

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.12.2010  
KOM(2010) 727 slutlig

**RAPPORT FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Utvecklingen av marknadssituationen och tillhörande villkor för en smidig utfasning av  
systemet med mjölkkvoter**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Utvecklingen av marknadssituationen och tillhörande villkor för en smidig utfasning av systemet med mjölkkvoter .....	3
Uppdraget .....	3
Inledning.....	3
1. Utvecklingen av marknadssituationen för mjölk och utsikter på medellång sikt .....	3
1.1. Marknadsutvecklingen hittills .....	3
2. Utvecklingen i fråga om en smidig utfasning av systemet med mjölkkvoter .....	5
2.1. Mjökproduktion under kvoten .....	5
2.2. Sjunkande mjölkkvotpriser .....	6
2.3. Förväntad utveckling och känslighetsanalys.....	7
2.4. Medlemsstaterna på rätt spår mot en "mjuklandning" .....	7
3. Slutsatser .....	7

# RAPPORT FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## Utvecklingen av marknadssituationen och tillhörande villkor för en smidig utfasning av systemet med mjölkkvoter

### UPPDRAGET

Enligt artikel 184.6 i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) ska kommissionen före den 31 december 2010 och den 31 december 2012 för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om utvecklingen av marknadssituationen och tillhörande villkor för smidig utfasning av systemet med mjölkkvoter, vid behov åtföljd av lämpliga förslag. Denna rapport är den första av de två rapporterna.

### INLEDNING

Denna rapport består av två delar: i den första delen beskrivs utvecklingen av marknadssituationen för komjölk från 2008, det året då man beslutade om hälsokontrollen, fram till mitten av 2010 och utsikterna på medellång sikt skisseras. I den andra delen undersöks utfasningen av systemet för mjölkkvoter.

## 1. UTVECKLINGEN AV MARKNADSSITUATIONEN FÖR MJÖLK OCH UTSIKTER PÅ MEDELLÅNG SIKT

Efter det att priserna och producentinkomsterna sjunkit kraftigt under 2008–2009 efter pristoppen 2007 återhämtade marknaden för mejeriprodukter sig under andra halvåret 2009 och förbättrades kontinuerligt under första halvåret 2010.

### 1.1. Marknadsutvecklingen hittills

Leveranserna av komjölk har varit förhållandevis stabila för EU-27 under de senaste tre åren, med endast små variationer i procentenheter från ett år till ett annat (+ 1 % 2008, - 0,6 % 2009, + 0,03 % under de första sju månaderna 2010).

Mjolkprisernas utveckling visas i bilaga I. Efter den mycket ovanliga topp som noterades 2007 har mjölkpriserna fritt gården sjunkit efter prisnedgången för mejeriprodukter. Efter en mindre återhämtning i juli–september 2008 föll priserna till en låg nivå i maj 2009, till något högre än de genomsnittliga skyddsniivåerna. Mjolkpriserna ökade från maj–november 2009 och stabiliserades kring den nivån under första kvartalet 2010, i motsats till det säsongsmönster som normalt brukar uppvisa en sjunkande tendens under vinter och vår. Mjolkpriserna har ökat sedan våren 2010 och uppgick till ungefär 31,5 cent/kg i augusti som viktat genomsnitt för EU-27. En översikt över den stora prisvariationen mellan medlemsstaterna återfinns i bilaga 2, där mjölkpriserna i augusti 2010 jämförs med priserna i augusti 2009 i de olika medlemsstaterna.

Interventionslagren av smör och skummjölkspulver (SMP) var tomma 2008, men privata lager/branschlager har ökat för både skummjölkspulver och smör under 2007–2008, vilket pekar på att en ökande mängd EU-bulkvaror inte kom ut på marknaden, trots att marknaderna var uppåtriktade. Interventionslagren växte snabbt under 2009 när efterfrågan minskade. Nedgången i marknaden 2009 fick mejeriföretagen att gå från mejeriprodukter med högt

mervärde (som ost, färska produkter, yoghurt osv.) till interventionsprodukter (skummjörkspulver och smör). Sammanlagt köptes 76 367 ton smör och 256 982 ton skummjörkspulver upp av interventionsorganet 2009. Skyddsnetet visade sig fungera för att återställa balansen på marknaden genom att produkter som motsvarade 1 eller 2 procent av den totala mjörkproduktionen drogs tillbaka från marknaden. Tack vare en betydande återhämtning i smörpriserna i slutet av 2009 och hittills under 2010 samt en god marknadsutveckling för mejeriprodukter i allmänhet har det inte gjorts några interventionsuppköp under 2010. Interventionslagren är nu nästan tomma för smör och minskar gradvis för skummjörkspulver tack vare uttag inom ramen för programmet för de sämst ställda och försäljning genom öppna anbudsförfaranden. Återhämtningen i mjörkråvarupriserna berodde framför allt på minskade leveranser från södra halvklotet och en bättre återhämtning i den globala efterfrågan på mejeriprodukter än väntat. Förbättrade marknadsvillkor har fått mejeriföretagen att gå tillbaka till mejeriprodukter med högt mervärde.

Utvecklingen i de genomsnittliga EU-priserna på de viktigaste mejeriråvarorna har varit instabil från 2008 och fram till i dag. Priserna var fortfarande mycket höga i början av 2008 men föll till mycket låga nivåer under första halvåret 2009 och har kontinuerligt återhämtat sig under andra halvåret 2009 och de tre första kvartalen 2010.

EU:s export av mejeriprodukter sjönk 2008, framför allt i fråga om smör och smörolja. Det enda större undantaget från denna trend var helmjörkspulver. Trenden planade ut 2009 då exportbidrag infördes för att täcka en del av den växande skillnaden mellan världsmarknadspriserna och EU-priserna. EU-exporten återhämtade sig utan exportbidrag under de första månaderna av 2010 tack vare en ökad global efterfrågan.

## **1.2. Marknadsutvecklingen på medellång sikt**

Marknadsutsikterna på medellång sikt för EU har simulerats med hjälp av Aglink-Cosimomodellen. Bilden av världsmarknaden och de politiska förutsättningarna utgår från OECD-FAO:s *Agricultural Outlook 2010–2019* (utsikter för jordbruket 2010–2019) som bygger på de senaste makroekonomiska prognoserna och förutsätter att det inte görs några förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken efter besluten till följd av hälsokontrollen. Dessutom antas att handelspolitiken inte förändras. Marknadsprognoserna bygger på prognoserna om en ökad BNP-tillväxt, antagandet om en gradvis förstärkning av euron gentemot US-dollar samt OECD-FAO:s prognoser om världsmarknadspriserna<sup>1</sup> för mejeriråvaror. Om någon av dessa prognoser/antaganden inte stämmer in, kommer det att få stor betydelse för de slutliga prognoserna. Dessutom ingår förväntningarna på en ökad prisvolatilitet inte i Aglink-Cosimomodellen.

Baserat på denna modell och de antaganden som anges ovan, förväntas mjörkproduktionen återgå till en ökande trend från 2011 och framåt, på grund av förhållandevis optimistiska förväntningar på efterfrågan till följd av bättre makroekonomiska utsikter. Mjörkproduktionen i EU-27 år 2020 skulle endast vara omkring 3 % högre än 2009 års nivå. Mjörkleveranserna förväntas öka något snabbare, vilket förklaras av att egenkonsumtionen gradvis minskar i EU-12. När det gäller avskaffandet av kvoterna förväntas mjörkproduktionen i EU-27 inte påverkas särskilt mycket av att kvotsystemet för EU-leveranser upphör (se diagram 2 i bilaga 3).

---

<sup>1</sup> I OECD-FAO:s *Agricultural Outlook–2010-2019* bygger marknadspriserna på prisuppgifter från Oceanien.

Utsikterna verkar goda för mejeriråvaror med högre mervärde, tack vare en växande efterfrågan på ost och färska mejeriprodukter. Produktionen av färska mejeriprodukter (inbegripet konsumtionsmjölk, grädde, yoghurt osv.) förväntas öka med ungefär 8 % (från 2009 till 2020) och ostproduktionen väntas öka med ungefär 10 %. Utsikterna för ostexport betraktas som goda, trots att euron förväntas bli gradvis starkare som valuta, och EU väntas behålla en konstant andel av den globala ostexporten på mer än 30 %.

När det gäller helmjölkspulver väntas produktionen bli marginellt lägre än 2009 års nivå och EU:s export väntas vara stabil på medellång sikt tack vare en stabil global efterfrågan. Trots detta väntas EU:s andel av den globala exporten minska gradvis till 21 % fram till 2020 (från 24 % 2009).

Prognosen pekar på en fortsatt stabil marknad för smör, men den är beroende av en hög inhemsk efterfrågan. Den förväntade produktionsökningen 2015 (det år då kvoterna avskaffas) skulle leda till en ökad EU-export.

Utsikterna för export av skummjölkspulver är mindre goda, med tanke på eurons förväntade förstärkning och den stora försörjningen från andra exportörer. Trots de förhållandevis goda utsikterna och trots att marknaden för skummjölkspulver förefaller vara stabil, är utsikterna på kortare sikt beroende av utvecklingen i den globala tillgången och efterfrågan och av EU-marknadernas förmåga att absorbera uttagen från interventionslagren.

Diagrammen över detta finns i bilaga 3.

## **2. UTVECKLINGEN I FRÅGA OM EN SMIDIG UTFASNING AV SYSTEMET MED MJÖLKKVOTER**

### **2.1. Mjolkproduktion under kvoten**

Den 1 april 2008 beslutade rådet att höja mjölkkvoterna med 2 %. Besluten efter hälsokontrollen i november 2008 ledde till att mjölkkvoterna skulle höjas med 1 % per år under fem på varandra följande år, med början den 1 april 2009, plus en anpassning av fetthaltsjusteringsfaktorn, vilket ledde till att kvoterna i praktiken höjdes med ytterligare 1 %. Tre årliga höjningar med 1 % återstår innan kvotsystemet avskaffas den 1 april 2015 (utom för Italien där man beslutade att genomföra hela höjningen på 5 % redan den 1 april 2009).

Mjölkkvoternas betydelse minskar för varje år, eftersom mjölkproduktionen är lägre än kvoterna i allt fler medlemsstater. För kvotåret 2008/2009 tvingades sex medlemsstater betala en överskottsavgift, medan endast tre kommer att behöva betala en överskottsavgift för kvotåret 2009/2010. Enligt medlemsstaternas officiella anmälningar beräknas EU:s mjölkproduktion för kvotåret 2009/2010 ligga 7 % under kvoten (se diagrammet i bilaga 4).

EU:s mjölkproduktion ökade endast marginellt 2008 trots den beslutade höjningen med 2 % av kvoten för 2008/2009 och det förhållandevis höga mjölkpris som betalades till producenterna under kalenderåret. Lågkonjunkturen påverkade efterfrågan på förädlade mejerivaror negativt både i EU och globalt, vilket skapade en prispress på mejeriprodukter och ledde till ett kraftigt fall i priserna till mjölkproducenterna under 2009. Dessa låga mjölkpriser bidrog till att EU:s mjölkproduktion minskade något under 2009 och i början av 2010. Därför avslutades kvotåret 2008/2009 med ett rekordstort underskott i EU-leveranserna i förhållande till kvoten. Detta underskott ökade ytterligare under kvotåret 2009/2010. EU:s mjölkproduktion återhämtade sig under 2010, men låg fortfarande betydligt lägre än kvoten.

Den långsamma reaktionen på kvothöjningen hänger ihop med konjunkturedgången som ledde till en minskad efterfrågan på mejeriprodukter, men också med ökade produktionskostnader och lägre marginaler. Erfarenheterna av effekterna av kvothöjningen

2008/2009 pekar på att mjölkproduktionen på sammanlagd EU-nivå inte påverkades i särskilt hög grad, trots ett avsevärt högre genomsnittligt producentpris för mjölk. De senaste siffrorna, fram till juli 2010, visar en starkare inverkan på produktionen av höjda mjölkpriser.

Mjölkkvoterna får allt mindre betydelse. EU:s mjölkförsörjning kan reagera snabbare på marknadsmöjligheter, jordbrukarnas svar på prissignaler blir mindre snedvridna och det går att göra effektivitetsvinster genom omstrukturering.

I de medlemsstater där kvoterna fortfarande överskrids beror detta sannolikt på att vissa producenter har en tillräckligt stor marginal utöver sina kostnader för att vara beredda att ta risken med en alltför hög produktion och utnyttja sin kapacitet fullt ut i förhoppningen att andra inte kommer att utnyttja sin kapacitet helt och hållet. Dessa jordbrukare anser att det är nödvändigt att öka produktionen, till och med till ett lägre pris, för att täcka investeringskostnaderna, så länge priserna täcker marginalkostnaderna för produktionen. För vissa medlemsstater med en exportinriktad mejerisektor hänger överskottet också ihop med att deras produktsortiment gör det möjligt för dem att producera för exportmarknader och få avsättning för sina produkter.

## **2.2. Sjunkande mjölkkvotpriser**

Ett av de viktigaste tecknen på att vi är på väg att få en "mjuklandning" är att kvoträntan gradvis urholkas. Med kvotränta menas skillnaden mellan priset under kvotsystemet (högre än marknadspriset när kvoterna är bindande) och marginalkostnaderna för produktionen. En bra indikator på kvoträntan är kvotpriset. Som beskrivs närmare i bilaga 5 sjunker mjölkkvotpriserna i takt med att kvotsystemet närmar sig sitt slut. De är redan låga eller nära noll i de flesta medlemsstater. Läget kan betraktas ur tre perspektiv:

### 1) Medlemsstater vars mjölkleveranser ligger långt under kvottaken

I medlemsstater vars mjölkleveranser ligger långt under kvottaken är kvotpriset redan mycket lågt eller till med noll. I vissa stater har man infört nationella administrativa system för att införa ett kvotpris som sänks år för år, till noll år 2015.

Om produktionsnivåerna följer den senaste tidens tendenser förväntas kvotpriserna inte ändras särskilt mycket i förhållande till de nuvarande nivåerna för de medlemsstater där kvotpriset inte har fastställts administrativt, men redan är mycket lågt eller lika med noll. I medlemsstater där det finns en marknad för kvoter finns det fortfarande ett pris på mjölkkvoter, trots att det inte betalas någon överskottsavgift. När vi börjar närma oss 2015 kommer alla kvoter att tappa hela sitt värde, eftersom deras betydelse för marknaden kommer att minska och avskrivningstiden blir kortare.

### 2) Medlemsstater vars mjölkleveranser ligger nära kvottaken

I medlemsstater vars mjölkleveranser ligger nära kvottaken påverkas kvotpriset av förväntningarna på en överskottsavgift. Om den nationella mjölkkvoten underutnyttjas sjunker kvotpriserna. I framtiden väntas kvotköpen minska ytterligare mot noll, med variationer på grund av överproduktion och mjölkpriser.

### 3) Medlemsstater vars mjölkleveranser överskrider kvoten

I det begränsade antal medlemsstater vars mjölkleveranser överskrider kvoten är kvotpriserna fortfarande förhållandevis höga och har ökat på senare tid. I dessa medlemsstater verkar producenterna vara tillräckligt konkurrenskraftiga eller tvingade att utnyttja sin kapacitet fullt ut för att fortsätta att producera och i slutändan betala en överskottsavgift. I dessa medlemsstater är det inte säkert att det går att åstadkomma någon mjuklandning.

### 2.3. Förväntad utveckling och känslighetsanalys

Mjölkproduktionens utveckling efter det att kvoterna har avskaffats beror på flera faktorer: den gemensamma jordbrukspolitikens utformning efter 2013 (marknadsåtgärder, direkta utbetalningar, landsbygdsutveckling), produktionskostnader, miljökrav, alternativ i fråga om arbetstillfällen och produktion, utveckling på den nationella och den internationella mjölkmarknaden inklusive mjölkpriser.

Enligt den ekonometriska modell som GD Jordbruk använder för att göra prognoser på medellång och lång sikt väntas ökningen i mjölkproduktionen fortsätta att vara låg under de närmaste åren, även efter det att kvotsystemet avskaffas (se punkt 1.2). Vissa nationella undersökningar pekar på att det kan bli stora ökningar i mjölkproduktionen, men de flesta av dessa undersökningar tar inte hänsyn till EU-27 som helhet. Strukturella överskott bör gå att undvika tack vare prismetanismen. Olika undersökningar<sup>2</sup> som har utförts i samband med hälsokontrollen visar att det bara är ett begränsat antal medlemsstater som av olika skäl väntas utnyttja de höjda mjölkkvoterna fullt ut. Man räknar med att de flesta medlemsstater kommer att minska sin produktion eftersom mjölkpriserna väntas sjunka rent generellt.

### 2.4. Medlemsstaterna på rätt spår mot en "mjuklandning"

Både utvecklingen av mjölkproduktionen i förhållande till mjölkkvoterna och den nedåtgående trenden i kvotpriser visar att vi är på väg mot en mjuklandning. I de allra flesta medlemsstater är kvoterna inte längre relevanta för att begränsa produktionen och kvotpriserna är redan noll eller på väg mot noll.

I samband med hälsokontrollen och avskaffandet av kvoterna har mjölksektorn lagts till bland de s.k. nya utmaningarna inom den andra pelaren för den gemensamma jordbrukspolitik, och moduleringsmedlen höjdes för att ta itu med dessa nya utmaningar. Detta ger utrymme för ytterligare stöd till mjölkbönder som förbereder sig för att kvoterna avskaffas.

## 3. SLUTSATSER

Mjölksektorn genomgick en period med stora prisvariationer 2007–2009. Sedan dess har marknadssituationen förbättrats och utsikterna är i stort sett goda.

Överlag är mjölksektorn gradvis på väg mot en större marknadsorientering. Processen påverkades av den ekonomiska krisen 2008–2009. Volatiliteten, som är ett normalt fenomen i en marknadsorienterad sektor, har blivit mer uttalad och orsakar därmed större skador i samverkan med yttre faktorer, som t.ex. hushållens minskade konsumtion på grund av otillräcklig köpkraft i krisens kölvatten.

Mjuklandningen är på god väg i de allra flesta medlemsstater. Mjölkkvotpriserna är mycket låga och ligger redan på noll i vissa medlemsstater. I de flesta övriga stater är kvotpriserna på väg ner och väntas nå noll 2015. Mjölkkvoterna fungerar inte längre som produktionsbegränsning i de flesta medlemsstater, särskilt de nya medlemsstaterna, och marknadsorienteringen är redan den vägledande principen i flera stater.

Slutsatsen är att det under dessa omständigheter inte finns någon anledning att ifrågasätta besluten efter hälsokontrollen i fråga om den stegvisa höjningen av kvoterna och avskaffandet av kvotsystemet den 1 april 2015.

---

<sup>2</sup> *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system* ([http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm))  
*Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime – Regional Analysis of the Milk Production in the EU* ([http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/index_en.htm))

För att ytterligare förbereda för avskaffandet av kvoterna 2015 föreslår kommissionen att ännu en åtgärd för att underlätta mjuklandningen ska övervägas: insynen bör öka för att öka medvetenheten och ansvaret hos operatörerna i mejeriproduktskedjan när det gäller att ta större hänsyn till marknadens signaler och att anpassa försörjningen till efterfrågan, vilket också påpekats av högnivågruppen för mjölk. Utöver de informationssystem som redan finns bör det anordnas gemensamma möten för de sakkunniga i förvaltningskommittén för den samlade marknadsordningen och den rådgivande gruppen för mjölk, så att de ska kunna följa marknadens utveckling och bedöma marknadssituationen och utsikterna.

Om det skulle uppstå en allvarlig obalans kan kommissionen överväga ett system baserat på artikel 186 i förordningen om en samlad marknadsordning ("störningsklausul") som ytterligare ett verktyg för att stabilisera marknaden och som extraordinär åtgärd om de andra åtgärder som finns att tillgå inom ramen för den förordningen visar sig vara otillräckliga, för att göra det möjligt för mjölkproducenter att på frivillig basis minska sina leveranser mot ersättning. Erfarenheterna från mjölkkrisen visar att det kan räcka med att avlägsna 1 eller 2 % av den totala mjölkproduktionen från marknaden för att korrigera obalanser och återställa stabiliteten (se punkt 1.1).<sup>3</sup>

Ytterligare en rapport kommer att läggas fram i slutet av 2012.

Bilagor: I. Utveckling av mjölkpriserna

II. Mjölkpriser fritt gården i de olika medlemsstaterna

III. Utsikter på medellång sikt i mejerisektorn

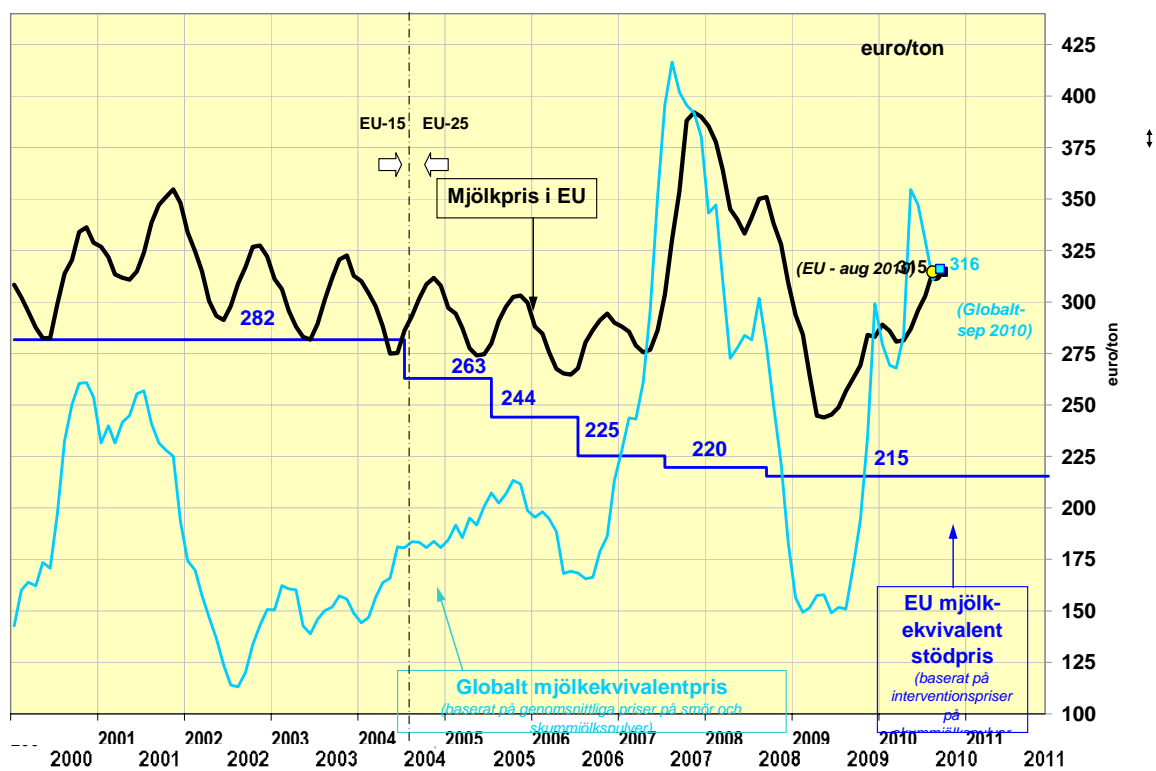
IV. Mjölkproduktion i förhållande till kvot

V. Utveckling av mjölkkvotpriserna i EU

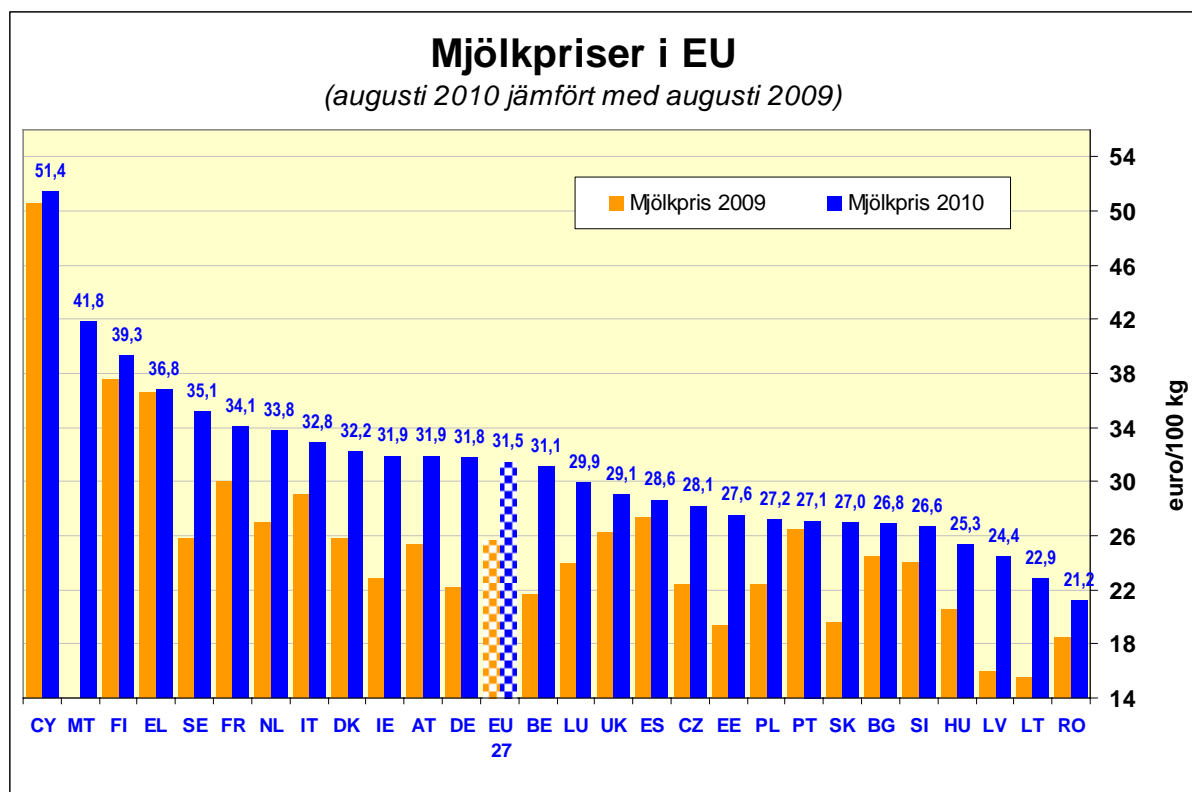
---

<sup>3</sup> En utvärdering av ett sådant system och dess finansiella konsekvenser kommer att göras när ett sådant eventuellt förslag läggs fram.

## BILAGA I: 1. Utveckling av mjölkpriserna

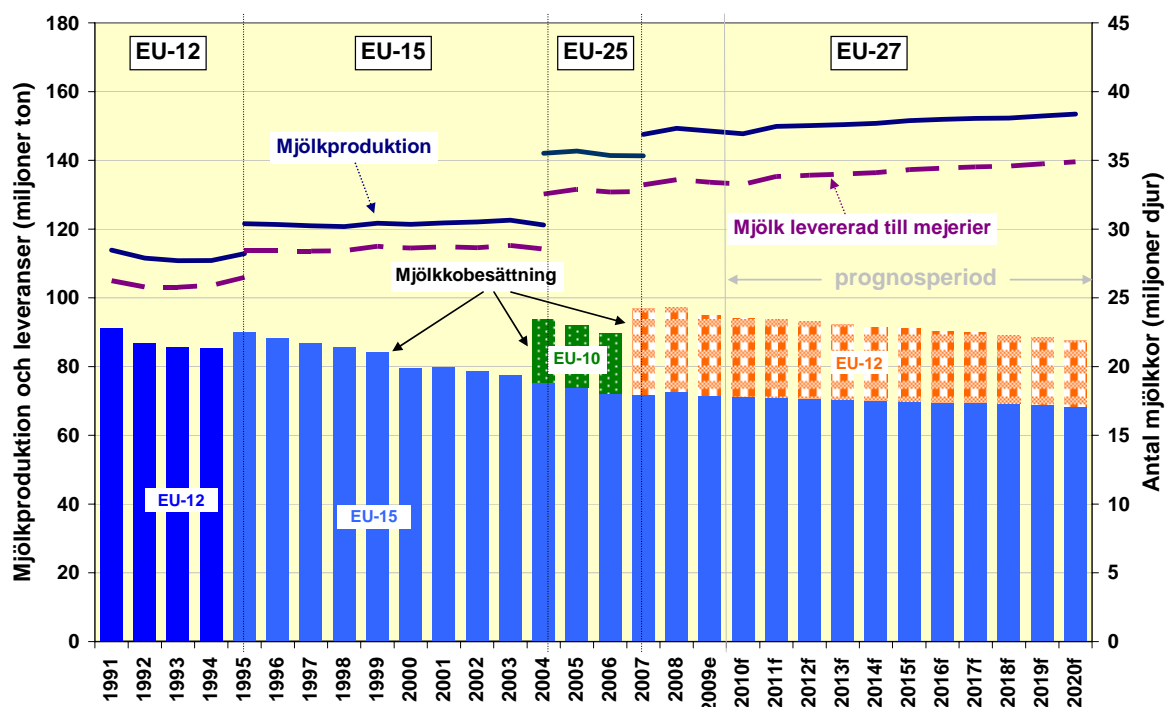


## BILAGA II: Mjölkspriser fritt gården i de olika medlemsstaterna Augusti 2010/augusti 2009

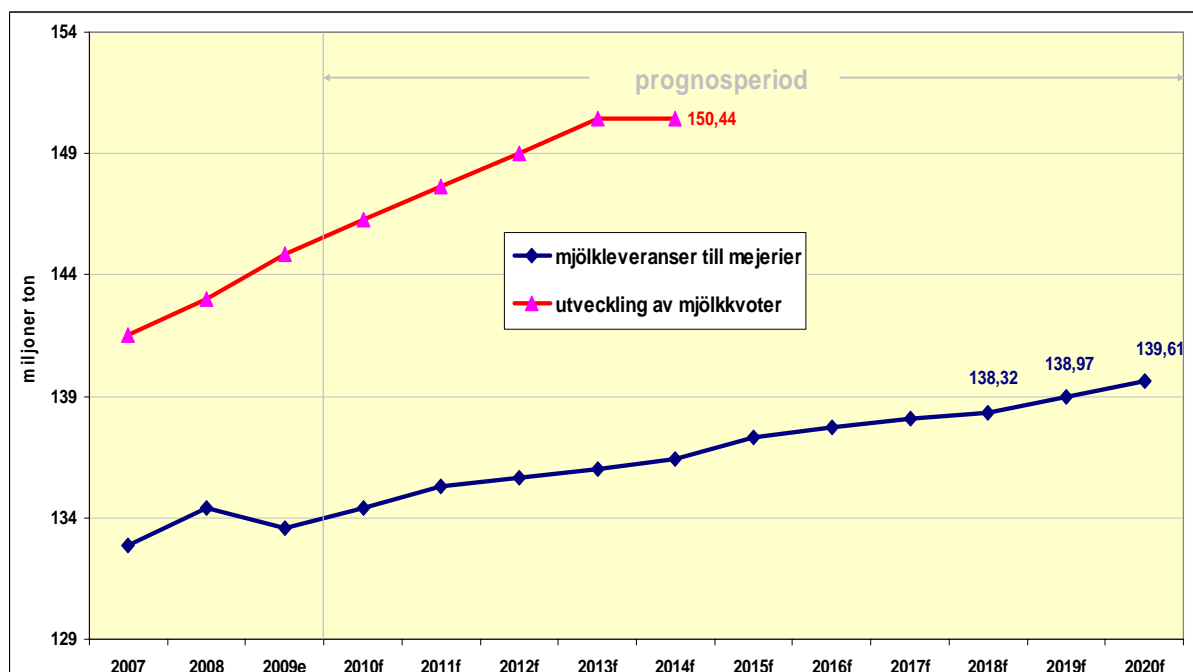


## BILAGA III: Utsikter på medellång sikt i mejerisektorn

### Diagram 1 Mjölförsörjning och besättningsstorlek



### Diagram 2 Förväntad utveckling i mjölförsörjningen i förhållande till kvoterna



### Diagram 3 Marknadsbalans för ost

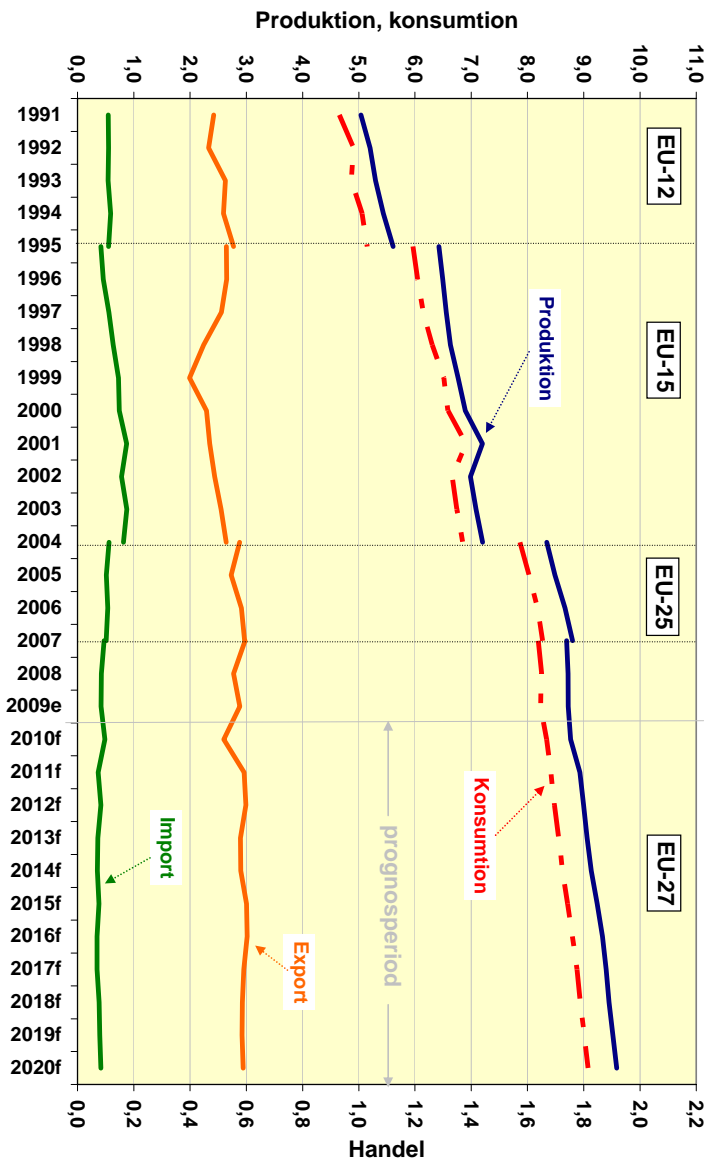


Diagram 4 Marknadsbalans för smör

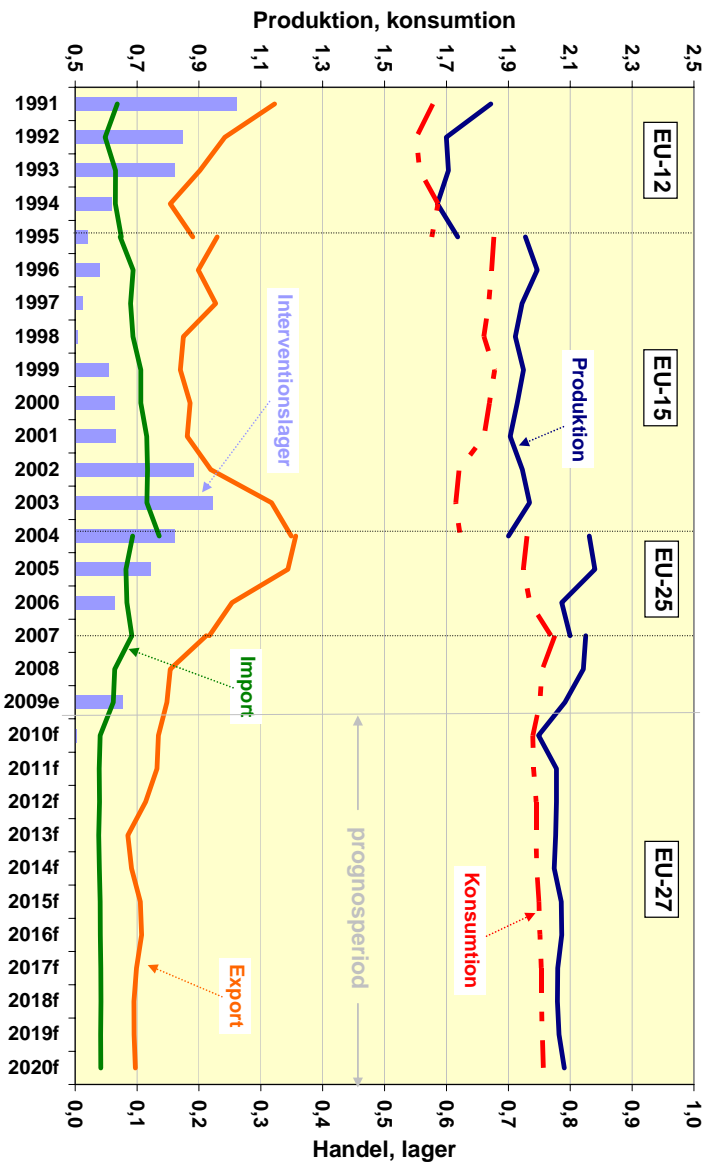


Diagram 5 Marknadsbalans för skummjölkspulver

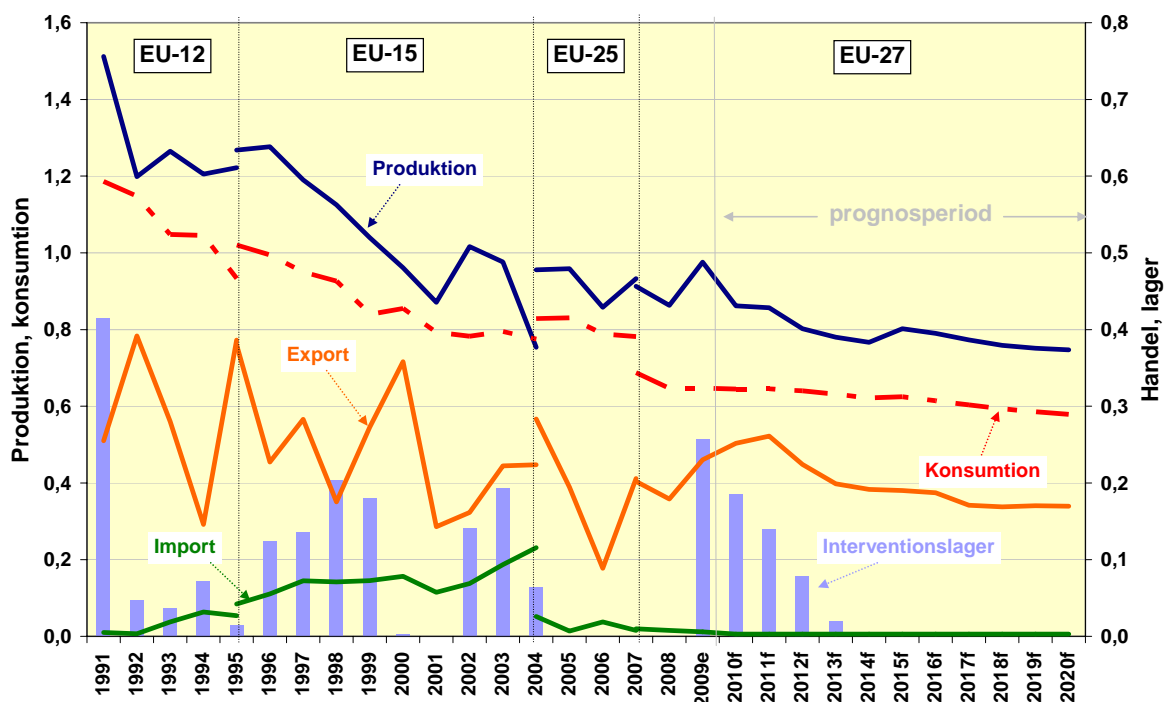
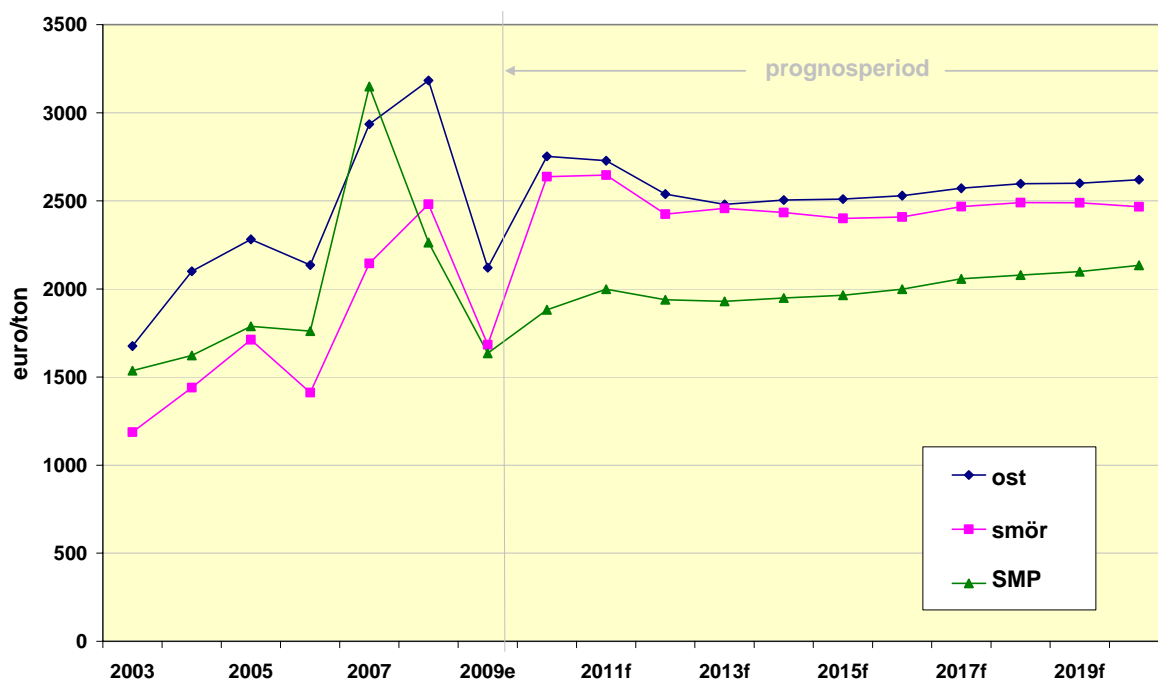
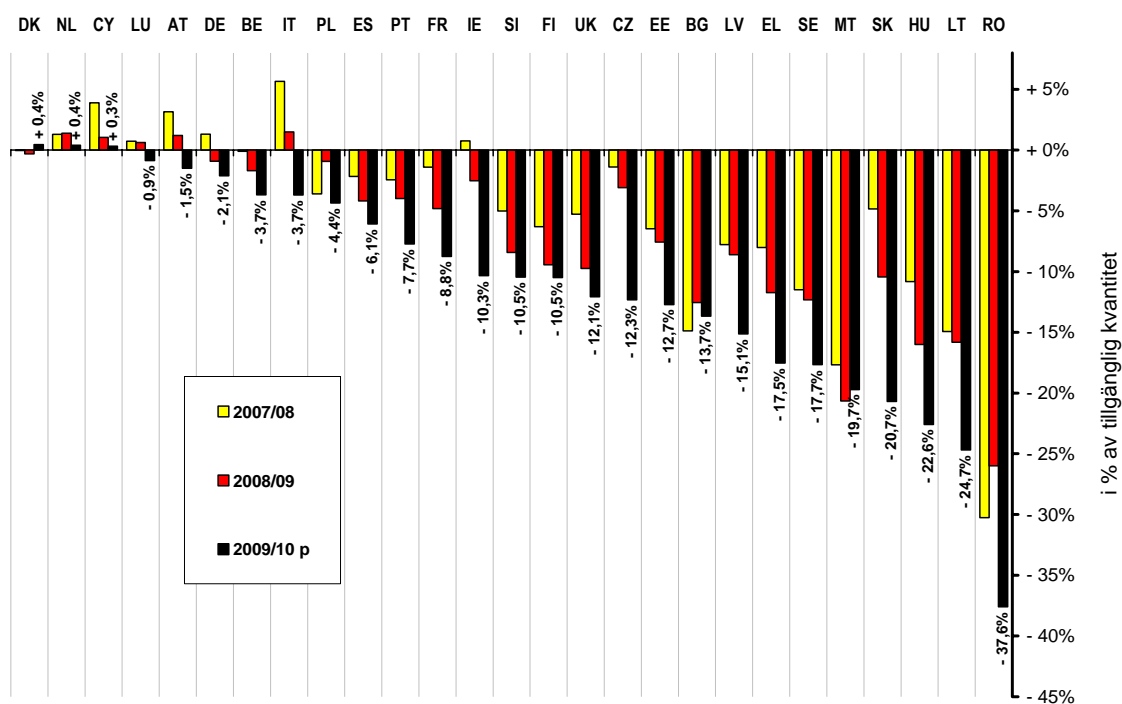


Diagram 6 Prognoser för världsmarknadspriserna

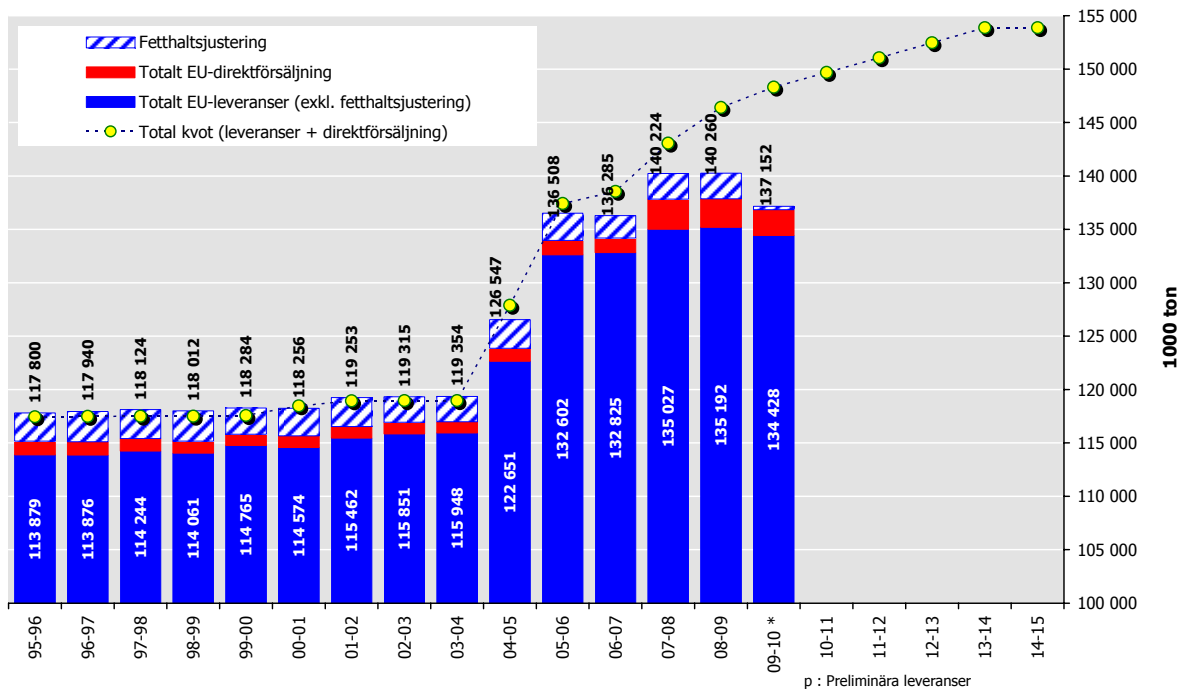


# BILAGA IV Mjölproduktion i förhållande till kvot

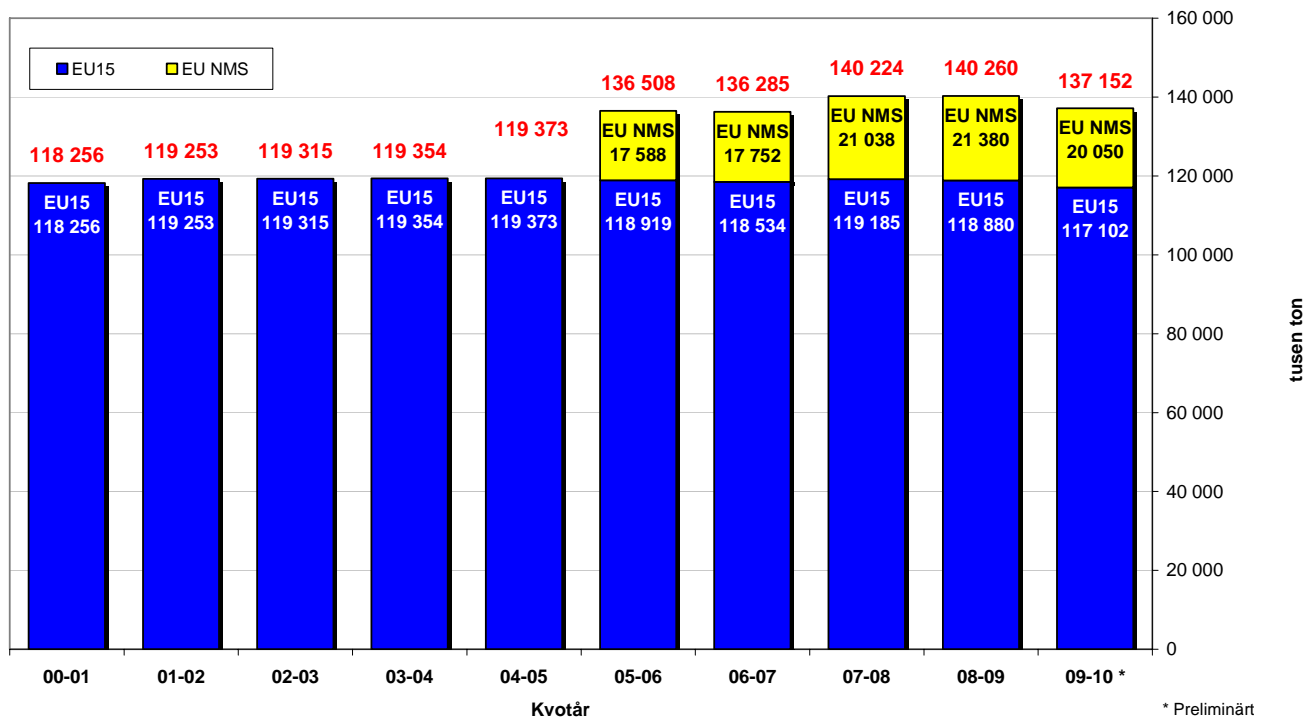
EU-leveranser överskott/underutnyttjande (i % av kvoten)



### Utveckling av mjölkleveranser och direktförsäljning i EU i förhållande till kvoterna



### Mjölkleveranser (inklusive fetthaltsjustering) och direktförsäljning i EU



# BILAGA V: . Utveckling av mjölkkvotpriserna i EU

