

Særberetning

Ekstraordinær støtte til EU's mælkeproducenter i 2014-2016

Potentiale til at forbedre effektiviteten fremover



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-24
Revisionens omfang og revisionsmetoden	25-31
Bemærkninger	32-79
Kommissionen reagerede hurtigt på det russiske importforbud, men brugte længere tid på at afhjælpe den underliggende ubalance på markederne	32-43
Kommissionen udarbejdede en samlet vurdering af markedsforstyrrelsens indvirkning og overlod det til de nationale myndigheder at målrette støtten	44-62
Medlemsstaterne foretrak enkelhed og en bred fordeling af støtten	63-71
Kommissionen har lært af erfaringen, men har ikke færdiggjort sin vurdering af foranstaltningerne	72-79
Konklusioner og anbefalinger	80-89
Bilag - Delegerede forordninger om ekstraordinære støtteforanstaltninger inden for mælkesektoren	
Akronymer og forkortelser	
Ordlister	
Kommissionens svar	
Revisionsholdet	
Tidsplan	

Resumé

I Mælk er en af EU's største landbrugssektorer målt i værdi. Gennemsnitsprisen til EU's mælkeproducenter toppede i begyndelsen af 2014, men begyndte derefter at falde. Medio 2016 begyndte priserne at stige igen.

II Den fælles landbrugspolitik omfatter en række værktøjer til at afhjælpe markedsforstyrrelser. Direkte betalinger spiller en stabiliserende rolle, eftersom de sikrer landbrugerne en konstant indtægtskilde. Et "sikkerhedsnet" skal understøtte priserne ved midlertidigt at fjerne overskud af mejeriprodukter fra markedet. Kommissionen kan også indføre ekstraordinære foranstaltninger over for trusler om markedsforstyrrelser, hvilket den gjorde mellem 2014 og 2016.

III Vi undersøgte, hvor godt Europa-Kommissionen og de relevante myndigheder i medlemsstaterne havde forvaltet deres reaktion på forstyrrelser på markedet for mejeriprodukter i 2014-2016. Overordnet set konstaterede vi, at Kommissionen og medlemsstaterne havde truffet generelle foranstaltninger for at hjælpe landbrugerne under markedsforstyrrelsen, men at deres analyse samlet set ikke var tilstrækkelig til, at der kunne træffes beslutning om størrelsen af den nødvendige støtte, og til at støtten kunne målrettes.

IV I 2019 rapporterede vi om brugen af ekstraordinære foranstaltninger til at stabilisere landbrugernes indkomst inden for frugt- og grøntsagssektoren. I denne beretning fokuserer vi på EU's mælkeproducenter. Selv om beretningen ikke dækker virkningerne af covid-19-pandemien, undersøger vi, hvordan Kommissionen håndterede en tidligere krise, og hvordan den kan lære af erfaringerne fra denne.

V Kommissionen reagerede hurtigt på det russiske importforbud. Inden udgangen af 2014 ydede den finansiel støtte til ekstraordinære foranstaltninger i de baltiske lande og i Finland, som var mest påvirket af importforbuddet. Det tog imidlertid længere tid at afhjælpe den underliggende ubalance på markederne, og de foranstaltninger, den vedtog i september 2016 vedrørende støtte til frivillig reduktion af produktionen, indebar en vis dødvægtseffekt.

VI Kommissionen foreslog ekstraordinære foranstaltninger for at afhjælpe landbrugernes likviditetsproblemer, men uden at foretage en hensigtsmæssig vurdering af behovene eller opstille mål. I lyset af den fleksibilitet, medlemsstaterne har til rådighed under delt forvaltning, foretrak de ekstraordinære foranstaltninger, der var enkle at gennemføre, og valgte en bred fordeling af midlerne. De gjorde kun en begrænset indsats for at målrette støtten.

VII Selv om EU har øremærket en reserve til kriser i landbrugssektoren, tog Kommissionen den ikke i brug under markedsforstyrrelsen. Kommissionen har siden foreslået ændringer for at styrke krisereservens rolle fremover. Siden 2018 kan der gennem programmer for udvikling af landdistrikterne ydes støtte til en bredere vifte af risikostyringsværktøjer for landbrugere, der oplever et fald i indkomsten, herunder sektorbaserede indkomststabiliseringsredskaber. Pr. december 2020 identificerede vi to programmer for udvikling af landdistrikterne, der tilbød støtte til indkomststabiliseringsredskaber, hvoraf ingen var operationelle.

VIII Evalueringer, der blev foretaget efter markedsforstyrrelsen omfattede en række overordnede konklusioner vedrørende de ekstraordinære foranstaltninger på EU-niveau, og Kommissionen har siden taget skridt til at forbedre sine krisestyringsprocedurer. Men den har imidlertid ikke vurderet virkningerne af medlemsstaternes ordninger på passende vis.

IX Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen om:

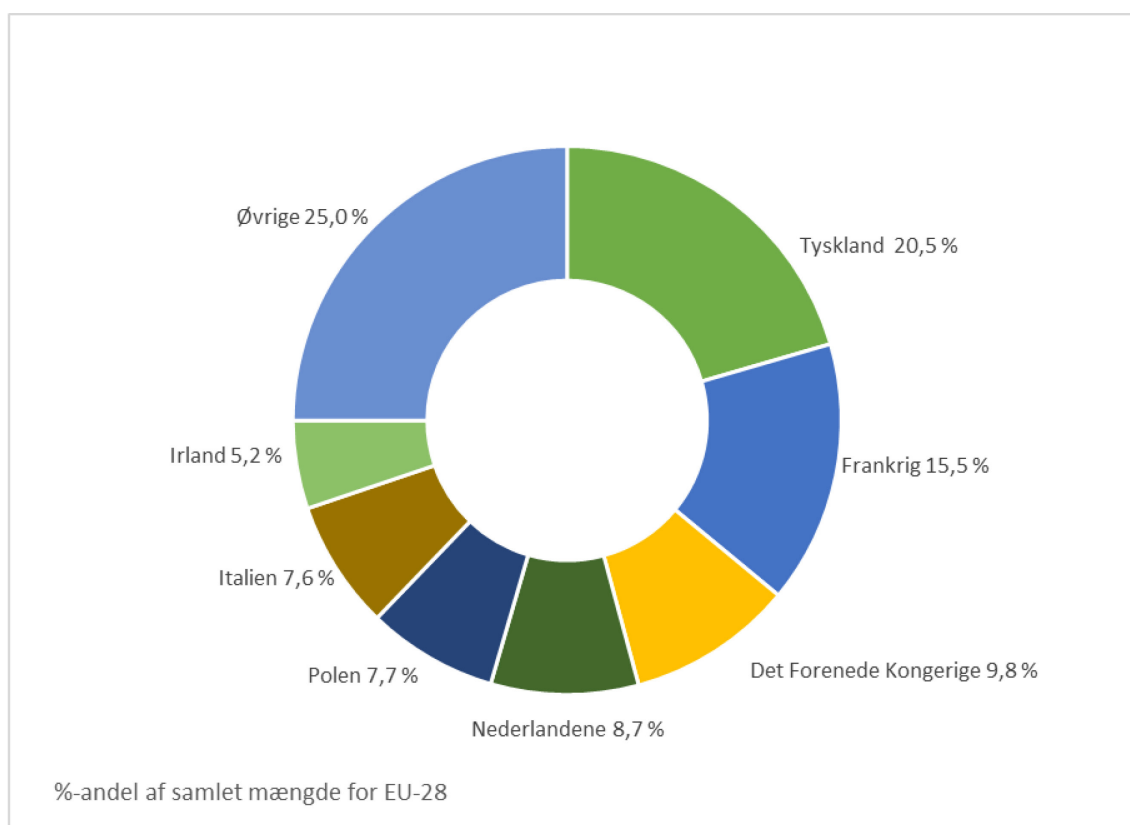
- 1) at håndtere ubalancer på markedet bedre
- 2) at forbedre budgettering og målretning
- 3) at forberede sig på fremtidige markedsforstyrrelser.

Indledning

EU's mælkesektor

01 Komælk er en af EU's to største landbrugssektorer målt i værdi (59,3 milliarder euro i 2019) og udgør på nuværende tidspunkt ca. 14 % af landbrugsproduktionen¹. I 2019 tegnede de største mælkeproducerende lande (Tyskland, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Polen, Italien og Irland) sig for omkring tre fjerdedele af EU's mælkeproduktion målt i mængde (jf. [figur 1](#)). Fra 1984 til 2015 opererede EU med en mælkekvoteordning, der havde til formål at lægge loft over EU's samlede mælkeproduktion. Siden 2009 var medlemsstaternes samlede kvoter steget gradvis, indtil systemet blev afskaffet den 1. april 2015.

Figur 1 - Mejeriernes indsamling af komælk i 2019

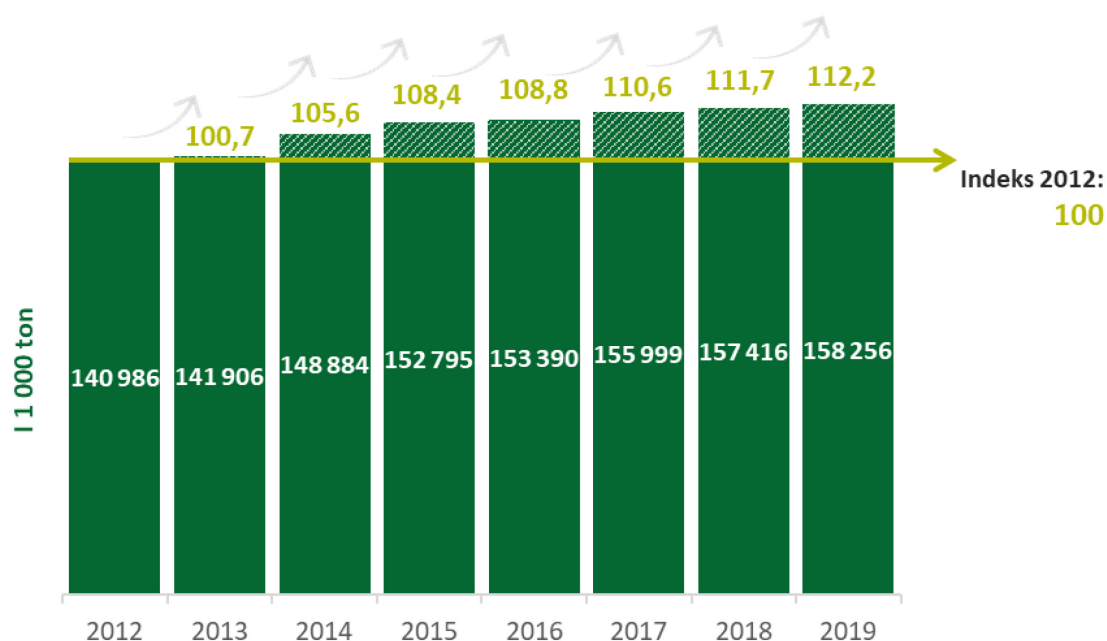


Kilde: GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter - "Short-term outlook Autumn 2020", leverancer af komælk (tusinde ton) - Revisionsrettens beregning.

¹ "Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture – values at basic prices" - ajourført den 9. marts 2020.

02 I 2019 lå den samlede mælkeproduktion i EU på ca. 168 millioner ton², hvoraf mælkeproducenterne leverede ca. 95 %³ til mejerierne. Mælkeproducenternes leverancer til mejerierne steg hurtigt i 2014 og 2015 og voksede herefter i et langsommere tempo (jf. *figur 2*).

Figur 2 - Mælkeleverancer til mejerier



Kilde: GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter - "Short-term outlook Autumn 2020" - Revisionsrettens beregning.

03 Fra 2013 til 2015 steg leverancerne til mejerier i alle medlemsstater på nær to. Blandt de største producentlande lå stigningen over EU-gennemsnittet i Irland, Det Forenede Kongerige, Polen og Nederlandene. Leverancerne blev ved med at stige i 2016- i varierende grad - i 15 medlemsstater, mens de faldt i de resterende 13, herunder Det Forenede Kongerige og Frankrig (jf. *tabel 1*).

² Europa-Kommissionen, "EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030", december 2019, s. 82, tabel 9.23 i bilaget om balancen på EU's mælkemarked.

³ Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data – ajourført 31. marts 2020.

Tabel 1 - Udviklingen i mælkeleverancer fra 2013 til 2016

Medlemsstat	Procentvis ændring - 2015 sammenlignet med 2013	Procentvis ændring - 2016 sammenlignet med 2015
Tjekkiet	25,6 %	-0,1 %
Irland	18,0 %	4,1 %
Luxembourg	15,9 %	8,9 %
Belgien	14,8 %	-2,7 %
Ungarn	12,6 %	0,7 %
Det Forenede Kongerige	11,0 %	-4,3 %
Cypern	9,9 %	16,1 %
Letland	9,8 %	0,8 %
Polen	9,6 %	2,4 %
Nederlandene	9,2 %	7,4 %
Portugal	8,9 %	-4,4 %
EU-28:	7,7 %	0,4 %
Spanien	7,6 %	1,1 %
Litauen	7,4 %	-1,5 %
Slovenien	7,1 %	3,8 %
Frankrig	5,9 %	-2,7 %
Østrig	5,8 %	-0,2 %
Tyskland	5,2 %	0,3 %
Danmark	5,0 %	1,6 %
Finland	4,7 %	-0,2 %
Slovakiet	4,6 %	-4,8 %
Italien	4,3 %	3,2 %
Rumænien	4,2 %	3,6 %
Sverige	2,2 %	-2,4 %
Estland	2,1 %	-0,8 %
Kroatien	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grækenland	-0,7 %	-0,2 %
Bulgarien	-4,4 %	7,3 %

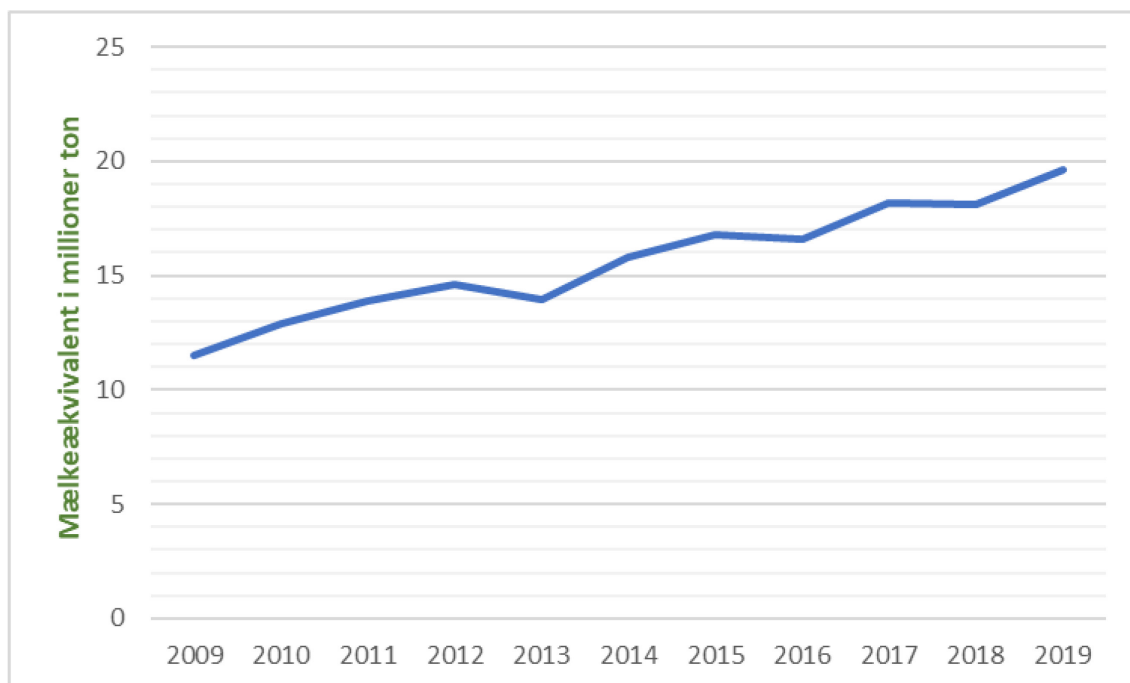
Kilde: GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter - "Short-term outlook Autumn 2020" - Revisionsrettens beregning.

04 I årtiet fra 2009 til 2019 steg forbruget af mejeriprodukter (dvs. mælk og produkter fremstillet af mælk som f.eks. smør, ost og mælkepulver) i EU med 0,8 % om året i gennemsnit, mens EU's eksport steg med 5,5 % om året i gennemsnit (jf. [figur 3](#)) som en reaktion på en hurtigt voksende global efterspørgsel. Efter denne vækst eksporterede EU i 2019 omkring 15 % af sin produktion⁴. I perioden 2016-2019 var de tre største eksportører i verden EU (27 %), New Zealand (25 %) og USA (14 %), og den

⁴ Kommissionens beregning baseret på tilgængelige data og skøn fra Eurostat. Den underliggende balance offentliggøres i Kommissionens [fremskrivninger på kort sigt](#).

internationale samhandel med mejeriprodukter udgjorde omkring 9 % af verdens produktion⁵.

Figur 3 - Eksport af mejeriprodukter 2009-2019



Kilde: GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter - "EU agricultural outlook 2019-2030" og "Short-term outlook Autumn 2020" - Revisionsrettens beregning. Mælkeækvivalenter beregnet ved hjælp af Kommissionens koefficienter på 6,57 for smør, 3,58 for ost, 7,57 for skummetmælkspulver, 7,56 for sødmælkspulver, 7,48 for valle og 0,85 for friske mejeriprodukter.

Forstyrrelsen på mælke markedet i 2014-2016

05 Gode vejrforhold i 2014 og høje mælkepriser i de foregående år førte til en betydelig stigning i EU's mælkeproduktion. Fra 2013 til 2015 steg mælkeleverancerne til mejerierne med omkring 8 % eller ca. 11 millioner ton (jf. [figur 2](#)), hvilket var en betydelig stigning sammenlignet med tendensen for det indenlandske forbrug og eksporten (jf. punkt [04](#) og [figur 3](#)). Det var blevet annonceret, at EU's mælkekvoter ville blive afskaffet i 2015, og som i tidligere år betalte nogle producenter en bøde for at overskride dem.

⁵ Beregnet på grundlag af mængden af mælkeækvivalenter ifølge FAO i *Food Outlook* - november 2020 - tabel 19 i bilaget.

06 I maj 2014 var efterspørgslen på EU's eksport af mejeriprodukter fortsat stor⁶. I august 2014 indførte Den Russiske Føderation et forbud mod import af EU-mejeriprodukter som reaktion på EU's sanktioner på grund af Ukraine, og væksten i Kinas import aftog. Rusland havde været det største eksportmarked for EU's mejeriprodukter - navnlig ost - landet tegnede sig for omkring 14 % af den samlede eksport målt i værdi i 2013⁷ og konsumerede 1,6 % af EU's samlede mælkeproduktion⁸. I 2013 aftog Kina 7 % af EU's eksport af mejeriprodukter målt i værdi og købte hovedsagelig skummetmælkspulver og vallepulver.

07 I en rapport fra Kommissionen hedder det⁹: "Efter de historisk høje priser på mælk og mælkeprodukter i slutningen af 2013 og i begyndelsen af 2014 trådte mælkesektoren ind i en fase med global ubalance mellem udbud og efterspørgsel, som kendetegnede markedet i hele 2015 og i første halvdel af 2016."

08 Mælkepriserne svinger typisk både inden for de enkelte år og fra år til år. Priserne stiger om vinteren (når mælkeproduktion er lavest) og falder, når produktionen stiger i løbet af foråret. Et rullende 12-måneders gennemsnit for mælkepriserne giver derfor et bedre billede af udsvingene end månedlige priser (jf. [figur 4](#)). I løbet af perioden siden udvidelsen af EU i 2004 lå den rullende årlige gennemsnitspris for mælk leveret til mejerier i EU stort set konstant inden for et interval mellem 28 og 35 eurocent/kg. Mellem medio 2013 og 2016 steg den gennemsnitlige månedlige pris først til over dette interval og faldt så - kortvarigt - til et lavt niveau på ca. 26 cent.

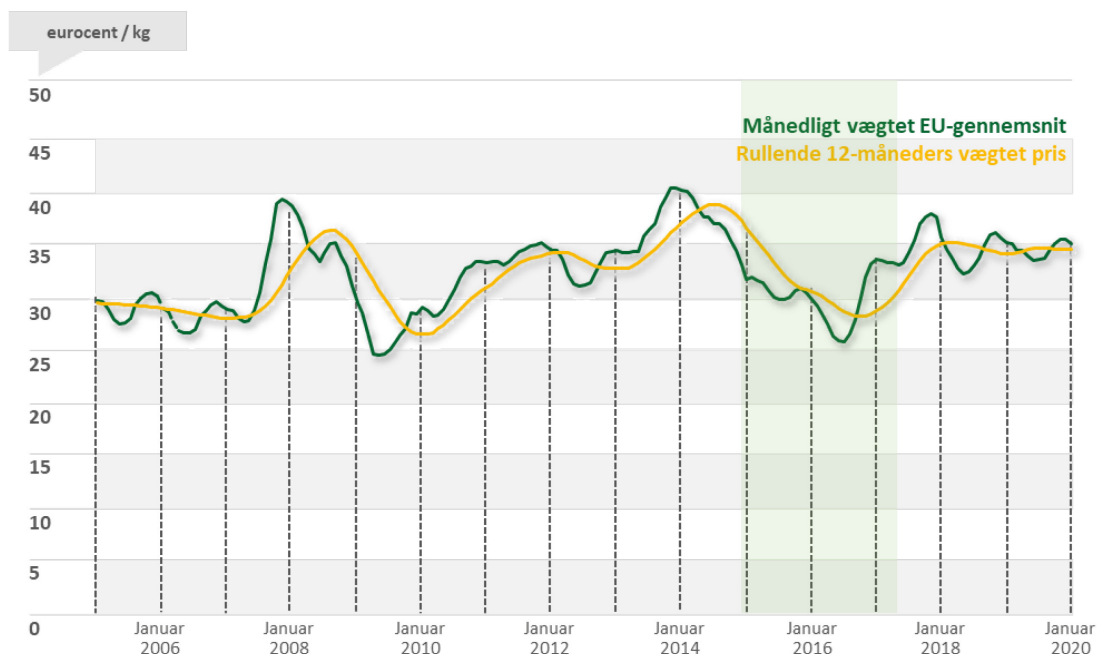
⁶ Jf. [mødeprotokol for mælkeobservatoriets økonomiske panel](#), 27. maj 2014.

⁷ Beregnet på grundlag af EU-handelsdata, som ligger i Kommissionens [Access2Markets](#)-database, kode 0401-0406 i Det Harmoniserede System.

⁸ Ifølge en undersøgelse udarbejdet for Kommissionen: Written Wageningen Economic Research and Ecorys - Evaluation for the Commission, "[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)" (05.087713) Endelig rapport, august 2019, s. 37.

⁹ Rapport fra Kommissionen: [Markedsudviklingen i mælke- og mejerisektoren og anvendelsen af bestemmelserne i "mælkepakken"](#), COM(2016) 724 final.

Figur 4 - Priser på råmælk i EU, 2005-2020



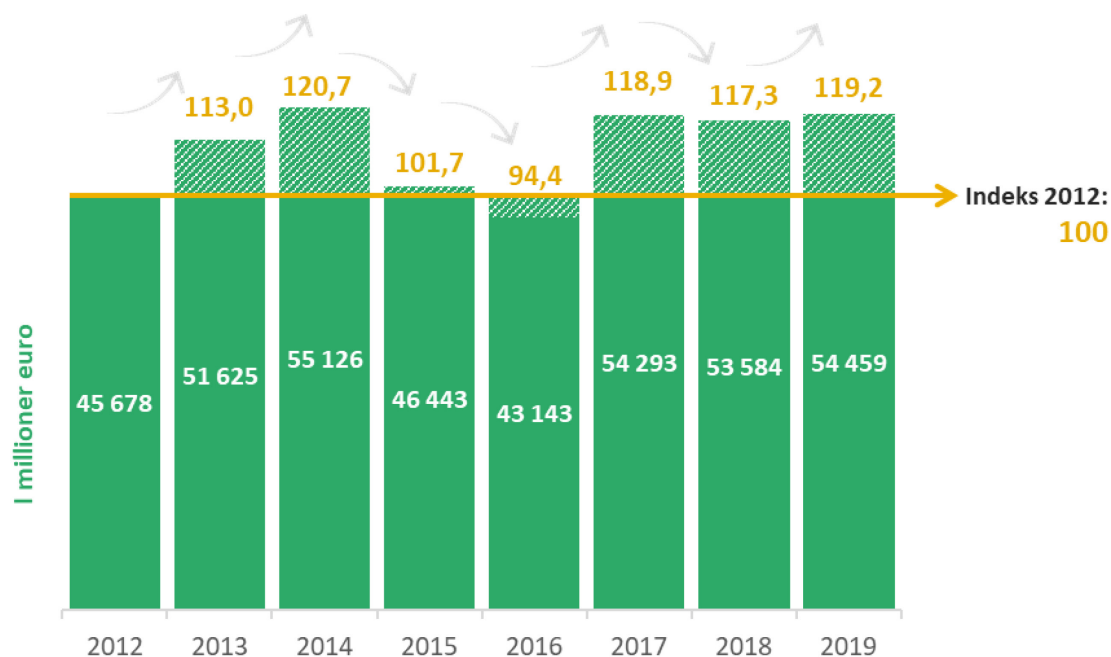
Kilde: Medlemsstaternes indberetninger i henhold til artikel 12, litra a), i forordning 2017/1185 - bilag II.4 a) - Priser vægtet med de mængder, der blev leveret til mejerier. Den ekstraordinære støtte, som denne revision dækker, var tilgængelig i den periode, der er markeret med grønt - jf. bilaget.

09 Priserne og udsvingene varierede betydeligt mellem medlemsstaterne. Da prisforskellen var størst i juni 2016, var den på 38,1 c/kg mellem Litauen (16,9 c/kg) og Cypern (55,0 c/kg). Prisen lå under 22,5 c/kg i syv medlemsstater, mens den lå over 36,5 c/kg i fire medlemsstater¹⁰.

10 Den årlige omsætning fra mælkeproduktion steg fra 2012 til 2014, og faldt derefter fra 2014 frem til 2016 (jf. [figur 5](#)). Den gennemsnitlige omsætning for 2013 og 2014 var 53,4 milliarder euro, og 44,8 milliarder euro for 2015 og 2016 - en smule lavere end omsætningen i 2012.

¹⁰ Jf. Kommissionens [agri-food data portal](#) for yderligere oplysninger.

Figur 5 - Værdi af mælkeleverancer



Kilde: GD Eurostat for månedlige leverancer af komælk (apro_mk_colm) - Mælkemarkedsobservatoriet for historiske råmælkspriser i EU - Revisionsrettens beregning.

11 Informationsnettet for landøkonomisk bogføring (INLB) er Kommissionens vigtigste statistiske instrument til overvågning af kommercielle landbrugsbedrifters indkomst og forretningsaktiviteter. Det omfatter adskillige indkomstindikatorer¹¹ såsom bedriftens nettoværditilvækst (BNVT) pr. årlig arbejdsenhed og bedriftens nettoindkomst. Begge indikatorer faldt i 2015-2016 sammenlignet med 2012-2013 for EU's specialiserede mælkeproducenter, den første med ca. 7 % og den anden med ca. 16 %.

12 Der var markante forskelle i dynamikkerne i de forskellige medlemsstater. Når man sammenligner 2015-2016 med 2012-2013 faldt indikatoren for BNVT/årlig arbejdsenhed i 14 af de 25 medlemsstater, for hvilke der foreligger data, men steg i de resterende 11. Det samlede interval gik fra et fald på 35 % i Nederlandene til en stigning på 110 % i Slovakiet.

¹¹ Flere oplysninger om Kommissionens målinger af landbrugernes indkomster kan findes i vores særberetning nr. 1/2016: [Er Kommissionens system til resultatmåling i relation til landbrugeres indkomst hensigtsmæssigt udformet og baseret på solide data?](#)

Tilgængelige mekanismer til håndtering af prisudsving

13 Prissvingninger påvirker producenternes indkomst. Den fælles landbrugspolitik omfatter mekanismer, der afbøder denne risiko: direkte betalinger, et sikkerhedsnet og ekstraordinære foranstaltninger.

Direkte betalinger stabiliserer bedrifternes indkomster

14 Mælkeproducenterne har to primære indtægtskilder: indtægter fra salg af mælk og direkte betalinger fra EU-budgettet. De fleste direkte betalinger fra EU-budgettet er baseret på antallet af dyrkede hektar, uanset produktionen. Udsving i den producerede mælkemængde eller i mejeriernes afregningspris påvirker ikke størrelsen af den direkte støtte, der udbetales til landbrugerne.

15 I 19 medlemsstater kan mælkeproducenterne ud over direkte betalinger pr. hektar modtage en separat direkte betaling, der er knyttet til produktionen, og som kaldes frivillig koblet støtte (jf. [tekstboks 1](#)). De kan desuden drage fordel af foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, såsom støtte til landbrugerne i områder med naturlige begrænsninger på produktionen, og støtte til forskellige typer af investeringer.

Tekstboks 1

Frivillig koblet støtte i mælkesektoren

Medlemsstaterne kan yde frivillig koblet støtte til flere af de sektorer og produktionsområder, som nævnes i artikel 52, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013, såfremt bestemte typer af landbrug eller sektorer af særlig økonomisk, social eller miljømæssig betydning står over for vanskeligheder. Ifølge Kommissionen:

- modtog hen ved halvdelen af EU's malkebesætninger frivillig koblet støtte i 2015
- var sektoren for mejeriprodukter den næststørste modtager af frivillig koblet støtte (19,5 % af alle tildelinger i form frivillig koblet støtte eller 794 millioner euro i 19 medlemsstater).

16 Som vi tidligere har bemærket¹², mindsker direkte betalinger effekten af udsving i priser og output. Når de anvendes sammen med andre støtteformer under den fælles landbrugspolitik, navnlig betalinger vedrørende udvikling af landdistrikter til områder, der står over for naturlige eller andre specifikke begrænsninger, yder de betydelig beskyttelse mod udsving i indkomsten.

Sikkerhedsnettet for mejeriprodukter

17 Forordning 1308/2013 - forordningen om en fælles markedsordning (FMO) - indeholder supplerende værktøjer til stabilisering af landbrugsmarkederne og afhjælpning af markedsforstyrrelser.

18 Mejeriprodukter kan være omfattet af foranstaltninger i forbindelse med markedsinterventioner, almindeligt kendt som "sikkerhedsnettet". Disse foranstaltninger har til formål at afhjælpe ubalancer på markederne og understøtte priserne ved midlertidigt at fjerne overskud af mejeriprodukter fra markedet, navnlig i de måneder, hvor produktionen er størst. Mælk indeholder vand, laktose, fedtstoffer og proteiner. Når fedtet adskilles fra proteinerne, fremkommer der smør og skummetmælk. Sikkerhedsnettet har form af offentlig intervention på markedet for at opkøbe smør og skummetmælkspulver (SMP) samt offentlig støtte til privat oplagring af smør, SMP og visse typer af ost¹³.

19 Ifølge FMO-forordningen fastsættes mængder og priser i forbindelse med offentlig intervention af Rådet¹⁴. I 2013 besluttede Rådet¹⁵, at medlemsstaterne kunne opkøbe op til 109 000 ton SMP til en fast pris på 169,80 euro/100 kg mellem den 1. marts og den 30. september hvert år. Denne pris er den samme over hele EU, hvilket gør offentlig intervention mere attraktiv i regioner, hvor mælkepriserne er lavest.

¹² Revisionsrettens særberetning nr. 23/2019: [Stabilisering af landbrugernes indkomst: Der findes et omfattende sæt instrumenter, men der bør tages fat på den lave anvendelse og problemerne med overkompensation.](#)

¹³ FMO-forordningens artikel 17.

¹⁴ Artikel 14 og 15 i FMO-forordningen.

¹⁵ Rådets forordning (EU) nr. 1370/2013 af 16. december 2013 om foranstaltninger til fastsættelse af støtte og restitutioner i forbindelse med den fælles markedsordning for landbrugsprodukter, artikel 2 og 3.

20 I 2014-2016 forlængede Kommissionen den offentlige interventionsperiode til hele året på grundlag af FMO-forordningens artikel 219. Rådet hævede også 2016-loftet for den mængde SMP, der kunne opkøbes til den faste pris, til 350 000 ton. Disse mængder svarer til proteinindholdet i ca. 3,8 millioner ton mælk, dvs. 2,5 % af EU's mælkeproduktion. I 2015 indførte Kommissionen yderligere foranstaltninger for at tilskynde operatørerne til at lagre større mængder SMP ved at yde højere støttesatser for privat lagring i en længere periode, dvs. et år.

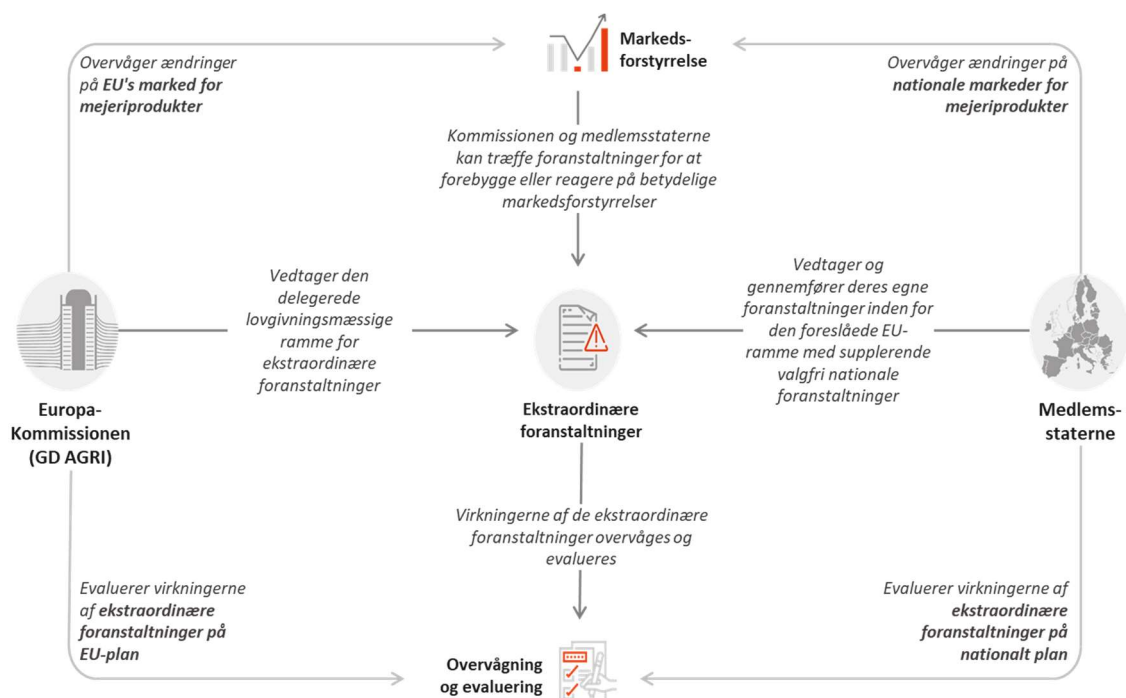
21 Eftersom markedsprisen for smør havde ligget over opkøbsprisen for intervention via sikkerhedsnettet siden 2009, skete der ingen offentlig intervention i perioden 2014-2016. Markedsprisen for SMP faldt til under opkøbsprisen i anden halvdel af 2015 - for første gang siden 2009 - og i 2016 blev 336 000 ton SMP fjernet fra markedet i 14 medlemsstater.

22 Kommissionen solgte mere end 90 % af de offentlige SMP-lagre mellem maj 2018 og februar 2019, da mælkeprisen var steget igen. Den samlede nettoomkostning for EU-budgettet i forbindelse med den offentlige intervention vedrørende SMP var på 136,9 millioner euro mellem 2015 og 2019. EU brugte også 39,3 millioner euro på støtte til privat oplagring af smør, SMP og ost i samme periode.

Ekstraordinære foranstaltninger

23 I henhold til artikel 219 i FMO-forordningen kan Kommissionen indføre ekstraordinære foranstaltninger mod trusler om markedsforstyrrelser. Dette kan den gøre i form af delegerede retsakter, som den vedtager efter høring af ekspertgrupper bestående af repræsentanter fra hver medlemsstat. [Figur 6](#) viser Kommissionens og medlemsstaternes forskellige roller og ansvarsområder i proceduren vedrørende de ekstraordinære foranstaltninger.

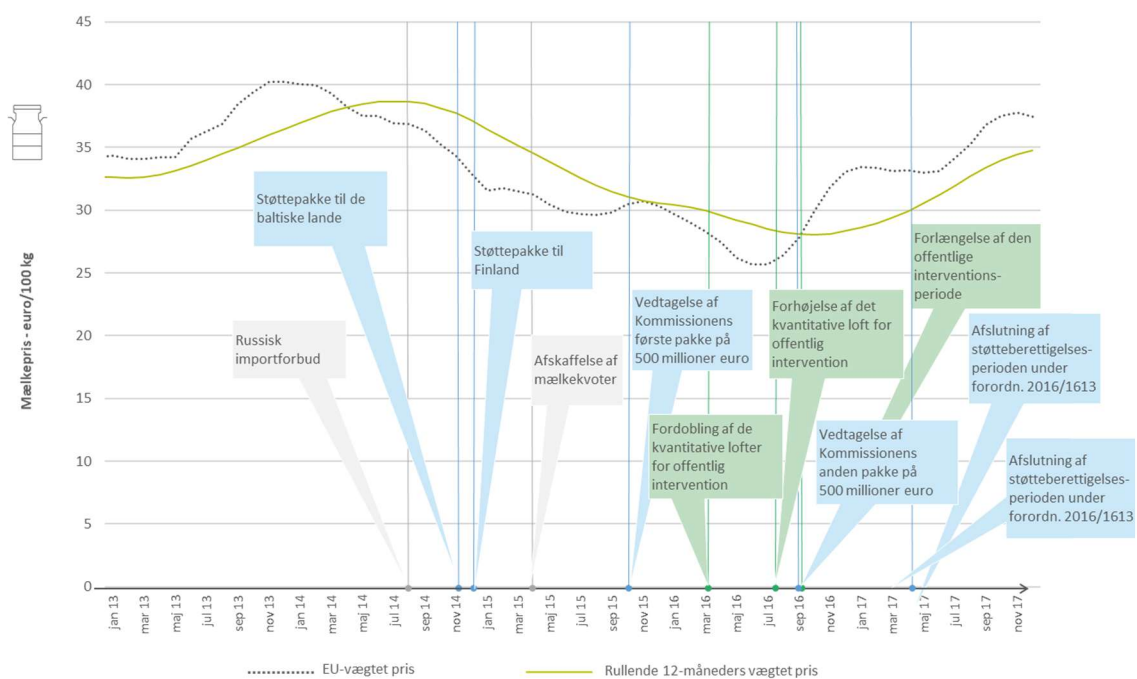
Figur 6 - Ekstraordinære foranstaltninger: Europa-Kommissionens og medlemsstaternes rolle



Kilde: Revisionsretten, baseret på gældende EU-forordninger.

24 Figur 7 viser en forenklet tidslinje for ekstraordinære foranstaltninger truffet af Kommissionen fra 2014 til 2016. I henhold til artikel 228 i FMO-forordningen vedtog Kommissionen navnlig fem delegerede forordninger (jf. *bilaget*) om støtte til mælkeproducenter og andre husdyrsektorer.

Figur 7 - Ekstraordinære foranstaltninger, 2014-2016



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

25 Formålet med denne revision var at fastslå, hvor godt Europa-Kommissionen og de relevante myndigheder i medlemsstaterne havde forvaltet deres reaktion på forstyrrelsen på markedet for mejeriprodukter i 2014-2016. Vi undersøgte mere specifikt, hvordan Kommissionen reagerede på markedsforstyrrelsen, vurderede behovet for ekstraordinære foranstaltninger og målrettede disse foranstaltninger, og hvordan medlemsstaterne gennemførte dem. Vi kiggede også på, hvorvidt Kommissionen og medlemsstaterne havde vurderet resultatet af den ekstraordinære støtte og draget de nødvendige konklusioner for at forberede sig på fremtidige forstyrrelser på mælke markedet.

26 I 2019 rapporterede vi om brugen af ekstraordinære foranstaltninger til at stabilisere landbrugernes indkomst inden for sektorerne for frugt og grøntsager¹⁶. I denne beretning fokuserer vi på EU's mælkeproducenter. Revisionens omfang dækkede de ekstraordinære støtteforanstaltninger, som blev indført ved de delegerede forordninger, der er anført i *bilaget*. Vi undersøgte også foranstaltningerne i sikkerhedsnettet i den udstrækning, at de supplerede de ekstraordinære foranstaltninger.

27 Efter covid-19-udbruddet vedtog Kommissionen den 30. april 2020 forordninger om producentorganisationers planlægning af mælkeproduktionen og støtte til privat oplagring af SMP, smør og visse oste. Selv om Kommissionens forvaltning af covid-19-pandemiens indvirkning på markedet for mejeriprodukter ikke var en del af vores revisionsarbejde, ser vi i denne beretning på, hvordan Kommissionen reagerede på og kan lære af erfaringerne fra sin håndtering af en tidligere krise.

28 Vi udførte vores revisionsarbejde mellem juli 2019 og december 2020 på grundlag af revisionskriterier, som vi fastlagde ved hjælp af EU's politikdokumenter, lovgivning, lovgivningsmæssige drøftelser, undersøgelser og andet offentligt materiale.

¹⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 23/2019: *Stabilisering af landbrugernes indkomst: Der findes et omfattende sæt instrumenter, men der bør tages fat på den lave anvendelse og problemerne med overkompensation.*

29 Vi interviewede tjenestemænd fra Kommissionen og gennemgik dokumentation fra Kommissionen med henblik på at analysere, hvordan institutionen havde vurderet behovet for ekstraordinære foranstaltninger, udformet disse foranstaltninger, overvåget deres gennemførelse og evalueret deres virkninger. Vi tog hensyn til det arbejde, som Kommissionens interne revisionstjeneste havde udført, idet denne tidligere havde undersøgt krisestyringsprocesserne i generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (GD AGRI).

30 Vi besøgte også relevante myndigheder i Irland, Frankrig, Italien og Finland, hvor vi:

- indsamlede revisionsdokumentation gennem analyse af dokumenter og data
- interviewede repræsentanter for de myndigheder, der havde ansvaret for at udforme og gennemføre de ekstraordinære foranstaltninger
- gennemgik dokumentationen for 120 tilfældigt udvalgte betalinger og besøgte 12 landbrugere.

Ud over disse besøg gennemgik vi anvendelsen af ekstraordinære foranstaltninger i Tyskland, og vi anvendte i den forbindelse to tyske institutioners arbejde vedrørende gennemførelsen af ekstraordinære foranstaltninger¹⁷. Vi udvalgte disse fem medlemsstater på grundlag af de beløb, de modtog i ekstraordinær støtte, arten af de foranstaltninger, de gennemførte, og de særlige kendetegn ved deres sektorer for mejeriprodukter - f.eks. eksponering for det russiske marked eller variationer i de samlede mælkeleverancer.

31 Endelig sendte vi et spørgeskema til:

- de relevante nationale myndigheder i 16 medlemsstater¹⁸, som tilsammen modtog mere end 80 % af EU-finansieringen af de ekstraordinære foranstaltninger til fordel for mælkeproducenter. Svarprocenten var 100 %.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* og *Thünen Institute*.

¹⁸ Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Nederlandene, Polen, Rumænien og Finland.

- 56 erhvervsorganisationer blandt de vigtigste inden for sektoren for mejeriprodukter. Svarprocenten var 44,6 %.

Vi analyserede og brugte svarene kombineret med vores andre kilder til dokumentation, da vi udarbejdede vores resultater.

Bemærkninger

Kommissionen reagerede hurtigt på det russiske importforbud, men brugte længere tid på at afhjælpe den underliggende ubalance på markederne

32 Vi har tidligere rapporteret¹⁹, at "[b]egrebet markedsforstyrrelser er forholdsvis generelt og beskrives ikke nærmere i EU-lovgivningen", og at situationen "giver Kommissionen vide skønsbeføjelser med hensyn til at afgøre, om der skal gøres brug af ekstraordinære foranstaltninger". I forbindelse med denne revision vurderede vi, hvorvidt Kommissionen havde identificeret ubalancer på markedet i god tid og foreslået hensigtsmæssige ekstraordinære foranstaltninger.

Kommissionen reagerede hurtigt på det russiske importforbud

33 Mælkeobservatoriet, et organ, der blev etableret i april 2014 og består af ansatte i Kommissionen og markedseksperter fra sektororganisationer, har til opgave at analysere og formidle oplysninger om markedet for mejeriprodukter. I en rapport fra 24. september 2014 udtalte det økonomiske panel i mælkeobservatoriet, at priserne efter at have ligget på høje niveauer havde været under pres, fordi markedet havde haft problemer med at absorbere den stigende produktion i de vigtigste mælkeproducerende regioner i verden, og dette var blevet forværret af det russiske importforbud. Denne nedadgående tendens kunne fortsætte, hvis produktionstempoet ikke blev sat ned. Panelet advarede også om en ubalance på mælkeobservatoriet i fire rapporter fra første halvår af 2016. Den 23. februar bemærkede det f.eks., at selv om udviklingen på omkostningssiden og i efterspørgslen på verdensplan afhjalp situationen lidt, var mælkepriserne ved staldøren og mejeriprodukterne fortsat under pres på grund af en stadig dårligere markedsbalance i EU, og at det fortsat var nødvendigt at forbedre forholdet mellem udbud og efterspørgsel.

34 Ved hjælp af data fra mælkeobservatoriet vurderede Kommissionen i 2014 omfanget af effekten af det russiske importforbud²⁰ på EU's marked for mejeriprodukter, navnlig med hensyn til mistet eksport af smør, ost og vallepulver. Inden krisen blev omkring en fjerdedel af produktionen af mejeriprodukter i Finland og

¹⁹ Punkt 63 i Revisionsrettens [særberetning nr. 23/2019](#).

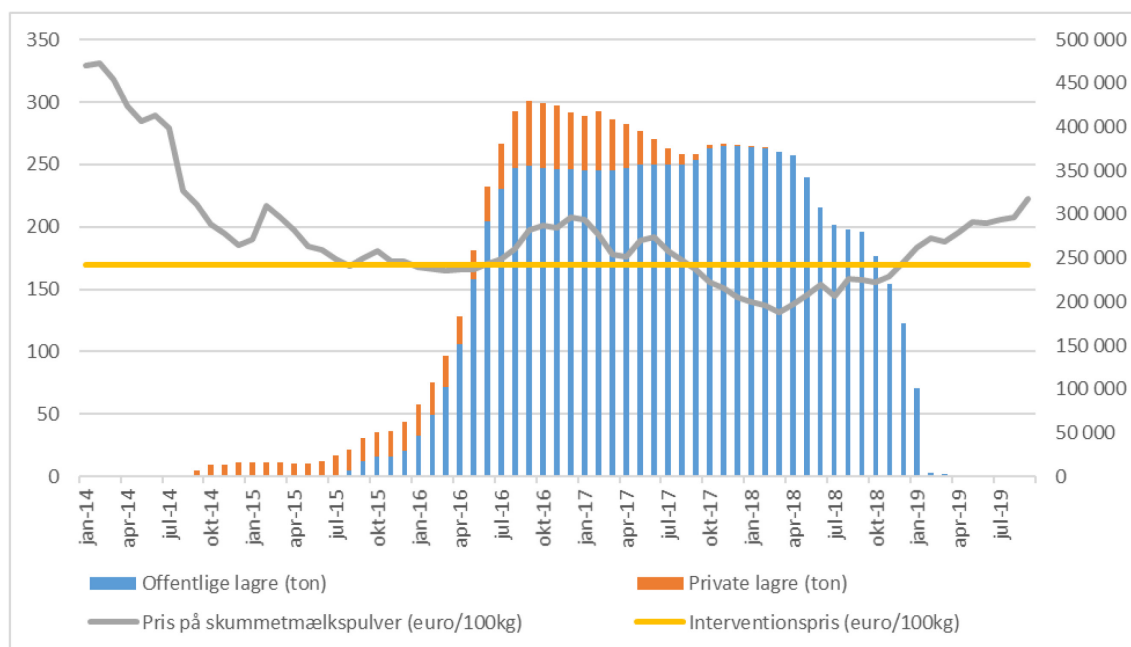
²⁰ Oplysninger om det russiske importforbud findes på [Kommissionens websted](#).

over 15 % i det tre baltiske lande eksporteret til Rusland. Disse fire medlemsstater tegnede sig for 3,6 % af EU's mælkeleverancer i 2013, men omkring en tredjedel af EU's eksport til Rusland. I 2014 udsendte Kommissionen en første pakke af ekstraordinær finansiel støtte til mælkeproducenterne i de baltiske lande og Finland under hensyntagen til de respektive mælkeproduktionsmængder og størrelsen af faldet i mælkepriserne.

Offentlige lagre af skummetmælkspulver belastede markedet under genopretningsperioden

35 Fra september 2014, kort efter indførelsen af det russiske importforbud, ydede Kommissionen støtte til private operatører, der oplagrede SMP. Denne foranstaltning havde ikke nogen tydelig effekt på SMP-priserne, som fortsatte deres fald indtil medio 2016. Den offentlige intervention blev gennemført fra juli 2015 til september 2016, hvor markedsprisen nåede interventionsprisen. SMP-priserne var fortsat lave, indtil næsten alle interventionslagrene var blevet solgt i begyndelsen af 2019 (jf. [figur 8](#)). I april 2019 konkluderede Kommissionen i sin vurdering af foranstaltningen, at de store opkøbte mængder under den offentlige intervention havde udjævnet prisfaldet, men havde stor indflydelse på balancen på SMP-markedet og bidrog til at forsinke genopretningen af priserne.

Figur 8 - Udviklingen i offentlige og private SMP-lagre og pris



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af data fra mælkeobservatoriet.

Foranstaltningen til støtte for frivillig reduktion af produktionen trådte i kraft, da produktionen var begyndt at falde

36 I september 2015 vedtog Kommissionen forordning 2015/1853 om ekstraordinær støtte til EU's husdyrsektor. I forordningen blev støtten ikke gjort betinget af en reduktion eller fastfrysning af mælkeproduktionens størrelse. I april 2016 vedtog Kommissionen regler²¹, der gav producentorganisationer og kooperativer mulighed for midlertidigt at indgå frivillige fælles aftaler og træffe fælles beslutninger om planlægning af mælkeproduktionen, men de udnyttede ikke denne mulighed. Ifølge Kommissionen skyldtes dette formentlig, at der ikke var tilknyttet finansiering, og det forhold, at landbrugere, der ikke forpligtede sig til at reducere produktionen, ville have haft gavn af enhver reduktion af produktionen (såkaldte "gratister").

37 I juli 2016 annoncerede Kommissionen den kommende forordning 2016/1612 om støtte til frivillig reduktion af produktionen og forordning 2016/1613, som ligeledes omfattede frivillige reduktioner som en aktivitet, der var berettiget til ekstraordinær støtte. På dette tidspunkt viste de seneste oplysninger, som Kommissionen havde adgang til, et betydeligt månedligt prisfald i maj 2016 - med 4,0 % til 26,2 c/kg (14 % lavere end i maj 2015) - og medlemsstaternes skøn antydede, at prisfaldet var fortsat i juni 2016. De seneste tilgængelige data fra april 2016 viste, at stigningen i leverancer var aftagende, og Kommissionen forventede, at de ville falde i anden halvdel af 2016²². Kommissionen vedtog de to forordninger i september 2016.

38 I forordning 2016/1612 blev støtteniveauet fastsat til 14 euro/100 kg mælk og det samlede budget til 150 millioner euro med henblik på at reducere den leverede mængde til mejerierne med omkring 1,1 million ton i løbet af en tre-måneders reduktionsperiode. Kommissionen anslog ikke, hvor meget eller hvor hurtigt denne reduktion ville påvirke priserne.

39 *Tabel 2* viser, at reduktionen i leverancerne som følge af forordning 2016/1612 svarede til 1,69 % af den leverede mælkemængde til mejerierne i EU i referenceperioden oktober 2015-januar 2016. Dette udgjorde 833 551 ton eller 75 % af, hvad Kommissionen havde forventet. Kommissionen modtog ikke data for mængden af mælk, der var blevet fjernet fra markedet via ordninger i medlemsstaterne, som blev gennemført under forordning 2016/1613. Vi konstaterede,

²¹ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/558 og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/559.

²² Mødeprotokol fra mælkemarkedsobservatoriets økonomiske panel - 28. juni 2016, navnlig s. 68.

at denne type støtteforanstaltninger kostede mellem 200 millioner euro og 250 millioner euro ud af de 390 millioner euro i EU-midler, som blev brugt på mælkesektoren under de to forordninger.

Tabel 2 - Reduktion af mælkeleverancer (forordning 2016/1612)

Indikator	EU	Tyskland	Irland	Frankrig	Italien	Finland
Mælkeleverancer 10/2015 - 1/2016 (ton)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Reduktion af leverancer med støtte fra forordning 2016/1612 (ton)	834	232	50	153	17	11
Andel (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

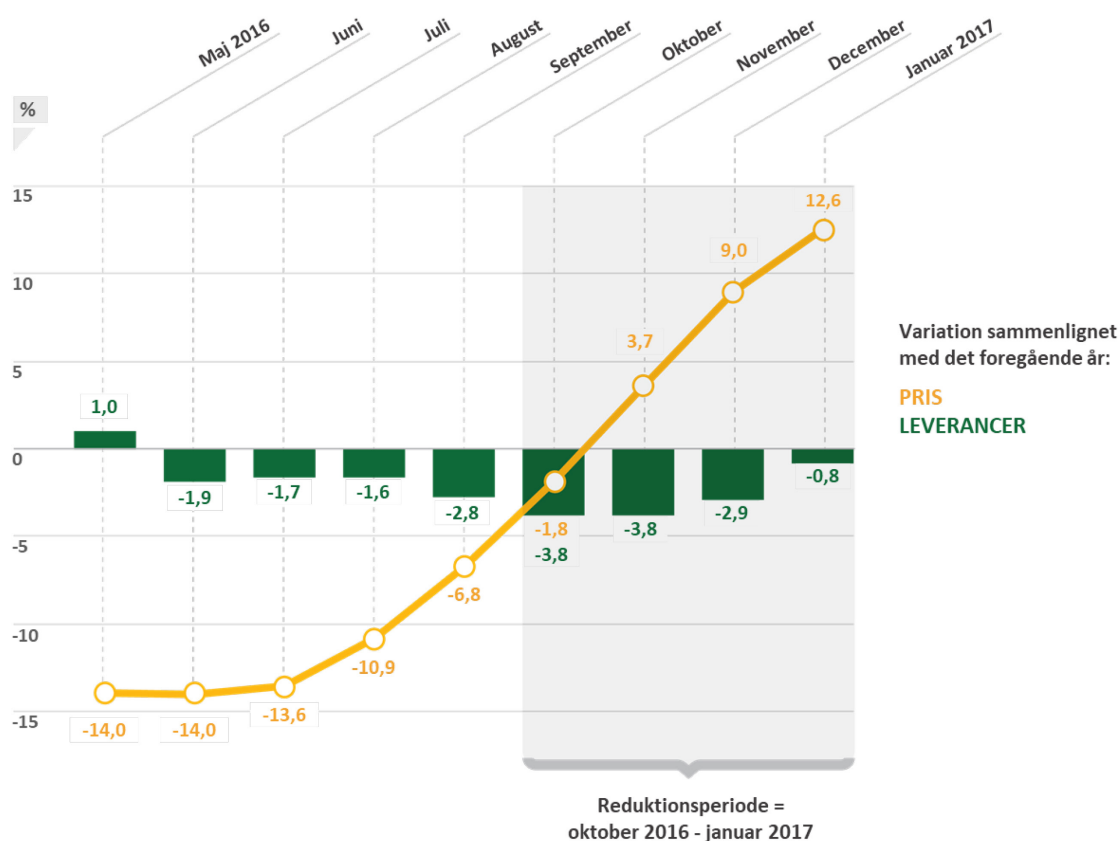
(*) Differencerne skyldes afrunding.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

40 Reduktionsperioden i forbindelse med den frivillige ordning for reduktion af produktionen (oktober 2016 til januar 2017) indledtes, efter at mælkeprisen var begyndt at stige i august 2016. Faktisk var mælkeproduktionen allerede begyndt at falde siden juni 2016 som en reaktion på historisk lave priser (jf. [figur 9](#)). Mellem juni og september 2016 faldt mælkeleverancerne med omkring 1 million ton sammenlignet med de samme måneder året før, en mængde, der oversteg reduktionerne på grundlag af den frivillige reduktionsordning. Det er derfor særdeles sandsynligt, at nogle af de producenter, der modtog støtte, ville have reduceret deres produktion under alle omstændigheder. Thünen Institute nåede frem til tilsvarende konklusioner, da det undersøgte anvendelsen af ekstraordinær støtte til tyske mælkeproducenter i henhold til forordning 2016/1613²³, idet man bemærkede, at de allerede havde reduceret deres mælkeproduktion, inden støtteforanstaltningerne trådte i kraft.

²³ Andrea Rothe og Sascha A. Weber, "Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe" ["Evaluering af gennemførelsen i Tyskland af reduktionsforanstaltningen for mælk og den særlige mælkestøtteordning"], Thünen Working Paper 88.

Figur 9 - Ændring i leverede mængder og priser i løbet af reduktionsperioden



Kilde: Revisionsrettens beregning baseret på data fra Eurostat (APRO_MK_COLM).

41 De franske myndigheder erklærede, at de ville have sat pris på en tidligere indførelse af støtte til frivillige reduktioner, så snart de første ekstraordinære foranstaltninger blev indført²⁴. De tyske myndigheder bemærkede i deres svar på vores undersøgelse, at selv med faldende priser øgede nogle mælkeproducenter deres produktion for at dække de faste omkostninger, hvilket betød en yderligere forøgelse af udbudspresset. Samlet set blev mælkeproduktionen i Tyskland ved med at stige frem til juni 2016. Set i det perspektiv mente de tyske myndigheder, at de frivillige reduktionsforanstaltninger kunne have været mere effektive, hvis de var blevet indført tidligere. I Tyskland forlod 20 % af landbrugerne ordningen uden at have indgivet betalingsanmodninger.

²⁴ Jf. også evalueringsundersøgelsen af støtteordningen foretaget af EEIG Agrosynergie for Kommissionen - "Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective 'viable food production'", august 2018, afsnit 8.5 "Timeliness of the Commission's reaction to market crises", s. 147.

42 I sin første interne vurdering af krisestyringsforanstaltninger på landbrugsmarkedet fra 2019 konkluderede Kommissionen, at tidspunktet for indførelsen af foranstaltningen ikke gjorde det muligt at fastslå, at den havde haft betydning for reduktionen af produktionen, eftersom denne allerede var begyndt, da foranstaltningen blev indført. Under ordningen blev der imidlertid kun ydet støtte til landbrugere, der bidrog til reduktionen af produktionen, hvilket fremmede en genopretning af prisen. Kommissionen identificerede reduktion af produktionen som en faktor blandt mange andre, der påvirkede genopretningen af prisen i anden halvdel af 2016 (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Mange drivkræfter bag genopretningen af priserne

I den sene 2016-udgave af det årlige dokument med prognoser på mellemlang sigt²⁵ identificerede GD AGRI forskellige eksterne og interne drivkræfter for genopretning af prisen:

- et kraftigt fald i mælkeproduktionen i Argentina, Uruguay og Australien på grund af ugunstige vejrforhold
- stigende importefterspørgsel på ost og smør, som især gavtede EU (stigende import i Kina, USA, Filippinerne og Mexico)
- offentlig intervention via sikkerhedsnettet, hvor man fjernede omkring en tredjedel af EU's årlige SMP-produktion fra markedet
- stigende indenlandsk forbrug af ost og smør i EU, som mere end opvejede faldet i salg af flydende mælk
- EU's månedlige mælkeproduktion havde ligget under niveauet for året før siden juni 2016, og der kunne forventes en yderligere reduktion, navnlig i lyset af de støtteordninger, der blev vedtaget i september 2016.

²⁵ Europa-Kommissionen, "EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026", december 2016, s. 32.

Koblet støtte mindsker incitamentet til at tilpasse produktionen under markedsforstyrrelser

43 Frivillig koblet støtte til mælkeproducenter (jf. punkt 15) er baseret på størrelsen af deres besætning, med betaling pr. dyr. Med henblik på at reducere udbuddet af mælk og derved tilpasse det til de nye markedsbetingelser - bl.a. under foranstaltningerne med frivillig reduktion af produktionen - måtte nogle landbrugere reducere deres besætning. I september 2016 vedtog Kommissionen en undtagelse²⁶ for ansøgningsåret 2017, som gav medlemsstaterne tilladelse til at udbetale koblet støtte til mælkeproducenter på grundlag af størrelsen af deres besætning i 2016, selv om denne var blevet reduceret i mellemtiden. Forordning 2017/2393 og 2020/2220 gav Kommissionen beføjelser til at indføre tilsvarende bestemmelser for ansøgningsårene 2018-2022²⁷. Disse bestemmelser var rettet mod de praktiske virkninger af inkonsekvens i politikken fra 2017, men i perioden med forstyrrelse på mælke markedet mindskede koblet støtte landbrugernes incitament til at tilpasse produktionen ved at reducere størrelsen af deres besætninger.

Kommissionen udarbejdede en samlet vurdering af markedsforstyrrelsens indvirkning og overlod det til de nationale myndigheder at målrette støtten

44 I perioden 2014-2016 indførte Kommissionen midlertidige ekstraordinære foranstaltninger for at støtte landbrugere inden for mejerisektoren. Formålet med disse foranstaltninger var ikke at yde landbrugere fuld kompensation for de faldende priser, men hovedsagelig at afhjælpe deres likviditetsproblemer. Vi undersøgte, hvorvidt Kommissionen havde analyseret effekten af ubalancen på markedet for mejerisektoren, inden den indførte de ekstraordinære foranstaltninger, og hvorvidt disse tog hensyn til mælkeproducenternes økonomiske situation og likviditet.

45 Vi vurderede også, hvorvidt Kommissionen havde truffet foranstaltninger med henblik på at sikre, at støtten ville være tilstrækkeligt målrettet, under hensyntagen til, hvordan forstyrrelsen havde påvirket mælkeproducenternes økonomiske situation, samt EU's målsætning om at fremme en afbalanceret og miljømæssigt bæredygtig udvikling af landdistrikterne. Vi kontrollerede, om Kommissionen målrettede støtten

²⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1616.

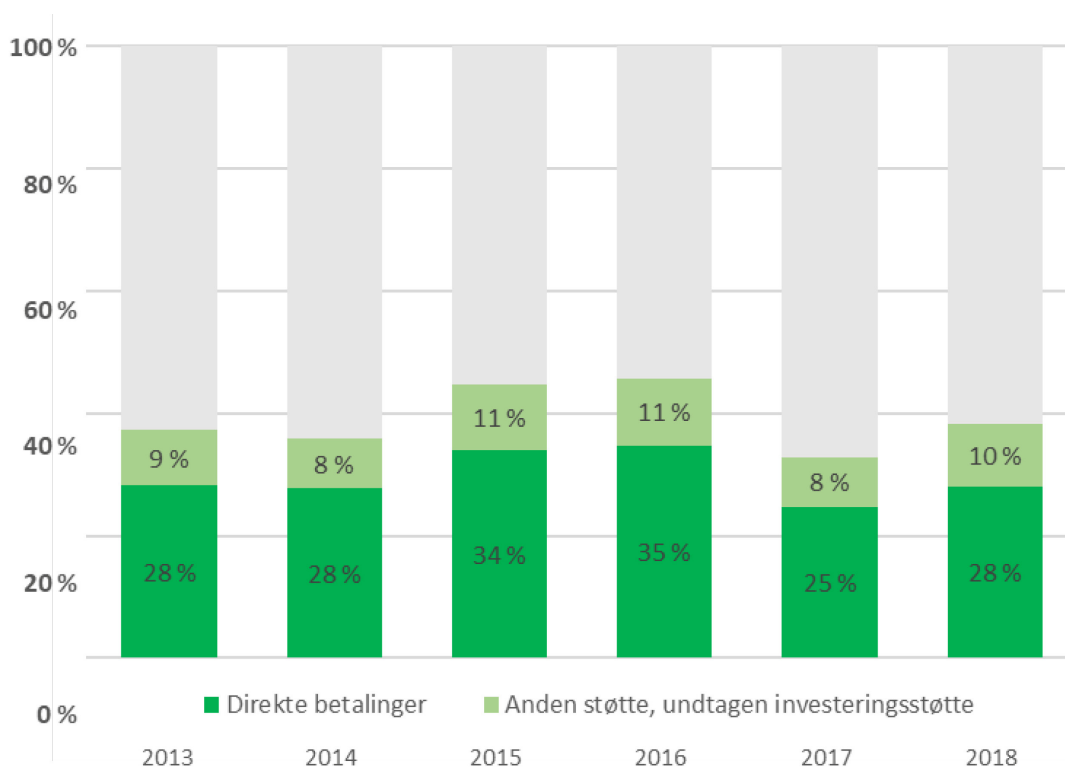
²⁷ Artikel 3, stk. 11, litra c), i forordning (EU) 2017/2393 og artikel 9, stk. 14, i forordning (EU) 2020/2220.

på en sådan måde, at der blev taget højde for risikoen for moralsk hasard og dødvægt, der er iboende i ordninger med ekstraordinær støtte og reduktion af produktionen.

Kommissionen søgte at adressere landbrugernes likviditetsproblemer

46 Ekstraordinære foranstaltninger er et af flere værktøjer, der er til rådighed under den fælles landbrugspolitik. Andre former for støtte under den fælles landbrugspolitik, primært direkte betalinger til producenterne (jf. punkt 14-16), har spillet en stabiliserende rolle som stødpude for indkomsterne. Andelen af direkte betalinger i mælkebedriftenes indkomst²⁸ steg i 2015 og 2016, hvor indtægterne fra salg af mælk var faldende (jf. figur 10). Blandt de fem medlemsstater, vi fokuserede på, havde direkte betalinger en særligt fremtrædende stabiliserende rolle i Finland, hvor deres andel af mælkebedriftenes indkomst lå mellem 76 % og 96 % i perioden 2013-2018.

Figur 10 - Andel af støtte under den fælles landbrugspolitik til indkomsten på EU's mælkebedrifter



Kilde: Revisionsrettens beregning baseret på data fra INLB. Samlede direkte betalinger (SE606) og anden støtte, undtagen investeringsstøtte, som en procentdel af BNVT (SE415). Andre subsidier, undtagen investeringssubsidier, beregnes som samlede subsidier, undtagen for investeringer (SE605) minus samlede direkte betalinger (SE606).

²⁸ Den definition af indkomst, vi anvender her, er bedriftens nettoværditilvækst.

47 På trods af EU-støttens indkomststabiliserende virkning kan et pludseligt prisfald forårsage likviditetsproblemer. I september 2015 tillod Kommissionen medlemsstaterne at udbetale op til 70 % af de direkte betalinger for 2016 og 85 % af de arealbaserede betalinger til udvikling af landdistrikter fra den 16. oktober 2015 (seks uger før tiden) på den betingelse, at de havde gennemført deres administrative kontroller af betalingsanmodningerne. Dette skal ses i sammenligning med et maksimalt forskud på henholdsvis 50 % og 75 % i henhold til standardreglerne²⁹. Kommissionen indrømmede denne undtagelse igen det følgende år.

48 I september 2015 udløste Kommissionen også EU-dækkende ekstraordinære foranstaltninger for at støtte landbrugerne. I sine svar på vores særberetning nr. 23/2019³⁰ om ekstraordinære foranstaltninger inden for frugt- og grøntsagssektoren erklærede Kommissionen sig enig i, at producenternes samlede afkast, inklusive virkningerne af direkte betalinger, bør medtages i analysen, der foretages, inden Kommissionen kan foreslå at udløse eller afslutte sådanne foranstaltninger. Da Kommissionen fastlagde sit budget for likviditetsstøtte i forbindelse med forstyrrelsen på mælke markedet i 2014-2016, foretog den ikke en vurdering af omfanget af mælkebedrifternes likviditetsproblemer. Vi konstaterede, at størrelsen af de tilgængelige ressourcer spillede en betydelig rolle for budgettildelingen i praksis.

Begrænset målretning i Kommissionens oprindelige delegerede forordninger

49 Kommissionen tildelte omkring 80 % af midlerne til medlemsstaterne i forhold til det enkelte lands mælkeproduktionskvote i 2014-2015. For de resterende 20 % tog den hensyn til andre faktorer: den gennemsnitlige mælkepris, afhængighed af det russiske marked, tørkens indvirkning på foderafgrøder og andelen af mindre bedrifter.

50 De to delegerede forordninger for de baltiske lande og Finland (jf. punkt 34) stillede EU-støtte til rådighed for at "yde målrettet støtte til de mælkeproducenter, der er påvirket af det russiske forbud". I betragtningerne til den delegerede forordning 2015/1853 hedder det, at "[f]or at sikre at støtten målrettes de landbrugere, der er hårdest ramt af markedsforstyrrelsen, og under hensyntagen til de begrænsede budgetmæssige ressourcer, bør de berørte medlemsstater gives fleksibilitet til at fordele det nationale beløb gennem de mest effektive kanaler". Det blev ikke præciseret i nogen af disse tre forordninger, hvordan de nationale myndigheder skulle målrette finansieringen. Ifølge betragtningerne blev støtten ydet til medlemsstaterne

²⁹ Artikel 75, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013.

³⁰ Anbefaling 3(a) i beretningen, s. 48, og Kommissionens svar, s. 9.

"med henblik på at yde støtte til landbrugere inden for de husdyrsektorer, som står over for det største prisfald, de direkte konsekvenser af forlængelsen af det russiske importforbud og følgerne af tørken på foderafgrøder".

51 I den delegerede forordning 2016/1613 hedder det, at "medlemsstaterne [bør] vælge de mest hensigtsmæssige foranstaltninger, navnlig for så vidt angår markedsstabilisering og økonomisk bæredygtighed", og der nævnes syv aktiviteter, som mælkeproducenterne skulle udøve for at være berettiget til ekstraordinær støtte. Ud over reduktion eller fastfrysning af produktionsmængderne (jf. punkt 36 og fremefter) omfattede listen miljø- og klimaaktiviteter, risiko- og kvalitetsstyring samt samarbejdsprojekter. Disse betingelser gør, at forordningen er mere målrettet end tidligere forordninger.

Uklare resultater af Kommissionens forsøg på at målrette indsatsen mod bæredygtighed inden for mælkeproduktion

52 Mælkeproduktion har en række konsekvenser for miljø- og klimapolitikken. Mælkeproduktion - navnlig når den er intensiv - har komplekse virkninger på jordbund, luft og vand, hovedsagelig på grund af anvendelsen og forvaltningen af mineralsk gødning og naturgødning samt tarmgæring hos køerne. En kraftigt stigende produktion strider mod EU's ambition om at nedbringe sine drivhusgasudledninger. Ved udgangen af 2014 fik husdyrproducenterne i seks medlemsstater (Belgien, Danmark, Italien, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) en undtagelse fra loftet på 170 kg kvælstof pr. hektar pr. år fra naturgødning fra husdyr i sårbare områder som fastsat i nitratdirektivet³¹, der har til formål at beskytte vand mod forurening, der stammer fra landbruget. Landbrugere, der er omfattet af undtagelsen, er bundet af særlige forpligtelser vedrørende naturgødning og arealforvaltning.

53 Den delegerede forordning 2016/1613 indførte en vis grad af bæredygtighedsmålretning. Tre af de syv aktiviteter, som mælkeproducenterne skulle udføre for at være berettiget til ekstraordinær støtte, var specifikt knyttet til overvejelser vedrørende miljøet: små landbrug, anvendelsen af ekstensive produktionsmetoder og anvendelsen af miljø- og klimavenlige produktionsmetoder. Medlemsstaterne skulle gøre støtten betinget af udøvelsen af en eller flere af disse syv aktiviteter.

³¹ Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

54 Kommissionen vurderede, hvilke aktiviteter medlemsstaterne havde valgt. Den konstaterede, at 13 medlemsstater medtog små landbrug som en betingelse for støtte, 12 specificerede miljø- og klimavenlige produktionsmetoder, og syv specificerede ekstensive produktionsmetoder (jf. [tekstboks 3](#)). Disse generelle oplysninger er imidlertid ikke tilstrækkelige til at vurdere anvendelsen eller virkningerne af disse foranstaltninger.

Tekstboks 3

Eksempel på en medlemsstat, der sigter mod bæredygtighed, og en medlemsstat, der ikke gør

I Irland var et af de kriterier for støtteberettigelse, der blev anvendt til likviditetslåneordningen (jf. [tekstboks 5](#)), anvendelsen af miljø- og klimavenlige produktionsmetoder med støtte fra det nationale program for udvikling af landdistrikter. Disse omfattede økologisk landbrug, forskellige landbrugsmiljøordninger og et program med data og genvidenskab for kødkvægsbesætninger, der sigtede mod at forbedre kødkvægsbesætningens genetik for at opnå klimafordele. Mejeri- og husdyrsektoren var den primære årsag til øgede drivhusgasudledninger i Irland mellem 2011 og 2017.

Tyskland gjorde ikke den ekstraordinære bistand betinget af nogen af de tre aktiviteter, der specifikt var kædet sammen med miljømæssige overvejelser. I sin evaluering af foranstaltningerne kritiserede det tyske føderale revisionsorgan, at finansieringen ikke var kædet sammen med bæredygtighedsmål, og konkluderede, at likviditetsstøtte i et sådant tilfælde blot er en "redningsoperation" uden bæredygtighed og varige virkninger³².

Risikoen for moralsk hasard i forbindelse med ekstraordinære støtteforanstaltninger

55 Vi har tidligere fremført³³, at "[j]o oftere den offentlige støtte ydes under eller efter en "krise", jo lavere er landbrugernes incitament til at afbøde risikoen ved hjælp af risikostyringsværktøjer". Dette medfører moralsk risiko, eftersom landbrugerne har et incitament til at øge deres risikoeksponering. De har f.eks. et større incitament til at øge produktionen, for, hvis efterspørgslen ikke stiger, regner de med at få støtte via EU-budgettet, hvis priserne falder.

³² Bundesrechnungshof, "[Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen](#)", 19. september 2019.

³³ Særberetning nr. 23/2019, punkt 35.

56 I perioden 2014-2016 bidrog mange faktorer til faldende priser, men især overforsyning var fremtrædende (jf. punkt **05-06**). I årene forud for markedsforstyrrelsen øgede landbrugerne i nogle medlemsstater mælkeproduktionen betydeligt for at drage fordel af de højere priser, og nogle fortsatte med at øge produktionen, selv efter at priserne begyndte at falde (jf. punkt **03** og **tabel 1**). Den resulterende overproduktion pressede markedspriserne. Vi bemærkede, at GD AGRI drøftede det hensigtsmæssige i at anvende ekstraordinære foranstaltninger til at yde kompensation til de landbrugere, der havde besluttet at investere - på eget ansvar - og som bidrog til overproduktionen. Det afviste tanken om at betale landbrugernes gæld ud til gengæld for lavere produktion, idet det anså dette for at føre til en klar moralsk hasard. Men Kommissionen afhjalp ikke dette problem i sine delegerede forordninger med likviditetsstøtte til mælkeproducenterne.

57 I en undersøgelse for Kommissionen fra 2018 blev det konstateret, at sikkerhedsnettets eksistens kan have fået SMP-producenter til at være mindre opmærksomme på markedssignaler på kort sigt. Den konkluderede, at dette sandsynligvis havde været tilfældet under markedsforstyrrelsen, navnlig i Nederlandene, men også i Polen, Spanien og Tjekkiet³⁴.

Høj risiko for dødvægt for foranstaltninger til produktionsreduktion

58 En yderligere risiko i forbindelse med ekstraordinære foranstaltninger, og navnlig med støtte til frivillig reduktion af produktionen, er risikoen for dødvægt. Lavere mælkepriser mindsker produktionsincitamentet, og derfor forventes mælkeproducenterne at reagere på lavere priser ved at sænke deres produktion. Denne reaktion er ofte delvis eller forsinket, undertiden på grund af likviditetsbehov (f.eks. til at afdrage gæld), behovet for at dække høje faste omkostninger, eller fordi producenterne optræder som gratister. I 2014-2016, hvor priserne fortsatte med at falde, ville nogle producenter have reduceret produktionen selv uden støtte.

59 Kommissionen identificerede hurtigt den iboende risiko for dødvægt i dens ekstraordinære støtte til frivillig reduktion af produktionen. Men den foreslog ingen sikkerhedsforanstaltninger for at inddæmme denne risiko i de delegerede forordninger.

³⁴ EEIG Agrosynergie, op. cit., afsnit 9.2 "Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus", s. 152-154.

60 Vi mener, at forordning 2016/1612 skabte dødvægt ved også at yde støtte til landbrugere, som ville have indstillet deres produktion under alle omstændigheder. Vi konstaterede, at risikoen var særligt høj i Finland, hvor en fjerdedel af ansøgerne under ordningen, reducerede deres leverancer med mere end 90 % (svarende til 60 % af den samlede reduktion). Thünen Institutes undersøgelse fra 2018³⁵, som vurderede den frivillige foranstaltning med henblik på at begrænse mælkeproduktionen i Tyskland, konkluderede ligeledes, at dødvægt udgjorde en betydelig risiko, selv om den ikke kunne kvantificeres.

61 Forordning 2016/1612 forbød ikke støtteberettigede landbrugere at overflytte deres besætninger til andre bedrifter, hvor de fortsat kunne producere mælk. Under disse omstændigheder havde støtten ingen effekt på markedet, idet den samlede produktion forblev den samme. Et tilfælde, vi undersøgte i Irland, var f.eks. en ansøger, der "sænkede" mælkeleverancerne ved at overflytte omkring 200 køer sammen en forpagtningsaftale på malkefaciliteter og jord til en anden landbruger, som fortsatte med at levere mælk fra disse køer i reduktionsperioden.

62 I modsætning til forordning 2016/1612, hvor reglerne for ordningen hovedsagelig blev fastlagt af Kommissionen, kunne medlemsstaterne under forordning 2016/1613 frit udforme deres egne regler for frivillige foranstaltninger til at reducere eller stabilisere mælkeproduktionen. Vi konstaterede, at de nationale myndigheder havde indført visse sikkerhedsforanstaltninger for at mindske risikoen for dødvægt ved at udelukke ansøgere, der var i gang med at nedlægge eller allerede havde nedlagt produktionen (Tyskland, Finland), eller som havde overflyttet køer til en anden bedrift (Tyskland).

Medlemsstaterne foretrak enkelhed og en bred fordeling af støtten

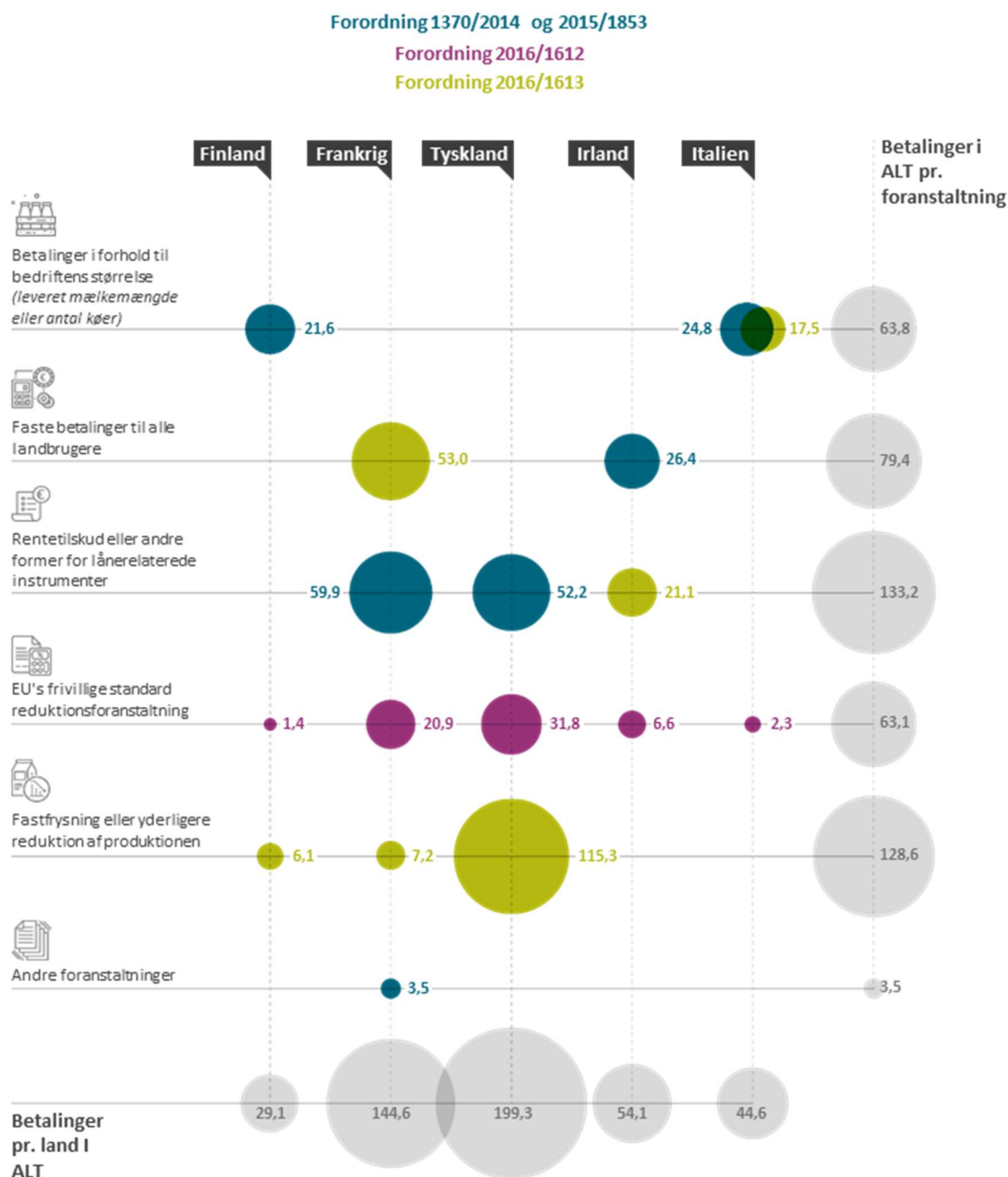
63 Fire af Kommissionens fem delegerede forordninger om ekstraordinære foranstaltninger gav medlemsstaterne en betydelig skønsmargen til at udforme og forvalte ordningerne. Undtagelsen var forordning 2016/1612 om støtte til reduktion af mælkeproduktionen.

³⁵ Op. cit.

64 Vi vurderede, i hvilken udstrækning medlemsstaterne anvendte effektive arbejdsformer for at rette støtten mod de mest berørte landbrugere og fordele midlerne.

65 Kommissionens tal viser, at 21 medlemsstater udbetalte støtte til mælkeproducenter under de delegerede forordninger fra 2014 og 2015 enten pr. leveret liter mælk, pr. malkeko eller som et fast beløb. Disse betalinger kostede omkring 250 millioner euro ud af de i alt 350 millioner euro i EU-midler, der blev brugt på mælkesektoren under disse forordninger. Mere end halvdelen af EU-finansieringen under de delegerede forordninger fra 2016 blev brugt på frivillige ordninger til reduktion af mælkeproduktionen eller til at opretholde den på de eksisterende niveauer (jf. punkt 39). **Figur 11** illustrerer blandingen af foranstaltninger i de fem medlemsstater, vi fokuserede på, som udgjorde 64 % af de 737 millioner euro, der blev brugt under de forordninger, der er anført i **bilaget**.

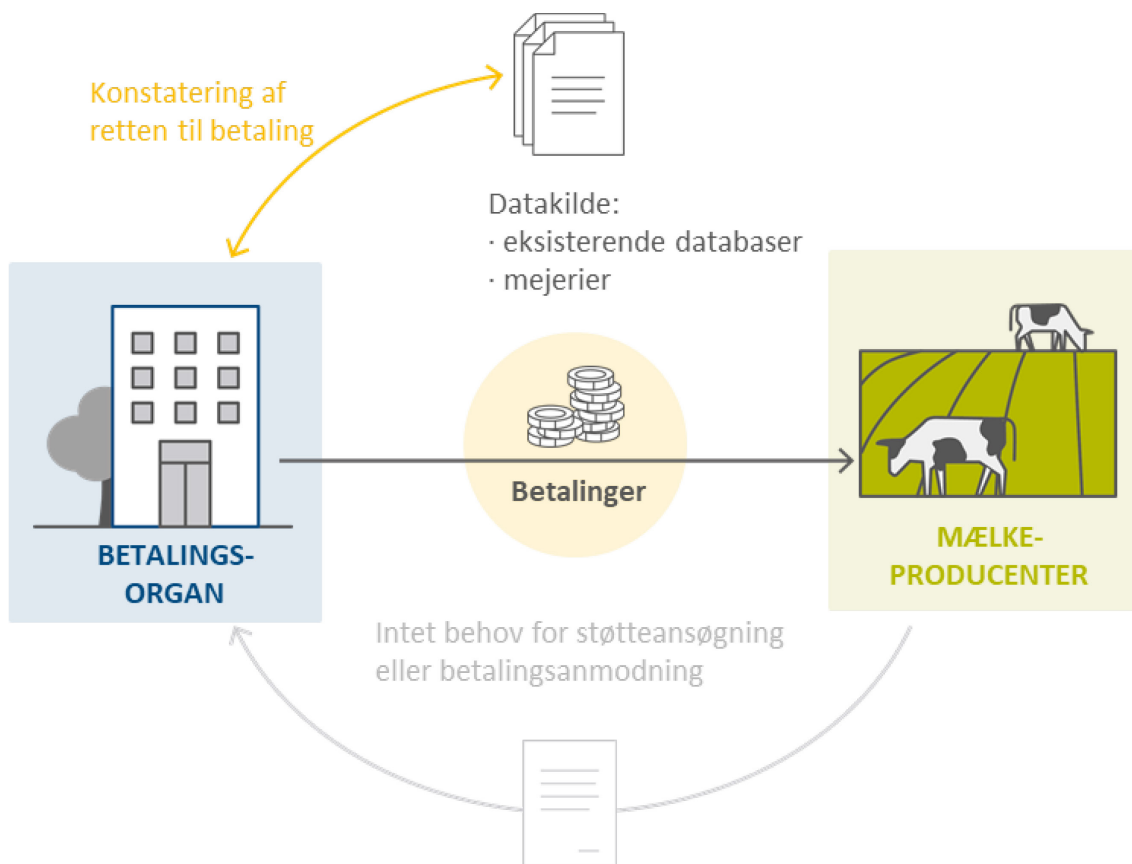
Figur 11 - Typologi for ekstraordinære foranstaltninger i fem medlemsstater: støtte (i millioner euro)



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af data fra de besøgte medlemsstater.

66 I Irland, Frankrig og Italien fandt vi ordninger, under hvilke modtagerne ikke behøvede at indsende specifikke støtteansøgninger. Myndighederne foretog betalinger efter at have kontrolleret de databaser, der blev anvendt til andre betalinger under den fælles landbrugspolitik, eller data leveret af mejerierne (jf. figur 12). I Irland anvendte myndighederne forordning 2015/1853 direkte uden supplerende nationale gennemførelsesbestemmelser. Dette gav de irske myndigheder mulighed for at betale de fleste støttemodtagere tre måneder inden fristen.

Figur 12 - Administrativ forenkling



Kilde: Revisionsretten.

67 De delegerede forordninger gav medlemsstaterne en betydelig skønsmargin til at målrette støtten (jf. punkt [49-51](#)). Ni af de 17 respondenter på vores spørgeundersøgelse rettet til medlemsstaternes myndigheder nævnte, at de havde anvendt mindst ét målretningskriterium og henviste i fire tilfælde³⁶ til kriterier vedrørende økonomisk tab som følge af prisfaldet. Otte respondenter nævnte ikke nogen målretningskriterier.

68 Brugen af udbetalinger i form af et fast beløb (jf. [figur 11](#)) er ganske vist enkel, men tog ikke højde for omfanget af de økonomiske problemer, som de enkelte landbrugere befandt sig i. I Frankrig modtog alle støttemodtagere det samme faste beløb på 1 000 euro, og i Irland modtog alle 1 395 euro. Disse beløb udgjorde 37 % af den samlede ekstraordinære støtte, der blev udbetalt i Frankrig, og 49 % i Irland.

³⁶ I Tjekkiet, Tyskland, Spanien og Frankrig.

69 To af de fem medlemsstater, vi fokuserede på, anvendte en forholdsmæssig tilgang. I Italien og Finland var rationalet bag at betale alle mælkeproducenter på grundlag af den mælkemængde, de leverede til den første aftager, eller antallet af malkekøer, at man ønskede at yde hurtig godtgørelse af landbrugerne i forhold til deres mistede omsætning.

70 Når medlemsstaterne anvendte målretningskriterier, afslørede vores vurdering af kriteriernes effektivitet et blandet billede (jf. [tekstboks 4](#)).

Tekstboks 4

Målretningskriterier i medlemsstaterne

I Frankrig benyttede de myndigheder, der anvender forordning 2015/1853 og 2016/1613, tre kriterier til at målrette støtten til modtagerne: specialisering inden for mejerisektoren, mistet omsætning på salg af mælk og omfanget af banklån på producentens balance. Nyere investorer og nyetablerede landbrugere var omfattet af højere støttelofter.

I Tyskland var landbrugere med mellemlange og langfristede banklån, som kunne dokumentere en nedgang på mindst 19 % af deres mælkepris ved stalddøren, berettiget til ekstraordinær støtte under forordning 2015/1853. Det gennemsnitlige fald i prisen ved stalddøren i Tyskland lå omkring 23 % ved udgangen af 2015.

I Italien målrettede myndighederne støtten under forordning 2016/1613 mod landbrugere i områder, der stod over for naturlige eller specifikke begrænsninger. Selv om dette kriterium tog hensyn til sociale og miljømæssige problemer, betød det, at et bjergområde med blot 3 % af landets samlede mælkeproduktion modtog en tredjedel af al støtten i landet, selv om mælkepriserne i regionen lå stabilt gennem perioden med forstyrrelsen i 2014-2016, som følge af de specifikke kendetegn ved den lokale produktion.

71 Tyskland, Irland og Frankrig ydede støtte til landbrugernes banklån. Disse foranstaltninger bidrog til at refinansiere bedrifterne ved at nedbringe størrelsen af de årlige renter og afdrag og/eller ved at omlægge lånene. Til forskel fra traditionel EU-støtte sikrede de, at landbrugerne bidrog økonomisk i form af renter og afdrag. Med denne tilgang kan man yde generel støtte til virksomheder med likviditetsbehov (jf. [tekstboks 5](#)). Vi konstaterede også, at mejerierne havde etableret låneordninger med private midler for at øge sektorens økonomiske modstandsdygtighed.

Tekstboks 5

Eksempel på subsidieret låneordning med støtte til landbrugerne

I Irland ydede man gennem likviditetsstøtteordningen "Agriculture CashFlow Support Loan Scheme", der blev oprettet ved forordning 2016/1613, støtte på 126 millioner euro i form af banklån, således at mælkeproducenterne kunne supplere deres arbejdskapital. Den samlede offentlige støtte på 21 millioner euro blev anvendt til at stille sikkerhed for kreditrisici og sænke rentesatserne. Ordningen blev overtegnet få uger efter lanceringen.

Kommissionen har lært af erfaringen, men har ikke færdiggjort sin vurdering af foranstaltningerne

72 Vi undersøgte, hvorvidt de nyligt indhøstede erfaringer på grundlag af en vurdering af de ekstraordinære foranstaltninger betød, at myndighederne, både på EU-plan og nationalt plan, kunne være bedre forberedt på potentielle fremtidige markedsforstyrrelser.

73 I september 2016 foreslog Kommissionen ændrede regler for risikostyringsværktøjer med støtte fra EU's politik for udvikling af landdistrikter med henblik på at gøre redskaberne mere attraktive for landbrugerne. Fra 2018 indførte man f.eks. med Omnibus-forordningen³⁷ mulighed for sektorspecifikke indkomststabiliseringsredskaber for landbrugere, der var ramt af et indkomststab på mindst 20 %³⁸. Fra december 2020 finder den samme minimumstærskel anvendelse på indkomststabiliseringsredskaber, der ikke er sektorspecifikke³⁹. På det tidspunkt identificerede vi i hele EU to programmer for udvikling af landdistrikterne, der tilbød offentlig støtte til indkomststabiliseringsredskaber, og ingen af disse redskaber var operationelle.

³⁷ Artikel 1, nr. 19), i forordning (EU) 2017/2393 om indsættelse af artikel 39a i forordning (EU) nr. 1305/2013.

³⁸ Der gives flere oplysninger om indkomststabilisering og andre risikostyringsværktøjer med støtte fra den fælles landbrugspolitik i vores [særberetning nr. 23/2019](#).

³⁹ Artikel 39 i forordning (EU) nr. 1305/2013 som ændret ved artikel 7, nr. 7), i forordning (EU) 2020/2220.

74 Efter en intern revisionsrapport fra 2017 om GD AGRI's håndtering af kriser på landbrugsmarkedet ændrede Kommissionen sine interne procedurer i 2018 med henblik på mere præcist at kunne identificere risikoscenarier for landbruget 24 måneder ud i fremtiden. Når man identificerer en ny alvorlig risiko, tilsiger den nye procedure, at Kommissionen skal være parat til om nødvendigt at foreslå et sæt mulige afbødende foranstaltninger inden for en rimelig frist.

75 Til finansiering af sine ekstraordinære foranstaltninger for 2014-2016 overvejede Kommissionen at gøre brug af "reserven til kriser i landbrugssektoren". Det er en nødreserve, som opretholdes gennem anvendelse af en årlig reduktion på 400 millioner euro af budgettet for direkte betalinger (i faste 2011-priser). Denne reduktion betales tilbage til landbrugerne det følgende år, hvis den ikke er brugt ved udgangen af hvert regnskabsår. I praksis har EU aldrig anvendt reserven til kriser. I henhold til en interinstitutionel aftale mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen kræves det, at "[f]ør Kommissionen fremsætter forslag til anvendelse af reserven [...], skal det dog undersøges, om det er muligt at omfordele bevillinger". På grundlag heraf mente Kommissionen ikke, at den kunne udløse reserven til kriser for at afhjælpe forstyrrelsen i 2014-2016, eftersom der var andre midler til rådighed på budgettet for den fælles landbrugspolitik.

76 For den næste flerårige finansielle ramme for den fælles landbrugspolitik (2021-2027) har Kommissionen foreslået at styrke krisereservens rolle og potentielle effekt ved at gøre det mere fleksibelt at bruge den og åbne mulighed for, at årlige ikkeanvendte beløb kan overføres til det følgende budgetår. Kommissionen har også foreslået at finansiere reserven uafhængigt af direkte betalinger til landbrugerne, men stadig inden for det overordnede budget for den fælles landbrugspolitik.

77 Som en del af pakken til støtte for landbrugs- og fødevarersektoren som reaktion på covid-19-udbruddet⁴⁰, herunder de foranstaltninger, der nævnes i punkt 27, har Kommissionen vedtaget en forordning⁴¹, som ekstraordinært giver mulighed for større fleksibilitet i anvendelsen af EU-finansiering, herunder programmer for udvikling af landdistrikterne. Et område med fleksibilitet er, at individuel arbejdskapital ikke kun er

⁴⁰ Yderligere oplysninger findes på [Kommissionens websted](#).

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/558 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013 og (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet.

berettiget til finansielle instrumenter, der støttes af programmer for udvikling af landområderne, når den er knyttet til investeringsomkostninger.

78 Kommissionen har gennemført og finansieret⁴² undersøgelser af brugen af ekstraordinære foranstaltninger på EU-plan, som gav indblik i forebyggelse og styring af kriser inden for landbrugssektoren. Ingen af dem har imidlertid fokuseret på virkningerne af de støtteordninger, som medlemsstaterne har indført i henhold til forordning 2015/1853 og 2016/1613. Kommissionens interne vurdering konkluderede, at det var vanskeligt at evaluere foranstaltningernes direkte effekt på grund af deres heterogene karakter og arten af de oplysninger, der blev forelagt Kommissionen.

79 Ifølge den delegerede forordning 2016/1613⁴³ skulle medlemsstaterne levere outputdata (udbetalte beløb pr. foranstaltning, antallet og arten af støttemodtagere) og en vurdering af foranstaltningernes effektivitet til Kommissionen senest den 15. oktober 2017. Vores arbejde i de fem medlemsstater, vi fokuserede på, viste, at selv om de havde indsendt de krævede data, havde Frankrig, Italien og Finland ikke foretaget en evaluering af foranstaltningerne.

⁴² EEIG Agrosynergie, *op. cit.*; Written Wageningen Economic Research and Ecorys, *op.cit.*

⁴³ Artikel 3, litra b), i forordning (EU) nr. 2016/1613.

Konklusioner og anbefalinger

80 Vi undersøgte, hvor godt Europa-Kommissionen og de relevante myndigheder i medlemsstaterne havde forvaltet deres reaktion på forstyrrelsen på markedet for mejeriprodukter i 2014-2016, og hvorvidt de havde draget hensigtsmæssige konklusioner med henblik på fremtidige kriser.

81 Vi konstaterede, at Kommissionen og medlemsstaterne havde indført generelle foranstaltninger for at hjælpe landbrugerne under forstyrrelsen af markedet for mejeriprodukter i 2014-2016, men at deres underliggende analyse samlet set var ikke var tilstrækkelig til, at der kunne træffes beslutning om størrelsen af den nødvendige støtte, og til at støtten kunne målrettes. Selv om Kommissionen reagerede hurtigt på det russiske importforbud mod mejeriprodukter fra EU, tog det længere tid at afhjælpe den underliggende ubalance på markederne. Den foreslog afbødende foranstaltninger for at afhjælpe landbrugernes likviditetsproblemer, men uden at foretage en hensigtsmæssig vurdering af behovene eller fastsætte mål. I lyset af den fleksibilitet, medlemsstaterne har til rådighed under delt forvaltning, foretrak de ekstraordinære foranstaltninger, der var enkle at gennemføre og valgte efter at fordele midlerne bredt. De gjorde kun en begrænset indsats for at målrette støtten. Kommissionen har siden taget visse skridt for at forbedre håndteringen af ubalance på markederne, men har ikke færdiggjort sin vurdering af foranstaltningerne.

82 Som følge af det russiske importforbud og inden udgangen af 2014 ydede Kommissionen ekstraordinær finansiel støtte til de baltiske lande og Finland, som var mest påvirket af importforbuddet. Andre faktorer fik også priserne til at falde, navnlig overforsyning. Kommissionen tog skridt til at reducere udbuddet ved at indføre støtte til privat oplagring, udvide den offentlige intervention og give producentorganisationer og kooperativer mulighed for produktionsplanlægning. Disse foranstaltninger indebar imidlertid kompromisløsninger. Offentlige opkøb af skummetmælkspulver bidrog f.eks. indledningsvis til at absorbere en del af overforsyningen, men de akkumulerede offentlige lagre pressede markedsprisen for SMP ned (punkt [33-36](#)).

83 Kommissionen vedtog foranstaltninger til reduktion af produktionen i september 2016. Produktionen havde under alle omstændigheder været faldende siden juni 2016, og foranstaltningerne trådte først i kraft, da mælkeprisen allerede var begyndt at stige igen (punkt [37-42](#)). I denne situation var der en betydelig risiko for dødvægt. Nogle nationale myndigheder indførte sikkerhedsforanstaltninger for at mindske denne risiko ved at udelukke ansøgere, der var i gang med at nedlægge eller havde nedlagt produktionen, eller som havde overflyttet køer til en anden bedrift (punkt [58-62](#)).

Endvidere kan landbrugere under hele markedsforstyrrelsen være blevet afskrækket fra at reducere størrelsen af deres besætning som en metode til at sænke produktionen, fordi dette kunne medføre, at de gik glip af frivillig koblet støtte (punkt 43).

Anbefaling 1 - Håndtering af fremtidige ubalancer på markedet

Kommissionen bør for at forbedre sin håndtering af potentielt betydelige ubalancer på markedet ajourføre sine procedurer, således at den, inden den godkender nogen form for støtte til produktionsreduktion fremover, skal:

- a) undersøge, hvorvidt de betingelser, der er knyttet til støtte under den fælles landbrugspolitik, f.eks. koblet støtte, bidrager til overforsyning
- b) mindske risikoen for dødvægt ved at overveje at indarbejde passende sikkerhedsforanstaltninger i forordningerne.

Måldato for gennemførelsen: 2022.

84 Kommissionen foreslog foranstaltninger til at støtte landbrugerne, men den kvantificerede ikke landbrugernes behov, da den fastlagde budgettet. Andre former for støtte under den fælles landbrugspolitik, navnlig direkte betalinger, spiller en stabiliserende rolle i perioder med markedsforstyrrelser, fordi de fungerer som stødpude imod prisændringer. Kommissionen tog ikke hensyn til producenternes samlede afkast i sin vurdering af de budgetmæssige behov. I stedet spillede størrelsen af de tilgængelige ressourcer en betydelig rolle for budgetbevillingen (punkt 44-48).

85 I sine på hinanden følgende delegerede forordninger anførte Kommissionen, at formålet med støtten var at yde målrettet støtte til landbrugerne, men den specificerede ikke, hvordan de nationale myndigheder skulle gøre dette (punkt 49-51). Medlemsstaterne anvendte ofte ligefremme metoder for at forenkle udbetalingerne - f.eks. betaling i form af faste beløb eller betaling i forhold til bedrifternes størrelse. De fem medlemsstater, vi fokuserede på, foretrak generelt enkle ordninger og en bred fordeling af midlerne (punkt 63-71).

86 Mælkeproduktion har en række miljø- og klimamæssige konsekvenser. I den sidste af de fem delegerede forordninger (vedtaget af Kommissionen i 2016) tog man hensyn til en række bæredygtighedsspørgsmål, men i øjeblikket foreligger der ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere effekten af de tilknyttede foranstaltninger. Vi fandt intet bevis for, at Kommissionen havde taget hensyn til eller vurderet potentielle

miljø- og klimavirkninger ved udformningen af nogen af de øvrige fire forordninger (punkt [52-54](#)).

87 I årene forud for markedsforstyrrelsen i 2014-2016 øgede landbrugerne i nogle medlemsstater mælkeproduktionen betydeligt for at drage fordel af de højere priser, og nogle fortsatte med at øge produktionen, da priserne begyndte at falde. I sine delegerede forordninger om likviditetsstøtte til mælkeproducenter afhjalp Kommissionen ikke den iboende risiko for moralsk hasard, som er forbundet med disse omstændigheder (punkt [55-57](#)).

Anbefaling 2 - Forbedring af budgettering og målretning

For at sikre en mere effektiv udnyttelse af offentlige midler bør Kommissionen:

- a) fastsætte tærskler for analyse af potentielt betydelige markedsforstyrrelser
- b) være parat til at analysere en markedsforstyrrelses sandsynlige indvirkning på mejerisektoren under hensyntagen til den eksisterende støttes stabiliserende virkning, og, hvis den konkluderer, at der er behov for ekstraordinær støtte, kæde denne sammen med tydelige målsætninger og mål.

Måldato for gennemførelsen: 2022.

88 På grund af komplekse regler og tilgængelige ressourcer i budgettet for den fælles landbrugspolitik spillede reserven til kriser inden for landbrugssektoren ikke nogen rolle under markedsforstyrrelsen i 2014-2016. Kommissionen foreslog ændringer for at styrke krisereservens rolle fremover (punkt [75-76](#)). Fra 2018 indførte man med Omnibus-forordningen desuden muligheden for sektorbaserede indkomststabiliseringsredskaber. Pr. december 2020 identificerede vi to programmer for udvikling af landdistrikterne, der tilbød støtte til indkomststabiliseringsredskaber, og ingen af disse redskaber var operationelle (punkt [73](#)).

89 Evalueringer, der blev foretaget efter markedsforstyrrelsen omfattede en række overordnede konklusioner vedrørende de ekstraordinære foranstaltninger på EU-niveau, og Kommissionen har siden taget skridt til at forbedre sine krisestyringsprocedurer. Men den har imidlertid ikke vurderet virkningerne af medlemsstaternes ordninger på passende vis. Vi mener, at en analyse af denne art kan føre til vigtige konklusioner og erfaringer, der vil øge paratheden ved eventuelle fremtidige markedsforstyrrelser (punkt [72-79](#)).

Anbefaling 3 - Øget parathed til fremtidige markedsforstyrrelser

Med henblik på at lære af erfaringerne fra markedsforstyrrelsen i 2014-2016 og bidrage til bedre forberedelse på fremtiden bør Kommissionen analysere de forskellige modeller for levering af ekstraordinær støttes indvirkning på mælkebedriftenes adfærd og likviditet samt på markedsstabilisering og på miljøet sammen med den rolle, som producenternes og mejeriernes risikostyring spiller, og den bør herefter offentliggøre resultaterne.

Måldato for gennemførelsen: 2024.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 19. maj 2021.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag - Delegerede forordninger om ekstraordinære støtteforanstaltninger inden for mælkesektoren

Kommissionens delegerede forordning	Formål	EU's udgifter til mælkeproducenter	EU's udgifter pr. ton mælk, der leveres til mejerier i de berørte medlemsstater (¹)	Supplerende national støtte	Tidsramme (²)
1263/2014	Midlertidig ekstraordinær støtte til mælkeproducenter i Estland, Letland og Litauen	28,6 millioner euro	10,3 euro/ton	Op til 100 %	26.11.2014-30.4.2015
1370/2014	Midlertidig ekstraordinær støtte til mælkeproducenter i Finland	10,7 millioner euro	4,7 euro/ton	Op til 100 %	19.12.2014-31.5.2015
2015/1853	Midlertidig ekstraordinær støtte til landbrugere inden for husdyrsektoren	308,3 millioner euro(*)	2,2 euro/ton	Op til 100 %	15.10.2015-30.6.2016
2016/1612	Støtte til reduceret mælkeproduktion	108,7 millioner euro(**)	0,8 euro/ton	Ikke relevant	8.9.2016-30.9.2017

Kommissionens delegerede forordning	Formål	EU's udgifter til mælkeproducenter	EU's udgifter pr. ton mælk, der leveres til mejerier i de berørte medlemsstater ⁽¹⁾	Supplerende national støtte	Tidsramme ⁽²⁾
2016/1613	Ekstraordinær tilpasningsstøtte til mælkeproducenter og landbrugere i andre husdyrsektorer	281,1 million euro (*)	2,0 euro/ton	Op til 100 %	8.9.2016-30.9.2017
I alt		737,3 millioner euro	5,2 euro/ton	357,8 millioner euro	

(*) Udgifter udelukkende til mælkesektoren. Det samlede disponible beløb til alle husdyrsektorer var 420 millioner euro i henhold til forordning 2015/1853 og 350 millioner euro i henhold til forordning 2016/1613.

(**) Udgifter ud af et samlet disponibelt beløb på 150 millioner euro.

⁽¹⁾ Omfatter al mælk, der blev leveret til mejerier i 2013 i de berørte medlemsstater, herunder fra landbrugere, der ikke modtog EU-tilskud.

⁽²⁾ Fra forordningens offentliggørelsesdato til fristen for betaling til modtagerne.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Akronymer og forkortelser

FAO: De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation

GD AGRI: Generaldirektorat for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter - Europa-Kommissionen

INLB: Informationsnettet for landøkonomisk bogføring

SMP: Skummetmælkspulver

WMP: Sødmælkspulver

Ordliste

Bedriftens nettoindkomst: Indikator i informationsnettet for landøkonomisk bogføring, som beskriver det beløb, der er til rådighed til at betale bedriftens egne produktionsfaktorer. Den beregnes ved at trække lønninger, husleje og renter, der betales af indehaveren, fra bedriftens nettoværditilvækst og lægge balancen for støttebeløb og afgifter på investeringer til.

Bedriftens nettoværditilvækst: Indikator i informationsnettet for landøkonomisk bogføring, som beskriver bedriftens samlede produktionsværdi, inklusive tilskud, efter fradrag af afskrivninger og værdien af varer og tjenester, der er forbrugt under produktionsprocessen. Det er det beløb, der er til rådighed til at betale for alle landbrugsbedriftens faste produktionsfaktorer (jord, arbejdskraft og kapital), både egne og eksterne.

De europæiske struktur- og investeringsfonde: De fem vigtigste EU-fonde, der sammen støtter økonomisk udvikling i EU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Delegeret retsakt (delegeret forordning): En juridisk bindende akt, som Kommissionen anvender, hvis Parlamentet og Rådet ikke gør indsigelse, til at supplere eller ændre ikkevæsentlige dele af EU-lovgivningen, f.eks. ved at oplyse nærmere om gennemførelsesforanstaltninger.

Direkte betalinger: Landbrugsstøtte, især arealbaseret støtte, der udbetales direkte til landbrugerne under Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

Dødvægt: En situation, hvor en aktivitet ville være fortsat uden offentlig støtte.

Finansielt instrument: Finansiell støtte fra EU-budgettet i form af egenkapital- eller kvasiegenkapitalinvesteringer, lån eller garantier eller andre risikodelingsinstrumenter.

Informationsnettet for landøkonomisk bogføring: Et redskab baseret på medlemsstaternes undersøgelser af kommercielle bedrifter, som anvendes til at vurdere EU-bedrifternes indkomstniveauer og fastslå virkningerne af den fælles landbrugspolitik.

Mejeriprodukter: Mælk og produkter fremstillet af mælk såsom smør, ost og mælkepulver.

Mælkeækvivalent: Et mål for den tilsvarende mængde flydende sødmælk, der anvendes i mejeriprodukter såsom kondenseret/inddampet mælk, mælkepulver, yoghurt, fløde, kasein, skummetmælk og valle.

Thünen-instituttet: Tysk forskningsinstitut, der refererer til forbundsministeriet for fødevarer og landbrug.

**EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
SÆRBERETNING:
"EKSTRAORDINÆR STØTTE TIL EU'S MÆLKEPRODUCENTER I 2014-2016 —
POTENTIALE TIL AT FORBEDRE EFFEKTIVITETEN FREMOVER"**

RESUMÉ

I. Kommissionen er bevidst om den europæiske mejerisektors økonomiske og sociale betydning og lægger stor vægt på behovet for at støtte den i krisetider.

Mejerisektoren stod over for alvorlige markedsforstyrrelser i årene 2014-2016. Mælkeproduktionen voksede i EU, USA og New Zealand i 2014 og 2015 som følge af fordelagtige priser og gunstige vejrforhold, mens væksten i det indenlandske forbrug og eksporten kun tegnede sig for knap halvdelen af denne mængde (primært på grund af nedgangen i importen i Kina og indførelsen af det russiske importforbud).

Kommissionen foretog en løbende og grundig overvågning af markedssituationen og afholdt ugentlige møder i Komitéen for den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter (med repræsentanter fra medlemsstaterne) og månedlige møder i Mælkemarkedsobservatoriets økonomiske panel (med markedsekspertes). Internt nedsatte Kommissionen en række tværfaglige taskforcer for at vurdere den aktuelle situation og udforme de mest hensigtsmæssige foranstaltninger.

Som følge heraf tog Kommissionen alle de mulige instrumenter, som lovgiveren har stillet til rådighed, i brug, herunder markedsintervention (offentlig intervention og støtte til privat oplagring), ekstraordinære foranstaltninger, fleksibilitet i direkte betalinger og betalinger til udvikling af landdistrikterne eller salgsfremstød. Alle disse foranstaltninger blev gennemført med støtte fra og under tilsyn af Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet.

III. Kommissionen fremlagde omfattende dokumentation for den grundige markeds- og politikanalyse, der er blevet foretaget for at fastlægge de mest effektive foranstaltninger, der skal gennemføres.

Kommissionen foretog analyser af de vigtigste årsager til krisen og af indvirkningen på mælkeproducenternes fortjenstmargener og foreslog passende markedsforanstaltninger, herunder de budgetmæssige konsekvenser af hver enkelt foranstaltning. I lyset af de disponible budgetmidler blev valget af foranstaltninger truffet på grundlag af, hvad der giver "mest valuta for pengene". Hvor det var relevant, fandt tildelingen af midler (rammebeløb) til medlemsstaterne sted gennem en kombination af objektive kriterier såsom produktionsmængde, prisvirkning eller afhængighed af det russiske marked.

V. Kommissionens gennemførelse af ekstraordinære foranstaltninger var evidensbaseret. Der blev ikke truffet foranstaltninger, medmindre der kunne påvises en markedsforstyrrelse ved hjælp af solide data. Dette forklarer den gradvise gennemførelse af foranstaltningerne i årene 2014-2016.

VI. Kommissionen vurderede krisens virkninger på EU- og medlemsstatsplan. Reglerne for de ekstraordinære støtteforanstaltninger i mælkesektoren gav medlemsstaterne et stort råderum til bedre at målrette støtten til de hårdest ramte sektorer på deres område.

VII. Fra 2018 blev der med omnibusforordningen¹ indført betydelige forbedringer af gennemførelsesbestemmelserne til risikostyringsværktøjerne. Disse omfatter muligheden for sektorspecifikke indkomststabiliseringsredskaber samt styrkelse af den offentlige finansielle støtte til disse værktøjer. Pr. december 2020 var der programmeret indkomststabiliseringsredskaber i to programmer for udvikling af landdistrikterne. Selv om ingen af disse redskaber var operationelle, var programændringsprocesserne allerede i gang med henblik på at gøre brug af de nye programmeringsmuligheder.

VIII. Kommissionen indsamlede og konsoliderede de meddelelser, den havde modtaget fra medlemsstaterne om de foranstaltninger, der blev gennemført på deres område. I overensstemmelse med nærhedsprincippet blev det anset for mest hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne selv vurderede effektiviteten af deres foranstaltninger.

IX, første led. Kommissionen accepterer anbefaling 1 og er enig i muligheden for at overveje virkningerne af EU-støtte med hensyn til markedsforstyrrelser ud fra en holistisk tilgang og overveje beskyttelsesforanstaltninger for at undgå dødvægt.

IX, andet led. Kommissionen accepterer delvist anbefaling 2 og vil tage hensyn til den direkte støttes stabiliserende virkning ved vurderingen af markedsforstyrrelser og fastsætte mere restriktive betingelser/mål, hvis og når der gennemføres yderligere ekstraordinære støtteforanstaltninger.

Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at fastsætte tærskelværdier med henblik på at bestemme, hvornår der foreligger markedsforstyrrelser.

XI, tredje led. Kommissionen accepterer anbefaling 3 og vil analysere virkningerne af de forskellige modeller for ydelse af ekstraordinær støtte baseret på malkekvægsbedrifternes adfærd og likviditet samt på markedsstabiliseringen og miljøet tillige med den rolle, som producenterne og mejeriernes risikostyring spiller.

INDLEDNING

15. Den fælles landbrugspolitik omfatter flere værktøjer i form af bedriftsstøtte, der har en indkomststabiliserende virkning og ikke er underlagt markedsrisici. Mælkeproducenter kan deltage i disse støtteordninger under den fælles landbrugspolitik.

Der er navnlig tale om direkte betalinger (herunder frivillig koblet støtte) og værktøjer til støtte for udvikling af landdistrikterne, som kompenserer landbrugere for indkomstab og påløbne omkostninger (støtte til landbrugere i områder med naturbetingede produktionsbegrænsninger, hvis der findes en sådan udpegning af områder, støtte til landbrugere i Natura 2000-områder, støtte til miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser, økologiske landbrugsmetoder og dyrevelfærdspraksis). De fleste af disse indtægtstyper berøres heller ikke af produktionsrisici.

Investeringsstøtte til udvikling af landdistrikterne kan også øge tilførslen af likvide midler til landbrugsbedrifter, men den kapitaliseres i fysiske aktiver, der fortsat skal opfylde deres oprindelige formål i mindst fem år.

22. De samlede udgifter til intervention og privat oplagring i perioden 2015-2019 beløb sig til 176,2 mio. EUR svarende til ca. 0,07 % af omsætningen i mejerisektoren i den pågældende periode.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 350 af 29.12.2017, s. 15).

BEMÆRKNINGER

33. Kommissionen fremhæver, at resultatet af møderne i Mælkeobservatoriets økonomiske panel hovedsagelig er rettet mod erhvervsdrivende i mejerisektoren, for at de kan tilpasse deres produktions- og forretningsbeslutninger til de gældende markedsforhold og -udsigter. Panelets rolle er at informere, men ikke at være drivkraften bag politiske beslutninger.

Tegn på udsving i udbud, efterspørgsel og priser bør ikke nødvendigvis føre til automatisk indgriben gennem sikkerhedsnetforanstaltninger eller på anden vis. I stedet bør det overlades til markedsdeltagerne at tackle disse udsving gennem passende justeringer af deres egen produktion. Det er kun i tilfælde af, at udsvingene tager til i intensitet og virkning og dermed skaber risiko for, at der opstår betydelige markedsforstyrrelser, at formelle sikkerhedsnetforanstaltninger skal tages op til overvejelse.

37. Kommissionen minder om, at EU's mælkeleverancer steg med 4,7 % i perioden januar-april 2016, hvilket er en betydelig stigning, som kun viser få tegn på afmatning.

38. Dette støtteniveau svarer til ca. 0,3 % af produktionen i EU's mejerisektor. Selv om det var meget beskedent, sendte det ikke desto mindre et stærkt signal om, at det var nødvendigt at reducere produktionen, hvilket blev understøttet af en finansiell stimulering til at udløse denne reduktion.

Kommissionen mener, at det er yderst vanskeligt at foretage et nøjagtigt og pålideligt skøn over, hvor meget mælkeprisen kan stige afhængigt af en nedgang i mælkeproduktionen, og det kan sende de forkerte signaler på grund af de mange eksogene variabler, der indvirker på priserne.

40. Kommissionen bemærker, at der på tidspunktet for udformningen og offentliggørelsen af foranstaltningen (juli 2016) ikke var tegn på prisforbedringer. EU's mælkepriser begyndte at stige i august 2016 (oplysningerne forelå først i slutningen af september 2016).

42. Kommissionen fandt, at ordningen for reduktion af mælkeproduktionen var relevant, da den ydede finansiell støtte til landbrugere i vanskeligheder ved at belønne dem, der tilpassede udbuddet til efterspørgslen, i vid udstrækning bidrog til en effektiv genopretning af balancen på EU's marked for mejeriprodukter og, som en indirekte konsekvens heraf, påvirkede stigningen i mælkepriserne i andet halvår af 2016.

Foranstaltningernes begrænsede omfang i udgiftsmæssig henseende var klart en hindring for, at de kunne føre til en genopretning af priserne. Det er klart, at et meget højere udgiftsniveau sandsynligvis ville have haft en større virkning, men med omkostninger i form af ressourcer. De sendte imidlertid vigtige signaler til markedet om retningen i politikken og behovet for at mindske produktionen på en forholdsmæssig, fleksibel og økonomisk måde.

43. Landbrugere kan ud over at reducere besætningens størrelse yderligere reducere produktionen på andre måder, f.eks. mindre foderinput, udsættelse af slagtingen af mindre produktive køer, mindre brug af gødningsstoffer i græsbase systemer, fodring af kalve med mælk osv.

48. Kommissionen foretog analyser af de vigtigste årsager til krisen og af indvirkningen på mælkeproducenternes fortjenstmargener og foreslog passende markedsforanstaltninger, herunder de budgetmæssige konsekvenser af hver enkelt foranstaltning. I lyset af de disponible budgetmidler udvalgte Kommissionen foranstaltningerne på grundlag af, hvad der giver "mest valuta for pengene".

49. Kommissionen fandt, at fordelingen af det disponible budget mellem de forskellige medlemsstater i vid udstrækning skulle stå i forhold til størrelsen af deres mejerisektorer. Det er grunden til, at den samlede mælkeproduktion (beregnet som den faktiske mælkeproduktion inden for kvoten) indgik med den største vægt.

50. Kommissionen anså det som tilstrækkelig vejledning, at passagen "landbrugere inden for de husdyrsektorer, som står over for det største prisfald, de direkte konsekvenser af forlængelsen af det russiske importforbud og følgerne af tørken på foderafgrøder" er blevet indsat i betragtningerne til forordning (EU) 2015/1853². I sidste ende var det op til medlemsstaterne at forbedre målretningen af støtten til de hårdest ramte landbrugere.

Dette er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og de nationale myndigheders større viden om de landbrugere, der er hårdest ramt, samt deres fleksibilitet med hensyn til at indføre de nødvendige foranstaltninger.

52. Kommissionen mener, at mælkeproduktionens eksterne virkninger er flerdimensionale, og at de miljømæssige fordele i vid udstrækning opvejer de negative virkninger. Desuden drages der i flere undersøgelser konklusioner om fordelene ved intensivt landbrug med hensyn til relative emissioner. Der kan faktisk opnås mere (mælk) med mindre (emissioner). Ifølge evalueringsarbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2021) 115) om klimaændringer og drivhusgasemissioner er situationen følgende:

- 44 % af EU-28's emissioner, bortset fra CO₂-emissioner fra landbruget var i 2018 forbundet med tarmgæring hos drøvtyggere (metan — CH₄), men rapporteringen om emissionsintensiteten under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) viser, at drivhusgasemissionerne pr. produktionsenhed er faldet en smule for visse landbrugssystemer, herunder mælkeproduktion.
- Med hensyn til teknologiske innovationer er anvendelsen af genetisk forbedrede frø eller dyr ret almindelig på EU-plan tillige med anvendelse af kønsselekeret sæd og klimakontrollerede væksthuse og staldbygninger. I mejerisektoren er den gennemsnitlige mælkeydelse i EU f.eks. steget med 67 % siden 1990, hvilket har givet mulighed for en produktionsstigning på 5 %, mens antallet af malkekøer er faldet med næsten 40 %, hvilket har bidraget betydeligt til reduktionen af drivhusgasemissionerne i Europa siden 1990.

54. De mange forskellige aktiviteter, som medlemsstaterne vælger, afspejler deres særlige forhold, præferencer og politiske løsningsmodeller og de tilsvarende begrænsninger, som en universaltilgang indebærer. De afspejler også fordelene ved en nærhedstilgang, hvor medlemsstaterne skræddersyr foranstaltninger til deres forhold.

60. De enkelte mælkeproducenters produktionsniveauer svinger betydeligt af mange forskellige årsager, både under gode og dårlige markedsforhold. Det, der er vigtigt i forbindelse med stærkt forværrede markeder, er at sende et signal til producenterne om, at produktionen bør tilpasses, og at der bør ydes passende støtte, hvor det er muligt. Kommissionen fandt, at det ikke var praktisk muligt at udpege de landbrugere, der under alle omstændigheder ville have indstillet deres produktion, og at en eventuel reel reduktion af

² Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/1853 af 15. oktober 2015 om midlertidig ekstraordinær støtte til landbrugere inden for husdyrsektorerne (EUT L 271 af 16.10.2015, s. 25).

produktionen ville bidrage til markedsstabiliseringen. Den bør derfor være berettiget til EU-støtte (inden for de grænser og betingelser, der er fastsat i forordning (EU) 2016/1612)³.

61. Kommissionen minder om, at medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 4, i forordning (EU) 2016/1612 skulle kontrollere, at "den reduktion af leverancerne af komælk, som EU-støtten er udbetalt for, reelt har fundet sted". Overflytninger af besætninger mellem landbrugere uden en reel reduktion af mælkeproduktionen burde derfor være blevet opdaget af medlemsstaterne og udelukket fra støtte, og dette vil blive taget op i overensstemmelse med de normale procedurer for regnskabsafslutning.

73. Reglerne for risikostyringsværktøjer er blevet ændret væsentligt i perioden 2014-2020 for at forbedre ordningernes funktion og lette deres gennemførelse og gøre dem mere attraktive for landbrugerne.

Omnibusforordningen fra 2018⁴ ændrede grundlæggende den måde, hvorpå indkomststabiliseringsredskabet fungerer, ved at lette oprettelsen og vedligeholdelsen af den gensidige fonds kapital (der er et centralt element i oprettelsen af en robust fond) ved at gøre det muligt at anvende offentlig støtte til at oprette startkapitalen og supplere de årlige betalinger til fonden. Dette kommer oven i muligheden for at yde støtte til de gensidige fondes kompensationsbetalinger til de deltagende landbrugere.

Ordnningen blev også billigere for landbrugerne og sikrede en bedre indkomstsikkerhed, idet minimumstærsklen for tab blev nedsat fra 30 % til 20 %. Støttesatsen (andelen af offentlige midler til dækning af omkostningerne ved gensidige fonde) blev forhøjet fra 65 % til 70 %. Fra december 2020 gælder den samme minimumstærskel for indkomststabiliseringsredskaber, der ikke er sektorspecifikke⁵.

I 2020 blev der i hele EU programmeret indkomststabiliseringsredskaber i to programmer for udvikling af landdistrikterne, men de var ikke operationelle. I 2020 blev der imidlertid i begge tilfælde gennemført programændringsprocesser med henblik på at udnytte de nye programmeringsmuligheder.

77. Ud over de foranstaltninger, som Revisionsretten nævner i punkt 77, blev ELFUL-forordningen som led i reaktionspakken i forbindelse med covid-19-udbruddet ændret⁶ for at tillade en ekstraordinær midlertidig støtte (i form af faste beløb) til landbrugere og SMV'er, der er særligt berørt af covid-19-krisen, og for at sikre kontinuiteten i deres forretningsaktiviteter.

78. Kommissionen minder om, at den undersøgelse, der blev foretaget af Wageningen Economic Research og Ecorys⁷, omfattede et casestudie om krisen i mejerisektoren, hvori det blev konkluderet, at "the EU Commission handled the dairy 2014-2016 crisis in a balanced way, exploiting the vast array of instruments, while taking into account the limits of these

³ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1612 af 8. september 2016 om støtte til reduktion af mælkeproduktionen (C/2016/5681) (EUT L 242 af 9.9.2016, s. 4).

⁴ Artikel 1, nr. 19, i forordning (EU) 2017/2393 om indsættelse af artikel 39a i forordning (EU) nr. 1305/2013.

⁵ Se artikel 39 i forordning (EU) nr. 1305/2013 som ændret ved artikel 7, stk. 7, i forordning (EU) 2020/2220.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/872 af 24. juni 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 204 af 26.6.2020, s. 1).

⁷ Written Wageningen Economic Research and Ecorys – Evaluation for the Commission, "Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector" (Forbedring af kriseforebyggelse og forvaltningskriterier og -strategier i landbrugssektoren) (05.087713) endelig rapport, august 2019.

instruments" (EU-Kommissionen håndterede krisen i mejerisektoren i perioden 2014-2016 på en afbalanceret måde ved at udnytte den brede vifte af instrumenter under hensyntagen til disse instrumenters begrænsninger).

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

81. Kommissionen mener, at der blev foretaget grundige, løbende og tværfaglige analyser og vurderinger i årene 2014-2016, og at dette bidrog til effektiviteten af de pågældende foranstaltninger, som ydede vigtig støtte til genopretningen af mejerisektoren med mindst mulige omkostninger på en fleksibel og pragmatisk måde. Foranstaltningerne blev drøftet indgående med medlemsstaterne, som tilkendegav deres støtte til dem.

82. Kommissionen minder om, at priserne på skummetmælkspulver fulgte en nedadgående tendens i en periode på 18 måneder, inden den offentlige intervention begyndte at virke. Dette instrument forhindrede en yderligere forværring af priserne på skummetmælkspulver og dermed mælkepriserne. De offentlige lagre af skummetmælkspulver blev opretholdt, indtil genopretningen af markedet var en realitet. De gældende lave priser på skummetmælkspulver indvirkede på Kommissionens mulighed for at sælge ud af interventionslagrene. Dette er en normal markedsrelateret udvikling, som ikke sætter spørgsmålstegn ved instrumentets effektivitet.

I realiteten lykkedes det Kommissionen at afsætte store lagerbeholdninger i en situation med stigende markedspriser.

83. Kommissionen minder om, at der på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev udformet, ikke var tegn på faldende produktion. Hvis produktionen begyndte at falde i juni 2016, kunne dokumentationen for dette fald først foreligge medio august 2016.

Anbefaling 1 — Håndtering af ubalancer på markedet fremover

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen bemærker, at koblet støtte er begrænset til sektorer, der befinder sig i strukturelle vanskeligheder, for at forhindre en forværring af disse vanskeligheder, som kan medføre, at produktionen opgives, og som kan påvirke andre dele af forsyningskæden eller tilknyttede markeder. Dette er underlagt strenge begrænsninger og betingelser for at mindske risikoen for markedsforvridning. Koblet støtte er derfor ikke en produktionsfremmende mekanisme.

Under hensyntagen til ordningens bestemmelser har Kommissionen desuden meget begrænset mulighed for gennem frivillig koblet støtte at gribe ind over for antallet af dyr, som landbrugerne holder på deres bedrifter i krisetilfælde.

Kommissionen har beføjelse til at træffe foranstaltninger for at undgå, at modtagere af frivillig koblet støtte lider under strukturelle ubalancer på markedet i en sektor. Disse foranstaltninger kan give medlemsstaterne mulighed for at beslutte, at en sådan støtte udbetales på grundlag af de produktionsenheder, som støtten er ydet til i en tidligere referenceperiode.

I et potentielt scenarie med markedsforstyrrelser som følge af overforsyning vil Kommissionen overveje, hvordan man kan undgå, at koblede betalinger griber ind i de nødvendige produktionsjusteringer. I den forbindelse vil Kommissionen som nævnt ovenfor nøje vurdere muligheden for at træffe foranstaltninger og tidsplanen herfor.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

84. Kommissionen foretog analyser af de vigtigste årsager til krisen og af indvirkningen på mælkeproducenternes fortjenstmargener og foreslog passende markedsforanstaltninger, herunder de budgetmæssige konsekvenser af hver enkelt foranstaltning. I lyset af de disponible budgetmidler udvalgte Kommissionen foranstaltningerne på grundlag af, hvad der giver "mest valuta for pengene".

85. Kommissionen gennemførte en løbende markedsovervågning og en grundig og tværfaglig vurdering af krisen (herunder drøftelser om passende foranstaltninger med medlemsstaterne i Rådet). I overensstemmelse med nærhedsprincippet blev det anset for mest hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne målretter støtten i de forskellige ekstraordinære foranstaltninger. Kommissionen anså de passager, der er blevet indsat i betragtningerne til de forskellige forordninger om gennemførelse af de ekstraordinære støtteforanstaltninger i mælkesektoren (f.eks. "landbrugere inden for de husdyrsektorer, som står over for det største prisfald, de direkte konsekvenser af forlængelsen af det russiske importforbud og følgerne af tørken på foderafgrøder" i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/1853), som tilstrækkelig vejledning i forbindelse med målretning.

86. Kommissionen minder om, at bæredygtighed (i henhold til jord til bord-strategien⁸, navnlig miljø- og klimamæssige konsekvenser) ikke var et mål for de ekstraordinære foranstaltninger, der blev vedtaget i 2014-2016.

Anbefaling 2 — Forbedring af budgettering og målretning

Kommissionen kan ikke acceptere anbefalingen.

Markedsforstyrrelser er af flerdimensionel og uforudsigelig karakter, hvilket gør det umuligt og uønskeligt på forhånd at fastsætte operationelle tærskler, som vil begrænse eventuelle foranstaltninger inden for en forud fastsat ramme. Markedsforstyrrelser skal håndteres på ad hoc-basis og ud fra en holistisk tilgang.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Dens vurdering af markedsforstyrrelser på sektorniveau kan indgå i beregningen af den direkte støttes stabiliserende virkning, og der kan fastsættes mere restriktive betingelser/mål, hvis og når der gennemføres yderligere ekstraordinære støtteforanstaltninger.

88. Reserven til kriser i landbrugssektoren spillede ikke nogen rolle under markedsforstyrrelserne i 2014-2016, ikke alene på grund af komplekse regler, men også på grund af tilstrækkelige disponible midler på EU-budgettet.

Fra 2018 forbedrede omnibusforordningen gennemførelsesbestemmelserne for risikostyringsværktøjer betydeligt, herunder muligheden for sektorspecifikke indkomststabiliseringsredskaber og styrkelse af den offentlige finansielle støtte til disse redskaber. Pr. december 2020 var der programmeret indkomststabiliseringsredskaber i to programmer for udvikling af landdistrikterne. Selv om et sådant værktøj ikke var operationelt, blev programmerne ændret for at udnytte de nye muligheder.

89. Kommissionen indsamlede og konsoliderede de meddelelser, den havde modtaget fra medlemsstaterne om de foranstaltninger, der blev gennemført på deres område. I overensstemmelse med nærhedsprincippet blev det anset for mest hensigtsmæssigt, at

⁸ En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system (COM(2020) 381 final af 20.5.2020).

medlemsstaterne selv vurderede effektiviteten af deres foranstaltninger. Kommissionen kan dog forestille sig en mere dybtgående analyse af medlemsstaternes ordninger.

Anbefaling 3 — Øget parathed til fremtidige markedsforstyrrelser

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse for at bidrage til, at man kan drage lære af markedsforstyrrelserne i 2014-2016 med hensyn til de forskellige ekstraordinære foranstaltningers indvirkning på malkekvægsbedriftenes adfærd og likviditet samt på markedsstabiliseringen og miljøet tillige med den rolle, som producenternes og mejeriernes risikostyring spiller for krisestyring.

I betragtning af den tid, der er nødvendig for at gennemføre udbudsprocedurerne, og med henblik på en undersøgelse af høj kvalitet, mener Kommissionen, at en måldato for gennemførelsen i 2024 er påkrævet.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten.

Tidsplan

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	15.5.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	26.3.2021
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	19.5.2021
Kommissionens officielle svar modtaget på alle sprog	17.6.2021

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten:

Figur 6 og 11: Ikoner lavet af [Pixel perfect](#) fra <https://flaticon.com>

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-6134-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/29664	QJ-AB-21-011-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-5992-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/010168	QJ-AB-21-011-DA-Q

Gennemsnitsprisen til EU's mælkeproducenter toppede i begyndelsen af 2014, men begyndte derefter at falde. Medio 2016 begyndte priserne at stige igen.

Den fælles landbrugspolitik omfatter en række værktøjer til at afhjælpe markedsforstyrrelser. Direkte betalinger spiller en stabiliserende rolle, eftersom de sikrer landbrugerne en konstant indtægtskilde. Et "sikkerhedsnet" skal understøtte priserne ved midlertidigt at fjerne overskud af mejeriprodukter fra markedet. Kommissionen kan også vedtage ekstraordinære foranstaltninger over for trusler om markedsforstyrrelser, hvilket den gjorde mellem 2014 og 2016.

Vi undersøgte, hvor godt Kommissionen og de relevante myndigheder i medlemsstaterne havde forvaltet deres reaktion på forstyrrelser på markedet for mejeriprodukter i 2014-2016. Overordnet set konstaterede vi, at Kommissionen og medlemsstaterne havde truffet generelle foranstaltninger for at hjælpe landbrugerne under markedsforstyrrelsen, men at deres analyse samlet set ikke var tilstrækkelig til, at der kunne træffes beslutning om størrelsen af den nødvendige støtte, og til at støtten kunne målrettes.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors