



Brussel, 10.12.2012  
COM(2012) 741 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Evolutie van de marktsituatie en de daaruit volgende voorwaarden voor een vlotte,  
geleidelijke afschaffing van de melkquotaregeling – tweede "zachtelandingsverslag"**

## INHOUDSOPGAVE

Mandaat.....	3
Structuur.....	3
1. Evolutie van de marktsituatie voor melk en zuivelproducten.....	3
1.1. Stand van de marktontwikkelingen.....	3
1.1.1 Melkproductie.....	3
1.1.2. EU-melkprijzen af landbouwbedrijf.....	4
1.1.3. Prijzen voor zuivelproducten, voorraden en uitvoer.....	4
1.1.4. Geraamde marges van de melkveebedrijven in de EU.....	5
1.2. Marktvooruitzichten op de middellange termijn.....	5
2. Vlotte, geleidelijke afschaffing van de melkquota.....	6
2.1. Melkproductie in vergelijking tot quota.....	6
2.2. Prijsontwikkeling van de melkquota.....	7
3. Slotopmerkingen.....	8
BIJLAGE I. ONTWIKKELING VAN DE MELKPRODUCTIE EN DE MELKPRIJS .....	10
BIJLAGE II. VOORUITZICHTEN VOOR DE ZUIVELSECTOR OP DE MIDDELLANGE TERMIJN.....	11
BIJLAGE III. MELKPRODUCTIE TEN OPZICHTE VAN QUOTA.....	14
BIJLAGE IV. PRIJSONTWIKKELING VAN DE EU-MELKQUOTA .....	15

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## Evolutie van de marktsituatie en de daaruit volgende voorwaarden voor een vlotte, geleidelijke afschaffing van de melkquotaregeling – tweede "zachtelandingsverslag"

### MANDAAT

In artikel 184, punt 6, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening") is bepaald dat de Commissie vóór 31 december 2010 en 31 december 2012 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag moet voorleggen over de evolutie van de marktsituatie en de daaruit volgende voorwaarden voor een vlotte, geleidelijke afschaffing van de melkquotaregeling, zo nodig vergezeld van passende voorstellen. Het eerste zogenaamde zachtelandingsverslag is op 8 december 2010 bekendgemaakt onder nr. COM(2010) 727 definitief; het onderhavige verslag is het tweede in de reeks.

### STRUCTUUR

Dit verslag bestaat uit drie delen: in het eerste deel wordt de evolutie van de marktsituatie voor koemelk vanaf medio 2010 (einddatum van het eerste zachtelandingsverslag) beschreven en worden vooruitzichten voor de middellange termijn geboden, in het tweede deel wordt onderzocht hoe de geleidelijke afschaffing van de melkquotaregeling in zijn werk is gegaan en in het derde deel worden de concluderende opmerkingen gepresenteerd.

## 1. EVOLUTIE VAN DE MARKTSITUATIE VOOR MELK EN ZUIVELPRODUCTEN

### 1.1. Stand van de marktontwikkelingen

Hoewel niet in dezelfde mate als waargenomen in de periode 2007-2009, is de zuivelmarkt tot eind 2010 instabiel gebleven. In 2011, en tot dusverre ook in 2012, is de markt weer iets stabielier. In 2010 en in 2011 fluctueerden de prijzen maar lagen ze wel op een hoog niveau, waardoor de productie toenam en in de eerste helft van 2012 een prijscorrectie plaatsvond. De prijzen hebben in het derde kwartaal van 2012 weer een stijgende lijn ingezet.

#### 1.1.1 Melkproductie

In de EU is de hoeveelheid opgehaalde koemelk de laatste drie jaar gestaag toegenomen: in 2010 met 1,4 %, in 2011 met 2 % en in de eerste zeven maanden van 2012 met zo'n 1,5 % ten opzichte van dezelfde periode in 2011.

De melkproductie in de grootste melkleverende regio's ter wereld nam tegelijkertijd ook toe: de gezamenlijke productie van de VS, Nieuw-Zeeland, Australië en Argentinië steeg in de periode 2010-2011 met 5,3 %. Deze trend zet zich in 2012 voort, hoewel in de VS een zekere vertraging wordt geconstateerd na de hittegolf van afgelopen zomer. Ten opzichte van dezelfde periode in 2011 is de melkproductie in de eerste acht maanden van 2012 in de VS

met 2,8 % toegenomen, in Nieuw-Zeeland (alleen al tot en met juli) met 11,4 %, in Australië met 4,7 % en in Argentinië met 5,9 % (zie bijlage I, grafiek 1).

### *1.1.2. EU-melkprijzen af landbouwbedrijf*

De gemiddelde EU-melkprijzen af landbouwbedrijf zijn van april tot november 2010 constant gestegen. Tot april 2011 bleven zij vervolgens rond de 33 cent per kilo, waarna ze verder stegen tot 35,1 cent per kilo in november 2011 (gewogen gemiddelde voor de EU-27 – zie bijlage I grafiek 2). In december 2011 en in januari en februari 2012 deed zich een seizoenscorrectie met -2 % voor. Ter vergelijking: begin 2010 bedroeg de seizoenscorrectie -3 % en begin 2011 -1 %.

In 2012 zette het neerwaartse patroon zich echter tot de zomer met meer dan de seizoenstrend door, en reageerde daarmee op de druk die uitging van een toegenomen melkaanbod binnen en buiten de EU. De meest recente gemiddelde EU-melkprijs af landbouwbedrijf, van augustus 2012, is op 31,3 cent per kilo geraamd, hetgeen 9,5 % onder de gemiddelde prijs van juli 2011 ligt, maar 1,2 % boven die van juli 2010 en 27 % boven het laagste niveau, van mei 2009.

De laatste ten tijde van de opstelling van dit verslag beschikbare prijzen voor melk en zuivelproducten op de spotmarkt duiden beide op een herstel in de nabije toekomst waarop later een hogere melkprijs af landbouwbedrijf zou moeten volgen.

### *1.1.3. Prijzen voor zuivelproducten, voorraden en uitvoer*

Dankzij een duidelijk herstel van de prijzen in 2010 en het grootste deel van 2011, alsmede door een aantal gunstige marktontwikkelingen, is er in de periode 2010-2012 geen sprake geweest van interventieaankopen en zijn er geen interventievoorraden boter en mageremelkpoeder meer. De 76 000 ton boter en de 257 000 ton mageremelkpoeder die tijdens de crisis van 2009 in interventie waren ingekocht, zijn ten dele via openbare inschrijving en ten dele via de regeling voor de meest behoeftigen weer op de markt gebracht, zonder de markt te verstoren.

Het herstel in de sector zuivelproducten in 2010 was het gevolg van de toegenomen vraag, met name van de opkomende economieën, en de beperkte leveringen vanuit het Zuidelijk Halfrond. Dezelfde situatie is in de eerste helft van 2011 blijven bestaan. Medio 2011 zijn de zuivelprijzen echter onder druk komen te staan als gevolg van de toegenomen beschikbaarheid van zuivelproducten uit de grootste zuivelleverende regio's in de wereld. In de eerste maanden van 2012 is de neerwaartse druk op de prijzen blijven bestaan, totdat de EU-zuivelprijzen eind mei hun dieptepunt bereikten op ongeveer 120 % van de (virtuele) interventieprijis. In juni begonnen de prijzen te stijgen, en die opwaartse trend heeft zich doorgezet tot het moment waarop dit verslag is opgesteld, met name door een geringere beschikbaarheid van melk uit de VS als gevolg van een ongeëvenaarde hittegolf en een gelijktijdige daling van de melkproductie in de EU, terwijl het op het zuidelijk halfrond ook nog eens het winter was (waarin de productie altijd laag ligt).

De EU-uitvoer is in 2010 en 2011 voor alle belangrijke zuivelproducten toegenomen, met uitzondering van die van boter/butteroil en vollemelkpoeder. De EU-uitvoer van mageremelkpoeder was bijzonder dynamisch te noemen. Bevestigd is dat de uitvoer in 2012 tot dusverre goed is geweest; onder meer was sprake van een merkbaar herstel van de boteruitvoer, die in de eerste zeven maanden van 2012 cumulatief duidelijk meer bedroeg dan in 2011. Dit is bereikt zonder uitvoerrestitutie.

#### 1.1.4. Geraamde marges van de melkveebedrijven in de EU

Op basis van de gegevens van het Communautaire informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen werden de gestegen bedrijfskosten tijdens het grootste deel 2011 gecompenseerd door hogere melkprijzen. In het eerste kwartaal van 2012 zijn de marges voor melk in de EU achteruitgegaan als gevolg van de dalende melkprijzen af landbouwbedrijf, hoewel ze nog steeds boven die van het eerste kwartaal van 2011 bleven.

Volgens de eerste ramingen voor het tweede kwartaal van 2012 zijn de kosten voor voederaankopen met 6 % gestegen, terwijl de totale bedrijfskosten enigszins afnamen (-2 %) als gevolg van een aanzienlijke daling van de energiekosten (-10 %). De brutomarge-index is met 17 % gedaald als gevolg van een daling met 8 % van de melkprijs af landbouwbedrijf. De brutomarge-index bedraagt thans 24 % minder dan in het tweede kwartaal van 2011, waarin die index het hoogste was sinds 2007 (referentiejaar voor de EU-27).

De situatie varieert van lidstaat tot lidstaat en zelfs binnen lidstaten, afhankelijk van het gekozen melkveebedrijfssysteem en van de productmix die door de zuivelsector wordt gebruikt.

### 1.2. Marktvooruitzichten op de middellange termijn

De marktvooruitzichten op de middellange termijn voor de EU zijn gesimuleerd met een gewijzigde versie van het Aglink-Cosimo-model, waarbij er vanuit wordt gegaan dat het GLB niet wordt gewijzigd naar aanleiding van de besluiten in het kader van de gezondheidscontrole en dat het handelsbeleid evenmin wordt gewijzigd. Deze vooruitzichten zijn niet bedoeld als voorspelling van toekomstige marktontwikkelingen, maar eerder om te beschrijven wat er zou gebeuren onder een specifieke reeks aannames en omstandigheden die ten tijde van de vooruitzichten plausibel werden geacht. Bovendien zijn de resultaten van de vooruitzichten die in dit verslag worden gepresenteerd, voorlopig van aard en kunnen zij afwijken van de uiteindelijke waarden, die in november 2012 worden gepubliceerd.

De internationale markt- en beleidsomgeving is gebaseerd op de *Landbouwvooruitzichten OESO-FAO 2012-2021*; deze zijn per september 2012 aangepast aan recentere macro-economische vooruitzichten. Van zeer grote invloed op de marktvooruitzichten zijn de groeivooruitzichten van het bbp in de EU (lichte daling in 2012, later gevolgd door economisch herstel), de verwachte waardevermindering van de euro gedurende de eerste drie jaar van de periode, gevolgd door een waardestijging in 2014 en 2015, alsmede een bijgewerkte versie van de wereldmarktvooruitzichten voor zuivelproducten van de OESO en de FAO, waarin de gevolgen van de droogte in de VS en in sommige Europese landen in 2012 zijn verdisconteerd. Als een van deze vooruitzichten of hypothesen niet uitkomt, zou dit de daarop gebaseerde vooruitzichten aanzienlijk beïnvloeden. Bovendien geldt net als voor ieder ander model voor de middellange tot lange termijn, dat de verwachtingen van grotere prijsschommelingen niet in het Aglink-Cosimo-model zijn opgenomen.

Op basis van deze vooruitzichten lijken de middellangetermijnvooruitzichten voor de zuivelmarkten gunstig. Steeds verdere toename van de wereldmarktvrage als gevolg van de wereldwijde bevolkingsgroei en economische groei, in combinatie met een toenemende voorkeur voor zuivelproducten (mede als gevolg van een groeiende consumptie per hoofd van de bevolking) worden naar verwachting de belangrijkste groeifactoren voor de zuivelsector. De blijvend grote vraag naar ingevoerde zuivelproducten, met name door de opkomende economieën, zal een positief effect hebben op de prijs van zuivelproducten, waardoor het

uitvoerpotentieel van de EU wordt vergroot. Niettemin zal het EU-marktaandeel van de meeste zuivelproducten naar verwachting enigszins afnemen omdat de uitvoer uit andere landen een hoger groeipercentage te zien zal geven.

De EU-melkproductie zal naar verwachting na 2012 gestaag blijven toenemen, maar minder sterk dan het potentiële groeicijfer dat op grond van de geleidelijke afschaffing van de melkquotaregeling zou kunnen worden verwacht (zie bijlage II, grafieken 3 en 4). De EU-melkproductie zal in de periode 2009-2022 naar verwachting cumulatief met ongeveer 8 % toenemen, terwijl aan zuivelfabrieken ongeveer 10 % meer melk zal worden geleverd. In het laatste jaar van de quotaregeling (2014-2015) zullen de EU-melkleveranties naar verwachting ongeveer 6 % onder de quota liggen. De gevolgen van het einde van de melkquotaregeling op de melkleveranties zullen naar verwachting in de EU in haar geheel beperkt blijven.

De vooruitzichten voor kaas en verse zuivelproducten zijn vrij positief (zie bijlage II, grafiek 5). De EU-productie van verse zuivelproducten (waaronder consumptiemelk, room, yoghurt enz.) zal naar verwachting tussen 2009 en 2022 met bijna 8 % stijgen, en de kaasproductie met bijna 10 %. De verwachte ontwikkeling van zowel de interne EU-vraag als die van de wereldmarkt lijkt positief, en hoewel de euro tegen de tweede helft van de betrokken periode weer sterker zal worden, kan een aanzienlijke vraag op de wereldmarkt een geleidelijke toename van de EU-uitvoer mogelijk maken. Als gevolg van de meer dynamische ontwikkelingen op de wereldmarkt zal de EU geleidelijk aan wereldmarktaandeel inboeten, hoewel zij in 2022 naar verwachting nog steeds ongeveer 31 % van de wereldexport voor haar rekening zal nemen.

De productie van vollemelkpoeder blijft in de EU op de korte termijn naar verwachting relatief stabiel (zie bijlage II, grafiek 6). De vooruitzichten voor de uitvoer op de middellange termijn zijn gunstig als gevolg van de toename van de vraag op de wereldmarkt, waarbij China de grootste toename veroorzaakt. Het aandeel van de EU in de wereldwijde uitvoer zal naar verwachting geleidelijk dalen tot 14 % in 2020 (van 25 % in 2009).

De EU-productie van mageremelkpoeder zal naar verwachting over de hele periode met ongeveer 28 % toenemen (zie bijlage II, grafiek 7). Een sterke wereldwijde invoervraag zou bijdragen tot een markt in evenwicht, doordat de vooruitzichten voor de uitvoer daardoor gunstig worden beïnvloed. Het wereldmarktaandeel van de EU zou in dat geval in 2022 bijna 31 % van de wereldwijde uitvoer uitmaken.

De vooruitzichten wijzen op een voordurende marktstabiliteit voor boter als gevolg van positieve marktomstandigheden in de betrokken periode, met prijzen die relatief hoog liggen en met een behoorlijke vraag in de EU (zie bijlage II, grafiek 8).

## **2. VLOTTE, GELEIDELIJKE AFSCHAFFING VAN DE MELKQUOTA**

### **2.1. Melkproductie in vergelijking tot quota**

In aansluiting op het besluit om de melkquota op 1 april 2008 met 2 % te verhogen, leidde de overeenkomst in verband met de gezondheidscontrole van november 2008 tot een jaarlijkse verhoging van de melkquota met 1 % gedurende vijf opeenvolgende jaren, met ingang van 1 april 2009, plus een aanpassing van de correctiefactor voor het vetgehalte, die resulteerde in

een feitelijke verhoging van de quota met nog eens 1 %. Er volgt nog één verhoging met 1 % (op 1 april 2013) voordat de quotaregeling op 1 april 2015 vervalt<sup>1</sup>.

De melkquota worden ieder jaar steeds minder relevant, aangezien de feitelijke melkproductie in de meeste lidstaten onder het quotum ligt. In het quotajaar 2010-2011 hebben slechts vijf lidstaten hun melkquotum overschreden, terwijl de totale productie van de EU 6 % onder het quotum lag. Volgens de kennisgevingen van de lidstaten wordt geraamd dat het quotajaar 2011-2012 is geëindigd met een hoeveelheid melkleveranties in de EU die 4,7 % minder bedroeg dan het quotum; slecht zes lidstaten hebben hun nationale quota overschreden (zie bijlage III). Het aantal lidstaten waarvan het quotum is overschreden, blijft echter beperkt en de betrokken surplusproductie vertegenwoordigt minder dan 0,2 % van alle geleverde of rechtstreeks verkochte melk.

Na een lichte inkrimping van de melkleveranties in 2009 hebben de gunstige melkprijzen af landbouwbedrijf en de goede weersomstandigheden gezorgd voor hogere productieniveaus in zowel 2010 als 2011. Toen de melkprijzen af landbouwbedrijf onder druk kwamen te staan door de toegenomen productie – niet alleen in de EU maar in alle melkleverende regio's in de wereld – reageerde de melkproductie in de daaropvolgende maanden met een vertraging. Die ontwikkelingen laten zien dat de productierespons langzamerhand vorm krijgt en begint te reageren op de signalen uit de markt, maar ook dat de weersomstandigheden een echte speler zijn op de zuivelmarkt.

Nu de melkquota steeds minder relevant worden, kan het melkaanbod van de EU beter worden afgestemd op de marktkansen, is de reactie van de landbouwers op prijssignalen minder vertekend en kan efficiencywinst worden geboekt door herstructureringen.

## **2.2. Prijsontwikkeling van de melkquota**

De prijs van melkquota moet in principe dalen als gevolg van het naderende einde van de quotaregeling; in de meeste lidstaten, waar de quotaprijs zeer laag of zelfs nihil is (zie bijlage IV), is dit feitelijk reeds het geval.

In de lidstaten waar de melkleveranties ver onder de quota liggen, is de quotumprijs reeds zeer laag of nihil, en worden geen fundamentele veranderingen verwacht vóór het einde van de quotaregeling.

In de lidstaten waar de melkleveranties dichtbij het quotum liggen, en in een beperkt aantal lidstaten waar de melkleveranties boven het quotum liggen, hangt de quotumprijs af van de verwachting of er al dan niet sprake zal zijn van een superheffing. Naar verwachting zal de aankoop van quota in de toekomst blijven dalen en uiteindelijk op nul uitkomen, met schommelingen door incidentele overproductie als gevolg van gunstige weersomstandigheden en lonende melkprijzen.

---

<sup>1</sup> Behalve voor Italië, waarvoor op 1 januari 2009 meteen een cumulatieve verhoging met 5 % is doorgevoerd.

### 3. SLOTOPMERKINGEN

De vooruitzichten voor de middellange en de lange termijn voor de zuivelsector komen overeen met de bevolkingsgroei en een voorkeur voor een westers voedingspatroon in opkomende economieën. Dit voorkomt echter niet dat zich op de korte termijn marktschommelingen voordoen. De prijsontwikkelingen vertonen sinds de bekendmaking van het eerste zachtelandingsverslag een trend in de richting van hogere prijsniveaus met enkele pieken en dalen op de curve. De huidige moeilijkheden die de melkveehouders in sommige, heviger door de prijsstijging van voeder getroffen gebieden te verduren hebben, kunnen niet verhelen dat het algemene beeld van de prijsontwikkeling in de zuivelsector positief is.

Op de langere termijn hangt het evenwicht tussen vraag en aanbod af van een groot aantal factoren, waaronder economische parameters en beleidsbeslissingen. In dit opzicht biedt het zogenaamde Zuivelpakket<sup>2</sup>, dat sinds 3 oktober 2012 volledig van toepassing is, marktdeelnemers in de zuivelbevoorradingketen instrumenten om hun aanbod af te stemmen op de marktvraag.

Zowel de ontwikkeling van de melkproductie ten opzichte van de melkquota als de neergaande ontwikkeling van de quotumprijzen wijzen erop dat de "zachte landing" volgens plan verloopt. In verreweg de meeste lidstaten zijn de quota niet langer relevant voor productiebeperking en ligt de quotumprijs al op nul of net daarboven.

Tegen de achtergrond van deze analyse is de Commissie van mening dat het bestaande kader niet hoeft te worden aangepast; dat kader heeft de melkproducenten immers sinds 2008 zekerheid geboden en blijkt een efficiënt hulpmiddel te zijn om een vlotte geleidelijke overgang naar een quotavrije omgeving te garanderen.

Afgezien van het concept "zachte landing" als zodanig, zijn door sommigen, met name in het kader van het einde van de quotaregeling, zorgen geuit over plattelandsgebieden waar de zuivelproductie een centrale rol speelt. In dit opzicht biedt het opnemen van de zuivelsector in de zogenaamde "nieuwe uitdagingen", die onder de tweede pijler van het GLB vallen, de melkveehouders de nodige verdere ondersteuning bij de voorbereiding op het einde van de quotaregeling.

De voorstellen tot hervorming van het GLB bevatten instrumenten die de potentiële effecten zouden kunnen verzachten. Verder heeft de Commissie een openbare aanbesteding uitgeschreven voor een analyse van de zuivelsector vanaf 2015 door onafhankelijke deskundigen, en zij zal tegen 30 juni 2014 verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de concrete werking van de bepalingen van het Zuivelpakket<sup>3</sup> door met name na te gaan wat de effecten zijn op de melkproducenten en de melkproductie in achterstandsgebieden in het licht van de algemene doelstelling om de productie in deze gebieden te handhaven, alsook welke initiatieven kunnen worden genomen om de landbouwers ertoe aan te zetten gezamenlijke productieovereenkomsten te sluiten.

---

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 261/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft.

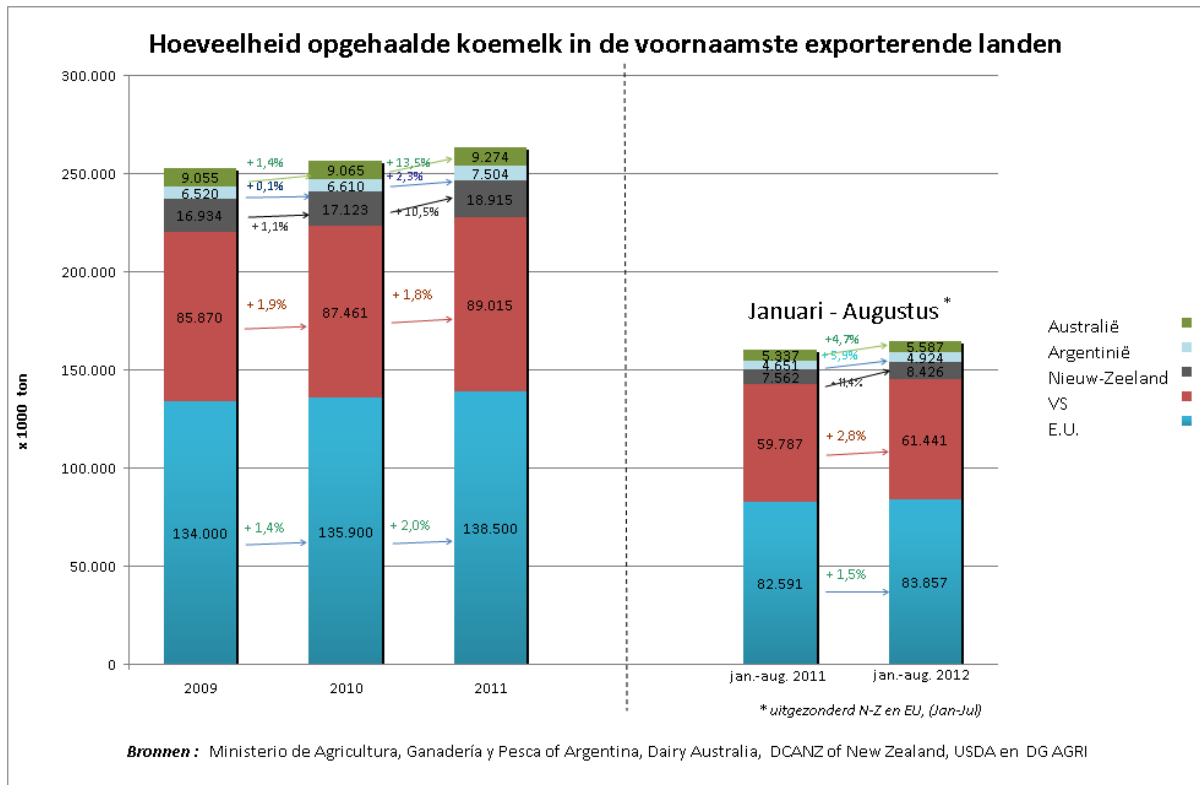
<sup>3</sup> Zie artikel 184, punt 9, van de integrale GMO-verordening, Verordening (EG) nr. 1234/2007, welk punt daarin is ingevoegd bij de zogenaamde Zuivelpakketverordening, Verordening (EG) nr. 261/2012.



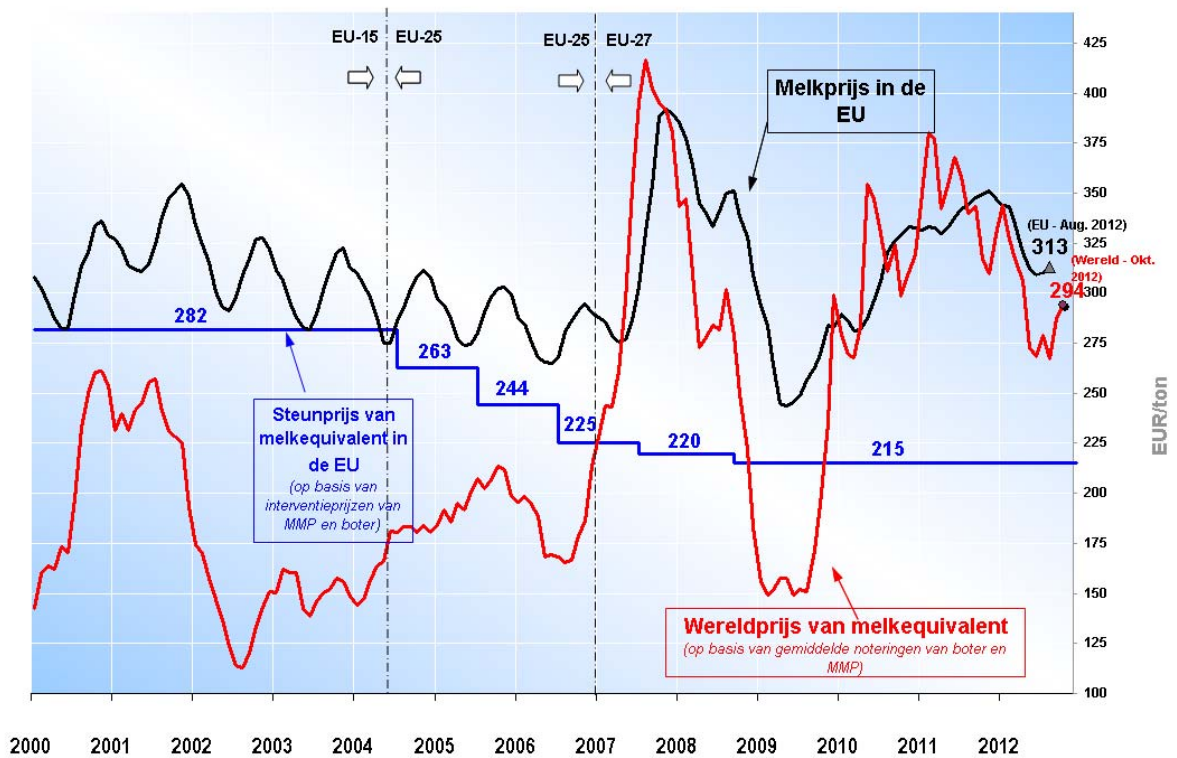
- Bijlagen:
- I. Ontwikkeling van de melkproductie en de melkprijs
  - II. Vooruitzichten voor de zuivelsector op de middellange termijn
  - III. Melkproductie ten opzichte van quota
  - IV. Prijsontwikkeling van de EU-melkquota

# BIJLAGE I. ONTWIKKELING VAN DE MELKPRODUCTIE EN DE MELKPRIJS

Grafiek 1 Ontwikkeling van de melkophaling

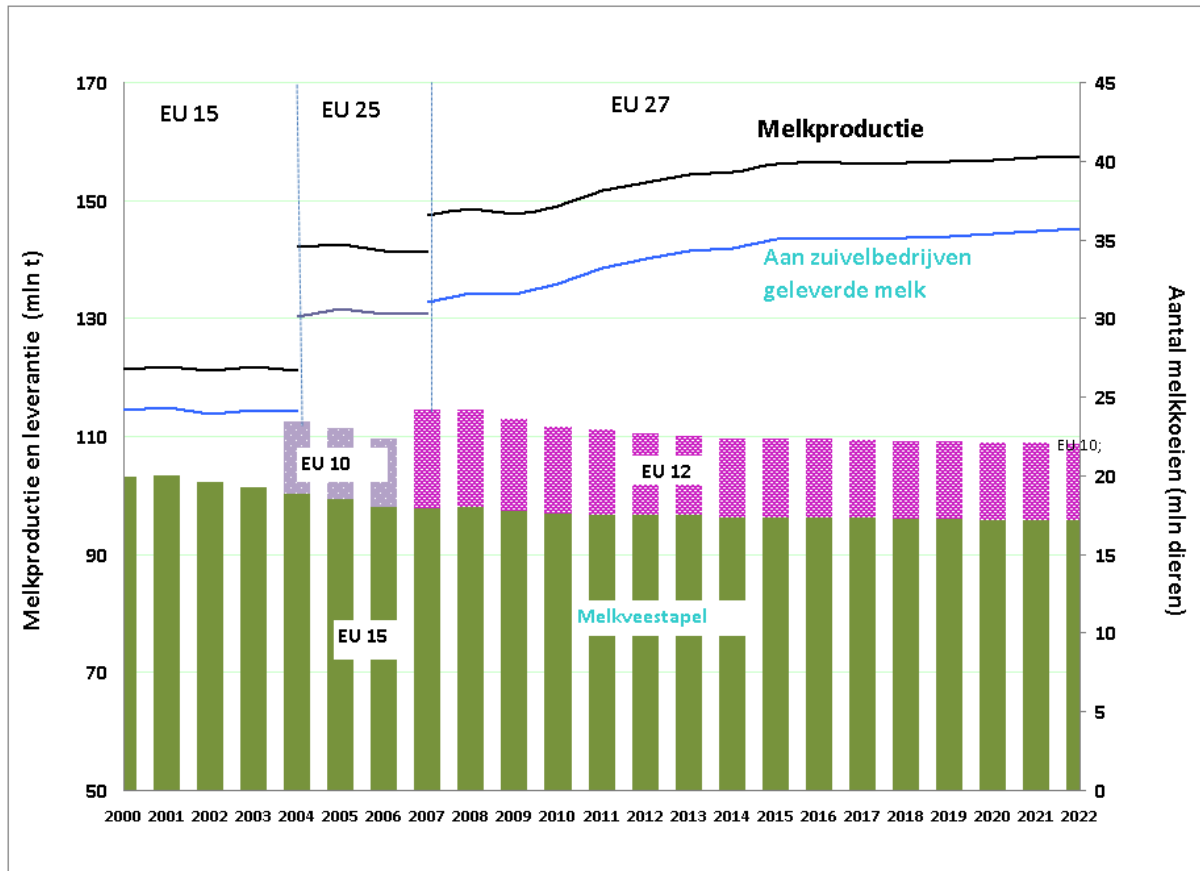


Grafiek 2 Ontwikkeling van de melkrijzen

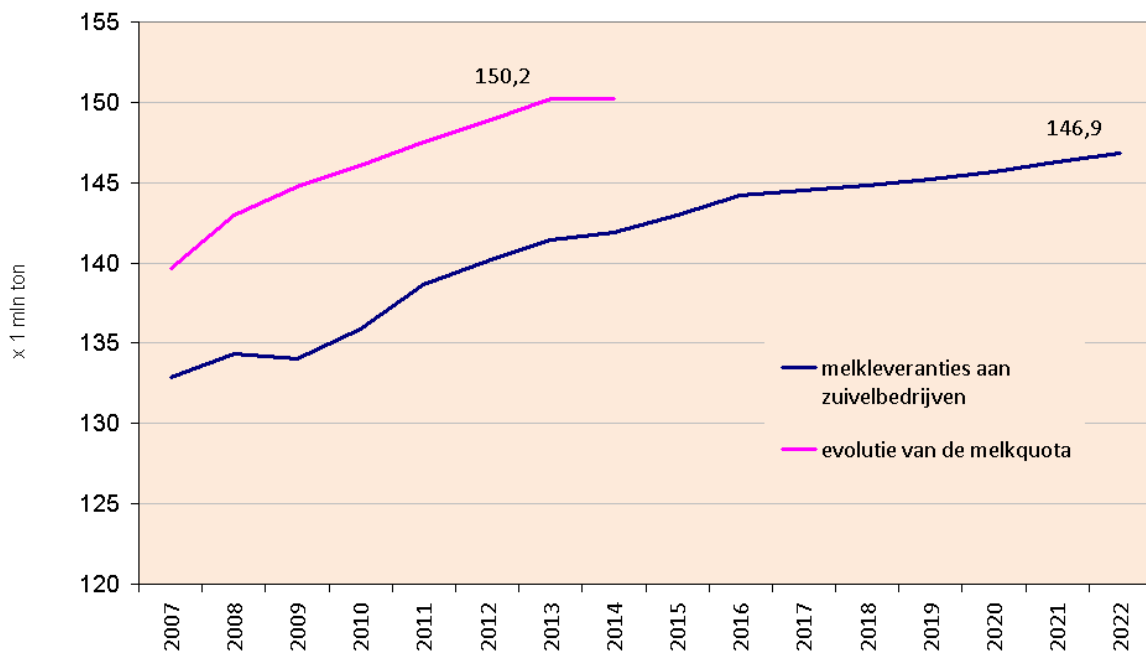


**BIJLAGE II. VOORUITZICHTEN VOOR DE ZUIVELSECTOR OP DE  
MIDDELLANGE TERMIJN**

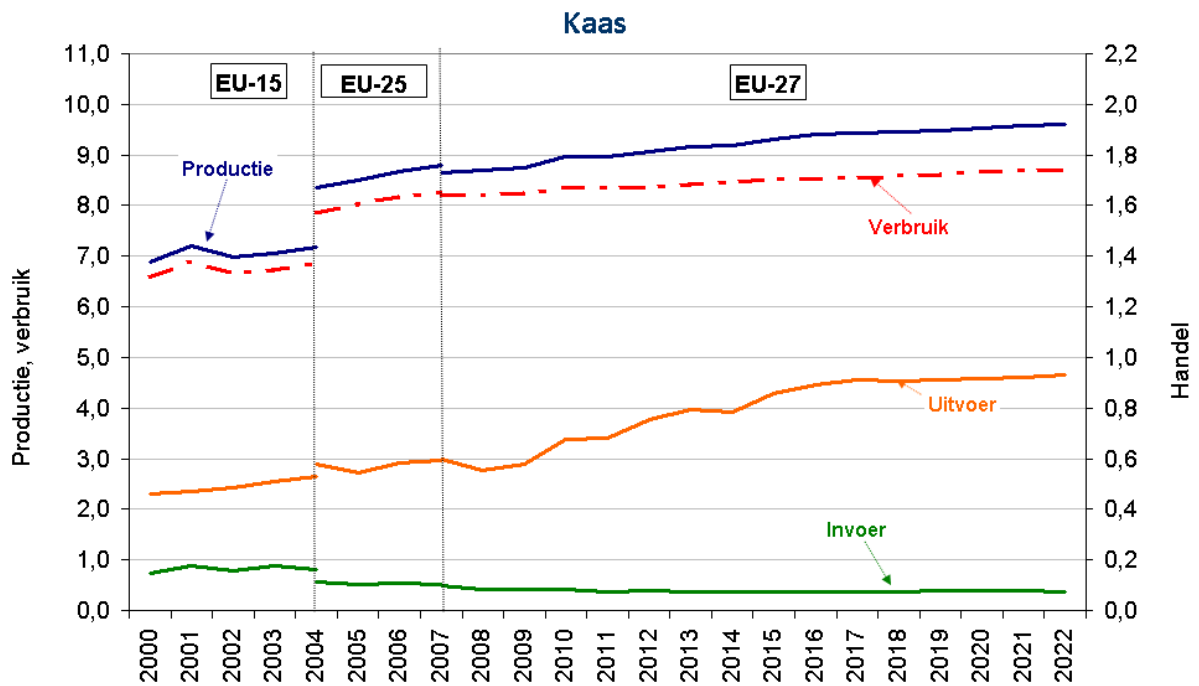
**Grafiek 3**      **Ontwikkeling van het aanbod van koemelk en de melkveestapel 2000-2022**



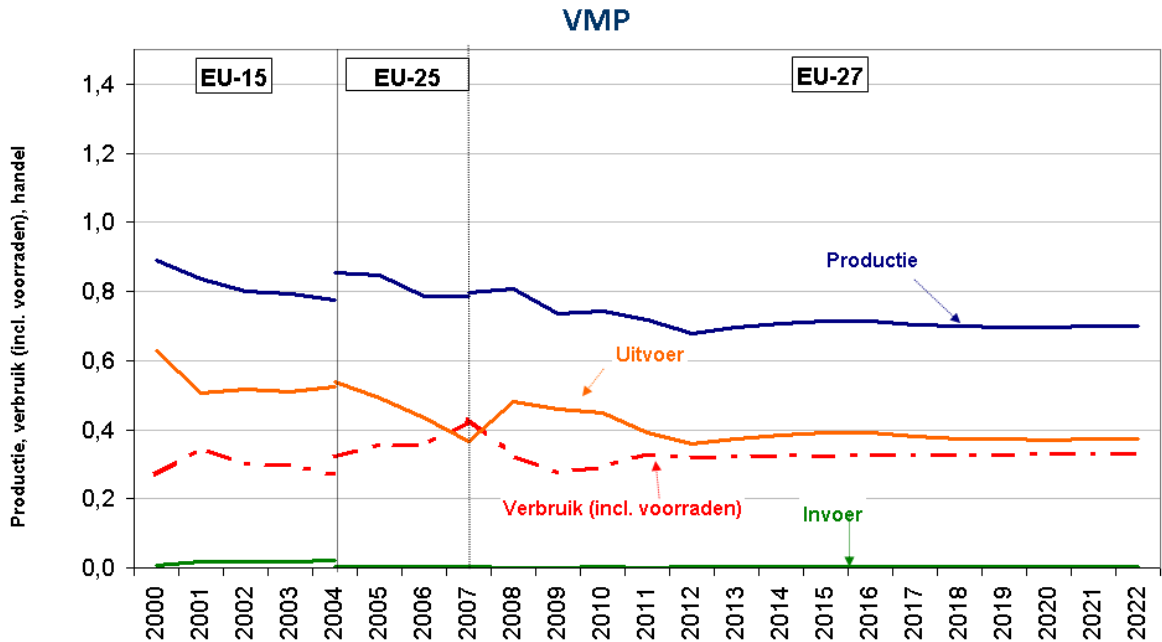
**Grafiek 4**      **Melkleveranties en quotagebruik voor koemelk**



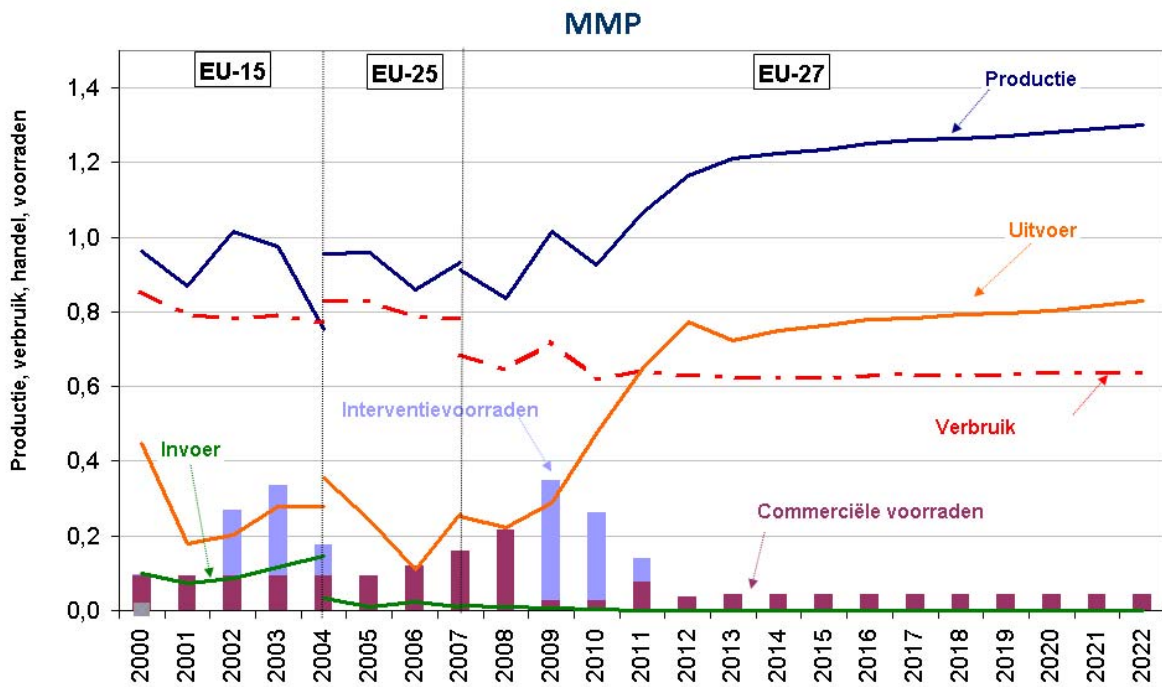
Grafiek 5 Ontwikkeling van de kaasmarkt 2000-2022



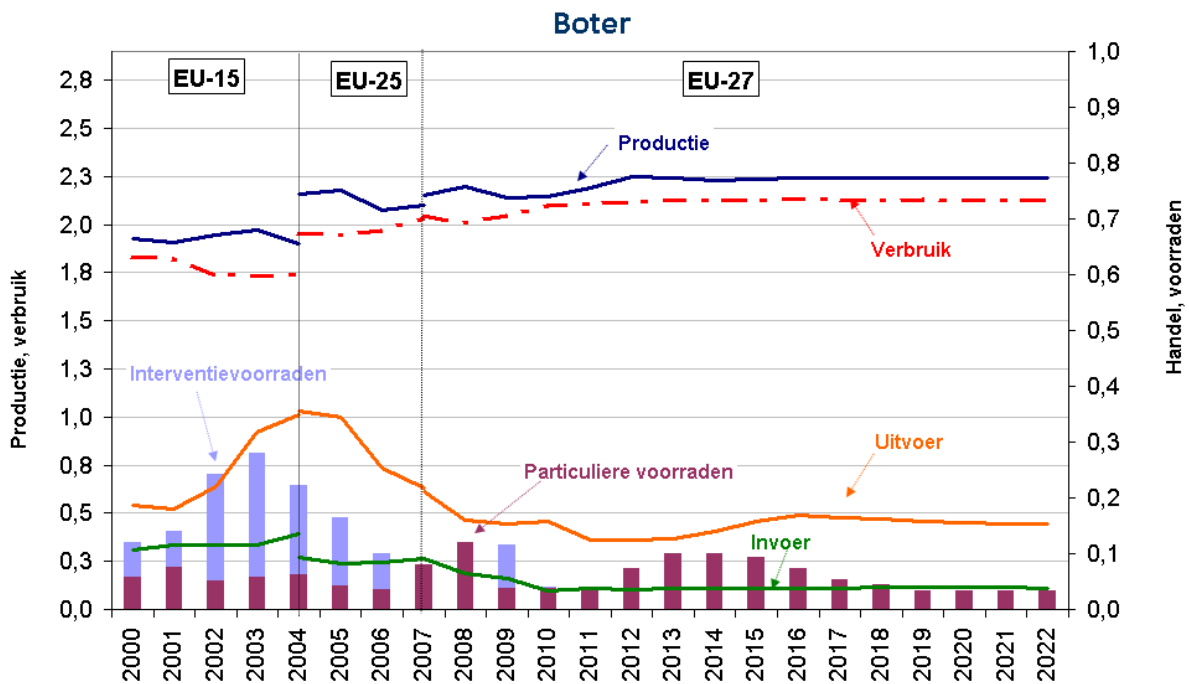
Grafiek 6 Ontwikkeling van de vollemelkpoedermarkt 2000-2022



Grafiek 7 Ontwikkeling van de mageremelkpoedermarkt 2000-2022

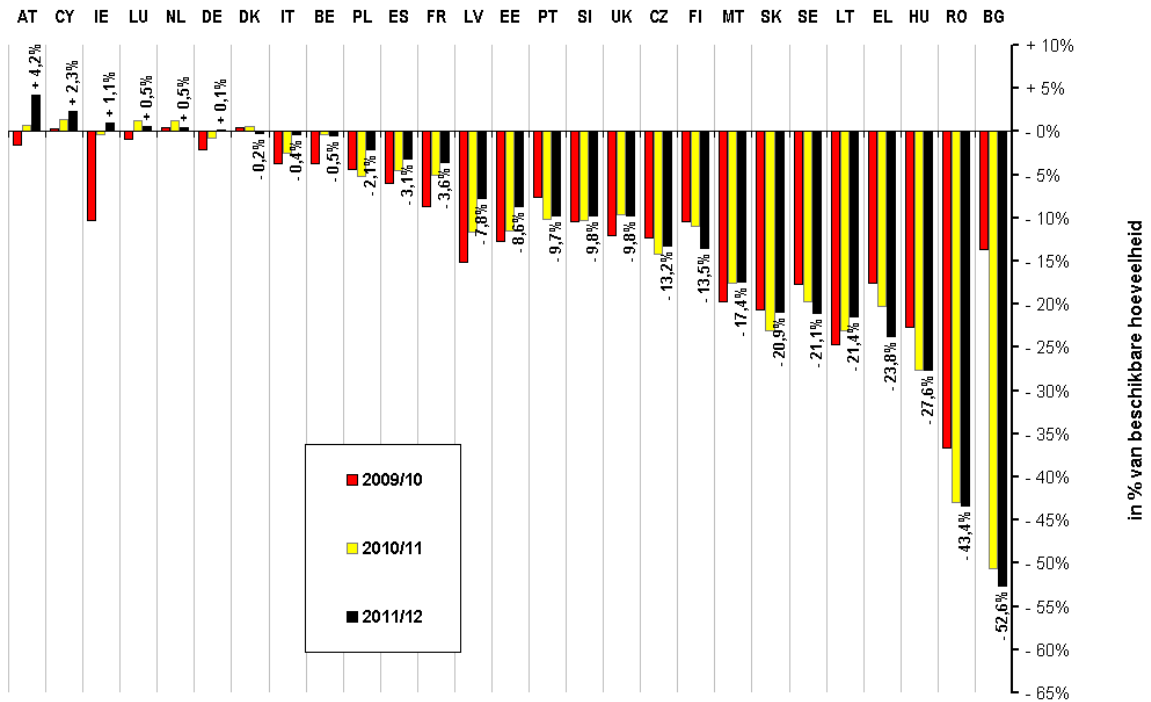


Grafiek 8 Ontwikkeling van de botermarkt 2000-2022

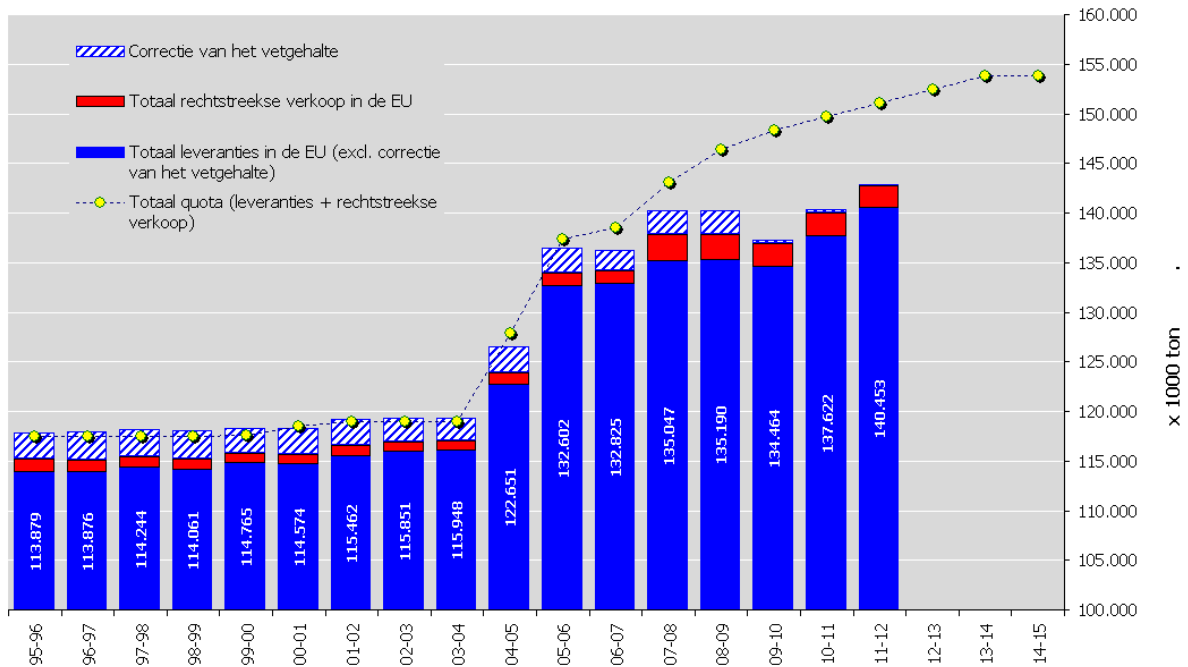


## BIJLAGE III. MELKPRODUCTIE TEN OPZICHTE VAN QUOTA

### EU-leveranties / Overschrijding/onderbenutting (in % van quota)



### Evolutie van melkleveranties en rechtstreekse verkoop t.o.v. quota in de EU



## BIJLAGE IV. PRIJSONTWIKKELING VAN DE EU-MELKQUOTA

