

Speciaal verslag

Buitengewone steun voor melkproducenten in de EU in 2014-2016

Potentieel om de doelmatigheid in de
toekomst te verbeteren



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-24
Reikwijdte en aanpak van de controle	25-31
Opmerkingen	32-79
De Commissie heeft snel gereageerd op het Russische verbod, maar het kostte haar meer tijd om de onderliggende onevenwichtigheden op de markt aan te pakken	32-43
De Commissie maakte een algemene beoordeling van de impact van de marktverstoring en liet het richten van de steun over aan de nationale autoriteiten	44-62
De lidstaten gaven de voorkeur aan eenvoud en een brede verdeling van de steun	63-71
De Commissie heeft geleerd van de ervaring, maar heeft haar beoordeling van de maatregelen niet afgerond	72-79
Conclusies en aanbevelingen	80-89
Bijlage — Gedelegeerde verordeningen betreffende buitengewone steunmaatregelen in de melksector	
Acroniemen en afkortingen	
Verklarende woordenlijst	
Antwoorden van de Commissie	
Controleteam	
Tijdslijn	

Samenvatting

I Melk is naar waarde een van de belangrijkste landbouwsectoren van de EU. Na begin 2014 een piek te hebben bereikt, begon de gemiddelde prijs die melkproducenten in de EU ontvingen, te dalen. Medio 2016 begonnen de prijzen weer te stijgen.

II Het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat een aantal instrumenten om marktverstoringen aan te pakken. Rechtstreekse betalingen spelen een stabiliserende rol, aangezien zij een constante bron van inkomsten voor landbouwers bieden. Een “vangnet” is erop gericht om de prijzen te ondersteunen door overschotten aan zuivelproducten tijdelijk van de markt te halen. De Commissie kan ook buitengewone maatregelen nemen tegen dreigende marktverstoringen: zij deed dit tussen 2014 en 2016.

III We onderzochten hoe goed de Europese Commissie en de relevante autoriteiten in de lidstaten hun reactie op de verstoring van de zuivelmarkt in de periode 2014-2016 hadden beheerd. Al met al constateerden we dat de Commissie en de lidstaten brede maatregelen hadden genomen om de landbouwers te helpen tijdens de verstoring van de markt, maar dat de door hen gemaakte analyse over het algemeen ontoereikend was om te beslissen welk steunniveau nodig was en de steun doelgericht toe te kennen.

IV In 2019 hebben wij verslag uitgebracht over het gebruik van buitengewone maatregelen om het inkomen van landbouwers in de groente- en fruitsector te stabiliseren. Dit verslag is gericht op melkproducenten in de EU. Hoewel we hierin niet ingaan op de impact van de COVID-19-pandemie, kijken we wel naar de manier waarop de Commissie omging met een eerdere crisis en de wijze waarop zij daaruit lering kan trekken.

V De Commissie heeft snel gereageerd op het Russische verbod. Vóór eind 2014 verstrekke zij financiële steun voor buitengewone maatregelen in de Baltische landen en Finland, die het zwaarst door het verbod werden getroffen. Het kostte haar echter meer tijd om de onderliggende onevenwichtigheden op de markt aan te pakken, en de maatregelen die zij in september 2016 heeft vastgesteld waarbij steun werd verleend voor vrijwillige productiereductie, brachten een hoge mate van buitenkans-effect met zich mee.

VI De Commissie stelde buitengewone maatregelen voor om de liquiditeitsproblemen van landbouwers te verminderen, maar zonder de behoeften adequaat te beoordelen of streefdoelen vast te stellen. In het licht van de flexibiliteit waarover zij in gedeeld beheer beschikken, hebben de lidstaten de voorkeur gegeven aan buitengewone maatregelen die eenvoudig konden worden uitgevoerd en hebben zij gekozen voor een brede verdeling van de middelen. Er werden weinig inspanningen geleverd om de steun gericht te verlenen.

VII Hoewel de EU middelen heeft gereserveerd voor crises in de landbouwsector, heeft de Commissie deze reserve niet aangesproken tijdens de verstoring van de markt. De Commissie heeft sindsdien wijzigingen voorgesteld om de rol van de crisisreserve in de toekomst te versterken. Sinds 2018 kan in het kader van programma's voor plattelandsontwikkeling steun worden verleend voor een breder scala aan risicobeheerinstrumenten voor landbouwers die te maken hebben met een inkomensdaling, waaronder sectorale inkomensstabiliseringsinstrumenten. We stelden vast dat er in december 2020 twee plattelandsontwikkelingsprogramma's waren die steun boden voor inkomensstabiliseringsinstrumenten, waarvan er geen een operationeel was.

VIII Op basis van evaluaties die na de marktverstoring werden verricht, werden enkele algemene conclusies getrokken over de buitengewone maatregelen op EU-niveau, en de Commissie heeft sindsdien stappen gezet om haar crisisbeheersingsprocedures te verbeteren. Zij heeft de effecten van de door de lidstaten getroffen regelingen echter niet adequaat beoordeeld.

IX Wij doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie om:

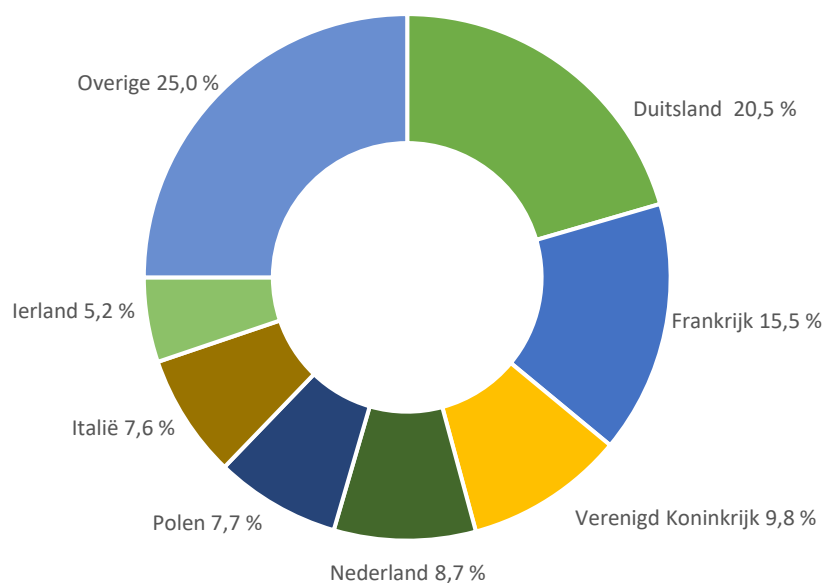
- 1) beter om te gaan met onevenwichtigheden op de markt;
- 2) de budgettering en doelgerichtheid te verbeteren;
- 3) voorbereidingen te treffen voor toekomstige marktverstoringen.

Inleiding

De melksector in de EU

01 Koemelk vormt, gemeten naar waarde (59,3 miljard EUR in 2019), een van de twee grootste landbouwsectoren van de EU en is goed voor ongeveer 14 % van de landbouwproductie¹. In 2019 waren de belangrijkste melkproducerende landen (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Polen, Italië en Ierland) goed voor ongeveer driekwart van het volume van de melkproductie in de EU (zie [figuur 1](#)). Van 1984 tot 2015 werkte de EU met een melkquotasysteem, waarmee ernaar werd gestreefd de totale melkproductie van de EU te beperken. Vanaf 2009 stegen de totale quota van de lidstaten geleidelijk totdat het systeem op 1 april 2015 werd afgeschaft.

Figuur 1 — Ophaling van koemelk in 2019



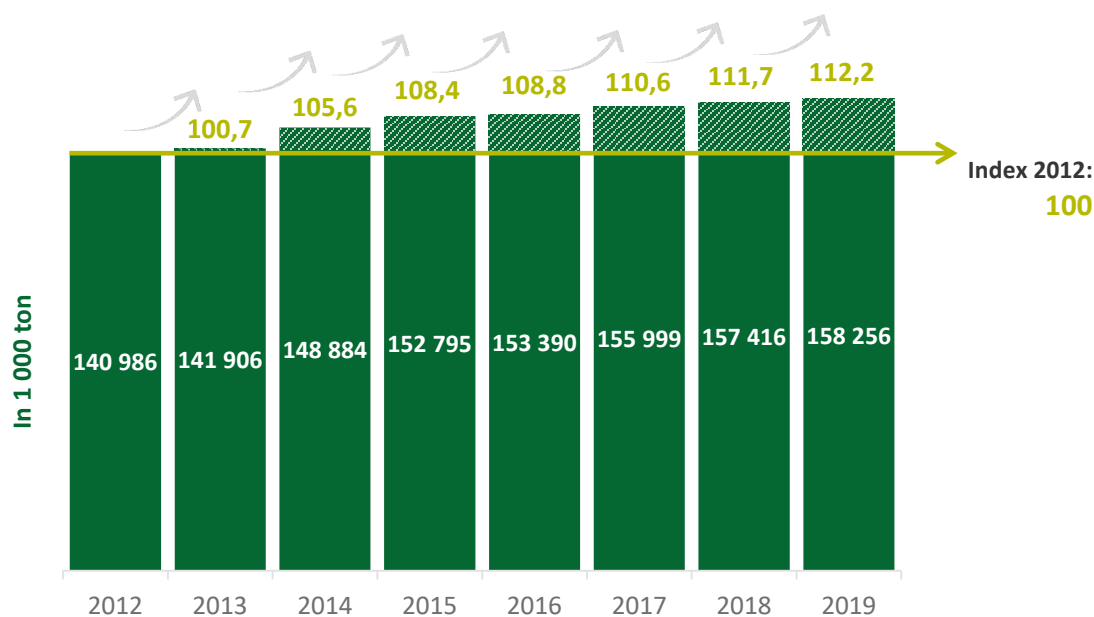
Procentueel aandeel in het totale volume van de EU-28

Bron: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling — [Short-term outlook Autumn 2020](#), leveringen van koemelk (in duizend ton) — berekening van de ERK.

¹ Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture – waarden tegen basisprijzen – update van 9 maart 2020.

02 In 2019 bedroeg de totale melkproductie in de EU ongeveer 168 miljoen ton², waarvan de melkproducenten ongeveer 95 %³ aan zuivelbedrijven leverden. De leveringen van melkproducenten aan zuivelbedrijven namen in 2014 en 2015 snel toe en stegen vervolgens langzamer (zie *figuur 2*).

Figuur 2 — Melkleveringen aan zuivelbedrijven



Bron: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling — *Short-term outlook Autumn 2020* — berekening van de ERK.

03 Van 2013 tot 2015 zijn de leveringen aan zuivelbedrijven in alle lidstaten op twee na gestegen. Wat betreft landen met de grootste productie lag de stijging boven het EU-gemiddelde in Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Nederland. De leveringen bleven in 2016 in vijftien lidstaten — in verschillende tempo — stijgen, terwijl ze in de overige dertien lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, daalden (zie *tabel 1*).

² Europese Commissie, “EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030”, december 2019, blz. 82, tabel 9.23 “EU milk market balance” in de bijlage.

³ Eurostat data explorer – Cows' milk collection and products obtained – monthly data – update van 31 maart 2020.

Tabel 1 — Ontwikkeling van de melkleveringen in de periode 2013-2016

Lidstaat	Procentuele verandering 2015 t.o.v. 2013	Procentuele verandering 2016 t.o.v. 2015
Tsjechië	25,6 %	-0,1 %
Ierland	18,0 %	4,1 %
Luxemburg	15,9 %	8,9 %
België	14,8 %	-2,7 %
Hongarije	12,6 %	0,7 %
Verenigd Koninkrijk	11,0 %	-4,3 %
Cyprus	9,9 %	16,1 %
Letland	9,8 %	0,8 %
Polen	9,6 %	2,4 %
Nederland	9,2 %	7,4 %
Portugal	8,9 %	-4,4 %
EU-28	7,7 %	0,4 %
Spanje	7,6 %	1,1 %
Litouwen	7,4 %	-1,5 %
Slovenië	7,1 %	3,8 %
Frankrijk	5,9 %	-2,7 %
Oostenrijk	5,8 %	-0,2 %
Duitsland	5,2 %	0,3 %
Denemarken	5,0 %	1,6 %
Finland	4,7 %	-0,2 %
Slowakije	4,6 %	-4,8 %
Italië	4,3 %	3,2 %
Roemenië	4,2 %	3,6 %
Zweden	2,2 %	-2,4 %
Estland	2,1 %	-0,8 %
Kroatië	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Griekenland	-0,7 %	-0,2 %
Bulgarije	-4,4 %	7,3 %

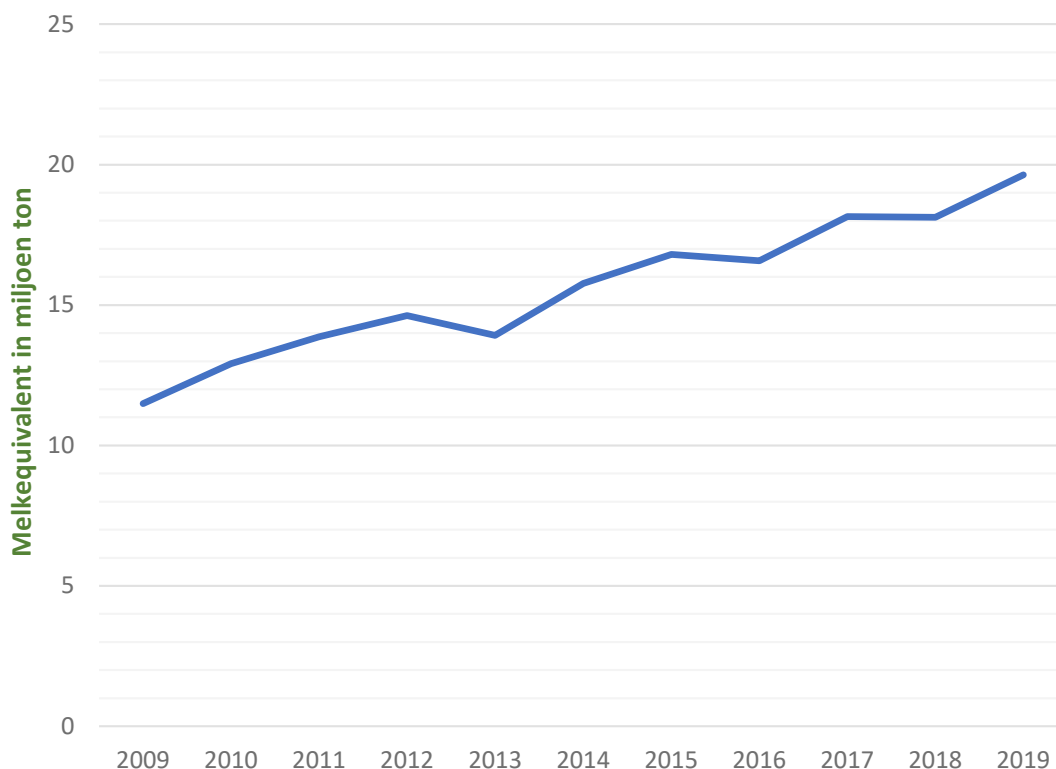
Bron: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling — [Short-term outlook Autumn 2020](#) — berekening van de ERK.

04 In de periode 2009-2019 nam de consumptie van zuivelproducten (d.w.z. melk en uit melk verkregen producten, zoals boter, kaas en melkpoeder) in de EU met gemiddeld 0,8 % per jaar toe, terwijl de EU-uitvoer met gemiddeld 5,5 % per jaar steeg (zie [figuur 3](#)) als reactie op de snel groeiende wereldwijde vraag. Na deze groei exporteerde de EU in 2019 ongeveer 15 % van haar productie⁴. In de

⁴ Berekening van de Commissie op basis van beschikbare gegevens en ramingen van Eurostat. De onderliggende balansen zijn gepubliceerd in de [kortetermijnvooruitzichten](#) van de Commissie.

periode 2016-2019 waren de drie grootste exporteurs ter wereld de EU (27 %), Nieuw-Zeeland (25 %) en de Verenigde Staten (14 %) en was de internationale handel in zuivelproducten goed voor ongeveer 9 % van de wereldproductie⁵.

Figuur 3 — Uitvoer van zuivelproducten, 2009-2019



Bron: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling — EU agricultural outlook 2019-2030 en [Short-term outlook Autumn 2020](#) — berekening van de ERK. Melkequivalenten berekend aan de hand van de coëfficiënten van de Commissie van 6,57 voor boter, 3,58 voor kaas, 7,57 voor mageremelkpoeder (MMP), 7,56 voor vollemelkpoeder (VMP), 7,48 voor wei en 0,85 voor verse zuivelproducten.

De verstoring van de melkmarkt in de periode 2014-2016

05 De goede weersomstandigheden in 2014 en de hoge melkprijzen in de voorgaande jaren leidden tot een aanzienlijke toename van de melkproductie in de EU. Van 2013 tot 2015 stegen de melkleveringen aan zuivelbedrijven met ongeveer 8 %, ofwel ongeveer 11 miljoen ton (zie [figuur 2](#)), een aanzienlijke stijging ten opzichte van de trend van het binnenlandse verbruik en de omvang van de uitvoer (zie paragraaf [04](#) en [figuur 3](#)). Er was aangekondigd dat de EU-melkquota in 2015 zouden worden

⁵ Berekend op basis van de volumes melkequivalenten die door de FAO werden gerapporteerd in [Food Outlook](#) — november 2020 — tabel 19 van de bijlage.

afgeschaft en sommige producenten betaalden, net als in voorgaande jaren, een boete wegens overschrijding ervan.

06 In mei 2014 bleef de vraag naar uit de EU uitgevoerde zuivelproducten groot⁶. In augustus 2014 verbood de Russische Federatie de invoer van zuivelproducten uit de EU als reactie op EU-sancties in verband met Oekraïne, en de Chinese invoer groeide minder snel. Rusland was de grootste exportmarkt voor zuivelproducten uit de EU, met name kaas; het land was goed voor ongeveer 14 % van de totale uitvoer naar waarde in 2013⁷ en verbruikte 1,6 % van de totale melkproductie in de EU⁸. In 2013 was China goed voor 7 % van de waarde van de uitvoer van zuivelproducten uit de EU; het kocht met name mageremelkpoeder en weipoeder.

07 Volgens een verslag van de Commissie⁹ ging de “zuivelsector, die eind 2013, begin 2014 op historisch hoge prijzen voor melk en zuivelproducten kon rekenen, (...) een fase van wereldwijd onevenwicht tussen vraag en aanbod in, die de markt in heel 2015 en de eerste helft van 2016 heeft gekenmerkt”.

08 De melkprijzen schommelen gewoonlijk binnen en tussen jaren. De prijzen stijgen in de winter (wanneer de melkproductie het laagst is) en dalen naarmate de productie in het voorjaar stijgt. Een voortschrijdend twaalfmaands gemiddelde van de melkprijzen is derhalve een betere indicatie voor schommelingen dan de maandprijzen (zie [figuur 4](#)). In de periode sinds de uitbreiding van de EU van 2004 was de jaarlijkse voortschrijdende gemiddelde prijs voor melk die aan zuivelbedrijven in de EU wordt geleverd, grotendeels binnen een bandbreedte tussen 28 en 35 eurocent/kg gebleven. Tussen medio 2013 en 2016 steeg de gemiddelde maandprijs eerst boven deze bandbreedte en daalde vervolgens — kort — tot een dieptepunt van ongeveer 26 eurocent.

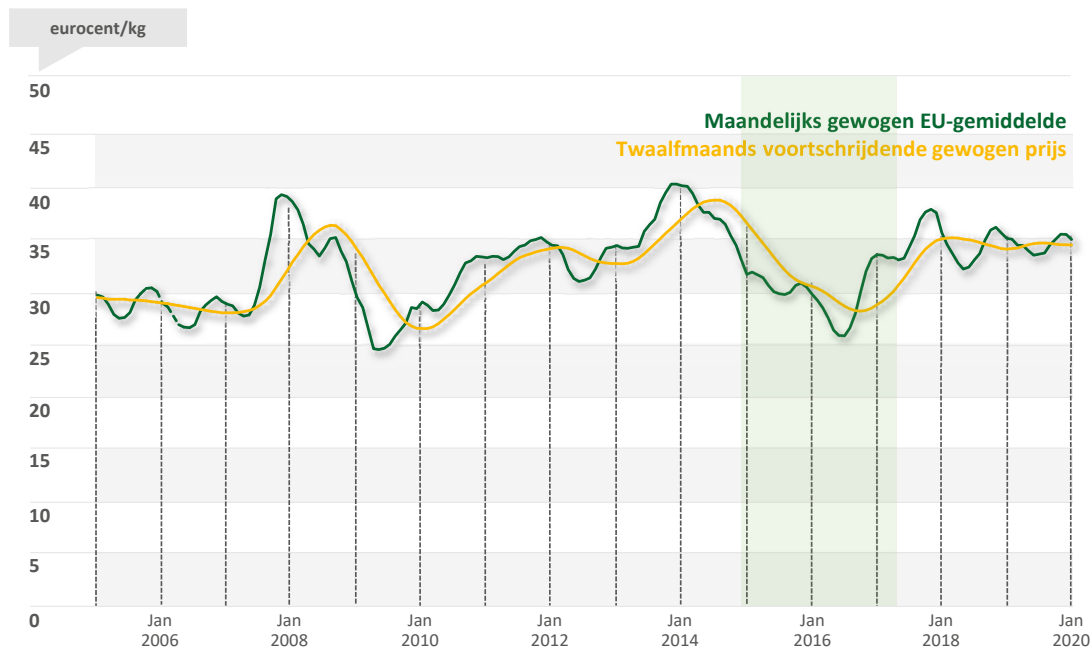
⁶ Zie het [verslag van de bijeenkomst van de economische raad van het melkmarktobservatorium](#), 27 mei 2014.

⁷ Berekend op basis van de handelsgegevens van de EU die beschikbaar zijn in de [Access2Markets](#)-databank van de Commissie, codes 0401-0406 van het geharmoniseerd systeem.

⁸ Volgens een voor de Commissie verrichtte studie: Written Wageningen Economic Research en Ecorys — evaluatie voor de Commissie, “[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)” (05.087713), eindverslag, augustus 2019, blz. 37.

⁹ Verslag van de Commissie: “[Ontwikkeling van de situatie op de zuivelmarkt en werking van de bepalingen van het “zuivelpakket”](#)”; COM(2016) 724 final.

Figuur 4 — EU-prijzen voor rauwe melk, 2005-2020



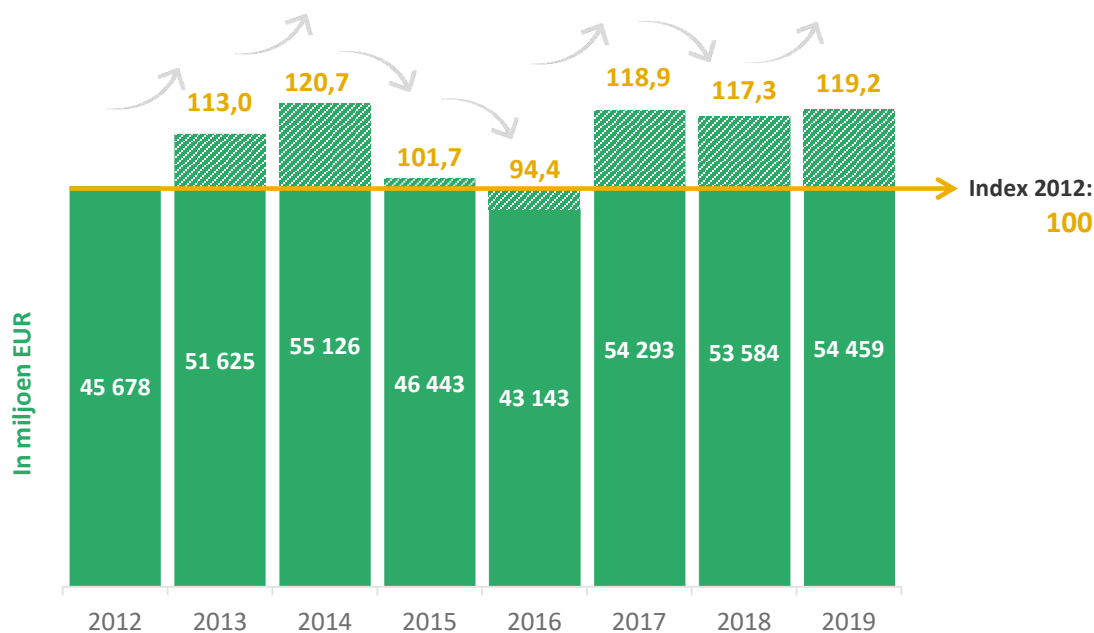
Bron: Meldingen van de lidstaten op grond van artikel 12, punt a), van Verordening (EU) 2017/1185 — Bijlage II, punt 4)a) — Bedragen, gewogen op basis van de aan de zuivelbedrijven geleverde hoeveelheden. De buitengewone steun waarop deze controle betrekking heeft, was beschikbaar in de periode die groen gemarkeerd is — zie de bijlage.

09 De prijzen en schommelingen verschilden aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het prijsverschil was het grootst in juni 2016 en bedroeg toen 38,1 eurocent/kg (van 16,9 eurocent/kg in Litouwen tot 55,0 eurocent/kg in Cyprus). In zeven lidstaten bedroeg de prijs minder dan 22,5 eurocent/kg, terwijl deze in vier lidstaten hoger was dan 36,5 eurocent/kg¹⁰.

10 De jaarlijkse omzet uit de melkproductie steeg van 2012 tot 2014 en daalde vervolgens van 2014 tot 2016 (zie [figuur 5](#)). De gemiddelde omzet bedroeg 53,4 miljard EUR voor 2013 en 2014 en 44,8 miljard EUR voor 2015 en 2016 — iets minder dan de omzet in 2012.

¹⁰ Zie voor meer informatie het [agri-food data portal](#) van de Commissie.

Figuur 5 — Waarde van de melkleveringen



Bron: DG Eurostat voor maandelijkse leveringen van koemelk (apro_mk_colm) — het melkmarktobservatorium voor historische prijzen voor rauwe melk in de EU — berekening van de ERK.

11 Het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) is het belangrijkste statistische instrument van de Commissie voor het monitoren van het inkomen en de bedrijfsactiviteiten van commerciële landbouwbedrijven. Het omvat verschillende inkomensindicatoren¹¹, zoals de netto bedrijfstoegevoegde waarde (NBTW) per arbeidsjaareenheid (AJE) en het netto-landbouwbedrijfsinkomen. Beide indicatoren zijn voor gespecialiseerde melkveehouders in de EU in de periode 2015-2016 gedaald ten opzichte van de periode 2012-2013, de eerste met ongeveer 7 % en de tweede met ongeveer 16 %.

12 De dynamiek verschilde sterk van lidstaat tot lidstaat. Zo daalde de NBTW/AJE-indicator in 14 van de 25 lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn in de periode 2015-2016 ten opzichte van de periode 2012-2013, maar steeg deze in de overige 11 lidstaten. De totale bandbreedte varieerde van een daling van 35 % in Nederland tot een stijging met 110 % in Slowakije.

¹¹ Zie voor meer informatie over de meting van landbouwbedrijfsinkomens door de Commissie ons Speciaal verslag nr. 01/2016: “Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?”.

Beschikbare mechanismen om prijsschommelingen op te vangen

13 Prijsschommelingen zijn van invloed op het inkomen van producenten. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voorziet in mechanismen om dit risico te beperken: rechtstreekse betalingen, een vangnet en buitengewone maatregelen.

Rechtstreekse betalingen stabiliseren landbouwbedrijfsinkomens

14 Melkveehouders hebben twee belangrijke inkomstenbronnen: ontvangsten uit de verkoop van melk en rechtstreekse betalingen uit de EU-begroting. De meeste rechtstreekse betalingen uit de EU-begroting zijn gebaseerd op het aantal bewerkte hectaren, ongeacht de productie. Schommelingen in de geproduceerde hoeveelheid melk of de door zuivelbedrijven betaalde prijs hebben geen invloed op de hoogte van de aan landbouwers betaalde rechtstreekse steun.

15 In 19 lidstaten kunnen melkveehouders naast de rechtstreekse betalingen per hectare ook een afzonderlijke, aan de productie gekoppelde rechtstreekse betaling ontvangen, vrijwillige gekoppelde steun genoemd (zie [kader 1](#)). Bovendien kunnen zij in aanmerking komen voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen zoals steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke productiebeperkingen en subsidies voor verschillende soorten investeringen.

Kader 1

Vrijwillige gekoppelde steun in de melksector

De lidstaten kunnen vrijwillige gekoppelde steun toekennen in meerdere, in artikel 52, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 opgesomde sectoren en productiegebieden, wanneer specifieke soorten landbouw of sectoren van bijzonder economisch, sociaal of ecologisch belang problemen ondervinden. Volgens de Commissie was in 2015:

- voor bijna de helft van het melkveestapel in de EU vrijwillige gekoppelde steun betaald;
- de zuivelsector de op een na grootste ontvanger van vrijwillige gekoppelde steun (19,5 % van alle toewijzingen van vrijwillige gekoppelde steun, ofwel 794 miljoen EUR in 19 lidstaten).

16 Zoals we eerder hebben opgemerkt¹², verminderen rechtstreekse betalingen de impact van prijs- en productieschommelingen. Wanneer zij naast andere GLB-subsidies worden gebruikt, met name betalingen voor plattelandsontwikkeling voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen, bieden zij een aanzienlijke bescherming tegen inkomensschommelingen.

Het zuivelvangnet

17 Verordening (EU) nr. 1308/2013 — de verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening (GMO) — voorziet in aanvullende instrumenten om de landbouwmarkten te stabiliseren en marktverstoringen aan te pakken.

18 Er kunnen marktinterventiemaatregelen worden genomen voor zuivelproducten; deze worden vaak het “vangnet” genoemd. Deze maatregelen hebben tot doel marktonevenwichtigheden aan te pakken en de prijzen te ondersteunen door overschotten aan zuivelproducten tijdelijk van de markt te halen, met name in de maanden waarin de productie het hoogst is. Melk bevat water, lactose, vetten en eiwitten. Het scheiden van het vet van de eiwitten levert boter en magere melk op. Het vangnet houdt de aankoop in van boter en mageremelkpoeder (MMP) in het kader van een openbare interventie op de markt, alsook overheidssteun voor de particuliere opslag van boter, MMP en bepaalde soorten kaas¹³.

19 Op grond van de GMO-verordening worden de openbare-interventiehoeveelheden en -prijzen vastgesteld door de Raad¹⁴. In 2013 besloot de Raad¹⁵ dat de lidstaten elk jaar tussen 1 maart en 30 september maximaal 109 000 ton MMP mochten aankopen tegen de vaste prijs van 169,80 EUR/100 kg. Deze prijs is overal in de EU gelijk, waardoor openbare interventie aantrekkelijker is in regio's waar de melkprijzen het laagst zijn.

¹² Speciaal verslag nr. 23/2019 van de ERK: “[Inkomensstabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt](#)”.

¹³ Artikel 17 van de GMO-verordening.

¹⁴ Artikelen 14 en 15 van de GMO-verordening.

¹⁵ Artikelen 2 en 3 van Verordening (EU) nr. 1370/2013 van de Raad van 16 december 2013 houdende maatregelen tot vaststelling van steun en restituties in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten.

20 In de periode 2014-2016 verlengde de Commissie de interventieperiode tot het hele jaar op grond van artikel 219 van de GMO-verordening. De Raad heeft ook het plafond voor 2016 voor hoeveelheden MMP die tegen de vaste prijs konden worden gekocht, verhoogd tot 350 000 ton. Deze hoeveelheden kwamen overeen met het eiwitgehalte van ongeveer 3,8 miljoen ton melk, ofwel 2,5 % van de melkproductie in de EU. In 2015 voerde de Commissie aanvullende maatregelen in om marktdeelnemers te stimuleren om meer MMP op te slaan door te voorzien in een hoger steunpercentage voor particuliere opslag voor een langere periode van één jaar.

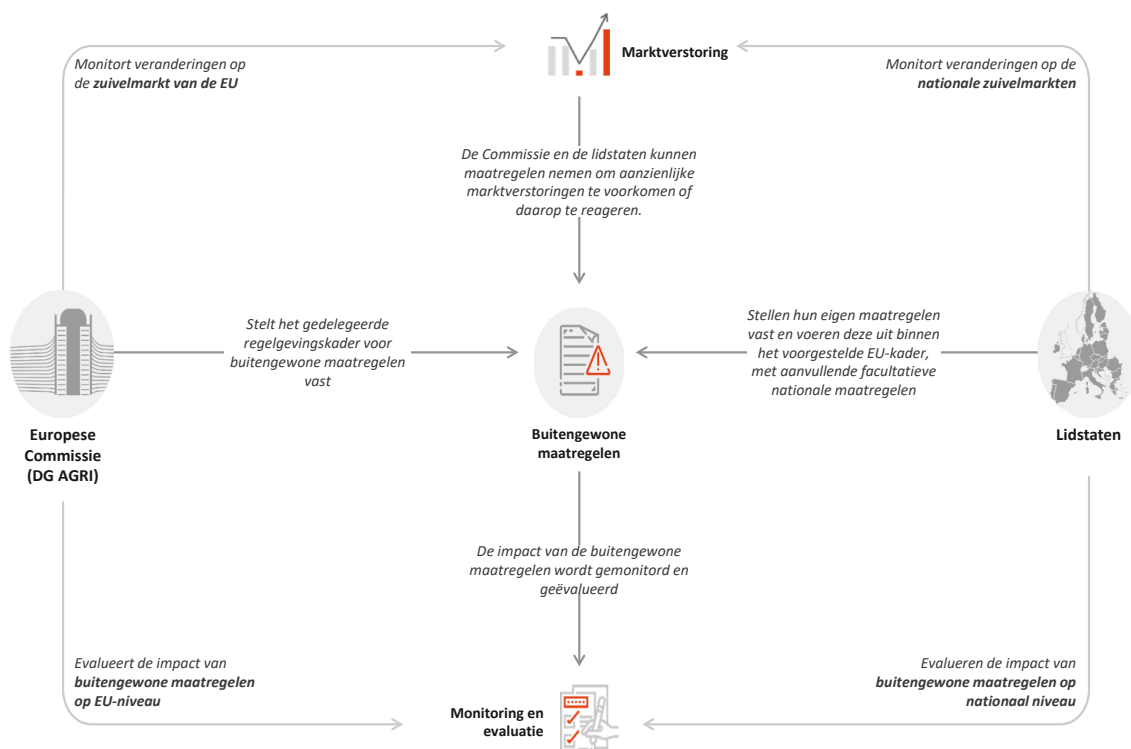
21 Aangezien de marktprijs voor boter hoger was dan de aankoopprijs die sinds 2009 geldt bij interventie als vangnet, was er in de periode 2014-2016 geen sprake van openbare interventie. De marktprijs voor MMP daalde in de tweede helft van 2015 — voor het eerst sinds 2009 — onder de aankoopprijs en in 2016 werd in 14 lidstaten 336 000 ton MMP van de markt gehaald.

22 De Commissie heeft tussen mei 2018 en februari 2019 meer dan 90 % van de openbare MMP-voorraden verkocht, toen de melkprijs was hersteld. De totale nettokosten voor de EU-begroting van de openbare interventie voor MMP bedroegen tussen 2015 en 2019 136,9 miljoen EUR. De EU besteedde in dezelfde periode ook 39,3 miljoen EUR aan steun voor de particuliere opslag van boter, MMP en kaas.

Buitengewone maatregelen

23 Op grond van artikel 219 van de GMO-verordening kan de Commissie buitengewone maatregelen tegen dreigende marktverstoringen vaststellen. Zij kan dit doen door middel van gedelegeerde handelingen, die zij vaststelt na raadpleging van deskundigengroepen bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten. In [figuur 6](#) worden de verschillende rollen en verantwoordelijkheden weergegeven van de Commissie en de lidstaten in het kader van de procedure voor buitengewone maatregelen.

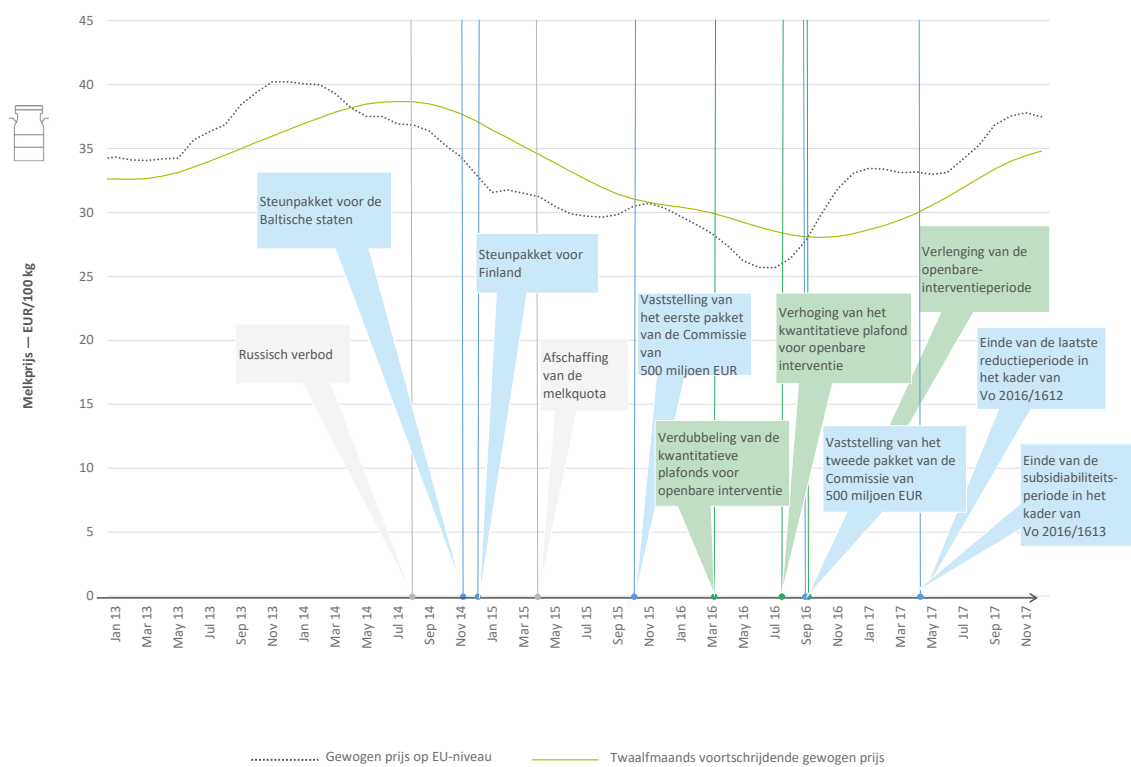
Figuur 6 — Buitengewone maatregelen: de rollen van de Europese Commissie en de lidstaten



Bron: ERK, op basis van de toepasselijke EU-verordeningen.

24 **Figuur 7** bevat een vereenvoudigde tijdlijn van de buitengewone maatregelen die de Commissie van 2014 tot en met 2016 heeft genomen. In overeenstemming met artikel 228 van de GMO-verordening heeft de Commissie met name vijf gedelegeerde verordeningen vastgesteld (zie de **bijlage**) waarmee steun werd verleend aan melkveehouders en andere veehouderijsectoren.

Figuur 7 — Buitengewone maatregelen, 2014-2016



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

25 Deze controle had tot doel vast te stellen hoe goed de Europese Commissie en de relevante autoriteiten in de lidstaten de reactie op de verstoring van de zuivelmarkt in de periode 2014-2016 hadden beheerd. Meer in het bijzonder onderzochten we hoe de Commissie op de marktverstoring heeft gereageerd, de behoefte aan buitengewone maatregelen heeft beoordeeld en deze maatregelen op doelgroepen heeft gericht, en hoe de lidstaten deze hebben uitgevoerd. Wij hebben ook onderzocht of de Commissie en de lidstaten het resultaat van de buitengewone steun hadden beoordeeld en de nodige conclusies hadden getrokken om zich voor te bereiden op toekomstige verstoringen van de melkmarkt.

26 In 2019 hebben wij verslag uitgebracht over het gebruik van buitengewone maatregelen om het inkomen van landbouwers in de groente- en fruitsector te stabiliseren¹⁶. Dit verslag is gericht op melkproducenten in de EU. De reikwijdte van de controle omvatte de buitengewone steunmaatregelen die zijn ingevoerd bij de in de *bijlage* vermelde gedelegeerde verordeningen. We onderzochten ook de maatregelen van het vangnet voor zover deze de buitengewone maatregelen aanvulden.

27 Na de uitbraak van COVID-19 heeft de Commissie op 30 april 2020 verordeningen vastgesteld inzake de planning van de melkproductie door producentenorganisaties en steun voor de particuliere opslag van MMP, boter en bepaalde kaassoorten. Hoewel het beheer door de Commissie van de impact van de COVID-19-pandemie op de zuivelmarkten geen deel uitmaakte van onze controlewerkzaamheden, wordt in dit verslag wel onderzocht op welke wijze de Commissie heeft gereageerd op een eerdere crisis en hoe zij lessen kan trekken uit de manier waarop zij daarmee omging.

28 Wij hebben onze controlewerkzaamheden tussen juli 2019 en december 2020 verricht op basis van controlecriteria die we hebben vastgesteld aan de hand van EU-beleidsdocumenten, -wetgeving, wetgevingsoverleg, studies en ander gepubliceerd materiaal.

29 We hielden vraaggesprekken met ambtenaren van de Commissie en onderzochten documentatie van de Commissie om na te gaan hoe de instelling de behoefte aan buitengewone maatregelen had beoordeeld, die maatregelen had

¹⁶ Speciaal verslag nr. 23/2019 van de ERK: “[Inkomensstabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt](#)”.

ontworpen, de uitvoering ervan had gemonitord en de effecten ervan had geëvalueerd. We hebben rekening gehouden met het werk van de dienst Interne Audit van de Commissie, die eerder de crisisbeheersingsprocessen van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) had onderzocht.

30 We bezochten ook relevante autoriteiten in Ierland, Frankrijk, Italië en Finland, waar we:

- controle-informatie verzamelden door analyse van documenten en gegevens;
- vraaggesprekken hielden met vertegenwoordigers van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen en uitvoeren van buitengewone maatregelen;
- de documentatie ter staving van 120 willekeurig geselecteerde betalingen onderzochten en 12 landbouwers bezochten.

Naast deze bezoeken hebben wij het gebruik van buitengewone maatregelen in Duitsland onderzocht, waarbij we ook gebruikmaakten van het werk dat twee Duitse instellingen hebben verricht met betrekking tot de uitvoering van buitengewone maatregelen¹⁷. Wij selecteerden deze vijf lidstaten op basis van de bedragen aan buitengewone steun die zij ontvingen, de aard van de door hen uitgevoerde maatregelen en de specifieke kenmerken van hun zuivelsector — zoals blootstelling aan de Russische markt of schommelingen in de totale melkleveringen.

31 Tot slot hebben wij een vragenlijst gestuurd naar:

- de relevante nationale autoriteiten in 16 lidstaten¹⁸ die samen meer dan 80 % ontvingen van de EU-financiering voor de buitengewone maatregelen ten gunste van melkproducenten. De respons bedroeg 100 %;
- 56 beroepsorganisaties die behoren tot de belangrijkste organisaties die actief zijn in de zuivelsector. De respons bedroeg 44,6 %.

Wij hebben de antwoorden geanalyseerd en, in combinatie met onze andere bronnen van bewijs, gebruikt bij het opstellen van onze bevindingen.

¹⁷ Het *Bundesrechnungshof* en het *Thünen-Institut*.

¹⁸ België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië en Finland.

Opmerkingen

De Commissie heeft snel gereageerd op het Russische verbod, maar het kostte haar meer tijd om de onderliggende onevenwichtigheden op de markt aan te pakken

32 We hebben eerder gerapporteerd¹⁹ dat “het begrip “marktverstoring” vrij algemeen [is] en niet verder [wordt] uitgewerkt in de EU-wetgeving”, en dat de situatie “een ruime marge [biedt] om te beoordelen wanneer het gebruik van buitengewone maatregelen wordt overwogen”. Voor deze controle beoordeelden we of de Commissie onevenwichtigheden op de markt tijdig had vastgesteld en passende buitengewone maatregelen had voorgesteld.

De Commissie heeft snel gereageerd op het Russische verbod

33 Het melkmarktobservatorium (MMO), een in april 2014 opgericht orgaan bestaande uit personeel van de Commissie en marktdeskundigen van sectorale organisaties, is belast met het analyseren en verspreiden van gegevens over de zuivelmarkt. In een verslag van 24 september 2014 stelde de economische raad van het MMO dat de prijzen, die eerst hoog waren, onder druk zijn komen te staan als gevolg van moeilijkheden voor de markt om de toegenomen productie in de belangrijkste melkproducerende regio's van de wereld te absorberen, dat dit nog is verergerd door het Russische invoerverbod, en dat deze neerwaartse trend zou kunnen aanhouden als de productie niet daalt. De raad waarschuwde ook in vier verslagen uit de eerste helft van 2016 voor een gebrek aan evenwicht op de melkmarkt. Zo heeft hij op 23 februari 2016 opgemerkt dat hoewel de ontwikkelingen aan de kostenzijde en in de mondiale vraag enige verlichting boden, de melkprijzen af landbouwbedrijf en de zuivelgrondstoffen onder druk bleven staan als gevolg van het verslechterende marktevenwicht in de EU en dat een verbetering van de verhouding tussen vraag en aanbod noodzakelijk bleef.

¹⁹ Paragraaf 63 van [Speciaal verslag nr. 23/2019](#) van de ERK.

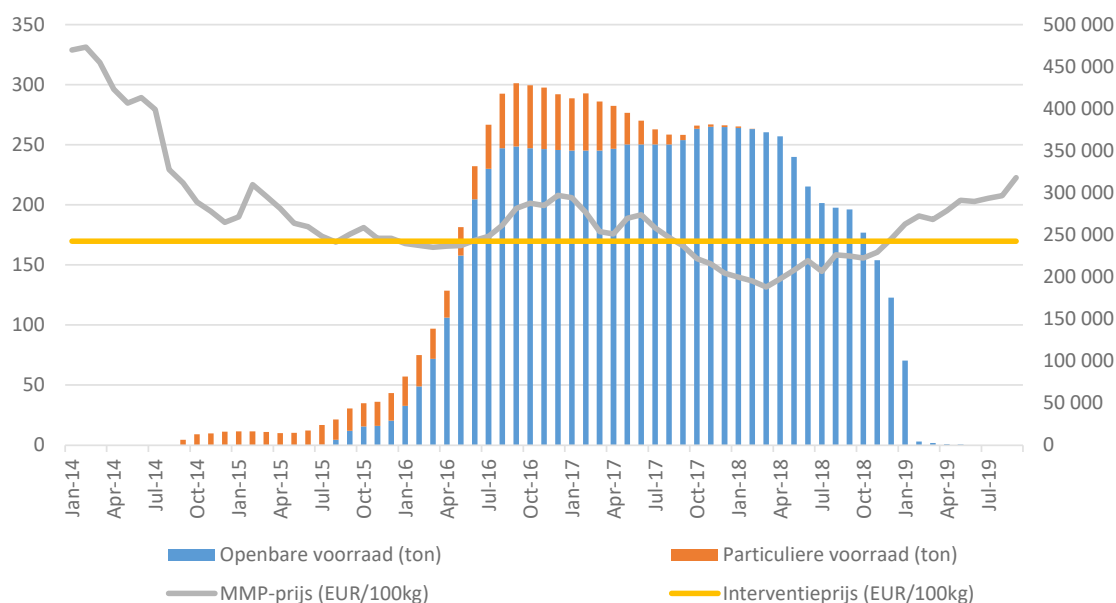
34 Op basis van gegevens van het melkmarktobservatorium heeft de Commissie in 2014 de omvang van de impact van het Russische verbod²⁰ op de zuivelmarkt van de EU geraamd, met name wat de lagere uitvoer van boter, kaas en weipoeder betreft. Vóór de crisis werd ongeveer een kwart van de in Finland geproduceerde zuivel en meer dan 15 % van de zuivel uit de drie Baltische staten naar Rusland uitgevoerd. Deze vier lidstaten waren in 2013 goed voor 3,6 % van de EU-melkleveringen, maar voor ongeveer een derde van de EU-uitvoer naar Rusland. In 2014 heeft de Commissie een eerste pakket buitengewone financiële steunmaatregelen voor melkveehouders in de Baltische staten en Finland uitgebracht, rekening houdend met de respectieve melkproductievolumes en de omvang van de daling van de melkprijzen.

Openbare voorraden van mageremelkpoeder hingen boven de markt tijdens de herstelperiode

35 Met ingang van september 2014, kort na het Russische invoerverbod, verleende de Commissie steun aan particuliere marktdeelnemers die MMP opslaan. Deze maatregel had geen duidelijke impact op de MMP-prijzen, die tot medio 2016 bleven dalen. Openbare interventie was van juli 2015 tot september 2016 aan de orde, toen de marktprijs de interventieprijs bereikte. De MMP-prijzen bleven laag totdat bijna alle interventievoorraden begin 2019 waren verkocht (zie *figuur 8*). In april 2019 kwam de Commissie in haar beoordeling van de maatregel tot de conclusie dat door de grote hoeveelheden die in het kader van de openbare interventie waren aangekocht de prijsdaling kon worden getemperd, maar dat deze het marktevenwicht voor MMP onder druk zetten en bijdroegen tot een vertraging van het herstel van de prijzen.

²⁰ Informatie over het Russische invoerverbod is beschikbaar op de [website van de Commissie](#).

Figuur 8 — Ontwikkeling van de openbare en particuliere voorraden en de prijs van MMP



Bron: ERK, op basis van gegevens van het melkmarktobservatorium.

De maatregel ter ondersteuning van vrijwillige productiereductie trad in werking toen de productiedaling was begonnen

36 In september 2015 heeft de Commissie Verordening (EU) 2015/1853 tot vaststelling van buitengewone steun voor de veehouderijsector in de EU vastgesteld. In de verordening werd het verminderen of bevriezen van de melkproductievolumes niet als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van steun. In april 2016 heeft de Commissie regels²¹ vastgesteld op grond waarvan producentenorganisaties en coöperaties vrijwillige gezamenlijke overeenkomsten mogen sluiten en gezamenlijke besluiten mogen vaststellen om de melkproductie tijdelijk te plannen, maar zij hebben van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Volgens de Commissie was dit waarschijnlijk te wijten aan het gebrek aan bijhorende financiering en aan het feit dat landbouwers die zich niet inzetten voor productiereductie, zouden hebben geprofiteerd van een vermindering van de productie (“meeliften” genoemd).

37 In juli 2016 kondigde de Commissie aan wat Verordening (EU) 2016/1612 tot vaststelling van steun om de melkproductie vrijwillig te reduceren en Verordening (EU) 2016/1613 zouden worden; op grond van deze laatste verordening behoren vrijwillige reducties tot de activiteiten die in aanmerking komen voor buitengewone

²¹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/558 van de Commissie en Uitvoeringsverordening (EU) 2016/559 van de Commissie.

steun. Op dat moment bleek uit de meest recente informatie waarover de Commissie beschikte een aanzienlijke daling van de maandprijs in mei 2016 — met 4,0 % tot 26,2 eurocent/kg (14 % lager dan in mei 2015) — en wezen de ramingen van de lidstaten erop dat de prijzen in juni 2016 verder waren gedaald. Uit de meest recente beschikbare gegevens van april 2016 bleek dat de toename van de leveringen langzamer verliep, en de Commissie verwachtte dat deze in de tweede helft van 2016 zouden afnemen²². De Commissie stelde de twee verordeningen in september 2016 vast.

38 In Verordening (EU) 2016/1612 werd het steunniveau vastgesteld op 14 EUR/100 kg melk en werd voorzien in een totaal budget van 150 miljoen EUR teneinde het volume dat aan de zuivelbedrijven werd geleverd tijdens een reductieperiode van drie maanden met ongeveer 1,1 miljoen ton te verminderen. De Commissie heeft niet geraamd in welke mate, of hoe snel, deze reductie van invloed zou zijn op de prijzen.

39 Uit [tabel 2](#) blijkt dat de door Verordening (EU) 2016/1612 ondersteunde reductie van de leveringen overeenkwam met 1,69 % van het volume melk dat in de referentieperiode oktober 2015 — januari 2016 aan zuivelbedrijven in de EU was geleverd. Dit was 833 551 ton, ofwel 75 % van wat de Commissie had verwacht. De Commissie heeft geen gegevens verzameld over het volume melk dat van de markt werd gehaald op grond van regelingen van de lidstaten die werden uitgevoerd in het kader van Verordening (EU) 2016/1613. We hebben vastgesteld dat dit soort steunmaatregelen tussen 200 en 250 miljoen EUR hebben gekost van de 390 miljoen EUR die in het kader van de twee verordeningen uit EU-fondsen is uitgegeven voor de melksector.

²² Verslag van de bijeenkomst van de economische raad van het MMO – 28 juni 2016, met name blz. 68.

Tabel 2 — Reductie van de melkleveringen (Verordening (EU) 2016/1612)

Indicator	EU	Duitsland	Ierland	Frankrijk	Italië	Finland
Melkleveringen 10/2015-1/2016 (in ton)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Reductie van de leveringen die werd gesteund op grond van Verordening (EU) 2016/1612 (in ton)	834	232	50	153	17	11
Percentage (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

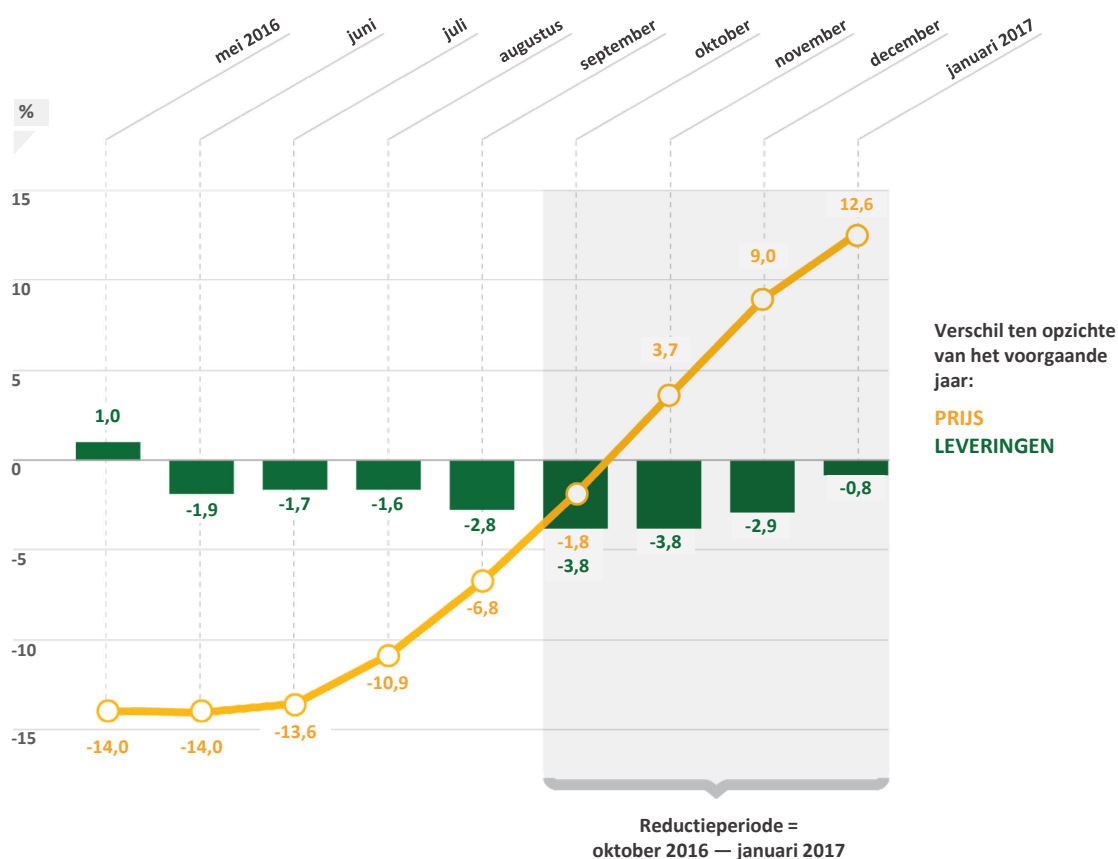
(*) Verschillen als gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

40 De reductieperiode in het kader van de regeling voor vrijwillige productiereductie (oktober 2016 — januari 2017) viel na het moment waarop het herstel van de melkprijs had ingezet (augustus 2016). In feite was de melkproductie al sinds juni 2016 gedaald als reactie op de historisch lage prijzen (zie [figuur 9](#)). Tussen juni en september 2016 daalden de melkleveringen met ongeveer 1 miljoen ton ten opzichte van dezelfde maanden in het voorgaande jaar, wat meer is dan de reducties die werden ondersteund door de maatregel voor vrijwillige reductie. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat sommige gesteunde producenten hun productie hoe dan ook zouden hebben verminderd. Het *Thünen-Institut* kwam tot soortgelijke conclusies toen het de gebruikmaking van buitengewone steun in het kader van Verordening (EU) 2016/1613 voor Duitse melkproducenten onderzocht²³ en merkte op dat zij hun melkproductie al hadden gereduceerd voordat de steunmaatregelen van kracht werden.

²³ Andrea Rothe en Sascha A. Weber, "Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe", werkdocument 88 van het *Thünen-Institut*.

Figuur 9 — Verandering van de leveringsvolumes en de prijzen tijdens de reductieperiode



Bron: Berekening van de ERK op basis van gegevens van Eurostat (APRO_MK_COLM).

41 De Franse autoriteiten verklaarden dat zij ingenomen zouden zijn geweest met steun voor vrijwillige reducties op een eerder moment, zodra de eerste buitengewone maatregelen waren genomen²⁴. De Duitse autoriteiten hebben er in hun antwoord op onze enquête op gewezen dat sommige melkveehouders, zelfs bij dalende prijzen, hun productie hebben verhoogd om de vaste kosten te dekken, waardoor de aanboddruk verder toenam. Over het geheel genomen bleef de melkproductie in Duitsland tot juni 2016 stijgen. Vanuit dit oogpunt waren de Duitsers van mening dat de maatregelen voor vrijwillige reductie doeltreffender hadden kunnen zijn als ze eerder waren uitgevoerd. In Duitsland heeft 20 % van de landbouwers zich uit de regeling teruggetrokken voordat zij betalingsaanvragen indienden.

²⁴ Zie ook de studie ter evaluatie van de steun door het Europees economisch samenwerkingsverband (EESV) Agrosynergie voor de Commissie — “[Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective 'viable food production'](#)”, augustus 2018, paragraaf 8.5 “Timeliness of the Commission's reaction to market crises”, blz. 147.

42 In haar interne beoordeling van 2019 van de maatregelen tot beheersing van de crisis op de landbouwmarkt concludeerde de Commissie dat door de timing van de maatregel niet kan worden verklaard dat de maatregel van invloed is geweest op de productiereductie, aangezien die reductie al had ingezet toen de maatregel werd ingevoerd, maar dat in het kader van de regeling alleen steun werd verleend aan landbouwers die bijdroegen tot de productiereductie die bevorderlijk was voor het herstel van de prijzen. De Commissie heeft de productiereductie aangemerkt als een van de vele factoren die van invloed waren op het prijsherstel in de tweede helft van 2016 (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Veel factoren droegen bij tot het herstel van de prijzen

In de editie van eind 2016 van zijn jaarlijkse prognosedocument voor de middellange termijn²⁵ heeft DG AGRI verschillende externe en interne factoren voor het herstel van de prijzen geïdentificeerd:

- een sterke daling van de melkproductie in Argentinië, Uruguay en Australië als gevolg van ongunstige weersomstandigheden;
- de groeiende mondiale invoervraag naar kaas en boter, waarvan vooral de EU profiteerde (stijging van de invoer in China, de VS, de Filipijnen, Mexico);
- openbare interventie via het vangnet waarbij ongeveer een derde van de jaarlijkse MMP-productie in de EU van de markt werd gehaald;
- een stijgende binnenlandse consumptie van kaas en boter in de EU, waarmee de daling van de verkoop van vloeibare melk meer dan gecompenseerd werd;
- de maandelijkse melkproductie in de EU lag sinds juni 2016 onder het niveau van het voorgaande jaar, en er viel met name in het licht van de in september 2016 vastgestelde steunregelingen een verdere daling te verwachten.

Gekoppelde steun vermindert de prikkels om de productie aan te passen tijdens marktverstoringen

43 Vrijwillige gekoppelde steun aan melkveehouders (zie paragraaf [15](#)) is, als betaling per dier, gebaseerd op de omvang van hun veestapel. Voor de beperking van hun melkaanbod met als doel zich aan de nieuwe marktomstandigheden aan te passen

²⁵ Europese Commissie, “EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026”, december 2016, blz. 32.

— ook in het kader van maatregelen voor vrijwillige productiereductie — moesten bepaalde landbouwers hun veestapel verkleinen. In september 2016 stelde de Commissie een afwijking²⁶ vast voor het aanvraagjaar 2017 op grond waarvan de lidstaten gekoppelde steun aan melkveehouders konden betalen op basis van de omvang van hun veestapel in 2016, ook al was deze ondertussen kleiner geworden. Op grond van Verordeningen (EU) 2017/2393 en (EU) 2020/2220 had de Commissie de bevoegdheid om soortgelijke bepalingen vast te stellen voor de aanvraagjaren 2018-2022²⁷. Met deze bepalingen werden de praktische gevolgen van inconsistentie in het beleid vanaf 2017 aangepakt, maar tijdens de periode van de verstoring van de melkmarkt zijn de prikkels voor landbouwers om hun productie aan te passen door de omvang van hun veestapel te verkleinen, verminderd door de gekoppelde steun.

De Commissie maakte een algemene beoordeling van de impact van de marktverstoring en liet het richten van de steun over aan de nationale autoriteiten

44 In de periode 2014-2016 heeft de Commissie tijdelijke buitengewone maatregelen ingevoerd om landbouwers in de zuivelsector te ondersteunen. Deze maatregelen waren er niet op gericht de landbouwers volledig te compenseren voor de dalende prijzen maar ze waren vooral bedoeld om hun kasstroomproblemen te verlichten. Wij gingen na of de Commissie de impact van het gebrek aan evenwicht op de markt op de zuivelsector had geanalyseerd alvorens de buitengewone maatregelen vast te stellen, en of hierbij rekening werd gehouden met de financiële situatie en de kasstroom van melkveehouders.

45 We beoordeelden ook of de Commissie stappen had gezet om ervoor te zorgen dat de steun voldoende doelgericht zou zijn, rekening houdend met de wijze waarop de verstoring de financiële situatie van melkveehouders had beïnvloed, alsook met de EU-doelstelling om een evenwichtige en ecologisch duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden te bevorderen. We gingen na of de Commissie de steun zodanig had gericht dat het moreel risico en buitenkanseffect die inherent zijn aan buitengewone steunregelingen en regelingen ter vermindering van de productie, werden aangepakt.

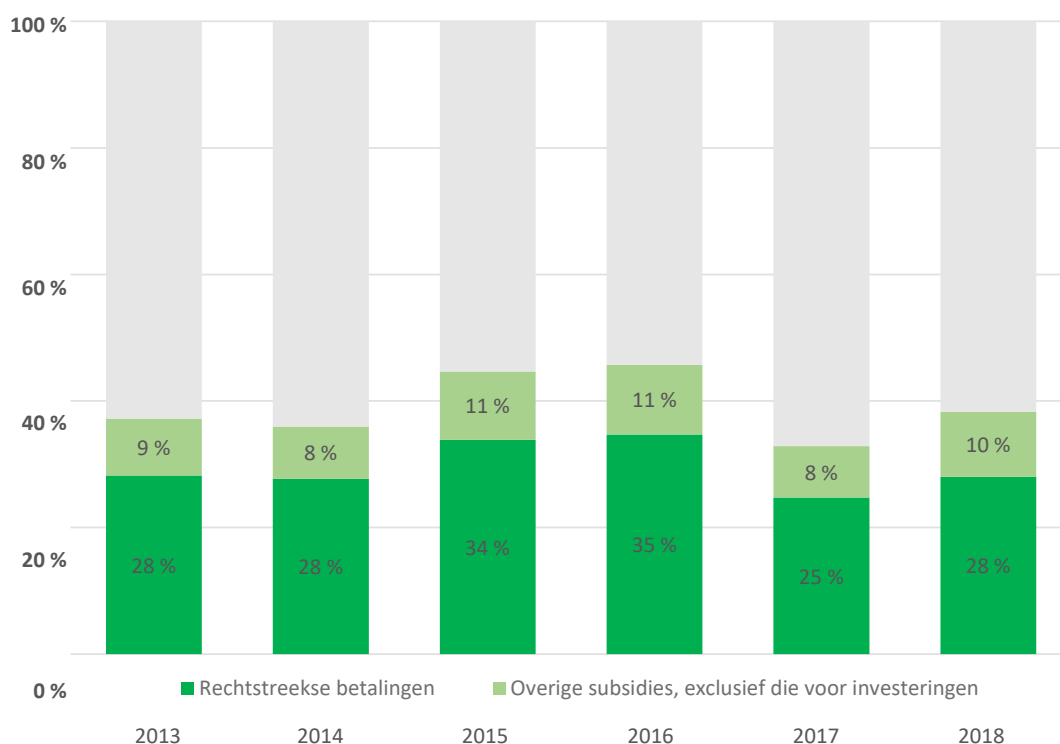
²⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1616 van de Commissie.

²⁷ Artikel 3, lid 11, punt c), van Verordening (EU) 2017/2393 en artikel 9, lid 14, van Verordening (EU) 2020/2220.

De Commissie probeerde de liquiditeitsproblemen van landbouwers aan te pakken

46 Buitengewone maatregelen vormen een van de instrumenten die in het kader van het GLB beschikbaar zijn. Andere GLB-subsidies, voornamelijk rechtstreekse betalingen aan producenten (zie de paragrafen 14-16), hebben een stabiliserende rol gespeeld als inkomensbuffer. Het aandeel van de rechtstreekse betalingen in het inkomen van melkveebedrijven²⁸ nam toe in 2015 en 2016, toen de inkomsten uit de verkoop van melk daalden (zie *figuur 10*). Wat betreft de vijf lidstaten waarop we ons richtten, hadden de rechtstreekse betalingen een bijzonder belangrijke stabiliserende rol in Finland, waar het aandeel daarvan in het inkomen van melkveebedrijven tussen 76 % en 96 % lag in de periode 2013-2018.

Figuur 10 — Aandeel van de GLB-subsidies in het inkomen van melkveebedrijven in de EU



Bron: Berekening van de ERK op basis van ILB-gegevens. Totale rechtstreekse betalingen (SE606), en andere subsidies, exclusief die voor investeringen, als percentage van de NBTW (SE415). Andere subsidies, exclusief die voor investeringen, berekend als totaal aan subsidies, exclusief die voor investeringen (SE605) min de totale rechtstreekse betalingen (SE606).

47 Ondanks het inkomensstabiliserende effect van EU-subsidies kan een plotselinge prijsdaling liquiditeitsproblemen veroorzaken. In september 2015 stond de Commissie de lidstaten toe om vanaf 16 oktober 2015 (zes weken te vroeg) tot 70 % van de

²⁸ Hier gebruiken we als definitie van inkomen de netto bedrijfstoegeweegde waarde.

rechtstreekse betalingen voor 2016 en 85 % van de oppervlaktegerelateerde plattelandsontwikkelingsbetalingen uit te keren, op voorwaarde dat zij hun administratieve controles van de betalingsaanvragen hadden afgerond. Dit in vergelijking met een maximaal voorschot van respectievelijk 50 % en 75 % volgens de standaardregels²⁹. De Commissie heeft deze afwijking het jaar daarop opnieuw toegestaan.

48 In september 2015 heeft de Commissie ook buitengewone maatregelen geactiveerd om landbouwers te ondersteunen die van toepassing waren in de hele EU. In haar antwoorden op ons Speciaal verslag nr. 23/2019³⁰ over buitengewone maatregelen in de sector groenten en fruit was de Commissie het ermee eens dat de totale opbrengsten voor de producenten, met inbegrip van het effect van rechtstreekse betalingen, in aanmerking moeten worden genomen bij de analyse die wordt gemaakt voordat de Commissie kan voorstellen dergelijke maatregelen te activeren of te beëindigen. Bij de vaststelling van haar begroting voor liquiditeitssteun in het kader van de verstoring van de melkmarkt in de periode 2014-2016 heeft de Commissie de omvang van de kasstroomproblemen van melkveebedrijven niet beoordeeld. We constateerden dat de hoogte van de beschikbare middelen in de praktijk een belangrijke rol heeft gespeeld bij de begrotingstoewijzing.

Weinig doelgerichtheid in de oorspronkelijke gedelegeerde verordeningen van de Commissie

49 De Commissie wees ongeveer 80 % van de financiering toe aan de lidstaten in verhouding tot het melkproductiequotum van elk land voor 2014-2015. Voor de resterende 20 % hield zij rekening met andere factoren: de gemiddelde melkprijs, de afhankelijkheid van de Russische markt, de impact van droogte op voedergewassen en het aandeel van kleine landbouwbedrijven.

50 In de twee gedelegeerde verordeningen voor de Baltische staten en Finland (zie paragraaf 34) werd EU-steun beschikbaar gesteld “met het oog op gerichte steunverlening aan melkproducenten die worden getroffen door het Russische verbod”. In de overwegingen bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1853 werd het volgende gesteld: “Om, rekening houdend met de beperkte begrotingsmiddelen, te waarborgen dat de steun terecht komt bij de landbouwers die het zwaarst door de marktverstoring worden getroffen, moet de betrokken lidstaten de flexibiliteit worden

²⁹ Artikel 75, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

³⁰ Aanbeveling 3, onder a), van het verslag, blz. 46, en de antwoorden van de Commissie, blz. 9.

geboden om dat nationale bedrag via de meest doeltreffende kanalen te verdelen”. In geen van deze drie verordeningen werd gespecificeerd hoe de nationale autoriteiten de financiering gericht moesten inzetten. In de overwegingen werd vermeld dat aan de lidstaten steun werd verleend “ter ondersteuning van de landbouwers in de veehouderijsectoren die de grootste prijsdaling, de rechtstreekse gevolgen van de verlenging van het Russische invoerverbod, en de impact van de droogte op voedergewassen ondervinden”.

51 Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1613 bepaalde dat “elke lidstaat de voor hem meest geschikte maatregelen [moet] kiezen, met name op het gebied van marktstabilisatie en economische duurzaamheid”, en noemde zeven activiteiten die melkproducenten moesten verrichten om in aanmerking te komen voor de buitengewone steun. Naast het reduceren of bevriezen van de productievolumes (zie paragraaf 36 e.v.) omvatte de lijst milieu- en klimaatactiviteiten, risico- en kwaliteitsbeheer en samenwerkingsprojecten. Met deze reeks voorwaarden werd een grotere doelgerichtheid ingevoerd dan in de vorige verordeningen.

Onduidelijke resultaten van de poging van de Commissie om de steun te richten op het bevorderen van de duurzaamheid van de melkveehouderij

52 De melkproductie heeft een aantal gevolgen voor het milieu- en klimaatbeleid. De melkveehouderij, met name wanneer deze intensief is, heeft complexe gevolgen voor de bodem, de lucht en het water, voornamelijk door het op of in de bodem brengen en het beheer van meststoffen en mest, en door darmgisting bij koeien. Een sterke productiegroei staat haaks op de ambitie van de EU om haar broeikasgasemissies terug te dringen. Eind 2014 beschikten de veehouders in zes lidstaten (België, Denemarken, Italië, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) over een derogatie van het maximum van 170 kg stikstof per hectare per jaar afkomstig van dierlijke mest in kwetsbare zones als omschreven in de nitraatrichtlijn³¹, waarmee water beschermd moet worden tegen verontreiniging uit agrarische bronnen. Landbouwers voor wie de derogatie geldt, zijn gebonden aan specifieke verplichtingen met betrekking tot mest- en grondbeheer.

53 Bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1613 is een aantal bepalingen ingevoerd die op duurzaamheid zijn gericht. Drie van de zeven activiteiten die melkproducenten moesten verrichten om voor buitengewone steun in aanmerking te komen, hielden specifiek verband met milieuoverwegingen: kleinschalige landbouw, het toepassen van

³¹ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

extensieve productiemethoden en het toepassen van milieu- en klimaatvriendelijke productiemethoden. De lidstaten moesten de steun afhankelijk stellen van een of meer van deze zeven activiteiten.

54 De Commissie ging na welke activiteiten de lidstaten hadden gekozen. Zij constateerde dat 13 lidstaten kleinschalige landbouw als voorwaarde voor steun hadden opgenomen, 12 milieu- en klimaatvriendelijke productiemethoden hadden bepaald en 7 extensieve productiemethoden (zie [kader 3](#)). Deze ruwe informatie volstaat echter niet om de toepassing of impact van deze maatregelen te beoordelen.

Kader 3

Voorbeeld van één lidstaat die zich wel en één lidstaat die zich niet op duurzaamheid richt

In Ierland was een van de criteria om in aanmerking te komen voor de regeling voor kasstroombelingen (zie [kader 5](#)) de toepassing van milieu- en klimaatvriendelijke productiemethoden die door het nationale plattelandsontwikkelingsprogramma werden ondersteund. Deze methoden omvatten biologische landbouw, diverse agromilieuregelingen en een programma voor rundvleesgegevens en -genomica dat erop gericht was de genetica van de rundveestapel zodanig te verbeteren dat er klimaatvoordelen konden worden behaald. De zuivel- en veeteeltsector was de belangrijkste bron van de hogere broeikasgasemissies in Ierland tussen 2011 en 2017.

Duitsland heeft de buitengewone steun niet afhankelijk gesteld van een van de drie activiteiten die specifiek verband houden met milieuoverwegingen. In zijn evaluatie van de maatregelen heeft de Duitse algemene rekenkamer kritiek geuit op het feit dat de financiering niet was gekoppeld aan duurzaamheidsdoelstellingen, en geconcludeerd dat in een dergelijk geval liquiditeitssteun slechts een reddingsoperatie is zonder duurzaamheid en blijvende effecten³².

Het moreel risico bij buitengewone steunmaatregelen

55 Wij hebben in het verleden gemeld³³ dat “[h]oe vaker overheidssteun wordt geboden tijdens of na een “crisis”, des te minder landbouwers worden geprikkeld om risico’s te beperken door gebruik te maken van risicobeheersinstrumenten”. Hierdoor

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 Speciaal verslag nr. 23/2019, paragraaf 35.

ontstaat een moreel risico: er bestaat voor landbouwers een prikkel om hun blootstelling aan risico's te vergroten. Zo worden ze meer geprikkeld om de productie te verhogen, omdat zij denken dat, indien de vraag niet toeneemt, zij steun uit de EU-begroting zullen ontvangen als de prijzen dalen.

56 In de periode 2014-2016 droegen vele factoren bij tot de dalende prijzen, maar vooral het overaanbod (zie de paragrafen **05** en **06**). In de jaren voorafgaand aan de marktverstoring hebben landbouwers in sommige lidstaten de melkproductie aanzienlijk verhoogd en geprofiteerd van de hogere prijzen, en sommigen bleven hun productie verhogen zelfs nadat de prijzen begonnen te dalen (zie paragraaf **03** en **tabel 1**). De daaruit voortvloeiende overproductie drukte de marktprijzen. Wij merkten op dat DG AGRI heeft besproken of het passend was om buitengewone maatregelen te nemen teneinde landbouwers te compenseren die — onder hun eigen verantwoordelijkheid — hadden besloten te investeren en bijdroegen aan overproductie. Het heeft het idee om de schulden van landbouwers af te lossen in ruil voor een lagere productie uitgesloten, aangezien het van mening was dat dit een duidelijk moreel risico inhoudt. De Commissie heeft deze kwestie echter niet aangepakt in haar gedelegeerde verordeningen tot verstrekking van liquiditeitssteun aan melkveehouders.

57 Uit een ten behoeve van de Commissie uitgevoerde studie van 2018 is ook gebleken dat het bestaan van het vangnet ervoor kan hebben gezorgd dat de MMP-producenten minder aandacht hadden voor marktsignalen op de korte termijn. In de studie werd de conclusie getrokken dat dit waarschijnlijk het geval was geweest tijdens de marktverstoring, met name in Nederland, maar ook in Polen, Spanje en Tsjechië³⁴.

Een hoog risico op buitenkans-effect bij maatregelen voor productiereductie

58 Een ander risico dat verband houdt met buitengewone maatregelen, en met name met steun voor vrijwillige productiereductie, is het buitenkans-effect. Lagere melkprijzen verminderen de prikkels om de productie aan te passen en daarom wordt verwacht dat melkveehouders zullen reageren op lagere prijzen door minder te produceren. Het betreft vaak een gedeeltelijke of vertraagde reactie, soms vanwege kasstroombehoeften (bijv. om schulden af te lossen) of de noodzaak om hoge vaste kosten te dekken of om “mee te liften”. Aangezien de prijzen in de periode 2014-2016 bleven dalen, zouden sommige producenten hun productie zelfs zonder steun hebben verminderd.

³⁴ EESV Agrosynergie, op. cit., paragraaf 9.2 “Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus”, blz. 152-154.

59 De Commissie heeft snel het inherente risico van buitenkanseffect vastgesteld bij haar buitengewone steun voor vrijwillige productiereductie. Zij heeft echter geen waarborgen voorgesteld om dat risico in de gedelegeerde verordeningen te beperken.

60 Wij zijn van mening dat Verordening (EU) 2016/1612 een buitenkanseffect heeft gecreëerd door ook steun te verlenen aan landbouwers die hun productie hoe dan ook zouden hebben stopgezet. We constateerden dat het risico bijzonder hoog was in Finland, waar een kwart van de aanvragers van de regeling hun leveringen met meer dan 90 % verminderde (goed voor 60 % van de totale reductie). In de studie van het *Thünen-Institut*³⁵ uit 2018 waarin de vrijwillige maatregel ter vermindering van de melkproductie in Duitsland werd beoordeeld, werd ook geconcludeerd dat het buitenkanseffect een aanzienlijk, zij het niet kwantificeerbaar, risico vormde.

61 Verordening (EU) 2016/1612 verbood de in aanmerking komende landbouwers niet om hun veestapel over te dragen aan andere bedrijven waar deze melk kon blijven produceren. In deze omstandigheden heeft de steun geen effect gehad op de markt, aangezien de totale productie gelijk bleef. Zo ging het bij één geval dat we in Ierland hebben onderzocht om een aanvrager die de melkleveringen “verminderde” door ongeveer 200 koeien, samen met de huur van zijn melkfaciliteiten en land, over te dragen aan een andere landbouwer. Deze bleef tijdens de reductieperiode melk van die koeien leveren.

62 In tegenstelling tot Verordening (EU) 2016/1612, waar de regels van de regeling hoofdzakelijk door de Commissie werden vastgesteld, stond het de lidstaten in het kader van Verordening (EU) 2016/1613 vrij om hun eigen regels voor vrijwillige maatregelen ter vermindering of stabilisering van de melkproductie op te stellen. We constateerden dat de nationale autoriteiten een aantal waarborgen hadden ingevoerd om het risico op buitenkanseffect te beperken door aanvragers uit te sluiten die hun productie stopzetten of hadden stopgezet (Duitsland, Finland) of die koeien aan een ander landbouwbedrijf hadden overgedragen (Duitsland).

De lidstaten gaven de voorkeur aan eenvoud en een brede verdeling van de steun

63 Vier van de vijf gedelegeerde verordeningen van de Commissie inzake buitengewone maatregelen gaven de lidstaten een aanzienlijke mate van vrijheid bij

³⁵ Op. cit.

het opzetten en uitvoeren van regelingen. De uitzondering werd gevormd door Verordening (EU) 2016/1612 inzake steun om de melkproductie te reduceren.

64 We beoordeelden in welke mate de lidstaten doelmatige werkregelingen toepasten om zich op de zwaarst getroffen landbouwers te richten en de middelen te verdelen.

65 Uit de cijfers van de Commissie blijkt dat 21 lidstaten in het kader van de gedelegeerde verordeningen van 2014 en 2015 steun aan melkproducenten hebben betaald, hetzij voor elke liter geleverde melk, hetzij voor elke melkkoe, hetzij in de vorm van een forfaitair bedrag. Deze betalingen waren goed voor ongeveer 250 miljoen EUR van het totale bedrag van ongeveer 350 miljoen EUR dat in het kader van die verordeningen uit EU-fondsen is uitgegeven voor de zuivelsector. Meer dan de helft van de EU-financiering in het kader van de gedelegeerde verordeningen van 2016 werd besteed aan vrijwillige regelingen om de melkproductie te verminderen of op het bestaande niveau te handhaven (zie paragraaf 39). *Figuur 11* illustreert de mix van maatregelen in de vijf lidstaten waarop we ons hebben gericht en die goed waren voor 64 % van de 737 miljoen EUR die in het kader van de in de *bijlage* vermelde verordeningen is uitgegeven.

Figuur 11 — Typologie van de buitengewone maatregelen in vijf lidstaten: steun (in miljoen EUR)



Bron: ERK, op basis van gegevens van de bezochte lidstaten.

66 In Ierland, Frankrijk en Italië troffen we regelingen aan in het kader waarvan begunstigen geen specifieke steunaanvragen hoefden in te dienen. De autoriteiten hebben betalingen verricht na raadpleging van de databanken die werden gebruikt voor andere GLB-betalingen of door zuivelbedrijven verstrekte gegevens (zie [figuur 12](#)). In Ierland hebben de autoriteiten Verordening (EU) 2015/1853 rechtstreeks toegepast, zonder aanvullende nationale uitvoeringsbepalingen. Hierdoor

konden de Ierse autoriteiten de meeste begunstigden drie maanden voor de uiterste datum betalen.

Figuur 12 — Administratieve vereenvoudiging



Bron: ERK.

67 De gedelegeerde verordeningen gaven de lidstaten een aanzienlijke vrijheid bij het bepalen waarop de steun gericht zou zijn (zie de paragrafen [49-51](#)). Van de 17 respondenten op onze enquête onder de autoriteiten van lidstaten noemden er 9 ten minste één doelgroepcriterium, waarbij in vier gevallen³⁶ werd verwezen naar criteria in verband met financieel verlies als gevolg van de prijsdaling. Acht respondenten vermeldden geen doelgroepcriteria.

68 Het gebruik van forfaitaire betalingen (zie [figuur 11](#)) was weliswaar eenvoudig, maar er werd hierbij geen rekening gehouden met de omvang van de financiële moeilijkheden waarmee individuele landbouwers werden geconfronteerd. In Frankrijk ontvingen alle begunstigden een identiek forfaitair bedrag van 1 000 EUR en in Ierland

³⁶ In Tsjechië, Duitsland, Spanje en Frankrijk.

ontvingen allen 1 395 EUR. Deze bedragen waren goed voor 37 % van de totale buitengewone steun die werd toegekend in Frankrijk en 49 % van die in Ierland.

69 Twee van de vijf lidstaten waarop wij ons hebben gericht, volgden een proportionele aanpak. In Italië en Finland was de achterliggende reden om alle melkveehouders te betalen op basis van de hoeveelheid melk die zij aan de eerste kopers hadden geleverd of het aantal melkkoeien, de landbouwers snel te vergoeden in verhouding tot hun omzetverlies.

70 Voor de gevallen waarin de lidstaten doelgroepcriteria gebruikten, liet onze beoordeling van de doeltreffendheid van de criteria een gemengd beeld zien (zie [kader 4](#)).

Kader 4

Doelgroepcriteria in de lidstaten

In Frankrijk gebruikten de autoriteiten die de Verordeningen (EU) 2015/1853 en (EU) 2016/1613 toepasten, drie criteria om zich op begunstigden te richten: specialisatie in de zuivelsector, inkomstenderving uit de melkverkoop en het gewicht van bankleningen op de balans van een producent. Landbouwbedrijven die onlangs investeringen hadden gedaan of pas waren opgericht, profiteerden van hogere steunplafonds.

In Duitsland kwamen landbouwers met bankleningen met een middellange en lange termijn die konden aantonen dat hun melkprijs af landbouwbedrijf ten minste 19 % gedaald was, in het kader van Verordening (EU) 2015/1853 in aanmerking voor buitengewone steun. De gemiddelde daling van de prijs af landbouwbedrijf in Duitsland bedroeg eind 2015 ongeveer 23 %.

In Italië richtten de autoriteiten de steun in het kader van Verordening (EU) 2016/1613 op landbouwers in gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen. Hoewel bij dit criterium rekening werd gehouden met sociale en milieuoverwegingen, betekende het dat een berggebied waar slechts 3 % van de totale nationale melkproductie plaatsvond een derde van alle nationale steun ontving, hoewel de melkprijzen in dat gebied gedurende de gehele periode van verstoring van 2014-2016 stabiel bleven vanwege de specifieke aard van de lokale productie.

71 Duitsland, Ierland en Frankrijk subsidieerden bankleningen aan landbouwers. Deze maatregelen droegen bij tot de herfinanciering van landbouwbedrijven door het bedrag van de jaarlijkse termijnen en rente te verlagen en/of door leningen te herstructureren. In tegenstelling tot de traditionele EU-subsidies zorgden deze ervoor

dat landbouwers financieel bijdragen in de vorm van terugbetaald kapitaal en rente. Deze aanpak is een manier van brede ondersteuning van ondernemingen met liquiditeitsbehoeften (zie *kader 5*). We troffen ook leningregelingen aan die door zuivelbedrijven met particuliere middelen waren opgezet om de financiële veerkracht van de sector te vergroten.

Kader 5

Voorbeeld van een regeling voor gesubsidieerde leningen ter ondersteuning van landbouwers

In Ierland werd in het kader van de “Agriculture CashFlow Support Loan Scheme”, die was opgezet ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/1613, 126 miljoen EUR aan bankleningen aan melkveehouders gesubsidieerd om het bedrijfskapitaal aan te vullen. De totale overheidssteun van 21 miljoen EUR werd gebruikt om kredietrisicogaranties en lagere rentevoeten te verstrekken. Binnen weken na de start was er sprake van overinschrijving op de regeling.

De Commissie heeft geleerd van de ervaring, maar heeft haar beoordeling van de maatregelen niet afgerond

72 We onderzochten of de autoriteiten, zowel op EU- als op nationaal niveau, zich beter konden voorbereiden op mogelijke toekomstige marktverstoringen aan de hand van de lessen die op basis van een beoordeling van de buitengewone maatregelen zijn getrokken uit de recente ervaringen.

73 In september 2016 heeft de Commissie gewijzigde regels voorgesteld voor risicobeheersinstrumenten die door het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU worden ondersteund, om de instrumenten aantrekkelijker te maken voor landbouwers. Zo voorziet de omnibusverordening³⁷ sinds 2018 in de mogelijkheid van sectorspecifieke inkomensstabiliseringsinstrumenten voor landbouwers die worden geconfronteerd met een inkomensdaling van ten minste 20 %³⁸. Sinds december 2020 geldt dezelfde minimumdrempel voor inkomensstabiliseringsinstrumenten die niet

³⁷ Artikel 1, lid 19, van Verordening (EU) 2017/2393, waarbij artikel 39 bis werd ingevoegd in Verordening (EU) nr. 1305/2013.

³⁸ Zie voor meer informatie over inkomensstabilisering en andere risicobeheersinstrumenten die door het GLB worden ondersteund ook ons [Speciaal verslag nr. 23/2019](#).

sectorspecifiek zijn³⁹. We stelden vast dat er op dat moment in de hele EU twee plattelandsontwikkelingsprogramma's waren die steun boden voor inkomensstabiliseringsinstrumenten maar dat dergelijke instrumenten niet operationeel waren.

74 Naar aanleiding van een interneauditverslag van 2017 over het beheer door DG AGRI van crises op landbouwmarkten heeft de Commissie haar interne procedures in 2018 gewijzigd om beter risicoscenario's voor de landbouw 24 maanden vooruit te kunnen bepalen. Wanneer een nieuw groot risico wordt vastgesteld, moet de Commissie volgens de nieuwe procedure gereed zijn om, indien nodig, binnen een redelijke termijn een reeks mogelijke risicobeperkende maatregelen voor te stellen.

75 De Commissie heeft overwogen om voor de financiering van haar buitengewone maatregelen voor de periode 2014-2016 de "reserve voor crises in de landbouwsector" aan te spreken. Dit is een noodreserve die in stand wordt gehouden door op de begroting voor rechtstreekse betalingen een jaarlijkse verlaging van 400 miljoen EUR (in constante prijzen van 2011) toe te passen. Indien dit bedrag aan het einde van het begrotingsjaar niet is gebruikt, krijgen de landbouwers deze verlaging het jaar daarop vergoed. In de praktijk heeft de EU de reserve voor crises nooit aangesproken. Volgens een interinstitutioneel akkoord tussen het Parlement, de Raad en de Commissie moeten "[v]oorstellen van de Commissie tot overschrijving uit de reserve (...) voorafgegaan [worden] door een onderzoek van de mogelijkheden tot herschikking van kredieten". Op basis hiervan was de Commissie van mening dat zij de reserve voor crises niet kon activeren om de verstoring in de periode 2014-2016 aan te pakken, aangezien er andere middelen beschikbaar waren in de GLB-begroting.

76 Voor het volgende meerjarig financieel kader voor het GLB (2021-2027) heeft de Commissie voorgesteld de rol en de potentiële impact van de reserve voor crises te versterken door het gebruik ervan flexibeler te maken en het mogelijk te maken jaarlijks ongebruikte bedragen over te dragen naar het volgende begrotingsjaar. De Commissie heeft ook voorgesteld de reserve los van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers, maar nog steeds binnen de algemene GLB-begroting te financieren.

77 Als onderdeel van een pakket maatregelen ter ondersteuning van de landbouw- en levensmiddelensector naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19⁴⁰, waaronder

³⁹ Artikel 39 van Verordening (EU) nr. 1305/2013, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 7, van Verordening (EU) 2020/2220.

⁴⁰ Voor meer informatie, zie de [website van de Commissie](#).

de in paragraaf 27 genoemde maatregelen, heeft de Commissie een verordening⁴¹ vastgesteld op grond waarvan bij wijze van uitzondering meer flexibiliteit is toegestaan bij het gebruik van EU-financiering, met inbegrip van plattelandsontwikkelingsprogramma's. Een van de flexibiliteitsgebieden is dat bedrijfskapitaal op zich, en niet alleen wanneer het gekoppeld is aan investeringskosten, subsidiabel is in het kader van financieringsinstrumenten die door plattelandsontwikkelingsprogramma's worden ondersteund.

78 De Commissie heeft studies uitgevoerd en gefinancierd⁴² over het gebruik van buitengewone maatregelen op EU-niveau en deze boden inzicht in crisispreventie en crisisbeheer in de landbouwsector. Geen van deze studies was echter gericht op de effecten van de steunregelingen die de lidstaten in het kader van de Verordeningen (EU) 2015/1853 en (EU) 2016/1613 hadden ingesteld. De conclusie van de interne beoordeling van de Commissie luidde dat het moeilijk was om de rechtstreekse impact van de maatregelen te beoordelen vanwege de heterogeniteit ervan en de aard van de aan de Commissie verstrekte informatie.

79 Op grond van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1613⁴³ moesten de lidstaten uiterlijk op 15 oktober 2017 outputgegevens (per maatregel betaalde bedragen, het aantal en het type begunstigden) en een beoordeling van de doeltreffendheid van de maatregelen aan de Commissie verstrekken. Uit ons werk in de vijf lidstaten waarop we ons richtten, bleek dat, hoewel zij de vereiste gegevens hadden toegezonden, Frankrijk, Italië en Finland de maatregelen niet hadden beoordeeld.

⁴¹ Verordening (EU) 2020/558 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013 en (EU) nr. 1303/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19.

⁴² EESV Agrosynergie, op. cit.; en Written Wageningen Economic Research en Ecorys, op.cit.

⁴³ Artikel 3, punt b), van Verordening (EU) 2016/1613.

Conclusies en aanbevelingen

80 We onderzochten hoe goed de Europese Commissie en de relevante autoriteiten in de lidstaten de reactie op de verstoring van de zuivelmarkt in de periode 2014-2016 hadden beheerd en of zij passende conclusies hadden getrokken met het oog op toekomstige crises.

81 Wij constateerden dat de Commissie en de lidstaten brede maatregelen hadden genomen om de landbouwers te helpen tijdens de verstoring van de zuivelmarkt in de periode 2014-2016, maar dat de onderliggende analyse over het algemeen ontoereikend was om te beslissen welk steunniveau nodig was en de steun doelgericht toe te kennen. Hoewel de Commissie snel heeft gereageerd op het Russische verbod op zuivelproducten uit de EU, kostte het haar meer tijd om de onderliggende onevenwichtigheden op de markt aan te pakken. Zij stelde mitigerende maatregelen voor om de liquiditeitsproblemen van landbouwers te verminderen, maar zonder de behoeften adequaat te beoordelen of streefdoelen vast te stellen. In het licht van de flexibiliteit waarover zij in gedeeld beheer beschikken, hebben de lidstaten de voorkeur gegeven aan buitengewone maatregelen die eenvoudig konden worden uitgevoerd en ervoor gekozen de middelen breed te verdelen. Er werden weinig inspanningen geleverd om de steun gericht te verlenen. De Commissie heeft sindsdien enkele stappen gezet om het beheer van marktonevenwichtigheden te verbeteren, maar heeft haar beoordeling van de maatregelen niet afgerond.

82 Naar aanleiding van het Russische verbod verstrekke de Commissie vóór eind 2014 buitengewone financiële steun aan de Baltische staten en Finland, die het zwaarst door het verbod werden getroffen. Ook andere factoren hebben geleid tot een daling van de prijzen, met name een overaanbod. De Commissie heeft maatregelen genomen om het aanbod te verminderen door steun voor particuliere opslag in te voeren, de openbare interventie uit te breiden en productieplanning door producentenorganisaties en coöperaties toe te staan. Deze maatregelen hielden echter compromissen in. Zo droegen de openbare aankopen van mageremelkpoeder aanvankelijk bij tot de absorptie van een deel van het overaanbod, maar drukten de gecumuleerde openbare voorraden de MMP-marktprijs (zie de paragrafen [33-36](#)).

83 De Commissie heeft in september 2016 maatregelen voor vrijwillige productiereductie vastgesteld. De productie liep sinds juni 2016 hoe dan ook al terug en de maatregelen zijn pas van kracht geworden toen de melkprijs zich al begon te herstellen (zie de paragrafen [37-42](#)). In deze situatie bestond er een aanzienlijk risico op buitenkans-effect. Sommige nationale autoriteiten hadden waarborgen ingevoerd

om dit risico te beperken door aanvragers uit te sluiten die hun productie stopzetten of hadden stopgezet of die koeien aan een ander landbouwbedrijf hadden overgedragen (zie de paragrafen [58-62](#)). Bovendien werden landbouwers tijdens de verstoring van de markt wellicht ontmoedigd om de omvang van hun veestapel te verkleinen als een manier om hun productie te verminderen, omdat ze hierdoor vrijwillige gekoppelde steun zouden kunnen verliezen (zie paragraaf [43](#)).

Aanbeveling 1 — Omgaan met toekomstige onevenwichtigheden op de markt

Ter verbetering van de manier waarop zij omgaat met mogelijk aanzienlijke verstoringen van de markt, moet de Commissie haar procedures bijwerken zodat zij, voordat zij in de toekomst steun voor productiereductie goedkeurt, eerst:

- a) nagaat of de voorwaarden die zijn verbonden aan de GLB-steun, bijvoorbeeld gekoppelde steun, bijdragen tot overaanbod;
- b) het risico op buitenkans-effect vermindert door te overwegen om in de verordeningen passende waarborgen op te nemen.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

84 De Commissie heeft maatregelen voorgesteld om landbouwers te ondersteunen, maar heeft bij de vaststelling van de begroting de behoeften van landbouwers niet gekwantificeerd. Andere GLB-steunmaatregelen, met name rechtstreekse betalingen, spelen een stabiliserende rol in tijden van marktverstoring, aangezien deze een buffer vormen tegen prijsveranderingen. De Commissie heeft in haar beoordeling van de begrotingsbehoeften geen rekening gehouden met de totale opbrengsten voor de producenten. In plaats daarvan speelde de beschikbaarheid van middelen een belangrijke rol bij de begrotingstoewijzing (zie de paragrafen [44-48](#)).

85 In haar opeenvolgende gedelegeerde verordeningen gaf de Commissie aan dat de hulp bedoeld was om gerichte steun te verlenen aan landbouwers, maar specificeerde zij niet hoe de nationale autoriteiten dit moesten verwezenlijken (zie de paragrafen [49-51](#)). De lidstaten hebben vaak een ongecompliceerde aanpak gevolgd om de uitvoering te vereenvoudigen, zoals het gebruik van forfaitaire betalingen of betalingen naar rato van de omvang van de landbouwbedrijven. De vijf lidstaten waarop wij ons hebben gericht, gaven in het algemeen de voorkeur aan eenvoudige regelingen en een brede verdeling van de middelen (zie de paragrafen [63-71](#)).

86 De melkproductie heeft een aantal gevolgen voor het milieu en het klimaat. In de laatste van de vijf gedelegeerde verordeningen (die de Commissie in 2016 heeft vastgesteld) is rekening gehouden met een aantal duurzaamheidsoverwegingen, maar momenteel is onvoldoende informatie beschikbaar om de impact van de bijbehorende maatregelen te beoordelen. We troffen geen bewijs aan dat de Commissie potentiële milieu- en klimaateffecten in aanmerking had genomen of beoordeeld bij het ontwerpen van de vier andere verordeningen (zie de paragrafen [52-54](#)).

87 In de jaren voorafgaand aan de marktverstoring in de periode 2014-2016 hebben landbouwers in sommige lidstaten de melkproductie aanzienlijk verhoogd en geprofiteerd van de hogere prijzen, en zij bleven hun productie verhogen toen de prijzen begonnen te dalen. In haar gedelegeerde verordeningen tot verstrekking van liquiditeitssteun aan melkveehouders heeft de Commissie het aan deze omstandigheden inherente moreel risico niet aangepakt (zie de paragrafen [55-57](#)).

Aanbeveling 2 — De budgettering en doelgerichtheid verbeteren

Om een doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen, moet de Commissie:

- a) drempels vaststellen voor het analyseren van mogelijk aanzienlijke marktverstoringen;
- b) voorbereid zijn om de waarschijnlijke impact van een verstoring van de markt op de zuivelsector te analyseren, rekening houdend met het stabiliserende effect van de bestaande steun, en, indien zij tot de conclusie komt dat buitengewone steun nodig is, deze koppelen aan duidelijke doelstellingen en streefdoelen.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

88 Als gevolg van complexe regels en de beschikbaarheid van middelen in de GLB-begroting speelde de reserve voor crises in de landbouwsector geen rol tijdens de marktverstoring in de periode 2014-2016. De Commissie heeft wijzigingen voorgesteld om de rol van de crisisreserve in de toekomst te versterken (zie de paragrafen [75](#) en [76](#)). Bovendien voorziet de omnibusverordening sinds 2018 in de mogelijkheid van sectorale inkomensstabiliseringsinstrumenten. We stelden vast dat er in december 2020 twee plattelandsontwikkelingsprogramma's waren die steun boden voor inkomensstabiliseringsinstrumenten, maar dat dergelijke instrumenten niet operationeel waren (zie paragraaf [73](#)).

89 Op basis van evaluaties die na de marktverstoring werden verricht, werden enkele algemene conclusies getrokken over de buitengewone maatregelen op EU-niveau, en de Commissie heeft sindsdien stappen gezet om haar crisisbeheersingsprocedures te verbeteren. Zij heeft de effecten van de door de lidstaten getroffen regelingen echter niet adequaat beoordeeld. Wij zijn van mening dat een dergelijke analyse belangrijke conclusies en lessen zou kunnen opleveren waardoor meer voorbereidingen kunnen worden getroffen voor toekomstige marktverstoringen (zie de paragrafen [72-79](#)).

Aanbeveling 3 — Beter voorbereid zijn op toekomstige marktverstoringen

Om lering te trekken uit de marktverstoring in de periode 2014-2016 en bij te dragen tot voorbereidingen voor de toekomst, moet de Commissie de effecten van de verschillende modellen voor het verlenen van buitengewone steun op het gedrag en de liquiditeit van de melkveehouderijen en op de marktstabilisatie en het milieu analyseren, samen met de rol van risicobeheer door producenten en zuivelbedrijven, en vervolgens haar bevindingen publiceren.

Streefdatum voor uitvoering: 2024

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Samo Jereb, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 19 mei 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlage — Gedelegeerde verordeningen betreffende buitengewone steunmaatregelen in de melksector

Gedelegeerde Verordening van de Commissie	Doel	EU-uitgaven voor melkproducenten	EU-uitgaven per ton melk die is geleverd aan zuivelbedrijven in de betrokken lidstaat ⁽¹⁾	Aanvullende nationale steun (extra steun)	Tijdsbestek ⁽²⁾
1263/2014	Tijdelijke buitengewone steun voor melkproducenten in Estland, Letland en Litouwen	28,6 miljoen EUR	10,3 EUR/ton	Tot 100 %	26.11.2014 — 30.4.2015
1370/2014	Tijdelijke buitengewone steun voor melkproducenten in Finland	10,7 miljoen EUR	4,7 EUR/ton	Tot 100 %	19.12.2014 — 31.5.2015
2015/1853	Tijdelijke buitengewone steun voor landbouwers in de veehouderijsector	308,3 miljoen EUR(*)	2,2 EUR/ton	Tot 100 %	15.10.2015 — 30.6.2016
2016/1612	Steun om de melkproductie te reduceren	108,7 miljoen EUR(**)	0,8 EUR/ton	Niet van toepassing	8.9.2016 — 30.9.2017

Gedelegeerde Verordening van de Commissie	Doel	EU-uitgaven voor melkproducenten	EU-uitgaven per ton melk die is geleverd aan zuivelbedrijven in de betrokken lidstaat ⁽¹⁾	Aanvullende nationale steun (extra steun)	Tijdsbestek ⁽²⁾
2016/1613	Buitengewone aanpassingssteun voor melkproducenten en landbouwers in andere veehouderijsectoren	281,1 miljoen EUR(*)	2,0 EUR/ton	Tot 100 %	8.9.2016 — 30.9.2017
Totaal		737,3 miljoen EUR	5,2 EUR/ton	357,8 miljoen EUR	

(*) Uitsluitend uitgaven in de zuivelsector. Het totale beschikbare bedrag voor alle veehouderijsectoren bedroeg 420 miljoen EUR in het kader van Verordening (EU) 2015/1853 en 350 miljoen EUR in het kader van Verordening (EU) 2016/1613.

(**) Besteed van een beschikbaar totaalbedrag van 150 miljoen EUR.

⁽¹⁾ Omvat alle melk die in 2013 in de betrokken lidstaten aan zuivelbedrijven is geleverd, ook door landbouwers die geen EU-steun hebben ontvangen.

⁽²⁾ Vanaf de datum van bekendmaking van de verordening tot de uiterste datum voor betalingen aan begunstigden.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Acroniemen en afkortingen

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling — Europese Commissie

FAO: Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (Food and Agriculture Organization)

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

ILB: informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen

MMO: melkmarktobservatorium

MMP: mageremelkpoeder

VMP: vollemelkpoeder

Verklarende woordenlijst

Buitenkans-effect: een situatie waarin een activiteit zou zijn doorgegaan zonder dat overheidssteun werd ontvangen.

Europese structuur- en investeringsfondsen: de vijf belangrijkste EU-fondsen, die samen de economische ontwikkeling in de hele EU ondersteunen: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

Financieringsinstrument: financiële steun uit de EU-begroting in de vorm van investeringen in eigen vermogen of quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of andere risicodelende instrumenten.

Gedelegeerde handeling (gedelegeerde verordening): een juridisch bindende handeling die, indien het Parlement en de Raad geen bezwaar maken, door de Commissie wordt gebruikt om niet-essentiële onderdelen van EU-wetgeving aan te vullen of te wijzigen, bijvoorbeeld in de vorm van nadere bijzonderheden over uitvoeringsmaatregelen.

Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen: een instrument op basis van enquêtes van de lidstaten onder commerciële landbouwbedrijven dat wordt gebruikt om het niveau van het landbouwbedrijfsinkomen in de EU te evalueren en de effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bepalen.

Melkequivalent: een maatstaf voor de equivalente hoeveelheid vloeibare volle melk die wordt gebruikt in zuivelproducten, zoals gecondenseerde/geëvaporeerde melk, melkpoeder, yoghurt, room, caseïne, magere melk en wei.

Netto bedrijfstoegevoegde waarde: een indicator die in het ILB wordt gebruikt om de totale productiewaarde van een landbouwbedrijf te beschrijven, met inbegrip van subsidies, na aftrek van afschrijvingen en de waarde van de tijdens het productieproces verbruikte goederen en diensten. Dit is het bedrag dat beschikbaar is om te betalen voor alle vaste productiefactoren van een landbouwbedrijf (grond, arbeid en kapitaal), ongeacht of het gaat om eigen of externe vaste productiefactoren.

Netto-landbouwbedrijfsinkomen: indicator van het ILB die het bedrag beschrijft dat beschikbaar is om de eigen productiefactoren van het bedrijf te vergoeden. Het wordt berekend door de door het bedrijfshoofd betaalde lonen, pacht en rente in mindering te brengen op de netto bedrijfstoegevoegde waarde en het saldo van subsidies en belastingen op investeringen erbij op te tellen.

Rechtstreekse betalingen: landbouwsteunbetalingen, meestal oppervlaktegerelateerde steun, die rechtstreeks aan landbouwers worden gedaan in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds.

Thünen-Institut: Duits onderzoeksinstituut dat rapporteert aan het Bondsministerie van Voedselvoorziening en Landbouw.

Zuivelproducten: melk en uit melk verkregen producten, zoals boter, kaas en melkpoeder.

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL
VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER:
“BUITENGEWONE STEUN VOOR MELKPRODUCENTEN IN DE EU IN 2014-2016
POTENTIEEL OM DE DOELMATIGHEID IN DE TOEKOMST TE VERBETEREN”**

SAMENVATTING

I. De Commissie is zich bewust van het economische en sociale belang van de Europese zuivelsector en hecht groot belang aan de noodzaak om deze sector in moeilijke tijden te ondersteunen.

De zuivelsector werd in de jaren 2014-2016 geconfronteerd met een ernstige marktverstoring. De melkproductie nam in 2014 en 2015 toe in de EU, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland, onder invloed van de lonende prijzen en gunstige weersomstandigheden, terwijl de groei van de binnenlandse consumptie en de uitvoer nauwelijks de helft van dat volume absorbeerde (voornamelijk vanwege de vermindering van de invoer in China en de introductie van het Russische invoerverbod).

De Commissie heeft de marktsituatie continu en grondig gemonitord, door wekelijkse vergaderingen van het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten (met vertegenwoordigers van de lidstaten) en maandelijkse vergaderingen van de economische raad van het melkmarktobservatorium (met marktdeskundigen) te organiseren. Intern heeft de Commissie multidisciplinaire taskforces opgezet om de heersende situatie te beoordelen en de meest geëigende maatregelen uit te werken.

Bijgevolg heeft de Commissie alle door de wetgever ter beschikking gestelde instrumenten ingezet, waaronder marktinterventie (openbare interventie en steun voor particuliere opslag), buitengewone maatregelen, flexibiliteit bij rechtstreekse betalingen en betalingen voor plattelandsontwikkeling, of afzetbevordering. Al deze maatregelen werden uitgevoerd met de steun en onder toezicht van de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement.

III. De Commissie heeft talrijke bewijzen overgelegd van de grondige markt- en beleidsanalyse die is verricht om de meest doeltreffende en doelmatige maatregelen te bepalen.

De Commissie heeft analyses verricht van de belangrijkste oorzaken van de crisis en van de gevolgen voor de marges van de melkproducenten, en heeft passende marktmaatregelen voorgesteld, inclusief de budgettaire gevolgen van elk daarvan. In het licht van de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen werd de keuze van de maatregelen gemaakt op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. In voorkomend geval gebeurde de toewijzing van middelen (enveloppen) aan de lidstaten aan de hand van een combinatie van objectieve criteria zoals productievolume, prijseffect of afhankelijkheid van de Russische markt.

V. De uitvoering van buitengewone maatregelen door de Commissie was empirisch onderbouwd. Er werd geen enkele maatregel vastgesteld als niet met solide gegevens een marktverstoring kon worden aangetoond. Dit verklaart de geleidelijke uitvoering van maatregelen in de periode 2014-2016.

VI. De Commissie raamde de impact van de crisis op het niveau van de EU en van de lidstaten. De regels voor de buitengewone steunmaatregelen in de melksector boden de

lidstaten veel speelruimte om de steun beter te richten op de zwaarst getroffen sectoren op hun grondgebied.

VII. Vanaf 2018 zijn bij de omnibusverordening¹ aanzienlijke verbeteringen van de uitvoeringsvoorschriften voor risicobeheersinstrumenten ingevoerd. Het gaat onder meer om de mogelijkheid van sectorale inkomensstabiliseringsinstrumenten en de versterking van de financiële overheidssteun voor deze instrumenten. Vanaf december 2020 werden inkomensstabiliseringsinstrumenten geprogrammeerd in twee programma's voor plattelandontwikkeling. Hoewel er geen dergelijk instrument operationeel was, liepen er wijzigingsprocedures om de nieuwe programmeringsmogelijkheden te benutten.

VIII. De Commissie heeft de van de lidstaten ontvangen kennisgevingen met betrekking tot de op hun grondgebied uitgevoerde maatregelen verzameld en geconsolideerd. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel werd het passender geacht dat de lidstaten de doeltreffendheid van hun maatregelen beoordelen.

IX.1) De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 en stemt in met de mogelijkheid om de effecten van EU-steun in verband met marktverstoringen op holistische wijze te benaderen, en waarborgen te overwegen om buitenkanseffecten te voorkomen.

IX.2) De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 ten dele en zal bij de beoordeling van marktverstoringen rekening houden met het stabiliserende effect van rechtstreekse steun, en strengere voorwaarden/doelstellingen vaststellen als en wanneer verdere buitengewone steunmaatregelen worden uitgevoerd.

Het is echter niet mogelijk om vooraf drempels ter kwalificatie van marktverstoringen vast te stellen.

XI.3) De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 en zal de effecten van de verschillende modellen voor het verlenen van buitengewone steun op het gedrag en de liquiditeit van de melkveehouderijen, op de marktstabilisatie en op het milieu, samen met de rol van risicobeheer door producenten en zuivelbedrijven analyseren.

INLEIDING

15. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) biedt diverse landbouwsteuninstrumenten die inkomensstabiliserend van aard zijn en waaraan geen marktrisico's verbonden zijn. Melkveehouders kunnen deelnemen aan deze GLB-steunregelingen.

Het gaat met name om rechtstreekse betalingen (met inbegrip van vrijwillige gekoppelde steun) en instrumenten voor plattelandontwikkelingsteun die landbouwers compenseren voor gederfde inkomsten en gemaakte kosten (steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke productiebeperkingen indien er sprake is van een dergelijke aanwijzing van de gebieden, steun voor landbouwers in Natura 2000-gebieden, steun voor agromilieuklimaatverbintenissen, biologische landbouwpraktijken en dierenwelzijnspraktijken). De meeste van deze soorten inkomsten ondervinden evenmin invloed van productierisico's.

Investeringssteun voor plattelandontwikkeling kan ook de kasinstroom van landbouwbedrijven doen toenemen, maar wordt gekapitaliseerd in materiële activa die hun oorspronkelijke doel ten minste vijf jaar moeten blijven vervullen.

¹ Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 (PB L 350 van 29.12.2017, blz. 15).

22. De totale uitgaven voor interventie en particuliere opslag in de periode 2015-2019 bedroegen 176,2 miljoen EUR, wat overeenkomt met ongeveer 0,07 % van de omzet van de zuivelsector in de periode in kwestie.

OPMERKINGEN

33. De Commissie benadrukt dat de resultaten van de economische raad van het melkmarktobservatorium voornamelijk gericht zijn op marktdeelnemers in de zuivelsector, om hun zakelijke en productiebeslissingen aan te passen aan de heersende marktomstandigheden en -vooruitzichten. Zijn rol bestaat erin beleidsbeslissingen te onderbouwen, niet ze te sturen.

Aanwijzingen voor schommelingen in vraag, aanbod en prijzen hoeven niet noodzakelijk te leiden tot automatische interventie door middel van vangnetmaatregelen of anderszins. In plaats daarvan moet het aan de marktdeelnemers worden overgelaten om deze schommelingen door middel van passende aanpassingen van hun eigen productie op te vangen. Alleen wanneer de schommelingen toenemen qua intensiteit en impact, waardoor het risico ontstaat dat ze zelf aanzienlijke verstoringen van de markt veroorzaken, worden formele vangnetmaatregelen overwogen.

37. De Commissie herinnert eraan dat de melkleveringen in de EU in de periode januari-april 2016 met 4,7 % toenamen, wat een aanzienlijke stijging is, die weinig tekenen van vertraging te zien geeft.

38. Dit steunniveau komt overeen met ongeveer 0,3 % van de productie van de zuivelsector in de EU. Hoewel het van zeer bescheiden omvang was, gaf het niettemin een krachtig signaal af van de noodzaak om de productie te verminderen, dat werd ondersteund door een financiële stimulans om deze vermindering in gang te zetten.

De Commissie is van mening dat een nauwkeurige en betrouwbare raming van de mate waarin de melkprijs kan stijgen als gevolg van een daling van de melkproductie, uiterst moeilijk is en de verkeerde signalen zou kunnen afgeven wegens de vele exogene variabelen die van invloed zijn op de prijzen.

40. De Commissie merkt op dat er ten tijde van het ontwerp en de aankondiging van de maatregel (juli 2016) geen tekenen van prijsverbetering waren. De EU-melkprijzen begonnen in augustus 2016 te verbeteren (informatie pas eind september 2016 beschikbaar).

42. De Commissie achtte de regeling ter vermindering van de melkproductie relevant, aangezien: ze financiële steun gaf aan landbouwers in moeilijkheden door degenen die hun aanbod aanpasten aan de vraag te belonen; ze in grote mate bijdroeg tot het effectieve herstel van het evenwicht van de zuivelmarkt in de EU; en ze, als een indirect gevolg van het laatstgenoemde, het herstel van de melkprijs in de tweede helft van 2016 beïnvloedde.

De beperkte omvang van de maatregelen in termen van uitgaven vormde duidelijk een beperking van hun vermogen om tot prijsherstel te leiden. Het is duidelijk dat een veel hoger uitgavenniveau waarschijnlijk een groter effect zou hebben gehad, maar tegen kosten in termen van middelen. Ze gaven de markt echter wel belangrijke signalen wat betreft de beleidskoers en de noodzaak om de productie op een evenredige, flexibele en economische wijze te reduceren.

43. Naast een verkleining van de veestapel kunnen landbouwers ook andere middelen inzetten om de productie verder te verminderen, bijvoorbeeld minder voederinput, vertraagde

ruiming van minder productieve koeien, minder gebruik van meststoffen in grasgebaseerde systemen, het voederen van melk aan kalveren enz.

48. De Commissie heeft analyses verricht van de belangrijkste oorzaken van de crisis en van de gevolgen voor de marges van de melkproducenten, en heeft passende marktmaatregelen voorgesteld, inclusief de budgettaire gevolgen van elk daarvan. In het licht van de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen heeft de Commissie de maatregelen gekozen op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding.

49. De Commissie was van mening dat de verdeling van het beschikbare budget over de verschillende lidstaten in hoge mate evenredig moet zijn aan de omvang van hun zuivelsector. Daarom werd aan de totale melkproductie (geraamd als de werkelijke melkproductie binnen het quotum) een overheersend gewicht toegekend.

50. De Commissie was van oordeel dat voldoende leidraad wordt geboden door de volgende omschrijving in de overwegingen van Verordening (EU) 2015/1853²: “de landbouwers in de veehouderijsectoren die de grootste prijsdaling, de rechtstreekse gevolgen van de verlenging van het Russische invoerverbod, en de impact van de droogte op voedergewassen ondervinden”. Uiteindelijk was het aan de lidstaten om de om de steun zo goed mogelijk te richten op de zwaarst getroffen landbouwers.

Dit strookt met het subsidiariteitsbeginsel en met de grotere kennis die de autoriteiten van de lidstaten hebben over welke landbouwers het zwaarst getroffen zijn, waardoor zij de maatregelen flexibeler kunnen uitvoeren.

52. De Commissie is van mening dat de externaliteiten van de melkveehouderij veelkantig zijn en dat de milieuvoordelen ruimschoots opwegen tegen de negatieve effecten. Bovendien wordt in verschillende studies geconcludeerd dat intensieve landbouw baten kan hebben in termen van relatieve emissies. Er kan werkelijk meer (melk) worden bereikt met minder (emissies). Volgens het evaluatiewerkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2021)115) over klimaatverandering en emissies van broeikasgas (BKG):

- hield in 2018 44 % van de niet-CO₂-emissies van de landbouw in de EU-28 verband met darmvergisting van herkauwers (methaan — CH₄), maar uit de rapportage over emissie-intensiteit in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) blijkt dat de BKG-emissies per productie-eenheid licht zijn gedaald voor bepaalde landbouwsystemen, waaronder de zuivelsector;
- is, wat technologische innovaties betreft, het gebruik van genetisch verbeterde zaden en dieren op EU-niveau vrij gangbaar, evenals het gebruik van gesekst sperma en kassen en veeteeltgebouwen met klimaatbeheersing. Zo is in de zuivelsector de gemiddelde melkproductie in de EU sinds 1990 met 67 % toegenomen, waardoor een productiestijging van 5 % kon worden gerealiseerd terwijl het aantal melkkoeien met bijna 40 % daalde, wat aanzienlijk bijdraagt tot de vermindering van de BKG-uitstoot in Europa sinds 1990.

54. De verscheidenheid aan activiteiten die de lidstaten hebben gekozen, getuigt van hun specifieke omstandigheden, voorkeuren en beleidsopties, en van de overeenkomstige beperkingen van een “one-size-fits-all” -benadering. Tevens laat ze de merites van een

² Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1853 van de Commissie van 15 oktober 2015 tot vaststelling van tijdelijke buitengewone steun voor landbouwers in de veehouderijsectoren (PB L 271 van 16.10.2015, blz. 25).

subsidiariteitsbenadering zien, waarbij de lidstaten de maatregelen op hun eigen situatie afstemmen.

60. De productieniveaus van individuele melkveehouders schommelen om uiteenlopende redenen aanzienlijk, zowel in goede als in slechte marktomstandigheden. In de context van sterk verslechterende markten is het van belang aan producenten een signaal te geven dat de productie moet worden aangepast, en waar mogelijk passende ondersteuning te bieden. De Commissie achtte het onpraktisch om vast te stellen welke landbouwers hun productie hoe dan ook zouden hebben stopgezet en was van oordeel dat elke daadwerkelijke reductie van de productie zou bijdragen tot marktstabilisaties en daarom in aanmerking moet komen voor steun van de Unie (binnen de in Verordening (EU) 2016/1612 vastgestelde grenzen en voorwaarden)³.

61. De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Verordening (EU) 2016/1612 moesten controleren “dat de reductie van de koemelkleveringen waarvoor steun van de Unie wordt betaald, daadwerkelijk haar beslag heeft gekregen”. Daarom hadden de lidstaten overdrachten van de veestapel tussen landbouwers zonder daadwerkelijke vermindering van de melkproductie moeten detecteren en van steun moeten uitsluiten; zulke overdrachten zullen volgens de normale procedures voor de goedkeuring van de rekeningen worden behandeld.

73. De regels voor risicobeheersinstrumenten zijn in de periode 2014-2020 ingrijpend gewijzigd om de werking van de regelingen te verbeteren, de uitvoering ervan te vergemakkelijken en ze aantrekkelijker te maken voor landbouwers.

De omnibusverordening van 2018⁴ heeft de werking van de steun van het inkomensstabiliseringsinstrument fundamenteel gewijzigd door de oprichting en het onderhoud van het kapitaal van het onderlinge fonds (centraal onderdeel van de oprichting van een robuust fonds) te vergemakkelijken door het gebruik van overheidssteun toe te staan voor het creëren van het aanvangskapitaal en het aanvullen van de jaarlijkse betalingen aan het fonds. Een en ander komt boven op de mogelijkheid om de compensatiebetalingen die door onderlinge fondsen aan deelnemende landbouwers worden gedaan, te subsidiëren.

De regeling werd ook goedkoper voor landbouwers en zorgde voor een beter niveau van inkomenszekerheid: de minimale verliesdrempel werd verlaagd van 30 % naar 20 %. Het steunpercentage (aandeel van de overheidssteun die de kosten van onderlinge fondsen compenseert) werd verhoogd van 65 % tot 70 %. Sinds december 2020 geldt dezelfde minimumdrempel voor inkomensstabiliseringsinstrumenten die niet sectorspecifiek zijn⁵.

In 2020 werden in de hele EU inkomensstabiliseringsinstrumenten geprogrammeerd in twee plattelandsontwikkelingsprogramma's, maar deze waren niet operationeel. In beide gevallen liepen er in 2020 echter procedures tot wijziging van de programma's, teneinde de nieuwe programmeringsmogelijkheden te benutten.

³ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1612 van de Commissie van 8 september 2016 tot vaststelling van steun om de melkproductie te reduceren, C(2016) 5681 (PB L 242 van 9.9.2016, blz. 4).

⁴ Verordening (EU) 2017/2393, artikel 1, punt 19), waarbij artikel 39 bis wordt ingevoegd in Verordening (EU) nr. 1305/2013.

⁵ Zie artikel 39 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 7, van Verordening (EU) 2020/2220.

77. Naast de in de paragraaf van de ERK genoemde maatregelen is, als onderdeel van het pakket als respons op de uitbraak van COVID-19, de Elfpo-verordening gewijzigd⁶ om buitengewone tijdelijke steun (in de vorm van forfaitaire bedragen) toe te staan aan landbouwers en kmo's die bijzonder zwaar getroffen zijn door de COVID-19-crisis en om de continuïteit van hun bedrijfsactiviteiten te waarborgen.

78. De Commissie herinnert eraan dat in de studie van Wageningen Economic Research en Ecorys⁷ een casestudy was gewijd aan de crisis in de zuivelsector, waarin werd geconcludeerd dat “de Commissie van de EU de zuivelcrisis 2014-2016 op evenwichtige wijze heeft aangepakt en daarbij gebruik heeft gemaakt van het brede scala aan instrumenten, rekening houdend met de beperkingen van deze instrumenten”.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

81. De Commissie is van mening dat in de jaren 2014-2016 grondige, continue en multidisciplinaire analyses en beoordelingen zijn verricht en dat dit heeft bijgedragen tot de doeltreffendheid van de maatregelen in kwestie, die op flexibele en pragmatische wijze en tegen minimale kosten belangrijke steun boden voor het herstel van de zuivelsector. De maatregelen werden grondig besproken met de lidstaten en genoten hun steun.

82. De Commissie herinnert eraan dat de prijzen voor mageremelkpoeder (MMP) een 18-maandse neerwaartse trend vertoonden voordat de openbare interventie in werking trad. Dit instrument voorkwam een verdere verslechtering van de MMP-prijzen en, bijgevolg, de melkprijzen. De openbare voorraden MMP werden aangehouden totdat het herstel van de markt een feit was. De toenmalige lage MMP-prijzen wogen op de capaciteit van de Commissie om de interventievoorraden te verkopen. Dit is een normale marktgerelateerde ontwikkeling die geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid van het instrument.

In wezen is de Commissie erin geslaagd grote hoeveelheden voorraden af te zetten in een context van stijgende marktprijzen.

83. De Commissie herinnert eraan dat er ten tijde van het ontwerp van de maatregel geen aanwijzingen waren dat de productie afnam. Indien de productie in juni 2016 begon te dalen, kon het bewijs van deze daling pas medio augustus 2016 bekend zijn.

Aanbeveling 1 – Omgaan met toekomstige onevenwichtigheden op de markt

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie merkt op dat gekoppelde steun beperkt is tot sectoren die structurele moeilijkheden ondervinden, om te voorkomen dat deze moeilijkheden escaleren, wat tot stopzetting van de productie kan leiden en gevolgen kan hebben voor andere delen van de toeleveringsketen of aanverwante markten. Hiervoor gelden strenge maxima en voorwaarden om het risico op marktverstoring te beperken. Gekoppelde steun is derhalve geen productieverhogend mechanisme.

⁶ Verordening (EU) 2020/872 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2020 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 (PB L 204 van 26.6.2020, blz. 1).

⁷ Written Wageningen Economic Research and Ecorys – evaluatie voor de Commissie, “Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector” (05.087713), eindverslag, augustus 2019.

Bovendien heeft de Commissie, rekening houdend met de bepalingen van de regeling, zeer beperkte speelruimte om in geval van een crisis via vrijwillige gekoppelde steun op te treden ten aanzien van het aantal dieren dat door landbouwers wordt gehouden.

De Commissie heeft de bevoegdheid om maatregelen te nemen om te voorkomen dat begunstigen van vrijwillige gekoppelde steun te lijden hebben onder structurele onevenwichtigheden op de markt in een sector. Deze maatregelen kunnen de lidstaten in staat stellen te besluiten dat dergelijke steun wordt betaald op basis van de productie-eenheden waarvoor de steun in een vorige referentieperiode is verleend.

In een mogelijk scenario van marktverstoring als gevolg van overaanbod zal de Commissie nagaan hoe kan worden voorkomen dat het bestaan van gekoppelde betalingen interfereert met de noodzakelijke productieaanpassingen. In dat verband zal de Commissie een zorgvuldige beoordeling verrichten van de gelegenheid en het tijdschema voor het nemen van maatregelen zoals hierboven vermeld.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

84. De Commissie heeft analyses verricht van de belangrijkste oorzaken van de crisis en van de gevolgen voor de marges van de melkproducenten, en heeft passende marktmaatregelen voorgesteld, inclusief de budgettaire gevolgen van elk daarvan. In het licht van de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen heeft de Commissie de maatregelen gekozen op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding.

85. De Commissie heeft voortdurend toezicht gehouden op de markt en een grondige en multidisciplinaire beoordeling van de crisis verricht (inclusief bespreking van passende maatregelen met de lidstaten in de Raad). Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel werd het passender geacht dat de lidstaten de steun gericht verlenen in het kader van de verschillende buitengewone maatregelen. De Commissie was van oordeel dat de omschrijvingen in de overwegingen van de verschillende verordeningen tot uitvoering van de buitengewone steunmaatregelen in de melksector voldoende leidraad vormden voor het gericht verlenen van de steun (bijvoorbeeld “de landbouwers in de veehouderijsectoren die de grootste prijsdaling, de rechtstreekse gevolgen van de verlenging van het Russische invoerverbod, en de impact van de droogte op voedergewassen ondervinden” in Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1853 van de Commissie).

86. De Commissie herinnert eraan dat duurzaamheid (in de zin van de “van boer tot bord”-strategie⁸, met name milieu- en klimaateffecten) geen doelstelling was van de buitengewone maatregelen die in 2014-2016 zijn vastgesteld.

Aanbeveling 2 – De budgettering en doelgerichtheid verbeteren

a) De Commissie verworpt deze aanbeveling.

Marktverstoringen zijn veelkantig en onvoorzien van aard, waardoor het onmogelijk en onwenselijk is om op voorhand operationele drempels vast te stellen die elke uiteindelijke handelswijze tot een vooraf bepaald kader zouden beperken. Marktverstoringen moeten op ad-hocbasis en met een holistische benadering worden aangepakt.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

⁸ “Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem”, COM(2020) 381 final van 20.5.2020.

Haar beoordeling van marktverstoringen op sectorniveau kan rekening houden met het stabiliserende effect van rechtstreekse steun, en er kunnen restrictievere voorwaarden/doelstellingen worden vastgesteld als en wanneer verdere buitengewone steunmaatregelen worden uitgevoerd.

88. Dat de reserve voor crises in de landbouwsector geen rol speelde tijdens de marktverstoring in de periode 2014-2016 was niet alleen een gevolg van complexe regels, maar ook van de beschikbaarheid van voldoende middelen in de EU-begroting.

Sinds 2018 heeft de omnibusverordening gezorgd voor een aanzienlijke verbetering van de uitvoeringsvoorschriften voor risicobeheersinstrumenten, met inbegrip van de mogelijkheid van sectorale inkomensstabiliseringsinstrumenten en de versterking van de financiële overheidssteun voor deze instrumenten. Vanaf december 2020 werden inkomensstabiliseringsinstrumenten geprogrammeerd in twee programma's voor plattelandontwikkeling. Hoewel er geen dergelijk instrument operationeel was, werden de programma's gewijzigd teneinde de nieuwe mogelijkheden te benutten.

89. De Commissie heeft de van de lidstaten ontvangen kennisgevingen met betrekking tot de op hun grondgebied uitgevoerde maatregelen verzameld en geconsolideerd. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel werd het passender geacht dat de lidstaten de doeltreffendheid van hun maatregelen beoordelen. Toch kan de Commissie een diepgaandere analyse van de regelingen van de lidstaten overwegen.

Aanbeveling 3 – Beter voorbereid zijn op toekomstige marktverstoringen

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal een studie uitvoeren om lering te trekken uit de marktverstoring in de periode 2014-2016 met betrekking tot de effecten van de verschillende buitengewone maatregelen op het gedrag en de liquiditeit van melkveebedrijven en op de marktstabilisatie en het milieu, samen met de rol van risicobeheer door producenten en zuivelbedrijven op crisisbeheer.

Gezien de tijd die nodig is voor aanbestedingsprocedures en in het belang van een hoogwaardige studie is de Commissie van mening dat de streefdatum voor de uitvoering 2024 moet zijn.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Samo Jereb. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	15.5.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	26.3.2021
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	19.5.2021
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie	17.6.2021

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen: figuren 6 en 11: iconen gemaakt door [Pixel perfect](#) van <https://flaticon.com>.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6144-9	1977-575X	doi:10.2865/364019	QJ-AB-21-011-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6126-5	1977-575X	doi:10.2865/710040	QJ-AB-21-011-NL-Q

Na begin 2014 een piek te hebben bereikt, begon de gemiddelde prijs die melkproducenten in de EU ontvingen, te dalen. Medio 2016 begonnen de prijzen weer te stijgen.

Het GLB omvat een aantal instrumenten om marktverstoringen aan te pakken. Rechtstreekse betalingen spelen een stabiliserende rol, aangezien zij een constante bron van inkomsten voor landbouwers bieden. Een "vangnet" is erop gericht om de prijzen te ondersteunen door overschotten aan zuivelproducten tijdelijk van de markt te halen. De Commissie kan ook buitengewone maatregelen nemen tegen dreigende marktverstoringen: zij deed dit tussen 2014 en 2016.

We onderzochten hoe goed de Commissie en de relevante autoriteiten in de lidstaten hun reactie op de verstoring van de zuivelmarkt in de periode 2014-2016 hadden beheerd. Al met al constateerden we dat de Commissie en de lidstaten brede maatregelen hadden genomen om de landbouwers te helpen tijdens de verstoring van de markt, maar dat de door hen gemaakte analyse over het algemeen ontoereikend was om te beslissen welk steunniveau nodig was en de steun doelgericht toe te kennen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors