

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 22.7.2009
KOM(2009) 385 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Sytuacja na rynku przetworów mlecznych w 2009 r.

{SEK(2009) 1050}

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Sytuacja na rynku przetworów mlecznych w 2009 r.

MANDAT:

W czerwcowych konkluzjach prezydencji Rady Europejskiej stwierdzono: „Rada Europejska omówiła obecną sytuację na rynku mleczarskim. Zwróciła się do Komisji o przedstawienie w ciągu najbliższych dwóch miesięcy wnikliwej analizy tego rynku oraz sposobów jego stabilizacji zgodnie z wynikami oceny funkcjonowania reformy wspólnej polityki rolnej.”

KONTEKST:

W ciągu ostatnich 12 miesięcy sytuacja na rynku przetworów mlecznych uległa dramatycznemu pogorszeniu. Po gwałtownym wzroście cen w 2007 r., w okresie charakteryzującym się zasadniczo wysokimi cenami żywności nastąpił znaczny spadek cen wpływający na dochody producentów mleka. Ceny za mleko dostarczane do mleczarni spadły z 30-40c/l do średniej ważonej dla UE-27 – 24c/l, a dla wielu producentów do 20-21c/l lub mniej. Wzbudziło to zdecydowany niepokój wśród producentów mleka, którego wynikiem były liczne demonstracje.

1. WPROWADZENIE

Niniejszy komunikat opisuje proces reformy sektora mleczarskiego do momentu oceny funkcjonowania reformy WPR, biorąc pod uwagę, że Rada Europejska uznała jej wynik za podstawę do przeanalizowania dalszych działań. Komunikat zawiera analizę sytuacji na rynku UE i rynku międzynarodowym, krótki opis środków wspierania rynku przez Komisję, innych instrumentów dostępnych Komisji i państwom członkowskim w ramach obowiązujących przepisów prawnych oraz możliwości podjęcia dalszych działań i dyskusji. Do komunikatu dołączony jest dokument roboczy służb Komisji zawierający dodatkowe informacje.

2. PROCES REFORMY

2.1. Agenda 2000 i reforma WPR z 2003 r.

Reforma sektora mleczarskiego, zgodnie z zasadniczymi celami reformy WPR, miała na celu lepsze dostosowanie produkcji do potrzeb rynku. W związku z tym ponownie zdefiniowano środki interwencyjne, stopniowo wdrażając niższe ceny interwencyjne. W ramach rekompensaty wśród producentów mleka rozdysponowano 5 mld EUR jako wsparcie bezpośrednie dochodów rolników i związane z produkcją. Pomoc ta jest już całkowicie niezwiązana z wielkością produkcji i podlega normom w zakresie zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt oraz ochrony środowiska (zasada współzależności). Ilość objęta skupem interwencyjnym (zakup przez Wspólnotę nadwyżek rynkowych po stałych cenach) została również ograniczona do 30 000 ton masła i 109 000 ton odtłuszczonego mleka w proszku na rok. Komisja może jednak kontynuować skup interwencyjny większych ilości, jeżeli będzie tego wymagała sytuacja na rynku. Na koniec kwoty mleczne zostały zwiększone o 1,5 % (o większą wartość procentową i szybciej dla niektórych państw członkowskich), a okres ich obowiązywania przedłużono do dnia 31 marca 2015 r.

Wszystkie te środki miały na celu wspieranie wzrostu konkurencyjności i pomoc producentom mleka w przygotowaniu się do przyszłych wyzwań na arenie międzynarodowej, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dochodów w postaci płatności bezpośrednich.

2.2. Ocena funkcjonowania reformy WPR

W następstwie komunikatu Komisji dotyczącego oceny funkcjonowania reformy WPR oraz w oczekiwaniu na ostateczne decyzje w sprawie oceny funkcjonowania WPR, w Radzie wywierane były silne naciski na zwiększenie możliwości produkcyjnych. W efekcie kwoty zostały zwiększone o 2 %. Wynik oceny funkcjonowania reformy WPR potwierdził zasadność reform od 1992 r. System kwot mlecznych wygaśnie w 2015 r. W celu zapewnienia kontrolowanego i stopniowego znoszenia kwot są one zwiększane o 1 % każdego roku od 2009 r. do 2013 r., przy zastosowaniu dodatkowego środka (redukcja korekty zawartości tłuszczu), co jeszcze bardziej zwiększa potencjał produkcyjny. W założeniu, jeśli sytuacja będzie rozwijać się korzystnie, stopniowe ograniczanie wielkości kwot do osiągnięcia wartości zerowej w dniu 1 kwietnia 2015 r. powinno zapewnić tzw. „miękkie lądowanie”. Już teraz wartość kwot jest niska lub bliska zero w wielu państwach członkowskich, których produkcja jest niższa od ich kwot. Ponadto, w ramach drugiego filaru WPR, wsparcie dla „restrukturyzacji sektora mleczarskiego” zostało uznane za dodatkowy temat priorytetowy. Pozwala to państwom członkowskim na korzystanie z dodatkowych funduszy pochodzących z modulacji w celu wsparcia producentów mleka w ich przygotowaniach do zniesienia systemu kwot.

Ostatecznie uzgodniono, że Komisja powinna przedstawić dwa sprawozdania rynkowe do grudnia 2010 r. i do grudnia 2012 r., aby sprawdzić, czy byłyby potrzebne dodatkowe środki, aby zapewnić „miękkie lądowanie”, bez kwestionowania stopniowego znoszenia systemu kwot.

3. SYTUACJA NA RYNKU

3.1. Sytuacja na rynku do lipca 2009 r.

Produkcja mleka w UE nie wzrosła w wyniku różnych podwyżek kwot. Szacuje się, że do dnia 31 marca 2009 r. całkowita produkcja mleka wyniosła 4,2 % poniżej całkowitej kwoty. Popyt jednak zmniejszył się zarówno w UE jak i na rynku światowym. Spadek popytu w UE miał wpływ głównie na produkty gatunkowe, takie jak sery, co jest szczególnie ważne, gdyż ponad 40 % mleka w UE jest przetwarzane na ser.

Światowy rynek charakteryzuje się wysokim stopniem zmienności ze względu na fakt, że sprzedawane ilości są niewielkie w stosunku do całkowitej produkcji i konsumpcji. Ceny na rynkach światowych znacznie spadły ze względu na połączenie wzrostu produkcji przez innych dostawców (Nową Zelandię, Australię, Argentynę, Brazylię i do niedawna także Stany Zjednoczone) i spadek globalnego popytu związany z kryzysem gospodarczym.

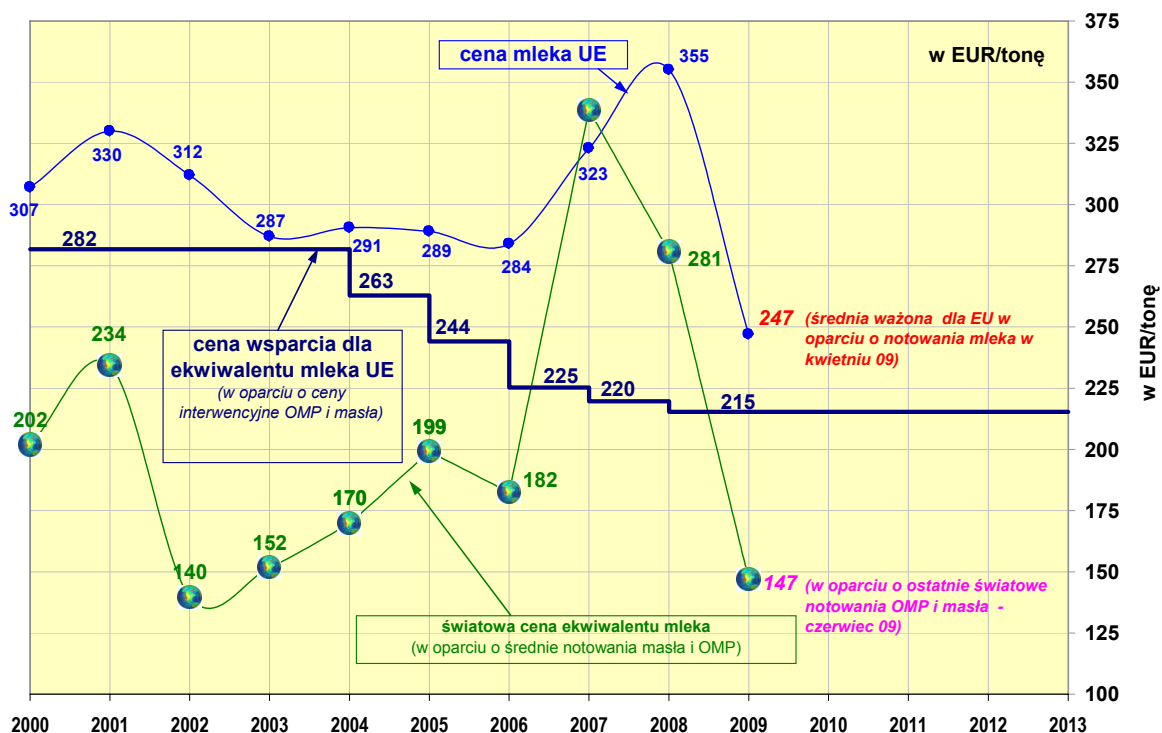
Zmniejszenie popytu w UE i załamanie się cen na rynku światowym miały bezpośredni wpływ na ceny na rynku UE. W rezultacie ceny mleka ewoluowały w kierunku 21c/l, a nawet poniżej tej ceny w niektórych państwach członkowskich (więcej informacji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji).

3.2. Ceny w UE

W 2007 r. ceny na rynku światowym wzrosły znacznie powyżej poziomów cen skupu interwencyjnego w UE i ceny w UE również wzrosły zgodnie z tą tendencją. W drugiej połowie 2008 r. ceny na rynku światowym spadły poniżej poziomów cen skupu interwencyjnego w UE, a zjawisko to zostało jeszcze wzmocnione przez niskie notowania

dolara amerykańskiego, wskutek czego ceny w UE spadły jeszcze bardziej. Komisja zastosowała środki wsparcia, które zapobiegły dalszemu spadkowi cen w UE.

Średnie ceny surowego mleka w UE były zawsze nieco wyższe od cen wsparcia dla ekwiwalentu mleka, zob. wykres poniżej. Zmniejszenie poziomu interwencji miało niewielki wpływ po reformie z 2003 r., a ceny znacznie wzrosły w latach 2007-2008. Obecny niższy popyt spowodował jednak brak równowagi na rynku i ceny mleka spadły do poziomu cen wsparcia dla ekwiwalentu mleka, które są znacznie niższe niż przed reformą z 2003 r.



Przy obecnej średniej cenie mleka w UE na poziomie około 24 c/l i przy znacznych różnicach między poszczególnymi państwami członkowskimi (zob. informacje dotyczące krajowych cen w dokumencie roboczym służb Komisji), rolnicy nadal pokrywają swoje koszty zmienne. W związku z tym, że pasza, nawozy i inne nakłady mogły być zakupione na początku roku, a trawa jest nadal łatwo dostępna w wielu regionach, rolnicy nadal produkują mleko, aby móc zapłacić wyższe koszty stałe, które nie są obecnie pokrywane w przypadku wielu rolników.

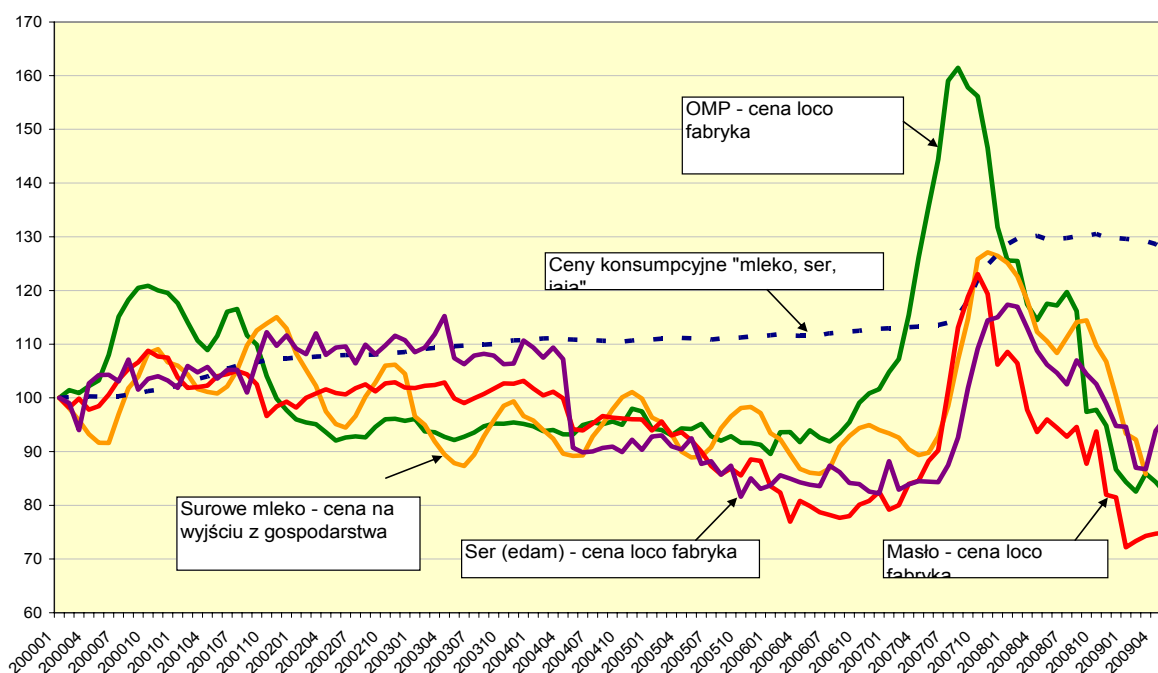
3.3. Ceny konsumpcyjne a ceny dla rolników

Wzrost cen towarów w drugiej połowie 2007 r. spowodował szybki wzrost cen producenta w odniesieniu do mleka i znaczny wzrost cen konsumpcyjnych, które osiągnęły najwyższy poziom wiosną 2008 r. Natomiast wyraźny spadek cen mleka i przetworów mlecznych od końca 2007 r. (-39 % masło, -49 % odtłuszczone mleko w proszku, -18 % ser, -31 % mleko), spowodował jedynie niewielki spadek cen konsumpcyjnych przetworów mlecznych o około 2 %. Brak dostosowania cen konsumpcyjnych do spadku cen loco fabryka jest jeszcze bardziej zaskakujący, gdy analizuje się go w dłuższym okresie: podczas gdy ceny loco fabryka większości przetworów mlecznych w chwili obecnej spadły poniżej poziomów sprzed wzrostu cen, ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych utrzymują się na wysokich poziomach (ponad 14 % w porównaniu z poziomem sprzed wzrostu cen).

Może być wiele powodów, dla których ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych utrzymywały się na stabilnym poziomie, podczas gdy ceny surowego mleka i ceny loco

fabryka spadły, gdyż mleko jest tylko jednym z kosztów składających się na ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych. Niemniej jednak skala, opóźnienie i asymetria korekty w dół cen konsumpcyjnych przetworów mlecznych – co jest szczególnie zauważalne w niektórych państwach członkowskich – wyraźnie pokazuje, że łańcuch dostaw przetworów mlecznych w UE nie funkcjonuje skutecznie. Uniemożliwianie konsumentom korzystania z niższych cen ogranicza rozwój popytu na przetwory mleczne, a tym samym osłabia siłę i tempo ożywienia sektora mleczarskiego. Sytuacja ta również budzi poważne obawy co do podziału wartości dodanej w łańcuchu składającym się z rolników, zakładów przetwórstwa mleka, przemysłu mleczarskiego i detalistów.

Wykres 2 Zmiany indeksu cen na różnych etapach łańcucha dostaw przetworów mlecznych w UE (styczeń 2000=100)



Uwaga: Ceny konsumpcyjne w kategorii „mleko, ser i jaja” nie obejmują cen konsumpcyjnych masła.

Poprawa skuteczności i efektywności łańcucha dostaw przetworów mlecznych wydaje się niezbędna w celu zwiększenia jego konkurencyjności, złagodzenia spadku cen producenta oraz zagwarantowania, że zmiany cen będą odczuwane przez konsumentów końcowych. Będzie to zależęć od rozwiązania niektórych problemów, dotyczących zwłaszcza braku kompleksowych i wiarygodnych danych na temat cen i marż w całym łańcuchu żywnościowym. Większa przejrzystość, lepsze zrozumienie wartości dodanej dystrybucji i mechanizmu przekazywania cen oraz bardziej jasny obraz czynników strukturalnych byłyby pierwszym ważnym etapem przy określaniu właściwych środków, które mogłyby przyczynić się do poprawy skuteczności łańcucha dostaw przetworów mlecznych i zapewnienia uczciwego zysku dla każdego zainteresowanego podmiotu (zob. pkt 10). Mogłoby to z kolei przyczynić się do zwiększenia szans zainteresowanych podmiotów na egzekwowanie lepszej równowagi.

3.4. Rozwój rynku: perspektywa krótko- i średnioterminowa

Perspektywy krótkoterminowe są wciąż zdominowane przez kryzys gospodarczy. Perspektywy dla rynków sera i świeżych przetworów mlecznych o wartości dodanej są zdeterminowane przez ograniczony popyt w UE i na świecie oraz pokazują spadek produkcji w 2009 r. i minimalną poprawę w 2010 r. spowodowaną przez nieznaczny wzrost popytu. W

związku z tym, że w perspektywie krótkoterminowej nie oczekuje się wystarczającego wzrostu cen w UE i na rynku światowym, spodziewane jest dalsze gromadzenie zapasów interwencyjnych masła i OMP w latach 2009 i 2010. Ponadto refundacje wywozowe mogą w chwili obecnej przyczynić się do zrównoważenia rynku UE, chociaż niski światowy popyt oraz silna konkurencja ze strony tańszych eksporterów ograniczają potencjał eksportowy UE.

Średnio- i długoterminowe perspektywy dla rynku mleczarskiego w UE powinny wciąż być pozytywne przy uwzględnieniu żywienia gospodarczego, które ostatecznie nastąpi i które powinno wesprzeć wzrost popytu na przetwory mleczne o wyższej wartości dodanej.

4. STRONA POPYTU

4.1. Działania podjęte przez Komisję: środki wspierania rynku

Komisja szybko zrozumiała powagę sytuacji na rynku mleczarskim, ze względu na spodziewany sezonowy wzrost dostaw mleka w pierwszej połowie roku, i dlatego zdecydowała się na aktywną politykę wsparcia:

a) Pomoc na prywatne przechowywanie masła rozpoczęto na początku stycznia, dwa miesiące wcześniej niż zwykle. Jest ona dostępna do dnia 15 sierpnia, a do dnia 28 czerwca do przechowywania trafiło 105 800 ton, czyli 14 000 ton mniej niż w 2008 r.

b) Refundacje wywozowe zostały reaktywowane w dniu 23 stycznia dla wszystkich przetworów mlecznych do zwykłych miejsc przeznaczenia (w pełnej zgodności z międzynarodowymi zobowiązaniami UE). Od czasu wprowadzenia refundacji UE była w stanie utrzymać wywóz na mniej więcej tym samym poziomie co w poprzednim roku. W czerwcu doszło jednak do gwałtownego spadku zapotrzebowania na świadectwa wywozowe, co może wskazywać na dalsze osłabienie popytu na rynku światowym.

c) Skup interwencyjny rozpoczął się w dniu 1 marca w odniesieniu do masła i OMP:

- zakupiono 81 900 ton masła, czyli około 8 % produkcji masła w okresie od stycznia do czerwca. Powyżej maksymalnej ilości 30 000 ton, dla której zastosowanie ma cena stała, przyjmowano oferty do 99,2 % ustalonej ceny referencyjnej w wysokości 2 218 EUR/t.
- Zakupiono 231 000 ton OMP, czyli około 43,5 % produkcji OMP w okresie od stycznia do czerwca 2009 r. Powyżej maksymalnej ilości 109 000 ton, dla której zastosowanie ma cena stała, przyjmowano oferty do maksymalnej ceny w wysokości 98,9 % ustalonej ceny referencyjnej w wysokości 1 698 EUR/t. Płatności zostały również przyspieszone o 2 do 3 miesięcy.

Zapasy masła w wielkości 81 900 ton odpowiadają 1,1 % produkcji mleka w UE, a zapasy OMP w wielkości 203 000 ton stanowią równowartość 1,8 % produkcji mleka w UE.

4.2. Wpływ na budżet

Szacowany całkowity koszt środków podjętych do tej pory wynosi około 350 mln EUR. Większa część tych wydatków nie została jeszcze zapłacona (np. opóźnienia w wypłacie refundacji po wydaniu świadectw). Szacowany całkowity koszt przewidzianych środków obejmujący przedłużenie interwencji (zob. pkt 5) wynosi jednak ponad 600 mln EUR.

4.3. Inne środki mające na celu wspieranie rynków zbytu produkcji mleka

a) Normy handlowe

Zgodnie z definicjami w prawie wspólnotowym przetwory mleczne (w tym mleko, masło, śmietana, serwatka, jogurt i ser) powinny w 100 % składać się z przetworów mlecznych. Pojawienie się na rynku produktów zastępczych, tzw. „odpowiednika” sera lub lodów, w

których tłuszcz mlekowy zastąpiony jest olejami roślinnymi, jeszcze bardziej ogranicza rynek zbytu przetworów mlecznych.

W odniesieniu do istniejących nazw przetworów mlecznych państwa członkowskie powinny aktywnie podejmować działania w celu egzekwowania definicji przetworów mlecznych, aby zapobiec dalszym szkodom dla rynku mleczarskiego.

b) Inne działania

W odniesieniu do mleka w szkołach związany z nim program został niedawno dostosowany poprzez uproszczenie i rozszerzenie jego zakresu na szkoły średnie oraz poprzez poszerzenie gamy produktów. W odniesieniu do ostatniego punktu trwają dyskusje, w jaki sposób uatrakcyjnić ten program (na przykład poprzez dodanie produktów o 75 % zawartości mleka i 25 % zawartości owoców). W zakresie pomocy dla OMP przeznaczonego na paszę analiza pokazuje, że taka pomoc produkcyjna jest ekonomicznie nieuzasadniona (więcej informacji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji).

5. DALSZE DZIAŁANIA KOMISJI NA RZECZ WSPARCIA PRODUCENTÓW MLEKA I INNYCH ROLNIKÓW

a) Przyspieszone płatności bezpośrednie

Komisja zezwoli państwom członkowskim na wypłacenie do 70 % płatności bezpośrednich od dnia 16 października, zamiast od dnia 1 grudnia. Państwa członkowskie mogą także przyznać pomoc państwa de minimis lub pożyczki na warunkach rynkowych, aby pomóc producentom mleka, którzy mają problemy z płynnością finansową.

b) Promocja

Komisja zaproponuje na posiedzeniu Komitetu Zarządzającego w lipcu dodatkową rundę programów promocji przetworów mlecznych na rynku wewnętrznym – projekt w tej sprawie zostanie przedstawiony państwom członkowskim do dnia 30 września, państwa członkowskie przekażą swoje uwagi Komisji do dnia 15 października, co umożliwi przyjęcie decyzji Komisji przed dniem 15 grudnia (więcej informacji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji).

c) Interwencja

W dniu 13 lipca Komisja przedstawiła wniosek, aby kontynuować interwencyjny skup masła i OMP po sierpniu, na zasadzie tymczasowej w roku 2009/10 i potencjalnie w roku 2010/11.

Zapasy interwencyjne pozostaną w magazynach do czasu aż rynek wewnętrzny lub rynek światowy będzie w stanie je przyjąć bez zakłóceń.

d) Prywatne przechowywanie

Prywatne przechowywanie zostanie przedłużone poza dzień 15 sierpnia.

e) Refundacje

Komisja będzie nadal udzielać refundacji wywozowych w oparciu o obiektywne podstawy, tak długo jak będzie taka potrzeba, uwzględniając trwające negocjacje międzynarodowe.

f) Sprawozdanie kwartalne

Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie na temat rynku mleczarskiego co kwartał.

6. BUDŻET WPR NA 2010 R.

Wstępny projekt budżetu na 2010 r. pozostawia teoretycznie pole manewru w wysokości 1 000 mln EUR dla środków rynkowych i pomocy bezpośredniej, ale 300 mln EUR z tej kwoty musi, zgodnie z należyтым zarządzaniem budżetem, pozostać w ramach podpułapu. Rada i Parlament Europejski przyjmą później w ciągu bieżącego roku ostateczny budżet na 2010 r. oraz decyzję (która wciąż nie została przyjęta) w sprawie finansowania 2 400 mln EUR przewidzianych w Europejskim planie naprawy gospodarczej. Plan naprawy gospodarczej już przewiduje, że należy zarezerwować dodatkowo 420 mln EUR w pozycji 2 w 2010 r. na rozwój obszarów wiejskich, w tym środki na restrukturyzację sektora mleczarskiego.

Możliwość finansowania nowych środków w sektorze mleczarskim z budżetu na 2010 r. wydaje się zatem dość ograniczona. W ramach rocznej procedury budżetowej na jesieni Komisja zbada oczywiście wszelkie konsekwencje dla budżetu na 2010 r. w piśmie korygującym dotyczącym wydatków na rolnictwo. W roku budżetowym 2011, margines swobody jest podobnie ograniczony, głównie ze względu na stopniowe wprowadzanie w UE-12 pomocy bezpośredniej.

7. ŚRODKI MAJĄCE NA CELU OGRANICZENIE PODAŻY

7.1. Zmiany w systemie kwot

Zmiany w systemie kwot byłyby niezgodne z wynikami oceny funkcjonowania reformy WPR, ponieważ kwestie te zostały dogłębnie omówione w trakcie negocjacji, co spowodowało wykluczenie możliwości ograniczenia kwot o 5 % lub zamrożenia podwyższania kwot. Środki tego rodzaju nie miałyby żadnych natychmiastowych skutków, gdyż nie mogłyby być stosowane przed nowym rokiem kwotowym rozpoczynającym się w dniu 1 kwietnia 2010 r. ze względu na uzasadnione oczekiwania producentów.

7.2. Zarządzanie kwotami na poziomie każdego producenta

Pomocniczość jest już w znacznym stopniu wbudowana w system kwot mlecznych, który pozwala państwom członkowskim na zarządzanie krajowymi kwotami w oparciu o obiektywne kryteria i ich specyficzne potrzeby i struktury (zob. dokument roboczy służb Komisji).

W odniesieniu do stosowania kwot na poziomie indywidualnym zgodnie z obecnym prawem wspólnotowym mamy do czynienia z dwoma rodzajami sytuacji:

- 1) Jeżeli krajowe kwoty zostaną przekroczone, państwa członkowskie mogą wykorzystać nadwyżkę składek płaconych przez producentów do finansowania dobrowolnej rezygnacji z produkcji mleka lub rozdzielić ją wśród grup priorytetowych, ale
- 2) Jeżeli krajowe kwoty nie zostaną przekroczone, zaliczki pobrane przez państwa członkowskie są zwracane poszczególnym producentom.

Możliwym rozwiązaniem byłoby tymczasowe umożliwienie państwom członkowskim wykorzystania pobranych zaliczek również w drugim przypadku. Dałoby to państwom członkowskim możliwość hamowania produkcji poprzez karanie producentów, którzy przekraczają kwoty indywidualne, co sprzyjałoby restrukturyzacji w sektorze mleczarskim. Komisja zastanowi się nad najbardziej efektywnym sposobem wdrożenia tego rozwiązania.

7.3. Program uboju krów w UE

Najbardziej bezpośrednim sposobem zmniejszenia podaży jest wyeliminowanie produkcji przed jej rozpoczęciem poprzez zmniejszenie liczby krów (ale niekoniecznie wyeliminowanie

całych stad). Natychmiastowy efekt można jednak osiągnąć wyłącznie poprzez ubój krów przy zastosowaniu dotacji UE. Trudno będzie uzasadnić konieczność wydawania pieniędzy podatników na taki środek. (więcej informacji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji).

8. ŚRODKI WSPIERAJĄCE DOCHODY

8.1. Podwyższenie cen interwencyjnych

Aktualne ceny rynkowe po raz pierwszy od 2003 r. osiągnęły niższy poziom od cen interwencyjnych określonych w Agendzie 2000 i reformie WPR z 2003 r. Niemniej jednak podwyższenie cen interwencyjnych nie jest możliwe. Taka polityka byłaby całkowitym zaprzeczeniem ostatnich 15 lat reform WPR w kierunku orientacji rynkowej oraz zagwarantowania, że obniżone ceny interwencyjne będą działały jak siatka bezpieczeństwa w wyjątkowych okolicznościach, a nie jako stały element rynku. Z całą pewnością nie byłoby to zgodne z oceną funkcjonowania reformy WPR, ponieważ zwiększyłyby wartość kwot, co jest sprzeczne z celem jej ograniczania w miarę zbliżania się do zniesienia systemu kwot.

Ponadto pojawiłby się problem zarówno polityczny jak i praktyczny, gdyż rolnicy otrzymali płatności oddzielone od produkcji (3,5c/kg) na podstawie obniżonych cen interwencyjnych. Kwoty otrzymane w ramach płatności oddzielonych od produkcji nie podlegają zwrotowi, gdyż wielu rolników wycofało się z produkcji mleka między 2004 r., a dniem dzisiejszym, a oprócz tego premia mleczna jest włączona do jednolitej płatności na gospodarstwo.

8.2. Redystrybucja pomocy bezpośredniej - działania wspomagające

Przepisy przewidziane w art. 68 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 pozwalają w pewnym stopniu na redystrybucję płatności bezpośrednich między rolników, sektory i regiony w obrębie danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą ustanowić programy w celu poprawy jakości i wprowadzania do obrotu produktów rolnych oraz poprawy stanu środowiska lub dobrostanu zwierząt. Aby złagodzić konsekwencje stopniowego znoszenia kwot mlecznych, państwa członkowskie mogą ustanowić szczególne środki wsparcia dla zagrożonych obszarów lub zagrożonych rodzajów działalności rolniczej w sektorze mleczarskim.

Państwa członkowskie mają możliwość stosowania środków niezwiązanych z wielkością produkcji (przyznanie nowych uprawnień do systemu płatności jednolitej lub zwiększenie ich wartości) w obszarach objętych restrukturyzacją lub programami rozwoju, aż do poziomu 10 % środków systemu płatności jednolitej i systemu jednolitej płatności obszarowej, czyli około 4 000 mln EUR.

3,5 % w ramach tego limitu 10 % może być związane z wielkością produkcji, co odpowiada około 1 400 mln EUR.

Państwa członkowskie są proszone o podjęcie decyzji w sprawie szczególnych środków wsparcia na 2010 r. do dnia 1 sierpnia 2009 r. Natomiast państwa członkowskie, które chcą zastosować szczególne środki wsparcia od 2011 r., mogą podjąć taką decyzję do dnia 1 sierpnia 2010 r. Wspomniane rozporządzenie Rady zezwala państwom członkowskim na zmianę decyzji przed dniem 1 sierpnia 2011 r. Jeśli pojawiłyby się trudności, można by rozważyć uelastycznienie tych przepisów.

Ocena funkcjonowania reformy WPR rozszerzyła także zakres pomocy państwa dla producentów mleka. W celu uniknięcia zmniejszenia płatności dla rolników bardziej niż to konieczne państwa członkowskie mają możliwość finansowania do 55 %, w ramach limitu 3,5 %, w drodze szczególnych zasad dotyczących pomocy państwa dla producentów mleka.

8.3. Pomoc państwa

W konsekwencji kryzysu finansowego rolnicy napotykać na coraz większe trudności przy uzyskiwaniu kredytów. Tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania przewidują, że pomoc nieprzekraczająca dotacji pieniężnych w wysokości 500 000 EUR może być przyznawana przedsiębiorstwom do dnia 31 grudnia 2010 r., ale w chwili obecnej wykluczają producentów zajmujących się podstawową produkcją rolną. Wszelka pomoc de minimis już otrzymana przez poszczególne przedsiębiorstwa od początku 2008 r. musi zostać odjęta od tej kwoty. Ze względu na wyjątkowe i przejściowe problemy finansowe związane z kryzysem finansowym można przeanalizować ewentualność zmiany zapewniającej podobne możliwości dla rolników, ale na znacznie niższym poziomie w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji w sektorze rolnym.

W tym celu można wprowadzić oddzielną ograniczoną kwotę pomocy poprzez zmianę pkt 4.2.2 tymczasowych ram. Pułap w wysokości 15 000 EUR wydaje się odpowiedni do ograniczenia zakłóceń konkurencji pomiędzy gospodarstwami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich. Beneficjentami tej pomocy mogliby być wszyscy producenci, a nie tylko producenci mleka. Tymczasowe ramy prawne mogłyby zostać zmienione w trybie pilnym, a następnie zatwierdzenia krajowych programów pomocy mogłyby być zgłaszane Komisji na mocy art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu.

(Więcej informacji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji.)

9. RESTRUKTURYZACJA SEKTORA MLECZARSKIEGO

WPR dysponuje wieloma instrumentami przeznaczonymi do wspierania restrukturyzacji sektora mleczarskiego. Państwa członkowskie mogą korzystać z tych instrumentów, jeśli mają takie życzenie.

9.1. Rozwój obszarów wiejskich

Polityka rozwoju obszarów wiejskich nie ma na celu natychmiastowego wspierania dochodów, ale daje możliwości wspierania producentów mleka w celu poprawy ich konkurencyjności oraz utrzymania produkcji mleka w regionach, które tradycyjnie zajmują się produkcją mleka i w których przyczynia się ona do zachowania środowiska naturalnego.

Fundusze rozwoju obszarów wiejskich UE na lata 2007-2013 wynoszą 91,3 mld EUR, a do nich należy dodać około 70 mld EUR krajowej pomocy publicznej. Ocena funkcjonowania reformy WPR oraz pakiet środków naprawczych dodały do tej sumy 4,2 mld EUR przeznaczone na sprostanie nowym wyzwaniom. „Restrukturyzacja sektora mleczarskiego” została uznana za jedno z tych nowych wyzwań.

W ramach rozwoju obszarów wiejskich producenci mleka mogą korzystać z następujących możliwości:

- wsparcia inwestycyjnego, np. w celu poprawy efektywności produkcji mleka lub poprawy dobrostanu zwierząt,
- płatności dla producentów mleka na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- wsparcia dla przyjaznych dla środowiska metod produkcji mleka, np. produkcji ekologicznej, gospodarowania na użytkach zielonych przy ograniczonym zastosowaniu nawozów lub zarządzania wypasem na halach górskich,
- wsparcia dla konkretnych praktyk hodowlanych mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt, np. premie za wypas,

- wsparcia dla dywersyfikacji działalności, np. wsparcia na prowadzenie sklepów w gospodarstwach lub produkcję energii odnawialnej,
- wsparcia dla rolników, którzy chcą wycofać się z działalności w sektorze, w tym możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Ponadto jako dodatkowy element restrukturyzacji sektora mleczarskiego państwa członkowskie mogą promować tworzenie silnych organizacji producentów w sektorze mleczarskim.

9.2. Inne środki restrukturyzacji

Jak wspomniano w pkt 8.2, restrukturyzacja w sektorze mleczarskim może być także wspomagana poprzez przyznawanie szczególnego wsparcia na mocy art. 68. Tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania przewidują na okres do końca 2010 r. dalsze instrumenty pomocy (zwłaszcza dopłaty do oprocentowania pożyczek i gwarancje kredytowe), które mogą być wykorzystane do stymulowania procesu restrukturyzacji. Ponadto, jak wskazano w pkt 7.2, państwa członkowskie mogą wykorzystać nadwyżkę do finansowania dobrowolnej rezygnacji z produkcji mleka lub rozdzielić ją wśród grup priorytetowych.

10. PRZEJRZYSTOŚĆ RYNKU I KONKURENCJA

Powyższa analiza rynku podkreśla obecne obawy dotyczące mechanizmu przekazywania cen i podziału wartości dodanej w łańcuchu dostaw przetworów mlecznych składającym się z producentów, przetwórców i detalistów. Najlepszym sposobem rozwiązania tych problemów byłoby skuteczne i efektywne funkcjonowanie łańcucha dostaw, w szczególności poprzez poprawę przejrzystości rynku i pomoc w jego bardziej sprawiedliwym funkcjonowaniu. Organy ds. konkurencji w UE i na szczeblu krajowym powinny zachować czujność i skutecznie współpracować w celu zapobiegania wszelkim potencjalnym praktykom antykonkurencyjnym, które mogą wpływać na rynki mleczarskie. Rolnicy powinni być aktywnie zachęceni do współpracy w celu poprawy skuteczności swoich działań poprzez zwiększenie efektu skali i zakresu. Może to także przyczynić się do wzmocnienia ich szans na przeciwstawienie się większym przetwórcom i detalistom. Dialog między wszystkimi podmiotami w łańcuchu żywnościowym może być dodatkowo stymulowany poprzez ewentualne przyjęcie ogólnoeuropejskiego kodeksu postępowania zgodnie z zaleceniami Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego. Nie może jednak być miejsca dla środków antykonkurencyjnych, takich jak ustalanie cen i ograniczanie produkcji, które prowadzą do powstania szkodliwych karteli, etykietowania produktów jako krajowe lub wprowadzania wymagań dotyczących pochodzenia krajowego.

10.1. Przejrzystość rynku

Komisja realizuje plan działania zaproponowany w jej komunikacie na temat cen żywności w Europie. Sprawozdanie końcowe obejmujące szczegółową analizę łańcucha żywnościowego w sektorze mleczarskim i w sektorze mięsa wieprzowego przewidziane jest na koniec 2009 r.

Unikając przewidywania jego pełnego zakresu, warto zauważyć, że bardziej przejrzyste informacje na temat cen mogą ułatwić egzekwowanie prawa konkurencji i możliwości dokonywania wyboru przez konsumentów. Można by ustanowić stały ogólnoeuropejski system monitorowania cen żywności, pozwalający na porównywanie informacji dotyczących cen i jakości na poziomie producenta, przetwórcy i detalisty, tak jak przewidziano w planie

działania. Powinien on obejmować wszystkie sektory, a nie tylko sektor mleczarski, i wykorzystywać mechanizmy sprawozdawczości statystycznej stosowane przez Eurostat.

Jednocześnie nie wydaje się przydatne powielanie przesyłania danych na temat cen przez państwa członkowskie do Eurostatu (w zakresie, w jakim obecnie zbierają one takie dane) poprzez tworzenie doraźnych systemów dla sektora mleczarskiego. Państwa członkowskie mogą jednak wzmocnić własne służby statystyczne w celu zbierania bardziej kompletnych danych na wszystkich poziomach łańcucha żywnościowego.

10.2. Konkurencja

Komisja, pod przewodnictwem DG ds. Konkurencji, bada potencjalne antykonkurencyjne praktyki w łańcuchu dostaw żywności, zwłaszcza w sektorze mleczarskim. Polityka konkurencji odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu równych szans i zagwarantowaniu, aby konkurencja w sektorze nie została zakłócona. Jeśli Komisja stwierdzi, że konkurencja nie funkcjonuje, to nie zawaha się podjąć działań wykorzystując wszystkie swoje uprawnienia na mocy Traktatu. Krajowe organy ochrony konkurencji mają podobne uprawnienia i muszą odgrywać równie ważną rolę przy stosowaniu prawa konkurencji ze względu na specyfikę rynków krajowych. Dlatego też współpraca i wymiana najlepszych praktyk między tymi służbami zostaną formalnie wzmocnione poprzez zintensyfikowanie dialogu w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji i dalsze nieformalne rozmowy. Na posiedzeniu na początku lipca podgrupa ds. żywności w Europejskiej Sieci Konkurencji została poproszona o przeprowadzenie przyspieszonego badania rynku mleczarskiego, aby stymulować i koordynować jednocześnie monitorowanie i gromadzenie danych przez krajowe organy ochrony konkurencji. W tym celu zostanie utworzona grupa robocza.

Podmioty rynkowe powinny także dążyć do poprawy efektywności rynku. Wielu producentów mleka jest już zrzeszonych w spółdzielniach przetwórców, które mogą szukać lepszych sposobów na dostosowanie podaży mleka produkowanego przez swoich członków do obecnego i przyszłego popytu. Współpraca między producentami mleka mogłaby również być bardziej skuteczna dzięki tworzeniu organizacji producentów, aby zwiększyć szanse producentów na ustanowienie przeciwwagi dla przetwórców i detalistów.

Organizacje międzybranżowe – z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów w łańcuchu dostaw produktów mleczarskich – mogłyby również sprzyjać konstruktywnemu dialogowi między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami działającymi na rynku mleczarskim. Powyższe inicjatywy podlegają jednak ograniczeniom i warunkom ustanowionym w regułach dotyczących konkurencji mających zastosowanie do sektora rolniczego i zezwolenie na praktyki antykonkurencyjne w jakimkolwiek sektorze byłoby bezprecedensowe i bardzo niewskazane.

W swoim komunikacie na temat monitorowania sprzedaży detalicznej Komisja analizuje również najlepsze praktyki w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie stosunków umownych między dostawcami i detalistami. Powinno to pomóc w określeniu środków w celu poprawy i zapewnienia bardziej przejrzystych warunków umów między np. spółdzielniami rolników i sektorem detalicznym.

Państwa członkowskie mogą korzystać z możliwości w ramach prawa wspólnotowego w celu zachęcania do tworzenia organizacji producentów w sektorze mleczarskim. Kolejnym etapem byłoby przydzielenie konkretnego wsparcia finansowego w celu pokrycia kosztów operacyjnych organizacji producentów lub organizacji marketingowych:

- Na poziomie wspólnotowym konieczne będzie ustanowienie aktu prawnego przez Radę i odblokowanie dodatkowych środków finansowych. Fundusze dla organizacji w sektorach oliwy z oliwek i chmielu były pierwotnie zaczerpnięte z płatności bezpośrednich w tych

sektorach. Istnieje specjalny budżet dla sektora owoców i warzyw, funkcjonujący w ten sposób, że wsparcie dla konkretnego sektora jest wypłacane za pośrednictwem programów operacyjnych organizacji producentów. Obecny zakres takiego wsparcia na mocy przepisów dotyczących dopłat bezpośrednich jest bardzo ograniczony, nawet w ramach szczególnych środków wsparcia, ponieważ wymagają one, aby wsparcie było wypłacane bezpośrednio rolnikom, a nie organizacjom producentów,

- na poziomie krajowym można to zrobić dzięki zezwoleniu na pomoc państwa. Pomoc na rozpoczęcie działalności dla grup producentów w ciągu pierwszych pięciu lat działalności w wysokości w sumie 400 000 EUR jest już dozwolona na mocy rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczącego rolnictwa oraz wytycznych dotyczących pomocy państwa w dziedzinie rolnictwa. Zasady te mogłyby zostać zmienione, aby umożliwić bardziej długoterminową pomoc i/lub przyznawanie wyższych kwot pomocy.

11. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Komisja zobowiązuje się do kontynuowania wspierania producentów mleka i stabilizacji rynku mleczarskiego za pomocą środków, którymi dysponuje.

Katalog środków pokazuje, że państwa członkowskie posiadają znaczną liczbę instrumentów, z których mogą skorzystać w celu złagodzenia sytuacji, aby pomóc w procesie restrukturyzacji i przyczynić się do „miękkiego lądowania” sektora mleczarskiego w perspektywie zniesienia kwot w dniu 1 kwietnia 2015 r.

Rada Europejska poprosiła o przedstawienie możliwości stabilizacji rynku mleczarskiego, przy jednoczesnym poszanowaniu wyników oceny funkcjonowania reformy WPR, a tym samym z wyłączeniem wszelkich zmian polityki dotyczącej w sektorze mleczarskiego z powodu krótkoterminowych trudności.

Kwestionowanie tej polityki spowodowałoby jedynie niepewność, opóźnienie procesu restrukturyzacji i nie przyniosłoby żadnych korzyści producentom mleka, którzy potrzebują jasnych wytycznych do przygotowywania planów na przyszłość. Należy utrzymać stabilny kurs polityczny, mając na względzie długoterminowe perspektywy.