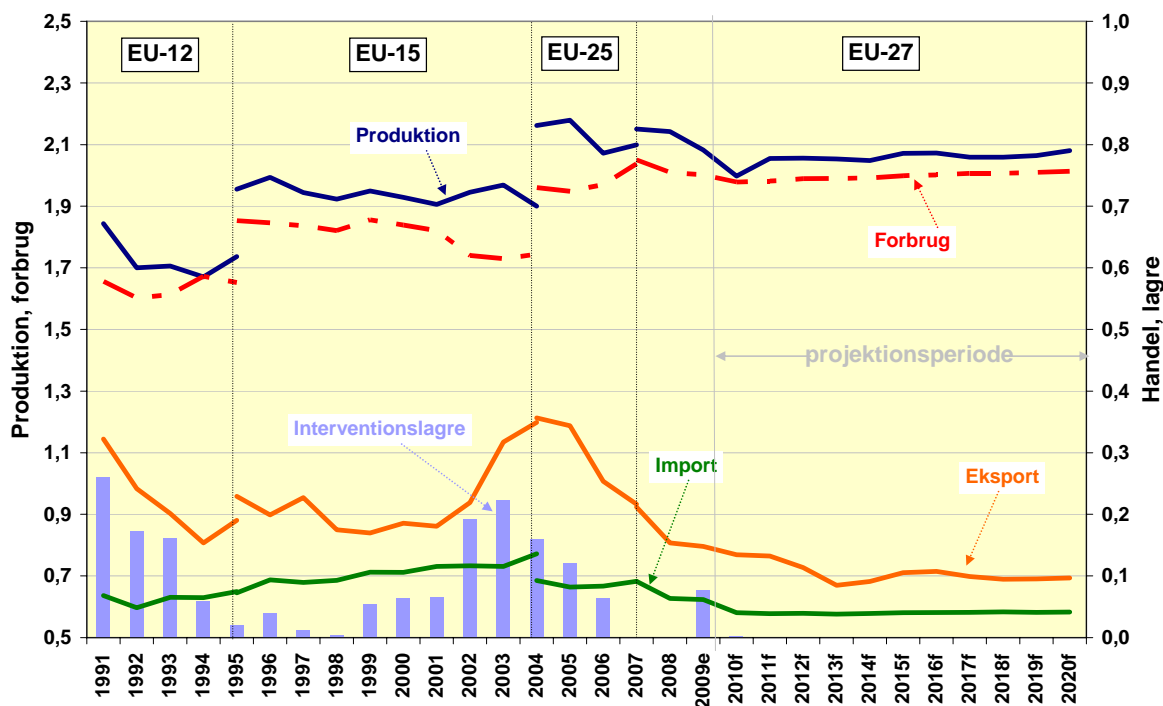
Graf 2. Udviklingen i den fremtidige mælkeforsyning versus kvoter



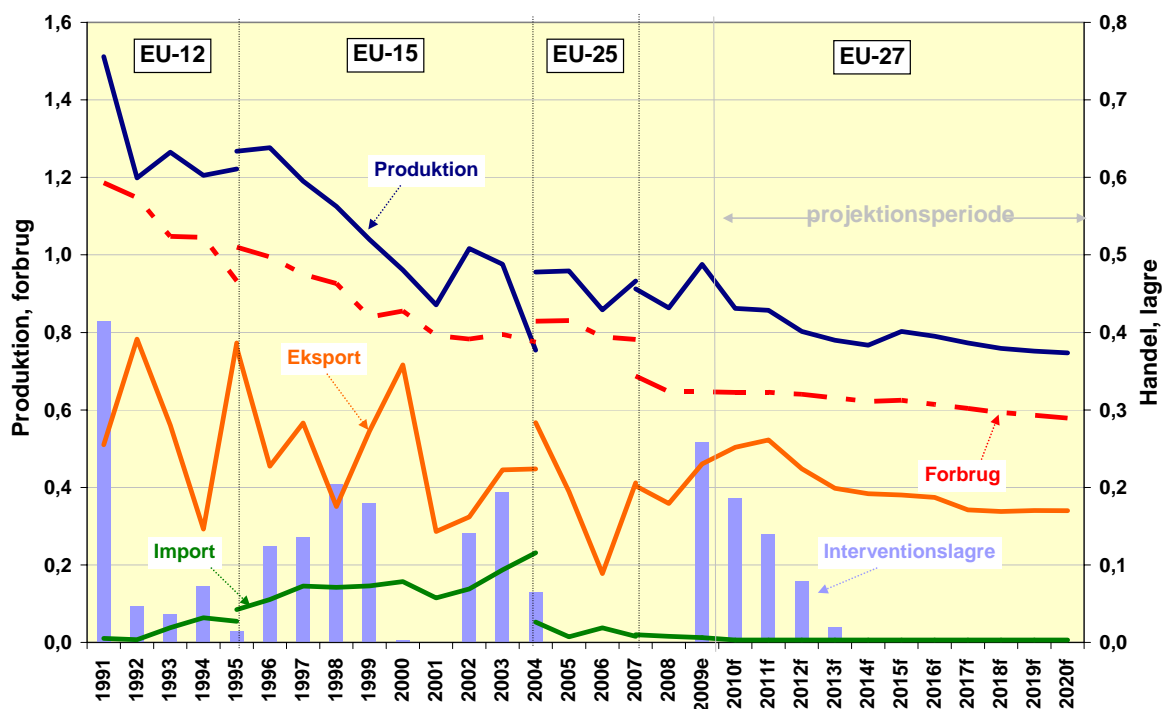
Graf 3. Ostemarkedsbalance



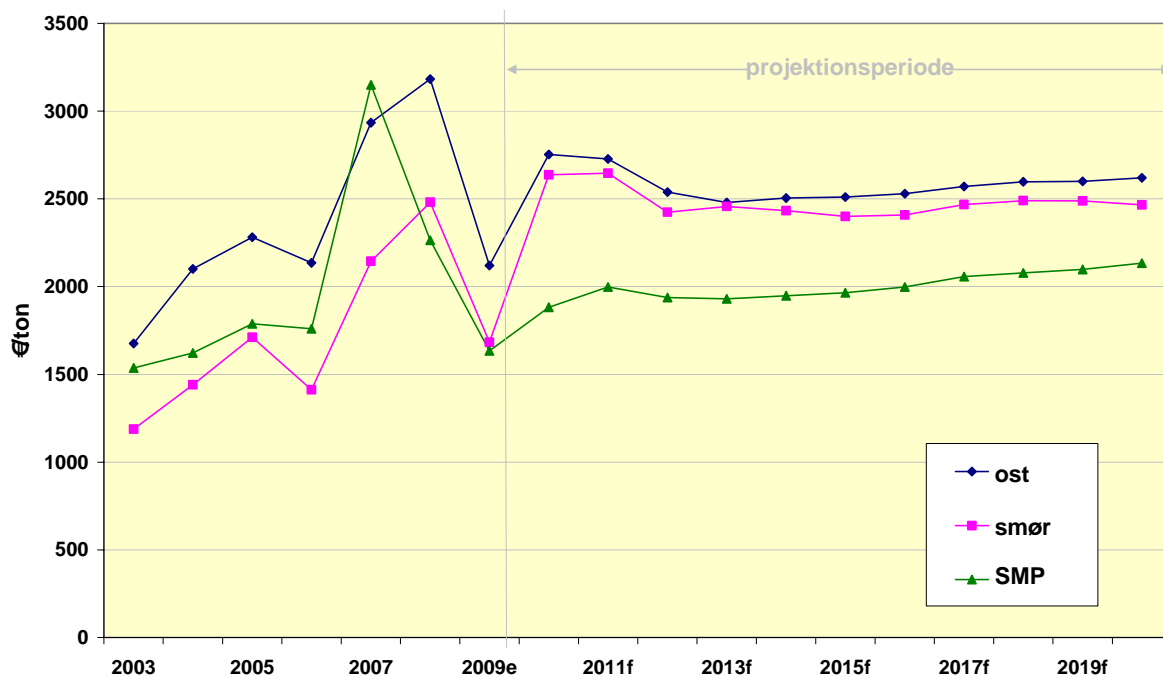
Graf 4. Smørmarkedsbalance



Graf 5. Markedsbalance for skummetmælkspulver

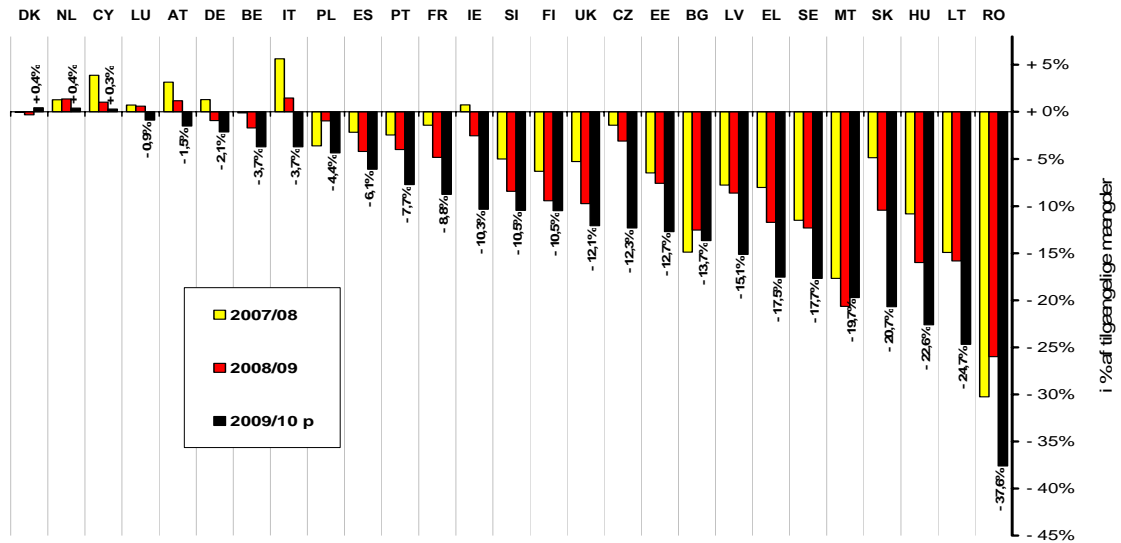


Graf 6. Udsigter for verdensmarkedspriserne

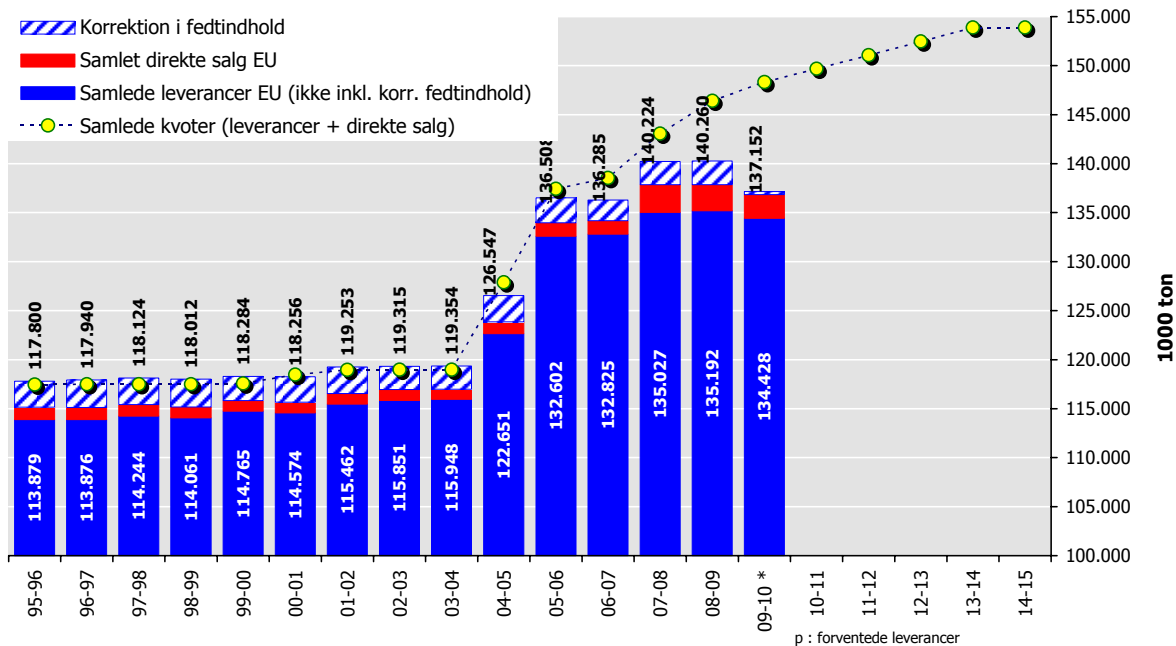


BILAG IV: Mælkeproduktion versus kvoter

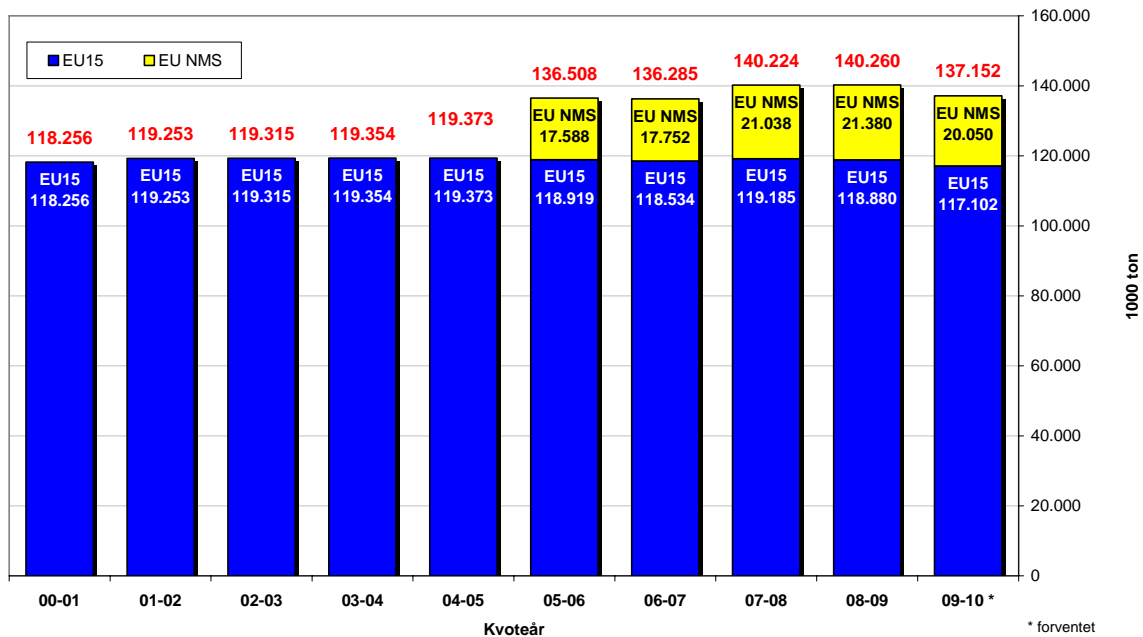
Overforbrug/underforbrug af leverancer i EU (i % af kvoter)



Udvikling i mælkeleverancer i EU og direkte salg versus kvoter



Mælkeleverancer EU (inkl. korrektion af fedtindhold) og direkte salg



BILAG V: . Udviklingen i EU's mælkekvotepriser

