

EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 14

2009

ISSN 1831-0923

CZY INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA  
RYNKIEM MLEKA I PRZETWORÓW  
MLECZNYCH OSIĄGNEŁY  
SWOJE GŁÓWNE CELE?



PL





Sprawozdanie specjalne nr 14 // 2009

# CZY INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA RYNKIEM MLEKĄ I PRZETWORÓW MLECZNYCH OSIĄGNEŁY SWOJE GŁÓWNE CELE?

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi traktatu WE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luksemburg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1  
Faks: +352 4398-46410  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Sprawozdanie specjalne nr 14 // 2009

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.  
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2009

ISBN 978-92-9207-509-5  
doi:10.2865/94522

© Wspólnoty Europejskie, 2009  
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

*Printed in Luxembourg*

# SPIS TREŚCI

## Punkt

### WYKAZ SKRÓTÓW

### GLOSARIUSZ NAJWAŻNIEJSZYCH TERMINÓW ZWIĄZANYCH Z POLITYKĄ W DZIEDZINIE MLECZARSTWA

#### I-IX STRESZCZENIE

#### 1-11 WSTĘP

- 1-2 **RYNEK MLEKA I PRZETWORÓW MLECZNYCH**  
 3 **CELE WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI W DZIEDZINIE MLECZARSTWA**  
 4-5 **INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA**  
 6-11 **WYDATKI BUDŻETOWE**

#### 12-13 CEL KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

#### 14-45 UWAGI

##### 14-21 **CZY OSIĄGNIĘTO RÓWNOWAGĘ RYNKOWĄ?**

- 14-16 SYSTEM KWOT UMOŻLIWIŁ OGRANICZENIE PRODUKCJI MLEKA...  
 17-19 ... ALE NIE WYELIMINOWAŁ NADWYŻEK PRODUKCYJNYCH  
 20-21 WSPARCIE ZBYTU MIAŁO OGRANICZONY WPŁYW NA RÓWNOWAGĘ RYNKOWĄ

##### 22-32 **CZY CENA MLEKA ZOSTAŁA USTABILIZOWANA?**

- 22-27 CENY PRODUCENTA: CENY NOMINALNE STABILNE, SPADEK WARTOŚCI REALNEJ  
 28-32 CENA KONSUMPCYJNA MLEKA MA NIEWIELKI ZWIĄZEK Z CENĄ PRODUCENTA

##### 33-37 **JAKI WPŁYW ZARZĄDZANIE MIAŁO NA DOCHODY PRODUCENTÓW?**

- 33 DOCHODY NETTO PRODUCENTÓW KSZTAŁTUJĄ SIĘ W SPOSÓB ZMIENNY,  
 A DUŻĄ I WCIĄŻ ROSNĄCĄ ICH CZĘŚĆ STANOWIĄ DOPŁATY  
 34-37 RESTRUKTURYZACJA SPOWODOWAŁA ZNACZNE ZMNIJSZENIE LICZBY GOSPODARSTW

##### 38-45 **CZY EUROPEJSKIE PRZETWORY MLECZNE STAŁY SIĘ BARDZIEJ KONKURENCYJNE NA ŚWIATOWYCH RYNKACH?**

- 38-41 EUROPEJSKI WYWÓZ PODSTAWOWYCH PRZETWORÓW MLECZNYCH PRZEJAWIA TENDENCJĘ SPADKOWĄ  
 42-43 UNIA EUROPEJSKA ZNACZĄCO OBNIŻYŁA WSPARCIE DLA WYWOZU PRZETWORÓW MLECZNYCH  
 44-45 BEZ POMOCY BUDŻETOWEJ DOSTĘP DO ŚWIATOWEGO RYNKU JEST UTRUDNIONY

**Punkt****46-62      NAJWAŻNIEJSZE KWESTIE, KTÓRE NALEŻY WZIĄĆ POD UWAGĘ  
W PROCESIE LIBERALIZACJI SEKTORA MLECZARSKIEGO**

**46-51      UWAGA WSTĘPNA: REFORMA Z 2003 R. PRZYGOTOWAŁA GRUNT DO LIKWIDACJI KWOT  
MLECZNYCH**

**52-54      RÓWNOWAGA RYNKU: NIESTABILNOŚĆ RYNKÓW MOŻE SZYBKO DOPROWADZIĆ DO  
PONOWNEGO WYTWORZENIA NADWYŻEK**

**55-59      RESTRUKTURYZACJA PRODUKCJI MLEKA: RYZYKO ZNACZNEGO OBNIŻENIA PRODUKCJI  
NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA ORAZ  
GEOGRAFICZNEJ KONCENTRACJI PRODUKCJI**

**60-62      KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKACH ŚWIATOWYCH: CEL, KTÓRY BĘDZIE MIAŁ ISTOTNY  
WPŁYW ZARÓWNO NA PRODUCENTÓW, JAK I NA PRZETWÓRCÓW**

**63-72      WNIOSKI I ZALECENIA**

**ZAŁĄCZNIK I - PRODUKCJA I SPOŻYCIE MLEKA W UE**

**ZAŁĄCZNIK II - PODSTAWOWE DANE DOTYCZĄCE HODOWLI KRÓW MLECZNYCH W UE**

**ODPOWIEDZI KOMISJI**

# WYKAZ SKRÓTÓW

**COPA-COGECA:** Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych – Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej (*Comité des organisations professionnelles agricoles – Confédération générale de la coopération agricole* (Bruksela))

**EDA:** Europejskie Stowarzyszenie Przetwórców Mleka (*European Dairy Association*) (Bruksela)

**EUROSTAT:** Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich

**FAO:** Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa ONZ (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) (Rzym)

**OECD:** Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Paryż)

**OMP:** odtłuszczone mleko w proszku

**UE:** Unia Europejska

**USDA:** Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (*United States Department of Agriculture*)

**WOR:** wspólna organizacja rynków

**WPR:** wspólna polityka rolna

**WTO:** Światowa Organizacja Handlu (Genewa)

**ZMP:** Centralne biuro informacji o rynku i cenach (*Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH*) (Bonn)



# GLOSARIUSZ NAJWAŻNIEJSZYCH TERMINÓW ZWIĄZANYCH Z POLITYKĄ W DZIEDZINIE MLECZARSTWA

**Ekwiwalent mleka:** ilość mleka wykorzystana do wytworzenia przetworu mlecznego.

**Cena docelowa:** cena ustalona przez Radę i odpowiadająca pożądanemu poziomowi płatności dla producentów. W wyniku reformy WPR z 2003 r. zniesiono cenę docelową mleka i wprowadzono płatność bezpośrednią oddzieloną od produkcji, mającą stanowić wsparcie dochodu producenta.

**Ceny interwencyjne (lub referencyjne)** masła i odtłuszczonego mleka w proszku (OMP): ceny ustalone przez Radę na poziomie 246,39 euro/100 kg masła i 174,69 euro/100 kg OMP, obowiązujące od 1 lipca 2007 r. Agencje interwencyjne mogą interweniować (składowanie w magazynach państwowych) w razie braku równowagi rynkowej, skupując masło i/lub OMP w okresie interwencyjnym (od 1 marca do 31 sierpnia), jeżeli ceny rynkowe spadną poniżej pewnego poziomu (odpowiednio 92% i 100% ceny interwencyjnej masła i OMP). Ceny skupu wynoszą odpowiednio 90% i 100% cen referencyjnych masła i OMP. Interwencja zostaje zawieszona, kiedy ceny wracają do poprzedniego poziomu lub gdy ilość zapasów osiągnie pułap dopuszczony przez Radę (30 000 ton w przypadku masła i 109 000 ton w przypadku OMP). Jednakże Komisja może zezwolić na skup po przekroczeniu tego pułapu, stosując procedurę przetargową.

**Kwota dostaw:** mleko dostarczone przez producentów zatwierdzonym podmiotom skupującym. Zazwyczaj mleko jest skupowane przez mleczarnie.

**Kwota sprzedaży bezpośredniej:** mleko sprzedawane lub bezpośrednio dostarczane przez producentów konsumentom, a także inne przetwory mleczne sprzedawane lub dostarczane przez producentów.

**Reforma z 2003 r.:** reforma WPR przeprowadzona na podstawie porozumienia osiągniętego w Luksemburgu w dniu 26 czerwca 2003 r. Służy ona wzmocnieniu procesu zapoczątkowanego w 1992 r. (reforma McSharry'ego) i potwierdzonego w 1999 r. (w ramach Agendy 2000), którego celem było ograniczenie wsparcia cen oraz zrekompensowanie tego ograniczenia bezpośrednim wsparciem dochodu. W wyniku reformy z 2003 r. oddzielono płatności od ich uwarunkowań, wzmacniając jednocześnie pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

# STRESZCZENIE

## I.

Produkcja mleka ma ogromne znaczenie dla gospodarki rolnej Unii Europejskiej. Ponad milion producentów dostarcza rocznie 148 mln ton mleka o wartości 41 mld euro według cen producenta. Sektor przetwórstwa mleka zatrudnia około 400 000 osób i generuje obroty w wysokości 120 mld euro. Tłuszcz i białko mleka są wykorzystywane do wytwarzania serów, masła i mleka spożywczego.

## II.

UE wprowadziła w dziedzinie mleczarstwa politykę, której podstawowym celem jest zapewnienie równowagi na rynku, stabilizacja cen, zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia producentom oraz zwiększenie ich konkurencyjności. Na wspólną organizację rynku mleka, istniejącą od 1968 r., znaczący wpływ miało ustanowienie kwot mlecznych w 1984 r. Początkiem liberalizacji sektora była reforma z 2003 r., będąca kontynuacją reformy w ramach Agendy 2000 i polegająca na osłabieniu mechanizmu wsparcia cen i wprowadzeniu bezpośredniego wsparcia dochodu. Przegląd WPR dokonany w 2008 r. potwierdził, że liberalizacja sektora mleczarskiego będzie kontynuowana – do 2015 r. planowane jest zniesienie kwot. Wydatki na sektor mleczarski wzrosły z 2 750 mln euro w 2005 r. do około 4 500 mln euro w 2007 r., przy uwzględnieniu szacowanej kwoty pomocy bezpośredniej, która została włączona do jednolitych płatności na gospodarstwo.

## III.

Kontrola Trybunału dotyczyła skuteczności zarządzania przez Komisję rynkiem mleka i przetworów mlecznych w odniesieniu do głównych celów polityki UE w dziedzinie mleczarstwa.

## IV.

Jeśli chodzi o równowagę rynku, Trybunał uznał, że kwoty mleczne stanowiły surowe ograniczenie dla produkcji, ale ich poziom od dłuższego czasu okazywał się zbyt wysoki w stosunku do chłonności rynku. Wspólnota musiała sfinansować nadwyżkę produkcji przetworów mlecznych (masła i mleka w proszku). Przez długi czas wspólnotowe kwoty dostaw były w nieznacznym stopniu przekraczane, ale od 2004 r. stale nie są w pełni wykorzystywane. W roku gospodarczym 2007/2008 wskaźnik niewykorzystania wyniósł 1% całkowitej wysokości kwot 27 państw UE. Obecny system kwot stanowi rzeczywiste ograniczenie produkcji tylko w kilku państwach członkowskich. Środki wsparcia zbytu mające na celu zachęcanie do konsumpcji tłuszczu mleka (masła) i białka mleka (mleka w proszku) na rynku europejskim odegrały niewielką rolę w ciągu kilku ostatnich lat.

## V.

Jeśli chodzi o cel stabilizacji cen, Trybunał ustalił, że w przypadku mleka nominalna cena producenta w latach 1984–2006 uległa niewielkim zmianom w porównaniu z okresem sprzed wprowadzenia kwot. Jednakże według wartości realnych cena producenta obniża się stale od 1984 r. Cena producenta i cena konsumpcyjna mleka nie zmieniają się równolegle, ponieważ podlegają wpływowi różnych parametrów. Od początku 2000 r. do połowy 2007 r. nominalne ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych wzrosły o 17%, natomiast nominalne ceny płacone producentowi spadły o 6%.

## STRESZCZENIE

### VI.

Jeśli chodzi o cel zagwarantowania dochodów producentom, Trybunał odnotował, że dochód producentów mleka nieznacznie przekracza wysokość średniego dochodu z pracy w rolnictwie, który wykazuje tendencję spadkową w wartościach realnych. Środki pomocowe stanowią znaczną i coraz większą część dochodów producentów mleka, choć sytuacja ta znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich. W wyniku restrukturyzacji sektora mleczarskiego oraz stałego zmniejszania się liczby gospodarstw średni statystyczny dochód producentów mleka utrzymuje się na tym samym poziomie. W latach 1995–2007 państwa członkowskie UE-15 straciły połowę swoich gospodarstw mleczarskich – ponad 500 000 producentów zakończyło działalność w tym okresie.

### VII.

W kwestii konkurencyjności Trybunał stwierdził, że udział UE w światowym handlu przetworami mlecznymi zmniejszyła się od 1984 r. Europejskie wparcie wywozu przetworów mlecznych zostało w ciągu ostatnich lat znacząco ograniczone. W rzeczywistości europejscy producenci podstawowych przetworów mlecznych (masła i mleka w proszku) byli konkurencyjni na światowych rynkach tylko wówczas, gdy ceny były wysokie. W pozostałych okresach eksportowali swoje produkty przy wsparciu z budżetu wspólnotowego. Światowe ceny mają mniejszy wpływ na poziom wywozu przetworów o wyższej wartości dodanej, takich jak sery.

### VIII.

W kontekście postępującej liberalizacji europejskiego sektora mleczarskiego Trybunał podkreśla znaczenie trzech następujących czynników, które zasługują na uwagę Komisji i państw członkowskich:

- niestabilność rynków mogąca szybko doprowadzić do ponownego wytworzenia nadwyżek;
- przyspieszenie procesu restrukturyzacji, który stwarza ryzyko geograficznej koncentracji produkcji, ponieważ duża liczba producentów opuszcza obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania;

- kwestia konkurencyjności europejskiego sektora mleczarskiego, która zależy od jego zdolności przystosowania się do światowych oczekiwań pod względem cen i jakości produktów.

### IX.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- należy nadal monitorować zmiany na rynku mleka i przetworów mlecznych, aby liberalizacja sektora nie doprowadziła ponownie do wytworzenia nadwyżek produkcyjnych;
- proces kształtowania się cen w przemyśle spożywczym powinien być regularnie monitorowany przez Komisję. Koncentracja przedsiębiorstw przetwórczych i dystrybucyjnych nie powinna stawiać producentów mleka w pozycji cenobiorców i nie może ograniczać prawa konsumentów końcowych do sprawiedliwego korzystania z obniżek cen;
- należy dogłębnie rozważyć strategię, które umożliwiłyby rozwiązanie specyficznych problemów tych regionów, w których produkcja mleka jest zagrożona, zwłaszcza obszarów górskich, a jednocześnie pozwoliłyby ograniczyć niekorzystny wpływ geograficznej koncentracji produkcji mleka na środowisko naturalne;
- konieczne jest kontynuowanie działań w celu zorientowania produkcji mleka przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb rynku europejskiego, a dodatkowo na produkcję serów i innych przetworów o wysokiej wartości dodanej, które można eksportować na rynek światowy bez wsparcia budżetowego.

# WSTĘP

## RYNEK MLEKA I PRZETWORÓW MLECZNYCH

1. Mleko jest jednym z głównych produktów rolnych Unii Europejskiej: ponad milion gospodarstw produkuje rocznie 148 mln ton mleka o przybliżonej wartości 41 mld euro, co stanowi 14% wartości europejskiej produkcji rolnej (w państwach UE-25 w 2006 r.)<sup>1</sup>. Ponad 60% wołowiny i cielęciny produkowanej w Europie pochodzi z hodowli bydła mlecznego<sup>2</sup>. Unia Europejska jest największym producentem mleka na świecie (27% światowej produkcji). Wyprzedza pod tym względem Indie (20%), USA (16%) i pozostawia daleko w tyle Oceanię (5%)<sup>3</sup>.
  
2. W sektorze przetwórstwa mleka w Europie zatrudnionych jest około 400 000 osób, a całkowity obrót w tym sektorze wynosi 120 mld euro<sup>4</sup>. Mleko surowe dostarczane do mleczarni jest przetwarzane na szeroką gamę produktów do spożycia zarówno przez ludzi, jak i zwierzęta, lub do użytku przemysłowego (**wykres 1** i **załącznik I**). Mleko krowie składa się przede wszystkim z wody, laktozy, tłuszczu i białka. W wyniku oddzielenia tłuszczu od białka uzyskuje się masło oraz mleko odtłuszczone, które służy głównie do produkcji odtłuszczonego mleka w proszku i kazeiny. Sery, świeże przetwory mleczne, mleko zagęszczone oraz mleko pełne w proszku składają się i z tłuszczu, i z białka. Mleko surowe stosuje się głównie do wyrobu serów, a także masła i mleka spożywczego. W 2008 r. do produkcji serów wykorzystano 46% białka i 34% tłuszczu mleka zebranego w UE-27; do produkcji mleka spożywczego zużyto 23% białka i 13% tłuszczu, a na produkcję masła przeznaczono 32% tłuszczu i znikomą ilość białka. Należy mieć na uwadze, że chociaż produkcja masła wymaga większej ilości mleka niż produkcja mleka spożywczego, ta ostatnia jest dla sektora bardziej atrakcyjna, ponieważ pozwala w tym samym stopniu wykorzystać białko mleka i tłuszcz.

<sup>1</sup> Międzynarodowa Federacja Mleczarska, *Production of cow milk* (Produkcja mleka krowiego), 2007, <http://www.fil-idf.org>.  
Komisja Europejska, *L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques 2008* (Rolnictwo w Unii Europejskiej – informacje statystyczne i gospodarcze 2008).

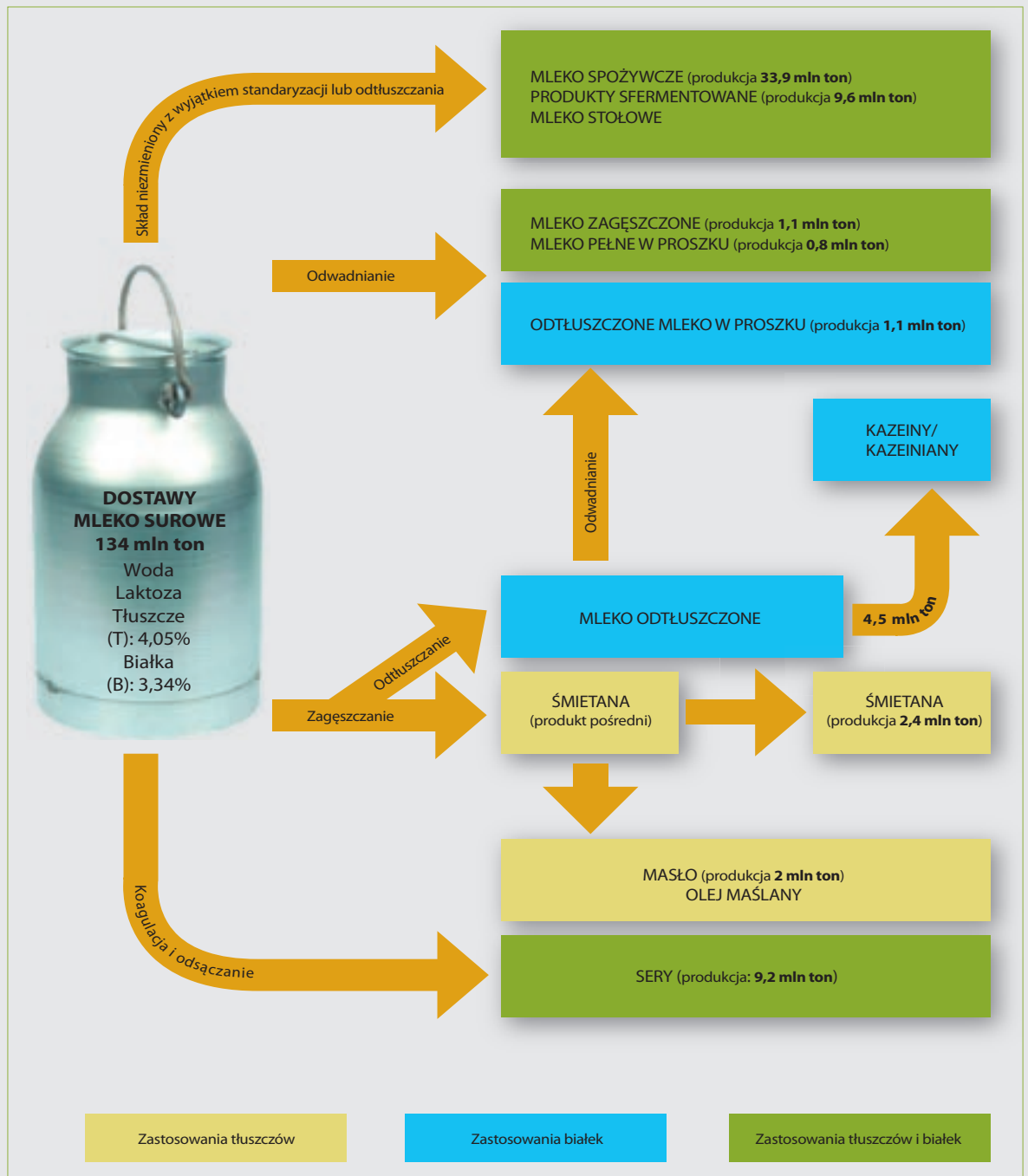
<sup>2</sup> Ernst and Young, *OCM viande bovine. Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine* (WOR wołowiny. Ocena środków rynkowych w sektorze wołowiny), sprawozdanie końcowe, grudzień 2007 r.

<sup>3</sup> Międzynarodowa Federacja Mleczarska, *Production of cow milk* (Produkcja mleka krowiego), 2007, <http://www.fil-idf.org>.

<sup>4</sup> Eurostat, dane za 2006 r.

WYKRES 1

## GŁÓWNE ZASTOSOWANIA MLEKA DOSTARCZANEGO MLECZARNIOM



Źródło: Dane statystyczne ZMP (dla 27 państw UE, 2007).

## CELE WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI W DZIEDZINIE MLECZARSTWA

3. Wspólnotowa polityka w dziedzinie mleczarstwa, podobnie jak inne polityki w sektorze rolnictwa, opiera się na ogólnych celach WPR określonych w artykule 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>5</sup>. Ponieważ trudno jest zrealizować wszystkie te cele jednocześnie, hierarchia priorytetów wyznaczanych dla poszczególnych organizacji rynków może zmieniać się z upływem czasu<sup>6</sup>. Przepisy dotyczące WOR mleka wyraźnie odnoszą się do czterech następujących celów:

- zapewnienie równowagi na rynku mleka. Polega to na dostosowaniu podaży do popytu na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz na ograniczaniu nadwyżek strukturalnych<sup>7</sup>;
- stabilizacja cen mleka i przetworów mlecznych. Stabilność można ocenić na podstawie zmian cen producenta<sup>8</sup>. Zmiany cen konsumpcyjnych odzwierciedlają w pewien sposób oddziaływanie wspólnej organizacji rynku na sytuację konsumentów;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej<sup>9</sup>. Wzrost indywidualnych dochodów można uzyskać poprzez zwiększenie produktywności gospodarstw. Jako że dostosowania strukturalne stanowią integralną część WOR mleka, opracowując politykę rolną, należy wziąć pod uwagę konieczność stopniowego wprowadzania odpowiednich dostosowań<sup>10</sup>;
- poprawa konkurencyjności przetworów mlecznych na rynkach międzynarodowych<sup>11</sup>. Konkurencyjność należy osiągnąć m.in. poprzez dostosowanie cen europejskich do cen na rynku światowym, które są strukturalnie niższe. Cel konkurencyjności stał się jednym z głównych priorytetów działań Komisji od czasu podjęcia w 2003 r. decyzji o ograniczeniu poziomu wsparcia rynku i wprowadzeniu bezpośredniego wsparcia dochodów dla producentów mleka<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Zgodnie z artykułem 33 traktatu WE celami wspólnej polityki rolnej są:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

<sup>6</sup> Trybunał poruszył tę kwestię głównie w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 2/99 dotyczącym skutków reformy WPR dla sektora zbożowego (Dz.U. C 192 z 8.7.1999). Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, instytucje wspólnotowe muszą zapewniać stałą harmonizację konieczną w razie wystąpienia ewentualnych sprzeczności między tymi celami rozpatrywanymi osobno i, w razie potrzeby, nadawać każdemu z nich tymczasowy priorytet w celu dostosowania się do zaistniałych czynników lub warunków ekonomicznych. Orzeczenie Trybunału z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie nr C-31 1/90, Jozef Hierl/Hauptzollamt Regensburg, motyw 13, Zb.Orz. 1992, s. I-02061.

## INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA

4. Wspólna organizacja rynku (WOR) mleka i przetworów mlecznych, wprowadzona w 1968 r., była jedną z pierwszych WOR utworzonych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). WOR podlegała wielu reformom, z których najbardziej radykalna, reforma z 1984 r., polegała na wprowadzeniu kwot mlecznych w celu likwidacji nadwyżek strukturalnych wynikających z braku równowagi między podażą a popytem na mleko i przetwory mleczne<sup>13</sup>. Zgodnie z decyzjami podjętym w ramach Agendy 2000 reforma z 2003 r. zapoczątkowała liberalizację sektora mleczarskiego poprzez ograniczenie wsparcia cen<sup>14</sup> i wprowadzenie bezpośredniego wsparcia dochodu. W 2007 r. w ramach upraszczania przepisów wspólnotowych Rada włączyła regulacje dotyczące sektora mleczarskiego do jednolitej wspólnej organizacji rynku obejmującej całość regulowanej produkcji rolnej<sup>15</sup>.
- 7 Motywy 3 i 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1255/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, s. 48) oraz motywy 19, 36, 43 i 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. L 299 z 16.11.2007, s. 1).
5. Reforma z 2003 r., poza limitami produkcji w postaci kwot, utrzymała większość tradycyjnych instrumentów zarządzania rynkiem w sektorze mleka, tj. wsparcie wewnętrzne, środki ochronne na granicach zewnętrznych i wsparcie wywozu (**ramka 1**).
- 8 Motywy 2, 5, 9 i 25 rozporządzenia (WE) nr 1255/1999 oraz motywy 10, 19, 43 i 60 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.
- 9 Motyw 2 rozporządzenia (WE) nr 1255/1999 oraz motyw 10 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.
- <sup>10</sup> Artykuł 33 ust. 2 lit. b) traktatu WE.
- <sup>11</sup> Motyw 4 rozporządzenia (WE) nr 1255/1999 oraz motyw 16 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.
- <sup>12</sup> Motyw 4 rozporządzenia (WE) nr 1255/1999 oraz motyw 10 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.
- <sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 90 z 1.4.1984, s. 10).
- <sup>14</sup> Mechanizm wsparcia cen został osłabiony poprzez zniesienie ceny docelowej mleka, obniżenie cen interwencyjnych, zwiększenie o 1,5% kwot krajowych oraz stopniowe obniżenie opłat pobieranych od producentów w razie przekroczenia kwot.
- <sup>15</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1234/2007.

## INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA

Przepisy obowiązujące od reformy z 2003 r. przewidują następujące instrumenty zarządzania rynkiem:

- **system kwot mlecznych**, którego stosowanie Rada przedłużyła do 31 marca 2015 r. Zgodnie z tym systemem każde państwo członkowskie otrzymuje krajową kwotę dostaw dla mleka dostarczanego podmiotom skupującym (głównie mleczarniom) oraz krajową kwotę bezpośredniej sprzedaży i zbytu mleka konsumentom oraz dla każdego rodzaju sprzedaży i zbytu innych przetworów mlecznych. Producenci otrzymują indywidualne kwoty dostaw i/lub sprzedaży bezpośredniej, mieszczące się w ramach limitów krajowych. W razie przekroczenia którejkolwiek z kwot krajowych państwo członkowskie jest zobowiązane wnieść opłatę wyrównawczą na rzecz Wspólnoty. Reforma z 2003 r. doprowadziła do zwiększenia krajowych kwot mlecznych o 1,5% (w 11 państwach należących do UE-15), jej celem było również stopniowe obniżenie opłat wyrównawczych do 27,83 euro na 100 kg (w roku kwotowym 2007/2008), czyli obniżenie proporcjonalne do spadku cen interwencyjnych;
- **przechowywanie w magazynach państwowych masła i odtłuszczonego mleka w proszku**, które stanowi instrument interwencji bezpośredniej stosowany w celu utrzymania cen rynkowych na poziomie zbliżonym do poziomu „cen interwencyjnych”. Skup jest jednak ograniczony do pewnego okresu w roku (od 1 marca do 31 sierpnia);
- **dopłaty do prywatnego przechowywania** śmietany i odtłuszczonego mleka w proszku (zniesione w 2007 r.), dotyczące niektórych produktów maślanych i niektórych serów, mające na celu regulację ilości wprowadzanych na rynek;
- **dopłaty do zbytu** na rynku wewnętrznym (głównie dopłaty do odtłuszczonego mleka w proszku przeznaczonego na pasze, dopłaty do przetwarzania odtłuszczonego mleka na kazeinę, dopłaty do wykorzystania masła w produkcji ciast i lodów, dopłaty do dostarczania mleka do szkół). Celem tych dopłat jest zmniejszenie wykorzystania mechanizmu interwencji;
- regulacja handlu zagranicznego za pomocą **wyrównawczych opłat przywozowych**<sup>16</sup> i – jako że ceny europejskie są wyższe niż ceny światowe – **refundacji wywozowych** dla niektórych produktów;
- **wsparcie dochodu producentów mleka w okresie 2004–2007** ( premia mleczna i płatności dodatkowe) mające częściowo zrekomensować spadek cen mleka wynikający z kolejnych obniżek cen interwencyjnych<sup>17</sup>. Od 2007 r. premia mleczna i płatności dodatkowe są obowiązkowo oddzielone od produkcji i wchodzą w zakres płatności jednolitej<sup>18</sup>.

W wyniku przeglądu WPR z 2008 r. dokonano następujących głównych zmian technicznych: kolejne podwyższenie kwot produkcyjnych (zob. pkt 48), zniesienie dopłat do przechowywania sezonowego niektórych serów, zniesienie dopłat do wykorzystania masła w produkcji ciast, umieszczenie środków towarzyszących restrukturyzacji sektora mleczarskiego na liście priorytetów, które państwa członkowskie mogą włączyć do swoich krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz umożliwienie państwom członkowskim przyznawania producentom dopłat specjalnych w wysokości do 3,5% kwoty pomocy bezpośredniej.

<sup>16</sup> Wspólna organizacja rynku mleka i przetworów mlecznych początkowo obejmowała mechanizm opłat przywozowych opartych na „cenie progowej”. System ten został zniesiony w 1995 r. (porozumienia GATT z dnia 15 grudnia 1993 r.) i zastąpiony stałymi opłatami celnymi.

<sup>17</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1), art. 95–97.

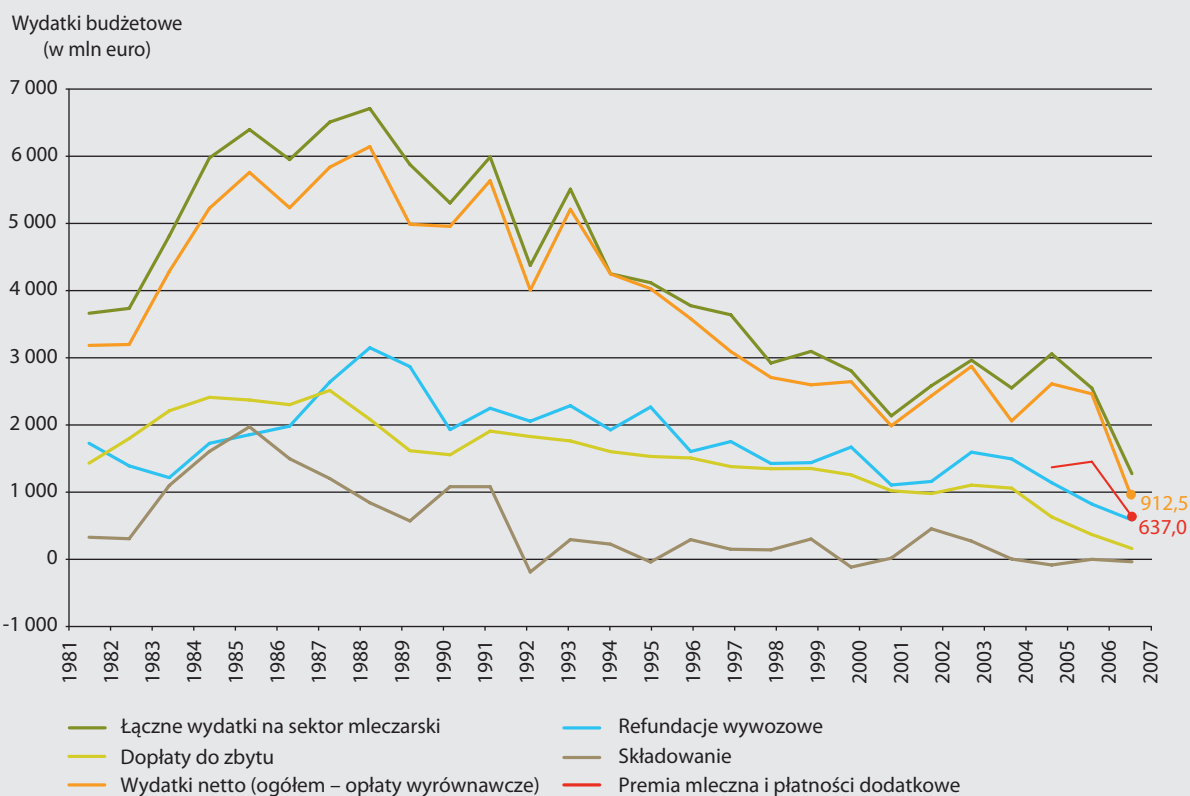
<sup>18</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, art. 47 ust. 2.

## WYDATKI BUDŻETOWE

6. Wydatki budżetowe na wsparcie rynku w sektorze mleka i przetworów mlecznych zmniejszyły się znacznie po wprowadzeniu kwot mlecznych, a jeszcze bardziej obniżyły się w okresie, gdy zmiany cen na rynkach światowych umożliwiły zawieszenie mechanizmu interwencji, dopłat do zbytu oraz refundacji wywozowych (**wykres 2**).

WYKRES 2

### WYDATKI UE NA SEKTOR MLECZARSKI (1981–2007)



Źródło: Komisja Europejska, DG ds. Budżetu i DG AGRI.

- 7.** Reforma z 2003 r. miała wpływ na organizację i interpretację budżetu. Wydatki na wsparcie rynków oddzielono od pomocy bezpośredniej dla rolników w związku ze stopniowym oddzielaniem płatności od produkcji. Środki budżetowe przeznaczone na wydatki w sektorze mleczarskim odzwierciedlają zatem wyłącznie koszty związane ze wsparciem rynku. Premie mleczne i płatności dodatkowe od 2005 r. ujmują się w rozliczeniach jako pomoc bezpośrednią oddzieloną od produkcji w odniesieniu do Danii, Niemiec, Irlandii, Luksemburga i Zjednoczonego Królestwa, od 2006 r. w odniesieniu do Belgii, Hiszpanii, Francji, Finlandii i Włoch, a od 2007 r. w odniesieniu do wszystkich krajów UE-15. W nowych państwach członkowskich<sup>19</sup> pomoc dla producentów mleka była włączona do kwoty ryczałtowej od hektara, wypłacanej według uproszczonego tymczasowego wzorca jednolitej płatności obszarowej. Od roku budżetowego 2008 pomoc bezpośrednia dla producentów mleka jest całkowicie włączona do płatności jednolitej.
- 8.** W 2001 r. Komisja nadal odrzucała koncepcję liberalizacji produkcji mleka według wzoru zastosowanego w sektorze zbożowym, motywując to zbyt wysokimi kosztami budżetowymi<sup>20</sup>. Od tamtego czasu Komisja opowiedziała się jednak po stronie liberalizacji, pomimo związanych z nią kosztów. Dostępne dane potwierdzają, że reorientacja WOR mleka nie przyniosłaby żadnych nowych oszczędności budżetowych, jak objaśniono poniżej.
- 9.** W 2005 r. wydatki netto na sektor mleczny wyniosły ponad 2 750 mln euro, z czego 50% (1 370 mln euro) przeznaczono na premie mleczne i płatności dodatkowe<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Z wyjątkiem Malty i Słowenii, które wybrały opcję zastosowania od 2007 r. zwykłego systemu płatności jednolitej na poziomie regionalnym.

<sup>20</sup> Odpowiedzi Komisji dotyczące sprawozdania specjalnego nr 6/2001 w sprawie kwot mlecznych.

<sup>21</sup> Wydatki z linii budżetowych 050212, 05030216 i 05030217.

**10.** W 2007 r., pomimo rozszerzenia z 2004 r., wydatki netto ujęte w rozliczeniach jako linie budżetowe związane z sektorem mleczarskim wyniosły nie więcej niż 912 mln euro, z czego 637 mln euro przeznaczono na premie mleczne i płatności dodatkowe nieoddzielone od produkcji. W tym samym roku szacowana całkowita wartość premii mlecznych i płatności dodatkowych oddzielonych od produkcji wyniosła 3 600 mln euro. W 2007 r. całkowity koszt sektora mleczarskiego wyniósł zatem dla podatnika ponad 4 500 mln euro, czyli o 64% więcej niż kwota wydatków ujęta w budżecie na 2005 r.<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> W 2004 r. OECD doszła do wniosku, że premia za przetwory mleczne może jedynie obniżyć „dobrobyt” podatników. Zob. *Analysis of the 2003 CAP reform* (Analiza reformy WPR z 2003 r.), OECD, Paryż, 2004 r.

**11.** W 2014 r., kiedy nowe państwa członkowskie otrzymają pełne płatności, same premie mleczne i płatności dodatkowe oddzielone od produkcji mogą wynieść łącznie nawet 4 700 mln euro. Do tej kwoty należy dodać wydatki na interwencje, dopłaty do zbytu lub refundacje wywozowe, jako że te instrumenty rynkowe nie będą jeszcze całkowicie zlikwidowane. Trzeba mieć jednak na uwadze, że przejście do pomocy oddzielonej od produkcji może spowodować zaprzestanie produkcji mleka przez niektórych producentów.

# CEL KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

- 12.** Kontrola dotyczyła skuteczności zarządzania przez Komisję rynkiem mleka i przetworów mlecznych. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się zatem na pytaniu:

## CZY INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA RYNKIEM MLEKA I PRZETWORÓW MLECZNYCH OSIĄGNĘŁY SWOJE GŁÓWNE CELE?

Ściślej mówiąc, kontrolerzy starali się uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy osiągnięto równowagę rynkową?
- Czy cena mleka została ustabilizowana?
- Jaki wpływ zarządzanie miało na dochody producentów?
- Czy europejskie przetwory mleczne stały się bardziej konkurencyjne na światowych rynkach?

Trybunał poruszył także najistotniejsze problemy, jakie należy rozważyć w kontekście liberalizacji rynku, która będzie wymagała m.in. zniesienia systemu kwot.

- 13.** Ustalenia kontroli opierają się na analizie dostępnej dokumentacji oraz na wywiadach przeprowadzonych z różnymi podmiotami działającymi w sektorze. Trybunał zbadał również materiały statystyczne, artykuły, opracowania, sprawozdania z działalności oraz wyniki wcześniejszych ocen i kontroli. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami Komisji (Eurostatu i Dyrekcji C i D w DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich), a kontrole przeprowadzono w siedzibach organów i stowarzyszeń, które działają w sektorze mleczarskim lub posiadają wiedzę specjalistyczną w tej dziedzinie. Celem kontroli było uzupełnienie przeprowadzonych analiz oraz weryfikacja początkowych ustaleń dotyczących sytuacji w sektorze mleczarskim, jego perspektyw oraz zarządzania wspólnym rynkiem mleka<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Kontrole przeprowadzono w następujących organizacjach:

- Europejskie Stowarzyszenie Przetwórców Mleka (EDA), które reprezentuje interesy europejskiej branży mleczarskiej wobec instytucji europejskich, a także wobec organizacji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu czy Komisja Codex Alimentarius;
- COPA-COGECA. Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA) i Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej (COGECA) reprezentują interesy polityczne spółdzielni i rolników europejskich w Unii Europejskiej;
- Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft (Instytut ds. ekonomii branży rolno-spożywczej);
- IFCN (*International Farm Comparison Network* – Międzynarodowa Sieć Porównawcza Gospodarstw Hodowlanych);
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Kontrolerzy uczestniczyli również w dwóch seminariach poświęconych przyszłości sektora mleczarskiego: *International Management Forum Milk* (Międzynarodowe Forum Zarządzania – Mleko) (Ryga) i *World Dairy Summit* (Światowy Szczyt Mleczarski) w 2007 r. (Dublin), a także w spotkaniach informacyjnych i konsultacyjnych organizowanych przez Komisję w ramach „przeгляdu WPR z 2008 r.”.

# UWAGI

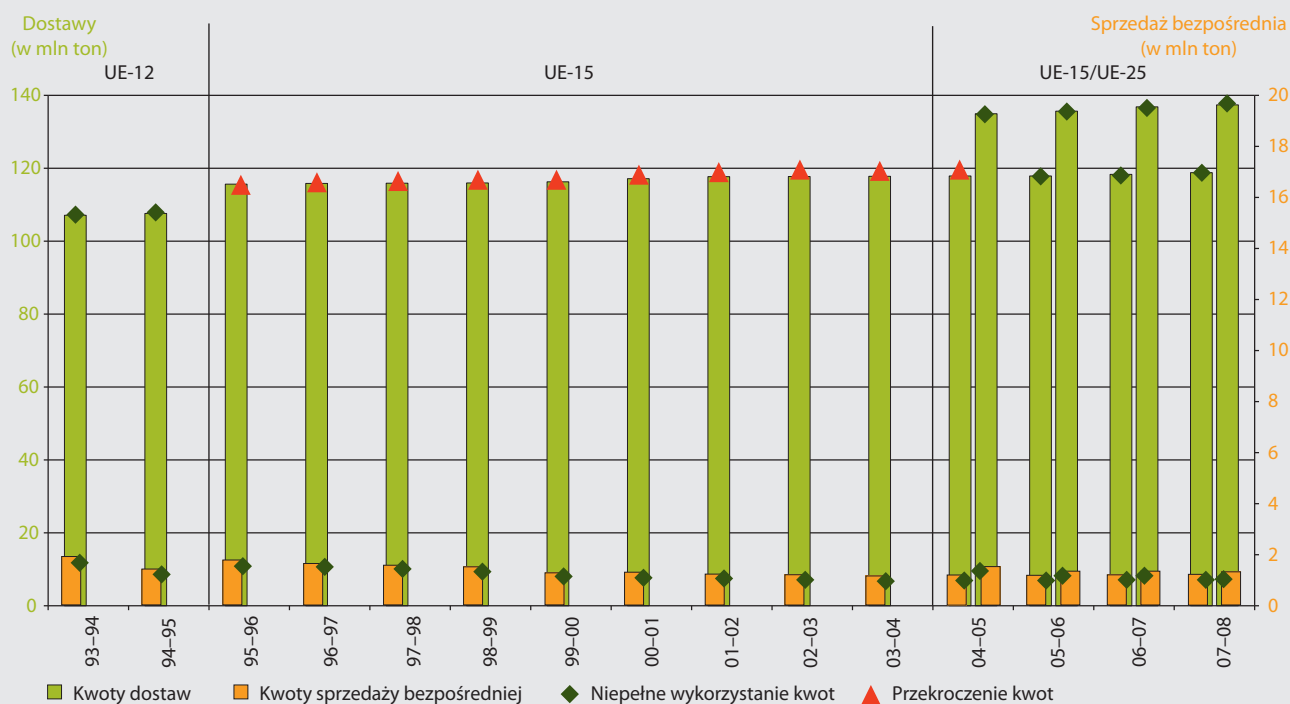
## CZY OSIĄGNIĘTO RÓWNOWAGĘ RYNKOWĄ?

### SYSTEM KWOT UMOŻLIWIŁ OGRANICZENIE PRODUKCJI MLEKA...

14. Od 1984 r. większość państw członkowskich zdołała dość szybko dostosować do przyznaných kwot ilości mleka wprowadzanego do obrotu na swoich terytoriach w formie dostaw lub sprzedaży bezpośredniej. Po pewnych początkowych wahaniach większość przedstawicieli sektora zaakceptowała stosowanie kwot jako skutecznego i politycznie możliwego do przyjęcia instrumentu regulacji produkcji. Od czasu jego wprowadzenia system działa skutecznie pod tym względem, że producenci wspólnotowi zasadniczo przestrzegają ustalonych limitów. Do zaakceptowania systemu bez wątplenia przyczynił się fakt, że limit produkcji określony przez Radę przez długi czas utrzymywał się na poziomie wyższym od wewnętrznego popytu.
  
15. Na **wykresie 3** przedstawiono niedawne zmiany w łącznej wysokości kwot krajowych oraz w ich rzeczywistym wykorzystaniu przez państwa członkowskie. W okresie objętym kontrolą kwoty dostaw były często przekraczane w państwach UE-15, ale skala tego przekroczenia była ograniczona, tj. w latach kwotowych 1995/1996 – 2004/2005 zazwyczaj nie sięgało ono 1%. Natomiast w państwach UE-25 i UE-27 w roku kwotowym 2004/2005 i następných latach wspólnotowe kwoty dostaw nie były w pełni wykorzystywane (**ramka 2**).

WYKRES 3

### WYKORZYSTANIE WSPÓLNOTOWYCH KWOT MLECZNYCH (LATA KWOTOWE 1993/1994 – 2007/2008)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz, o którym mowa w art. 26 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004.

RAMKA 2

### NOWE ZJAWISKO: NIEPEŁNE WYKORZYSTYWANIE WSPÓLNOTOWYCH KWOT MLECZNYCH NA DOSTAWY

Od roku kwotowego 2004/2005 ilości zrealizowanych dostaw, o które przekroczone przyznane kwoty w niektórych państwach członkowskich, przestały rekompensować ilości niewykorzystane w innych państwach. Dla państw UE-25 niewykorzystana ilość netto wyniosła 0,613 mln ton w roku kwotowym 2004/2005 (**0,5%** kwot), 0,524 mln ton w roku kwotowym 2005/2006 (**0,4%** kwot) i 1,919 mln ton w roku kwotowym 2006/2007 (**1,4%** kwot). W roku kwotowym 2007/2008 nie wykorzystano 1,682 mln ton (**1,2%** kwot) w państwach UE-25 i 2,222 mln ton (**1,0%** kwot) w państwach UE-27.

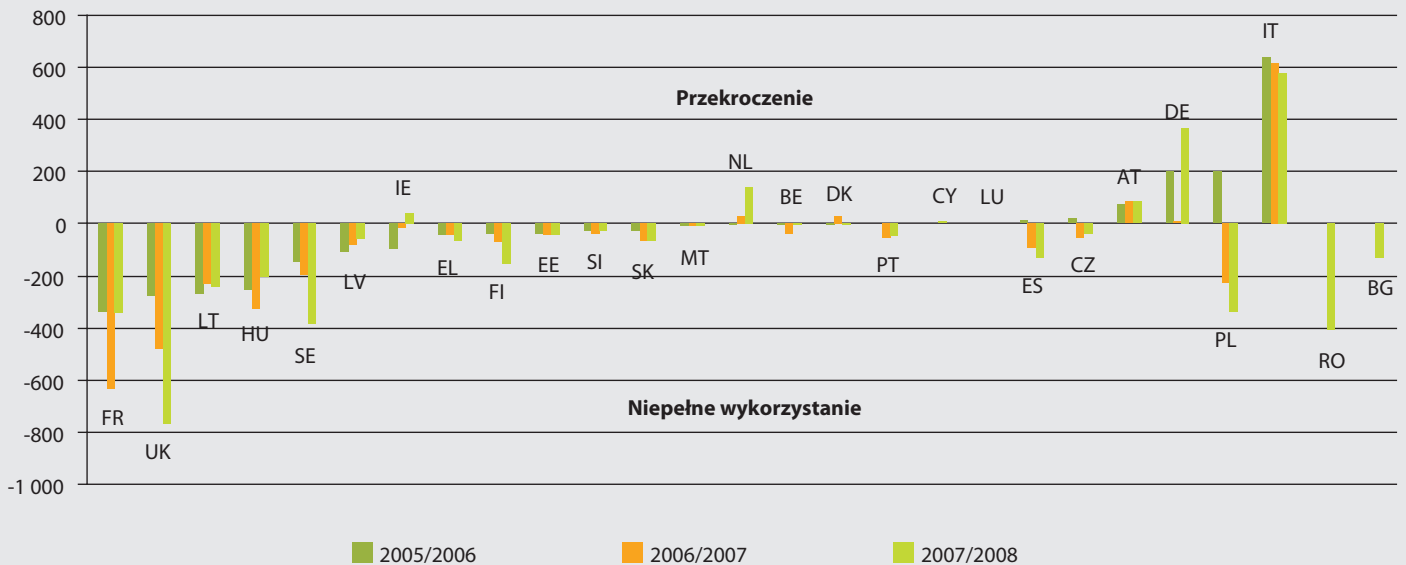
Przyczyny niewykorzystania kwot są oczywiście różne w zależności od specyficznych warunków panujących w poszczególnych państwach. Dotychczas nie przeprowadzono szczegółowego badania wpływu oddzielenia pomocy od produkcji na zaprzestanie produkcji mleka.

16. Na poziomie krajowym można zaobserwować pewne prawidłowości. W ostatnich latach (2002/2003 – 2007/2008) państwami, które najczęściej przekraczały swoje kwoty, były – w kolejności według skali przekroczenia – Włochy, Niemcy, Niderlandy, Austria, Dania<sup>24</sup>, Cypr i Luksemburg. Największy udział w przekroczeniu kwot kilkakrotnie miały Włochy (około 80% w roku kwotowym 2006/2007). Na sytuację we Włoszech od początku wpływał fakt, że krajową kwotę dla tego państwa, podobnie jak dla innych państw członkowskich, ustalono na podstawie ilości produkowanych w przeszłości, które wynosiły mniej niż krajowe spożycie. Produkcję we Włoszech stymuluje pozycja tego kraju jako importera netto mleka i przetworów mlecznych, co wyjaśnia, dlaczego jest on pod ciągłą presją, jeśli chodzi o realizację krajowej kwoty dostaw. Zjednoczone Królestwo, Szwecja i, od niedawna, Francja to państwa członkowskie wykorzystujące coraz mniej przyznaných im kwot (**wykres 4**).

<sup>24</sup> Dania nie wykorzystwała jednak swojej kwoty w roku kwotowym 2007/2008.

WYKRES 4

### WYKORZYSTANIE KRAJOWYCH KWOT MLECZNYCH (DOSTAWY W TYS. TON)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz kwartalny, o którym mowa w art. 26 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004.

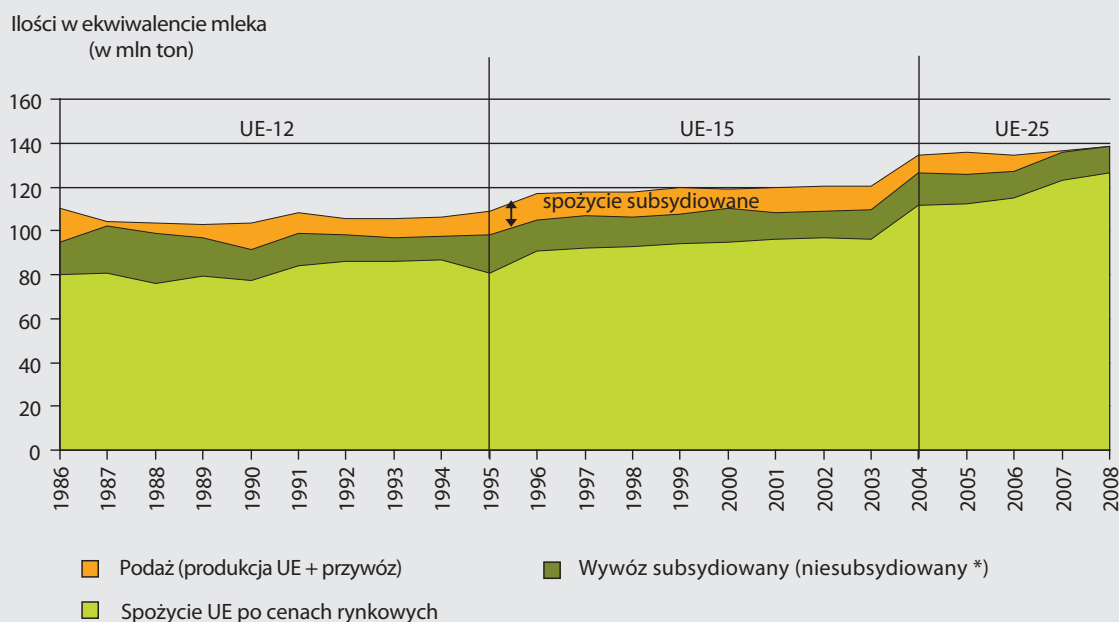
## ... ALE NIE WYELIMINOWAŁ NADWYŻEK PRODUKCYJNYCH

17. Mimo że kwoty mleczne stanowiły ścisłe ograniczenie dla produkcji mleka w Europie, to przez 20 lat konieczne było stosowanie skupu interwencyjnego, subsydiów wywozowych oraz dofinansowania spożycia w celu uregulowania rynku jako całości i zapewnienia zbytu nadwyżek strukturalnych produkcji przemysłowej<sup>25</sup>. W latach 1984–2004 system kwot nie wyeliminował nadwyżek produkcyjnych (**wykres 5**). W ramach systemu kwot duże nadwyżki strukturalne dofinansowywane przez podatników nie były uważane za sprzeczne z dążeniem do uzyskania równowagi rynkowej.

<sup>25</sup> Komisja Europejska, DGVI, *Situation et perspectives du secteur laitier. PAC 2000* (Sytuacja i perspektywy sektora mleczarskiego), dokument roboczy, kwiecień 1997 r. AND-International/ABTQ, *Évaluation de l'OCM "Lait et produits laitiers" et du règlement "Quotas"* (Ocena WOR mleka i przetworów mlecznych oraz realizacji przepisów rozporządzenia w sprawie kwot), sprawozdanie końcowe, marzec 2002 r.

WYKRES 5

### PODAŻ, SPOŻYCIE I SUBSYDIOWANE ILOŚCI PRZETWORÓW MLECZNYCH W EKWIWALENCIE MLEKA (1986–2008)



\* Całkowicie niesubsydiowany wywóz w latach 2006–2008: 16 czerwca 2006 r. zredukowano do zera refundacje wywozowe dla odtłuszczonego mleka w proszku, 26 stycznia 2007 r. – dla mleka zagęszczonego i mleka pełnego w proszku oraz 16 czerwca 2007 r. – dla masła i serów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych ZMP i AND-International.

**18.** W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 6/2001 Trybunał stwierdza, że kwoty ustalono na zbyt wysokim poziomie. Europejscy producenci mleka nadal wytwarzali nadwyżki, ponieważ produkcja nie była dostosowana do poziomu konsumpcji i niesubsydiowanego wywozu. W związku z tym Trybunał zalecał zniesienie systemu kwot<sup>26</sup>. Poziom kwot kilkakrotnie korygowano, aby lepiej dostosować go do popytu, ale korekty te okazały się niewystarczające. W 2002 r. Komisja zaproponowała przedłużenie okresu obowiązywania kwot do 31 marca 2015 r., ponieważ jej zdaniem kwoty pozostaną niezbędne do utrzymania właściwej równowagi rynkowej<sup>27</sup>. Kolejnym argumentem za utrzymaniem kwot był fakt, że dzięki zachowaniu struktur produkcyjnych kwoty pomagają utrzymać rozmieszczenie terytorialne produkcji mleka, zwłaszcza w obszarach wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2001 w sprawie kwot mlecznych (Dz.U. C 305 z 30.10.2001).

<sup>27</sup> Komisja Europejska, *Rapport sur les quotas laitiers* (Sprawozdanie w sprawie kwot mlecznych), dokument roboczy Komisji, SEC(2002) 789 wersja ostateczna z 10.7.2002.

<sup>28</sup> Odpowiedzi Komisji dotyczące sprawozdania specjalnego nr 6/2001 w sprawie kwot mlecznych.

**19.** Od 2004 r., w wyniku reformy z 2003 r., nadwyżki produkcyjne zaczęły się zmniejszać z powodu spadku produkcji mleka w proszku i masła na korzyść produkcji serów i spożycia wewnętrznego, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Niemniej jednak w 2006 r. subsydiowane przetwory mleczne nadal stanowiły 15% europejskiej produkcji mleka, ale poziom pomocy był niższy ze względu na obniżkę cen interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Dopiero w wyniku gwałtownej zwyżki cen światowych pod koniec 2006 r. i w 2007 r. oraz na skutek stałego wzrostu spożycia sera nadwyżki tymczasowo zniknęły, co sprawiło, że dopłaty do zbytu i refundacje wywozowe stały się zbędne.

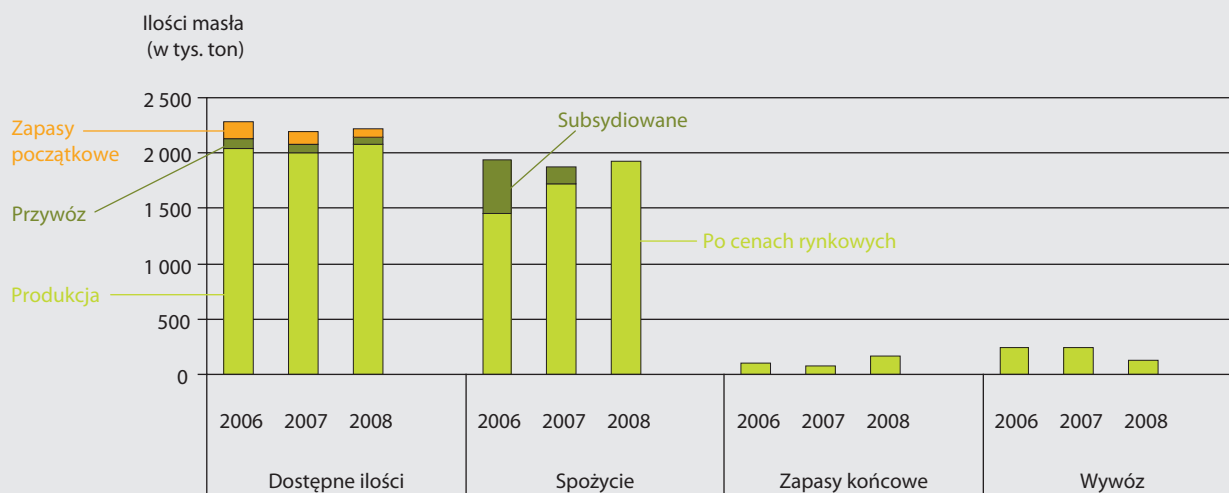
## WSPARCIE ZBYTU MIAŁO OGRANICZONY WPŁYW NA RÓWNOWAGĘ RYNKOWĄ

- 20.** W celu zapewnienia równowagi na rynku mleka oraz stabilizacji cen rynkowych we wspólnej organizacji rynku przewidziano różne środki wsparcia zbytu<sup>29</sup>:
- prywatne przechowywanie śmietany, niektórych produktów maślanych i niektórych serów;
  - dostarczanie mleka do szkół;
  - wykorzystanie mleka w proszku do produkcji pasz;
  - przetwarzanie odtłuszczonego mleka na kazeinę i kazeiniany;
  - wykorzystanie masła do produkcji ciast i lodów.
- 21.** Po zredukowaniu do zera dopłat do zbytu w 2006 i 2007 r. niedawny wzrost wewnętrznego spożycia tłuszczu mleka (masło, **wykres 6**) i białka mleka (odtłuszczone mleko w proszku, **wykres 7**) oznacza, że dodatkowy popyt wygenerowany przez środki wsparcia zbytu miał niewielki wpływ na równowagę rynku. Zwiększenie spożycia po cenach rynkowych zrównoważyło prawie całkowicie (masło) lub w dużym stopniu (mleko w proszku) spadek lub zanik spożycia dofinansowanego.

<sup>29</sup> Motywy 19, 43 i 60 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.

WYKRES 6

### MASŁO: SPOŻYCIE SUBSYDIOWANE W 2006 R. I SPOŻYCIE NIESUBSYDIOWANE W LATACH 2007 I 2008

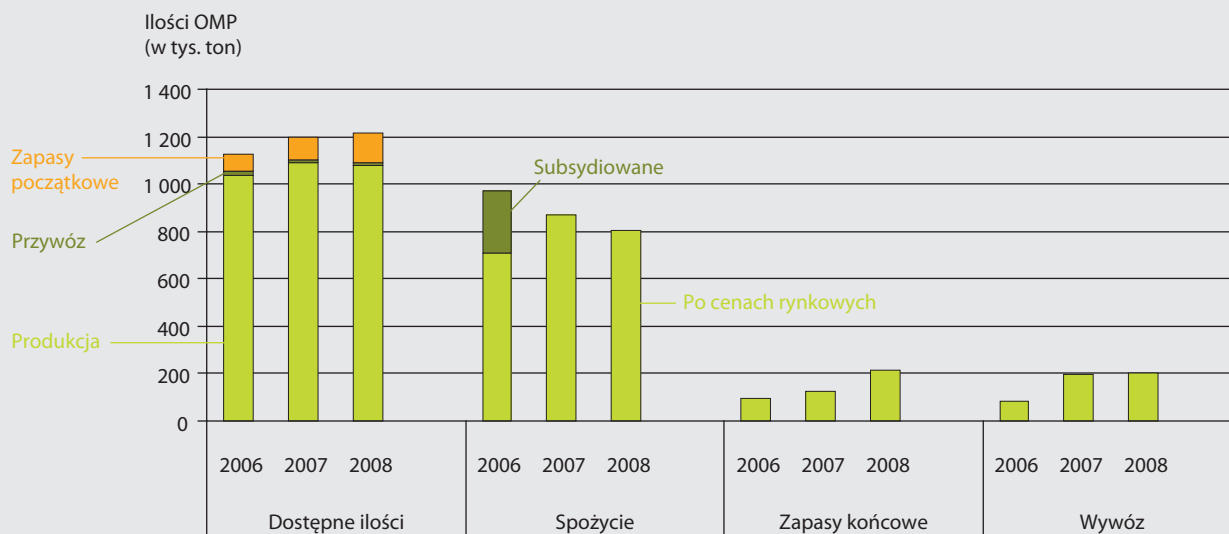


Data zredukowania dopłat do zera: 26 kwietnia 2007 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych ZMP.

WYKRES 7

### OMP: SPOŻYCIE SUBSYDIOWANE W 2006 R. I SPOŻYCIE NIESUBSYDIOWANE W LATACH 2007 I 2008



Data zredukowania dopłat do zera: 26 października 2006 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych ZMP.

## CZY CENA MLEKA ZOSTAŁA USTABILIZOWANA?

### CENY PRODUCENTA: CENY NOMINALNE STABILNE, SPADEK WARTOŚCI REALNEJ<sup>30</sup>

#### KWOTY MLECZNE USTABILIZOWAŁY CENY NOMINALNE

- 22.** Pierwszy etap funkcjonowania WOR mleka doprowadził do niedopuszczalnej sytuacji. Do roku 1984 WOR mleka funkcjonowała jako czynnik sprzyjający inwestycjom, a co za tym idzie, stałemu zwiększaniu produkcji. Producenci wykorzystywali ciągły wzrost cen nominalnych do finansowania rozwoju działalności, do czego zachęcał ich roczny wzrost cen docelowych. Do 1984 r. sytuacja rynkowa zaistniała w wyniku wprowadzenia WOR nie cechowała się ani stabilnością, ani równowagą, ponieważ wzrostowi cen nominalnych producenta towarzyszyła ogromna nadprodukcja. Jednakże dla producentów sytuacja na rynku była przewidywalna, a oczekiwana zmiana cen zawsze oznaczała ich wzrost.
- 23.** Dopiero po wprowadzeniu kwot mlecznych w 1984 r. w zarządzaniu WOR zaczęto uwzględniać jednocześnie cele stabilności i równowagi. System kwot mlecznych ograniczył podaż i umożliwił utrzymanie cen nominalnych na stosunkowo wysokim i stabilnym poziomie<sup>31</sup>. Pomijając wahania sezonowe, ceny surowego mleka w UE w latach 1984–2007 ulegały niewielkim zmianom w porównaniu z okresem sprzed wprowadzenia kwot. Według obliczeń Komisji średnia cena nominalna w 2006 r. wynosiła 29 euro/100 kg; wartości skrajne, na których podstawie wyliczono tę średnią to: 20,1 euro/100 kg na Litwie i 40,4 euro/100 kg na Cyprze<sup>32</sup>.
- 24.** Na **wykresie 8** pokazano zmiany średniej ceny producenta od 1971 r. do ostatnich lat w pięciu krajach będących dużymi producentami mleka<sup>33</sup>. Te państwa członkowskie realizują około 75% (UE-15) lub 65% (UE-25) dostaw mleka.
- 25.** Ogólnie rzecz biorąc, cel stabilizacji cen został zatem osiągnięty po 1984 r. Fakt, że w tym okresie priorytetowy charakter nadano stabilności cen nominalnych, odzwierciedla również prawie całkowita stagnacja ceny docelowej przed jej zniesieniem w 2004 r.

<sup>30</sup> Ceny nominalne lub bieżące: uwzględniające wskaźnik inflacji; ceny realne: pomniejszone o wskaźnik inflacji.

<sup>31</sup> Wahania cen mają tendencję do zmniejszania się w systemie regulowanym kwotami: zob. w szczególności Boussard, J.M., *Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets* (Instrumenty zarządzania ryzykiem cenowym w rolnictwie i na innych niestabilnych rynkach), *FEA Thursday seminar*, São Paulo, październik 2003.

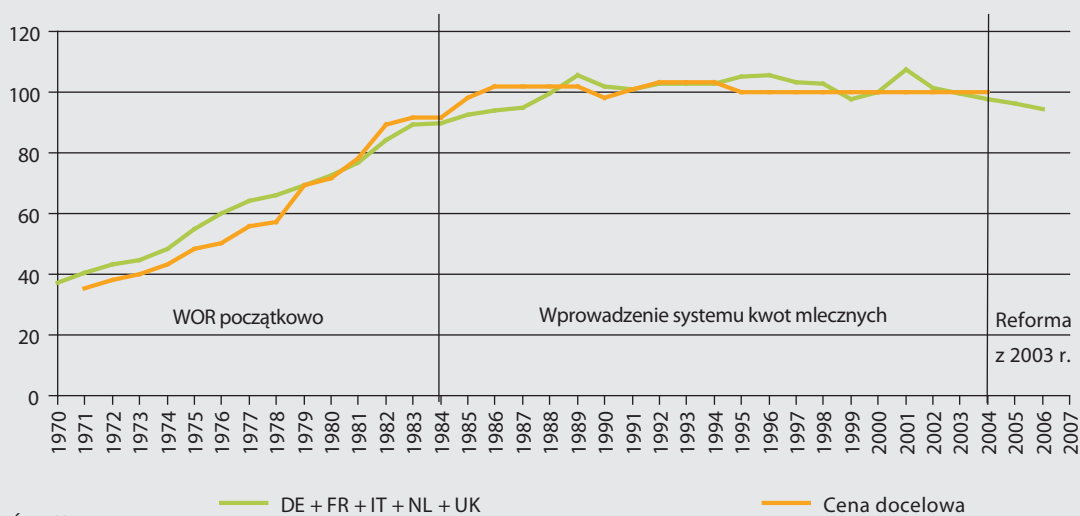
<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Statistiques du Comité de gestion du lait* (Dane statystyczne Komitetu Zarządzającego ds. Mleka i Przetworów Mlecznych), dane przekazane przez państwa członkowskie (22 stycznia 2009 r.).

<sup>33</sup> Biorąc pod uwagę, że krótkoterminowe fluktuacje cen odzwierciedlają sezonowe zmiany w produkcji mleka, jako wskaźnik stabilności w państwach członkowskich wykorzystywana jest zmiana średniej rocznej ceny producenta. Jednakże ceny w wartościach bezwzględnych przekazywane Eurostatowi przez państwa członkowskie są mniej lub bardziej wiarygodne i nie pozwalają obliczyć średniej ważonej ceny, która byłaby reprezentatywna pod względem statystycznym. Dlatego też zmiany cen w UE przedstawiono tu w sposób uogólniony, ważąc wskaźniki państw członkowskich, które są największymi producentami mleka.

WYKRES 8

### NOMINALNA CENA MLEKA W NIEMCZECH, FRANCJI, WE WŁOSZACH, W NIDERLANDACH I ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE (1971-2007) (Średnie roczne ważone wskaźniki)

Wskaźnik nominalnych cen mleka  
2000=100

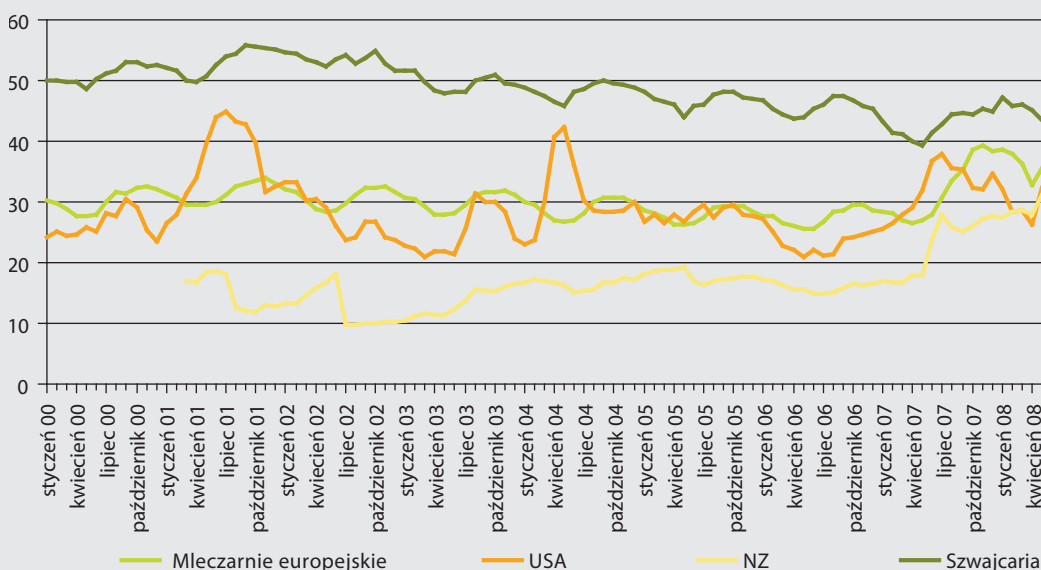


Źródło: Eurostat.

WYKRES 9

### CENA NOMINALNA PŁACONA PRODUCENTOM MLEKA W EUROPIE, STANACH ZJEDNOCZONYCH I NOWEJ ZELANDII (2000-2008)

Cena mleka płacona producentowi  
(w EUR/100 kg)



Źródła: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych pochodzących z informatora mleczarskiego, LTO Nederland (Land- en Tuinbouworganisatie Nederland) i departamentu obserwacji rynku w szwajcarskim Urzędzie Federalnym ds. Rolnictwa.

26. Europejscy producenci mleka zazwyczaj uzyskują wyższe ceny niż producenci w Nowej Zelandii, lecz niższe niż producenci szwajcarscy. Ceny europejskie są dość zbliżone do cen notowanych w Stanach Zjednoczonych, ale charakteryzują się większą stabilnością (**wykres 9**)

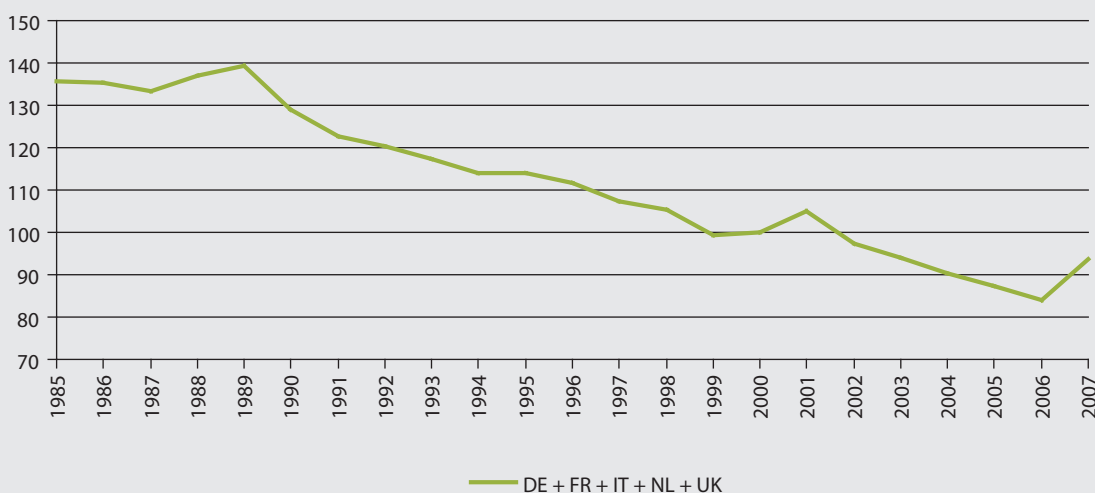
#### W WARTOŚCIACH REALNYCH CENA PRODUCENTA STAŁE SPADAŁA

27. Nieprzerwany wzrost cen mleka w latach 70. i później, do 1984 r., miał miejsce w warunkach powszechnej inflacji. W okresie po wprowadzeniu systemu kwot fakt, że nominalne ceny producenta zostały utrzymane na stałym poziomie, przysłonił sytuację rzeczywistą, czyli znaczny spadek cen realnych. Przez długi czas producenci mleka nie korzystali tak naprawdę ze stałych cen według wartości realnych. **Wykres 10** przedstawia ten spadek za pomocą wskaźnika deflacji cen.

WYKRES 10

#### DEFLACJA CENY MLEKA PŁACONEJ PRODUCENTOM W NIEMCZECH, WE FRANCJI, WŁOSZECH, W NIDERLANDACH I ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE (1985–2007) (Średnie roczne ważone wskaźników deflacji)

Wskaźnik deflacji cen mleka  
2000=100



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu.

## CENA KONSUMPCYJNA MLEKA MA NIEWIELKI ZWIĄZEK Z CENĄ PRODUCENTA

- 28.** Między ceną mleka płaconą przez konsumenta a ceną uzyskiwaną przez producenta istnieje niewielki związek. Wykazała to Komisja w swoim badaniu, według którego od początku 2000 r. do połowy 2007 r. nominalne ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych wzrosły o 17%, podczas gdy ceny nominalne uzyskiwane przez producenta spadły o 6%<sup>34</sup>.
- 29.** Dane Eurostatu potwierdzają, że ceny konsumpcyjne zazwyczaj kształtują się w inny sposób niż ceny producenta<sup>35</sup>. W latach 1996–2000 opracowany przez Eurostat wskaźnik cen konsumpcyjnych obejmujący mleko, sery i jaja pozostawał praktycznie niezmienny (**wykres 11**), natomiast wskaźnik cen płaconych producentom mleka obniżał się, by następnie wzrosnąć (**wykres 8**). W latach 2000–2007 ceny konsumpcyjne wzrosły w sposób prawie linearny o około 15%. W tym samym okresie wskaźnik cen producenta przez kolejne pięć lat wykazywał spadek, a następnie wzrost.
- 30.** W sektorze mleczarskim, podobnie jak w całym łańcuchu dostaw żywności<sup>36</sup>, kształtowanie się cen konsumpcyjnych jest procesem złożonym. Podczas gdy ceny płacone producentom przez mleczarnie ściśle dostosowują się do zmian na rynku międzynarodowym, na ceny konsumpcyjne wpływają nie tylko koszty surowców, lecz także inne parametry, takie jak koszty energii czy pracy. Surowiec, czyli mleko, w rzeczywistości ma stosunkowo niewielki wpływ na ceny konsumenta przetworów mlecznych – od 30 do 50%, w zależności od produktu<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs* (Skutki zmian cen produktów rolnych dla konsumentów), dokument CM/WM/PB D(2007) 34703 z 13.11.2007 r.

<sup>35</sup> Danych nie da się porównać w sposób idealny: na **wykresie 8** przedstawiono w zarysie zmiany cen producenta w pięciu krajach będących największymi producentami mleka w UE-15. **Wykres 11**, pomijając fakt, że zawiera także dane dotyczące jaj, przedstawia wielkość spożycia w całej populacji UE. Liczebność i struktura tej populacji uległy znacznym zmianom w okresie objętym kontrolą.

<sup>36</sup> Łańcuch dostaw żywności obejmuje trzy sektory gospodarki: rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy oraz sektor dystrybucji.

<sup>37</sup> Według badania przeprowadzonego w Belgii wartość rolnicza w przypadku przetworów mlecznych stanowi zaledwie 30–40% ceny konsumenta. *Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait* (Niedawne zmiany cen i kosztów w sektorze mleczarskim), Service public fédéral Économie, Bruksela, 2008. Według innych źródeł odsetek ten wynosi około 50% w przypadku serów typu gouda czy cheddar (zob. w szczególności Komisja Europejska, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, s. 22).

- 31.** Inną cechą charakterystyczną europejskiego sektora mleczarskiego jest silna koncentracja przedsiębiorstw przetwórczych i dystrybucyjnych<sup>38</sup>, która może dawać im znaczną przewagę w ustalaniu cen. W komunikacie dotyczącym cen artykułów spożywczych<sup>39</sup> Komisja zwraca uwagę na zjawisko konsolidacji w łańcuchu dostaw żywności, mające wpływ szczególnie na przetwory mleczne. Komisja stwierdza, że: „organy ds. konkurencji muszą dbać o to, aby obecny proces konsolidacji nie doprowadził do pogorszenia warunków w zakresie konkurencji na lokalnych rynkach wyższego i niższego szczebla, ze szkodą dla konsumentów i przedsiębiorców”.
- 32.** Nowa Zelandia i Australia rozpoczęły liberalizację swoich sektorów mleczarskich odpowiednio w 1985 i 2000 r. W wyniku deregulacji w Nowej Zelandii nastąpił znaczny wzrost cen konsumpcyjnych, a w Australii – bardzo niewielki ich spadek<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Łączny obrót 15 największych europejskich dystrybutorów stanowi około 77% obrotu na europejskim rynku żywności. Źródło: Komisja Europejska, *Développement rural dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques – Rapport 2008*.

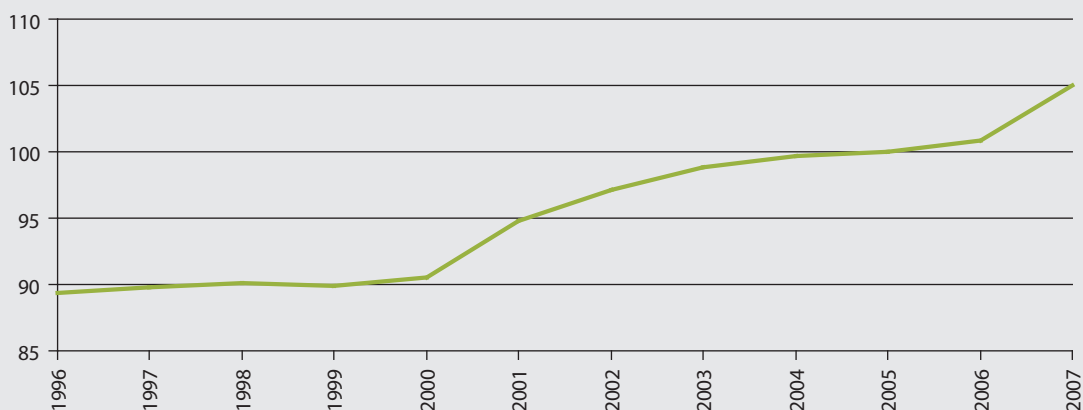
<sup>39</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ceny żywności w Europie*, COM(2008) 821 wersja ostateczna z 9.12.2008.

<sup>40</sup> Gouin, D-M., *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent* (Zarządzanie podażą w sektorze mleczarskim jako nadal odpowiednia metoda regulacji rynku), Uniwersytet Laval, maj 2006.

## WYKRES 11

## RYNEK EUROPEJSKI: ZHARMONIZOWANY WSKAŹNIK NOMINALNYCH KONSUMPCYJNYCH CEN MLEKA, SERÓW I JAJ (1996–2007)

Wskaźnik cen konsumpcyjnych  
mleka, serów i jaj  
2005 = 100



Źródło: Eurostat, artykuł spożywczy F 0114; zakres geograficzny UE (UE-12 1994, UE-15 2004, UE-25 2006, UE-27).

## JAKI WPŁYW ZARZĄDZANIE MIAŁO NA DOCHODY PRODUCENTÓW?

### DOCHODY NETTO PRODUCENTÓW KSZTAŁTUJĄ SIĘ W SPOSÓB ZMIENNY, A DUŻĄ I WCIAŻ ROSNĄCĄ ICH CZĘŚĆ STANOWIĄ DOPŁATY

**33.** Średni dochód netto przedsiębiorstw rolniczych w wartościach realnych ma tendencję spadkową (**wykres 12**). Według cen bieżących dochody wyspecjalizowanych gospodarstw mleczarskich utrzymują się średnio na wyższym poziomie niż dochody wszystkich rolników, jak wynika z informacji zebranych przez Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (FADN)<sup>41</sup>. Dochód netto według cen bieżących uzyskiwany przez przedsiębiorstwa rolnicze specjalizujące się w produkcji mleka<sup>42</sup> zmieniał się w takim samym tempie, jak dochód wszystkich przedsiębiorstw rolniczych w okresie 1989–2006 (**wykres 13**). Przyczyny zmian dochodu gospodarstw mleczarskich są różne:

- reorganizacja sektora: w ostatnich latach liczba producentów spadła o ponad 50% (zob. pkt 34);
- wzrost wielkości gospodarstw i stały wzrost produktywności: wydajni producenci mleka rekompensują spadek cen poprzez ciągłe zwiększanie produkcji;
- większa ilość dopłat (premie mleczne, płatność jednolita, pomoc na rozwój obszarów wiejskich). Według danych FADN mleko stanowi źródło około 60% dochodów wyspecjalizowanych gospodarstw mleczarskich, ale odsetek ten spada. FADN podaje również, że odsetek dopłat<sup>43</sup> w dochodzie brutto gospodarstwa różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Odsetek ten wzrósł znacznie w latach 2000–2006, ale w różnym stopniu, w zależności od państwa członkowskiego (**tabela 1**).

<sup>41</sup> Dane pochodzące z FADN nie są jednak reprezentatywne dla całego sektora, ponieważ w systemie tym zarejestrowanych jest tylko 60% (w UE-15) lub 25% (w UE-25) wyspecjalizowanych gospodarstw mleczarskich posiadających co najmniej jedną krowę mleczną. W 2006 r. wyspecjalizowane gospodarstwa mleczarskie zarejestrowane w FADN stanowiły 78% wyspecjalizowanych gospodarstw mleczarskich UE-25 (na podstawie badania struktury gospodarstw z 2007 r., przeprowadzonego przez Eurostat).

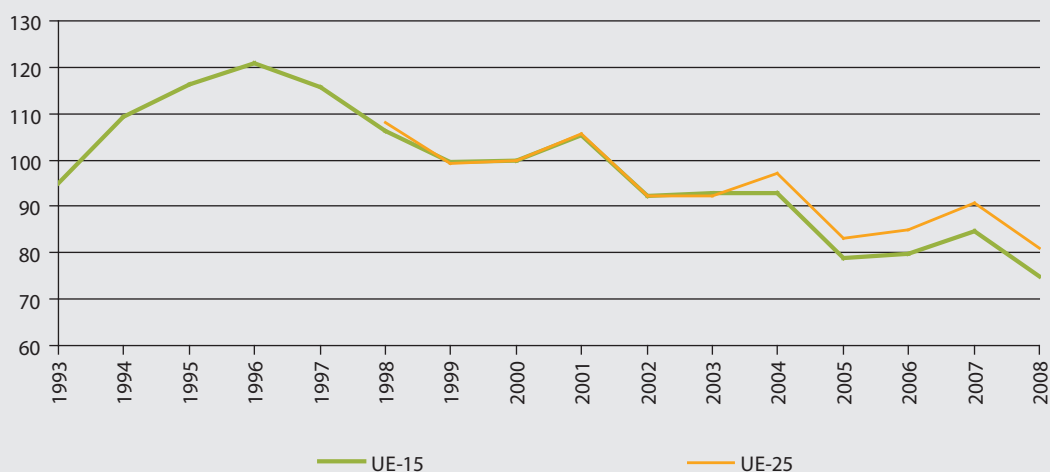
<sup>42</sup> FADN, OTEX 41 (bydło – mleko). Zob. też Komisja Europejska, DG AGRI G3, *Milk margins in the European Union* (Marże w mleczarstwie w Unii Europejskiej), 2004.

<sup>43</sup> Pomoc zarejestrowana w systemie FADN w zmiennej SE 605 obejmuje wszystkie rodzaje subsydiów – europejskich i krajowych, w ramach pierwszego i drugiego filaru WPR, oddzielonych i nieoddzielonych od produkcji – z wyjątkiem dopłat do inwestycji.

WYKRES 12

### ZMIANY DOCHODU ROLNICZEGO NETTO W CENACH REALNYCH (WSZYSTKIE RODZAJE PRODUKCJI, 1993-2008)

Zmiany dochodu rolniczego netto  
Wskaźnik 100 = 2000

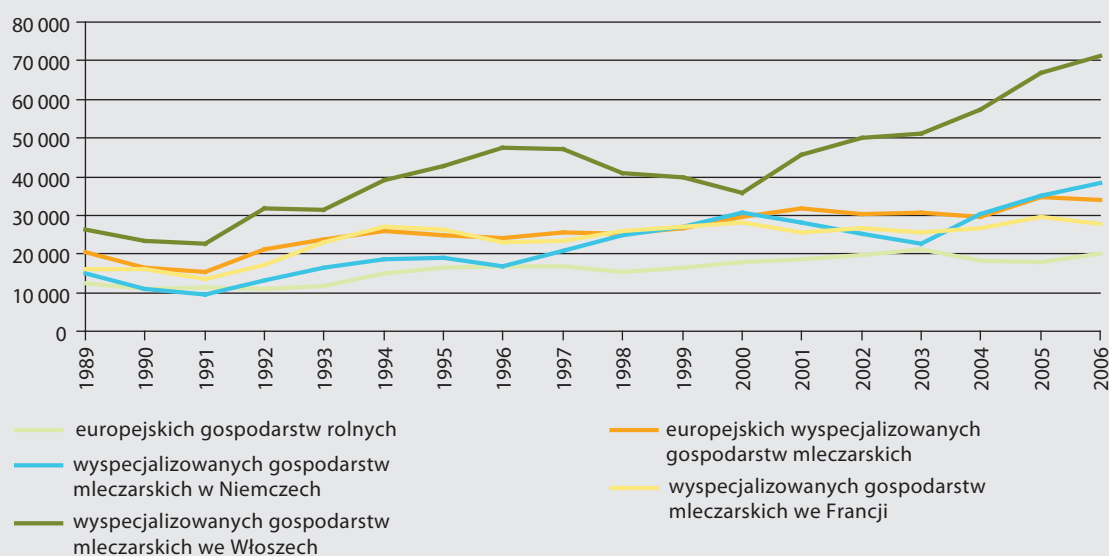


Źródło: Eurostat, Rachunki gospodarcze dla rolnictwa – Dochód rolniczy (wskaźnik C, dochody netto przedsiębiorstw rolniczych).

WYKRES 13

### ZMIANY DOCHODU NETTO WYSPECJALIZOWANYCH GOSPODARSTW MLECZARSKICH W CENACH BIEŻĄCYCH (1989-2006)

Średni dochód netto  
(w euro)



Źródło: Baza danych FADN: dochód rodziny netto (SE 420) w wyspecjalizowanych gospodarstwach mleczarskich.

TABELA 1

### ODSETEK DOPLĄT W DOCHODZIE BRUTTO GOSPODARSTW MLECZARSKICH PRZED OPODATKOWANIEM I OPŁATAMI (2000, 2004 I 2006)

	2000	2004	2006
<b>Belgia</b>	11%	19%	28%
<b>Republika Czeska</b>		44%	60%
<b>Dania</b>	18%	28%	31%
<b>Niemcy</b>	18%	31%	36%
<b>Grecja</b>	14%		46%
<b>Hiszpania</b>	5%	12%	17%
<b>Estonia</b>		32%	43%
<b>Francja</b>	22%	33%	40%
<b>Węgry</b>		42%	41%
<b>Irlandia</b>	15%	22%	36%
<b>Włochy</b>	10%	11%	16%
<b>Litwa</b>		35%	37%
<b>Luksemburg</b>	31%	43%	46%
<b>Łotwa</b>		58%	63%
<b>Niderlandy</b>	4%	12%	23%
<b>Austria</b>	32%	44%	42%
<b>Polska</b>		22%	35%
<b>Portugalia</b>	18%	27%	37%
<b>Finlandia</b>	72%	73%	77%
<b>Szwecja</b>	36%	41%	56%
<b>Słowacja</b>		43%	65%
<b>Słowenia</b>		37%	37%
<b>Zjednoczone Królestwo</b>	16%	23%	34%

Źródło: FADN, dochód brutto gospodarstwa przed opodatkowaniem, opłatami i VAT = dochód brutto gospodarstwa (SE 410) – bilans bieżących dopłat rolnych i podatków (SE 600) + całość dopłat rolnych (SE 605).

## RESTRUKTURYZACJA SPOWODOWAŁA ZNACZNE ZMNIĘSZENIE LICZBY GOSPODARSTW

- 34.** Cel, jakim było zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia producentom mleka, zwłaszcza poprzez podniesienie ich dochodów indywidualnych, został osiągnięty głównie dzięki zwiększeniu produktywności gospodarstw. W wyniku restrukturyzacji sektora mleczarskiego oraz stałego zmniejszania się liczby gospodarstw średni dochód producentów mleka utrzymuje się na tym samym poziomie, a nawet wzrasta. W latach 1995–2007 państwa UE-15 straciły połowę swoich gospodarstw mleczarskich – innymi słowy ponad 500 000 producentów zakończyło działalność w tym okresie. Skutki restrukturyzacji są szczególnie widoczne w Danii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech i w Portugalii.
- 35.** We wszystkich państwach członkowskich restrukturyzacja sektora przekłada się na stały wzrost średniej wielkości gospodarstw, średnich kwot dostaw oraz wydajności stada (*załącznik II*).
- 36.** Między państwami członkowskimi, a także w ich obrębie, występuje duża różnorodność struktur produkcji:
- w Danii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie średnia liczebność stada i wielkość kwot dostaw są znacznie wyższe niż w innych państwach członkowskich UE-15.
  - w nowych państwach członkowskich sytuacja jest bardzo zróżnicowana. W Republice Czeskiej, Estonii, na Węgrzech i w Słowacji średnie kwoty dostaw są dość wysokie, ponieważ sektor mleczarski jest zdominowany przez kilka bardzo dużych gospodarstw; te ostatnie koegzystują z licznymi małymi producentami, z których wielu w ogóle nie otrzymało kwot dostaw. Natomiast na Łotwie, Litwie i w Polsce znaczną większość posiadaczy kwot stanowią bardzo małe gospodarstwa rodzinne.
  - na poziomie państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej większość gospodarstw mleczarskich to gospodarstwa niskotowarowe. W 2005 r. na 67% z nich przypadały maksymalnie po dwie krowy.

- 37.** Między europejskimi gospodarstwami mleczarskimi a ich głównymi konkurentami na rynku światowym występują istotne różnice (**tabela 2**). Z małych gospodarstw (1–29 krów) nadal pochodzi 30% europejskiej produkcji, a tylko 1,2% produkcji w Stanach Zjednoczonych, gdzie stada liczące więcej niż 2 000 krów zapewniają 23% krajowej produkcji mleka. Większość produkcji europejskiej<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Eurostat, *Vaches laitières – Nombre d'exploitations et effectif selon la SAU et l'effectif de vaches laitières de l'exploitation en 2005* (Krowy mleczne – liczba gospodarstw i liczebność stad według wielkości gospodarstw (UAA) oraz liczebność stad w 2005 r.).

TABELA 2

### STRUKTURA PRODUKCJI W EUROPIE (2005), STANACH ZJEDNOCZONYCH I W NOWEJ ZELANDII (2006)

	Średnia liczebność stada
UE-25 (1)	15
UE-15 (1)	35
UE-10 (1)	5
Nowa Zelandia (2)	322
Stany Zjednoczone (3)	120

Źródła:

- (1) Eurostat (średnia liczebność stada = liczba krów/liczba gospodarstw w 2005 r.).
- (2) Livestock Improvement Corporation (LIC), *New Zealand Dairy statistics 2005/2006* (Dane statystyczne dotyczące mleczarstwa w Nowej Zelandii 2005/2006).
- (3) USDA, *Profits, costs and the changing structure of the dairy farming* (Korzyści, koszty i zmienna struktura gospodarstw mleczarskich), wrzesień 2007 i USDA, *World markets and trade* (Światowe rynki i handel), lipiec 2008.

## CZY EUROPEJSKIE PRZETWORY MLECZNE STAŁY SIĘ BARDZIEJ KONKURENCYJNE NA ŚWIATOWYCH RYNKACH?

### EUROPEJSKI WYWÓZ PODSTAWOWYCH PRZETWORÓW MLECZNYCH PRZEJAWIA TENDENCJĘ SPADKOWĄ

- 38.** Światowy rynek przetworów mlecznych jest bardzo ograniczony: stanowi on zaledwie 6% światowej produkcji mleka (2007) i charakteryzuje się chwiejnością cen<sup>45</sup>. Jest to głównie rynek produktów przetworzonych o niskiej zawartości wody, takich jak mleko w proszku, masło i sery. W 2007 r. UE wyeksportowała około 9% swojej całkowitej produkcji w ekwiwalencie mleka<sup>46</sup>, co czyni ją drugim pod względem wielkości eksporterem na świecie, po Nowej Zelandii.
- 39.** Światowe ceny mleka w proszku i masła są prawie zawsze niższe niż ceny w Unii Europejskiej. Rynek światowy, przynoszący mniej zysków, jest wykorzystywany głównie jako ostateczny rynek zbytu dla produktów, których nie może wchłonąć rynek krajowy. Światowe ceny mają mniejszy wpływ na poziom wywozu przetworów o wyższej wartości dodanej, takich jak sery.

<sup>45</sup> FAO, *Perspectives de l'alimentation* (Perspektywy żywnościowe), czerwiec 2008 i listopad 2008.

<sup>46</sup> Źródło: ZMP.

TABELA 3

### UDZIAŁ UE W ŚWIATOWYM WYWOZIE NIEKTÓRYCH PRZETWORÓW MLECZNYCH (W %)

	1984	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	UE-10	UE-15					UE-25			UE-27
Masło/olej maślany	48,4	27	20,8	19,6	21,8	30	41,4	39,7	29,9	29,1
Odtuszczone mleko w proszku	30	31,6	29,1	12,7	13,3	19,4	27,4	17,4	7,2	19,7
Sery	52	48,6	28,6	30	32,3	30,3	38,8	34,8	34,1	35,9
Mleko pełne w proszku	70,2	48,1	37,6	29,8	28,3	27,6	28,3	27,2	23,9	22
Mleko zagęszczone	67,7	61,7	51,6	44,4	45,5	38,9	30,7	28,5	29	36,1

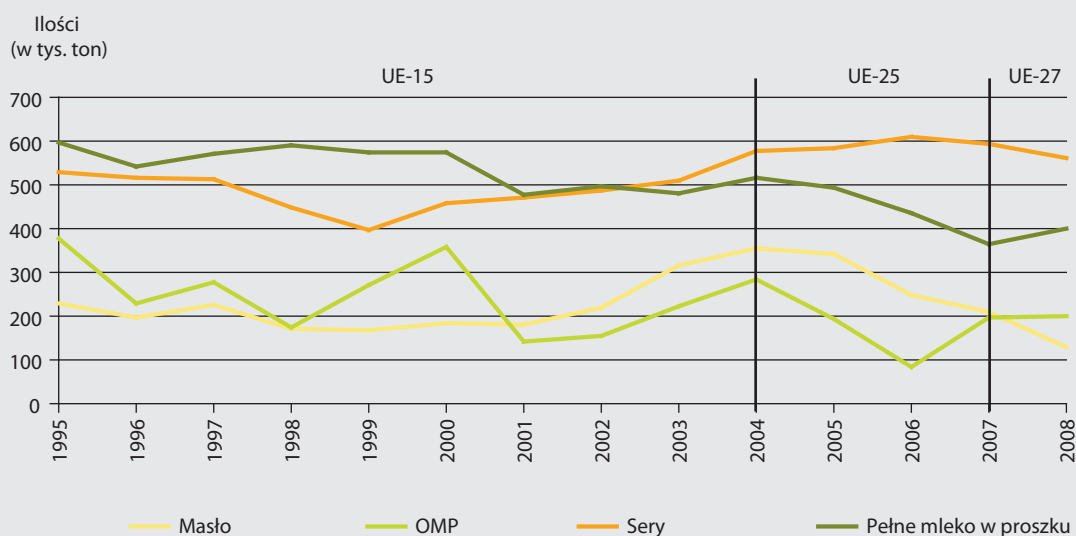
Źródło: Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

40. Pozycja UE na rynku globalnym pogorszyła się po wprowadzeniu kwot mlecznych, na korzyść zwłaszcza Nowej Zelandii i Australii. Udział UE w światowym handlu przetworami mlecznymi stale maleje (**tabela 3**)<sup>47</sup>, a europejski wywóz przetworów mlecznych wykazuje tendencję spadkową (**wykres 14**).
41. W 2008 r. wywóz zmniejszył się gwałtownie, z wyjątkiem wywozu pełnego mleka w proszku. Niemniej jednak wyeksportowane ilości przekraczają poziom niesubsydiowanego wywozu osiągnięty do czerwca 2007 r.

<sup>47</sup> Komisja Europejska, dane pochodzące z różnych sprawozdań pod zbiorczym tytułem *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne* (Sytuacja rolnictwa w Unii Europejskiej). Jeśli chodzi o **tabelę 3**, należy zauważyć, że na zmiany udziału UE w światowym handlu przetworami mlecznymi wpłynęły kolejne rozszerzenia Unii; każde rozszerzenie spowodowało automatyczny wzrost wielkości handlu wewnątrzspółnotowego i spadek wielkości wywozu.

WYKRES 14

### WYWÓZ Z UE MASŁA, OMP, SERÓW, PEŁNEGO MLEKA W PROSZKU (1995–2008)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych ZMP.

## UNIA EUROPEJSKA ZNACZĄCO OBNIŻYŁA WSPARCIE DLA WYWOZU PRZETWORÓW MLECZNYCH

- 42.** Celem wspierania wywozu jest zapewnienie udziału Wspólnoty w międzynarodowym handlu mlekiem i przetworami mlecznymi<sup>48</sup>. Refundacje wywozowe są przyznawane eksporterom przetworów mlecznych na podstawie różnicy między cenami krajowymi a światowymi. Jednakże subwencjonowany wywóz jest ograniczony pod względem wartości i wielkości przez kwoty GATT w czterech kategoriach produktów: maśła i oleju maślanego, odtłuszczonego mleka w proszku, serów oraz innych przetworów mlecznych<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Motyw 77 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007.

<sup>49</sup> Ta kategoria obejmuje głównie mleko pełne w proszku, mleko zagęszczone, mleko spożywcze i świeże przetwory mleczne.

- 43.** Od 2004 r. stawkę refundacji wywozowej stopniowo obniżano, aby uwzględnić planowy spadek ceny interwencyjnej maśła i odtłuszczonego mleka w proszku. Europejski wywóz był nadal subsydiowany ze względu na różnicę cen między rynkiem europejskim a światowym, utrzymującą się po obniżeniu cen interwencyjnych. Od czerwca 2007 r. do grudnia 2008 r. ustalona przez Komisję stawka refundacji była zerowa dla wszystkich produktów.

## BEZ POMOCY BUDŻETOWEJ DOSTĘP DO ŚWIATOWEGO RYNKU JEST UTRUDNIONY

- 44.** Jeśli chodzi o podstawowe przetwory, tj. masło i odtłuszczone mleko w proszku (OMP), europejscy producenci wybierają rynek światowy dopiero w drugiej kolejności. W przeszłości mogli oni uzyskać dostęp do niego wyłącznie przy wspólnotowym wsparciu budżetowym, z wyjątkiem okresów zwyżkowania cen światowych. Każdy znaczny spadek tych cen sprawiał, że produkty europejskie nie były wystarczająco konkurencyjne na światowym rynku.
- 45.** Ponieważ popyt na przetwory mleczne na rynku europejskim jest nieelastyczny, wzrost produkcji po zniesieniu kwot mlecznych doprowadzi do znacznego wzrostu wywozu przetworów mlecznych z UE. Scenariusz przyjęty przez Komisję podczas przeglądu WPR przewiduje, że 70% dodatkowej produkcji trzeba będzie eksportować<sup>50</sup>. Komisja dąży do zwiększenia wywozu bez stosowania refundacji wywozowych, które mają zostać zlikwidowane do 2013 r. Osiągnięcie tego celu będzie zależało nie tylko od zdolności europejskiego przemysłu do dostosowania się do światowego popytu, lecz także od czynników pieniężnych. Na początku 2009 r. spadek cen światowych wraz ze spadkiem wartości dolara wobec euro uwydatnił problem konkurencyjności producentów europejskich i zmusił Komisję do przywrócenia refundacji wywozowych.

<sup>50</sup> Institut d'économie industrielle (IDEI, Uniwersytet w Tuluzie), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE* (Analiza ekonomiczna skutków odejścia od systemu kwot mlecznych w UE), marzec 2008, s. 5.

# NAJWAŻNIEJSZE KWESTIE, KTÓRE NALEŻY WZIĄĆ POD UWAGĘ W PROCESIE LIBERALIZACJI SEKTORA MLECZARSKIEGO

## UWAGA WSTĘPNA: REFORMA Z 2003 R. PRZYGOTOWAŁA GRUNT DO LIKWIDACJI KWOT MLECZNYCH

- 46.** Reforma wprowadzona przez Radę w 2003 r. na podstawie rozwiązań określonych w Agendzie 2000 zdecydowanie skierowała sektor mleczarski w stronę zniesienia kwot: ich likwidację przewidziano na 2015 r. Komisja regularnie informowała sektor o sytuacji na rynkach i o nowej, zorientowanej na liberalizację, polityce w dziedzinie mleczarstwa<sup>51</sup>.
- 47.** W ramach stopniowej deregulacji decyzje o zniesieniu ceny docelowej, o obniżeniu cen interwencyjnych<sup>52</sup> oraz ilościowe ograniczenia dotyczące interwencji zdążyły już znacząco osłabić mechanizm wsparcia cen, który równoważył limity produkcyjne. Podejmując te decyzje, Komisja ostrzegała podmioty sektora mleczarskiego, że produkcja masła i odtłuszczonego mleka w proszku stanie się mniej zyskowna i że wskazane jest przejście na wytwarzanie produktów o większej wartości dodanej, takich jak sery<sup>53</sup>.
- 48.** W 2008 r. w ramach przeglądu WPR przeprowadzono specjalną procedurę konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, której głównym przedmiotem było przeprowadzenie procesu zniesienia systemu kwot. Rada zaakceptowała zasadę stopniowego zwiększania kwot krajowych, co ma zapewnić „miękkie lądowanie” dla systemu<sup>54</sup>. W latach kwotowych 2009/2010 – 2013/2014 kwoty państw członkowskich będą podnoszone pięć razy w roku o 1%, a ich całkowite zniesienie planuje się na 31 marca 2015 r. W drodze odstępstwa kwota Włoch została podniesiona w roku kwotowym 2009/2010 o 5%. Wzrosty te będą uzupełnieniem ogólnego zwiększenia kwot o 2% począwszy od 1 kwietnia 2008 r. (o 2,5% dla jedenastu państw członkowskich spośród UE-15)<sup>55</sup>. Ponadto od roku kwotowego 2009/2010 korekta dostarczonych ilości, obliczona na podstawie różnicy między rzeczywistą zawartością tłuszczu a referencyjną zawartością tłuszczu przydzieloną każdemu producentowi, zostanie złagodzona na korzyść producenta<sup>56</sup>. Natychmiastowym skutkiem tych działań będzie rozwiązanie, całkowicie lub w dużym stopniu, problemu tych państw członkowskich, których kwoty są niewystarczające, w szczególności Włoch.
- <sup>51</sup> Stosując procedury „komitologii”, Komisja zarządza polityką w dziedzinie mleczarstwa razem z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Zarządzającego ds. Mleka i Przetworów Mlecznych.
- <sup>52</sup> Dla masła – obniżka o 7% w lipcu 2004 r., 7,5% w lipcu 2005 r., 8,1% w lipcu 2006 r. i 5,1% w lipcu 2007 r. Dla mleka w proszku – obniżka o 5% w lipcu 2004 r., 5,3% w lipcu 2005 r., i 5,5% w lipcu 2006 r.
- <sup>53</sup> Sprawozdanie Komisji dla Rady *Perspektywy rynkowe sektora mleczarskiego*, COM(2007) 800 wersja ostateczna.
- <sup>54</sup> Porozumienie w sprawie przeglądu WPR, 20 listopada 2008 r., <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.
- <sup>55</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 248/2008 z dnia 17 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do krajowych kwot mlecznych (Dz.U. L z 19.3.2008, s. 6).
- <sup>56</sup> Zmiana parametru zawartości tłuszczu byłaby równoznaczna ze wzrostem wspólnotowych kwot mlecznych o 1,5–1,7% (czyli np. +0,9% dla Francji, +2,2% dla Danii, +3,4% dla Niderlandów), Izby Rolnicze Normandii, *Bilan de santé de la PAC – Expertise technique* (Przegląd WPR – Ekspertyza techniczna), listopad 2008.

**49.** Komisja ocenia, że w wyniku zniesienia kwot mlecznych<sup>57</sup>:

- większość wyspecjalizowanych gospodarstw mleczarskich będzie mogła kontynuować swoją działalność;
- konsumenci skorzystają na lekkim spadku cen przetworów mlecznych.

<sup>57</sup> Komisja Europejska, *CAP Health Check, Impact Assessment Note n° 6* (Przegląd WPR, ocena wpływu – nota nr 6) dokument D(2008) MK / 15332 z dnia 20 maja 2008 r.

**50.** Według różnych badań oczekiwać można następujących ogólnych efektów zniesienia kwot<sup>58</sup>:

- wzrost produkcji mleka, który powinien spowodować spadek cen rynkowych<sup>59</sup>;
- obniżenie dochodu producentów pomimo wzrostu produkowanych ilości;
- transfer dobrobytu od producentów do konsumentów;
- pobudzenie wywozu z UE, które może spowodować spadek cen światowych.

<sup>58</sup> Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, marzec 2008.

OECD, Dyrekcja ds. Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Dyrekcja ds. Handlu, *An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. Trade and economic effects of milk quota systems* (Analiza reformy polityki mleczarskiej i liberalizacji handlu. Wpływ systemu kwot mlecznych na handel i gospodarkę), COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>. Langley, S., Somwaru, A., i Normile, M.A., USDA, *Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts* (Liberalizacja handlu na międzynarodowych rynkach mleka. Szacowane skutki), Economic report research nr 16, luty 2006. Konsorcjum INRA-Uniwersytet Wageningen, *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for milk and milk products* (Badanie wpływu opcji przyszłych zmian w systemie kwot mlecznych i we wspólnej organizacji rynków mleka i przetworów mlecznych), czerwiec 2002.

**51.** Przyznając, że wartość tego rodzaju prognoz opartych na modelach jest ograniczona<sup>60</sup>, Trybunał pragnie podkreślić najważniejsze kwestie, które należy wziąć pod uwagę w procesie liberalizacji rynku mleka.

INRA-ESR, *Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français* (Opcje europejskiej polityki mleczarskiej. Odejście od systemu kwot mlecznych? Możliwości do rozważenia na przykładzie francuskim), *Journée lait du département Économie et sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique* (INRA), Paryż, 8 października 2001 r.

<sup>59</sup> W Unii Europejskiej wzrost produkcji mleka o 1% przekłada się na spadek cen produkcji o 3–4% (zob. Institut d'économie industrielle, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, s. 47).

<sup>60</sup> Europejski sektor mleczarski jest wyjątkowo złożony, a jego ewolucja zależy od wielu czynników, których skumulowany wpływ trudno jest przewidzieć. Nawet na poziomie megatrendów modele mogą okazać się błędne, o czym świadczy fakt, że po reformie z 2003 r. ceny nie zmieniały się w przewidywany sposób.

## RÓWNOWAGA RYNKU: NIESTABILNOŚĆ RYNKÓW MOŻE SZYBKO DOPROWADZIĆ DO PONOWNEGO WYTWORZENIA NADWYŻEK

- 52.** Według Komisji na rynkach rolnych „ceny podlegać będą silniejszym wahaniom niż w ostatnich dziesięcioleciach [...]. W efekcie każda istotna zmiana w zakresie popytu lub podaży może pociągnąć za sobą większą zmienność cen. Aby umożliwić rolnikom reagowanie na bardziej zmienne warunki rynkowe, należy poprawić ich zdolność do dopasowywania produkcji poprzez większą orientację na rynek, połączoną z odpowiednimi sieciami bezpieczeństwa”<sup>61</sup>.
- 53.** W ramach przeglądu WPR Rada, na wniosek Komisji, zdecydowała o utrzymaniu publicznej interwencji rynkowej jako „sieci bezpieczeństwa” w postaci skupu interwencyjnego masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Limity dla skupu po cenach stałych wynoszą 30 000 ton w przypadku masła i 109 000 ton w przypadku odtłuszczonego mleka w proszku. Komisja może przekraczać te limity, prowadząc dodatkowy skup w drodze przetargów. Po osiągnięciu limitów Komisja sama określa ilości przeznaczone do skupu interwencyjnego oraz cenę tego skupu, kierując się zmianami na rynku.
- 54.** Ponieważ UE produkuje około 2 mln ton masła i 900 000 ton odtłuszczonego mleka w proszku, wytworzenie nadwyżki produkcyjnej w wysokości zaledwie 1,5% (masło) i 12,11% (mleko w proszku) wystarczy, aby osiągnąć limity interwencyjne. Innymi słowy oba limity odpowiadają skupowi około 1,8 mln ton ekwiwalentu mleka ze 148 mln ton wyprodukowanych w Europie, czyli jednemu procentowi produkcji<sup>61</sup>. Ze względu na swój znikomy wymiar ta sieć bezpieczeństwa może okazać się mało użyteczna i nieproporcjonalna do skali problemów i nadwyżek, które mogą zagrozić Europie w razie poważnego kryzysu. Pod koniec 2008 r., w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym, niestabilność rynków doprowadziła do ponownego wytworzenia nadwyżek masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Chociaż w latach 2007 i 2008 magazyny interwencyjne pozostały puste, pod koniec pierwszego kwartału 2009 r. zawierały już 36 700 ton masła i 67 500 ton mleka w proszku. W ciągu trzech miesięcy skup przeprowadzony przez Komisję przekroczył zatem limit interwencyjny dla masła i osiągnął 60% limitu dla mleka w proszku.

<sup>61</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ceny żywności w Europie*, COM(2008) 821 wersja ostateczna z 9.12.2008.

<sup>62</sup> Współczynniki równoważności: 1 kg na 20,5 l (masło) i 1 kg na 11 l (odtłuszczone mleko w proszku).

## RESTRUKTURYZACJA PRODUKCJI MLEKA: RYZIKO ZNA CZNEGO OBNIŻENIA PRODUKCJI NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA ORAZ GEOGRAFICZNEJ KONCENTRACJI PRODUKCJI

- 55.** Komisja ocenia, że restrukturyzacja sektora będzie postępować. Szacuje ona, że w latach 2003–2013 roczny odsetek rolników rezygnujących z działalności wyniesie 2,8–3,7%.<sup>63</sup>
- 56.** Stały spadek liczby gospodarstw rolnych, a w szczególności gospodarstw mleczarskich, stanowi społeczno-ekonomiczne wyzwanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zwłaszcza na obszarach górskich, gdzie producenci mają ograniczone możliwości restrukturyzacji i przestawienia produkcji<sup>64</sup>.
- 57.** Ponadto system kwot mlecznych był zorganizowany na poziomie krajowym m.in. po to, by nie dopuścić do stopniowego przesuwania produkcji do regionów o najkorzystniejszych warunkach prowadzenia gospodarstw mleczarskich. Jednakże już w 2005 r. większość europejskiej produkcji mleka, tj. około 50%, była skoncentrowana na 11% terytorium UE<sup>65</sup>. Zagrożenie dla środowiska jest oczywiste: jednym z przewidywalnych skutków deregulacji i spadku cen jest dalsza intensyfikacja produkcji na obszarach najbardziej wydajnych, gdzie presja na środowisko naturalne już jest wysoka, natomiast w mniej produktywnych regionach, zwłaszcza na obszarach górskich, wielu rolników będzie musiało odejść od produkcji mleka<sup>66</sup>.
- 58.** W 2001 r. Komisja w sposób niedostępny uznała zagrożenia społeczno-ekonomiczne oraz środowiskowe związane z restrukturyzacją sektora, z których największe dotyczy utrzymania produkcji w regionach Wspólnoty o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zwłaszcza na obszarach górskich, gdzie koszty produkcji są wyższe, a mleczarstwo jest często jedynym możliwym rodzajem działalności rolniczej. Komisja wyraziła również opinię, że koncentracja produkcji mleka może spowodować poważne problemy środowiskowe, a ponadto doprowadziłaby do standaryzacji produktów, a co za tym idzie, do obniżenia ich jakości<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Komisja Europejska, *Development in the structure of the agricultural sector* (Zmiany w strukturze sektora rolniczego), TV D(2007) z dnia 27 marca 2007 r.

<sup>64</sup> Chatellier, V., i Delattre, F., *Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne* (Pomoc bezpośrednia i oddzielenie pomocy od produkcji w gospodarstwach rolnych na terenach górskich), *Économie rurale* nr 288 / lipiec–sierpień 2005.

<sup>65</sup> Komisja Europejska, *Développement rural dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques – Rapport 2008* (Rozwój obszarów wiejskich w Unii Europejskiej – informacje statystyczne i gospodarcze – sprawozdanie 2008.), grudzień 2008.

<sup>66</sup> W nowych państwach członkowskich rolnicy prowadzący bardzo małe gospodarstwa mleczarskie, którzy zdołali wejść na rynek poprzez uzyskanie kwot mlecznych, jako pierwsi mogą odczuć skutki spadku cen.

<sup>67</sup> Odpowiedzi Komisji dotyczące sprawozdania specjalnego nr 6/2001 w sprawie kwot mlecznych.

59. Komisja uznała, że w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (24% terytorium UE, odpowiadające 57% użytkowej powierzchni rolnej), w szczególności na obszarach górskich, konieczne jest zastosowanie specjalnych działań. Zwłaszcza po przeglądzie WPR z 2008 r. restrukturyzacja przemysłu mleczarskiego stała się jednym z nowych wyzwań, które państwa członkowskie mogą ująć w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Decyzja Rady 2009/61/WE z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 112).

### KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKACH ŚWIATOWYCH: CEL, KTÓRY BĘDZIE MIAŁ ISTOTNY WPŁYW ZARÓWNO NA PRODUCENTÓW, JAK I NA PRZETWÓRCÓW

60. Celem leżącym u podstaw reformy jest zapewnienie konkurencyjności europejskim producentom mleka. Realizacja tego celu zależy od zdolności sektora mleczarskiego do przystosowania się do światowych oczekiwań pod względem cen i jakości produktów.
61. Aby europejskie ceny stały się konkurencyjne, muszą one zbliżyć się do strukturalnie niższych cen światowych, przy czym należy wziąć pod uwagę, że od 2003 r. pomoc bezpośrednia i płatności dodatkowe częściowo rekompensują spadek cen. Skutkiem liberalizacji jest uwidocznienie wpływu światowych rynków masła i mleka w proszku na ceny płacone producentom w UE. Zbliżenie tych cen spowoduje konieczność dalszej restrukturyzacji, ponieważ europejskie struktury produkcyjne nadal bardzo się różnią od struktur występujących u konkurentów spoza Wspólnoty (zob. pkt 37). Niemniej jednak w państwach UE-15 nie istnieje bezpośredni związek między marżami gospodarstw mleczarskich a liczebnością ich stad<sup>69</sup>. Gospodarstwami, które wykazują marżę dodatnią niekoniecznie są gospodarstwa największe, lecz te o największej obsadzie zwierząt, wyższej produktywności i niższej rocznej jednostce pracy.
62. Jeśli chodzi o rodzaj produktów, mimo że UE jest największym eksporterem serów, nadal sprzedaje na światowym rynku przede wszystkim przetwory podstawowe, tj. mleko w proszku i masło (dane z 2008 r.). W przeszłości europejscy wytwórcy tych produktów byli konkurencyjni tylko wówczas, gdy ceny światowe były wysokie. Aby utrzymać duże udziały w rynku światowym, należy położyć większy nacisk na produkcję serów i innych przetworów o wysokiej wartości dodanej, zgodnie z celem liberalizacji, którym jest lepsze dostosowanie sektora do potrzeb rynku.

<sup>69</sup> Niekorzyści skali pojawiają się wówczas, gdy wzrostowi produkcji przestaje towarzyszyć zmniejszenie średnich kosztów produkcji. Dzieje się tak w sytuacji, gdy podaż niektórych czynników produkcji jest stała i nie może zostać łatwo dostosowana do poziomu pozwalającego osiągnąć granicę efektywności. Przyczyną może być niekorzystne otoczenie operacyjne (warunki klimatyczne, topograficzne) lub efektywność podmiotu gospodarczego niższa niż innych podmiotów. Zob. MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. i Mosheim, Roberto, *Profits, costs and the changing structure of dairy farming*. United States Department of Agriculture, Economic Research Report nr 47, wrzesień 2007.

# WNIOSKI I ZALECENIA

- 63.** Polityka UE w dziedzinie mleczarstwa ma umożliwić realizację złożonego zestawu celów, takich jak osiągnięcie równowagi rynkowej, stabilizacja cen mleka i przetworów mlecznych, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia producentom oraz zwiększenie konkurencyjności europejskich przetworów mlecznych na rynkach międzynarodowych. W swoim sprawozdaniu Trybunał analizuje, do jakiego stopnia cele te zostały zrealizowane, i zwraca uwagę na kwestie, które okazały się najistotniejsze w trwającym procesie liberalizacji europejskiego sektora mleczarskiego.

## RÓWNOWAGA RYNKU

- 64.** Od 1984 r. kwoty mleczne stanowią filar europejskiej polityki w dziedzinie mleczarstwa. Od czasu ich wprowadzenia stanowiły one surowe ograniczenie dla produkcji, ale przez długi okres ich poziom był zbyt wysoki w stosunku do chłonności rynku. Limity krajowe ustalono na podstawie historycznych danych dotyczących produkcji, a niektóre kwoty krajowe – zwłaszcza w przypadku Włoch – były regularnie przekraczane.
- 65.** Przez długi czas systemowi kwot towarzyszyły zatem subsydiowane nadwyżki strukturalne. Po wyższych cenach światowych pod koniec 2006 r. i w 2007 r. nadwyżki po raz pierwszy niemal całkowicie zniknęły. Nie należy jednak traktować tego jako definitywny sukces, ponieważ nadwyżki pojawiły się ponownie w latach 2008 i 2009.
- 66.** Po zniesieniu kwot, na zliberalizowanym rynku zdolności produkcyjne pozostaną mało elastyczne, a producenci mogą mieć trudności z szybkim dostosowaniem się do wahań popytu. Rada zdecydowała o zachowaniu instrumentu interwencji publicznej w charakterze „sieci bezpieczeństwa”. Jednakże ze względu na swój znikomy wymiar ta sieć bezpieczeństwa może okazać się mało użyteczna w razie poważnego kryzysu i nieproporcjonalna do skali problemów i nadwyżek, które mogą zagrozić Europie.

## ZALECENIE NR 1

Komisja musi nadal nadzorować zmiany na rynku mleka i przetworów mlecznych, realizując działania, dzięki którym deregulacja sektora nie doprowadzi do ponownego pojawienia się nadprodukcji. W przeciwnym razie cel Komisji, jakim jest utrzymanie poziomu regulacji w rodzaju sieci bezpieczeństwa na minimalnym poziomie, może szybko okazać się niemożliwy do spełnienia.

## CENA MLEKA

- 67.** Wprowadzenie cen referencyjnych oraz kwot pozwoliło utrzymać wyjątkową stabilność cen nominalnych w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Biorąc jednak pod uwagę inflację, ceny realne w tym samym okresie znacznie spadły, co spowodowało poważne obniżenie marży producentów. Marże te skurczyły się w wyniku ciągłej presji, aby zwiększać wydajność i produktywność, co zmusiło mniej wydajnych producentów do wycofania się z rynku, mimo że w niektórych przypadkach kapitalizacja kwot mogłaby złagodzić negatywne skutki tego zjawiska. Zmiany cen konsumpcyjnych mleka i przetworów mlecznych niekoniecznie odzwierciedlają zmiany cen producenta.

### ZALECENIE NR 2

Mając świadomość, że proces kształtowania cen w sektorze spożywczym jest wyjątkowo złożony, Trybunał uznaje, że musi on być regularnie monitorowany przez Komisję. Komisja i państwa członkowskie muszą dopilnować, aby koncentracja przedsiębiorstw przetwórczych i dystrybucyjnych nie stawiała producentów mleka w pozycji cenobiorców i nie ograniczała prawa konsumentów końcowych do sprawiedliwego korzystania z obniżek cen.

## DOCHODY PRODUCENTÓW

- 68.** Na tle ogólnego spadku dochodów z działalności rolniczej średni dochód producentów mleka nieznacznie przekracza wysokość dochodów innych rolników. W rzeczywistości to dostosowanie strukturalne pozwoliło utrzymać na stałym poziomie średni dochód producentów mleka. W latach 1995–2007 państwa UE-15 straciły połowę swoich gospodarstw mleczarskich.

- 69.** Oczekuje się, że ta tendencja do konsolidacji produkcji będzie się utrzymywać, a nawet przyspieszy wraz ze spadkiem lub zanikiem produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i wraz z koncentracją produkcji w regionach o przewadze rolnictwa intensywnego. Zmiany te mogą okazać się niebezpieczne dla środowiska oraz dla tkanki społecznej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdzie mleczarstwo jest jednym z niewielu możliwych rodzajów działalności rolniczej.

### ZALECENIE NR 3

Jeśli chodzi o sektor mleczarski, ani poprzednia polityka wsparcia cen, ani obecny system bezpośredniego wsparcia dochodów w praktyce nie są ukierunkowane pod względem zarówno terytorialnym, jak i społecznym<sup>70</sup>. Biorąc pod uwagę znaczenie produkcji mleka w gospodarce rolnej oraz jej wpływ na strukturę obszarów wiejskich, Trybunał zaleca Komisji głębsze rozważenie następujących kwestii:

- specyficznych problemów tych regionów, w których produkcja mleka jest zagrożona, zwłaszcza obszarów górskich;
- wpływu na środowisko naturalne geograficznej koncentracji produkcji mleka.

<sup>70</sup> Wraz z wprowadzeniem w 2005 r. systemu płatności jednolitej państwa członkowskie uzyskały lepszą możliwość ukierunkowania pomocy bezpośredniej na niektórych obszarach dzięki zastosowaniu modelu regionalnego. W praktyce jednak oddzielenie premii mlecznej i płatności dodatkowych nie doprowadziło do przekierowania wsparcia do producentów mleka z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. We wszystkich państwach członkowskich UE-15 oddzielenie pomocy spowodowało przyznanie specjalnych uprawnień posiadaczom kwot mlecznych lub wzrostem wartości jednostkowej uprawnień do płatności już przysługujących posiadaczom kwot.

### KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKACH ŚWIATOWYCH

- 70.** Od 1984 r. udział UE w światowym handlu przetworami mlecznymi nieprzerwanie maleje. Głównym celem obecnych dążeń do liberalizacji sektora jest zapewnienie konkurencyjności europejskim producentom mleka. Zgodnie z porozumieniami WTO europejskie wsparcie wywozu przetworów mlecznych zostało w ostatnich latach znacznie ograniczone.

71. W rzeczywistości wymiana przetworów mlecznych na globalnym rynku obejmuje głównie produkty podstawowe, takie jak mleko w proszku i masło. Europejscy wytwórcy tych produktów byli konkurencyjni na rynkach światowych tylko wówczas, gdy ceny na nich były wysokie. W pozostałych okresach eksportowali swoje produkty przy wsparciu z budżetu wspólnotowego.
72. Po silnym wzroście w ostatnich latach popyt na rynku światowym obecnie maleje. Dlatego też w 2009 r. Komisja przywróciła system refundacji wywozowych, których stawki zostały zredukowane do zera w 2007 r. W perspektywie średnioterminowej takie rozwiązanie nie byłoby już jednak możliwe, gdyby w wyniku negocjacji porozumień o handlu światowym zniesiono refundacje wywozowe. Przyszłość wywozu będzie zależała od zmian w światowym popycie oraz od zdolności europejskiego przemysłu do dostosowania się do tego popytu.

#### ZALECENIE NR 4

Dla europejskiego sektora mleczarskiego rynek światowy pozostanie rynkiem drugorzędny, do którego producenci z UE będą mieli dostęp wyłącznie w okresach zwyżkowania cen światowych. Tylko producenci serów i innych przetworów o wysokiej wartości dodanej będą mogli starać się o trwały udział w rynku. Jest zatem konieczne, aby Komisja i państwa członkowskie dokładały dalszych starań w celu zorientowania produkcji mleka przede wszystkim na spełnianie potrzeb wewnętrznego rynku europejskiego, a także na produkcję serów i innych przetworów o wysokiej wartości dodanej, które można eksportować bez wsparcia budżetowego.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2009 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Vitor Manuel da Silva Caldeira  
Prezes

## PRODUKCJA I SPOŻYCIE MLEKA W UE

(w tys. ton)

	1984 EU-15 (1)	1994 EU-15 (1)	2004 EU-25 (2)	2008 EU-27 (2)
Produkcja mleka krowiego	136 247	120 179	136 752	150 647
Dostawy	123 588 (91 %)	111 515 (93 %)	124 928 (91 %)	134 346 (89 %)
Produkcja mleka spożywczego	26 449	30 320	31 942	32 120
Produkcja masła				
Produkcja przemysłowa	2 622	1 799	1 979	2 072
Razem	2 657	1 817	2 015	2 167
Spożycie masła	1 893	b.d.	1 973	1 882
Produkcja serów				
Z produkcji przemysłowej (mleko krowie)	4 508	5 650	7 399	8 163
Razem	4 882	6 168	8 341	9 547
Spożycie serów	4 201	b.d.	8 024	7 748
Produkcja mleka w proszku				
Mleko odtuszczone	2 364	1 232	891	928
Mleko częściowo odtuszczone + mleko pełne	867	1 001	870	864
Maślanka w proszku	52	52	73	70
Razem	3 283	2 285	1 834	1 862
Spożycie odtuszczonego mleka w proszku	b.d.	b.d.	b.d.	660 (3)
Produkcja mleka skondensowanego i zagęszczonego	1 645	1 284	1 188	1 138
Produkcja kazeiny i kazeinianów	127	111	122	137

Źródła: (1) Cronos, (2) Komisja: odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz kwartalny i (3) Komisja: *January 2009 dairy monthly*.

## PODSTAWOWE DANE DOTYCZĄCE HODOWLI KRÓW MLECZNYCH W UE

	Liczba krów (w tys.)				Liczba producentów mleka (w tys.)				
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	
Belgia	951,19	683,80	549,33	523,70	44,58	22,05	15,18	13,32	
Dania	913,00	714,00	564,27	545,42	31,77	16,39	6,51	5,38	
Niemcy	b.d.	5 229,40	4 235,96	4 076,38	369,00	209,42	110,37	101,07	
Grecja	218,91	185,00	167,92	150,00	73,42	28,00	9,78	b.d.	
Hiszpania	1 880,20	1 281,00	1 001,92	903,00	b.d.	114,60	42,39	37,29	
Francja	6 506,10	4 700,40	3 883,84	3 758,50	328,70	158,57	103,85	93,12	
Irlandia	1 495,20	1 220,79	1 081,96	1 058,21	76,70	42,10	23,82	21,32	
Włochy	2 804,00	2 080,00	1 860,18	1 890,91	337,69	113,19	61,02	62,79	
Luksemburg	70,29	47,75	39,34	40,04	2,31	1,42	0,97	1,09	
Niderlandy	2 333,00	1 777,00	1 433,20	1 468,30	61,31	40,06	23,53	24,51	
Austria	b.d.	706,49	535,79	521,68	b.d.	90,73	54,58	49,45	
Portugalia	b.d.	384,00	287,29	272,66	b.d.	86,00	15,86	13,50	
Finlandia	b.d.	402,30	318,76	296,07	b.d.	32,36	16,94	14,39	
Szwecja	b.d.	481,70	393,26	369,65	b.d.	17,74	8,55	7,10	
Zjednoczone Królestwo	3 256,47	2 631,93	2 065,07	1 978,00	52,88	36,68	26,31	28,14	
<b>UE-15</b>		<b>22 525,56</b>	<b>18 418,09</b>	<b>17 852,52</b>		<b>1 009,32</b>	<b>519,65</b>	<b>472,47</b>	
Republika Czeska	b.d.	713,00	440,50	416,52	b.d.	b.d.	6,78	5,62	
Estonia	b.d.	185,40	115,23	107,84	b.d.	b.d.	9,21	6,08	
Cypr	b.d.	29,50	24,25	23,70	b.d.	b.d.	0,24	0,24	
Łotwa	b.d.	291,90	172,36	182,32	b.d.	b.d.	50,90	43,69	
Litwa	b.d.	586,00	493,89	398,37	b.d.	b.d.	170,79	123,17	
Węgry	b.d.	390,00	286,83	265,43	b.d.	b.d.	16,25	12,17	
Malta	b.d.	b.d.	7,27	8,08	b.d.	b.d.	0,15	0,19	
Polska	b.d.	b.d.	2 853,74	2 767,78	b.d.	b.d.	727,10	651,05	
Słowenia	b.d.	b.d.	130,68	124,19	b.d.	b.d.	19,71	19,20	
Słowacja	b.d.	b.d.	193,20	177,22	b.d.	b.d.	13,46	11,54	
<b>UE-10</b>			<b>4 717,95</b>	<b>4 471,45</b>			<b>1 014,58</b>	<b>872,95</b>	
Bułgaria	b.d.	b.d.	b.d.	335,90	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
Rumunia	b.d.	b.d.	b.d.	1 572,90	b.d.	b.d.	b.d.	1 012,40	
<b>UE-2</b>				<b>1 908,80</b>					

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu.

	Średnia wielkość stada (liczba krów na gospodarstwo)				Produkcja mleka w przeliczeniu na krowę (w kg)			
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007
	21,34	31,02	36,19	39,32	3 990,79	4 935,65	5 622,55	5 490,44
	28,74	43,56	86,73	101,38	5 584,88	6 544,82	8 218,64	8 137,21
	b.d.	24,97	38,38	40,33	b.d.	5 470,42	6 833,09	6 721,96
	2,98	6,61	17,17	b.d.	3 499,34	4 127,03	5 000,00	4 819,40
	b.d.	11,18	23,64	24,22	b.d.	4 800,62	6 445,73	b.d.
	19,79	29,64	37,40	40,36	b.d.	5 406,56	6 334,43	6 344,43
	19,49	29,00	45,42	49,63	3 894,13	4 380,03	4 631,79	6 111,47
	8,30	18,38	30,48	30,11	b.d.	5 046,73	5 958,20	5 581,96
	30,42	33,63	40,72	36,73	4 278,84	5 625,13	6 567,08	6 450,25
	38,06	44,36	60,91	59,91	5 379,34	6 356,22	7 298,47	7 247,40
	b.d.	7,79	9,82	10,55	b.d.	4 173,02	5 826,32	5 074,15
	b.d.	4,47	18,11	20,20	b.d.	4 583,33	6 361,56	b.d.
	b.d.	12,43	18,82	20,57	b.d.	8 212,78	7 775,04	7 744,07
	b.d.	27,15	46,01	52,06	b.d.	6 859,04	8 206,20	8 163,25
	61,58	71,76	78,49	70,29	4 956,41	5 578,63	7 073,20	6 899,29
		<b>22,32</b>	<b>35,44</b>	<b>35,24</b>	<b>4 486,21</b>	<b>5 396,16</b>	<b>6 549,51</b>	<b>b.d.</b>
	b.d.	b.d.	64,97	74,11	b.d.	4 378,58	6 434,91	6 002,75
	b.d.	b.d.	12,51	17,74	b.d.	3 812,84	5 927,50	5 705,22
	b.d.	b.d.	b.d.	98,75	b.d.	4 711,86	5 990,65	6 079,32
	b.d.	b.d.	3,39	4,17	b.d.	3 233,64	4 356,37	3 496,12
	b.d.	b.d.	2,89	3,23	b.d.	3 087,88	4 450,42	3 330,36
	b.d.	b.d.	17,65	21,81	b.d.	5 054,95	6 767,51	5 442,59
	b.d.	b.d.	49,12	42,53	b.d.	b.d.	5 296,30	5 340,79
	b.d.	b.d.	3,92	4,25	b.d.	b.d.	4 328,07	3 266,12
	b.d.	b.d.	6,63	6,47	b.d.	b.d.	5 479,59	4 525,34
	b.d.	b.d.	14,35	15,36	b.d.	b.d.	5 538,47	5 350,83
			<b>4,63</b>	<b>5,10</b>		<b>3 958,77</b>	<b>4 830,06</b>	<b>3 866,06</b>
	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2 219,41
	b.d.	b.d.	b.d.	1,55	b.d.	b.d.	b.d.	1 168,03
								<b>1 353,04</b>

# ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

Kwoty mleczne skończą się z dniem 1 kwietnia 2015 r. zgodnie z decyzją Rady, działającą zgodnie z opinią Parlamentu z 2003 r. Oparto ją między innymi na wnioskach i zaleceniach zawartych w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) nr 6/2001. Celem reformy sektora mleczarskiego, zgodnej z ogólną reformą WPR, było większe zorientowanie produkcji na rynek. W konsekwencji ponownie zdefiniowano środki interwencyjne przy stopniowym wprowadzaniu niższych cen interwencyjnych. W ramach rekompensaty wśród producentów mleka rozdysponowano 5 mld euro tytułem bezpośredniego, związanego z produkcją wsparcia dochodów rolników. Pomoc ta jest obecnie całkowicie niezwiązana z wielkością produkcji i podlega normom w zakresie zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt oraz ochrony środowiska (zasada współzależności). Wszystkie te środki miały na celu wspieranie wzrostu konkurencyjności i pomoc producentom mleka w przygotowaniu się do przyszłych wyzwań na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dochodów w postaci płatności bezpośrednich.

Komisja miała świadomość wyzwań związanych z wdrożeniem takiej reformy. Dlatego też środki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich były i są nadal dostępne, aby pomóc rolnikom w restrukturyzacji i dostosowaniu się do nowych warunków rynkowych. Ostatnia ocena funkcjonowania reformy WPR, jak również Europejski plan naprawy gospodarczej oferują państwom członkowskim dodatkowe możliwości wspierania sektora mleczarskiego i złagodzenia skutków wygaśnięcia systemu kwotowego.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

W ostatnich dwóch latach rolnicy doświadczyli niestabilnych cen mleka, przy gwałtownym ich wzroście w 2007 r., po którym nastąpił znaczący spadek w 2008 r. Ceny konsumpcyjne przetworów mlecznych również wzrosły w 2007 r., ale w 2008 r. nie spadły w takim samym stopniu. Te asymetryczne zmiany cen producenta i cen konsumenckich wywołały obawy co do funkcjonowania konkurencji w łańcuchu dostaw od momentu produkcji do konsumpcji. Komisja szczegółowo bada tę sytuację.

### II.

Ocena funkcjonowania reformy WPR stanowiła kolejny krok w kierunku WPR bardziej zorientowanej na rynek, w której pomoc bezpośrednia niezwiązana z wielkością produkcji odgrywa istotną rolę w zabezpieczeniu dochodów gospodarstwa rolnego oraz w której instrumenty wspierania rynku powinny odgrywać mniejszą rolę. Po dokonaniu oceny funkcjonowania reformy WPR instrumenty dotyczące przywozu mają nadal zastosowanie jako mechanizmy interwencyjne. Premię mleczną i dodatkową płatność zniesiono najpóźniej od 2007 r. Stosowne kwoty ujęto w systemie płatności jednolitej. W konsekwencji producenci mleka nie otrzymują już wsparcia związanego z produkcją mleka.

### IV.

Należy zauważyć, jak to uczyniła Komisja w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2001 dotyczące kwot mlecznych, że dostosowanie produkcji mleka do poziomu konsumpcji wewnętrznej nie było celem ani politycznym, ani ekonomicznym.

Komisja uważa, że środki związane ze zbytem wewnętrznym masła były niezbędne w przeszłości i okazały się skutecznym sposobem na utrzymanie stabilności i uniknięcie droższego skupu w ramach interwencji publicznej. Jednakże, równolegle ze zmniejszeniem ceny interwencyjnej masła i wynikającymi z tego zmianami warunków rynkowych, pomoc ograniczono do zera w 2007 r. Sektor wyrobów cukierniczych może teraz kupować masło po cenach podobnych do wcześniejszej ceny netto (ceny po odjęciu pomocy).

Ocena funkcjonowania reformy WPR spowodowała zniesienie programów zbycia masła, a programy dla odtłuszczonego mleka w przeszłości stały się dyskrecjonalne, na podstawie oceny Komisji, czy są one odpowiednie w istniejących warunkach.

### V.

Stabilność cen nominalnych oraz spadek cen realnych jest zjawiskiem wspólnym dla kilku sektorów, nie tylko dla sektora mleczarskiego. Producenci mleka nie byli jedynymi, którzy doświadczyli braku „stabilnych cen w ujęciu realnym”, jak określił to Trybunał.

Ponadto zmiany cen trzeba również oceniać w świetle zmian na rynkach międzynarodowych, a różnica cenowa w stosunku do światowej ceny rynkowej musi być zmniejszona.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### VII.

Na relatywną pozycję UE jako eksportera wpływ miał szereg czynników, głównie zwiększone możliwości produkcyjne niektórych państw trzecich. Jednakże czynnik ten oraz skutki ostatnich reform zachęciły producentów unijnych do skupienia się na rozwoju i poszerzaniu wartościowych rynków przetworów, na których Europa ma trwalszą przewagę konkurencyjną, takich jak rynek sera.

### VIII.

- Komisja zwraca uwagę, że niestabilność rynku może prowadzić do niedoborów, jak i nadwyżek.

- WPR obejmuje szereg instrumentów, szczególnie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które poza promowaniem konkurencyjności mają na celu przeciwdziałanie zaprzestawianiu uprawy gruntów, ochronę i poprawę stanu środowiska, lepszą integrację działalności rolniczej w społeczno-ekonomicznym kontekście obszarów wiejskich oraz wspieranie restrukturyzacji w sektorach najbardziej narażonych na zmiany.

- Sektor mleczarski UE staje w obliczu konkurencji z kilku stron, w szczególności sektora mleczarskiego z innych części świata, ale również innych podobnych produktów w Europie. Każda część tego wysoce zróżnicowanego sektora musi określić i opracować optymalną strategię celem sprostania tym wyzwaniom.

### IX.

- Komisja będzie nadal szczegółowo monitorować zmiany w tym sektorze. W tym względzie sprawozdania rynkowe, które mają być przedłożone Parlamentowi i Radzie w 2010 r. i 2012 r., dadzą pożyteczne wskazówki dotyczące produkcji i zmian rynkowych w miarę zbliżania się wygaśnięcia systemu kwotowego w 2015 r.

W następstwie wniosku Rady Europejskiej, dnia 22 lipca 2009 r. Komisja przyjęła komunikat „Sytuacja na rynku przetworów mlecznych w 2009 r.” (COM(2009) 385), który opisuje możliwe sposoby stabilizacji rynku, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z wynikiem oceny funkcjonowania reformy WPR. Rada omówi komunikat we wrześniu 2009 r.

- Grupa Wysokiego Szczebla<sup>1</sup> ds. Konkurencyjności Przemysłu Rolno-Spożywczego zaproponowała ostatnio serię inicjatyw, które Komisja zamierza wdrożyć w nadchodzących miesiącach. Inicjatywy te stanowią część procesu wdrażania planu działania mającego na celu poprawę funkcjonowania łańcucha dostaw żywności, który Komisja przedstawiła pod koniec 2008 r. w swoim komunikacie „Ceny żywności w Europie” (COM(2008) 821 wersja ostateczna). Wśród pięciu głównych części składowych planu działania uzgodnionego przez Radę w grudniu 2008 r. było stałe europejskie monitorowanie cen żywności i łańcucha dostaw. To narzędzie monitorowania powinno zapewnić lepsze informacje konsumentom, organom publicznym i podmiotom rynkowym i w ten sposób sprostać problemowi braku

<sup>1</sup> Głównym zadaniem grupy wysokiego szczebla (której przewodniczy jeden z wiceprzewodniczących Komisji z udziałem komisarzy odpowiedzialnych za rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz za ochronę konsumentów i zdrowie) było udzielanie Komisji Europejskiej informacji w celu wzmocnienia i promowania przywództwa europejskiego przemysłu rolno-spożywczego. Miała ona zapewnić impuls polityczny dla tego procesu oraz platformę do dyskusji na temat zaleceń sektorowych (ale nie śledzić dynamiki pomiędzy cenami producenta a cenami konsumenckimi). Celem grupy jest zebranie głównych zainteresowanych stron sektora spożywczego. Składała się ona z przedstawicieli najwyższego szczebla.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

przejrzystości cen oraz poprawić wiedzę na temat wpływu regulacji w całym łańcuchu dostaw żywności. Komisja przedstawi sprawozdanie uzupełniające w sprawie tego planu działania pod koniec 2009 r. Ponadto na spotkaniu podgrupy ds. żywności w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji na początku lipca 2009 r. zalecono przyspieszony przegląd rynków przetworów mlecznych celem stymulacji i skoordynowania jednoczesnego monitorowania i gromadzenia danych przez krajowe organy ds. konkurencji. Co więcej w ramach zadania w zakresie monitorowania rynku detalicznego Komisja bada również najlepsze praktyki we wszystkich państwach członkowskich pod kątem stosunków umownych pomiędzy dostawcami a detalistami. Prace te zostaną zakończone do końca 2009 r.

W chwili obecnej ważniejsze jest skoncentrowanie się na poziomie detalicznym aniżeli na poziomie przetwarzania.

- Od 2005 r. Komisja przygląda się problemom obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, uwzględniając między innymi sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 4/2003. Dyskusja już zaowocowała zmianami w ramach legislacyjnych dla tych obszarów i nadal trwa (zob. ostatni komunikat Komisji COM(2009) 161 z dnia 21 kwietnia 2009 r.). Specyficzna sytuacja obszarów górskich zostanie omówiona przez Komisję w dokumencie roboczym, który zostanie przedstawiony w listopadzie 2009 r.

Jeżeli chodzi o konsekwencje dla środowiska jakiegokolwiek koncentracji terytorialnej produkcji, Komisja jest przekonana, że działania winny zostać podjęte na dwóch poziomach: (i) poziomie legislacyjnym, poprzez monitorowanie zgodności z normami ochrony środowiska oraz dobrymi praktykami w zakresie działalności rolniczej i ochrony środowiska, które stanowią warunki dla pomocy bezpośredniej oraz pomocy w ramach drugiej osi rozwoju obszarów wiejskich; (ii) poziomie zachęt, poprzez pomoc na wprowadzanie bardziej ekologicznych praktyk w zakresie działalności rolniczej, takich jak działania rolno-środowiskowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

- Komisja zgadza się, że zapewnienie wysokiej wartości i zadowolenia konsumentom i użytkownikom europejskich produktów mleczarskich jest niezbędne dla zabezpieczenia trwałego dochodu producentom. Komisja uznaje znaczenie sprostania potrzebom konsumenckim w zakresie gamy produktów o wysokiej wartości i produktów podstawowych, potrzebę wykorzystania wszystkich składników mleka, w tym białka i tłuszczu, oraz uwzględnia zróżnicowanie warunków produkcji mleka w całej Wspólnocie.

# ODPOWIEDZI KOMISJI

## WPROWADZENIE

### 3.

#### **Tiret pierwsze:**

Należy podkreślić, jak to uczyniła Komisja w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2001 dotyczącym kwot mlecznych, że z decyzji Rady wynika jasno, iż dostosowanie produkcji mleka do poziomu konsumpcji wewnętrznej nie było celem ani politycznym ani ekonomicznym (zob. odpowiedź Komisji na pkt 68–69 sprawozdania specjalnego nr 6/2001).

#### **Tiret trzecie:**

W świetle wygaśnięcia kwot mlecznych Komisja zaproponowała, a Rada i Parlament Europejski zatwierdziły stopniowy i planowany wzrost kwot. Umożliwi to producentom mleka dostosowanie się do nowej sytuacji w okresie przejściowym celem złagodzenia skutków wprowadzonych zmian do 1 kwietnia 2015 r.

Ponadto dostosowanie struktur gospodarstwa rolnego do nowych możliwości rynkowych lub zmian w politykach jest w dużym stopniu wsparte przez finansowanie w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

#### **Tiret czwarte:**

Cena jest jednym z czynników, które mogą poprawić konkurencyjność produktów unijnych na międzynarodowych rynkach, ale w wielu segmentach produktów inne czynniki, w tym innowacyjność produktu i wysoka jakość, są decydujące dla zaspokojenia potrzeb konsumentów i użytkowników.

### 8.

Zmiana w polityce nie tylko wpływa na budżet UE oraz bezpośrednią pomoc otrzymywaną przez rolników. W miarę spadku cen instytucjonalnych ceny rynkowe również ulegną dostosowaniu, w zależności od podaży i popytu, a konsumenci powinni również skorzystać na niższych cenach rynkowych, w zależności od efektywności mechanizmu przekazywania cen.

Ponadto ograniczono koszty nie tylko dla państw członkowskich, ale również dla sektorów sprzedających te produkty lub używających tych wspieranych produktów. Co więcej zmiana polityki zapewnia lepszą pozycję negocjacyjną w kontekście wielostronnym.

### 10–11.

Premię mleczną i dodatkową płatność zniesiono najpóźniej od 2007 r. Stosowne kwoty ujęto w systemie płatności jednolitej. W konsekwencji producenci mleka już nie otrzymują wsparcia związanego z produkcją mleka.

Komisja uważa, że porównanie całkowitego kosztu sektora mleczarskiego w 2005 r. i 2007 r. powinno opierać się na całkowitych poniesionych wydatkach, niezależnie od tego, w jaki sposób były finansowane (jako roczne wydatki z budżetu, wydatki ujemne czy dochody przeznaczone na określony cel; począwszy od roku budżetowego 2007 dokonano zmian w traktowaniu dochodów przeznaczonych na określony cel). Opierając się na całkowitych wydatkach wynoszących 3,202 mld euro w roku budżetowym 2005 oraz szacowanej kwocie 4,875 mld euro w roku 2007, wzrost wynosi 52%.

Wzrost wydatków budżetowych między 2005 r. a 2007 r. wynika również z rozszerzenia Wspólnot.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### UWAGI

#### 14.

Jak już wspomniano w związku z pkt 3, należy odnieść się do odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2001 dotyczące kwot mlecznych. Komisja podkreśliła, że „z decyzji Rady wynika jasno, iż dostosowanie produkcji mleka do poziomu konsumpcji wewnętrznej nie było celem ani politycznym, ani ekonomicznym” (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 68–69 sprawozdania specjalnego nr 6/2001).

#### Ramka 2

Druga ramka: Jak do tej pory było zbyt wczesnie na przeprowadzenie pełnego badania wpływu oddzielenia pomocy od wielkości produkcji na rezygnację z produkcji mleka, w szczególności, że oddzielenie to weszło w życie w roku kalendarzowym 2006 (budżet 2007 r.). Plan Oceny DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2009–2011 zapewnia ocenę skutków rynkowych częściowego oddzielenia płatności od produkcji, które wprowadzono w bieżącym roku, mając na celu zbadanie skutków rynkowych programów pomocy, które pozostały związane lub częściowo związane z produkcją. Kontrakt ma być podpisany jesienią 2009 r., a ocena zostanie dokonana w 2010 r. Ponadto planowane są dwie oceny w latach 2010–2011, odpowiednio w zakresie skutków na dochody bezpośredniego wsparcia oraz w zakresie sektora mleczarskiego.

#### 16.

Gdy wprowadzono program kwot mlecznych, dla większości państw członkowskich ustalono całkowitą gwarantowaną ilość odpowiadającą dostawom mleka w 1981 r., plus 1% (art. 5c ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 804/68 ze zmianami wprowadzonymi w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) 856/84). Uznając szczególne okoliczności produkcji mleka w Irlandii i we Włoszech, całkowite gwarantowane ilości dla tych państw członkowskich oparto na dostawach z 1983 r. (w odniesieniu do Włoch, zob. motyw nr 9 rozporządzenia Rady (EWG) nr 856/84). Włochy zatem były traktowane przychylniej niż pozostałe państwa członkowskie. Niepełne wykorzystanie zwiększających się kwot w Zjednoczonym Królestwie, Szwecji i Francji ma inne przyczyny: na przykład niepełne wykorzystanie kwot we Francji jest spowodowane rygorystycznym systemem zarządzania kwotami stosowanym przez administrację francuską.

#### 17.

Jak już wyjaśniono w odpowiedzi na pkt 16, w 1984 r. Rada ustaliła poziom kwot dla państw członkowskich w oparciu o wspólną podstawę.

Następnie Komisja otrzymała mandat do zarządzania ilościami wyprodukowanymi w ramach kwot.

Głównym celem kwot było ograniczenie produkcji i w rezultacie powstrzymanie akumulacji zapasów masła i mleka w proszku, które osiągnęły nadmierne poziomy. Na przykład na koniec 1986 r. całkowite zapasy masła wynosiły 1,3 miliona ton, co stanowi 59% z 2,2 miliona ton wyprodukowanych tego roku, w porównaniu z zapasami nieco powyżej 80 000 ton, stanowiącymi 4% unijnej produkcji masła, w 2007 r.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Cel w postaci ograniczenia zapasów został osiągnięty, a co za tym idzie nie można już było mówić o znacznych nadwyżkach strukturalnych.

Ponadto w systemie kwotowym, produkcji masła i odtłuszczonego mleka w proszku nigdy nie traktowano jako nadwyżki produkcji; jest to sposób wykorzystania mleka, który jest niezbędny dla potrzeb rynku wewnętrznego, ale jest delikatniejszy, bardziej narażony na konkurencję z zewnątrz i mniej dochodowy. Produkcja ta nie zniknie, ale może stać się mniej atrakcyjna wobec braku pomocy.

### 18.

Zobacz odpowiedź na pkt 14.

### 21.

Komisja uważa, że środki związane ze zbyciem wewnętrznym masła były niezbędne w przeszłości i okazały się skutecznym sposobem na utrzymanie stabilności i uniknięcie droższego skupu w ramach interwencji publicznej. Jednakże, zgodnie ze zmniejszeniem ceny interwencyjnej masła i wynikającymi z tego zmianami warunków rynkowych, pomoc ograniczono do zera w 2007 r. Sektor wyrobów cukierniczych może teraz kupować masło po cenach podobnych do wcześniejszej ceny netto (ceny po odjęciu pomocy).

Ocena funkcjonowania reformy WPR zniósła programy zbycia masła, a programy dla odtłuszczonego mleka w proszku stały się dyskrecjonalne, na podstawie oceny Komisji, czy są one odpowiednie w istniejących warunkach.

### 26.

W porównaniu z trendem obserwowanym dla cen ekwiwalentu mleka na rynku globalnym, cena europejskiego mleka jest bardzo stabilna dzięki różnym instrumentom zarządzania.

### 27.

Stabilność cen nominalnych oraz spadek cen realnych jest zjawiskiem wspólnym dla kilku sektorów, nie tylko dla sektora mlecznego. Producenci mleka nie byli jedynymi, którzy doświadczyli braku „stabilnych cen w ujęciu realnym”, jak określił to Trybunał.

Ponadto zmiany cen trzeba również oceniać w świetle zmian na rynkach międzynarodowych, a różnica cenowa w stosunku do światowej ceny rynkowej musi być zmniejszona.

### 33.

Sprawozdanie zatytułowane „Ekonomika gospodarstwa mleczarskiego w UE” (2009), sporządzone przez sieć danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN) działającą przy Komisji, pokazuje, że dochody gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka liczone w ujęciu realnej wartości dodanej netto na jednostkę pracy wynoszą powyżej średniej wszystkich gospodarstw rolnych za dany okres (lata 2000–2006). Jednakże zysk na jednostkę pracy (szacowana kwota pozostająca po opłaceniu wszystkich czynników produkcji) gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka w UE-15 wynosi powyżej średniej dopiero od 2005 r. Wreszcie dochody na jednostkę pracy gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka w UE-15 wzrosły w tym samym tempie, co średnia wszystkich gospodarstw rolnych w latach 1998–2005 (w ujęciu realnym, zob. sprawozdanie „Ewolucja »marż mlecznych« w Unii Europejskiej (1998–2005)”). W UE-10 wzrost jest największy dla gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### **Tiret trzecie:**

Jest rzeczą normalną, że część pomocy uległa zwiększeniu proporcjonalnie do dochodów gospodarstw produkujących mleko w latach 2000–2006, uwzględniając, iż premia mleczna stanowiła rekompensatę za niższe ceny interwencyjne. Bezpośrednia pomoc jest liczona na kilogram mleka ujętego w kwocie w dacie referencyjnej. Jest logiczne, że istnieje różnorodność pomiędzy producentami i państwami członkowskimi, gdyż istnieją różnice w strukturach, wielkości kwot itp.

### **45.**

Chociaż nasza analiza wykazuje pewną dodatkową produkcję po wygaśnięciu kwot, wynik ten jest oparty na pewnych założeniach dotyczących cen UE i cen na rynkach światowych oraz na założeniu zawarcia dańskiej agendy rozwoju.

### **54.**

Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w 2008 i 2009 r. jest bardzo znaczącym czynnikiem odpowiadającym za spadek popytu na rynkach wewnętrznym i zewnętrznym.

Pułapy interwencyjne (dotyczące cen interwencyjnych) wynoszą 30 000 ton dla masła i 109 000 ton dla odtłuszczonego mleka w proszku. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 Komisja może zdecydować o kontynuowaniu interwencji publicznej powyżej tych ilości (w drodze przetargu), jeżeli będzie to uzasadnione sytuacją na rynku, a w szczególności trendem zmian cen rynkowych.

Stało się tak w 2009 r. Pod koniec czerwca 2009 r. zapasy wynosiły 81 237 ton masła i 202 914 ton odtłuszczonego mleka w proszku.

### **55.**

Dostosowanie strukturalne w sektorze rolnym w Unii Europejskiej i poza nią to proces powolny, który trwa od wielu lat. Ponieważ ogromną większość gruntów gospodarstw rolnych, które zaprzestają produkcji rolnej, przejmują inne gospodarstwa, spadek liczby gospodarstw rolnych nie jest sam w sobie problemem w kontekście stwarzania pozytywnych efektów zewnętrznych dla rolnictwa. W badaniach Eurostatu zauważono 5% roczny spadek liczby gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka w krajach UE-12 w latach 1990–2003. Badania wskazują również, że spadek w latach 2003–2007 dla krajów UE-27 wynosi około 2,3% w skali roku dla wszystkich gospodarstw rolnych, ale jedynie 1,0% dla gospodarstw mleczarskich.

### **56.**

Restrukturyzacja sektora mleczarskiego jest szczególnie ważnym wyzwaniem na obszarach górskich oraz innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdyż 60% gospodarstw mleczarskich w UE-25 znajduje się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Ocena funkcjonowania reformy WPR zidentyfikowała dodatkowe zasoby w wyniku obowiązkowej modulacji finansów, obejmujące między innymi środki towarzyszące na restrukturyzację sektora w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Środki te mogą kwalifikować się do pomocy o intensywności zwiększonej o dziesięć punktów procentowych. Maksymalna intensywność pomocy dla inwestycji w rolnictwo na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest już o 10% większa niż na innych obszarach.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Ponadto art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 umożliwia państwom członkowskim udzielanie dodatkowego wsparcia rolnikom ukierunkowanego na szczególne niedogodności, których doświadczają rolnicy w sektorze mleczarskim (między innymi) oraz na obszarach objętych programami restrukturyzacji lub rozwoju w celu zapobiegania zaprzestawaniu uprawy gruntów oraz w celu radzenia sobie ze szczególnymi niedogodnościami, których doświadczają rolnicy na tych obszarach.

### 57.

System kwot wprowadzono w 1984 r. w odpowiedzi na nadpodaż przetworów mlecznych. Jednakże system miał ułatwiać mobilność kwot w ramach państw członkowskich, tak aby umożliwić producentom osiągnięcie wystarczającej skali, wraz ze wzrostem kosztów produkcji i wymogów dochodowych. Państwa członkowskie miały swobodę w organizacji systemu kwot, bądź to na poziomie krajowym bądź też regionalnym. Wspólnotowe i krajowe prawodawstwo rolno-środowiskowe oraz wymogi związane z zasadą współzależności w odniesieniu do płatności na pojedyncze gospodarstwo zapewniają odpowiednie środki dla zapewnienia, aby jakiegokolwiek zmiany w strukturach produkcyjnych lub praktykach rolniczych nie szkodziły środowisku.

### 58.

Komisja uwzględniła kwestie poruszone przez Trybunał w trakcie oceny funkcjonowania reformy WPR (zob. odpowiedź na pkt 56).

### 59.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty umożliwiają uwzględnienie regionalnych priorytetów w zależności od konkretnej sytuacji oraz uwzględniają restrukturyzację i modernizację sektorów priorytetowych. W programach rozwoju obszarów wiejskich konkretną sytuację można uwzględnić na dwa sposoby: po pierwsze ukierunkowując środki inwestycyjne na jasno zdefiniowane cele odzwierciedlające zidentyfikowane potrzeby strukturalne i terytorialne oraz niedogodności strukturalne (art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006). Przy zatwierdzaniu programów Komisja należała na takie ukierunkowanie środków.

Po drugie obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania mogą skorzystać na intensywności pomocy, która jest o dziesięć punktów procentowych wyższa w odniesieniu do modernizacji gospodarstw rolnych (załącznik do rozporządzenia (WE) nr 1698/2005).

Ponadto przeprowadzona w 2008 r. ocena funkcjonowania reformy WPR doprowadziła do wzmocnienia instrumentów restrukturyzacji mających zastosowanie do potrzeb strukturalnych i terytorialnych.

### 62.

Sektor mleczarski UE jest wysoce konkurencyjny w wielu segmentach rynku ze względu na jakość i innowacyjność swoich produktów. Na przykład ser jest największym produktem wywozowym sektora mleczarskiego UE, a większość produktów wywozowych nie kwalifikuje się do refundacji wywozowych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### WNIOSKI I ZALECENIA

#### 64.

Należy podkreślić, jak to uczyniła Komisja w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2001 dotyczącym kwot mlecznych, że dostosowanie produkcji mleka do poziomu konsumpcji wewnętrznej nie było celem ani politycznym, ani ekonomicznym.

Gdy wprowadzono program kwot mlecznych, dla większości państw członkowskich ustalono całkowitą gwarantowaną ilość odpowiadającą dostawom mleka w 1981 r., plus 1% (art. 5c ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 804/68 ze zmianami wprowadzonymi w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 856/84). Uznając szczególne okoliczności produkcji mleka w Irlandii i we Włoszech, całkowite gwarantowane ilości dla tych państw członkowskich oparto na dostawach z 1983 r. (w odniesieniu do Włoch, zob. motyw nr 9 rozporządzenia Rady (EWG) nr 856/84). Włochy zatem były traktowane przychylniej niż pozostałe państwa członkowskie.

#### 65.

Wyjątkowe i nieprzewidywalne warunki ekonomiczne są bardzo znaczącym czynnikiem wpływającym na działanie środków rynkowych w 2008 i 2009 r.

#### 66.

W pkt 53 Trybunał odniósł się do elastyczności, jaką ma Komisja na podstawie rozporządzenia o wspólnej organizacji rynku jednolitego, w odniesieniu do stosowania środków interwencyjnych w drodze przetargu po nabyciu określonych ilości oraz do wykorzystania przez Komisję tej elastyczności. To uwidacznia zakres środków zarządzania rynkiem służących zapewnieniu stabilności, nawet w warunkach poważnego kryzysu.

#### Zalecenie nr 1

Komisja będzie nadal szczegółowo monitorować zmiany w tym sektorze. W tym względzie sprawozdania rynkowe, które mają być przedłożone Parlamentowi i Radzie w 2010 r. i 2012 r., dadzą pożyteczne wskazówki dotyczące produkcji i zmian rynkowych w miarę zbliżania się zakończenia systemu kwotowego w 2015 r.

W następstwie wniosku Rady Europejskiej, dnia 22 lipca 2009 r. Komisja przyjęła komunikat „Sytuacja na rynku przetworów mlecznych w 2009 r.” (COM(2009) 385), który opisywał możliwe sposoby stabilizacji rynku, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z wynikiem oceny funkcjonowania reformy WPR. Rada omówi komunikat we wrześniu 2009 r.

#### 67.

Stabilność cen nominalnych oraz spadek cen realnych jest zjawiskiem wspólnym dla kilku sektorów, nie tylko dla sektora mleczarskiego. Producenci mleka nie byli jedynymi, którzy doświadczyli braku „stabilnych cen w ujęciu realnym”, jak określił to Trybunał.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Ponadto zmiany cen trzeba również oceniać w świetle zmian na rynkach międzynarodowych, a różnica cenowa w stosunku do światowej ceny rynkowej musi być zmniejszona.

Strukturalne dostosowanie sektora do nowych możliwości rynkowych jest wspierane w ramach finansowania rozwoju obszarów wiejskich, podczas gdy niezwiązana z wielkością produkcji pomoc bezpośrednia powinna pomóc zabezpieczyć dochody rolników.

Jak wskazał Trybunał w zaleceniu nr 2, ustalenie ceny na poziomie detalicznym jest kwestią złożoną, a koszt surowego mleka odgrywa ograniczoną rolę w tym procesie. Jednakże w celu zapewnienia konsumentom, organom publicznym i podmiotom rynkowym lepszych informacji, w komunikacie Komisji „Ceny żywności w Europie” (COM(2008) 821 wersja ostateczna) zaproponowano stałe monitorowanie na poziomie europejskim cen żywności i łańcucha dostaw.

### Zalecenie nr 2

Grupa Wysokiego Szczebla<sup>2</sup> ds. Konkurencyjności Przemysłu Rolno-Spożywczego zaproponowała ostatnio serię inicjatyw, które Komisja zamierza wdrożyć w nadchodzących miesiącach. Inicjatywy te stanowią część procesu wdrażania planu działania mającego na celu poprawę funkcjonowania łańcucha dostaw żywności, który Komisja przedstawiła pod koniec 2008 r. w swoim komunikacie „Ceny żywności w Europie” (COM(2008) 821 wersja ostateczna). Wśród pięciu głównych części składowych planu działania uzgodnionego przez Radę w grudniu 2008 r. było stałe europejskie monitorowanie cen żywności i łańcucha dostaw. To narzędzie monitorowania powinno zapewnić lepsze informacje konsumentom, organom publicznym i podmiotom rynkowym i w ten sposób sprostać problemowi braku przejrzystości cen oraz poprawić wiedzę na temat wpływu regulacji w całym łańcuchu dostaw żywności. Komisja przedstawi sprawozdanie uzupełniające w sprawie tego planu działania pod koniec 2009 r. Ponadto na spotkaniu podgrupy ds. żywności w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji na początku lipca 2009 r. zalecono przyspieszony prze-

<sup>2</sup> Głównym zadaniem grupy wysokiego szczebla (której przewodniczy jeden z wiceprzewodniczących Komisji z udziałem komisarzy odpowiedzialnych za rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz za ochronę konsumentów i zdrowie) było udzielanie Komisji Europejskiej informacji w celu wzmocnienia i promowania przywództwa europejskiego przemysłu rolno-spożywczego. Miała ona zapewnić impuls polityczny dla tego procesu oraz platformę do dyskusji na temat zaleceń sektorowych (ale nie śledzić dynamiki pomiędzy cenami producenta a cenami konsumenckimi). Celem grupy jest zebranie głównych zainteresowanych stron sektora spożywczego. Składała się ona z przedstawicieli najwyższego szczebla.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

gląd rynków przetworów mlecznych celem stymulacji i skoordynowania jednoczesnego monitorowania i gromadzenia danych przez krajowe organy ds. konkurencji. Co więcej w ramach zadania w zakresie monitorowania rynku detalicznego Komisja bada również najlepsze praktyki we wszystkich państwach członkowskich pod kątem stosunków umownych pomiędzy dostawcami a detalistami. Prace te zostaną zakończone do końca 2009 r.

W chwili obecnej ważniejsze jest skoncentrowanie się na poziomie detalicznym aniżeli na poziomie przetwórczym.

### 69.

WPR obejmuje szereg instrumentów, szczególnie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które poza promowaniem konkurencyjności mają na celu przeciwdziałanie zaprzestawianiu uprawy gruntów, ochronę i poprawę stanu środowiska, lepszą integrację działalności rolniczej w społeczno-ekonomicznym kontekście obszarów wiejskich oraz wspieranie restrukturyzacji w sektorach najbardziej narażonych na zmiany.

### Zalecenie nr 3

- Od 2005 r. Komisja przygląda się problemom obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, uwzględniając między innymi sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 4/2003. Dyskusja już zaowocowała zmianami w ramach legislacyjnych dla tych obszarów i nadal trwa (zob. ostatni komunikat Komisji COM(2009) 161 z dnia 21 kwietnia 2009 r.). Specyficzna sytuacja obszarów górskich zostanie omówiona przez Komisję w dokumencie roboczym, który zostanie przedstawiony w listopadzie 2009 r. W ramach pierwszego i drugiego filaru, państwa członkowskie mogą dostosowywać dostępne instrumenty do konkretnych potrzeb regionów. Dostępne środki obejmują możliwości przewidziane w art. 68 rozporządzenia nr 73/2009 i możliwość zaoferowania szczegółowych środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w regionach, zgodnie z ich potrzebami.

- Aspekt środowiskowy należy wziąć pod uwagę na dwóch poziomach: i) poziomie legislacyjnym, poprzez jednoczesne monitorowanie zgodności z normami ochrony środowiska oraz dobrymi praktykami w zakresie działalności rolniczej i ochrony środowiska, które determinują pomoc bezpośrednią oraz pomoc w ramach priorytetu 2 „rozwój obszarów wiejskich”; ii) poziomie zachęt, poprzez pomoc na wprowadzanie bardziej ekologicznych praktyk w zakresie działalności rolniczej, takich jak działania rolno-środowiskowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### **71.**

Światowy rynek sera ma bardzo duże znaczenie, a UE jest światowym liderem w tej kategorii produktów. Sektor mleczarki w UE jest wysoce konkurencyjny w wielu segmentach rynku ze względu na jakość i innowacyjność oferowanych produktów.

### **72.**

Nie osiągnięto porozumienia w sprawie dauhańskiej agendy rozwoju i na chwilę obecną UE nie jest zobligowana do zniesienia subsydiów wywozowych.

### **Zalecenie nr 4**

Komisja zgadza się, że sektor mleczarki UE musi starać się zoptymalizować zyski z produktów przynoszących wartość dodaną, uznając jednocześnie znaczenie sprostania potrzebom konsumenckim w zakresie gamy produktów o wysokiej wartości i produktów podstawowych oraz potrzebę wykorzystania wszystkich składników mleka, w tym białka i tłuszczu; uwzględnia również zróżnicowanie warunków produkcji mleka w całej Wspólnocie.





Europejski Trybunał Obrachunkowy

**Sprawozdanie specjalne nr 14/2009**  
**Czy instrumenty zarządzania rynkiem mleka i przetworów mlecznych**  
**osiągnęły swoje główne cele?**

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2009 r. — 64 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-509-5

doi: 10.2865/94522



## Jak otrzymać publikacje UE

### **Publikacje płatne:**

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w księgarniach (podając tytuł, wydawcę lub numer ISBN)
- bezpośrednio u naszych przedstawicieli handlowych  
Dane kontaktowe przedstawicieli handlowych można uzyskać na stronie <http://bookshop.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

### **Publikacje bezpłatne:**

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w przedstawicielstwach lub delegaturach Komisji Europejskiej  
Dane kontaktowe przedstawicielstw i delegatur można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

SEKTOR MLECZARSKI ZAWSZE STANOWIŁ STRATEGICZNY SEGMENT WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ. W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU SPECJALNYM EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY PRZEDSTAWIA BILANS FUNKCJONOWANIA RYNKU MLEKA I PRZETWORÓW MLECZNYCH OD CZASU USTANOWIENIA SYSTEMU KWOT MLECZNYCH W 1984 R. ORAZ ANALIZUJE SPOSÓB, W JAKI KOMISJA ZARZĄDZA ROZPOCZĘTĄ W 2003 R. STOPNIOWĄ DEREGULACJĄ SEKTORA MLECZARSKIEGO.

NA PODSTAWIE SYTUACJI NA KONIEC 2008 R. TRYBUNAŁ KIERUJE DO KOMISJI ZALECENIA DOTYCZĄCE NASTĘPUJĄCYCH KWESTII: KONIECZNOŚĆ UNIKANIA PONOWNEGO WYTWORZENIA NADWYŻEK PRODUKCYJNYCH, KONTYNUACJA PROCESU KSZTAŁTOWANIA CEN W ŁAŃCUCHU DOSTAW ŻYWNOCI, PRZEPROWADZENIE DOGŁĘBNEJ ANALIZY DOTYCZĄCEJ PRZYSZŁOŚCI PRODUCENTÓW Z OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA ORAZ WPŁYWU GEOGRAFICZNEJ KONCENTRACJI PRODUKCJI MLEKA NA ŚRODOWISKO NATURALNE, KONTYNUACJA PRODUKCJI MLECZARSKIEJ ZORIENTOWANEJ NA ZASPOKAJANIE POTRZEB RYNKU EUROPEJSKIEGO ORAZ PRODUKTY O WYSOKIEJ WARTOŚCI DODANEJ, KTÓRE MOŻNA EKSPORTOWAĆ BEZ WSPARCIA BUDŻETOWEGO.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9207-509-5



9 789292 075095