KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 22.7.2009
COM(2009) 385 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Razmere na trgu mleka v letu 2009

{SEC(2009) 1050}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Razmere na trgu mleka v letu 2009

POOBLASTILA:

Evropski svet je v sklepih junijskega zasedanja navedel: „Evropski svet je razpravljal o trenutnih razmerah na trgu mleka. Komisijo je pozval, naj v naslednjih dveh mesecih predstavi temeljito tržno analizo, vključno z možnostmi za stabilizacijo trga mleka, pri čemer naj upošteva izid pregleda stanja skupne kmetijske politike."

OZADJE:

V zadnjih dvanajstih mesecih so se razmere na trgu mleka in mlečnih izdelkov izredno poslabšale. Po porastu cen v letu 2007 in hkratnem splošnem povišanju cen hrane so cene znatno padle, kar je vplivalo na prihodek proizvajalcev mleka in mlečnih izdelkov. Cene za liter mleka, oddanega v mlekarno, so padle s 30–40 centov na tehtano povprečje 24 centov v EU-27, pri čemer mnogi proizvajalci dobijo le 20–21 centov ali manj. To je med proizvajalci mleka povzročilo ogromno nezadovoljstva in številne demonstracije.

1. UVOD

To sporočilo opisuje postopek reforme mlečnega sektorja do pregleda stanja skupne kmetijske politike glede na njegove rezultate, ki jih je Evropski svet določil kot podlago za preučitev nadaljnjih ukrepov. Vsebuje analizo razmer na trgu EU in mednarodnem trgu, povzetek ukrepov Komisije za podporo trga, druge instrumente, ki so v okviru obstoječe zakonodaje na voljo Komisiji in državam članicam, ter možnosti za nadaljnje ukrepanje in razpravo. Sporočilu je priložen delovni dokument služb Komisije z več podrobnostmi.

2. POSTOPEK REFORME

2.1. Agenda 2000 in reforma skupne kmetijske politike iz leta 2003

Reforma sektorja mleka in mlečnih izdelkov je skladno s splošno reformo skupne kmetijske politike (SKP) namenjena večji tržni usmerjenosti proizvodnje. Zato so bili intervencijski ukrepi ponovno opredeljeni s postopnim zniževanjem intervencijskih cen. Kot nadomestilo je bilo med proizvajalce mleka razdeljenih 5 milijard EUR s proizvodnjo povezane neposredne podpore njihovemu prihodku. Ta podpora je zdaj popolnoma nevezana in odvisna od izpolnjevanja standardov glede javnega zdravja in zdravja živali ter okoljskih standardov (navzkrižna skladnost). Poleg tega je bila intervencijska količina (tržni presežki, ki jih je Skupnost kupila po fiksni ceni) omejena na 30 000 ton masla in 109 000 ton posnetega mleka v prahu na leto. Vendar lahko Komisija nadaljuje z intervencijo za večje količine, če razmere na trgu tako zahtevajo. Nenazadnje so se kvote za mleko povišale za 1,5 % (v nekaterih državah članicah za več in hitreje) ter se podaljšale do 31. marca 2015.

Namen vseh navedenih ukrepov je bil povečanje konkurenčnosti in podpora proizvajalcem mleka, da se pripravijo na prihodnje izzive na mednarodnem prizorišču, hkrati pa zagotoviti dohodkovno podporo v obliki neposrednih plačil.

2.2. Pregled SKP

Po sporočilu Komisije o pregledu SKP in v pričakovanju končnih odločitev pregleda SKP je bil Svet pod močnim pritiskom, da izboljša proizvodne možnosti. Zaradi tega so bile kvote zvišane za 2 %. Rezultati pregleda SKP so potrdili opravičljivost reform od leta 1992. Kvote se iztečejo leta 2015. Za zagotovitev nadzorovanega in postopnega opuščanja se kvote vsako leto v letih 2009–2013 zvišajo za 1 %, uvede pa se dodaten ukrep (znižanje korekcijskega koeficienta maščobe), ki še povečuje proizvodni potencial. V idealnem primeru se „mehek prehod“ zagotovi s postopnim zmanjševanjem vrednosti kvot, tako da vrednost 1. aprila 2015 znaša nič. V nekaterih državah članicah, ki imajo proizvodnjo nižjo od svojih kvot, je vrednost je že zdaj nizka ali blizu nič . Poleg tega je bila v drugem stebru SKP podpora za „prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov“ priznana kot dodatna prednostna tema. To državam članicam omogoča uporabo dodatnih sredstev iz modulacije, da proizvajalcem mleka pomagajo pri pripravah na iztek kvot.

Nenazadnje je bilo doseženo soglasje, da mora Komisija predstaviti dve tržni poročili, pred decembrom 2010 in decembrom 2012, da se ne glede na opuščanje sistema kvot ugotovi, ali so za zagotovitev mehkega prehoda potrebni dodatni ukrepi.

3. RAZMERE NA TRGU

3.1. Razmere na trgu do julija 2009

Proizvodnja mleka v EU se zaradi različnih zvišanj kvote ni povečala. Do 31. marca 2009 je bila skupna proizvodnja mleka ocenjena na 4,2 % pod splošno kvoto. Povpraševanje pa se je zmanjšalo na trgu EU in svetovnem trgu. Padec povpraševanja v EU je večinoma vplival na kakovostne proizvode, kot je sir, kar je še zlasti pomembno, saj se več kot 40 % mleka v EU predela v sir.

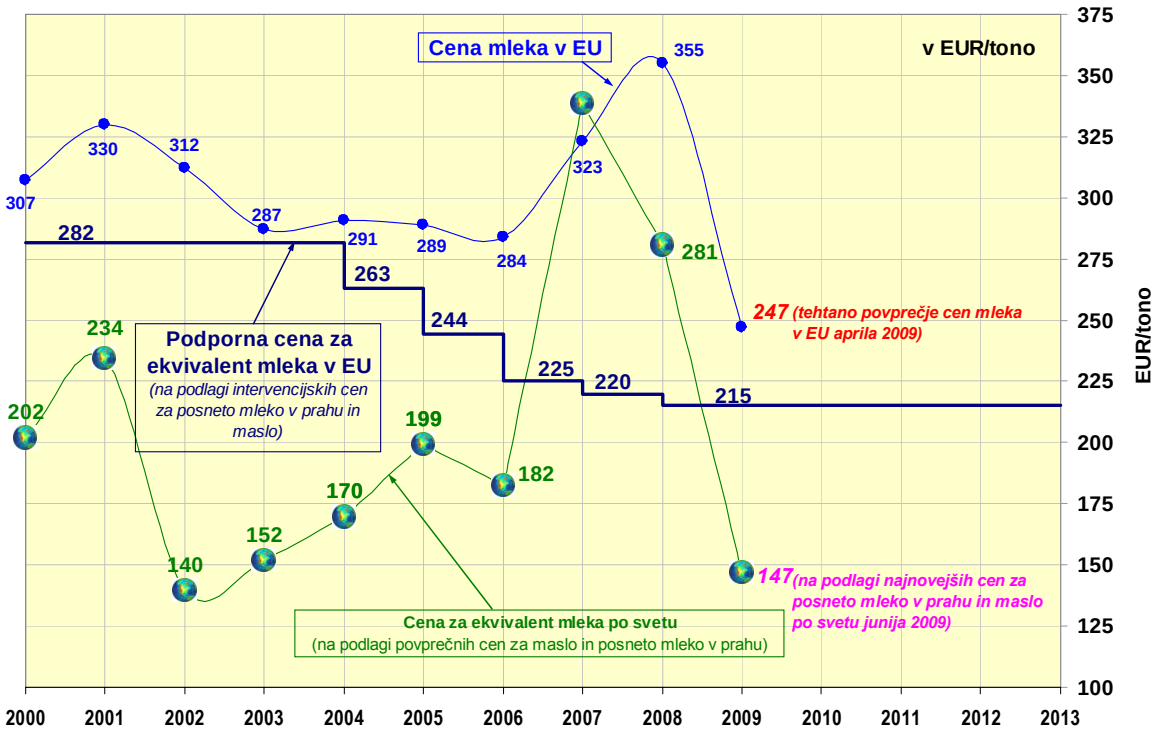
Svetovni trg ima visoko stopnjo nestanovitnosti, ker so količine, s katerimi se trguje, majhne v primerjavi s celotno proizvodnjo in porabo. Cene na svetovnih trgih so se znatno zmanjšale zaradi kombinacije dveh dejavnikov, in sicer povečanja proizvodnje drugih dobaviteljev (Nova Zelandija, Avstralija, Argentina, Brazilija in do nedavnega tudi ZDA) in padca svetovnega povpraševanja, ki je povezan z gospodarsko krizo.

Zmanjšanje povpraševanja v EU in padajoče cene na svetovnem trgu so neposredno vplivali na tržne cene v EU. Zaradi tega se cene pomikajo proti 21 centom za liter mleka ali v nekaterih državah članicah celo nižje (za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije).

3.2. Cene v EU

V letu 2007 so se cene na svetovnem trgu bistveno povečale nad intervencijske stopnje EU, cene v EU pa so skladno s tem naraščale. V drugi polovici leta 2008 so cene na svetovnem trgu padle pod intervencijske stopnje EU, k čimer je pripomogel šibek ameriški dolar, skladno s tem pa so ponovno padle cene v EU . Komisija je uporabila podporne ukrepe, ki so cenam EU preprečili še večji padec.

Povprečna cena surovega mleka v EU je bila vedno nekoliko višja od podporne cene za ekvivalent mleka, kot kaže spodnji graf. Zmanjšanje intervencijske stopnje po reformi iz leta 2003 ni imelo velikega vpliva, cene pa so se znatno povišale v letih 2007 in 2008. Vendar pa je sedanje manjše povpraševanje povzročilo neuravnovešenost trga, cene pa so padle proti podporni ceni za ekvivalent mleka, ki je precej nižja kot tista pred reformo iz leta 2003.



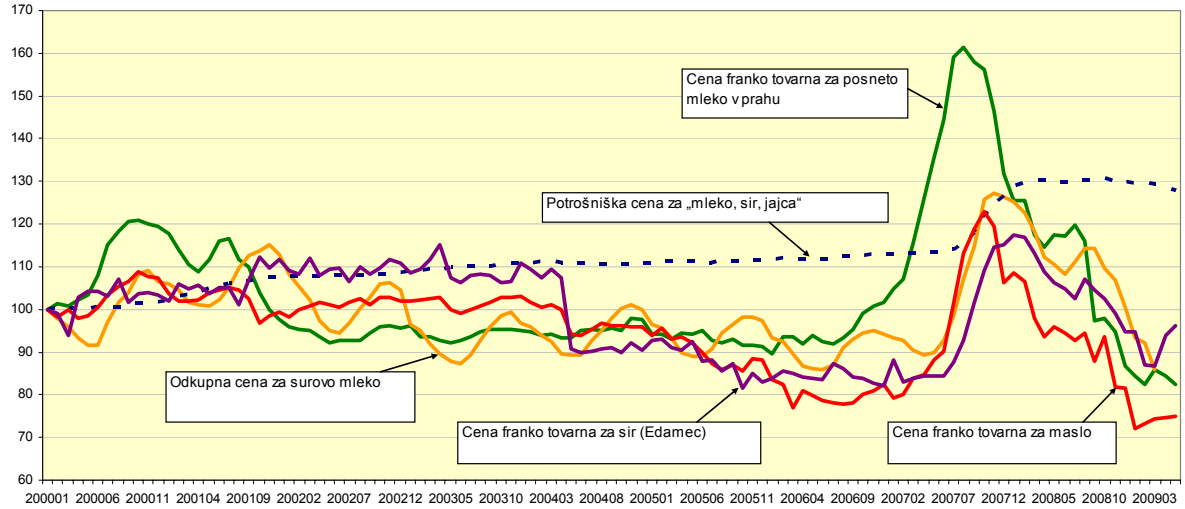
Pri sedanji povprečni ceni za liter mleka v EU, ki znaša približno 24 centov in se bistveno razlikuje med državami članicami (za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije), proizvajalci še vedno krijejo svoje spremenljive stroške. Ker so bili krmila, gnojila in drugi vložki morebiti nakupljeni na začetku leta in ker je trava še vedno na voljo v mnogih regijah, kmetje nadaljujejo s proizvajanjem mleka, da lahko plačajo višji delež svojih fiksnih stroškov, ki za mnoge kmete niso pokriti.

3.3. Potrošniške cene v primerjavi s cenami proizvajalcev

Dvig cen proizvodov med drugo polovico leta 2007 je povzročil hitro povišanje cen proizvajalcev mleka ter znatno povišanje potrošniških cen, ki so vrhunec dosegle spomladi leta 2008. Nasprotno je izrazit padec cen mleka in mlečnih izdelkov od konca leta 2007 (-39 % za maslo, -49 % za posneto mleko v prahu, -18 % za sir, -31 % za mleko) povzročil le rahel padec potrošniških cen mlečnih izdelkov, in sicer za okoli 2 %. Dejstvo, da se potrošniške cene niso prilagodile padcu cen franko tovarna, je še toliko bolj osupljivo, če se ocenjuje na daljše časovno obdobje: medtem ko so se cene franko tovarna večine mlečnih izdelkov zdaj spustile pod raven, ki so jo dosegale pred dvigom cen, so potrošniške cene ostale na visoki ravni (več kot 14 % nad ravnjo pred dvigom cen).

Vzrokov, zakaj so potrošniške cene mleka ostale stabilne, cene surovega mleka in cene franko tovarna pa so padle, je lahko več, saj je mleko le eden od stroškov pri potrošniški ceni mlečnih izdelkov. Vendar obsežnost, zamuda in asimetrija pri prilagoditvi potrošniških cen mleka in mlečnih izdelkov navzdol, kar je bilo zlasti izrazito v nekaterih državah članicah, jasno kažejo, da dobavna veriga mleka in mlečnih izdelkov v EU ne deluje učinkovito. Onemogočanje potrošnikom, da izkoristijo nižje cene, omejuje razvoj povpraševanja po mlečnih izdelkih ter zato ovira jakost in hitrost okrevanja sektorja mleka in mlečnih izdelkov. Takšne razmere tudi zbujajo resne pomisleke glede porazdelitve dodane vrednosti v verigi med kmeti, obrati za predelavo mleka, industrijo mleka in mlečnih izdelkov ter trgovci na drobno.

Graf 2: Razvoj indeksa cen na različnih stopnjah dobavne verige mlečnih izdelkov v EU (januar 2000 = 100).



Opomba: Potrošniške cene za kategorijo „mleko, sir in jajca“ ne zajemajo potrošniške cene za maslo.

Uspešnejša in učinkovitejša dobavna veriga mleka in mlečnih izdelkov se zdi bistvena za povečanje konkurenčnosti, ublažitev padca cen proizvajalcev in zagotovitev, da spremembe v cenah občutijo tudi končni potrošniki. To bo odvisno od reševanja določenih vprašanj, zlasti pomanjkanja obsežnih in zanesljivih podatkov o cenah ter mejah v celotni prehrambeni verigi. Večja preglednost, boljše razumevanje porazdelitve dodane vrednosti in prenosa cen ter jasnejši pogled na strukturne dejavnike bi bili pomemben prvi korak pri določanju primernih ukrepov, ki bi lahko prispevali k učinkovitosti dobavne verige mleka in mlečnih izdelkov ter pravičnemu rezultatu za vsak sektor (glej točko 10). To bi pozneje prispevalo k okrepitvi izravnalne moči zadevnih akterjev.

3.4. Razvoj trga: kratkoročno in srednjeročno

Kratkoročne perspektive še naprej obvladuje gospodarska kriza. Obete za trg sira in trg s svežimi mlečnimi izdelki z dodano vrednostjo določa omejeno povpraševanje v EU in po svetu, kažejo pa na upad v proizvodnji v letu 2009 in na mejno izboljšanje v letu 2010 zaradi malo večjega povpraševanja. Ker se ne pričakuje, da bodo tržne cene v EU in po svetu v kratkem dovolj povišale, se bo večanje intervencijskih zalog za maslo in posneto mleko v prahu predvidoma nadaljevalo v letih 2009 in 2010. Poleg tega lahko izvozna nadomestila za zdaj prispevajo k uravnoteženju trga EU, čeprav nizko svetovno povpraševanje in močna konkurenca med izvozniki z nižjimi cenami omejujeta izvozni potencial EU.

Srednjeročni in dolgoročni obeti za trg mleka in mlečnih izdelkov v EU ostajajo pozitivni zaradi morebitnega okrevanja gospodarstva, ki bi moralo podpirati rast in povpraševanje po mlečnih izdelkih z višjo dodano vrednostjo.

4. POVPRAŠEVANJE

4.1. Ukrepi Komisije: podpora trgu

Komisija je hitro prepoznala resnost razmer na trgu mleka in mlečnih izdelkov zaradi pričakovanih sezonski povečanj dobave mleka v prvi polovici leta ter se zato odločila za proaktivno politiko:

a) pomoč za zasebno skladiščenje za maslo se je začela izvajati na začetku januarja, kar je dva meseca prej kot običajno. Uveljavlja se lahko do 15. avgusta, do 28. junija pa je bilo uskladiščenih 105 800 ton, kar je 14 000 ton manj kot v letu 2008.

b) shema izvoznih nadomestil se je 23. januarja začela ponovno izvajati za mlečne izdelke za običajne destinacije (popolnoma v skladu z mednarodnimi obvezami EU). Po uvedbi nadomestil je EU lahko ohranila izvoz na približno isti ravni kot lansko leto. Vendar je v juniju prišlo do znatno manjšega povpraševanja po izvoznih potrdilih, kar bi lahko kazalo na nadaljnje poslabšanje povpraševanja na svetovnem trgu.

c) intervencijski nakupi so se za maslo in posneto mleko v prahu začeli 1. marca:

- kupljenih je bilo 81 900 ton masla, kar je približno 8 % proizvodnje masla med januarjem in junijem. Prek zgornje meje 30 000 ton, za katero velja fiksna cena, so bile sprejete ponudbe v višini do 99,2 % fiksne referenčne cene, ki znaša 2 218 EUR za tono.
- kupljenih je bilo 231 000 ton posnetega mleka v prahu, kar je približno 43,5 % proizvodnje posnetega mleka v prahu med januarjem in junijem 2009. Prek zgornje meje 109 000 ton, za katero velja fiksna cena, so bile sprejete ponudbe v višini do 98,9 % fiksne referenčne cene, ki znaša 1 698 EUR za tono. Plačila so bila prav tako opravljena 2 do 3 mesece prej.

81 900 ton zaloge masla ustreza 1,1 % proizvodnje mleka v EU, 203 000 ton zaloge posnetega mleka v prahu pa ustreza 1,8 % proizvodnje mleka v EU.

4.2. Proračunske posledice

Ocenjeni skupni stroški do zdaj sprejetih ukrepov znašajo približno 350 milijonov EUR. Velik del teh odhodkov še ni bil plačan (npr. časovni razpon med izdajo potrdil in plačilom nadomestil). Vendar ocenjeni skupni stroški predvidenih ukrepov, vključno s podaljšanjem intervencije (glej točko 5), znašajo več kot 600 milijonov EUR.

4.3. Drugi ukrepi za podporo proizvodnji mleka

a) Tržni standardi

Pravo Skupnosti določa, da morajo biti mlečni izdelki (vključno z mlekom, maslom, smetano, sirotko, jogurtom in sirom) 100 % narejeni na osnovi mleka. Pojav nadomestnih izdelkov na trgu, kot sta sir in sladoled, narejena po analogiji s pravima izdelkoma tako, da se mlečne maščobe nadomestijo z rastlinskimi olji, še zmanjšuje prodajne možnosti mleka in mlečnih izdelkov.

Glede obstoječega poimenovanja mleka in mlečnih izdelkov morajo države članice ukrepati proaktivno, da se uveljavijo opredelitve mleka in mlečnih izdelkov ter se tako prepreči nastanek še večje škode na trgu.

b) Drugi ukrepi

Shema mleka za šole je bila pred kratkim prilagojena in s tem poenostavljena, razširila se je na srednje šole, povečal pa se je tudi seznam proizvodov. Glede slednjega že potekajo razprave, kako bi shemo naredili privlačnejšo (npr. dodajanje proizvodov s 75-odstotno vsebnostjo mleka in 25-odstotno vsebnostjo sadja). Analiza v zvezi s pomočjo za posneto mleko v prahu za krmila kaže, da taka proizvodna pomoč ekonomsko ni upravičena (za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije).

5. NADALJNJI UKREPI KOMISIJE ZA PODPORO PROIZVAJALCEM MLEKA IN DRUGIM KMETOM

a) Neposredna predplačila

Komisija bo omogočila državam članicam, da do 70 % neposrednih plačil izplačajo od 16. oktobra namesto od 1. decembra. Države članice lahko odobrijo tudi državno pomoč *de minimis* ali posojila po tržnih pogojih ter tako pomagajo proizvajalcem mleka z likvidnostnimi težavami.

b) Spodbujanje

Komisija bo na julijskem zasedanju upravljalnega odbora predlagala dodaten sklop programov za spodbujanje mlečnih izdelkov na notranjem trgu. Rok za predložitev državam članicam je 30. september, rok za posredovanje Komisiji je 15. oktober, za odločitve Komisije pa 15. december (za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije).

c) Intervencija

Komisija je 13. julija predstavila predlog za nadaljevanje intervencijskega kupovanja masla in posnetega mleka v prahu po avgustu, začasno v obdobju 2009/2010 in morebiti v obdobju 2010/2011.

Intervencijske zaloge bodo ostale shranjene, dokler jih ne bosta notranji in svetovni trg zmožna sprejeti brez motenj.

d) Zasebno skladiščenje

Zasebno skladiščenje se bo podaljšalo prek 15. avgusta.

e) Nadomestila

Komisija bo ob upoštevanju tekočih mednarodnih pogajanj nadaljevala z zagotavljanjem izvoznih nadomestil na objektivni podlagi tako dolgo, kolikor bo potrebno.

f) Četrtletno poročilo

Komisija bo Svetu vsako četrtletje poročala o trgu mleka in mlečnih izdelkov.

6. PRORAČUN SKP ZA LETO 2010

Predhodni predlog proračuna za leto 2010 pušča teoretičen manevrski prostor v višini 1 000 milijonov EUR za tržne ukrepe in neposredne pomoči, vendar mora od tega zneska v skladu z dobrim upravljanjem proračuna 300 milijonov EUR ostati pod zgornjo mejo. Svet in Evropski parlament bosta še letos odločila o končnem proračunu za leto 2010 skupaj s še ne sprejeto odločitvijo o financiranju 2 400 milijonov EUR v okviru evropskega načrta za oživitev gospodarstva. Načrt za oživitev gospodarstva že predvideva, da se dodatnih 420 milijonov EUR v letu 2010 zadrži v postavki 2 za razvoj podeželja, vključno z ukrepi za prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov.

Možnost financiranja novih ukrepov v sektorju mleka in mlečnih izdelkov v proračunskem letu 2010 se zato zdi precej omejeno. Komisija bo jeseni v okviru letnega proračunskega postopka preučila vse posledice za proračun leta 2010 v pisnem predlogu spremembe proračuna v zvezi z odhodki za kmetijstvo. V proračunskem letu 2011 je manevrski prostor podobno omejen, zlasti zaradi uvajanja neposrednih pomoči v EU-12.

7. UKREPI ZA ZMANJŠANJE PONUDBE

7.1. Spremembe ureditve kvot

Spremembe v sistemu kvot ne bi upoštevale rezultatov pregleda SKP, saj so bila ta vprašanja podrobno obravnavana med njegovimi pogajanji; tako so izključene zamisli, kot je 5-odstotno zmanjšanje kvote ali zamrznitev povečanja kvote. Tovrstni ukrepi ne bi imeli takojšnjega

učinka, saj se zaradi zakonitih pričakovanj proizvajalcev ne bi mogli uporabljati pred novim kvotnim letom, ki se začne 1. aprila 2010.

7.2. Upravljanje s kvotami na ravni posameznega proizvajalca

Subsidiarnost se v veliki meri že upošteva v sistemu kvot za mleko in mlečne izdelke in državam članicam omogoča, da upravljajo z nacionalnimi kvotami na podlagi objektivnih meril ter njihovih posebnih potreb in struktur (glej delovni dokument služb Komisije).

Pri uporabi kvot na individualni ravni v skladu s pravom Skupnosti je možno dvoje:

1) če je nacionalna kvota presežena, lahko države članice uporabijo presežek prispevkov, ki jih plačajo proizvajalci, za financiranje prostovoljne opustitve proizvodnje mleka ali pa ga prerazporedijo na prednostne skupine; vendar

2) če nacionalna kvota ni presežena, se predplačila, ki so jih zbrale države članice, povrnejo posameznih proizvajalcem.

Ena začasna možnost bi bila, da se državam članicam omogoči uporabo zbranih predplačil tudi v drugem primeru. Države članice bi lahko tako zmanjšale proizvodnjo s kaznovanjem tistih proizvajalcev, ki presegajo svojo individualno kvoto, v korist prestrukturiranja sektorja mleka in mlečnih izdelkov. Komisija bo presodila, kateri način je najučinkovitejši za izvedbo tega.

7.3. Shema EU za zakol krav

Najneposrednejši način zmanjšanja ponudbe je odprava proizvodnje, še preden se začne, in sicer z zmanjšanjem števila krav (vendar ne nujno celih čred). Vendar bo takojšnji učinek viden le z zakolom krav, ki ga subvencionira EU. Težko bo upravičiti trošenje davkoplačevalskega denarja za tak ukrep. (Za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije).

8. UKREPI ZA PODPORO DOHODKA

8.1. Povišanje intervencijskih cen

Trenutne tržne cene so prvič od leta 2003 dosegle spodnjo raven intervencijskih cen, določenih med agendo 2000 in reformo SKP iz leta 2003. Vendar povišanje intervencijskih cen ni mogoče. Takšna politika bi bila popolnoma v nasprotju z reformami SKP zadnjih 15 let za tržno usmerjenosti in zagotovitev, da nižje intervencijske cene delujejo kot varnostna mreža za izredne okoliščine in niso trajno prisotne na trgu. To zagotovo ne bi bilo skladno s pregledom SKP, saj bi povišalo vrednost kvote, kar bi bilo v nasprotju s ciljem zniževanja njene vrednosti proti izteku kvotnega obdobja.

Poleg tega bi prišlo do političnega in tudi praktičnega problema, saj so proizvajalci mleka in mlečnih izdelkov prejeli nevezano plačilo (3,5 centa/kg) na podlagi znižanih intervencijskih cen. Nevezani zneski se ne morejo povrniti, saj so mnogi kmeti od leta 2004 do danes prenehali s proizvodnjo mleka, premija za mleko pa je vključena v enotno plačilo na kmetijo.

8.2. Prerazporeditev neposrednih pomoči – posebna podpora

Določbe iz člena 68 Uredbe (ES) št. 73/2009 bodo omogočile določeno stopnjo prerazporeditve neposrednih plačil med kmeti, sektorji in regijami v posamezni državi članici. Države članice lahko vzpostavijo sheme za izboljšanje kakovosti in trženja kmetijskih proizvodov, okrepijo varstvo okolja in izboljšajo dobro počutje živali. Za ublažitev učinka postopnega opuščanja kvot za mleko lahko države članice uvedejo posebne pomoči za ranljiva območja ali občutljive načine kmetovanja v sektorju mleka in mlečnih izdelkov.

Države članice lahko uporabijo nevezane ukrepe (dodelitev novih pravic do plačila iz sheme enotnega plačila ali povišanje njihove vrednosti) na območjih, na katerih potekajo programi prestrukturiranja ali razvoja, v višini o 10 % finančnega okvira za shemo enotnega plačila in shemo enotnega plačila na površino, kar znaša približno 4 000 milijonov EUR.

V okviru 10 % je lahko 3,5 % vezanih, kar znaša približno 1 400 milijonov EUR.

Države članice se morajo o posebni podpori za leto 2010 odločiti do 1. avgusta 2009. Države članice, ki želijo uporabiti posebno podporo po letu 2011, se lahko za to odločijo do 1. avgusta 2010. Uredba Sveta dovoljuje državam članicam, da pregledajo svoje odločitve do 1. avgusta 2011. Če to povzroča težave, bi se lahko preučilo, kako te narediti določbe prožnejše.

Pregled SKP je prav tako razširil uporabo državne pomoči na proizvajalce mleka. V izogib znižanju plačil proizvajalcem bolj, kot je to potrebno, lahko države članice financirajo proizvajalce mleka s posebno državno pomočjo v višini do 55 % v okviru 3,5-odstotne meje.

8.3. Državne pomoči

Zaradi finančne krize imajo kmetje pri pridobivanju kreditov vse večje težave. Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podpori do financiranja predvideva, da se lahko pomoč, ki ne presega 500 000 EUR denarne dotacije, odobri podjetjem do 31. decembra 2010, kar pa trenutno izključuje primarne kmetijske proizvajalce. Vsaka pomoč *de minimis*, ki so jo prejela posamezna podjetja od začetka leta 2008, se mora odšteti od tega zneska. Glede na izjemne in prehodne finančne probleme, povezane s finančno krizo, bi se lahko preučilo, kako s spremembo uvesti podobno možnost za kmete, vendar na znatno nižji ravni, da se prepreči izkrivljanje konkurence v kmetijskem sektorju.

Za kmete se lahko uvede ločen omejeni znesek pomoči s spremembo točke 4.2.2 začasnega okvira. Za omejevanje izkrivljanja konkurence med kmetijami iz različnih držav članic bi bil primeren znesek v višini 15 000 EUR. Ta pomoč bi koristila vsem proizvajalcem, ne le proizvajalcem mleka. Za spremembo začasnega okvira bi se lahko uporabil nujni postopek in poznejša odobritev shem nacionalne pomoči, o katerih se obvesti Komisijo v skladu s členom 87(3)(b) Pogodbe.

(Za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije).

9. PRESTRUKTURIRANJE SEKTORJA MLEKA IN MLEČNIH IZDELKOV

SKP ima na voljo številne instrumente za prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov. Države članice lahko te instrumente uporabijo.

9.1. Razvoj podeželja

Cilj politike razvoja podeželja ni neposredna dohodkovna podpora, temveč zagotoviti možnosti za podporo proizvajalcem mleka, da postanejo bolj konkurenčni in da ohranijo proizvodnjo mleka na tradicionalnih območjih, kjer prispevajo k ohranitvi podeželja.

Vrednost skladov za razvoj podeželja v EU v letih 2007–2013 je 91,3 milijarde EUR, še približno 70 milijard EUR pa znaša nacionalna podpora javnosti. V okviru pregleda SKP in paketa za oživitev je bilo dodanih 4,2 milijarde EUR za obravnavanje novih izzivov. „Prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov“ je bilo spoznano kot eden od novih izzivov.

Možnosti za proizvajalce mleka v okviru razvoja podeželja vključujejo:

– naložbeno podporo, npr. za izboljšanje učinkovitosti proizvajanja mleka ali izboljšanje dobrega počutja živali;
– plačila za proizvajalce mleka na območjih z omejenimi možnostmi;
– podporo za okolju prijazne oblike proizvodnje mleka, npr. ekološka proizvodnja, upravljanje pašnikov z manjšimi količinami gnojil ali upravljanje planinskih pašnikov;
– podporo posebnim praksam za rejo živine, ki izboljšujejo dobro počutje živali, npr. premije za pašo;
– podporo uvajanju raznovrstnih dejavnosti, npr. podporo za trgovine na kmetijah ali proizvajanje obnovljive energije;
– podporo proizvajalcem mleka, ki bi radi zapustili sektor, vključno z možnostjo predčasne upokojitve.

Kot nadaljnji ukrep za prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov bi lahko države članice spodbujale oblikovanje organizacij proizvajalcev.

9.2. Ostali ukrepi prestrukturiranja

Kot je bilo navedeno v točki 8.2., se lahko prestrukturiranje sektorja mleka in mlečnih izdelkov spodbuja tudi z odobritvijo posebne podpore iz člena 68. Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo dostopu do financiranja zagotavlja nadaljnje instrumente pomoči v obdobju do konca leta 2010 (in sicer subvencionirane obrestne mere in garancije za posojilo), ki se lahko uporabijo za spodbujanje procesa prestrukturiranja. Kot izhaja iz točke 7.2, lahko države članice poleg tega uporabijo presežek za financiranje prostovoljne opustitve proizvodnje mleka ali ga prerazporedijo na prednostne skupine.

10. PREGLEDNOST TRGA IN KONKURENCA

Zgornja tržna analiza poudarja trenutne pomisleke glede prenosa cen in porazdelitve dodane vrednosti v prehrambeni verigi mleka in mlečnih izdelkov med proizvajalci, predelovalci in trgovci na drobno. Najboljši način za odpravo teh pomislekov je uspešno in učinkovito delovanje dobavne verige, zlasti s povečanjem preglednosti in podpiranjem bolj poštenega delovanja trga. Organi za konkurenco na ravni EU in nacionalni ravni morajo biti pozorni in učinkovito sodelovati z namenom preprečitve vseh praks, ki so morda protikonkurenčne in lahko vplivajo na trge mleka in mlečnih izdelkov. Kmete je treba aktivno spodbujati k medsebojnem sodelovanju, da bi s povečanjem ekonomije obsega izboljšali učinkovitost svojih dejavnosti. To bi lahko prispevalo tudi k okrepitvi njihove izravnalne moči nasproti večjim predelovalcem in trgovcem na drobno. Prav tako je treba spodbujati dialog med vsemi akterji v prehrambeni verigi, kar vključuje morebitno sprejetje vseevropskega kodeksa ravnanja, kot ga je predlagala skupina na visoki ravni za konkurenčnosti na področju agroživilske industrije. Ne smejo pa se uvesti protikonkurenčni ukrepi, kot so določanje cen in omejitve proizvodnje, ki povzročijo nastanek kartelnih dogovorov, nacionalne označbe proizvoda in nacionalne zahteve glede porekla.

10.1. Preglednost trga

Komisija izvaja načrt, ki ga je predlagala v sporočilu o cenah hrane v Evropi. Končno poročilo, vključno s posebno analizo prehrambene verige v sektorju mleka in mlečnih izdelkov ter sektorju prašičjega mesa, bo predvidoma na voljo konec leta 2009.

Brez pričakovanj v zvezi s celotnim področjem uporabe je vredno omeniti, da preglednejše informacije o cenah lahko olajšajo izvrševanje konkurenčnega prava in večjo izbiro potrošnikov. Lahko se vzpostavi trajen vseevropski sistem za spremljanje cen hrane, ki

vsebuje primerljive podatke o cenah in kakovosti na ravni proizvajalca, predelovalca in trgovca na drobno, kakor je omenjeno v načrtu. Zajemati mora vse sektorje, ne le sektorja mleka in mlečnih izdelkov, uporabljajo pa naj se mehanizmi statističnega poročanja, ki jih uporablja Eurostat.

Države članice že poročajo podatke o cenah Eurostatu, zato se ne zdi uporabno podvojiti te prakse (do te mere, da trenutno zbirajo take podatke) z vzpostavitvijo *ad hoc* sistemov v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. Države članice bi lahko kljub temu okrepile svoje statistične storitve, da bi na vseh stopnjah prehrambene verige zbirali popolnejše podatke.

10.2. Konkurenca

Komisija pod vodstvom GD za konkurenco preučuje morebitne protikonkurenčne prakse v verigi preskrbe s hrano, zlasti v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. Konkurenčna politika ima ključno vlogo pri ohranjanju enakih konkurenčnih pogojev ter zagotavljanju, da v sektorju ne pride do izkrivljanja konkurence. Če Komisija ugotovi, da konkurenčnost ni zagotovljena, ne bo odlašala z ukrepanjem, pri čemer bo uporabila vse pristojnosti iz Pogodbe. Nacionalni organi za konkurenco imajo podobne pristojnosti in morajo zaradi značilnosti nacionalnih trgov imeti enako pomembno vlogo pri uporabi konkurenčnega prava. Zato bosta sodelovanje in izmenjava najboljših praks med temi službami uradno okrepljena z izboljšanim dialogom v okviru Evropske mreže za konkurenco in z nadaljnjimi neformalnimi razpravami. Na sestanku podskupine Evropske mreže za konkurenco o prehrani je bila predlagana hitra raziskava o trgih mleka in mlečnih izdelkov, da bi spodbudila in uskladila sočasno spremljanje in zbiranje podatkov nacionalnih organov za konkurenco, v ta namen pa bo ustanovljena tudi delovna skupina.

Akterji na trgu si morajo prav tako prizadevati za izboljšanje učinkovitosti trga. Mnogi proizvajalci mleka so že v organiziranih predelovalnih zadrugah, ki bi si lahko prizadevale, da se ponudba mleka članov zadruge bolj prilagodi obstoječemu in prihodnjemu povpraševanju. Proizvajalci mleka bi lahko tudi učinkoviteje sodelovali prek organizacij proizvajalcev, da bi povečali svojo izravnalno moč nasproti predelovalcem in trgovcem na drobno.

Medpanožne organizacije, ki združujejo vse akterje v prehrambeni verigi mleka in mlečnih izdelkov, bi lahko tudi pospeševale uporaben dialog med vsemi akterji na trgu mleka in mlečnih izdelkov. Vendar pa za pobude, kot je zgornja, še vedno veljajo omejitve in pogoji iz pravil o konkurenci, ki se uporabljajo v kmetijskem sektorju, bilo pa bi prvič nasploh in zelo nezaželeno, da bi dovolili kakršne koli protikonkurenčne prakse v katerem koli sektorju.

Komisija je v svojem sporočilu o spremljanju prodaje na drobno preučila tudi najboljše prakse v državah članicah v zvezi z pogodbenimi razmerji med dobavitelji in trgovci na drobno. To bi lahko pripomoglo pri prepoznavanju načinov, kako bi bilo mogoče izboljšati in povečati preglednost pogodbenih pogojev med na primer kmetijskimi zadrugami in maloprodajnim sektorjem.

Države članice bi lahko izrabile možnosti v okviru prava Skupnosti, ki so namenjene spodbujanju oblikovanja organizacij proizvajalcev v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. Za dodelitev posebne finančne podpore za operativne stroške proizvajalcev ali tržnih organizacij velja tudi:

– da bodo na ravni Skupnosti potrebna zakonodaja Sveta in dodatna finančna sredstva. Skladi za organizacije oljčnega olja in hmelja so bili prvotno vzeti iz neposrednih plačil v navedenih sektorjih. Poseben proračun obstaja za sadje in zelenjavo, vsa podpora, značilna za ta sektor, pa se plača prek operativnih programov organizacij proizvajalcev. Trenutno področje uporabe v okviru zakonodaje o neposrednih plačilih je za tako podporo zelo

omejeno, tudi pri posebnih podpornih ukrepih, saj ti zahtevajo, da se podpora plača neposredno kmetovalcem in ne organizacijam proizvajalcev;

– da se to lahko zagotovi na nacionalni ravni z odobritvijo državne pomoči. Začetna pomoč za skupine proizvajalcev za do 5 let in v višini skupno 400 000 EUR se že lahko odobri na podlagi uredbe o skupinskih izjemah v kmetijstvu in smernic o državni pomoči v kmetijstvu. Ta pravila se lahko spremenijo, da bodo omogočala dolgoročnejše pomoči in/ali višje zneske.

11. SKLEPNE OPOMBE

Komisija je zavezana, da bo s sredstvi, ki jih ima na voljo, še naprej podpirala proizvajalce mleka ter stabilizacijo trga mleka in mlečnih izdelkov.

Katalog ukrepov kaže, da imajo države članice na voljo številne instrumente za odpravo obstoječih razmer, pomoč pri postopku prestrukturiranja in prispevanja k mehkem prehodu za sektor mleka in mlečnih izdelkov ob upoštevanju, da se kvote iztečejo 1. aprila 2015.

Evropski Svet je zahteval možnosti za stabilizacijo trga mleka in mlečnih izdelkov, ki upoštevajo izid pregleda SKP, s čimer so izključene spremembe politike za trg mleka in mlečnih izdelkov, ki so nastale zaradi kratkoročnih težav.

Dvom v politiko bi povzročil le negotovost in zamude pri prestrukturiranju ter ne bi koristil večini proizvajalcev mleka, ki pri načrtovanju prihodnosti potrebujejo jasne smernice. Nadaljevati je treba začrtano pot, ob upoštevanju dolgoročnih perspektiv.