



Bruxelles, den 10.12.2012  
COM(2012) 741 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen – anden rapport om en "blød landing"**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Mandat 3

Struktur 3

1.	Udviklingen i markedssituationen for mælk og mælkeprodukter.....	3
1.1.	Markedsudviklingen indtil videre .....	3
1.1.1	Mælkeproduktion .....	3
1.1.2.	EU's mælkepriser ab landmand.....	4
1.1.3.	Priser på mejeriprodukter, lagerbeholdninger og eksport.....	4
1.1.4.	Anslåede marginer for bedrifter med mejeriprodukter i EU.....	4
1.2.	Markedets udsigter på mellemlang sigt.....	5
2.	Gnidningsløs afvikling af mælkekvoter .....	6
2.1.	Mælkeproduktion versus kvotelofter .....	6
2.2.	Udviklingen i mælkekvotepriser .....	7
3.	Afsluttende bemærkninger .....	7
BILAG I.	UDVIKLINGEN I MÆLKEPRODUKTION OG PRISER	9
.....		
BILAG II.	UDSIGTERNE PÅ MELLEMLANG SIGT I MEJERISEKTOREN	10
.....		
BILAG III.	MÆLKEPRODUKTION VERSUS KVOTER	13
.....		
BILAG IV.	UDVIKLINGEN I EU'S MÆLKEKVOTEPRISER	14
.....		

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen – anden rapport om en "blød landing"

### MANDAT

I henhold til 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) skal Kommissionen senest den 31. december 2010 og senest den 31. december 2012 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om udviklingen i markedssituationen og de deraf følgende betingelser for en gnidningsløs afvikling af mælkekvoteordningen, om fornødent ledsaget af relevante forslag. Den første såkaldte rapport om en blød landing blev offentliggjort den 8. december 2010 som KOM(2010) 727, mens nærværende rapport er den anden af de to rapporter.

### STRUKTUR

Rapporten består af tre dele: Den første del beskriver udviklingen i markedssituationen for komælk fra medio 2010 (slutdatoen for den første rapport om en blød landing) og opridser udsigterne på mellemlang sigt, den anden del undersøger afviklingen af mælkekvoteordningen, og den tredje del indeholder afsluttende bemærkninger.

## 1. UDVIKLINGEN I MARKEDSSITUATIONEN FOR MÆLK OG MEJERIPRODUKTER

### 1.1. Markedsudviklingen indtil videre

Frem til slutningen af 2010 har der fortsat været udsving på markedet for mejeriprodukter, dog ikke i samme omfang som i 2007-2009. Disse udsving har indtil videre aftaget noget i 2011 og 2012. I 2010 og 2011 lå prisudsvingene på et højt niveau, hvilket førte til øget produktion og en priskorrektion i første halvdel af 2012. Priserne er igen begyndt at bevæge sig opad i tredje kvartal af 2012.

#### 1.1.1 Mælkeproduktion

Komælksleverancer i EU er steget støt over de seneste tre år. + 1,4 % i 2010, + 2 % i 2011 og omkring 1,5 % i de første syv måneder af 2012 sammenlignet med samme periode i 2011.

Mælkeproduktionen er også øget i verdens vigtigste mælkeproducerende regioner: Produktionen i USA, New Zealand, Australien og Argentina er samlet set steget med 5,3 % i 2010-2011. Denne tendens er fortsat i 2012, om end der blev observeret en vis afmatning i USA efter sommerens hedebløge. Sammenlignet med samme periode i 2011 steg mælkeproduktionen i 2012 med + 2,8 % i USA, + 11,4 % i New Zealand (kun indtil juli), + 4,7 % i Australien og + 5,9 % i Argentina i de første otte måneder af 2012 (se graf 1 i bilag I).

### *1.1.2. EU's mælkepriser ab landmand*

EU's gennemsnitlige mælkepriser ab landmand steg konstant fra april til november 2010. De lå på omkring 33 c/kg frem til april 2011 og steg igen til 35,1 c/kg i november 2011 som et vægtet gennemsnit for EU-27 (se graf 2 i bilag I). I december 2011 samt januar og februar 2012 sås en sæsonmæssig korrektion svarende til – 2 %. Til sammenligning lå den sæsonmæssige korrektion på – 3 % primo 2010 og – 1 % primo 2011.

I 2012 fortsatte det nedadgående mønster imidlertid indtil sommer, idet prisændringerne oversteg sæsontrendens og afspejlede presset fra den øgede mælkeforsyning i og uden for EU. EU's seneste gennemsnitlige mælkepris anslås til 31,3 c/kg for august 2012, hvilket er 9,5 % lavere end gennemsnitsprisen i juli 2011, men 1,2 % højere end prisen i juli 2010 og 27 % højere end det laveste niveau i maj 2009.

De seneste tilgængelige spotmælkepriser og priserne på mejeriprodukter tyder i skrivende stund begge på, at der inden for den nærmeste fremtid vil ske en stigning, som senere vil blive efterfulgt af højere mælkepriser ab landmand.

### *1.1.3. Priser på mejeriprodukter, lagerbeholdninger og eksport*

Takket være den store stigning i priserne i 2010 og det meste af 2011 sammen med en række gunstige markedsudviklinger er der ikke sket opkøb ved intervention i perioden 2010-2012, og de offentlige lagre er tømt for både smør og skummetmælkspulver. De 76 000 t smør og 257 000 t skummetmælkspulver, som blev købt til de offentlige lagre under krisen i 2009, blev sendt tilbage på markedet, delvis ved offentligt udbud, delvis via ordningen for de socialt dårligst stillede personer, uden at forstyrre markedet.

Stigningen i mejeriråvarepriserne i 2010 skyldtes en øget efterspørgsel, navnlig fra vækstøkonomierne, og begrænsede leverancer fra den sydlige halvkugle. Samme situation prægede første halvår 2011. Men fra medio 2011 kom priserne på mejeriprodukter under pres, efter at udbuddet af mejeriprodukter fra verdens største regionale leverandører af mejeriprodukter steg. Det nedadgående pres fortsatte i de første måneder af 2012, indtil EU's priser på mejeriprodukter fandt deres laveste niveau på omkring 120 % af den (faktiske) interventionspris ultimo maj. I juni begyndte priserne at stige og er fortsat med at stige frem til skrivende stund, navnlig som følge af en faldende mælkeforsyning fra USA efter en hedeølge af hidtil uhørt omfang og et samtidigt fald i mælkeproduktionen i EU samt – da det var vinter på den sydlige halvkugle – en sæson med lav produktion.

EU's eksport steg i 2010 og 2011 for alle vigtige mejeriprodukter med undtagelse af smør/butteroil og sødmælkspulver. EU's eksport har været særlig dynamisk for skummetmælkspulver. Eksportresultaterne har været gode i 2012, indtil videre med en betydelig stigning i eksporten af smør, som samlet set oversteg niveauet i 2011 i de første syv måneder af 2012. Resultaterne er opnået uden eksportrestitutioner.

### *1.1.4. Anslåede marginer for bedrifter med mejeriprodukter i EU*

Ifølge data fra FADN kompenserede de stigende mælkepriser i det meste af 2011 for de stigende driftsomkostninger. I første kvartal af 2012 faldt mælkemarginen i EU som følge af faldende mælkepriser ab landmand, men lå stadig over marginen for første kvartal 2011.

Ifølge de første overslag for andet kvartal 2012 steg omkostningerne til indkøbt foder med 6 %, mens de samlede driftsomkostninger faldt en smule (– 2 %) som følge af et stort fald i

energiomkostninger (- 10 %). Indekset for bruttomargin faldt med 17 % som følge af et fald på 8 % i mælkepriserne ab landmand. Indekset for bruttomargin ligger nu 24 % under indekset for andet kvartal 2011, som var det næsthøjeste siden 2007 (referenceår for EU-27).

Situationen varierer fra medlemsstat til medlemsstat og endda i medlemsstaterne, afhængigt af det valgte mælkeproduktionssystem og det produktmiks, som mejerisektoren anvender.

## 1.2. Markedets udsigter på mellemlang sigt

Markedets udsigter på mellemlang sigt for EU er blevet simuleret med en ændret version af Aglink-Cosimo-modellen og forudsætter, at der ikke sker ændringer i den fælles landbrugspolitik efter beslutningerne i forbindelse med sundhedstjekket, og at der heller ikke sker ændringer i handelspolitikkerne. Hensigten med disse udsigter er ikke at forudsige den fremtidige udvikling på markedet, men at beskrive, hvad der kunne ske under givne forudsætninger og omstændigheder, som på det pågældende tidspunkt blev anset for at være sandsynlige. Desuden er resultatet af prognoserne i denne rapport foreløbige og kan adskille sig fra de endelige værdier, som offentliggøres senest i november 2012.

Verdensmarkedet og det politiske miljø er baseret på *OECD-FAO-landbrugsoversigten for 2012-2021*, idet de seneste makroøkonomiske prognoser pr. september 2012 anvendes. Nogle af de vigtigste drivkræfter bag markedsprognoserne er vækstprognoserne for EU's BNP (en lille stigning i 2012 efterfulgt af et økonomisk opsving), formodningen om en nedskrivning af euroen i de første tre år af prognoseperioden efterfulgt af en opskrivning i 2014 og 2015 samt en opdatering af OECD-FAO-verdensmarkedsprisprognosen for mejeriråvarer, som tager højde for tørken i USA og visse europæiske lande i 2012. Såfremt nogle af disse prognoser/forudsætninger ikke realiseres, vil de heraf udledte prognoser blive påvirket betydeligt. Endvidere er der, som det er tilfældet med alle andre mellem- til langsigtede modeller, ikke integreret forventninger om større prisudsving i Aglink-Cosimo-modellen.

Med udgangspunkt i disse prognoser synes udsigterne for mejerimarkederne på mellemlang sigt at være gunstige. En stadig stigende efterspørgsel på verdensplan som følge af den globale befolkningstilvækst og den globale økonomiske vækst kombineret med en øget præference for mejeriprodukter (også som følge af stigende forbrug pr. indbygger) ventes at være de vigtigste drivkræfter. En varig importefterspørgsel, navnlig fra vækstlandene, vil få en positiv indvirkning på mejeriråvarepriserne og dermed fremme EU's eksportmuligheder. Ikke desto mindre forventes EU's markedsandele at falde svagt for de fleste mejeriprodukter som følge af en større stigning i eksporten fra andre lande.

EU's mælkeproduktion ventes fortsat at stige moderat fra 2012 og fremefter, men vil fortsat ligge under den potentielle vækst, som følger af afviklingen af mælkekvoteordningen (se graf 3 og 4 i bilag II). EU's mælkeproduktion ventes at vise en samlet stigning på omkring 8 % fra 2009 til 2022, mens mælk leveret til mejerierne ventes at stige med omkring 10 %. Inden det sidste kvoteår (2014-15) ventes EU's mælkeleverancer at ligge omkring 6 % under kvoten. Mælkekvoteordningens udløb ventes at have en begrænset indvirkning på de samlede mælkeleverancer på EU-plan.

Prognoserne for ost og friske mejeriprodukter er ret positive (se graf 5 i bilag II). EU's produktion af friske mejeriprodukter (herunder konsummælk, fløde, yoghurt mv.) forventes at stige med næsten 8 % (fra 2009 til 2022), og ostproduktionen med næsten 10 %. Efterspørgselsudsigterne på såvel det nationale som det internationale marked er positive, og trods en styrket euro i anden halvdel af prognoseperioden vil en betydelig efterspørgsel på

verdensmarkedet give mulighed for en gradvis stigning i EU's eksport. Som følge af den mere dynamiske udvikling på verdensmarkedet vil EU imidlertid efterhånden miste andele på verdensmarkedet, selv om EU stadig står for omkring 31 % af den globale eksport i 2022.

Produktionen af sødmælkspulver i EU ventes at holde sig relativt stabil på kort sigt (se graf 6 i bilag II). Udsigterne for eksporten på mellemlang sigt støttes af en stigning i den globale efterspørgsel, anført af Kina. EU's andel af den globale eksport ventes at falde gradvist til 14 % inden 2020 (fra 25 % i 2009).

EU's produktion af skummetmælkspulver ventes at stige med omkring 28 % i hele prognoseperioden (se graf 7 i bilag II). En stærk global efterspørgsel efter import vil bidrage til et afbalanceret marked og give gunstige udsigter for eksporten. EU's verdensmarkedsandel ventes at nå op på næsten 31 % af den globale eksport i 2022.

Udsigterne tyder på et fortsat stabilt marked for smør som følge af de positive markedsforhold i prognoseperioden, idet priserne holder sig på et relativt højt niveau, og efterspørgslen i EU er god (se graf 8 i bilag II).

## **2. GNIDNINGSLØS AFVIKLING AF MÆLKEKVOTER**

### **2.1. Mælkeproduktion versus kvoteløfter**

Ud over beslutningen om at øge mælkekvoterne med 2 % den 1. april 2008 resulterede aftalen som følge af sundhedstjekket i november 2008 i en årlig forhøjelse af mælkekvoterne på 1 % om året i fem på hinanden følgende år, første gang 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 én årlig 1 %-forhøjelse (den 1. april 2013) inden kvoteordningens udløb den 1. april 2015<sup>1</sup>.

Mælkekvoterne bliver år for år gradvist mindre relevante, da mælkeproduktionen er lavere end kvoten i størstedelen af medlemsstaterne. Mens blot fem medlemsstater overskred deres mælkekvoter i kvoteåret 2010/11, var den overordnede EU-produktion 6 % under kvoten. I henhold til medlemsstaternes officielle meddelelser vurderes kvoteåret 2011/12 at slutte med EU's mælkeleverancer liggende omkring 4,7 % under kvoten, mens kun seks medlemsstater overskred deres nationale kvoter (se bilag III). Antallet af medlemsstater, der overskrider deres kvoter, er fortsat begrænset, og den relevante overskudsproduktion udgør mindre end 0,2 % af alle mælkeleverancer og direkte solgt mælk.

Efter et mindre fald i mælkeleverancerne i 2009, gunstige mælkepriser af landmand og gode vejrforhold steg produktionen i både 2010 og 2011. Den øgede produktion – ikke blot i EU, men i alle mælkeproducerende regioner i verden – pressede mælkepriserne af landmand ned, og mælkeproduktionen reagerede ved at begynde at falde i de efterfølgende måneder. Denne udvikling viser, at produktionen reagerer ved gradvist at tilpasse sig markedets signaler, men også at vejrforholdene reelt spiller ind på mejerimarkedet.

Mælkekvoterne får mindre og mindre betydning, således at EU's mælkeforsyninger på bedre vis kan reagere på markedsmulighederne, landbrugernes reaktion på prissignalet bliver mindre forvredet, og der kan opnås effektivitetsforbedringer gennem omstruktureringer.

---

<sup>1</sup> Dog ikke for Italien, hvor den samlede forhøjelse på 5 % blev rykket frem til den 1. april 2009.

## 2.2. Udviklingen i mælkekvotepriser

Mælkekvoteprisen bør falde i takt med kvoteordningens gradvise afvikling og er allerede lav eller tæt på nul i størstedelen af medlemsstaterne (se bilag IV).

I de medlemsstater, hvor mælkeleverancerne ligger betydeligt under kvotelofterne, er kvoteprisen allerede meget lav eller endda nul, og der ventes ingen grundlæggende ændringer, inden kvoteordningen udløber.

I de medlemsstater, hvor mælkeleverancerne ligger tæt på kvotelofterne, og i det begrænsede antal medlemsstater, hvor mælkeleverancerne overstiger lofterne, påvirkes kvoteprisen af forventningen om overskudsafgiften. I fremtiden ventes det, at kvoteindkøbene vil falde yderligere mod nul med svingninger grundet overskudsproduktionen under gunstige vejrforhold og stigende mælkepriser.

## 3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Udsigterne på mellemlang og lang sigt for mejerisektoren er gunstige i overensstemmelse med vækstøkonomiernes befolkningstilvækst og lyst til vestlig kost. Dette forhindrer imidlertid ikke udsving på markedet på kort sigt. Prisudviklingen efter offentliggørelsen af den første rapport om en blød landing viser en tendens i retning af et højere niveau med visse stigninger og fald i forhold til tendensen. I sidstnævnte tilfælde ændrer de vanskeligheder, som bedrifter med mejeriprodukter i visse områder, som er blevet hårdere ramt af stigningen i priserne på foder, oplever, ikke på det generelt positive billede i sektoren.

På lang sigt afhænger balancen mellem udbud og efterspørgsel af en lang række forskellige faktorer fra økonomiske parametre til politiske beslutninger. I denne henseende indeholder den såkaldte mælkepakke<sup>2</sup>, som trådte fuldt ud i kraft den 3. oktober 2012, værktøjer, som operatører i mejeriforsyningskæden kan anvende til at tilpasse deres forsyning til markedet.

Både udviklingen i mælkeproduktionen versus mælkekvoter og den faldende tendens i kvotepriserne viser, at den "bløde landing" er på rette spor. I langt de fleste medlemsstater er kvoterne ikke længere relevante for at begrænse produktionen, og kvotepriserne har allerede nået nul eller nærmer sig nul.

I lyset af denne analyse mener Kommissionen ikke, at der er behov for ændringer inden for de eksisterende rammer, som har beskyttet mælkeproducenterne siden 2008 og har vist sig effektive ved at sikre en gnidningsløs afvikling i retning af et kvotefrit miljø.

Ud over selve idéen om en blød landing lyder der bekymring over de landdistrikter, hvor mælkeproduktionen spiller en central rolle, navnlig i forbindelse med udløbet af mælkekvoteordningen. I denne henseende betyder inddragelsen af mælkesektoren i de såkaldte "nye udfordringer" under den anden søjle i den fælles landbrugspolitik yderligere støtte til bedrifter med mejeriprodukter forud for kvoteordningens ophør.

Forslagene til reform af den fælles landbrugspolitik indeholder instrumenter, som kan mindske eventuelle konsekvenser. Endvidere har Kommissionen lanceret et offentligt udbud

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådet forordning (EU) nr. 261/2012 af 14. marts 2012 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mælke- og mejerisektoren.

om en analyse fra uafhængige eksperter af den fremtidige udvikling i mælkesektoren fra 2015 og fremefter og vil inden den 30. juni 2014 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om den konkrete anvendelse af bestemmelserne i mælkepakken<sup>3</sup>, der især foretager en vurdering af virkningerne for mælkeproducenter og mælkeproduktion i ugunstigt stillede regioner i lyset af den overordnede målsætning om at bevare produktionen i sådanne regioner samt fokuserer på potentielle incitamenter til at tilskynde landbrugerne til at indgå fælles produktionsaftaler.

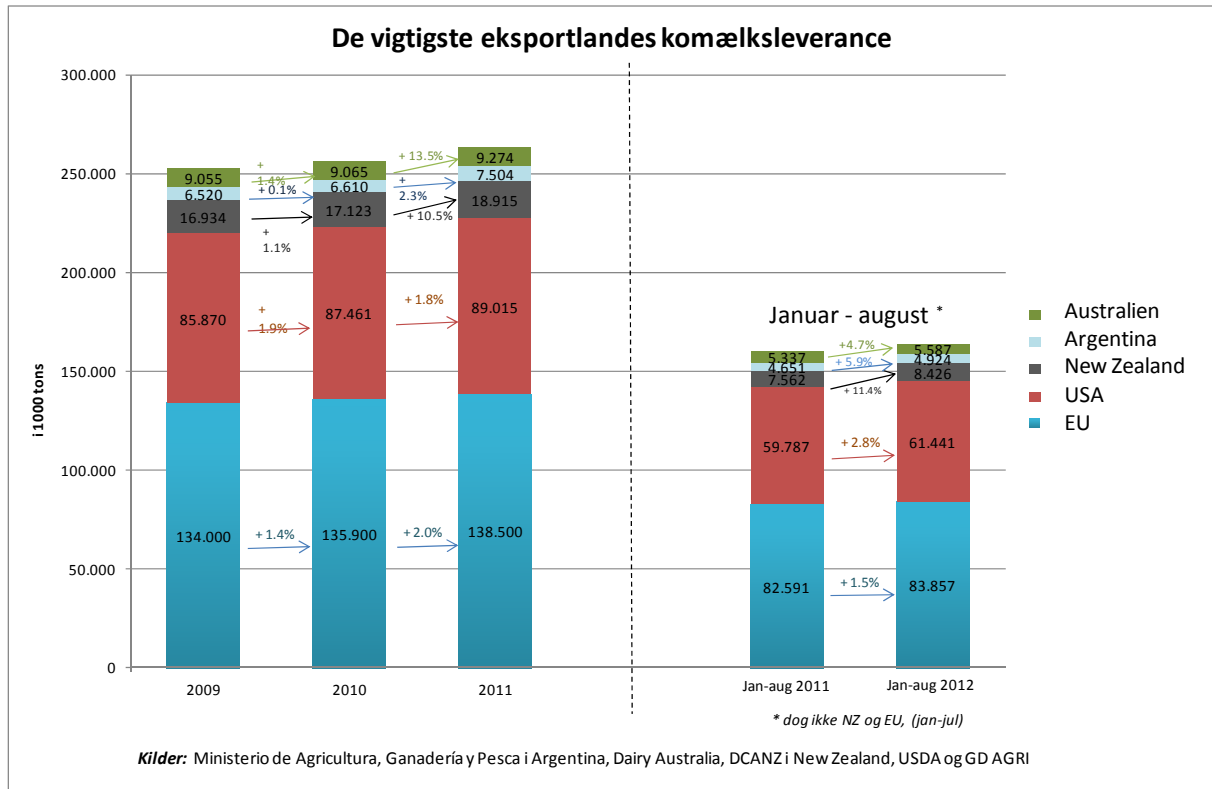
- Bilag: I.      Udviklingen i mælkepriser
- II.      Mejerisektorens udsigter på mellemlang sigt
- III.      Mælkeproduktion versus kvoter
- IV.      Udviklingen i EU's mælkekvotepriser

---

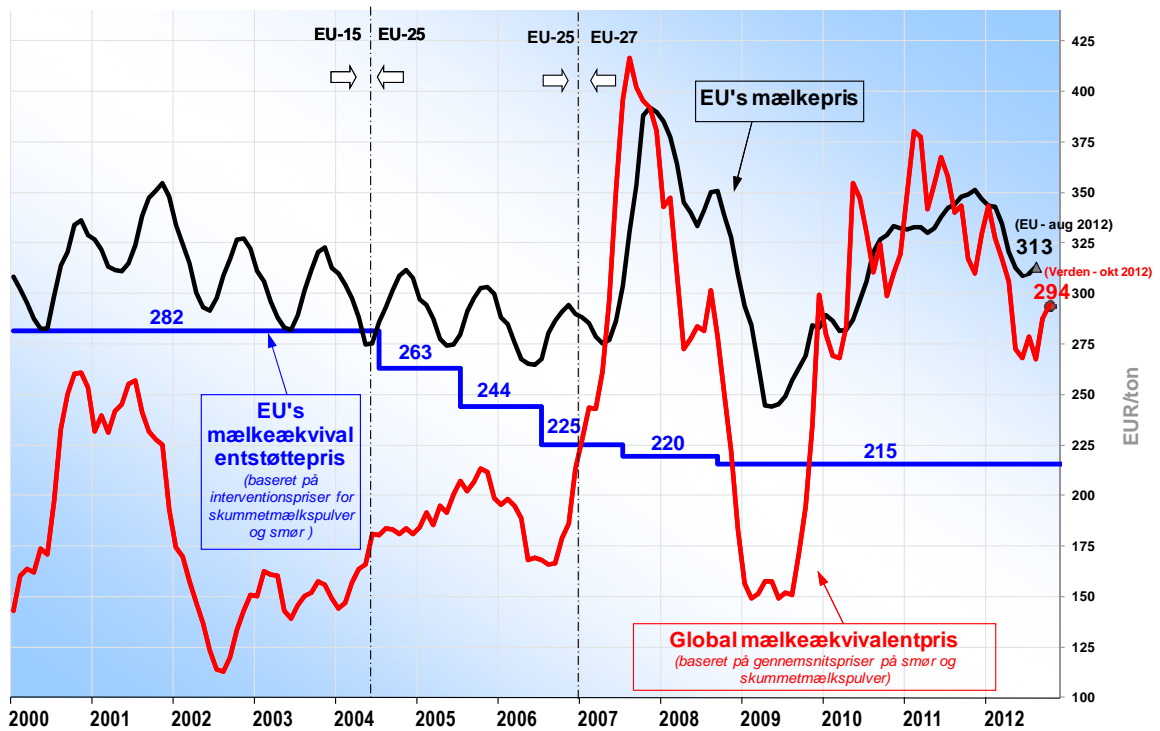
<sup>3</sup> Se artikel 184, stk. 9, i fusionsmarkedsordningen (forordning 1234/2007), indsat ved den såkaldte mælkepakkeforordning 261/2012.

## BILAG I. UDVIKLINGEN I MÆLKEPRODUKTION OG PRISER

**Graf 1** Udviklingen i mælkeleverancer

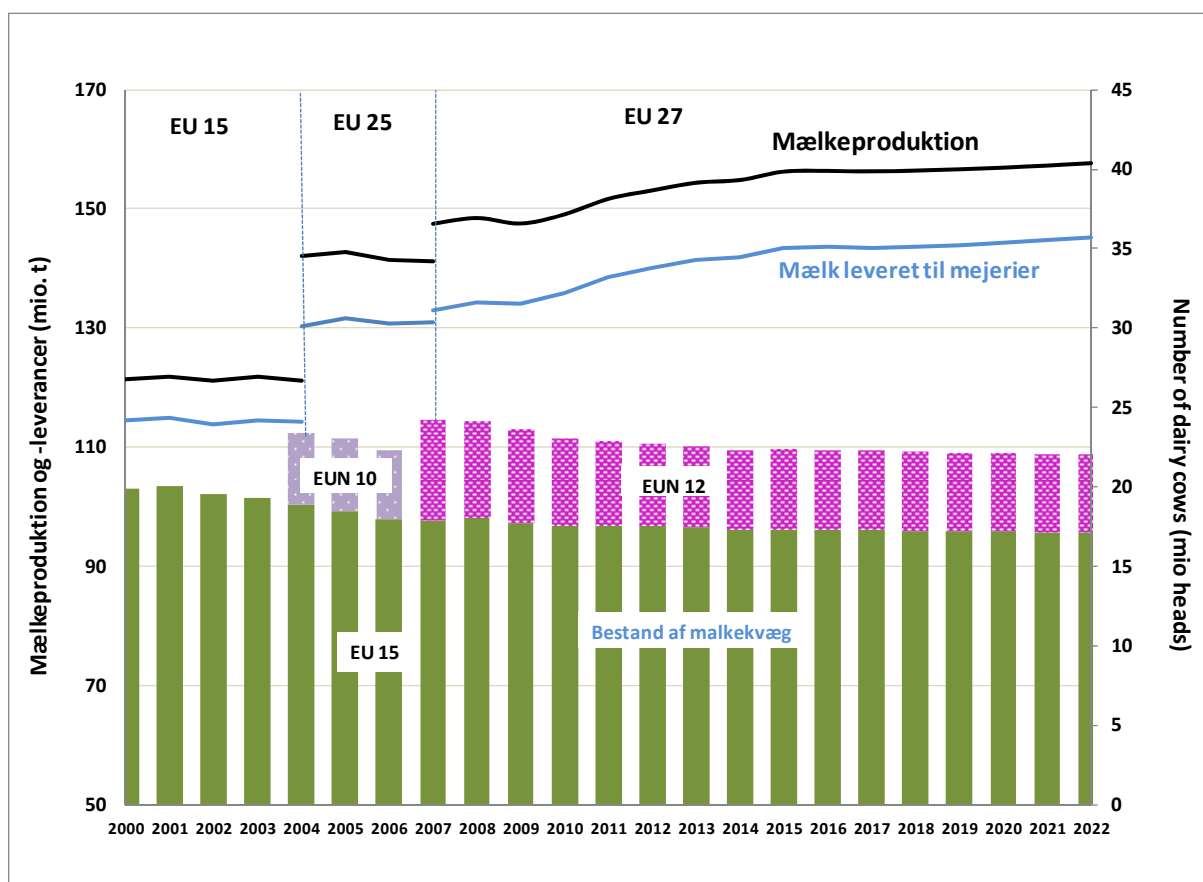


**Graf 2** Udviklingen i mælkepriser

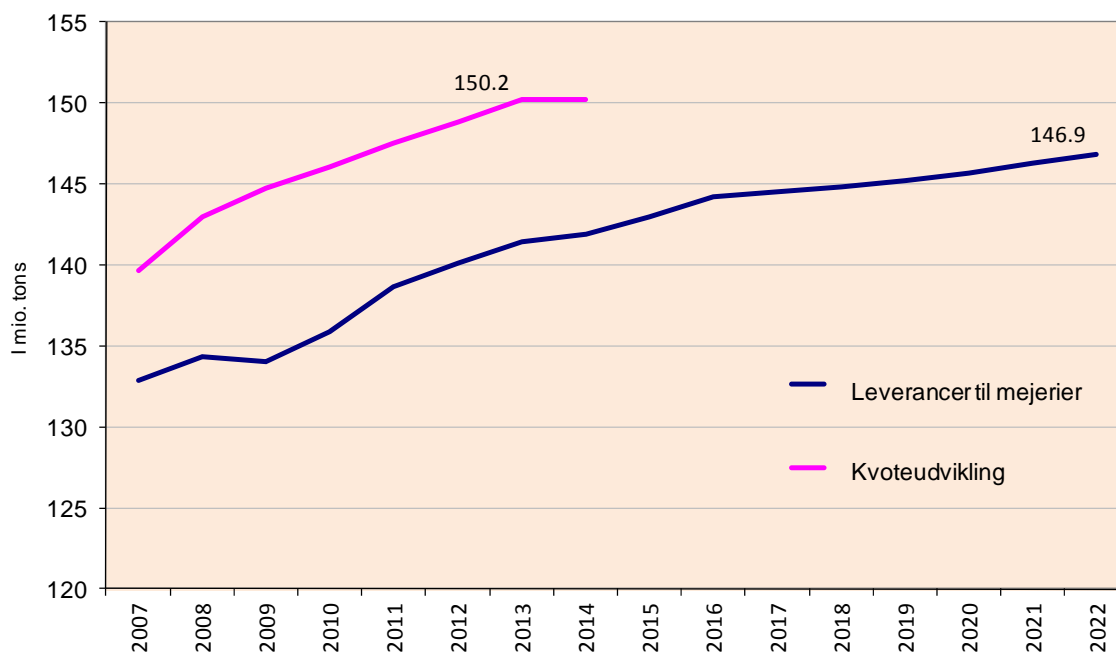


## BILAG II. UDSIGTERNE PÅ MELLEMLANG SIGT I MEJERISEKTOREN

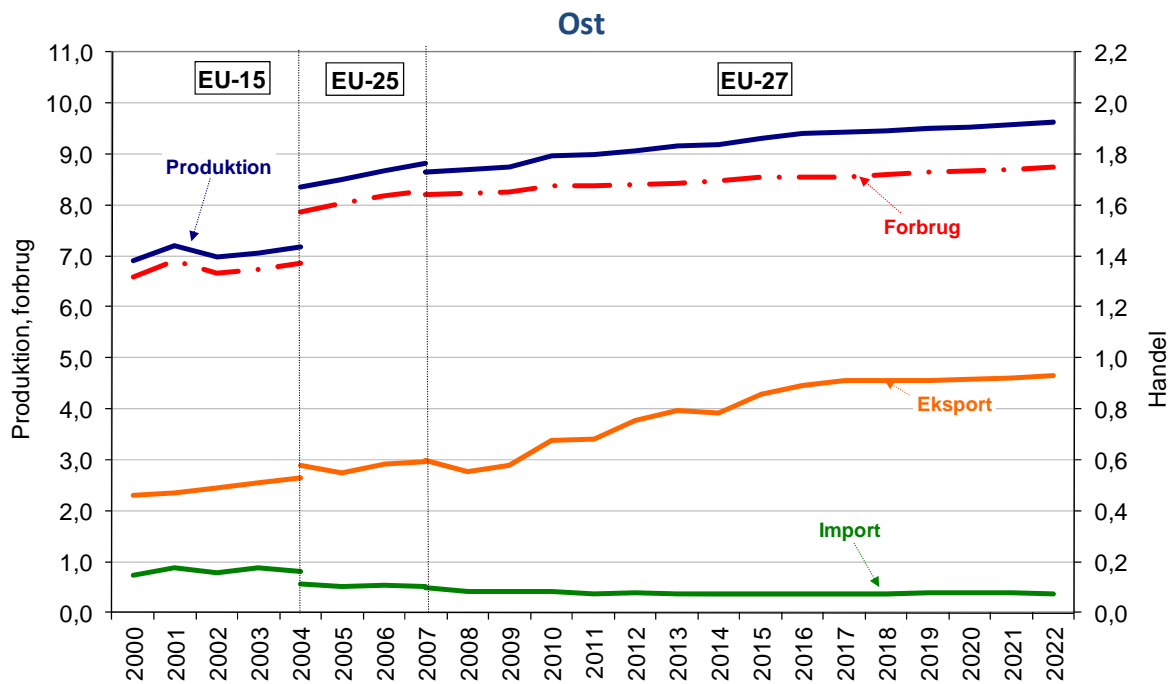
**Graf 3** Udviklingen i komælksleverancer og mejeribestande 2000-2022



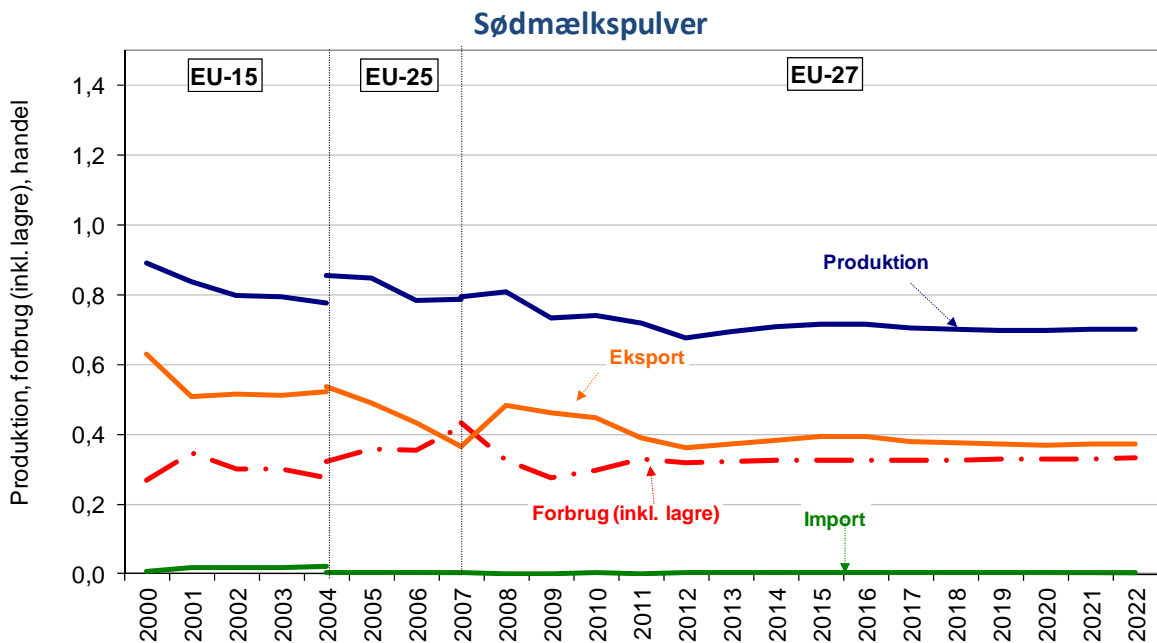
**Graf 4** Mælkeleverancer og udnyttelse af komælkskvoter



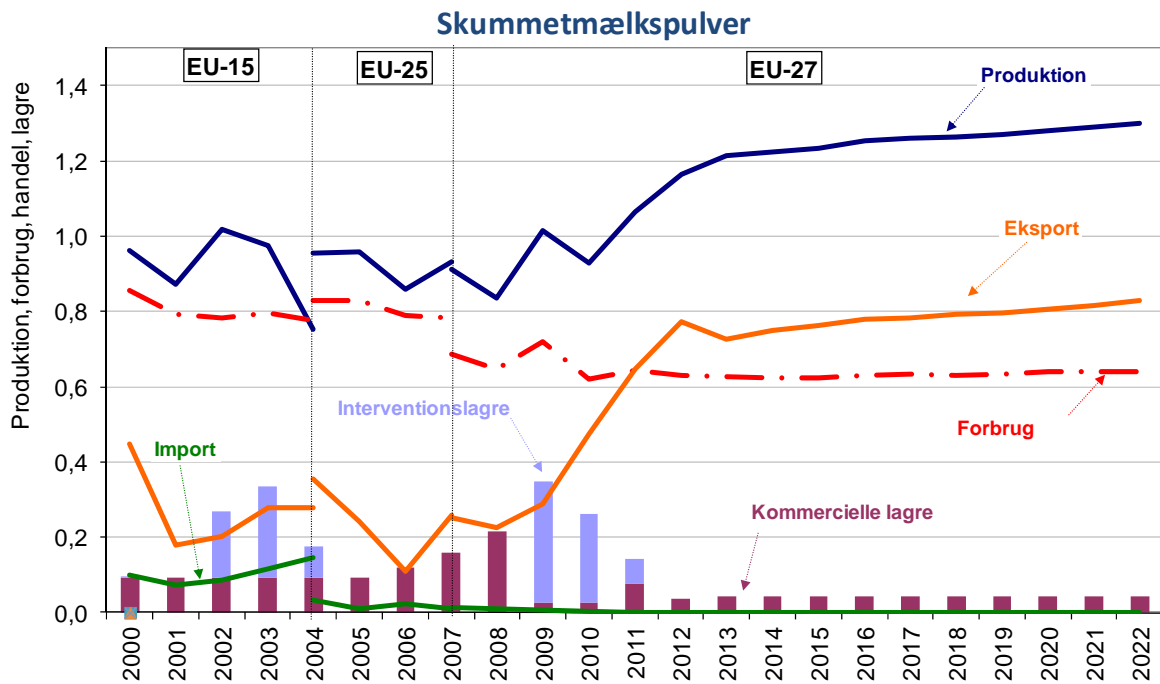
Graf 5 Udviklingen på ostemarkedet, 2000-2022



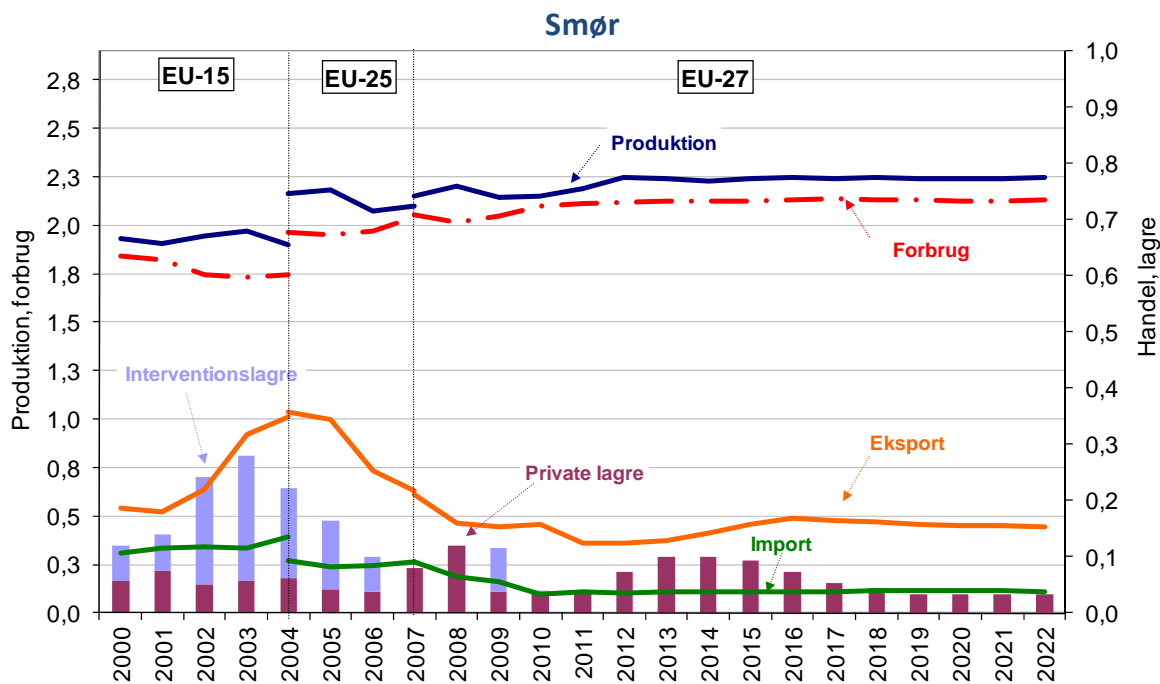
Graf 6 Udviklingen på markedet for sødmælkspulver, 2000-2022



Graf 7 Udviklingen på markedet for skummetmælkspulver, 2000-2022

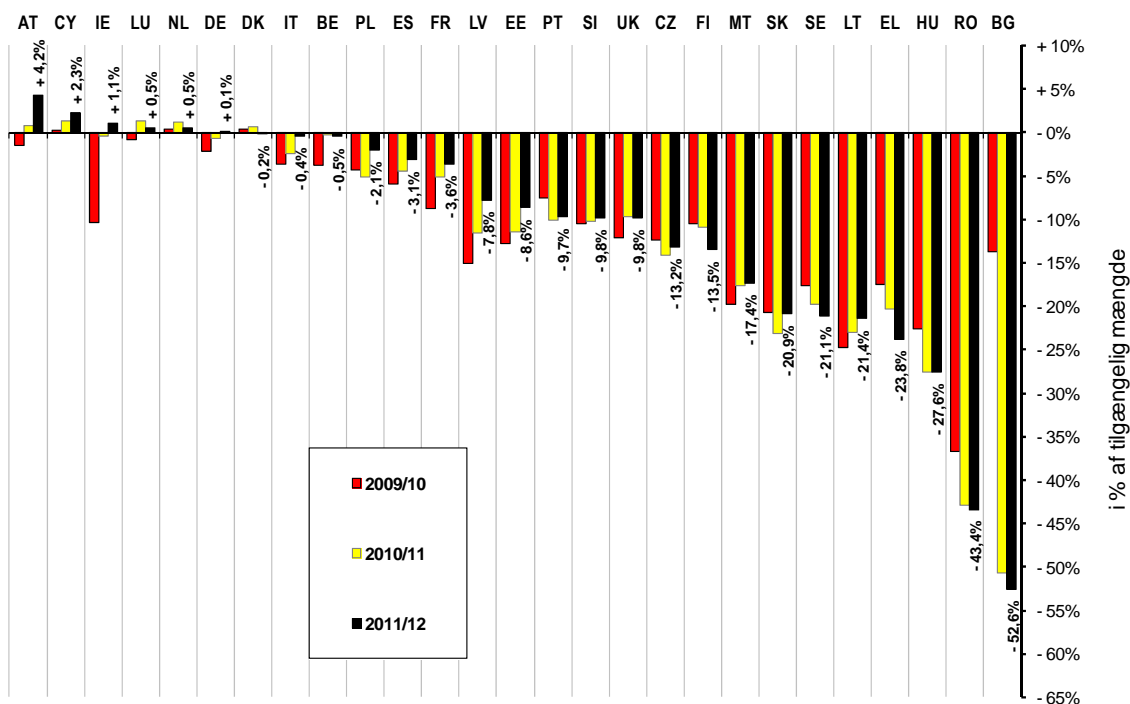


Graf 8 Udviklingen på smørmarkedet, 2000-2022

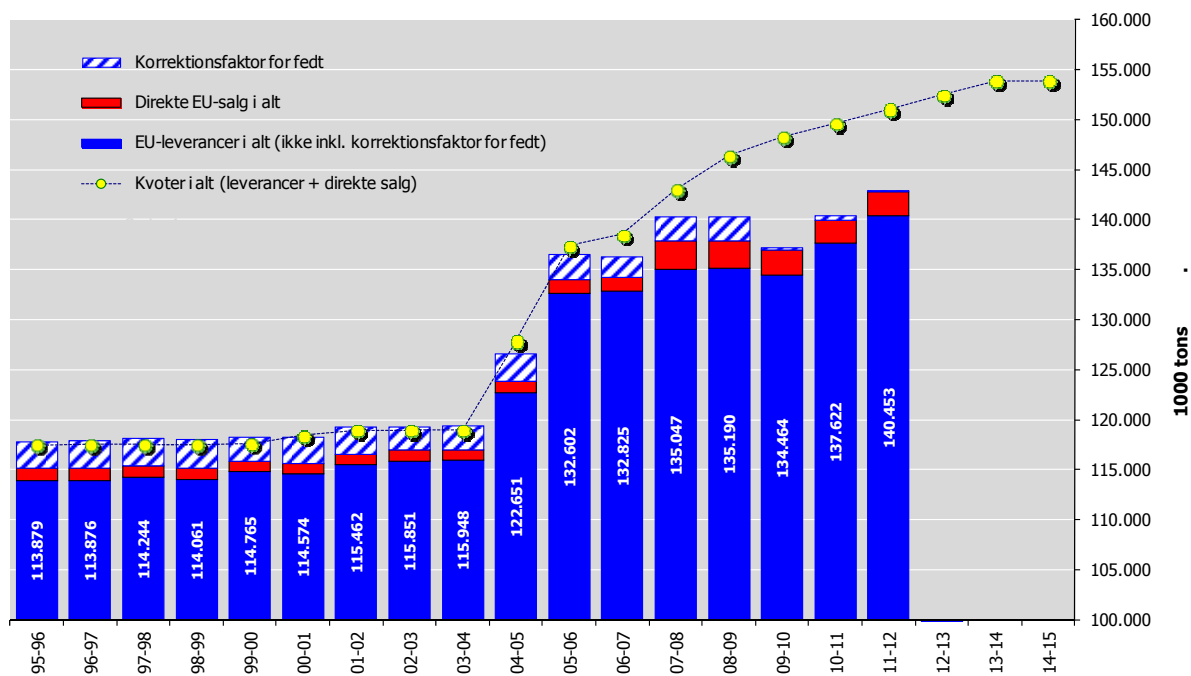


## BILAG III. MÆLKEPRODUKTION VERSUS KVOTER

### EU-leverancer, overskud/underforbrug (i % af kvote)



### Udvikling i EU's mælkeleverancer og direkte salg versus kvoter



## BILAG IV. UDVIKLINGEN I EU'S MÆLKEKVOTEPRISER

