

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.7.2009
COM(2009) 385 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Situatie op de zuivelmarkt in 2009

{SEC(2009) 1050}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Situatie op de zuivelmarkt in 2009

OPDRACHT:

In de conclusies van de Europese Raad van juni staat: "De Europese Raad heeft van gedachten gewisseld over de huidige situatie op de markt voor zuivelproducten. Hij heeft de Commissie verzocht binnen twee maanden de resultaten van een grondige marktstudie voor te leggen, met mogelijke maatregelen om de markt voor zuivelproducten te stabiliseren. De uitkomst van de check-up moet hierbij in aanmerking worden genomen."

ACHTERGROND:

De situatie op de melkmarkt is in de afgelopen twaalf maanden dramatisch verslechterd. Na de prijspijs in 2007 en de scherpe stijging van de voedselprijzen geeft de prijsevolutie inmiddels een scherp dalende curve te zien die inhakt op het inkomen van de melkproducenten. De prijzen voor aan de zuivelbedrijven geleverde melk zijn gedaald van 30-40 c/l tot een gewogen gemiddelde voor de EU-27 van 24 c/l, waarbij moet worden vermeld dat een groot aantal producenten maar 20-21 c/l krijgt of zelfs nog minder. Dit heeft tot grote onrust bij de melkproducenten gezorgd, met talrijke demonstraties tot gevolg.

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt het hervormingsproces voor de zuivelsector beschreven tot aan de gezondheidscontrole. De resultaten van de gezondheidscontrole, aldus heeft de Europese Raad vastgesteld, moeten als basis dienen voor de bestudering van verdere maatregelen. De mededeling omvat een analyse van de situatie op de interne en de internationale markt, een samenvatting van de marktondersteunende maatregelen van de Commissie, andere instrumenten die de Commissie en de lidstaten ter beschikking staan in het kader van de bestaande regelgeving en opties voor verdere maatregelen en besprekingen. De mededeling gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie waarin uitvoeriger op de thematiek wordt ingegaan.

2. HET HERVORMINGSPROCES

2.1 Agenda 2000 en de GLB-hervorming van 2003

De hervorming van de zuivelsector heeft net als de algemene GLB-hervorming tot doel de productie marktgericht te maken. Daarom werden de interventie maatregelen gherdefinieerd aan de hand van een geleidelijke invoering van lagere interventieprijzen. Ter compensatie werd 5 miljard euro onder de melkproducenten verdeeld in de vorm van rechtstreekse productiegebonden inkomenssteun. Dat bedrag is inmiddels volledig ontkoppeld en wordt slechts betaald als de voorwaarden op het gebied van milieu en de gezondheid van mens en dier in acht worden genomen (de zogenaamde "randvoorwaarden"). Bovendien werd de interventiehoeveelheid (de marktoverschotten die de Gemeenschap tegen vaste prijzen aankoopt) beperkt tot 30 000 ton boter en 109 000 ton magere melkpoeder per jaar. Mocht de marktsituatie dat vergen, dan kan de Commissie echter grotere hoeveelheden in interventie nemen. Tot slot werden de melkquota met 1,5 % verhoogd (voor sommige lidstaten al op kortere termijn en met een hoger percentage) en werd de geldigheidsduur van deze quota tot 31 maart 2015 verlengd.

Al deze maatregelen hadden tot doel de versterking van de concurrentie te ondersteunen en de melkproducenten te helpen zich voor te bereiden op de toekomstige uitdagingen op internationaal vlak en hun tegelijkertijd inkomenssteun te verlenen in de vorm van rechtstreekse betalingen.

2.2 Gezondheidscontrole

Naar aanleiding van de mededeling van de Commissie inzake de gezondheidscontrole en in afwachting van de definitieve beslissingen naar aanleiding van die controle kwam de Raad onder forse druk te staan om de productiemogelijkheden te vergroten. Resultaat was een verhoging van de quota met 2 %. De resultaten van de gezondheidscontrole bevestigden de logica van de hervormingen die sinds 1992 werden ingevoerd. De melkquota verstrijken in 2015. Met het oog op een gecontroleerde, geleidelijke afschaffing en een "zachte landing" nadien worden de quota van 2009 tot 2013 jaarlijks met 1 % verhoogd en geldt een aanvullende maatregel (reductie vetcorrectie) die het productiepotentieel nog vergroot. Idealiter zou een "zachte landing" moeten inhouden dat de waarde van de quota geleidelijk afbrokkelt tot op 1 april 2015 niet meer dan nul overblijft. In een aantal lidstaten die hun quota niet volmaken, ligt de waarde al op of onder nul. Bovendien werd steun voor de herstructurering van de zuivelsector onder de tweede pijler van het GLB al als aanvullende prioriteit aangemerkt. Hierdoor kunnen de lidstaten extra financiële middelen uit de modulatie gebruiken om de melkproducenten in de aanloop naar de definitieve afschaffing van de quota te steunen.

Tot slot werd afgesproken dat de Commissie tegen december 2010 en december 2012 twee marktverslagen zal overleggen waarin wordt nagegaan of verdere maatregelen nodig zijn om de "zachte landing" te verzekeren, zonder dat de geleidelijke afschaffing van de quota op de helling wordt gezet.

3. MARKTSITUATIE

3.1 Marktsituatie tot juli 2009

De communautaire melkproductie is niet gestegen na de verschillende quotaverhogingen. Geraamd wordt dat de totale hoeveelheid melk die tot 31 maart 2009 is geproduceerd, 4,2 % onder het totale quotum ligt. Zowel op de interne als op de wereldmarkt is de vraag echter afgenomen. De daling van de vraag in de EU was vooral voelbaar op de markt voor kwaliteitsproducten als kaas, wat bijzonder belangrijk is aangezien meer dan 40 % van de in de EU geproduceerde melk tot kaas wordt verwerkt.

De ontwikkeling op de wereldmarkt geeft grote schommelingen te zien aangezien de verhandelde hoeveelheid in vergelijking tot de totale productie en consumptie klein uitvalt. De prijzen op de wereldmarkten zijn fors gedaald als gevolg van een combinatie van twee factoren: de toegenomen productie van andere leveranciers (Nieuw-Zeeland, Australië, Argentinië, Brazilië en tot voor kort ook de VS) en de daling van de mondiale vraag als gevolg van de economische crisis.

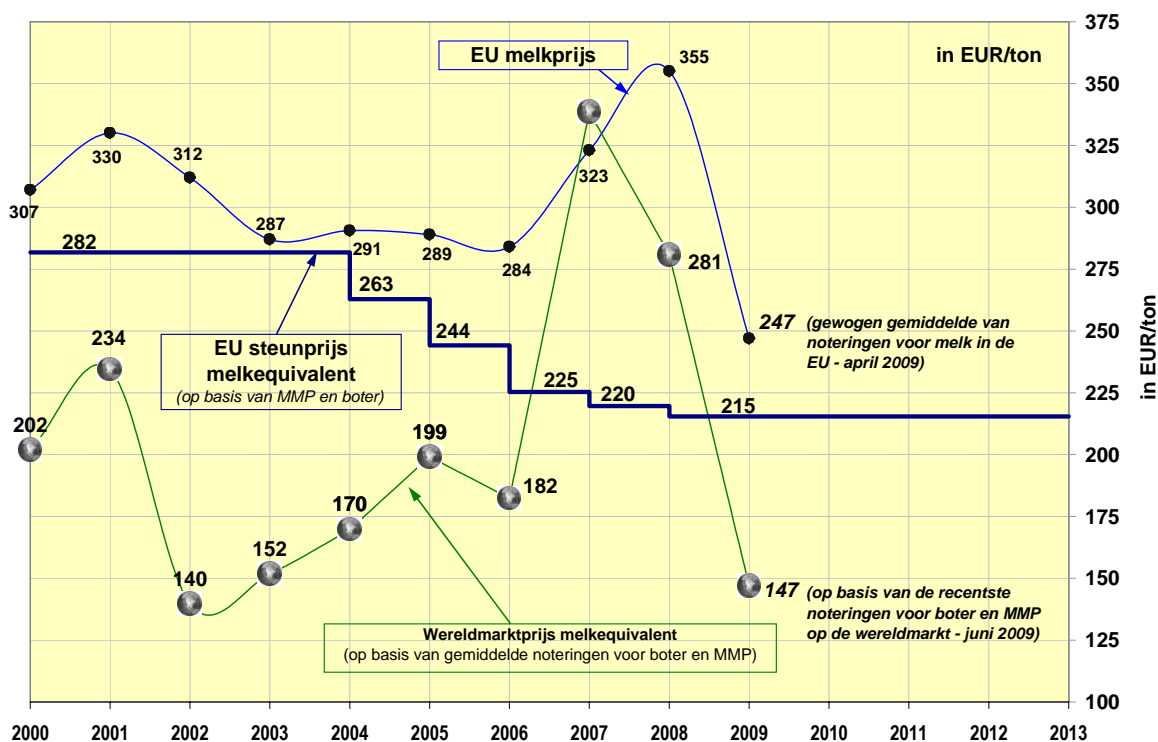
De daling van de vraag in de EU en de instortende wereldmarktprijzen hebben de marktprijzen in de EU rechtstreeks beïnvloed. Als gevolg daarvan zijn de melkprijzen gedaald richting 21 c/l en in sommige lidstaten zelf nog lager (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer details).

3.2 EU-prijzen

In 2007 klommen de wereldmarktprijzen tot ver boven het niveau van de EU-interventie en evolueerden de prijzen in de EU overeenkomstig. In de tweede helft van 2008 daalden de

prijzen op de wereldmarkt, nog versterkt door de zwakke dollar, tot onder de niveaus voor EU-interventie en sleurden de communautaire prijzen in hun kielzog mee. Om een nog verdere duik van de communautaire prijzen te voorkomen, paste de Commissie steunmaatregelen toe.

In de EU hebben de gemiddelde prijzen voor rauwe melk altijd licht boven de steunprijs voor melkequivalent gelegen (die grafiek hieronder). De verlaging van de interventieprijs heeft na de hervorming van 2003 nauwelijks invloed gehad en de prijzen zijn in 2007/8 significant gestegen. Niettemin is de markt als gevolg van de huidige lagere vraag verstoord en zijn de prijzen richting steunprijs voor melkequivalent gedaald tot een niveau dat veel lager ligt dan vóór de hervorming van 2003.



Niettemin slagen de producenten erin om tegen de huidige gemiddelde EU-melkprijs van ca. 24 c/l (met grote schommelingen tussen de lidstaten) hun variabele kosten te dekken. Aangezien voeder, meststoffen en andere productiemiddelen aan het begin van het jaar werden ingekocht en gras nog altijd ruim beschikbaar is in tal van regio's, blijven de landbouwers melk produceren om een hoger aandeel van hun vaste kosten te dekken. Veel producenten slagen daar echter niet in.

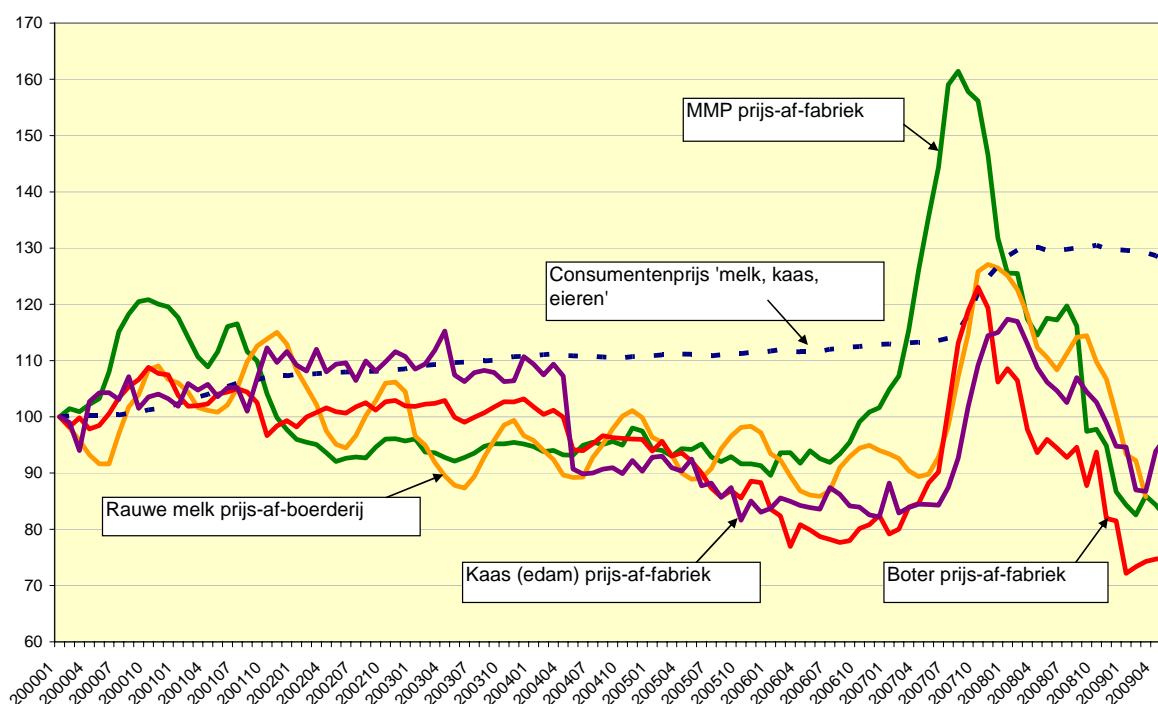
3.3 Consumentenprijzen versus producentenprijzen

De forse stijging van de grondstoffenprijzen in de tweede helft van 2007 heeft geleid tot een snelle toename van de prijzen voor de melkproducenten en tot sterk gestegen consumentenprijzen, die piekten in het voorjaar van 2008. Waar deze prijsevoluties nog hand in hand gingen, daar kwam de scherpe daling van de prijzen voor melk en zuivelgrondstoffen sinds eind 2007 (-39 % voor boter, -49 % voor MMP, -18 % voor kaas, -31 % voor melk) slechts zeer beperkt tot uiting in de prijzen die de consument voor zuivel moest betalen (-2 %). Deze asymmetrische verhouding tussen consumentenprijs en prijs-af-fabriek is nog opvallender wanneer ze over een langere periode wordt beoordeeld: hoewel de prijzen-af-fabriek inmiddels zijn gedaald tot onder de niveaus van vóór de prijsstijgingen,

blijven de consumentenprijzen voor zuivel hoog (meer dan 14 % hoger dan de niveaus van vóór de prijsstijging).

Het feit dat de consumentenprijzen voor melk stabiel zijn gebleven terwijl de prijzen voor rauwe melk en de prijzen-af-fabriek zijn gedaald, kan verschillende oorzaken hebben aangezien melk maar één kostenaandeel in de consumentenprijs voor zuivel vormt. Toch blijkt uit de omvang, de duur en de asymmetrie van de neerwaartse aanpassing van de consumentenprijzen voor zuivel – die in sommige lidstaten uitermate geprononceerd is – dat de zuivelbevoorradingsketen in de EU niet efficiënt werkt. Het niet-doorrekenen van lagere prijzen aan de consument remt het aantrekken van de vraag naar zuivelproducenten af en belet de zuivelsector zich gestaag te herstellen. Deze situatie werpt ernstige vragen op over de verdeling van toegevoegde waarde tussen de landbouwers, de melkverwerkende bedrijven, de zuivelsector en de kleinhandel.

Grafiek 2 Ontwikkeling van de prijsindex in verschillende fasen van de zuivelbevoorradingsketen in de EU (jan 2000=100)



Opmerking: De consumentenprijs voor boter is niet verwerkt in de consumentenprijzen voor de categorie “melk, kaas en eieren”.

Om de doeltreffendheid en de efficiëntie van de zuivelbevoorradingsketen te verbeteren, is het van het grootste belang het concurrentievermogen van deze keten op te krikken, de scherpe daling van de producentenprijzen te milderen en te waarborgen dat de prijsontwikkelingen aan de eindconsument worden doorgerekend. Hiertoe zullen bepaalde problemen moeten worden aangepakt, zoals het gebrek aan omvattende en betrouwbare gegevens over prijzen en marges in de hele voedingsketen. Een belangrijke eerste fase in het vaststellen van adequate maatregelen om de efficiëntie van de zuivelbevoorradingsketen te verbeteren en een billijke behandeling van elke schakel daarvan te garanderen, kan erin bestaan te zorgen voor meer transparantie en voor een beter inzicht in de verdeling van toegevoegde waarde, de doorrekening van prijzen en de structurele factoren (zie punt 10). Een dergelijke aanpak zou op zijn beurt het respectieve gewicht van de verschillende schakels helpen te versterken.

3.4 Marktontwikkelingen: korte/middellange termijn

De vooruitzichten op korte termijn blijven in het teken van de economische crisis staan. Voor kaas en verse zuivel waaraan waarde is toegevoegd, worden zij bepaald door de vraagkrimp op de interne en de wereldmarkt - met een daling van de productie in 2009 en marginale verbeteringen in 2010 als gevolg van een gering herstel van de vraag. Aangezien noch voor de interne, noch voor de wereldmarktprijzen een voldoende remonte op korte termijn wordt verwacht, zullen de interventievoorraden voor boter en MMP in 2009 en 2010 naar alle waarschijnlijkheid verder worden aangevuld. Uitvoerrestituties kunnen voorlopig bijdragen tot het herstel van het evenwicht op de interne markt, maar het exportpotentieel van de EU staat tegelijkertijd onder druk van de zwakke mondiale vraag en de sterke concurrentie van lager geprijsde producten uit andere exportlanden.

De vooruitzichten voor de situatie van de communautaire zuivelsector op middellange en lange termijn worden positief ingeschat in het licht van het uiteindelijke economische herstel en de daarmee gepaard gaande toename van de vraag naar zuivel met een hogere toegevoegde waarde.

4. DE VRAAG

4.1 Maatregelen van de Commissie: marktondersteuning

De Commissie heeft in het vooruitzicht van de verwachte seizoensgebonden toename van de melkleveringen in de eerste helft van het jaar, de ernst van de situatie op de melkmarkt snel onder ogen gezien en vervolgens besloten tot een proactief steunbeleid dat bestaat uit de onderstaande elementen.

a) Steun voor de particuliere opslag van boter: twee maanden eerder dan gebruikelijk van start gegaan. De regeling geldt vanaf 15 augustus. Tegen 28 juni was 105 800 ton opgeslagen, d.w.z. 14 000 ton minder dan in 2008.

b) Uitvoerrestituties: op 23 januari (volledig overeenkomstig de internationale verbintenissen van de EU) opnieuw ingesteld voor alle zuivelgrondstoffen met de gebruikelijke bestemmingen. Dankzij de invoering van de restituties is de EU erin geslaagd het uitvoerniveau op hetzelfde niveau te houden als vorig jaar. Niettemin zijn in juni veel minder uitvoercertificaten aangevraagd, wat kan wijzen op een verdere verslapping van de vraag op de wereldmarkt.

c) Interventieaankopen: op 1 maart opgestart voor boter en MMP:

- Inmiddels is 81 900 ton boter aangekocht, d.w.z. ca. 8 % van de boterproductie in de periode januari-juni. Boven de vastgestelde drempel van 30 000 ton (voor aankopen tegen de vaste prijs) werden aanbiedingen aanvaard tot een maximumprijs van 99,2 % van de vastgestelde referentieprijs van 2 218 euro per ton.
- Er is 231 000 ton MMP aangekocht, d.w.z. ca. 43,5 % van de MMP-productie in de periode januari-juni 2009. Boven de vastgestelde drempel van 109 000 ton (voor aankopen tegen de vaste prijs) werden aanbiedingen aanvaard tot een maximumprijs van 98,9 % van de vastgestelde referentieprijs van 1 698 euro per ton. Bovendien is de betalingstermijn met 2 tot 3 maanden vervoegd.

De botervoorraden (81 900 ton) en de voorraden MMP (203 000 ton) stemmen overeen met respectievelijk 1,1 % en 1,8 % van de melkproductie in de EU.

4.2 Gevolgen voor de begroting

De kostprijs van de genomen maatregelen wordt geraamd op 350 miljoen euro. Het leeuwendeel van deze uitgaven is nog niet betaald (onder meer vanwege het tijdsverloop tussen de afgifte van de certificaten en de uitbetaling van de restituties). Naar raming zal de kostprijs van de maatregelen, inclusief de verlengde interventie (zie punt 5), meer dan 600 miljoen euro bedragen.

4.3 Andere maatregelen voor de ondersteuning van de afzet van de melkproductie

a) Handelsnormen

Overeenkomstig de communautaire regelgeving moeten zuivelproducten (inclusief melk, boter, room, wei, yoghurt en kaas) voor 100 % op melk zijn gebaseerd. Substituten, zoals zogenaamde “analoge” kaas of “analoog” roomijs waarin melkvet is vervangen door plantaardige oliën, knagen aan het marktaandeel van zuivelproducten.

De lidstaten moeten de omschrijvingen van zuivelproducten aanscherpen om verdere schade aan de zuivelmarkt te voorkomen.

b) Andere maatregelen

De schoolmelkregeling is onlangs vereenvoudigd en uitgebreid tot middelbare scholen. Bovendien is het gamma producten dat ervoor in aanmerking komt, vergroot. Wat dat laatste punt betreft, wordt momenteel bekeken hoe de regeling aantrekkelijker kan worden gemaakt door, bijvoorbeeld, producten op te nemen met een gehalte aan melk van 75 % en aan fruit van 25 %. Met betrekking tot steun voor MMP voor voederdoeleinden is uit de analyse gebleken dat een dergelijke productiesteun economisch niet kan worden gerechtvaardigd (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer details).

5. ANDERE MAATREGELEN VAN DE COMMISSIE TER ONDERSTEUNING VAN MELKPRODUCENTEN EN ANDERE LANDBOUWERS

a) Vervroegde uitbetaling van rechtstreekse betalingen

De Commissie verleent toestemming aan de lidstaten om tot 70 % van de rechtstreekse betalingen met ingang van 16 oktober (in plaats van 1 december) uit te betalen. Bovendien mogen de lidstaten de-minimissteun of leningen tegen marktvoorwaarden verstrekken om melkproducenten met liquiditeitsproblemen te helpen.

b) Afzetbevordering

De Commissie zal aan een in juli te houden beheerscomité voorstellen dat een extra reeks programma's voor de afzetbevordering van zuivel op de interne markt wordt overgelegd. Deze programma's moeten uiterlijk op 30 september aan de lidstaten worden overgelegd en uiterlijk op 15 oktober aan de Commissie worden toegezonden. Uiterlijk op 15 december volgt dan het besluit van de Commissie (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer details).

c) Interventie

Op 13 juli heeft de Commissie een voorstel ingediend om de interventieaankopen van boter en MMP na augustus tijdelijk voort te zetten in 2009/10 en eventueel in 2010/11.

De producten blijven in de interventievoorraden tot de interne of de wereldmarkt in staat is deze zonder verstoringen te absorberen.

d) Particuliere opslag

De particuliere opslag wordt tot na 15 augustus verlengd.

e) Restituties

De Commissie blijft zolang dat nodig is restituties verlenen aan de hand van objectieve criteria en met inachtneming van de lopende internationale onderhandelingen.

f) Kwartaalverslag

De Commissie zal elk kwartaal verslag over de zuivelmarkt uitbrengen aan de Raad.

6. GLB-BEGROTING 2010

In het voorontwerp van begroting voor 2010 is een theoretische marge van 1000 miljoen euro ingebouwd voor marktmaatregelen en rechtstreekse steun, maar 300 miljoen euro daarvan moet overeenkomstig de beginselen van gezond begrotingsbeheer onder het submaximum blijven. De Raad en het Europees Parlement beslissen later dit jaar over de definitieve begroting voor 2010 en het gebruik van de 2 400 miljoen euro in het kader van het Europees economisch herstelplan. In het herstelplan is al bepaald dat in 2010 een extra bedrag van 420 miljoen euro onder begrotingsonderdeel 2 moet worden geormerkt voor plattelandsontwikkeling, inclusief maatregelen voor de herstructurering van de zuivelsector.

De mogelijkheden om in het begrotingsjaar 2010 nieuwe maatregelen in de zuivelsector te financieren lijken bijgevolg zeer beperkt. In het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure in het najaar zal de Commissie vanzelfsprekend alle gevolgen voor de begroting van 2010 nagaan in de nota van wijzigingen betreffende de landbouwuitgaven. Voor het begrotingsjaar 2011 gelden dezelfde beperkingen, voornamelijk als gevolg van de geleidelijke invoering van de rechtstreekse steun in de EU-12.

7. MAATREGELEN TOT BEPERKING VAN HET AANBOD

7.1 Wijziging van de quotaregeling

Veranderingen aan de quotaregeling zijn niet mogelijk aangezien hiermee zou worden ingegaan tegen de resultaten van de uitvoerig besproken gezondheidscontrole. Ideeën als een quotaverlaging met 5 % of een bevrozing van de quotaverhogingen zijn derhalve uitgesloten. Dergelijke maatregelen zouden overigens geen onmiddellijk effect sorteren, aangezien ze vanwege de gelegitimeerde verwachtingen van de producenten niet vóór het begin van het nieuwe quotajaar (1 april 2010) kunnen worden toegepast.

7.2 Beheer van de quota op het niveau van de individuele producent

Dankzij de grote mate van subsidiariteit die in de quotaregeling is ingebouwd, kunnen de lidstaten de nationale quota op basis van objectieve criteria en hun specifieke behoeften en structuren beheren (zie het werkdokument van de diensten van de Commissie).

Wat individuele quota-aanvragen op grond van de bestaande Gemeenschapsregelgeving betreft, gelden de volgende twee scenario's:

- 1) bij overschrijding van het nationale quotum mag de lidstaat het overschot van de door de producenten betaalde bijdragen gebruiken voor de financiering van vrijwillige uittrekking uit de melkproductie of dit overschot over prioritaire groepen verdelen, maar
- 2) wanneer het nationale quotum niet wordt overschreden, worden de door de lidstaten geïnde voorschotten terugbetaald aan de individuele producenten.

Een optie zou erin bestaan om de lidstaten tijdelijk de mogelijkheid te geven de geïnde voorschotten ook in het tweede geval te gebruiken. Lidstaten kunnen zo een rem zetten op de productie door producenten die hun individuele quota overschrijden, te bestraffen en de herstructurering van de zuivelsector te bevorderen. De Commissie zal nadenken over de meest efficiënte uitvoering hiervan.

7.3 EU-regeling voor het slachten van koeien

De meest directe manier om het aanbod te verlagen is de productie te voorkomen door het koeienbeslag te reduceren (niet noodzakelijkerwijs met hele bestanden). Een onmiddellijk effect van deze maatregelen kan alleen maar worden bereikt door de slacht van de koeien met EU-subsidies te steunen. Het zal moeilijk zijn om dergelijke uitgaven tegenover de belastingbetaler te rechtvaardigen (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer details).

8. INKOMENSONDERSTEUNENDE MAATREGELEN

8.1 Verhoging van de interventieprijzen

Voor het eerst sinds 2003 liggen de marktprijzen momenteel op het niveau van de laagste interventieprijzen die in het kader van Agenda 2000 en de hervorming van 2003 werd vastgesteld. Het verhogen van de interventieprijzen is echter geen optie. Een dergelijk beleid zou haaks staan op de GLB-hervormingen van de afgelopen 15 jaar, die tot doel hadden de marktgerichtheid te verbeteren en te garanderen dat de verlaagde interventieprijzen als een veiligheidsnet voor uitzonderlijke omstandigheden zouden werken in plaats van als permanent marktinstrument. Bovendien zou worden afgeweken van de koers in de gezondheidscontrole, aangezien dergelijke maatregelen zouden leiden tot een verhoging van de waarde van de quota in plaats van de beoogde verlaging die moet worden bereikt tegen de eindtermijn van de quota.

Voorts zouden politieke en praktische problemen opduiken aangezien de melkproducenten een ontkoppelde betaling van 3,5 c/kg hebben ontvangen op basis van de verlaagde interventieprijzen. De ontkoppelde bedragen kunnen niet worden terugbetaald aangezien veel landbouwers sinds 2004 hun melkproductie hebben stopgezet en de melkpremie is opgenomen in de bedrijfstoelageregeling.

8.2 Herverdeling van rechtstreekse steun – specifieke steun

Krachtens artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 is het mogelijk rechtstreekse betalingen in zekere mate te herverdelen tussen landbouwers, sectoren en regio's in een lidstaat. De lidstaten kunnen regelingen opzetten voor de verbetering van de kwaliteit en de afzet van landbouwproducenten, het milieu of het dierenwelzijn. Meer bepaald kunnen de lidstaten specifieke steun vaststellen voor kwetsbare gebieden of kwetsbare soorten landbouw in de zuivelsector om zo de gevolgen van de geleidelijke afschaffing van de melkquota op te vangen.

De lidstaten mogen ontkoppelde maatregelen toepassen (verlening van nieuwe toeslagrechten in het kader van de bedrijfstoelageregeling, of verhoging van de waarde van die rechten) in gebieden die vallen onder herstructurerings- of ontwikkelingsprogramma's, mits zij daarbij een maximum van 10 % van de enveloppe voor de bedrijfstoelageregeling en de enkele areaalbetaling in acht nemen, wat neerkomt op ca. 4 000 miljoen euro.

Binnen dat maximum van 10 % mag 3,5 % gekoppeld zijn, wat overeenstemt met ca. 1400 miljoen euro.

De lidstaten moeten uiterlijk op 1 augustus 2009 een besluit nemen over specifieke steun voor 2010. Lidstaten die met ingang van 2011 specifieke steun willen toepassen, hebben voor hun besluitvorming tijd tot 1 augustus 2010. Krachtens de verordening van de Raad kunnen de lidstaten hun besluit uiterlijk op 1 augustus 2011 herzien. Indien dat problemen veroorzaakt, kan de mogelijkheid worden overwogen deze bepalingen flexibeler te maken.

Naar aanleiding van de gezondheidscontrole is de werkingssfeer van steun aan melkproducenten uitgebreid. Om te voorkomen dat de betalingen aan de landbouwers meer dan noodzakelijk worden verlaagd, mogen de lidstaten, met inachtneming van de grens van 3,5 %, tot 55 % financieren in de vorm van specifieke staatssteun aan melkproducenten.

8.3 Staatssteun

Als gevolg van de financiële crisis wordt het voor landbouwers steeds moeilijker om leningen te krijgen. Krachtens de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering mag steun in de vorm van een subsidie van maximaal 500 000 euro per onderneming worden verleend tot uiterlijk 31 december 2010, maar landbouwers uit de primaire productie zijn momenteel van deze kaderregeling uitgesloten. Indien een bedrijf sinds begin 2008 reeds de-minimissteun heeft ontvangen, moet die op het hierboven genoemde bedrag in mindering worden gebracht. Gezien de uitzonderlijke en voorbijgaande aard van de financieringsproblemen als gevolg van de financiële crisis, kan eventueel worden overwogen om voor landbouwers een soortgelijke bepaling in de tekst op te nemen, met dien verstande dat het bedrag aanzienlijk lager moet zijn wil men concurrentievervalsing in de landbouwsector voorkomen.

Het aparte, lagere steunbedrag voor landbouwers zou kunnen worden ingevoerd door punt 4.2.2 van de tijdelijke kaderregeling te wijzigen. Een bedrag van 15 000 euro kan adequaat zijn om concurrentievervalsingen tussen in verschillende lidstaten gelegen landbouwbedrijven te beperken. Deze steun zou toegankelijk zijn voor alle producenten, niet alleen de melkproducenten. Voor wijziging van de tijdelijke kaderregeling en goedkeuring van de krachtens artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag aan de Commissie gemelde nationale steunregelingen kan een urgentieprocedure worden overwogen.

(Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer details).

9. HERSTRUCTURERING VAN DE ZUIVELSECTOR

Het GLB beschikt over een aantal instrumenten die de herstructurering van de zuivelsector kunnen bevorderen. Deze staan als opties ter beschikking van de lidstaten.

9.1 Plattelandsontwikkeling

Het plattelandsontwikkelingsbeleid is niet rechtstreeks gericht op inkomensondersteuning, maar biedt een aantal opties aan om melkproducenten te helpen hun concurrentievermogen te verbeteren en het voortbestaan van de melkproductie te garanderen in traditionele zuivelgebieden waar deze sector bijdraagt tot de instandhouding van het platteland.

In de periode 2007-13 heeft de EU 91,3 miljard euro in de begroting voor plattelandsontwikkeling. Daarbovenop komt nog ca. 70 miljard euro nationale overheidssteun. Naar aanleiding van de gezondheidscontrole en het herstellepakket is daar nog 4,2 miljard euro bijgekomen om nieuwe uitdagingen aan te gaan. “De herstructurering van de zuivelsector” is er daar één van.

Het plattelandsontwikkelingsbeleid omvat de volgende opties ten bate van de melkproducenten:

- Investeringssteun, onder meer om de melkproductie efficiënter te maken of het dierenwelzijn te verbeteren,
- Betalingen voor melkproducenten in probleemgebieden,
- Steun voor milieuvriendelijke vormen van melkproductie, zoals biologische productie, het beheer van grasland met verlaagde meststofgift of het beheer van bergweiden,
- Steun voor specifieke houderijmethoden die het dierenwelzijn verbeteren, onder meer aan de hand van graaspremies,
- Steun voor diversifiëring, onder meer door de oprichting van boerderijwinkels of de opwekking van hernieuwbare energie te steunen,
- Steun voor melkproducenten die de sector wensen te verlaten, onder meer in het kader van vervroegde uittreding.

Voorts kunnen de lidstaten met het oog op de herstructurering van de zuivelsector de vorming van sterke producentenorganisaties in deze sector stimuleren.

9.2 Andere herstructureringsmaatregelen

Zoals reeds is aangegeven in punt 8.2 kan de herstructurering van de zuivelsector ook worden bevorderd aan de hand van de verlening van specifieke steun op grond van artikel 68. De tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering voorziet in de mogelijkheid om tot eind 2010 aanvullende steuninstrumenten in te zetten (met name rentesubsidies en leninggaranties) ter bevordering van het herstructureringsproces. Bovendien mogen de lidstaten, zoals is aangegeven in punt 7.2, het overschot gebruiken voor de financiering van vrijwillige uittreding uit de melkproductie of dat overschot verdelen over prioritaire groepen.

10. TRANSPARANTIE VAN DE MARKT EN MEDEDINGING

De hierboven uiteengezette marktanalyse legt de vinger op de bestaande problemen op het gebied van doorrekening van prijzen en de verdeling van de in de zuivelketen geproduceerde toegevoegde waarde tussen producenten, verwerkers en kleinhandel. De meest adequate oplossing voor deze problemen is een doeltreffend en efficiënt werkende bevoorradingsketen, die met name wordt gekenmerkt door een grotere markttransparantie en een billijker marktwerking. De mededingingsautoriteiten op EU- en lidstaatniveau moeten waakzaam blijven en efficiënt samenwerken om potentieel concurrentievervalsende praktijken die de zuivelmarkten kunnen raken, aan te pakken. De landbouwers moeten worden aangemoedigd om via schaalvergroting en productuitbreiding efficiënter te werken. Dit zou hen in een steviger onderhandelingspositie plaatsen ten opzichte van grotere verwerkers en kleinhandelaren. Voorts kan de dialoog tussen alle partijen die actief zijn in de voedingsketen, extra worden bevorderd, onder meer door een Europese gedragscode vast te stellen zoals wordt aanbevolen door de groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de agrovoedingssector. Concurrentievervalsende maatregelen, zoals onderlinge prijsafspraken en productiebeperkingen die neerkomen op onvervalste kartelvorming, nationale productietikettering of nationale oorsprongsvereisten, zijn echter uit den boze.

10.1 Markttransparantie

De Commissie is bezig met de tenuitvoerlegging van het stappenplan dat zij in haar mededeling over voedselprijzen in Europa heeft voorgesteld. Eind 2009 wordt het eindverslag verwacht, met daarin onder meer een specifieke analyse van de voedingsketen in de sectoren zuivel en varkensvlees.

Zonder op de details daarvan te willen vooruitlopen, zij erop gewezen dat de handhaving van de mededingingsregelgeving en de keuzemogelijkheden van de consument zouden gebaat zijn bij transparantere prijsinformatie. Zo zou, conform het stappenplan, een permanent Europees systeem voor toezicht op voedselprijzen kunnen worden opgezet dat werkt op basis van vergelijkbare prijs- en kwaliteitsinformatie op producenten, verwerkers- en kleinhandelsniveau. Dit systeem zou, op basis van de statistische rapportagemechanismen van Eurostat, betrekking moeten hebben op alle sectoren, niet alleen de zuivelsector.

De invoering van een speciaal voor de zuivelsector geldend prijsrapportagesysteem lijkt weinig zin te hebben aangezien dit de huidige rapportage aan Eurostat door lidstaten die dergelijke gegevens verzamelen, zou overlappen. Dit neemt echter niet weg dat de lidstaten hun eigen statistische diensten kunnen versterken teneinde vollediger gegevens op alle niveaus van de voedingsketen te verzamelen.

10.2 Mededinging

De Commissie onderzoekt onder leiding van het directoraat-generaal voor Mededinging potentieel concurrentievervalsende praktijken in de voedselbevoorradingketen, en met name in de zuivelsector. Het mededingingsbeleid is van cruciaal belang voor het behoud van een gelijk speelveld en het weren van concurrentievervalsend gedrag uit een sector. Indien de Commissie constateert dat de mededinging niet werkt, zal zij niet aarzelen om alle bevoegdheden die haar op grond van het Verdrag toekomen, te gebruiken. De nationale mededingingsautoriteiten beschikken over soortgelijke bevoegdheden en moeten hun al even belangrijke rol ter harte nemen door het mededingingsrecht met inachtneming van de specifieke kenmerken van de nationale markten toe te passen. Hiertoe zullen de samenwerking en de uitwisseling van beste praktijken tussen dergelijke instanties formeel worden versterkt aan de hand van een versterkte dialoog in het kader van het Europese mededingingsnetwerk (ECN – European Competition Network) en verdere informele besprekingen. Tijdens de vergadering van de subgroep Voeding van het ECN begin juli werd aanbevolen een versneld overzicht van de zuivelmarkt in te voeren om gelijktijdige monitoring en gegevensverzameling door de nationale mededingingsautoriteiten te stimuleren en te coördineren. Hiervoor zal een werkgroep worden opgericht.

De marktdeelnemers moeten zelf ook inspanningen leveren voor een betere marktwerking. Een groot aantal melkproducenten heeft zich al verenigd in verwerkerscoöperaties. Deze moeten op zoek naar betere methoden om de melkleveringen van hun leden af te stemmen op de huidige en toekomstige vraag. Efficiëntere samenwerking tussen de melkproducenten via producentenorganisaties om sterker te staan in onderhandelingen met verwerkers en kleinhandel, behoort ook tot de mogelijkheden.

Brancheorganisaties – met daarin alle actoren van de zuivelketen - kunnen een vruchtbare dialoog aanzwengelen tussen alle spelers op de zuivelmarkten. De hierboven geschetste initiatieven zijn echter gebonden aan de beperkingen en voorwaarden van de mededingingsvoorschriften voor de landbouwsector. Het toestaan van concurrentievervalsende praktijken in om het even welke sector is niet alleen onvertoond, maar bovendien uitermate onwenselijk.

In haar mededeling over het toezicht op de detailhandelssector onderzoekt de Commissie nationale beste praktijken op het gebied van contractuele betrekkingen tussen leveranciers en kleinhandel. De resultaten daarvan moeten helpen bij het vaststellen van manieren om de contractuele bepalingen tussen bijvoorbeeld coöperaties van landbouwers en de kleinhandel te verbeteren en transparanter te maken.

De lidstaten kunnen de oprichting van producentenorganisaties in de zuivelsector aanmoedigen door gebruik te maken van de mogelijkheden in de Gemeenschapsregelgeving. Voor de toewijzing van specifieke financiële steun voor de werkingskosten van producenten- of afzetorganisaties gelden de volgende voorwaarden:

- op Gemeenschapsniveau moet wetgeving van de Raad worden vastgesteld en moeten aanvullende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De middelen voor de organisaties in de olijfolie- en de hopsector zijn oorspronkelijk uit de rechtstreekse betalingen voor deze sectoren geput. Voor de sector groenten en fruit, waar alle sectorspecifieke steun via de operationele programma's van de producentenorganisaties wordt betaald, is een specifiek budget uitgetrokken. In het kader van de bestaande wetgeving over de rechtstreekse betalingen is momenteel weinig ruimte voor dergelijke steun, zelfs niet onder de specifieke steunmaatregelen aangezien daarin is bepaald dat de steun rechtstreeks aan de landbouwers moet worden betaald en niet aan de producentenorganisaties,
- op nationaal niveau kan de lidstaat toestemming geven voor de verlening van staatssteun voor dit doel. Het verlenen van in totaal 400 000 euro aanloopsteun voor een producentenorganisatie over een periode van maximaal 5 jaar is al toegestaan in het kader van de groepsvrijstellingsverordening voor de landbouwsector en de richtsnoeren inzake staatssteun in de landbouwsector. Deze voorschriften zouden kunnen worden gewijzigd om steunverlening op langere termijn en/of hogere steunbedragen mogelijk te maken.

11. SLOTOPMERKINGEN

De Commissie is vastbesloten alle middelen die zij tot haar beschikking heeft, te blijven inzetten voor de melkproducenten en voor de stabilisatie van de zuivelmarkt.

Het overzicht van mogelijke maatregelen maakt duidelijk dat de lidstaten een aanzienlijk aantal instrumenten ter beschikking staan om de toestand te verzachten, het herstructureringsproces te ondersteunen en bij te dragen tot de zachte landing van de melksector na de afschaffing van de quota op 1 april 2015.

De Europese Raad heeft de Commissie verzocht mogelijke maatregelen voor te leggen om de markt voor zuivelproducten te stabiliseren zonder dat de uitkomst van de gezondheidscontrole daardoor in het gedrang komt en zonder dat vanwege kortetermijnproblemen het beleid voor de zuivelsector wordt veranderd.

Tornen aan het bestaande beleid zou alleen maar tot onzekerheid leiden en het herstructureringsproces vertragen en zou de talrijke zuivelproducenten, die behoefte hebben aan duidelijke sturing voor het plannen van hun toekomst, geen dienst bewijzen. De uitgezette koers moet worden aangehouden en de blik gericht op de lange termijn.