

Tematsko izvješće

Izvanredna potpora proizvođačima mlijeka u EU-u u razdoblju 2014. – 2016.:

potencijal za veću učinkovitost u budućnosti



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – IX.
Uvod	01. – 24.
Opseg revizije i revizijski pristup	25. – 31.
Opažanja	32. – 79.
Komisija je brzo reagirala na zabranu uvoza koju je uvela Rusija, ali bilo joj je potrebno dulje vrijeme da otkloni povezane tržišne neravnoteže	32. – 43.
Komisija je izradila ukupnu procjenu učinka poremećaja na tržištu, a usmjeravanje potpore prepustila je nacionalnim tijelima	44. – 62.
Države članice davale su prednost jednostavnosti i raširenoj dodjeli potpore	63. – 71.
Komisija je izvukla određene pouke iz stečenog iskustva, ali nije dovršila procjenu mjera	72. – 79.
Zaključci i preporuke	80. – 89.
Prilog – Delegirane uredbe o izvanrednim mjerama potpore u sektoru mlijeka	
Pokrate i skraćeni nazivi	
Pojmovnik	
Odgovori Komisije	
Revizorski tim	
Kronologija	

Sažetak

I. Sektor mlijeka jedan je od glavnih poljoprivrednih sektora u EU-u po vrijednosti. Nakon što je početkom 2014. dosegla vrhunac, prosječna cijena koja se plaćala proizvođačima mlijeka u EU-u počela je bilježiti pad, a sredinom 2016. počela je ponovno rasti.

II. Zajednička poljoprivredna politika uključuje niz instrumenata za otklanjanje poremećaja na tržištu. Izravna plaćanja imaju stabilizacijsku ulogu jer čine stalan izvor dohotka za poljoprivrednike. Dostupan je i „sigurnosni mehanizam” čija je svrha očuvati cijene privremenim uklanjanjem viškova mliječnih proizvoda s tržišta. Komisija može donijeti i izvanredne mjere protiv prijetnji poremećaja na tržištu, što je u razdoblju 2014. – 2016. i učinila.

III. Sud je ispitao koliko su dobro Europska komisija i relevantna tijela u državama članicama upravljali odgovorom na poremećaje na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda u razdoblju 2014. – 2016. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su Komisija i države članice poduzele opsežne mjere kako bi pomogle poljoprivrednicima tijekom poremećaja na tržištu, ali analiza koju su provele općenito nije bila dovoljna za odlučivanje o razini potrebne potpore i njezino usmjeravanje.

IV. Sud je u jednom izvješću iz 2019. obradio pitanje primjene izvanrednih mjera za stabilizaciju dohotka poljoprivrednika u sektorima voća i povrća. U središtu su ovog izvješća proizvođači mlijeka u EU-u. Iako utjecaj pandemije bolesti COVID-19 nije obuhvaćen ovim izvješćem, u njemu se razmatra način na koji se Komisija suočila s kriznom situacijom u prošlosti i kako može izvući pouke iz toga.

V. Komisija je brzo reagirala na zabranu uvoza koju je uvela Rusija. Prije kraja 2014. pružila je financijsku potporu za izvanredne mjere u baltičkim zemljama i Finskoj, na koje je ta zabrana najviše utjecala. Međutim, bilo joj je potrebno dulje vrijeme da otkloni povezane tržišne neravnoteže, a mjere koje je donijela u rujnu 2016. u svrhu pružanja potpore za dobrovoljno smanjenje proizvodnje donijele su sa sobom određeni stupanj mrtvog tereta.

VI. Komisija je predložila izvanredne mjere kako bi se smanjili problemi poljoprivrednika s likvidnošću, ali nije obavila odgovarajuću procjenu potreba i nije utvrdila ciljne vrijednosti. S obzirom na fleksibilnost koja im je dostupna u okviru podijeljenog upravljanja, države članice davale su prednost izvanrednim mjerama koje su jednostavne za provedbu i odlučile su se za raširenu dodjelu financijskih sredstava. Uloženo je malo napora u usmjeravanje potpore.

VII. Iako je EU predvidio sredstva za pričuvu za krize u poljoprivrednom sektoru, Komisija nije upotrijebila ta sredstva tijekom poremećaja na tržištu. Komisija je otad predložila izmjene kako bi se uloga te pričuve u budućnosti ojačala. Od 2018. iz programa ruralnog razvoja može se pružati potpora za širi raspon instrumenata za upravljanje rizicima namijenjenih poljoprivrednicima koji se suočavaju s padom dohotka, uključujući sektorske instrumente za stabilizaciju dohotka. Sud je utvrdio da su u prosincu 2020. bila dostupna dva programa ruralnog razvoja u okviru kojih se nudila potpora za instrumente za stabilizaciju dohotka, ali nijedan od njih nije bio u upotrebi.

VIII. Evaluacijama koje su provedene nakon poremećaja na tržištu pruženi su određeni opći zaključci u pogledu izvanrednih mjera na razini EU-a, a Komisija je otad poduzela korake za poboljšanje svojih postupaka za upravljanje kriznim situacijama. Međutim, Komisija nije na odgovarajući način procijenila učinke mehanizama koje primjenjuju države članice.

IX. Sud iznosi niz preporuka Komisiji za:

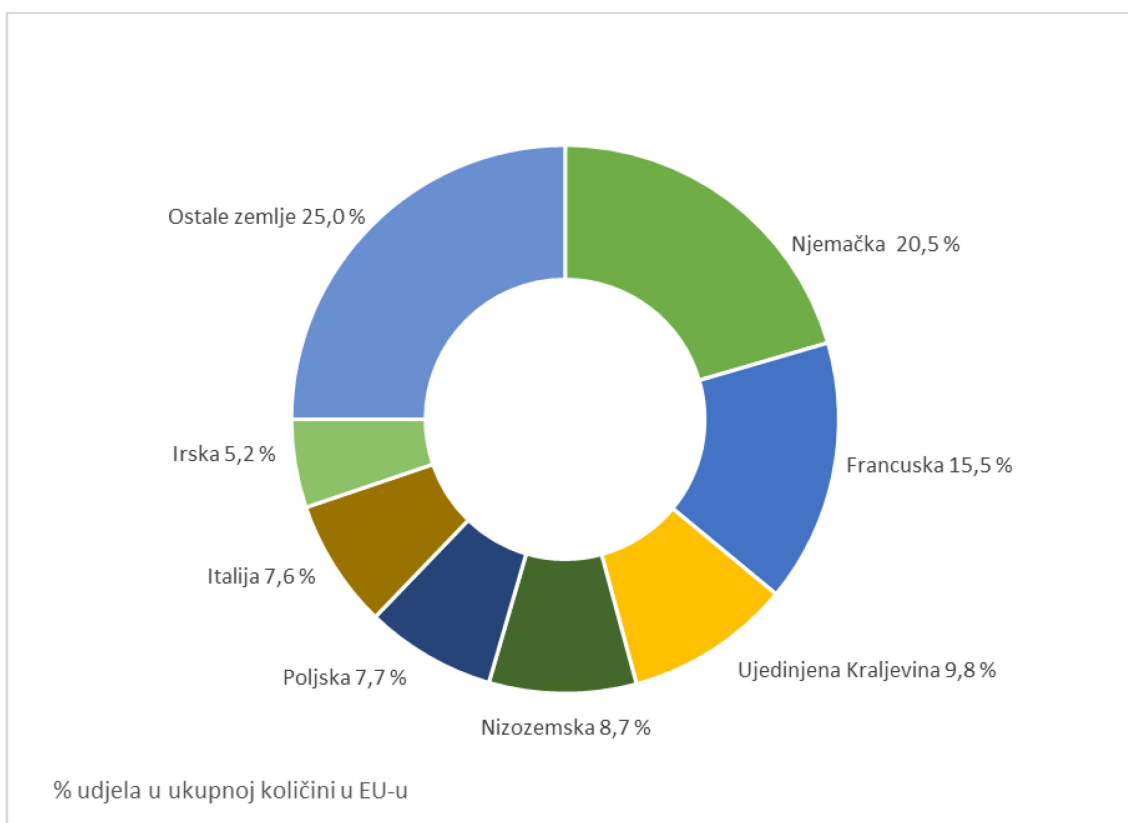
- (1) pružanje boljeg odgovora na tržišne neravnoteže;
- (2) poboljšanje izrade proračuna i usmjeravanja;
- (3) pripravnost na buduće poremećaje na tržištu.

Uvod

Sektor mlijeka u EU-u

01. Sektor proizvodnje kravljeg mlijeka jedan je od dvaju vodećih poljoprivrednih sektora u EU-u po vrijednosti (59,3 milijarde eura 2019. godine) te zauzima udio od oko 14 % u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji¹. Tijekom 2019. otprilike tri četvrtine mlijeka u EU-u po količini proizvedene su u zemljama koje su glavni proizvođači mlijeka (Njemačka, Francuska, Ujedinjena Kraljevina, Nizozemska, Poljska, Italija i Irska, vidjeti [sliku 1.](#)). U razdoblju 1984. – 2015. u EU-u se primjenjivao sustav kvota za mlijeko, kojim se nastojala ograničiti ukupna proizvodnja mlijeka u EU-u. Od 2009. ukupne kvote država članica postupno su se povećavale do ukidanja tog sustava 1. travnja 2015.

Slika 1. – Prikupljeno kravlje mlijeko 2019.

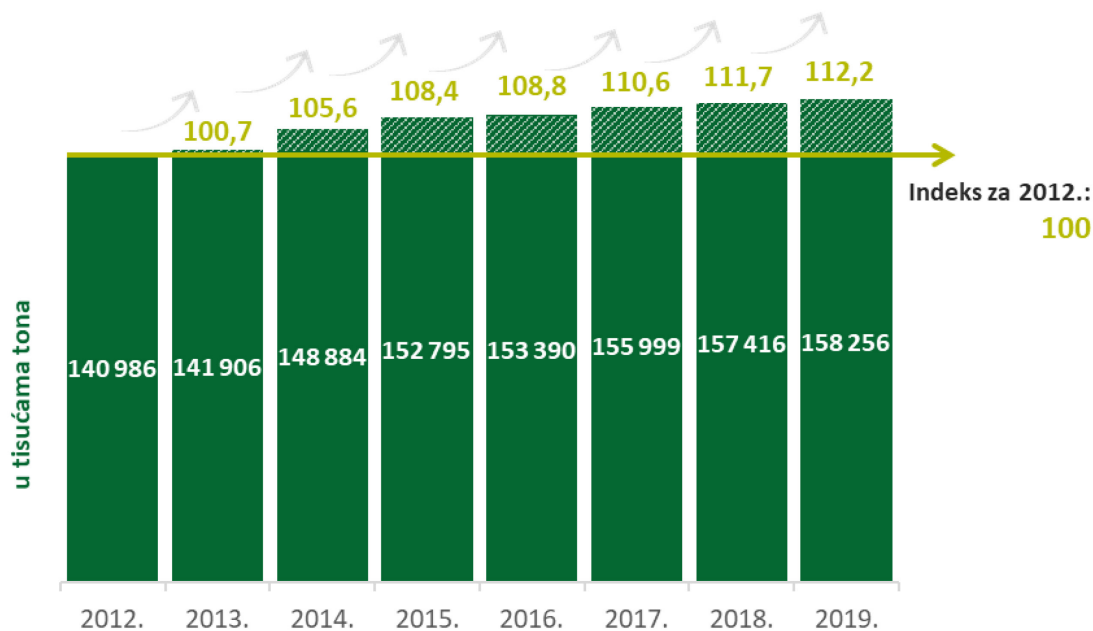


Izvor: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj – [kratkoročni izgledi za jesen 2020.](#), isporuke kravljeg mlijeka (u tisućama tona) – izračun Suda.

¹ Pretraživač podataka Eurostata – ekonomski računi za poljoprivredu – vrijednosti u osnovnim cijenama – ažurirani podatci od 9. ožujka 2020.

02. U EU-u je 2019. ukupno proizvedeno otprilike 168 milijuna tona mlijeka², od čega su proizvođači mlijeka oko 95 %³ isporučili mljekarama. Isporuke proizvođača mlijeka mljekarama naglo su porasle 2014. i 2015., a zatim su nastavile rasti sporijom brzinom (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. – Isporuke mlijeka mljekarama



Izvor: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj – kratkoročni izgledi za jesen 2020. – izračun Suda.

03. U razdoblju 2013. – 2015. isporuke mljekarama povećale su se u svim državama članicama osim u dvjema. Među zemljama s najvećom proizvodnjom povećanje iznad prosjeka EU-a zabilježeno je u Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Poljskoj i Nizozemskoj. Tijekom 2016. isporuke su se nastavile povećavati u petnaest država članica po različitim stopama, dok su se u preostalih trinaest država članica smanjile, uključujući Ujedinjenu Kraljevinu i Francusku (vidjeti [tablicu 1.](#)).

² Europska komisija, „EU agricultural outlook – For markets and income 2019. – 2030.“, prosinac 2019., str. 82., Prilog, tablica 9.23. „EU milk market balance“.

³ Pretraživač podataka Eurostata – prikupljanje kravljeg mlijeka i dobiveni proizvodi – mjesečni podatci – ažurirani podatci od 31. ožujka 2020.

Tablica 1. – Kretanje isporuka u razdoblju 2013. – 2016.

Država članica	Postotna promjena 2015. u odnosu na 2013.	Postotna promjena 2016. u odnosu na 2015.
Češka	25,6 %	– 0,1 %
Irska	18,0 %	4,1 %
Luksemburg	15,9 %	8,9 %
Belgija	14,8 %	– 2,7 %
Mađarska	12,6 %	0,7 %
Ujedinjena Kraljevina	11,0 %	– 4,3 %
Cipar	9,9 %	16,1 %
Latvija	9,8 %	0,8 %
Poljska	9,6 %	2,4 %
Nizozemska	9,2 %	7,4 %
Portugal	8,9 %	– 4,4 %
EU-28	7,7 %	0,4 %
Španjolska	7,6 %	1,1 %
Litva	7,4 %	– 1,5 %
Slovenija	7,1 %	3,8 %
Francuska	5,9 %	– 2,7 %
Austrija	5,8 %	– 0,2 %
Njemačka	5,2 %	0,3 %
Danska	5,0 %	1,6 %
Finska	4,7 %	– 0,2 %
Slovačka	4,6 %	– 4,8 %
Italija	4,3 %	3,2 %
Rumunjska	4,2 %	3,6 %
Švedska	2,2 %	– 2,4 %
Estonija	2,1 %	– 0,8 %
Hrvatska	1,9 %	– 4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grčka	– 0,7 %	– 0,2 %
Bugarska	– 4,4 %	7,3 %

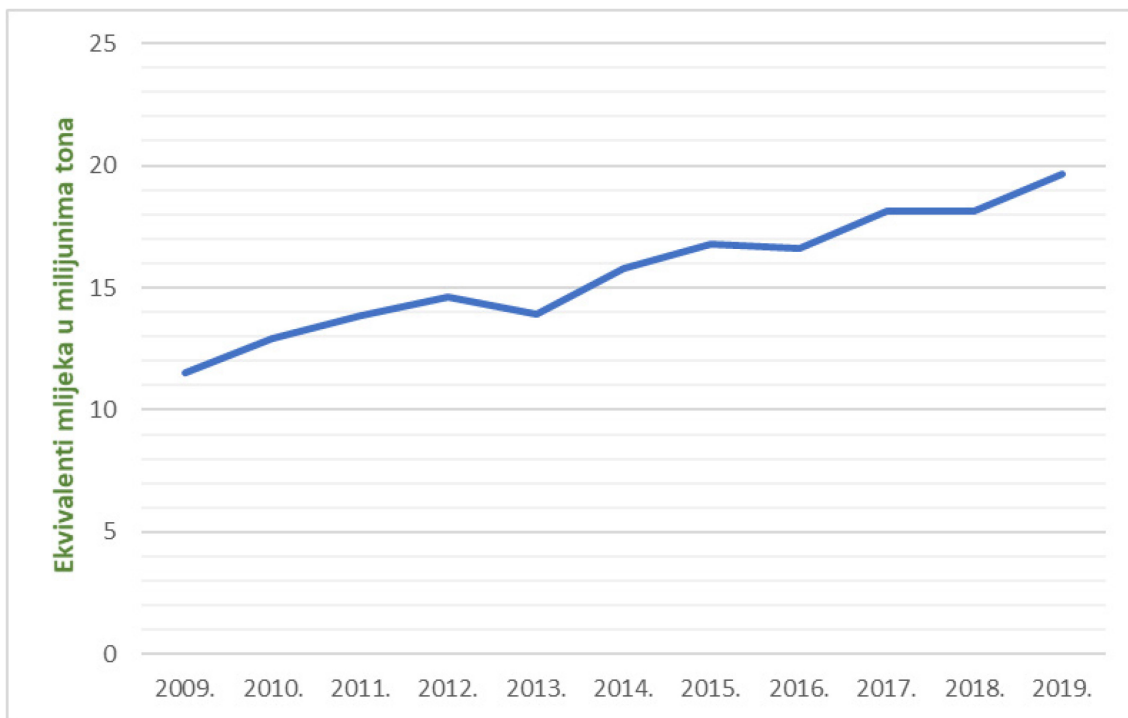
Izvor: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj – kratkoročni izgledi za jesen 2020. – izračun Suda.

04. U desetogodišnjem razdoblju od 2009. do 2019. potrošnja mliječnih proizvoda (tj. mlijeka i proizvoda dobivenih od mlijeka, kao što su maslac, sir i mlijeko u prahu) u EU-u povećavala se po prosječnoj stopi od 0,8 % godišnje, a izvoz iz EU-a povećavao se po prosječnoj stopi od 5,5 % godišnje (vidjeti [sliku 3.](#)) kao posljedica brzorastuće globalne potražnje. Nakon tog porasta izvoz iz EU-a dosegnuo je do 2019. godine 15 % njegove proizvodnje⁴. U razdoblju 2016. – 2019. tri najveća svjetska izvoznika bila su EU (27 %), Novi Zeland (25 %) i Sjedinjene Američke Države (14 %) te je međunarodna

⁴ Izračun Komisije na temelju dostupnih podataka i procjena Eurostata. Povezane bilance objavljuju se u Komisijimim [kratkoročnim izgledima](#).

trgovina mliječnim proizvodima zauzimala udio od otprilike 9 % u svjetskoj proizvodnji⁵.

Slika 3. – Izvoz mliječnih proizvoda u razdoblju 2009. – 2019.



Izvor: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj – izgledi za poljoprivredu u EU-u u razdoblju 2019. – 2030. i kratkoročni izgledi za jesen 2020. – izračun Suda. Ekvivalenti mlijeka izračunani su primjenom koeficijenta Komisije od 6,57 za maslac, 3,58 za sir, 7,57 za obrano mlijeko u prahu, 7,56 za punomasno mlijeko u prahu, 7,48 za sirutku i 0,85 za svježe mliječne proizvode.

Poremećaji na tržištu mlijeka u razdoblju 2014. – 2016.

05. Povoljni vremenski uvjeti tijekom 2014. i visoke cijene mlijeka u godinama koje su prethodile doveli su do znatnog povećanja proizvodnje mlijeka u EU-u. U razdoblju 2013. – 2015. isporuke mlijeka mljekarama povećale su se za otprilike 8 %, odnosno za približno 11 milijuna tona (vidjeti [sliku 2.](#)), što je bilo znatno povećanje u usporedbi s kretanjem domaće potrošnje i količinama izvoza (vidjeti odlomak [04.](#) i [sliku 3.](#)). Najavljeno je da će se kvote EU-a za mlijeko ukinuti 2015. te su neki proizvođači, kao i prethodnih godina, platili kaznu za njihovo prekoračenje.

⁵ Izračunano na temelju količina ekvivalenta mlijeka koje je FAO naveo u publikaciji „*Food Outlook*” – studeni 2020. – Dodatak, tablica 19.

06. U svibnju 2014. potražnja za izvozom mliječnih proizvoda iz EU-a bila je i dalje velika⁶. U kolovozu 2014. Ruska Federacija zabranila je uvoz mliječnih proizvoda iz EU-a kao odgovor na sankcije koje je EU uveo zbog Ukrajine, dok se istodobno usporio porast uvoza u Kinu. Rusija je bila najveće izvozno tržište za mliječne proizvode iz EU-a, posebno sir, te je 2013. izvoz u tu zemlju zauzimao udio od 14 % u ukupnom izvozu po vrijednosti⁷ i 1,6 % u ukupnoj količini proizvedenog mlijeka⁸. Na Kinu je 2013. otpadalo 7 % izvoza mliječnih proizvoda po vrijednosti, pri čemu je uglavnom kupovala obrano mlijeko u prahu i sirutku u prahu.

07. Prema jednom izvješću Komisije⁹ „nakon što su krajem 2013. i početkom 2014. cijene mlijeka i mliječnih proizvoda dosegnule povijesno visoku razinu, sektor mlijeka ušao je u fazu globalne neravnoteže između ponude i potražnje tijekom 2015. i u prvoj polovici 2016”.

08. Cijene mlijeka obično variraju između pojedinačnih godina, kao i tijekom njih. Cijene rastu zimi (kada je proizvodnja mlijeka najmanja) i padaju kako se proizvodnja povećava tijekom proljeća. Stoga je dvanaestomjesečni pomični prosjek cijena mlijeka bolji pokazatelj fluktuacije od mjesečnih cijena (vidjeti [sliku 4.](#)). U razdoblju od proširenja EU-a 2004. godišnji pomični prosjek cijena mlijeka isporučenog mljekarama u EU-u uglavnom je ostajao u rasponu od 28 centi/kg do 35 centi/kg. Od sredine 2013. do 2016. prosječna mjesečna cijena najprije je porasla iznad tog raspona, a zatim je, nakratko, pala na najnižu razinu od oko 26 centi.

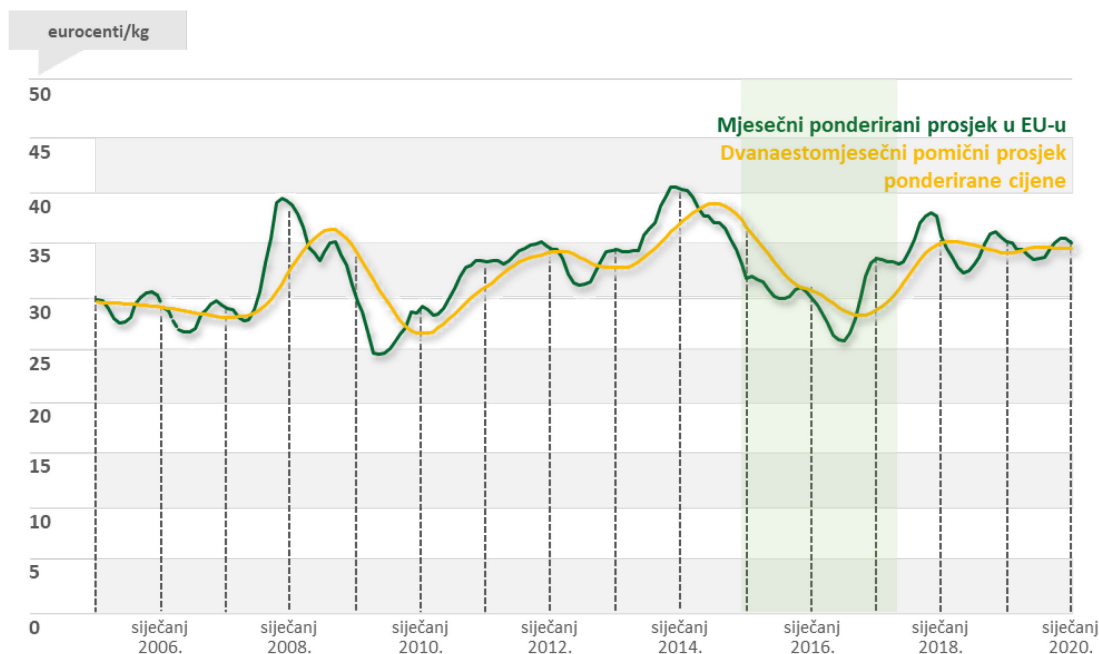
⁶ Vidjeti [izvješće sa sastanka gospodarskog odbora Promatračke skupine za tržište mlijeka](#), 27. svibnja 2014.

⁷ Izračunano na temelju podataka o trgovini EU-a dostupnih u Komisijinoj bazi podataka [Access2Markets](#), oznake Harmoniziranog sustava 0401 – 0406.

⁸ Prema studiji pripremljenoj za Komisiju: Written Wageningen Economic Research i Ecorys – evaluacija za Komisiju, „[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)” (05.087 713) završno izvješće, kolovoz 2019., str. 37.

⁹ Izvješće Komisije: „[Razvoj situacije na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda i funkcioniranje odredbi „mliječnog paketa”](#)”; COM(2016) 0724 final.

Slika 4. – Cijene sirovog mlijeka u EU-u, razdoblje 2005. – 2020.



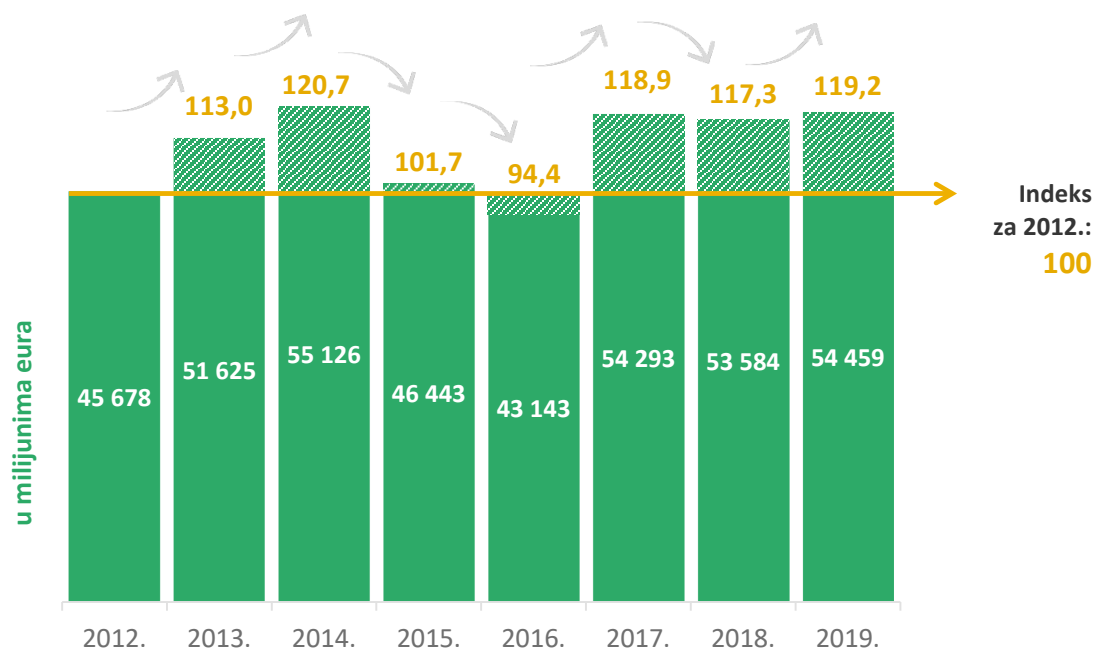
Izvor: informacije koje su dostavile države članice u skladu s člankom 12. točkom (a) Uredbe (EU) 2017/1185 – Prilog II. stavak 4. točka (a) – iznosi su ponderirani prema količinama isporučenima mljekarama. Izvanredna potpora obuhvaćena ovom revizijom bila je dostupna u razdoblju označenom zelenom bojom – vidjeti Prilog.

09. Među državama članicama postojale su znatne razlike u cijenama i fluktuacijama. Razlika u cijenama bila je najveća u lipnju 2016. kada je iznosila 38,1 centi/kg, i to između Litve (16,9 centi/kg) i Cipra (55,0 centi/kg). U sedam država članica cijena je bila manja od 22,5 centi/kg, dok je u četirima državama članicama bila veća od 36,5 centi/kg¹⁰.

10. Godišnji promet od proizvodnje mlijeka povećao se u razdoblju 2012. – 2014., a zatim se u razdoblju 2014. – 2016. smanjio (vidjeti [sliku 5.](#)). Prosječni promet za 2013. i 2014. iznosio je 53,4 milijarde eura te 44,4 milijarde eura za 2015. i 2016., što je nešto manje od prometa za 2012. godinu.

¹⁰ Više informacija dostupno je na portalu Komisije [Agri-food Data Portal](#).

Slika 5. – Vrijednost isporuka mlijeka



Izvor: za mjesečne isporuke kravljeg mlijeka: Eurostat (apro_mk_colm) – za povijesne cijene sirovog mlijeka u EU-u: Promatračka skupina za tržište mlijeka – izračun Suda.

11. Mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gospodarstava (FADN) glavni je statistički instrument Komisije za praćenje dohotka i poslovnih aktivnosti komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava. Uključuje niz pokazatelja dohotka¹¹, kao što su neto dodana vrijednost poljoprivrednog gospodarstva po godišnjoj jedinici rada i neto dohodak poljoprivrednog gospodarstva. Oba pokazatelja zabilježila su smanjenje vrijednosti u razdoblju 2015. – 2016. u usporedbi s razdobljem 2012. – 2013. u slučaju specijaliziranih proizvođača mlijeka u EU-u, prvi za otprilike 7 %, a drugi za otprilike 16 %.

12. Dinamika kretanja tih vrijednosti znatno se razlikovala među državama članicama. Na primjer, ako se razdoblje 2015. – 2016. usporedi s razdobljem 2012. – 2013., vrijednosti pokazatelja neto dodane vrijednosti poljoprivrednog gospodarstva / neto dohotka poljoprivrednog gospodarstva smanjile su se u 14 od 25 država članica za koje su dostupni podatci, dok su se u preostalim 11 povećale.

¹¹ Više informacija o Komisijinom mjerenju dohotka poljoprivrednih gospodarstva dostupno je u tematskom izvješću Suda br. 1/2016 „Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podacima?”

Promjene su se kretale u rasponu od smanjenja od 35 % u Nizozemskoj do povećanja od 110 % u Slovačkoj.

Dostupni mehanizmi za rješavanje fluktuacija cijena

13. Fluktuacije cijena utječu na dohodak proizvođača. Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) predviđeni su mehanizmi za ublažavanje tog rizika: izravna plaćanja, sigurnosni mehanizam i izvanredne mjere.

Izravnim plaćanjima stabiliziraju se dohodci poljoprivrednih gospodarstava

14. Proizvođači mlijeka imaju dva glavna izvora prihoda, a to su primitci od prodaje mlijeka te izravna plaćanja iz proračuna EU-a. Većina izravnih plaćanja iz proračuna EU-a temelji se na broju hektara koji se obrađuju, neovisno o proizvodnji. Fluktuacije u količini proizvedenog mlijeka ili cijene koje plaćaju mljekare ne utječu na iznos izravne potpore koja se isplaćuje poljoprivrednicima.

15. Osim izravnih plaćanja po hektaru, u 19 država članica proizvođači mlijeka mogu primiti i zasebno izravno plaćanje povezano s proizvodnjom, što se naziva dobrovoljnom proizvodno vezanom potporom (vidjeti [okvir 1.](#)). Osim toga, mogu ostvariti koristi i od mjera ruralnog razvoja, kao što su potpora poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima koja utječu na proizvodnju i subvencije za različite vrste ulaganja.

Okvir 1.

Dobrovoljna proizvodno vezana potpora u sektoru mlijeka

Države članice mogu dodijeliti dobrovoljnu proizvodno vezanu potporu u nekoliko sektora i područja proizvodnje, kako je navedeno u članku 52. stavku 2. Uredbe (EU) br. 1307/2013, u slučajevima u kojima postoje poteškoće u pogledu određenih poljoprivrednih djelatnosti ili sektora od posebne važnosti za gospodarstvo, društvo ili okoliš. Prema podacima Komisije 2015. godine:

- dobrovoljna proizvodno vezana potpora dodjeljivala se za gotovo polovicu mliječnog stada u EU-u;
- sektor mlijeka i mliječnih proizvoda bio je drugi najveći primatelj dobrovoljne proizvodno vezane potpore (19,5 % svih dodijeljenih sredstava u okviru dobrovoljne proizvodno vezane potpore, odnosno 794 milijuna eura u 19 država članica).

16. Kao što je Sud prethodno već istaknuo¹², izravnim plaćanjima smanjuje se učinak fluktuacija cijena i proizvodnje. Ako se upotrebljavaju u spoju s drugim subvencijama u okviru ZPP-a, posebno plaćanjima za ruralni razvoj za područja s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima, njima se pruža znatna zaštita od varijacija u dohotku.

Sigurnosni mehanizam za mlijeko i mliječne proizvode

17. Uredbom (EU) br. 1308/2013 o zajedničkoj organizaciji tržišta (ZOT) predviđaju se dodatni instrumenti za stabilizaciju poljoprivrednih tržišta i suzbijanje poremećaja na tržištu.

18. Na mliječne proizvode mogu se primjenjivati mjere tržišne intervencije, koje su općenito poznate kao „sigurnosni mehanizam”. Svrha je tih mjera suzbiti tržišne neravnoteže i poduprijeti cijene privremenim uklanjanjem viškova mliječnih proizvoda s tržišta, posebno u mjesecima u kojima je proizvodnja najveća. Mlijeko sadržava vodu, laktozu, masti i bjelančevine. Odvajanjem masti od bjelančevina dobivaju se maslac i obrano mlijeko. Sigurnosni mehanizam primjenjuje se u obliku javne intervencije na tržištu kako bi se otkupili maslac i obrano mlijeko u prahu te pružila javna potpora za privatno skladištenje maslaca, obranog mlijeka u prahu i određenih vrsta sira¹³.

19. U skladu s Uredbom o ZOT-u količine i cijene obuhvaćene javnom intervencijom određuje Vijeće¹⁴. Vijeće je 2013. odlučilo¹⁵ da države članice svake godine između 1. ožujka i 30. rujna mogu kupiti do 109 000 tona obranog mlijeka u prahu po fiksnoj cijeni od 169,80 eura / 100 kg. Ta je cijena ista u cijelom EU-u, zbog čega je javna intervencija privlačnija u regijama u kojima su cijene mlijeka najniže.

20. Komisija je u razdoblju 2014. – 2016. na temelju članka 219. Uredbe o ZOT-u produživala razdoblje javne intervencije na cijelu godinu. Vijeće je usto povećalo gornju granicu za količine obranog mlijeka u prahu koje se mogu kupiti po fiksnoj cijeni

¹² Tematsko izvješće Suda br. 23/2019 „Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada”.

¹³ Članak 17. Uredbe o ZOT-u.

¹⁴ Članci 14. i 15. Uredbe o ZOT-u.

¹⁵ Uredba Vijeća (EU) br. 1370/2013 od 16. prosinca 2013. o utvrđivanju mjera za određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda – članci 2. i 3.

za 2016. na 350 000 tona. Riječ je o količini čiji udio proteina odgovara onome u otprilike 3,8 milijuna tona mlijeka, tj. 2,5 % proizvodnje mlijeka u EU-u. Komisija je 2015. uvela dodatne mjere kako bi potaknula relevantne subjekte na skladištenje većih količina obranog mlijeka u prahu, s većim stopama potpore za privatno skladištenje na dulje razdoblje u trajanju od jedne godine.

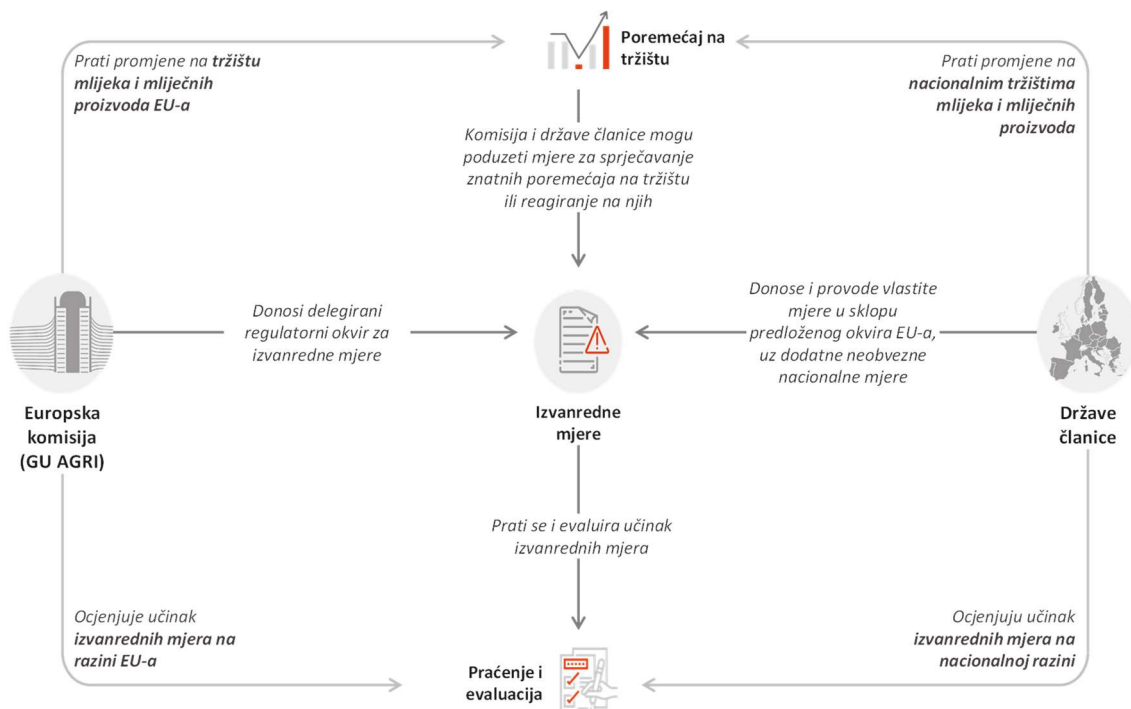
21. Budući da je tržišna cijena maslaca od 2009. godine bila viša od otkupne cijene određene za intervenciju u okviru sigurnosnog mehanizma, u razdoblju 2014. – 2016. nije bilo javne intervencije. Tržišna cijena obranog mlijeka u prahu pala je u drugoj polovici 2015. ispod otkupne cijene, i to prvi put od 2009., a 2016. s tržišta je uklonjeno 336 000 tona obranog mlijeka u prahu u 14 država članica.

22. Nakon što se cijena mlijeka oporavila, Komisija je u razdoblju od svibnja 2018. do veljače 2019. prodala više od 90 % javnih zaliha obranog mlijeka u prahu. Ukupni neto trošak javne intervencije za obrano mlijeko u prahu na teret proračuna EU-a u razdoblju 2015. – 2019. iznosio je 136,9 milijuna eura. EU je tijekom istog razdoblja potrošio i 39,3 milijuna eura na potporu za privatno skladištenje maslaca, obranog mlijeka u prahu i sira.

Izvanredne mjere

23. U skladu s člankom 219. Uredbe o ZOT-u Komisija može donositi izvanredne mjere za suzbijanje prijetnji poremećaja na tržištu. To može učiniti s pomoću delegiranih akata koje donosi nakon savjetovanja sa stručnim skupinama predstavnika iz svake države članice. Na [slici 6.](#) prikazane su različite uloge i odgovornosti Komisije i država članica u postupku donošenja izvanrednih mjera.

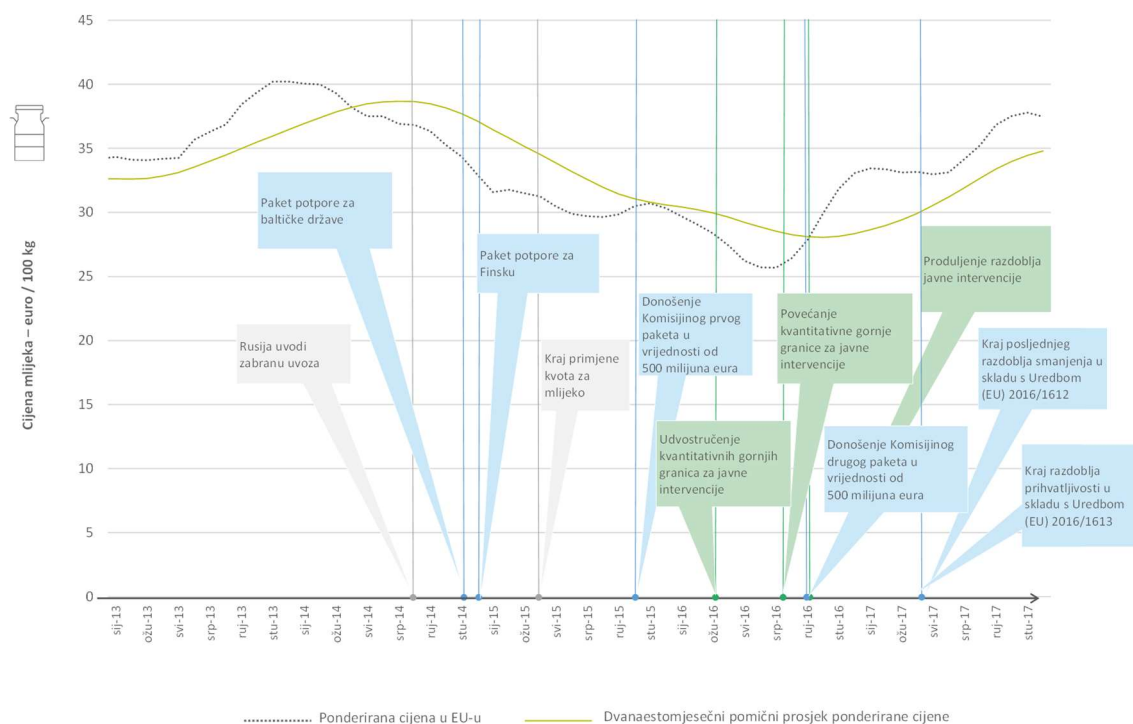
Slika 6. – Izvanredne mjere: uloge Europske komisije i država članica



Izvor: Sud, na temelju primjenjivih propisa EU-a.

24. Slika 7. sadržava pojednostavnjen kronološki prikaz izvanrednih mjera koje je Komisija uvela u razdoblju 2014. – 2016. Komisija je posebice donijela pet delegiranih uredbi (vidjeti *Prilog*) u skladu s člankom 228. Uredbe o ZOT-u kojima je pružena potpora proizvođačima mlijeka i drugim sektorima stočarstva.

Slika 7. – Izvanredne mjere, razdoblje 2014. – 2016.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Opseg revizije i revizijski pristup

25. Cilj ove revizije bio je utvrditi koliko su dobro Europska komisija i relevantna tijela u državama članicama upravljali odgovorom na poremećaje na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda u razdoblju 2014. – 2016. Konkretnije, Sud je ispitao kako je Komisija reagirala na poremećaje na tržištu, procijenila potrebu za izvanrednim mjerama i usmjerila te mjere, kao i kako su ih države članice provele. Sud je također ispitao jesu li Komisija i države članice procijenile ishod upotrebe izvanredne potpore i jesu li donijele potrebne zaključke kako bi se pripremile za buduće poremećaje na tržištu mlijeka.

26. Sud je u jednom izvješću iz 2019. obradio pitanje primjene izvanrednih mjera za stabilizaciju dohotka poljoprivrednika u sektorima voća i povrća¹⁶. U središtu su ovog izvješća proizvođači mlijeka u EU-u. Opsegom revizije obuhvaćene su izvanredne mjere potpore uvedene delegiranim uredbama navedenima u *Prilogu*. Sud je također ispitao mjere uvedene u okviru sigurnosnog mehanizma u opsegu u kojem su njima nadopunjene izvanredne mjere.

27. Nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je 30. travnja 2020. donijela uredbe o planiranju proizvodnje mlijeka na razini organizacija proizvođača i o potpori za privatno skladištenje obranog mlijeka u prahu, maslaca i određenih sireva. Iako Komisijino upravljanje učinkom pandemije bolesti COVID-19 na tržišta mliječnih proizvoda nije obuhvaćeno revizijskim aktivnostima Suda, u ovom se izvješću razmatra način na koji je Komisija reagirala na prethodnu kriznu situaciju i kako može izvući pouke iz toga.

28. Sud je proveo reviziju u razdoblju od srpnja 2019. do prosinca 2020. na temelju revizijskih kriterija koje je utvrdio koristeći se dokumentima EU-a o politikama, zakonodavstvom, zakonodavnim raspravama, studijama i drugim objavljenim materijalima.

¹⁶ Tematsko izvješće Suda br. 23/2019 „Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada”.

29. Sud je obavio razgovore s dužnosnicima Komisije i pregledao Komisijinu dokumentaciju kako bi analizirao način na koji je procijenila potrebu za izvanrednim mjerama, osmislila te mjere, pratila njihovu provedbu i evaluirala njihove učinke. Sud je uzeo u obzir aktivnosti Službe Komisije za unutarnju reviziju, koja je prethodno ispitala procese upravljanja kriznim situacijama u okviru Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI).

30. Sud je također posjetio relevantna tijela u Irskoj, Francuskoj, Italiji i Finskoj, gdje je:

- prikupio revizijske dokaze analizom dokumenata i podataka;
- obavio razgovore s predstavnicima tijela odgovornih za osmišljavanje i provedbu izvanrednih mjera;
- pregledao popratnu dokumentaciju za 120 nasumično odabranih plaćanja i posjetio 12 poljoprivrednika.

Osim obavljanja tih posjeta Sud je preispitao primjenu izvanrednih mjera u Njemačkoj, pri čemu se također oslanjao na aktivnosti dviju njemačkih institucija u vezi s provedbom izvanrednih mjera¹⁷. Sud je odabrao tih pet država članica na temelju iznosa izvanredne potpore koju su primile, prirode mjera koje su provele i posebnih značajki sektora mlijeka i mliječnih proizvoda, kao što su izloženost ruskom tržištu ili razlike u ukupnim isporukama mlijeka.

31. Naposljetku, Sud je poslao upitnik čije je popunjavanje zatraženo od sljedećih tijela:

- relevantnih nacionalnih tijela u 16 država članica¹⁸ koje su zajedno primile više od 80 % financijskih sredstava EU-a za izvanredne mjere u korist proizvođača mlijeka. Stopa odaziva bila je 100 %.
- 56 stručnih tijela među glavnim tijelima koja djeluju u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda. Stopa odaziva bila je 44,6 %.

Pri sastavljanju nalaza Sud je analizirao i upotrijebio odgovore na taj upitnik u spoju s drugim izvorima dokaza.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* (Savezni revizorski sud Republike Njemačke) i *Institut Thünen*.

¹⁸ Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Finska.

Opažanja

Komisija je brzo reagirala na zabranu uvoza koju je uvela Rusija, ali bilo joj je potrebno dulje vrijeme da otkloni povezane tržišne neravnoteže

32. Sud je u jednom prethodnom izvješću¹⁹ naveo da je „tržišni poremećaj prilično [...] općenit pojam koji nije dodatno razrađen u zakonodavstvu EU-a” te da se u takvoj situaciji „ostavlja dosta prostora za slobodnu procjenu toga u kojim je slučajevima potrebno pokrenuti izvanredne mjere”. Sud je u okviru ove revizije procijenio je li Komisija pravodobno utvrdila tržišne neravnoteže te je li predložila odgovarajuće izvanredne mjere.

Komisija je brzo reagirala na zabranu uvoza koju je uvela Rusija

33. Promatračka skupina za tržište mlijeka, tijelo koje je osnovano u travnju 2014. i sastavljeno od osoblja Komisije i stručnjaka za tržište iz sektorskih organizacija, zadužena je za analizu podataka o tržištu mlijeka i obavještavanje o tim podacima. U izvješću od 24. rujna 2014. gospodarski odbor Promatračke skupine za tržište mlijeka naveo je da je „s obzirom na njihove prethodno visoke razine došlo do pritiska na cijene zbog poteškoća tržišta da apsorbira povećanu proizvodnju u glavnim svjetskim regijama u kojima se proizvodi mlijeko, što je dodatno pogoršano zabranom uvoza koju je uvela Rusija. Taj bi se silazni trend mogao nastaviti ako se proizvodnja ne uspori.” Predmetni odbor također je u četirima izvješćima iz prve polovice 2016. upozorio na neravnotežu na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda. Na primjer, 23. veljače 2016. napomenuo je sljedeće: „Iako kretanja na troškovnoj strani i u svjetskoj potražnji donose određene olakšice, zbog pogoršanja tržišne ravnoteže u EU-u i dalje postoji pritisak na otkupne cijene mlijeka i mljekarskih sirovina. I dalje su potrebna poboljšanja u pogledu uravnoteženja ponude i potražnje.”

34. Komisija je 2014. na temelju podataka Promatračke skupine za tržište mlijeka procijenila razmjer učinka zabrane koju je Rusija uvela²⁰ na tržište mliječnih proizvoda u EU-u, posebno u pogledu izgubljenog izvoza maslaca, sira i sirutke u prahu. Prije krize u Rusiju se izvozila otprilike četvrtina mlijeka i mliječnih proizvoda proizvedenih u

¹⁹ Odlomak 63. [tematskog izvješća Suda br. 23/2019.](#)

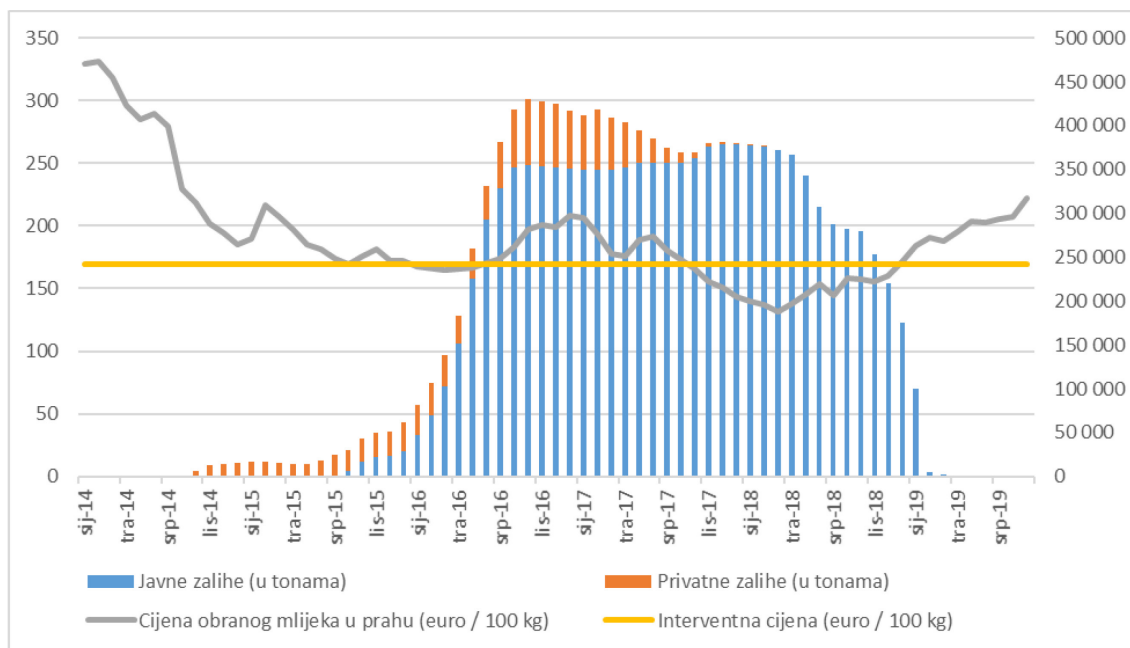
²⁰ Informacije o zabrani uvoza koju je uvela Rusija dostupne su na [internetskim stranicama Komisije.](#)

Finskoj i više od 15 % takvih proizvoda proizvedenih u trima baltičkim državama. Dok je na te četiri države članice 2013. otpadalo 3,6 % isporuka mlijeka u EU-u, na njih je istodobno otpadala otprilike jedna trećina izvoza iz EU-a u Rusiju. Komisija je 2014. objavila prvi paket izvanredne financijske potpore za proizvođače mlijeka u baltičkim državama i Finskoj, uzimajući u obzir relevantne količine proizvedenog mlijeka i razmjere smanjenja cijena mlijeka.

Javne zalihe obranog mlijeka u prahu opteretile su tržište tijekom razdoblja oporavka

35. Nedugo nakon što je Rusija uvela zabranu uvoza, Komisija je u rujnu 2014. počela pružati potporu privatnim subjektima koji skladište obrano mlijeko u prahu. Ta mjera nije imala jasan učinak na cijene obranog mlijeka u prahu, koje su se nastavile smanjivati do sredine 2016. Javna intervencija bila je na snazi od srpnja 2015. do rujna 2016., kad je tržišna cijena dosegla interventnu cijenu. Cijene obranog mlijeka u prahu ostale su niske sve do početka 2019. dok nisu prodane gotovo cjelokupne interventne zalihe (vidjeti [sliku 8.](#)). U Komisijinoj procjeni predmetne mjere u travnju 2019. zaključeno je da je zahvaljujući otkupu velikih količina u okviru javne intervencije ublažen pad cijena, ali i da je on nepovoljno utjecao na ravnotežu tržišta obranog mlijeka u prahu i da je doprinio kašnjenju oporavka cijena.

Slika 8. – Kretanje javnih i privatnih zaliha i cijena obranog mlijeka u prahu



Izvor: Sud, na temelju podataka Promatračke skupine za tržište mlijeka.

Mjera potpore za dobrovoljno smanjenje proizvodnje stupila je na snagu kad se proizvodnja počela smanjivati

36. Komisija je u rujnu 2015. donijela Uredbu (EU) 2015/1853 o izvanrednoj pomoći u sektoru stočarstva. Predmetnom uredbom pružanje potpore nije uvjetovano smanjenjem ili obustavljanjem proizvodnje mlijeka. Komisija je u travnju 2016. donijela pravila²¹ kojima se organizacijama i zadrugama proizvođača omogućuje sklapanje dobrovoljnih zajedničkih sporazuma i donošenje zajedničkih odluka o planiranju proizvodnje mlijeka na privremenoj osnovi, ali one nisu iskoristile tu mogućnost. Prema Komisiji to je vjerojatno posljedica nedostatka popratnih financijskih sredstava i činjenice da bi poljoprivrednici koji se ne obvežu na smanjenje proizvodnje imali koristi od bilo kakvog smanjenja proizvodnje (tzv. „parazitizam”).

37. Komisija je u srpnju 2016. najavila dokumente koji su kasnije postali Uredba (EU) 2016/1612 o pružanju potpore za dobrovoljno smanjenje proizvodnje i Uredba (EU) 2016/1613, koja je uključivala i dobrovoljna smanjenja kao aktivnost koja ispunjava uvjete za izvanrednu potporu. U to vrijeme najnoviji podatci kojima je Komisija raspolagala pokazivali su da je u svibnju 2015. došlo do znatnog smanjenja mjesečnih cijena, i to za 4,0 % na 26,2 centi/kg (14 % manje nego u svibnju 2015.), pri čemu su procjene država članica upućivale na to da su se cijene nastavile smanjivati u lipnju 2016. Najnoviji dostupni podatci iz travnja 2016. pokazivali su da se porast isporuka usporavao te je Komisija predviđala da će se nastaviti smanjivati u drugoj polovici 2016.²² Komisija je predmetne dvije uredbe donijela u rujnu 2016.

38. Uredbom (EU) 2016/1612 utvrđene su stope potpore od 14 eura / 100 kg mlijeka i ukupni proračun od 150 milijuna eura u svrhu smanjenja količine isporučene mljekarama za otprilike 1,1 milijun tona tijekom tromjesečnog razdoblja smanjenja. Komisija nije procijenila u kolikoj će mjeri ili koliko brzo smanjenje utjecati na cijene.

39. U [tablici 2.](#) vidljivo je da je smanjenje isporuka za koje je pružena potpora na temelju Uredbe (EU) 2016/1612 odgovaralo količini od 1,69 % mlijeka isporučenog mljekarama u EU-u u referentnom razdoblju od listopada 2015. do siječnja 2016. Riječ je o iznosu od 833 551 tone, odnosno 75 % iznosa koji je predvidjela Komisija. Komisija nije prikupila podatke o količini mlijeka uklonjenog s tržišta u okviru programa država članica provedenih na temelju Uredbe (EU) 2016/1613. Sud je utvrdio da su troškovi mjera potpore te vrste iznosili između 200 milijuna eura i 250 milijuna eura od

²¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/558 i Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/559.

²² [Izvešće sa sastanka gospodarskog odbora Promatračke skupine za tržište mlijeka – 28. lipnja 2016., posebice str. 68.](#)

390 milijuna eura potrošenih iz fondova EU-a za sektor mlijeka u skladu s predmetnim dvjema uredbama.

Tablica 2. – Smanjenje isporuka mlijeka (Uredba (EU) 2016/1612)

Pokazatelj	EU	Njemačka	Irska	Francuska	Italija	Finska
Isporuke mlijeka od listopada 2015. do siječnja 2016. (u tonama)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Smanjenje isporuka za koje je pružena potpora na temelju Uredbe (EU) 2016/1612 (u tonama)	834	232	50	153	17	11
Udio (%)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

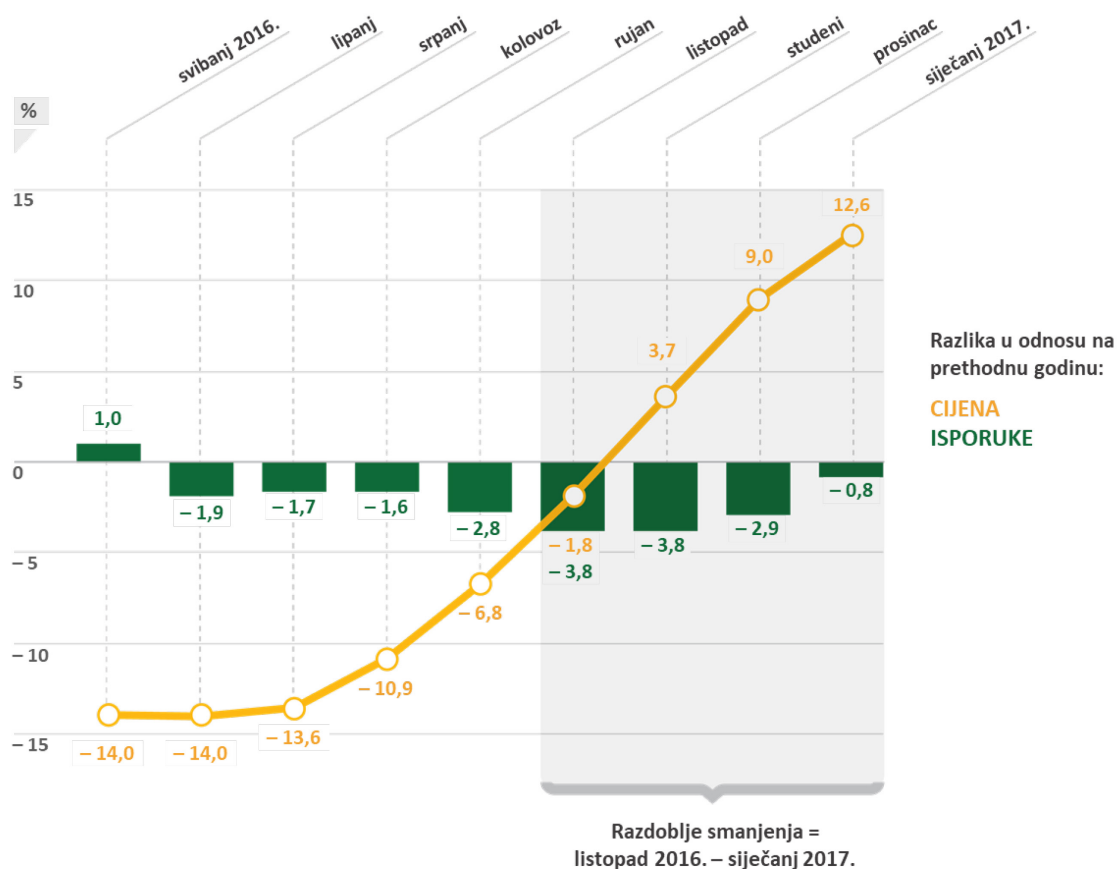
(*) Razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

40. Razdoblje smanjenja u okviru programa dobrovoljnog smanjenja proizvodnje (od listopada 2016. do siječnja 2017.) započelo je nakon što se cijena mlijeka u kolovozu 2016. počela oporavljati. Naime, proizvodnja mlijeka već se smanjivala od lipnja 2016. nadalje kao posljedica povijesno niskih cijena (vidjeti [sliku 9.](#)). Od lipnja do rujna 2016. isporuke mlijeka smanjile su se za oko milijun tona u usporedbi s istim mjesecima prethodne godine, što je više od smanjenja za koje je pružena potpora u okviru mjere dobrovoljnog smanjenja. Stoga je vrlo vjerojatno da bi neki proizvođači koji su primili potporu smanjili proizvodnju neovisno o potpori. Institut Thünen donio je slične zaključke kada je ispitao primjenu izvanredne potpore koja je pružena njemačkim proizvođačima mlijeka na temelju Uredbe (EU) 2016/1613²³, napominjući da su oni već smanjili proizvodnju mlijeka prije nego što su mjere potpore stupile na snagu.

²³ Andrea Rothe i Sascha A. Weber, „[Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerrungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe](#)“, radni dokument Instituta Thünen br. 88.

Slika 9. – Promjene u isporučenim količinama i cijenama tijekom razdoblja smanjenja



Izvor: izračun Suda na temelju podataka Eurostata (APRO_MK_COLM).

41. Nadležna tijela u Francuskoj navela su da bi potpora za dobrovoljno smanjenje bila dobrodošla ranije, odmah nakon uvođenja prvih izvanrednih mjera²⁴. Relevantna tijela u Njemačkoj napomenula su u svojem odgovoru na anketu Suda da su neki proizvođači mlijeka unatoč smanjivanju cijena povećali svoju proizvodnju kako bi pokrili fiksne troškove, čime je dodatno povećan pritisak na ponudu. Cjelokupno gledajući, proizvodnja mlijeka u Njemačkoj nastavila se povećavati do lipnja 2016. Iz te perspektive tijela u Njemačkoj smatrala su da su mjere dobrovoljnog smanjenja mogle biti djelotvornije da su provedene ranije. U Njemačkoj se 20 % poljoprivrednika povuklo iz programa prije podnošenja zahtjeva za plaćanje.

²⁴ Vidjeti također popratnu studiju o evaluaciji koju je skupina EEIG Agrosynergie izradila za Komisiju – „Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective „viable food production”, kolovoz 2018., odjeljak 8.5. „Timeliness of the Commission's reaction to market crises”, str. 147.

42. Komisija je u svojoj internoj procjeni mjera za upravljanje kriznom situacijom na poljoprivrednom tržištu iz 2019. zaključila da „zbog vremenskog okvira provedbe mjere nije moguće ustvrditi da je ona utjecala na smanjenje proizvodnje jer je to smanjenje već bilo započelo kad je mjera uvedena. Međutim, programom je pružena potpora samo onim poljoprivrednicima koji su doprinijeli smanjenju proizvodnje kojim su stvoreni uvjeti za oporavak cijena”. Komisija je utvrdila da je smanjenje proizvodnje jedan od mnogih čimbenika koji su utjecali na oporavak cijena u drugoj polovici 2016. (vidjeti [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Brojni pokretači oporavka cijena

GU AGRI utvrdio je u izdanju dokumenta o godišnjim srednjoročnim predviđanjima za kraj 2016.²⁵ različite vanjske i domaće pokretače oporavka cijena:

- snažan pad proizvodnje mlijeka u Argentini, Urugvaju i Australiji zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta;
- porast potražnje za uvozom sira i maslaca u svijetu, posebice u korist EU-a (porast uvoza u Kinu, SAD, Filipine, Meksiko);
- javna intervencija s pomoću sigurnosnog mehanizma kako bi se s tržišta povukla otprilike jedna trećina godišnje proizvodnje obranog mlijeka u prahu u EU-u;
- povećanje domaće potrošnje sira i maslaca u EU-u, čime je smanjenje prodaje mlijeka u tekućem stanju više nego kompenzirano;
- mjesečna proizvodnja mlijeka u EU-u bila je od lipnja 2016. nadalje ispod razina iz prethodne godine i moglo se očekivati dodatno smanjenje, posebno s obzirom na programe potpore donesene u rujnu 2016.

Proizvodno vezanom potporom smanjuje se poticaj za prilagodbu proizvodnje tijekom poremećaja na tržištu

43. Dobrovoljna proizvodno vezana potpora proizvođačima mlijeka (vidjeti odlomak [15.](#)) temelji se na veličini njihovih stada i pruža se u obliku plaćanja po grlu. Kako bi se smanjila ponuda mlijeka radi prilagodbe novim tržišnim uvjetima, među ostalim i u okviru mjera dobrovoljnog smanjenja proizvodnje, određeni poljoprivrednici

²⁵ Europska komisija, „EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016. – 2026.“, prosinac 2016., str. 32.

morali su smanjiti svoja stada. Komisija je u rujnu 2016. donijela odstupanje²⁶ za godinu podnošenja zahtjeva 2017. kojim je državama članicama dopušteno da proizvođačima mlijeka isplate proizvodno vezanu potporu na temelju njihove veličine stada 2016., čak i ako se ona u međuvremenu smanjila. Uredbama (EU) 2017/2393 i (EU) 2020/2220 Komisiji su dodijeljene ovlasti za donošenje sličnih odredbi za godine podnošenja zahtjeva od 2018. do 2022.²⁷ Tim su odredbama obuhvaćene praktične posljedice nedosljednosti u okviru politika od 2017. nadalje, no tijekom razdoblja poremećaja na tržištu mlijeka proizvodno vezanom potporom smanjen je poticaj za poljoprivrednike da prilagode proizvodnju smanjenjem veličine stada.

Komisija je izradila ukupnu procjenu učinka poremećaja na tržištu, a usmjeravanje potpore prepustila je nacionalnim tijelima

44. Komisija je tijekom razdoblja 2014. – 2016. uvela privremene izvanredne mjere za potporu poljoprivrednicima u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda. Cilj tih mjera nije bio poljoprivrednicima u potpunosti nadoknaditi smanjenje cijena, već ponajprije ublažiti njihove poteškoće s likvidnošću. Sud je provjerio je li Komisija analizirala učinak tržišne neravnoteže na sektor mlijeka i mliječnih proizvoda prije donošenja izvanrednih mjera te jesu li njima uzeti u obzir financijska situacija i likvidnost proizvođača mlijeka.

45. Sud je također procijenio je li Komisija poduzela korake kako bi zajamčila da je potpora dovoljno usmjerena, uzimajući u obzir način na koji je poremećaj utjecao na financijsku situaciju proizvođača mlijeka, kao i cilj EU-a da se promiče uravnotežen razvoj ruralnih područja koji je održiv za okoliš. Sud je provjerio je li Komisija usmjerila potporu na način da se njome uzmu u obzir moralni rizici i rizik od mrtvog tereta inherentni programima izvanredne potpore i smanjenja proizvodnje.

Komisija je nastojala riješiti probleme poljoprivrednika s likvidnošću

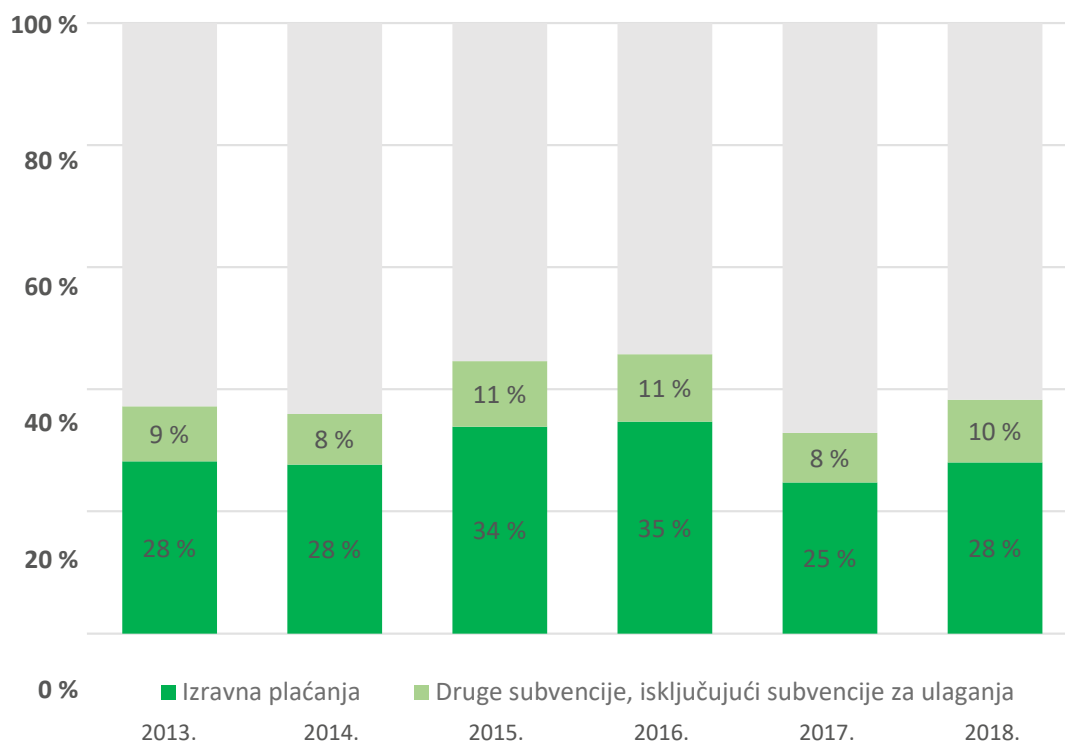
46. Izvanredne mjere jedan su od niza instrumenata dostupnih u okviru ZPP-a. Druge subvencije u okviru ZPP-a, uglavnom izravna plaćanja proizvođačima (vidjeti odlomke **14.** – **16.**), imale su stabilizacijsku ulogu u svojstvu mehanizma zaštite

²⁶ Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1616.

²⁷ Članak 3. stavak 11. točka (c) Uredbe (EU) 2017/2393 i članak 9 stavak 14. Uredbe (EU) 2020/2220.

dohotka. Udio izravnih plaćanja u dohotku gospodarstava za proizvodnju mlijeka²⁸ povećao se 2015. i 2016. kada su se smanjili prihodi od prodaje mlijeka (vidjeti *sliku 10.*). Među pet država članica na koje se Sud usredotočio izravna plaćanja imala su posebno istaknutu stabilizacijsku ulogu u Finskoj, gdje je njihov udio u dohotku gospodarstava za proizvodnju mlijeka u razdoblju 2013. – 2018. iznosio između 76 % i 96 %.

Slika 10. – Udio subvencija u okviru ZPP-a u dohotku gospodarstava za proizvodnju mlijeka u EU-u



Izvor: izračun Suda na temelju podataka mreže FADN. Ukupna izravna plaćanja (SE606) i druge subvencije isključujući subvencije za ulaganja izraženi su kao postotak u neto dodanoj vrijednosti poljoprivrednog gospodarstva (SE415). Druge subvencije isključujući subvencije za ulaganja izračunane su kao ukupne subvencije isključujući subvencije za ulaganja (SE605) umanjene za ukupna izravna plaćanja (SE606).

47. Unatoč tome što subvencije EU-a imaju stabilizacijski učinak na dohodak, iznenadni pad cijena može dovesti do problema s likvidnošću. Komisija je u rujnu 2015. dopustila državama članicama da isplate do 70 % izravnih plaćanja za 2016. i 85 % plaćanja za ruralni razvoj po površini od 16. listopada 2015. nadalje (šest tjedana ranije) pod uvjetom da su dovršile administrativne provjere zahtjeva za plaćanje. U usporedbi s time, prema uobičajenim pravilima mogli bi se isplatiti predujmovi po

²⁸ Pojam „dohodak” koji Sud ovdje upotrebljava odnosi se na neto dodanu vrijednost poljoprivrednog gospodarstva.

maksimalnim stopama od redom 50 % i 75 %²⁹. Komisija je naredne godine ponovno odobrila to odstupanje.

48. U rujnu 2015. Komisija je također pokrenula izvanredne mjere za potporu poljoprivrednicima na razini cijelog EU-a. U svojim odgovorima na tematsko izvješće Suda br. 23/2019³⁰ o izvanrednim mjerama u sektorima voća i povrća Komisija se složila s time da bi ukupne prihode proizvođača, uključujući učinak izravnih plaćanja, trebalo uzeti u obzir u analizi koja se provodi prije nego što Komisija može predložiti pokretanje ili zaključenje takvih mjera. Komisija pri utvrđivanju proračuna za potporu za likvidnost u kontekstu poremećaja na tržištu mlijeka u razdoblju 2014. – 2016. nije procijenila razmjer poteškoća s likvidnošću s kojima su se suočavala gospodarstva za proizvodnju mlijeka. Sud je utvrdio da je u praksi jednu od glavnih uloga u dodjeli proračunskih sredstava imao iznos raspoloživih sredstava.

Počtnim delegiranim uredbama Komisije sredstva su usmjerena u maloj mjeri

49. Komisija je otprilike 80 % financijskih sredstava dodijelila državama članicama razmjerno njihovim kvotama za proizvodnju mlijeka za razdoblje 2014. – 2015. Pri dodjeli preostalih 20 % uzela je u obzir druge čimbenike: prosječnu cijenu mlijeka, ovisnost o ruskom tržištu, učinak suše na krmne kulture i udio malih poljoprivrednih gospodarstava.

50. Dvjema delegiranim uredbama za baltičke države i Finsku (vidjeti odlomak 34.) pomoć EU-a stavljena je na raspolaganje radi „pružanja ciljane potpore proizvođačima mlijeka pogođenima ruskom zabranom”. U skladu s uvodnim izjavama Delegirane uredbe (EU) 2015/1853, „[k]ako bi se osiguralo usmjerivanje potpore na poljoprivrednike koji su najteže pogođeni tržišnim poremećajem, uzimajući u obzir ograničena proračunska sredstva, predmetnim državama članicama trebalo bi omogućiti fleksibilnost da nacionalni iznos raspodijele na najučinkovitiji način”. Ni u jednoj od tih triju uredbi nije navedeno kako bi nacionalna tijela trebala usmjeriti financijska sredstva. U uvodnim izjavama navodi se da je pomoć dodijeljena državama članicama „u cilju podupiranja poljoprivrednika u sektorima stočarstva koji se suočavaju s najvećim padom cijena koji je izravna posljedica produljenja ruske zabrane uvoza i učinka suše na kulture za proizvodnju hrane za životinje”.

51. U Delegiranoj uredbi (EU) 2016/1613 navodi se da bi „države članice trebale [...] odabrati najprimjerenije mjere, posebno u pogledu stabilizacije tržišta i gospodarske

²⁹ Članak 75. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

³⁰ 3. preporuka točka (a) izvješća, str. 46., i odgovori Komisije, str. 9.

održivosti” te se iznosi popis koji obuhvaća sedam aktivnosti kojima bi se proizvođači mlijeka trebali baviti kako bi ispunjavali uvjete za izvanrednu pomoć. Pored smanjenja ili zamrzavanja proizvodnje (vidjeti odlomak 36. i odlomke nakon njega), popis je uključivao aktivnosti u području okoliša i klime, upravljanje rizicima i kvalitetom te projekte suradnje. Tim je skupom uvjeta uveden element većeg usmjeravanja u odnosu na prethodne uredbe.

Komisijin pokušaj usmjeravanja na održivost u mljekarstvu nije donio jasne rezultate

52. Proizvodnja mlijeka ima niz posljedica za politike u području okoliša i klime. Mljekarstvo, posebice kada je intenzivno, ima složene učinke na tlo, zrak i vodu, uglavnom zbog primjene gnojiva i stajskog gnoja te upravljanja njihovom primjenom, kao i zbog crijevne fermentacije u kravama. Snažan porast proizvodnje kosi se s ambicijom EU-a da smanji emisije stakleničkih plinova. Krajem 2014. na uzgajivače stoke u šest država članica (Belgija, Danska, Italija, Irska, Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina) primjenjivalo se odstupanje od gornje granice od 170 kg dušika po hektaru godišnje za stajski gnoj u ranjivim zonama definiranim u Direktivi o nitratima³¹, čija je svrha zaštititi vode od onečišćenja iz poljoprivrednih izvora. Poljoprivrednici kojima je odobreno to odstupanje dužni su ispunjavati posebne obveze u pogledu upravljanja primjenom gnojiva i zemljištem.

53. Delegiranom uredbom 2016/1613 u određenoj se mjeri usmjerilo na održivost. Tri aktivnosti od njih sedam kojima su se proizvođači mlijeka morali baviti kako bi ispunjavali uvjete za izvanrednu pomoć bile su posebno povezane s pitanjima u području okoliša: poljoprivredni uzgoj malih razmjera, primjena ekstenzivnih metoda proizvodnje i metoda proizvodnje koje su prihvatljive za okoliš i klimu. Države članice morale su uvjetovati pružanje pomoći provedbom jedne od tih sedam aktivnosti ili više njih.

54. Komisija je obavila procjenu u pogledu aktivnosti koje su države članice odabrale. Utvrdila je da je 13 država članica uključilo poljoprivredni uzgoj malih razmjera kao uvjet za primanje pomoći, njih 12 je specificiralo metode proizvodnje koje su prihvatljive za okoliš i klimu, a njih sedam ekstenzivne metode proizvodnje (vidjeti [okvir 3.](#)). Međutim, riječ je o neobrađenim informacijama koje nisu dovoljne kako bi se procijenilo u kojem su razmjeru te mjere provedene ili koji je njihov učinak.

³¹ Direktiva Vijeća 91/676/EEZ o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora.

Okvir 3.

Primjer jedne države članice koja se usmjerila na održivost i jedne druge koja to nije učinila

Jedan od kriterija prihvatljivosti koji se primjenjivao u okviru programa za potporu likvidnosti u Irskoj (vidjeti [okvir 5.](#)) bila je primjena metoda proizvodnje koje su prihvatljive za okoliš i klimu i za koje se pruža potpora iz nacionalnog programa ruralnog razvoja. Te su metode uključivale ekološku poljoprivredu, razne programe u području poljoprivrede i okoliša te program za podatke o govedini i genomiku čiji je cilj poboljšati genetiku stada goveda kako bi se ostvarile klimatske koristi. Sektori mlijeka i mliječnih proizvoda te stočarstva bili su glavni izvor povećanih emisija stakleničkih plinova u Irskoj u razdoblju 2011. – 2017.

Njemačka nije uvjetovala pružanje izvanredne pomoći nijednom od navedenih triju djelatnosti posebno povezanih s okolišem. Savezni revizorski sud Republike Njemačke u svojoj je evaluaciji relevantnih mjera kritizirao činjenicu da financiranje nije bilo povezano s ciljevima održivosti te je zaključio da je u takvim slučajevima „potpora za likvidnost tek operacija „spašavanja’ bez održivosti i trajnih učinaka”³².

Moralni rizik povezan s izvanrednim mjerama potpore

55. Sud je u jednom prethodnom izvješću³³ naveo da „što se češće pruža javna pomoć tijekom ili nakon krize, poljoprivrednici su manje motivirani da ublaže rizike s pomoću alata za upravljanje rizicima”. Time se stvara moralni rizik u smislu da se poljoprivrednicima pruža poticaj za veće izlaganje rizicima. Na primjer, imaju veći poticaj za povećanje proizvodnje jer smatraju da će u slučaju da se cijene smanje, a potražnja ne poveća, primiti potporu iz proračuna EU-a.

56. Tijekom razdoblja 2014. – 2016. mnogi su čimbenici doprinijeli smanjenju cijena, a posebice prekomjerna ponuda (vidjeti odlomke [05.](#) i [06.](#)). U godinama prije poremećaja na tržištu poljoprivrednici u nekim državama članicama znatno su povećali proizvodnju mlijeka kako bi iskoristili veće cijene, a neki su nastavili povećavati proizvodnju čak i nakon što su se cijene počele smanjivati (vidjeti odlomak [03.](#) i [tablicu 1.](#)). Prekomjerna proizvodnja koja je iz toga proizašla imala je nepovoljan utjecaj na tržišne cijene. Sud je utvrdio da je GU AGRI razmatrao prikladnost primjene

³² *Bundesrechnungshof, „Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen”, 19. rujna 2019.*

³³ Tematsko izvješće br. 23/2019, odlomak 35.

izvanrednih mjera za pružanje nadoknade poljoprivrednicima koji su odlučili ulagati – na vlastitu odgovornost – i koji su doprinijeli prekomjernoj proizvodnji. Isključio je ideju o plaćanju duga poljoprivrednika u zamjenu za smanjenje proizvodnje jer je smatrao da se time stvara jasan moralni rizik. Međutim, Komisija nije uzela u obzir to pitanje u delegiranim uredbama o pružanju potpore za likvidnost proizvođača mlijeka.

57. Osim toga, u jednoj studiji iz 2018. provedenoj za Komisiju utvrđeno je da postoji mogućnost da je dostupnost sigurnosnog mehanizma dovela do toga da proizvođači obranog mlijeka u prahu u kratkoročnom razdoblju pridaju manje pozornosti signalima s tržišta. Zaključeno je da je to vjerojatno bio slučaj tijekom poremećaja na tržištu, posebno u Nizozemskoj, ali i u Poljskoj, Španjolskoj i Češkoj³⁴.

Visok rizik od mrtvog tereta za mjere smanjenja proizvodnje

58. Još je jedan rizik koji je povezan s izvanrednim mjerama, a posebno s potporom za dobrovoljno smanjenje proizvodnje, rizik od mrtvog tereta. Nižim cijenama mlijeka smanjuju se poticaji za proizvodnju te se stoga očekuje da će proizvođači mlijeka odgovoriti na niže cijene smanjenjem proizvodnje. Taj je odgovor često djelomičan ili dolazi s kašnjenjem, ponekad zbog potreba za likvidnošću (npr. radi servisiranja duga), potrebe za pokrivanjem visokih fiksnih troškova ili parazitizma. Budući da su se cijene u razdoblju 2014. – 2016. nastavile smanjivati, neki bi proizvođači bili smanjili proizvodnju čak i bez potpore.

59. Komisija je brzo prepoznala inherentni rizik od mrtvog tereta u izvanrednoj potpori za dobrovoljno smanjenje proizvodnje. Međutim, u delegiranim uredbama nije predložila zaštitne mjere kojima bi se taj rizik ograničio.

60. Sud smatra da je Uredbom (EU) 2016/1612 stvoren mrtvi teret jer je potpora pružena i onim poljoprivrednicima koji bi ionako obustavili proizvodnju. Sud je utvrdio da je rizik od toga posebno visok u Finskoj, gdje je četvrtina podnositelja zahtjeva za potporu u okviru relevantnog programa svoje isporuke smanjila za više od 90 % (što čini 60 % ukupnog smanjenja). U studiji Instituta Thünen iz 2018.³⁵ u kojoj se iznosi procjena u pogledu dobrovoljne mjere za smanjenje proizvodnje mlijeka u Njemačkoj također je zaključeno da postoji znatan rizik od mrtvog tereta, ali da ga nije moguće kvantificirati.

³⁴ EEIG Agrosynergie, *op. cit.*, odjeljak 9.2. „Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus”, str. 152 – 154.

³⁵ *Op. cit.*

61. Uredbom (EU) 2016/1612 poljoprivrednicima koji ispunjavaju uvjete za potporu nije zabranjeno da svoja stada premjeste na druga gospodarstva na kojima mogu nastaviti proizvoditi mlijeko. U takvim uvjetima pomoć nije imala učinak na tržište jer je razina ukupne proizvodnja ostala ista. Na primjer, jedan slučaj koji je Sud ispitao u Irskoj odnosio se na podnositelja zahtjeva za potporu koji je „smanjio” isporuku mlijeka tako što je otprilike 200 krava prepustio drugom poljoprivredniku, koji je ujedno uzeo u najam njegove objekte za mužnju i zemljište te nastavio isporučivati mlijeko od tih krava tijekom razdoblja smanjenja.

62. Za razliku od Uredbe (EU) 2016/1612, u kojoj je pravila programa uglavnom odredila Komisija, u skladu s Uredbom (EU) 2016/1613 države članice imaju slobodu osmisliti vlastita pravila za dobrovoljne mjere za smanjenje ili stabilizaciju proizvodnje mlijeka. Sud je utvrdio da su nacionalna tijela uvela određene zaštitne mjere kako bi se smanjio rizik od mrtvog tereta, i to isključivanjem podnositelja zahtjeva za potporu koji su bili u fazi obustave proizvodnje ili su je obustavili (Njemačka, Finska) ili koji su prebacili krave na drugo poljoprivredno gospodarstvo (Njemačka).

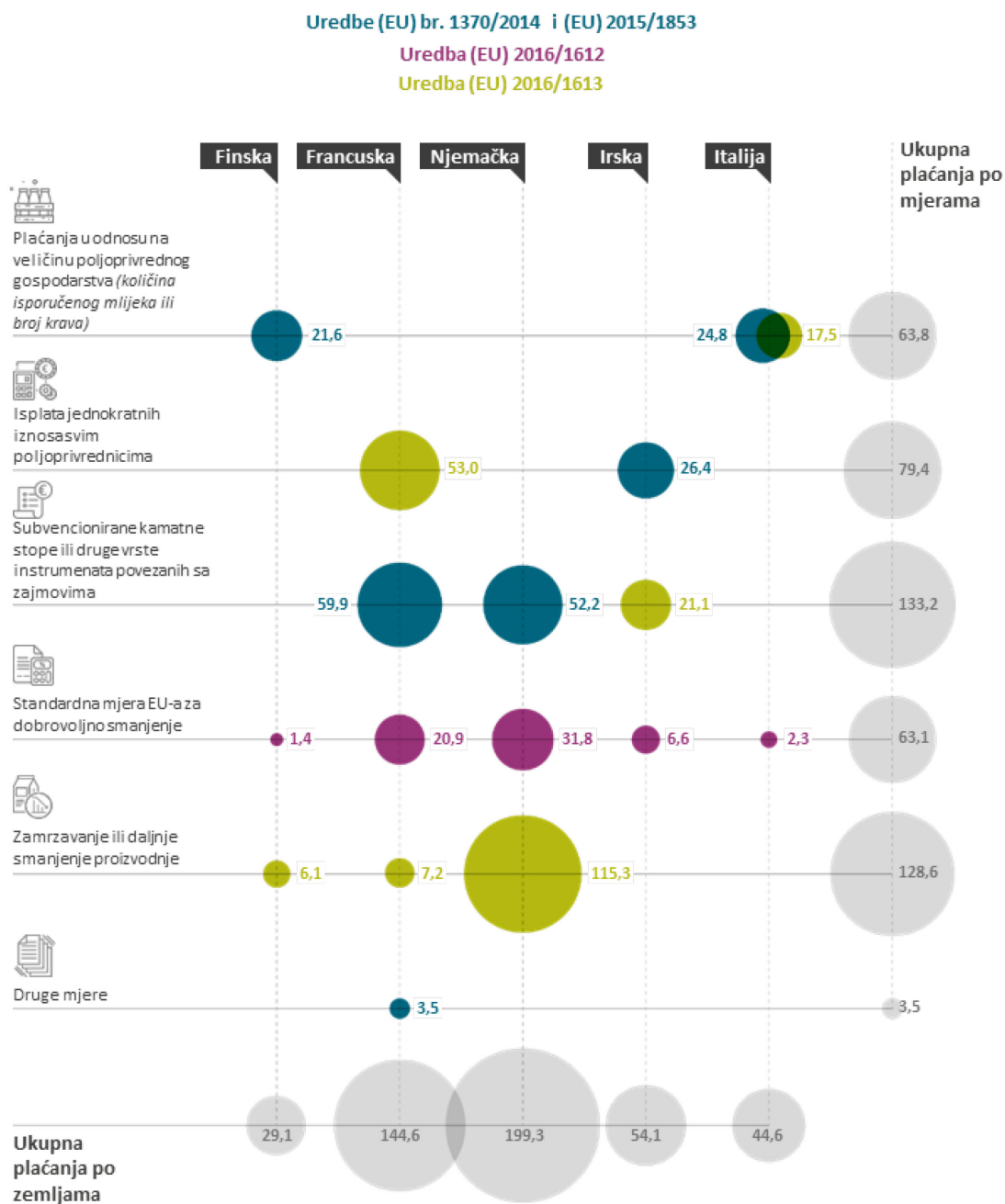
Države članice davale su prednost jednostavnosti i raširenoj dodjeli potpore

63. Četirima delegiranim uredbama Komisije o izvanrednim mjerama od njih pet državama članicama ostavljena je znatna sloboda u osmišljavanju i provedbi programa. Iznimka je bila Uredba (EU) 2016/1612 o potpori za smanjenje proizvodnje mlijeka.

64. Sud je procijenio mjeru u kojoj su države članice primijenile djelotvorne radne mehanizme kako bi se usmjerile na poljoprivrednike koji su najviše pogođeni i raspodijelile sredstva.

65. Prema podacima Komisije 21 država članica isplatila je potporu proizvođačima mlijeka na temelju delegiranih uredbi iz 2014. i 2015. po svakoj litri isporučenog mlijeka, po svakoj muznoj kravi ili kao jednokratni iznos. Vrijednost tih plaćanja iznosi otprilike 250 milijuna eura od ukupno 350 milijuna eura financijskih sredstava EU-a potrošenih za sektor mlijeka na temelju tih uredbi. Više od polovice financijskih sredstava EU-a u okviru delegiranih uredbi iz 2016. potrošeno je na dobrovoljne programe za smanjenje proizvodnje mlijeka ili zadržavanje proizvodnje na postojećim razinama (vidjeti odlomak 39.). Na [slici 11.](#) prikazane su različite mjere u pet država članica na koje se Sud usredotočio, na koje otpada 64 % od 737 milijuna eura potrošenih na temelju uredbi navedenih u [Prilogu](#).

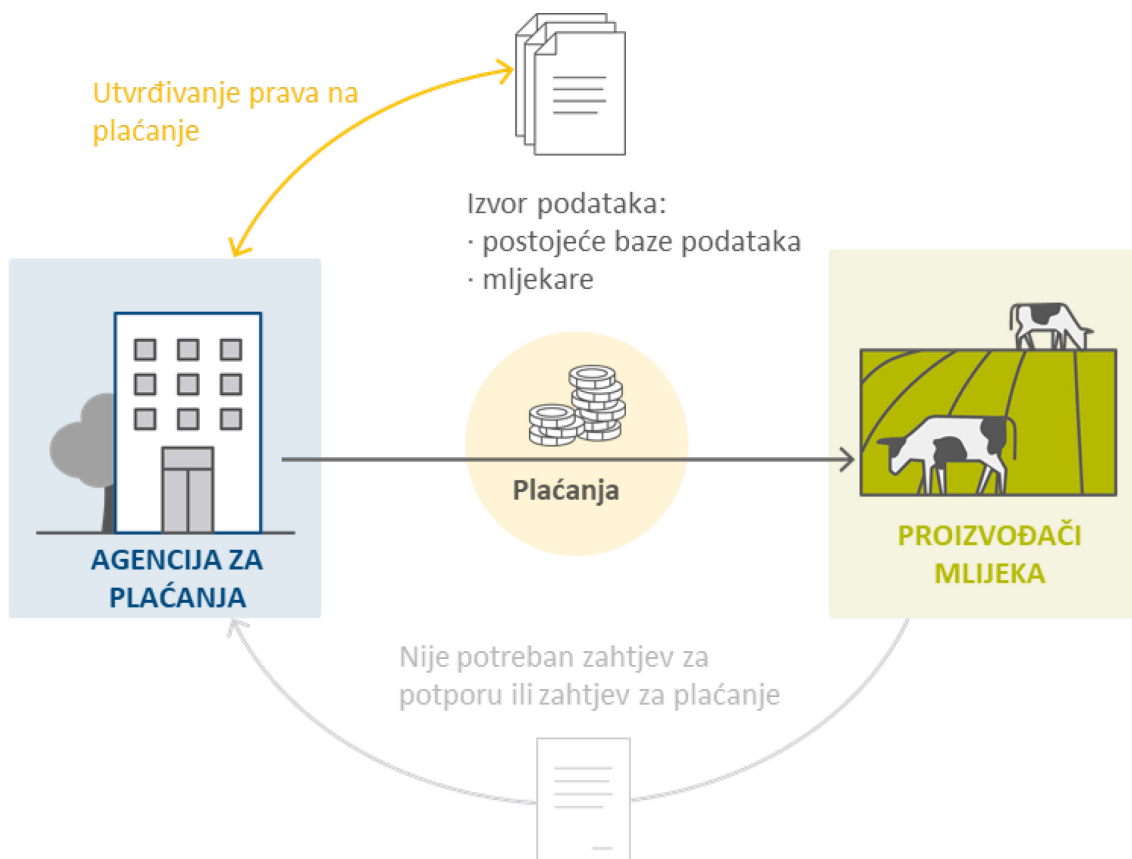
Slika 11. – Vrste izvanrednih mjera u pet država članica: potpora (u milijunima eura)



Izvor: Sud, na temelju podataka koje su dostavile posjećene države članice.

66. Sud je utvrdio da su u Irskoj, Francuskoj i Italiji postojali programi u okviru kojih korisnici nisu morali podnijeti nikakve posebne zahtjeve za potporu. Relevantna tijela izvršila su plaćanja nakon uvida u baze podataka koje se upotrebljavaju za druga plaćanja u okviru ZPP-a ili na temelju podataka koje su dostavile mljekare (vidjeti [sliku 12.](#)). Relevantna tijela u Irskoj izravno su primijenila Uredbu (EU) 2015/1853 bez dodatnih nacionalnih provedbenih pravila. Zahvaljujući tome irska tijela mogla su izvršiti isplate većini korisnika tri mjeseca prije isteka roka.

Slika 12. – Administrativno pojednostavnjenje



Izvor: Sud.

67. Delegiranim uredbama državama članicama ostavljena je znatna sloboda u usmjeravanju potpore (vidjeti odlomke **49.** – **51.**). Devet od 17 ispitanika koji su odgovorili na anketu koju je Sud proveo među tijelima država članica spomenulo je upotrebu barem jednog kriterija za usmjeravanje, upućujući u četiri slučaja³⁶ na kriterije povezane s financijskim gubitcima zbog pada cijena. Osam ispitanika nije navelo nijedan kriterij za usmjeravanje.

68. Jednokratni iznosi (vidjeti *sliku 11.*) bili su jednostavni za primijeniti, ali njima nije uzeta u obzir razina financijskih poteškoća s kojima su se pojedinačni poljoprivrednici suočavali. U Francuskoj su svi korisnici primili jednak jednokratni iznos od 1 000 eura, a u Irskoj su svi primili 136 eura. Ti su iznosi činili 37 % ukupne izvanredne potpore pružene u Francuskoj i 49 % u Irskoj.

69. Dvije države članice od njih pet na koje se Sud usredotočio primijenile su pristup utemeljen na razmjernosti. U Italiji i Finskoj svrha izvršavanja isplata svim korisnicima na temelju količine mlijeka koje su isporučili prvim otkupljivačima ili na temelju broja

³⁶ U Češkoj, Njemačkoj, Španjolskoj i Francuskoj.

muznih krava bila je poljoprivrednicima u kratkom roku pružiti nadoknadu razmjernu njihovom gubitku prometa.

70. U slučajevima u kojima su države članice primijenile kriterije za usmjeravanje, procjena djelotvornosti tih kriterija koju je Sud proveo dala je mješovitu sliku (vidjeti [okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Kriteriji za usmjeravanje u državama članicama

Tijela u Francuskoj upotrijebila su pri primjeni uredbi (EU) 2015/1853 i (EU) 2016/1613 tri kriterija za usmjeravanje na korisnike: specijalizacija u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, gubitak dohotka od prodaje mlijeka i udio bankovnih zajmova u bilanci proizvođača. Nedavni ulagači i novoosnovani poljoprivrednici imali su pravo na više gornje granice potpore.

U Njemačkoj su poljoprivrednici sa srednjoročnim i dugoročnim bankovnim zajmovima koji su mogli dokazati pad prodajne cijene mlijeka na poljoprivrednom gospodarstvu od najmanje 19 % ispunjavali uvjete za izvanrednu potporu na temelju Uredbe (EU) 2015/1853. Prodajna cijena na poljoprivrednim gospodarstvima u Njemačkoj zabilježila je do kraja 2015. prosječan pad od otprilike 23 %.

Relevantna tijela u Italiji usmjerila su potporu na temelju Uredbe (EU) 2016/1613 na poljoprivrednike u područjima s prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima. Iako su tim kriterijem uzeta u obzir pitanja u području društva i okoliša, to je značilo da je trećina ukupne nacionalne potpore dodijeljena planinskoj regiji na koju je otpadalo samo 3 % ukupne nacionalne proizvodnje mlijeka, iako su cijene mlijeka u toj regiji ostale stabilne tijekom poremećaja u razdoblju 2014. – 2016. zbog specifične prirode lokalne proizvodnje.

71. Njemačka, Irska i Francuska subvencionirale su bankovne zajmove poljoprivrednicima. Te su mjere pomogle u refinanciranju poljoprivrednih gospodarstava time što su iznosi godišnjih obroka i kamata smanjeni i/ili zajmovi restrukturirani. Za razliku od tradicionalnih bespovratnih sredstava EU-a njima je zajamčeno da poljoprivrednici daju financijski doprinos otplatom glavnice i kamata. Takav pristup jedan je od načina kojim se općenito pruža potpora poduzećima kojima je potrebna likvidnost (vidjeti [okvir 5.](#)). Sud je također utvrdio da su postojali programi za izdavanje zajmova koje su pokrenule mljekare koristeći se privatnim sredstvima kako bi se povećala financijska otpornost relevantnog sektora.

Okvir 5.

Primjer programa subvencioniranih zajmova kojim se pruža potpora poljoprivrednicima

U Irskoj su u okviru „Programa zajmova za potporu likvidnosti u poljoprivredi”, koji je uveden na temelju Uredbe (EU) 2016/1613, subvencionirani bankovni zajmovi proizvođačima mlijeka u vrijednosti od 126 milijuna eura kako bi se nadopunio njihov obrtni kapital. Upotrijebljena je javna potpora u ukupnom iznosu od 21 milijun eura kako bi se izdala jamstva za kreditni rizik i osigurale niže kamatne stope. Broj prijava premašio je dostupna sredstva u roku od nekoliko tjedana od uvođenja tog programa.

Komisija je izvukla određene pouke iz stečenog iskustva, ali nije dovršila procjenu mjera

72. Sud je ispitao jesu li pouke izvučene iz nedavnog iskustva, i to na temelju procjene provedbe izvanrednih mjera, omogućile relevantnim tijelima na razini EU-a i nacionalnoj razini da budu pripravnija na moguće buduće poremećaje na tržištu.

73. Komisija je u rujnu 2016. predložila izmjene pravila u vezi s instrumentima za upravljanje rizicima za koje se pruža potpora u okviru politike ruralnog razvoja EU-a kako bi ti instrumenti postali privlačniji poljoprivrednicima. Na primjer, Skupnom uredbom³⁷ od 2018. nadalje omogućena je upotreba instrumenata za stabilizaciju dohotka za pojedinačne sektore, i to za poljoprivrednike koji se suočavaju s padom dohotka od najmanje 20 %³⁸. Od prosinca 2020. isti minimalni prag primjenjuje se i na instrumente za stabilizaciju dohotka koji nisu namijenjeni posebnim sektorima³⁹. Sud je utvrdio da su u tom razdoblju bila dostupna dva programa ruralnog razvoja u okviru kojih se nudila potpora za instrumente za stabilizaciju dohotka, ali nijedan takav instrument nije bio u upotrebi.

³⁷ Članak 1. stavak 19. Uredbe (EU) 2017/2393, kojim se dodaje članak 39.a u Uredbu (EU) br. 1305/2013.

³⁸ Više informacija o stabilizaciji dohotka i drugim instrumentima za upravljanje rizicima za koje se pruža potpora u okviru ZPP-a dostupno je i u [tematskom izvješću Suda br. 23/2019.](#)

³⁹ Članak 39. Uredbe (EU) br. 1305/2013, kako je izmijenjen člankom 7. stavkom 7. Uredbe (EU) 2020/2220.

74. Na temelju jednog izvješća iz 2017. o unutarnjoj reviziji upravljanja kriznim situacijama na poljoprivrednom tržištu u GU-u AGRI Komisija je 2018. izmijenila svoje interne postupke kako bi bolje utvrđivala scenarije u vezi s rizicima u poljoprivredi za naredna 24 mjeseca. Novim postupkom predviđeno je da u slučajevima u kojima je otkriven novi veliki rizik Komisija mora biti pripremljena na to da po potrebi u razumnom roku predloži skup mjera za njegovo ublažavanje.

75. Komisija je razmatrala aktivaciju „pričuve za krize u poljoprivrednom sektoru“ kako bi financirala izvanredne mjere za razdoblje 2014. – 2016. Riječ je o pričuvi za hitne slučajeve čija se sredstva osiguravaju primjenom godišnjeg smanjenja proračuna za izravna plaćanja u iznosu od 400 milijuna eura (u stalnim cijenama iz 2011.). Ako se taj iznos za koji je proračun smanjen ne iskoristi do kraja određene financijske godine, upotrebljava se za isplatu nadoknade poljoprivrednicima. U praksi EU nikad nije aktivirao pričuvu za krize. U skladu s jednim međuinstitucijskim sporazumom između Parlamenta, Vijeća i Komisije „prije prijedloga Komisije koji se odnosi na prijenos sredstava iz pričuve provjeravaju se mogućnosti preraspodjele odobrenih sredstava“. Komisija je na temelju toga smatrala da ne može aktivirati pričuvu za krize kako bi odgovorila na poremećaj u razdoblju 2014. – 2016. jer su u okviru proračuna za ZPP-a bila dostupna druga sredstva.

76. Za sljedeći višegodišnji financijski okvir ZPP-a (2021. – 2027.) Komisija je predložila jačanje uloge i potencijalnog učinka pričuve za krize omogućavanjem da se ta pričuva upotrebljava na fleksibilniji način i da se neiskorišteni godišnji iznosi prenesu u sljedeću proračunsku godinu. Komisija je također predložila da financiranje te pričuve ne bude povezano s izravnim plaćanjima poljoprivrednicima, ali da se ona i dalje financira u okviru ukupnog proračuna za ZPP.

77. Komisija je u sklopu paketa za potporu poljoprivrednim i prehrambenim sektorima u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19⁴⁰, uključujući mjere navedene u odlomku 27., donijela uredbu⁴¹ kojom se iznimno omogućuje veća fleksibilnost u upotrebi financijskih sredstava EU-a, uključujući programe ruralnog razvoja. Jedna je od fleksibilnosti to što samostalni obrtni kapital ispunjava uvjete za upotrebu financijskih instrumenata za koje se pruža potpora iz programa ruralnog razvoja i u slučajevima u kojima nije povezan s troškovima ulaganja.

78. Komisija je provela i financirala⁴² studije o primjeni izvanrednih mjera na razini EU-a, kojima je pružen uvid u sprječavanje kriznih situacija i upravljanje takvim situacijama u poljoprivrednom sektoru. Međutim, nijedna od njih nije bila usmjerena na učinke mehanizama potpore koje su države članice uvele na temelju uredbi (EU) 2015/1853 i (EU) 2016/1613. U Komisijinoj unutarnjoj procjeni zaključeno je da je teško evaluirati izravni učinak mjera zbog njihove heterogenosti i prirode informacija koje se dostavljaju Komisiji.

79. U skladu s Delegiranom uredbom (EU) 2016/1613⁴³ države članice bile su dužne dostaviti Komisiji podatke o ostvarenjima (isplaćeni iznosi po mjerama, broj i vrsta korisnika) i procjenu djelotvornosti mjera do 15. listopada 2017. Revizija koju je Sud proveo u pet država članica na koje se usredotočio pokazala je da su te države članice dostavile tražene podatke, ali i da Francuska, Italija i Finska nisu obavile procjenu provedbe mjera.

⁴⁰ Više informacija dostupno je na [internetskim stranicama Komisije](#).

⁴¹ Uredba (EU) 2020/558 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2020. o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013 i (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19.

⁴² [EEIG Agrosynergie, op. cit.](#); te [Written Wageningen Economic Research i Ecorys, op.cit.](#)

⁴³ Članak 3. točka (b) Uredbe (EU) 2016/1613.

Zaključci i preporuke

80. Sud je ispitao koliko su dobro Europska komisija i relevantna tijela u državama članicama upravljali odgovorom na poremećaj na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda u razdoblju 2014. – 2016. i jesu li donijeli odgovarajuće zaključke za buduće krizne situacije.

81. Sud je utvrdio da su Komisija i države članice poduzele opsežne mjere kako bi pomogle poljoprivrednicima tijekom poremećaja na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda u razdoblju 2014. – 2016., ali analiza na kojoj su se te mjere temeljile općenito nije bila dovoljna za odlučivanje o razini potrebne potpore i njezino usmjeravanje. Iako je Komisija brzo reagirala na zabranu uvoza mliječnih proizvoda iz EU-a koju je uvela Rusija, bilo joj je potrebno dulje vrijeme da otkloni povezane tržišne neravnoteže. Predložila je mjere za ublažavanje kako bi se smanjili problemi poljoprivrednika s likvidnošću, ali nije obavila odgovarajuću procjenu potreba i nije utvrdila ciljne vrijednosti. S obzirom na fleksibilnost koja im je dostupna u okviru podijeljenog upravljanja, države članice davale su prednost izvanrednim mjerama koje su jednostavne za provedbu i odlučile su se za raširenu dodjelu financijskih sredstava. Uloženo je malo napora u usmjeravanje potpore. Komisija je otad poduzela određene korake kako bi se bolje upravljalo tržišnim neravnotežama, ali nije dovršila procjenu provedbe relevantnih mjera.

82. Nakon što je Rusija uvela zabranu uvoza i prije kraja 2014. Komisija je pružila izvanrednu financijsku potporu baltičkim državama i Finskoj, na koje je ta zabrana najviše utjecala. Postojali su i drugi čimbenici koji su doveli do pada cijena, posebice prekomjerna ponuda. Komisija je poduzela korake za smanjenje ponude uvođenjem potpore za privatno skladištenje, proširenjem opsega javne intervencije i omogućavanjem organizacijama i zadrugama proizvođača da planiraju proizvodnju. Međutim, te su mjere sa sobom donijele određene kompromise. Na primjer, iako je javni otkup obranog mlijeka u prahu u početku doprinio apsorbiranju dijela prekomjerne ponude, nagomilane javne zalihe imale su nepovoljan utjecaj na tržišnu cijenu obranog mlijeka u prahu (odlomci [33.](#) – [36.](#)).

83. Komisija je u rujnu 2016. donijela dobrovoljne mjere za smanjenje proizvodnje. Proizvodnja je od lipnja 2016. već bilježila smanjenje neovisno o tome te su predmetne mjere stupile na snagu kad se cijena mlijeka već počela oporavljati (odlomci [37.](#) – [42.](#)). U toj je situaciji postojao znatan rizik od mrtvog tereta. Neka nacionalna tijela uvela su zaštitne mjere kako bi se smanjio rizik od mrtvog tereta, i to isključivanjem podnositelja zahtjeva za potporu koji su bili u fazi obustave proizvodnje ili su je

obustavili ili koji su prebacili svoje krave na druga poljoprivredna gospodarstva (odlomci 58. – 62.). Osim toga, postoji mogućnost da su poljoprivrednici tijekom trajanja poremećaja na tržištu bili destimulirani smanjiti veličinu stada kao jedan od načina smanjenja proizvodnje jer je to moglo dovesti do gubitka dobrovoljne proizvodno vezane potpore (odlomak 43.)

1. preporuka – Potrebno je pružiti bolji odgovor na buduće tržišne neravnoteže

Komisija bi u svrhu poboljšanja odgovora na potencijalno znatne tržišne neravnoteže trebala ažurirati svoje postupke kako bi u budućnosti prije odobravanja bilo kakve potpore za smanjenje proizvodnje:

- (a) ispitala doprinose li uvjeti povezani s potporom u okviru ZPP-a, na primjer proizvodno vezanom potporom, stvaranju prekomjerne ponude;
- (b) smanjila rizik od mrtvog tereta razmatranjem uključivanja odgovarajućih zaštitnih mehanizama u propise.

Ciljni rok provedbe: 2022.

84. Komisija je predložila mjere za potporu poljoprivrednicima, ali pri utvrđivanju proračuna nije kvantificirala njihove potrebe. Ostali oblici potpore u okviru ZPP-a, posebice izravna plaćanja, imaju stabilizacijsku ulogu u vrijeme poremećaja na tržištu jer služe kao mehanizam zaštite prihoda od promjena cijena. Komisija u procjeni proračunskih potreba nije uzela u obzir ukupan povrat koji proizvođači ostvaruju. Umjesto toga, jednu od glavnih uloga u dodjeli proračunskih sredstava imao je iznos raspoloživih sredstava (odlomci 44. – 48.).

85. Komisija je u svojim uzastopnim delegiranim uredbama navela da je svrha pomoći pružiti ciljanu potporu poljoprivrednicima, ali nije navela na koji bi način nacionalna tijela to trebala postići (odlomci 49. – 51.). Države članice često su primijenjivale jednostavne pristupe kako bi pojednostavnile provedbu, kao što je upotreba jednokratnih plaćanja ili plaćanja razmjernih veličini poljoprivrednih gospodarstava. U pet država članica na koje se Sud usredotočio općenito se davala prednost jednostavnim mehanizmima i raširenoj dodjeli financijskih sredstava (odlomci 63. – 71.).

86. Proizvodnja mlijeka ima niz posljedica za okoliš i klimu. Posljednjom od pet delegiranih uredbi (koju je Komisija donijela 2016.) uzeta su u obzir određena pitanja u vezi s održivošću, ali trenutačno nije dostupno dovoljno informacija za procjenu učinka povezanih mjera. Sud nije pronašao dokaze koji bi potvrdili da je Komisija pri sastavljanju bilo koje od preostalih četiriju uredbi razmotrila ili procijenila moguće učinke na okoliš i klimu (odlomci 52. – 54.).

87. U godinama prije poremećaja na tržištu zabilježenih u razdoblju 2014. – 2016. poljoprivrednici u nekim državama članicama znatno su povećali proizvodnju mlijeka kako bi iskoristili veće cijene te su nastavili povećavati proizvodnju čak i kad su se cijene počele smanjivati. Komisija u svojim delegiranim uredbama o pružanju potpore za likvidnost proizvođača mlijeka nije uzela u obzir moralni rizik inherentan takvim okolnostima (odlomci 55. – 57.).

2. preporuka – Potrebno je poboljšati izradu proračuna i usmjeravanje

Kako bi se zajamčila učinkovitija uporaba javnih sredstava, Komisija bi trebala:

- (a) utvrditi pragove za provedbu analize potencijalno znatnih poremećaja na tržištu;
- (b) biti pripremljena za provedbu analize vjerojatnog učinka tržišnog poremećaja na sektor mlijeka i mliječnih proizvoda, uzimajući u obzir stabilizirajući učinak postojeće potpore te, ako zaključi da je izvanredna potpora potrebna, povezati tu potporu s jasnim ciljevima i ciljnim vrijednostima.

Ciljni rok provedbe: 2022.

88. Zbog složenih pravila i dostupnih sredstava u okviru proračuna za zajedničku poljoprivrednu politiku pričuva za krize u poljoprivrednom sektoru nije imala važnu ulogu tijekom tržišnih poremećaja u razdoblju 2014. – 2016. Komisija je otad predložila izmjene kako bi se uloga te pričuve u budućnosti ojačala (odlomci 75. i 76.). Nadalje, Skupnom uredbom od 2018. nadalje omogućena je upotreba sektorskih instrumenata za stabilizaciju dohotka. Sud je utvrdio da su u prosincu 2020. bila dostupna dva programa ruralnog razvoja u okviru kojih se nudila potpora za instrumente za stabilizaciju dohotka, ali nijedan takav instrument nije bio u upotrebi (odlomak 73.).

89. Evaluacijama koje su provedene nakon poremećaja na tržištu pruženi su određeni opći zaključci u pogledu izvanrednih mjera na razini EU-a, a Komisija je otad poduzela korake za poboljšanje svojih postupaka za upravljanje kriznim situacijama. Međutim, Komisija nije na odgovarajući način procijenila učinke mehanizama koje primjenjuju države članice. Sud smatra da bi se iz takve analize mogli izvesti važni zaključci i izvući pouke kojima bi se povećala pripravnost na buduće poremećaje na tržištu (odlomci 72. – 79.).

3. preporuka – Potrebno je povećati pripravnost na buduće poremećaje na tržištu

Kako bi se izvukle pouke iz poremećaja na tržištu u razdoblju 2014. – 2016. i doprinijelo pripremi za budućnost, Komisija bi trebala analizirati učinke različitih modela pružanja izvanredne potpore na način na koji postupaju gospodarstava za proizvodnju mlijeka i na njihovu likvidnost te na stabilizaciju tržišta i okoliš, kao i ulogu upravljanja rizicima koje provode proizvođači i mljekare, te potom objaviti svoje zaključke.

Ciljni rok provedbe: 2024.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Samo Jereb, u Luxembourgu 19. svibnja 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilog – Delegirane uredbe o izvanrednim mjerama potpore u sektoru mlijeka

Delegirana uredba Komisije	Svrha	Rashodi EU-a za proizvođače mlijeka	Rashodi EU-a po toni mlijeka isporučenog mljekarama u relevantnoj državi članici ⁽¹⁾	Dodatna nacionalna potpora	Vremenski okvir ⁽²⁾
1263/2014	Privremena izvanredna pomoći proizvođačima mlijeka u Estoniji, Latviji i Litvi	28,6 milijuna eura	10,3 eura/tona	Do 100 %	26. studenoga 2014. – 30. travnja 2015.
1370/2014	Privremena izvanredna pomoć proizvođačima mlijeka u Finskoj	10,7 milijuna eura	4,7 eura/tona	Do 100 %	19. prosinca 2014. – 31. svibnja 2015.
2015/1853	Privremena izvanredna pomoć poljoprivrednicima u sektoru stočarstva	308,3 milijuna eura (*)	2,2 eura/tona	Do 100 %	15. listopada 2015. – 30. lipnja 2016.
2016/1612	Potpore za smanjenje proizvodnje mlijeka	108,7 milijuna eura (**)	0,8 eura/tona	Nije primjenjivo	8. rujna 2016. – 30. rujna 2017.

Delegirana uredba Komisije	Svrha	Rashodi EU-a za proizvođače mlijeka	Rashodi EU-a po toni mlijeka isporučenog mljekarama u relevantnoj državi članici ⁽¹⁾	Dodatna nacionalna potpora	Vremenski okvir ⁽²⁾
2016/1613	Iznimna potpora za prilagodbu proizvođačima mlijeka i poljoprivrednicima u drugim sektorima stočarstva	281,1 milijun eura (*)	2,0 eura/tona	Do 100 %	8. rujna 2016. – 30. rujna 2017.
Ukupno		737,3 milijuna eura	5,2 eura/tona	357,8 milijuna eura	

(*) Rashodi se odnose isključivo na sektor mlijeka. Ukupna raspoloživa sredstva za sve sektore stočarstva iznosila su 420 milijuna eura na temelju Uredbe (EU) 2015/1853 i 350 milijuna eura na temelju Uredbe (EU) 2016/1613.

(**) Udio rashoda u ukupnom raspoloživom iznosu od 150 milijuna eura.

⁽¹⁾ Uključuje sve mlijeko isporučeno mljekarama 2013. u relevantnim državama članicama, uključujući mlijeko koje su isporučili poljoprivrednici koji nisu primili potporu EU-a.

⁽²⁾ Od datuma objave uredbe do roka za plaćanja korisnicima.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Pokrate i skraćeni nazivi

FADN: mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gospodarstava

FAO: Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu

GU AGRI: Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

Pojmovnik

Delegirani akt (delegirana uredba): pravno obvezujući akt kojim se Komisija služi, pod uvjetom da Parlament i Vijeće ne iznesu prigovor, kako bi dopunila ili izmijenila dijelove zakonodavstva EU-a koji nisu ključni, primjerice navođenjem pojedinosti o provedbenim mjerama.

Ekvivalent mlijeka: mjera ekvivalentne količine punomasnog tekućeg mlijeka koje se upotrebljava u mliječnim proizvodima, kao što su kondenzirano/evaporirano mlijeko, mlijeko u prahu, jogurt, vrhnje, kazein, obrano mlijeko i sirutka.

Europski strukturni i investicijski fondovi. pet glavnih fondova EU-a iz kojih se pruža potpora gospodarskom razvoju cijeloga EU-a: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Financijski instrument: financijska potpora iz proračuna EU-a u obliku vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata podjele rizika.

Institut Thünen: njemački istraživački institut koji podnosi izvješća Saveznom ministarstvu prehrane i poljoprivrede.

Izravna plaćanja: plaćanja za potporu u poljoprivredi, uglavnom potporu po površini, koja se izvršavaju izravno poljoprivrednicima iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi.

Mliječni proizvodi: mlijeko i proizvodi dobiveni od mlijeka, kao što su maslac, sir i mlijeko u prahu.

Mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gospodarstava (FADN): instrument koji se temelji na anketama koje države članice provode među komercijalnim poljoprivrednim gospodarstvima i koji se koristi za evaluaciju razine dohotka poljoprivrednih gospodarstava u EU-u i utvrđivanje učinaka zajedničke poljoprivredne politike.

Neto dodana vrijednost poljoprivrednog gospodarstva: pokazatelj koji se upotrebljava u okviru mreže FADN za opis ukupne vrijednosti proizvodnje poljoprivrednoga gospodarstva, uključujući subvencije, nakon oduzimanja amortizacije i vrijednosti robe i usluga potrošenih tijekom proizvodnog procesa. Taj je iznos raspoloživ za plaćanje svih fiksnih proizvodnih čimbenika određenog poljoprivrednog gospodarstva (zemljište, radna snaga i kapital), bilo da je riječ o vlastitim ili vanjskim čimbenicima.

Neto dohodak poljoprivrednoga gospodarstva: pokazatelj u okviru mreže FADN koji opisuje iznos dostupan za plaćanje čimbenika proizvodnje samog poljoprivrednog

gospodarstva. Izračunava se oduzimanjem plaća, najamnina i kamata koje nositelj plaća od neto dodane vrijednosti poljoprivrednoga gospodarstva te dodavanjem salda subvencija i poreza na ulaganja.

Učinak mrtvog tereta: situacija u kojoj bi se određena aktivnost provela i bez primanja javne potpore.

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA:
„IZVANREDNA POTPORA PROIZVOĐAČIMA MLIJEKA U EU-u U
RAZDOBLJU 2014.–2016. – POTENCIJAL ZA VEĆU UČINKOVITOST U
BUDUĆNOSTI”**

SAŽETAK

I. Komisija je svjesna gospodarske i socijalne važnosti europskog sektora mlijeka i mliječnih proizvoda te pridaje veliku važnost potrebi za podupiranjem tog sektora u kriznim situacijama.

Sektor mlijeka i mliječnih proizvoda bio je suočen s ozbiljnim poremećajima na tržištu u razdoblju 2014.–2016. Proizvodnja mlijeka povećala se 2014. i 2015. u EU-u, Sjedinjenim Američkim Državama i Novom Zelandu zahvaljujući isplativim cijenama i povoljnim vremenskim uvjetima, iako je rast domaće potrošnje i izvoza apsorbirao jedva polovinu tog obujma (uglavnom zbog usporavanja uvoza u Kini i uvođenja ruske zabrane uvoza).

Komisija je kontinuirano i temeljito pratila stanje na tržištu te organizirala tjedne sastanke Odbora za zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta (s predstavnicima država članica) i mjesečne sastanke gospodarskog odbora Opservatorija za tržište mlijeka (sa stručnjacima za tržište). Komisija je interno uspostavila multidisciplinarnе radne skupine za procjenu aktualne situacije i osmišljavanje najprikladnijih mjera.

Komisija je stoga mobilizirala sve moguće instrumente koje je zakonodavac stavio na raspolaganje, uključujući tržišne intervencije (javne intervencije i potpore za privatno skladištenje), izvanredne mjere, fleksibilnost u izravnim plaćanjima i plaćanjima za ruralni razvoj te promociju. Sve su te mjere provedene uz potporu i pod nadzorom Vijeća Europske unije i Europskog parlamenta.

III. Komisija je dostavila brojne dokaze o temeljitoj analizi tržišta i politike koja je provedena kako bi se utvrdile najučinkovitije i najdjelotvornije mjere za provedbu.

Komisija je provela analize glavnih uzroka krize i posljedica na marže proizvođača mlijeka te je predložila odgovarajuće tržišne mjere, uključujući utjecaj svake od njih na proračun. S obzirom na raspoloživost proračunskih sredstava, odabir mjera proveden je na temelju „najbolje vrijednosti za novac”. Prema potrebi, sredstva (omotnice) dodjeljivale su se državama članicama na temelju kombinacije objektivnih kriterija kao što su obujam proizvodnje, utjecaj na cijene ili ovisnost o ruskom tržištu.

V. Komisija je provedbu izvanrednih mjera temeljila na dokazima. Nijedna mjera nije donesena ako poremećaj na tržištu nije bilo moguće dokazati na temelju pouzdanih podataka. To je razlog postupne provedbe mjera u razdoblju od 2014. do 2016.

VI. Komisija je procijenila posljedice krize na razini EU-a i država članica. Pravila za izvanredne mjere potpore u sektoru mlijeka omogućila su državama članicama velik manevarski prostor za bolje usmjeravanje potpore na najpogođenije sektore na njihovu državnom području.

VII. Skupnom uredbom¹ su od 2018. uvedena znatna poboljšanja provedbenih pravila za instrumente za upravljanje rizicima. Ona uključuju mogućnost primjene sektorskih instrumenata za stabilizaciju prihoda i jačanje javne financijske potpore za te instrumente. U dva programa ruralnog razvoja od prosinca 2020. predviđeni su instrumenti za stabilizaciju prihoda. Iako nijedan takav instrument nije bio u upotrebi, provodili su se postupci izmjene programa kako bi se iskoristile nove mogućnosti programiranja.

VIII. Komisija je prikupila i konsolidirala obavijesti primljene od država članica o mjerama koje se provode na njihovu državnom području. U skladu s načelom supsidijarnosti smatralo se prikladnijim da države članice procijene učinkovitost svojih mjera.

IX.1. Komisija prihvaća 1. preporuku i slaže se s mogućnošću holističkog pristupa razmatranju učinaka potpore EU-a u pogledu poremećaja na tržištu i razmatranja zaštitnih mjera kako bi se izbjegao mrtvi teret.

IX.2. Komisija djelomično prihvaća 2. preporuku i uzet će u obzir stabilizirajući učinak izravne potpore u procjeni poremećaja na tržištu te utvrditi restriktivnije uvjete/ciljeve ako i kada se uvedu dodatne izvanredne mjere potpore.

Međutim, nije moguće unaprijed definirati pragove za kvalificiranje poremećaja na tržištu.

XI.3. Komisija prihvaća 3. preporuku te će analizirati učinke različitih modela pružanja izvanredne potpore na postupanje i likvidnost gospodarstava za proizvodnju mlijeka, stabilizaciju tržišta i okoliš, kao i ulogu upravljanja rizicima koje provode proizvođači i mljekare.

UVOD

15. U okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) dostupno je nekoliko instrumenata za stabilizaciju prihoda za potporu poljoprivrednim gospodarstvima koji nisu izloženi tržišnim rizicima. Proizvođači mlijeka mogu se uključiti u te programe potpore u okviru ZPP-a.

To su prije svega izravna plaćanja (uključujući dobrovoljnu proizvodno vezanu potporu) i instrumenti za potporu ruralnom razvoju kojima se poljoprivrednicima nadoknađuju izgubljeni prihodi i nastali troškovi (potpora poljoprivrednicima u proizvodnji u područjima s prirodnim ograničenjima, ako takva oznaka područja postoji, potpora poljoprivrednicima u područjima mreže Natura 2000, potpora za poljoprivredno-okolišne i klimatske obveze, praksu ekološkog uzgoja i praksu koja se odnosi na dobrobit životinja). Na većinu tih vrsta dohotka ne utječu ni proizvodni rizici.

Potporom za ulaganje u ruralni razvoj može se povećati i novčani priljev poljoprivrednih gospodarstava, ali se ona kapitalizira u fizičkoj imovini koja svoju prvotnu namjenu mora ispunjavati najmanje pet godina.

22. Ukupni rashodi povezani s intervencijama i privatnim skladištenjem u razdoblju 2015.–2019. iznosili su 176,2 milijuna EUR, što je otprilike 0,07 % prometa sektora mlijeka i mliječnih proizvoda u predmetnom razdoblju.

OPAŽANJA

33. Komisija ističe da su zaključci gospodarskog odbora Opservatorija za tržište mlijeka uglavnom usmjereni na subjekte u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda kako bi se njihove

¹Uredba (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 (SL L 350, 29.12.2017, str. 15.–49.).

proizvodne/poslovne odluke prilagodile prevladavajućim tržišnim okolnostima i izgledima. Njegova je uloga informiranje, ali ne i poticanje političkih odluka.

Dokazi o fluktuacijama ponude, potražnje i cijena ne bi trebali nužno dovesti do automatske intervencije, mjerama sigurnosne mreže ili na neki drugi način. Te bi fluktuacije umjesto toga trebalo prepustiti sudionicima na tržištu, koji će ta pitanja rješavati odgovarajućim prilagodbama vlastite proizvodnje. Formalne mjere sigurnosne mreže uzimaju se u obzir samo u slučaju povećanog intenziteta i učinka tih fluktuacija, koje mogu stvoriti rizik od znatnih poremećaja na tržištu.

37. Komisija podsjeća da su isporuke mlijeka u EU-u u razdoblju od siječnja do travnja 2016. porasle za 4,7 %, što je znatno povećanje s nevelikim naznakama usporavanja.

38. Ta razina potpore odgovara otprilike 0,3 % proizvodnje u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda EU-a. Iako je ta potpora vrlo skromna, ipak je snažan znak da je potrebno smanjiti proizvodnju te da je potreban financijski poticaj za pokretanje tog smanjenja.

Komisija smatra da je vrlo teško dati točnu i pouzdanu procjenu o tome koliko bi cijena mlijeka mogla porasti ovisno o smanjenju proizvodnje mlijeka i da bi se njome mogla poslati pogrešna poruka zbog višestrukih egzogenih varijabli koje utječu na cijene.

40. Komisija napominje da u trenutku osmišljavanja i objave mjere (srpanj 2016.) nije bilo znakova oporavka cijena. Cijene mlijeka u EU-u počele su se oporavljati u kolovozu 2016. (informacije su dostupne samo za razdoblje do kraja rujna 2016.).

42. Komisija je smatrala da je program smanjenja proizvodnje mlijeka relevantan jer: pruža financijsku potporu poljoprivrednicima u poteškoćama nagrađivanjem onih koji su ponudu prilagodili potražnji; u velikoj je mjeri pridonio uspješnoj uspostavi ravnoteže na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda EU-a te je, kao neizravna posljedica potonjeg, utjecao na oporavak cijena mlijeka u drugoj polovini 2016.

Očito je da je ograničeni opseg mjera u smislu rashoda ograničio kapacitet tih mjera u smislu njihova utjecaja na oporavak cijena. Jasno je da bi znatno viša razina rashoda vjerojatno imala veći učinak, ali bi značila i trošak u pogledu resursa. Međutim, navedene mjere bile su važan signal tržištu u smislu smjera politike i potrebe za smanjenjem proizvodnje na razmjeran, fleksibilan i ekonomičan način.

43. Osim smanjenja veličine stada, poljoprivrednici mogu dodatno smanjiti proizvodnju drugim sredstvima, npr. smanjenjem količine hrane za životinje, odgađanjem usmrćivanja krava koje daju manje mlijeka, manjom upotrebom gnojiva u travnjačkim sustavima, hranjenjem teladi mlijekom itd.

48. Komisija je provela analize glavnih uzroka krize i učinaka na marže proizvođača mlijeka te je predložila odgovarajuće tržišne mjere, uključujući utjecaj svake od njih na proračun. S obzirom na raspoloživost proračunskih sredstava Komisija je odabrala mjere na temelju „najbolje vrijednosti za novac”.

49. Komisija je smatrala da raspodjela raspoloživog proračuna među različitim državama članicama mora biti u velikoj mjeri proporcionalna veličini sektora mlijeka i mliječnih proizvoda u tim državama članicama. Zbog toga je prevladavajuću važnost imala ukupna proizvodnja mlijeka (procijenjena kao stvarna proizvodnja mlijeka unutar kvote).

50. Komisija je smatrala da su dostatne smjernice navedene u uvodnim izjavama Uredbe (EU) 2015/1853²: „poljoprivrednici u sektorima stočarstva koji se suočavaju s najvećim padom cijena koji je izravna posljedica produljenja ruske zabrane uvoza i učinka suše na kulture za proizvodnju hrane za životinje”. U konačnici, države članice trebale su osigurati usmjerivanje potpore na poljoprivrednike koji su najteže pogođeni.

To je u skladu s načelom supsidijarnosti i boljom informiranošću tijela država članica o poljoprivrednicima koji su najteže pogođeni, a time i s njihovom fleksibilnošću u provedbi potrebnih mjera.

52. Komisija smatra da su vanjski učinci proizvodnje mlijeka višedimenzionalni te da koristi za okoliš u velikoj mjeri premašuju negativne učinke. Osim toga, u nekoliko studija iznesen je zaključak o koristima intenzivne poljoprivrede u smislu relativnih emisija, odnosno da se može dobiti više (mlijeka) s manje (emisija). U radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2021)115) o klimatskim promjenama i emisijama stakleničkih plinova navedeno je sljedeće:

- godine 2018. 44 % poljoprivrednih emisija u EU-28 koje se ne odnose na CO₂ bilo je povezano s crijevnom fermentacijom stoke preživača (metan – CH₄), međutim u izvješću o intenzitetu emisija u skladu s Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) navedeno je da su se emisije stakleničkih plinova po jedinici proizvodnje neznatno smanjile za određene poljoprivredne sustave, uključujući sektor mlijeka i mliječnih proizvoda.
- Kad je riječ o tehnološkim inovacijama, upotreba genetički poboljšanog sjemena ili životinja prilično je uobičajena na razini EU-a, jednako kao i upotreba seksiranog sjemena te klimatiziranih staklenika i objekata za držanje životinja. Na primjer, prosječni prinos mlijeka u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda EU-a povećao se od 1990. za 67 %, što je omogućilo povećanje proizvodnje za 5 %, dok se broj mliječnih krava smanjio za gotovo 40 %, što je znatno pridonijelo smanjenju emisija stakleničkih plinova u Europi od 1990.

54. Različite aktivnosti koje su odabrale države članice odražavaju njihove posebne okolnosti, preferencije i opcije politike te povezana ograničenja jedinstvenog pristupa. Odražavaju i prednosti pristupa supsidijarnosti u okviru kojeg države članice prilagođavaju mjere svojim okolnostima.

60. Razine proizvodnje pojedinačnih proizvođača mlijeka znatno variraju iz različitih razloga, i u dobrim i u lošim tržišnim okolnostima. U kontekstu naglog pogoršanja tržišnih okolnosti važno je poslati poruku proizvođačima da je proizvodnju potrebno prilagoditi i pružiti odgovarajuću potporu tamo gdje je to izvedivo. Komisija nije smatrala praktičnim identificirati poljoprivrednike koji bi ionako obustavili proizvodnju te je također smatrala da bi svako stvarno smanjenje proizvodnje pridonijelo stabilizaciji tržišta. Stoga bi ono trebalo biti prihvatljivo za potporu Unije (u okviru ograničenja i uvjeta utvrđenih u Uredbi (EU) 2016/1612)³.

² Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1853 od 15. listopada 2015. o privremenoj izvanrednoj pomoći poljoprivrednicima u sektoru stočarstva (SL L 271, 16.10.2015., str. 25.).

³ Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1612 od 8. rujna 2016. o pružanju potpore za smanjenje proizvodnje mlijeka, C/2016/5681 (SL L 242, 9.9.2016., str. 4.–9.).

61. Komisija podsjeća da su, u skladu s člankom 5. stavkom 4. Uredbe (EU) 2016/1612, države članice morale provjeriti „je li stvarno provedeno smanjenje isporuka kravljeg mlijeka za koje se isplaćuje potpora Unije”. Stoga su države članice trebale otkriti prijenos stada između poljoprivrednika bez stvarnog smanjenja proizvodnje mlijeka te ih isključiti iz programa potpore, što će se provoditi u skladu s uobičajenim postupcima poravnanja računa.

73. Pravila za instrumente za upravljanje rizicima znatno su izmijenjena u razdoblju 2014.–2020. kako bi se poboljšalo funkcioniranje i jednostavnost provedbe programâ te kako bi ih se učinilo privlačnijima za poljoprivrednike.

Skupnom uredbom⁴ iz 2018. iz temelja je izmijenjeno funkcioniranje potpore u okviru instrumenta za stabilizaciju prihoda (IST), i to olakšavanjem stvaranja i održavanja dioničkog kapitala uzajamnog fonda (središnji element stvaranja stabilnog fonda) omogućivanjem upotrebe javne potpore za stvaranje početnog dioničkog kapitala i dopunu godišnjih uplata u fond. To se nadovezuje na mogućnost subvencioniranja naknada koje se uključenim poljoprivrednicima isplaćuju iz uzajamnih fondova.

Program je također postao jeftiniji za poljoprivrednike te je njime zajamčena bolja razina osiguranja prihoda: minimalni prag gubitka smanjen je s 30 % na 20 %. Stopa potpore (udio javnih sredstava koja pokrivaju troškove uzajamnih fondova) povećana je sa 65 % na 70 %. Od prosinca 2020. isti minimalni prag primjenjuje se na instrumente za stabilizaciju prihoda koji nisu specifični za pojedinačni sektor⁵.

Tijekom 2020. IST-ovi su u cijelom EU-u bili predviđeni u dva programa ruralnog razvoja, ali nisu bili u upotrebi. Međutim, u oba su slučaja 2020. provedeni postupci izmjene programa kako bi se iskoristile nove mogućnosti programiranja.

77. Osim mjera navedenih u izvješću Suda, u okviru paketa mjera za potporu u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19 Uredba o EPFRR-u izmijenjena je⁶ kako bi se omogućila izvanredna privremena potpora (u obliku paušalnih iznosa) poljoprivrednicima i MSP-ovima koji su posebno pogođeni krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 te radi osiguranja kontinuiteta njihova poslovanja.

78. Komisija podsjeća da je u sklopu studije instituta Wageningen Economic Research i društva Ecorys⁷ provedena studija slučaja na temu krize u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, u kojoj je zaključeno da se „Europska komisija u razdoblju 2014.–2016. na uravnotežen način suočila s krizom u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, iskoristivši pritom široku lepezu instrumenata i uzevši u obzir ograničenja tih instrumenata”.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

81. Komisija smatra da su u razdoblju 2014.–2016. provedene temeljite, trajne i multidisciplinarne analize i procjene koje su poboljšale učinkovitost predmetnih mjera koje

⁴ Uredba (EU) 2017/2393, članak 1. stavak 19., kojim se u Uredbu (EU) br. 1305/2013 umeće članak 39.a.

⁵ Vidjeti članak 39. Uredbe (EU) br. 1305/2013 kako je izmijenjen člankom 7. stavkom 7. Uredbe (EU) 2020/2220.

⁶ Uredba (EU) 2020/872 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 (SL L 204, 26.6.2020., str. 1.–3.).

⁷ Written Wageningen Economic Research i Ecorys – evaluacija za Komisiju, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector* („Poboljšanje kriterija i strategija za sprečavanje kriza u poljoprivrednom sektoru i upravljanje njima”) (05.087713) završno izvješće, kolovoz 2019.

su znatno pridonijele oporavku sektora mlijeka i mliječnih proizvoda, uz minimalne troškove i na fleksibilan i pragmatičan način. O mjerama se detaljno raspravljalo s državama članicama, koje su ih i podržale.

82. Komisija podsjeća da su cijene obranog mlijeka u prahu bile u padu 18 mjeseci prije početka javne intervencije. Tim je instrumentom izbjegnuto daljnje pogoršanje cijena obranog mlijeka u prahu, a posljedično i cijena mlijeka. Javne zalihe obranog mlijeka u prahu zadržane su do stvarnog oporavka tržišta. Prevladavajuće niske cijene obranog mlijeka u prahu negativno su utjecale na sposobnost Komisije da proda interventne zalihe. To je uobičajeni razvoj povezan s tržištem kojim se ne dovodi u pitanje učinkovitost instrumenta.

Komisija je u suštini uspješno raspolagala velikim količinama zaliha u kontekstu rastućih tržišnih cijena.

83. Komisija podsjeća da u trenutku osmišljavanja mjere nije bilo znakova smanjenja proizvodnje. Pod pretpostavkom da se proizvodnja počela smanjivati u lipnju 2016., dokazi o tom smanjenju mogli su biti poznati tek sredinom kolovoza 2016.

Preporuka 1. – Pružanje odgovora na buduće tržišne neravnoteže

a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija napominje da je proizvodno vezana potpora ograničena na sektore koji se suočavaju sa strukturnim poteškoćama, kako bi se spriječila eskalacija tih poteškoća koje bi mogle uzrokovati napuštanje proizvodnje i utjecati na druge dijelove lanca opskrbe ili povezana tržišta. Ta potpora podliježe strogim ograničenjima i uvjetima za ublažavanje rizika od narušavanja tržišta. Stoga proizvodno vezana potpora nije mehanizam poticanja proizvodnje.

Nadalje, uzimajući u obzir odredbe programa, Komisija u slučaju krize ima vrlo ograničeno područje djelovanja putem dobrovoljne proizvodno vezane potpore u pogledu broja životinja koje poljoprivrednici drže na gospodarstvu.

Komisija je ovlaštena za donošenje mjera za izbjegavanje izloženosti korisnika dobrovoljne proizvodno vezane potpore strukturnim tržišnim neravnotežama u određenom sektoru. Tim se mjerama državama članicama može dopustiti da odluče da se takva potpora isplaćuje na temelju proizvodnih jedinica za koje je potpora dodijeljena u prethodnom referentnom razdoblju.

U potencijalnom scenariju poremećaja na tržištu prouzročenih prekomjernom ponudom Komisija će razmotriti načine na koje bi se izbjeglo da postojanje proizvodno vezanih plaćanja ometa potrebne prilagodbe proizvodnje. Komisija će u tom pogledu pomno procijeniti mogućnost i vremenski okvir za poduzimanje prethodno navedenih mjera.

b) Komisija prihvaća preporuku.

84. Komisija je provela analize glavnih uzroka krize i učinaka na marže proizvođača mlijeka te je predložila odgovarajuće tržišne mjere, uključujući utjecaj svake od njih na proračun. S obzirom na raspoloživost proračunskih sredstava Komisija je odabrala mjere na temelju „najbolje vrijednosti za novac”.

85. Komisija je kontinuirano pratila stanje na tržištu te je provela temeljitu i multidisciplinarnu procjenu krize (uključujući raspravu o odgovarajućim mjerama s državama članicama u Vijeću). U skladu s načelom supsidijarnosti smatralo se prikladnijim da države članice usmjeravaju potporu u okviru različitih izvanrednih mjera. Komisija je

smatrala da su dostatne smjernice za usmjeravanje na pokazatelje uvedene u uvodnim izjavama različitih uredbi o provedbi izvanrednih mjera potpore u sektoru mlijeka (npr. „poljoprivrednici u sektorima stočarstva koji se suočavaju s najvećim padom cijena koji je izravna posljedica produljenja ruske zabrane uvoza i učinka suše na kulture za proizvodnju hrane za životinje” u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2015/1853).

86. Komisija podsjeća da održivost (u smislu strategije „od polja do stola”⁸, a posebno utjecaja na okoliš i klimu) nije bila cilj izvanrednih mjera donesenih u razdoblju 2014.–2016.

Preporuka 2. – Poboljšanje izrade proračuna i ciljano usmjeravanje

a) Komisija ne prihvaća preporuku.

Poremećaji na tržištu višedimenzionalni su i nepredviđeni, zbog čega je nemoguće i nepoželjno unaprijed definirati operativne pragove kojima bi se ograničio moguć tijek djelovanja unutar unaprijed utvrđenog okvira. Poremećaji na tržištu moraju se rješavati na *ad hoc* osnovi i holističkim pristupom.

b) Komisija prihvaća preporuku.

U svojoj procjeni tržišnih poremećaja na razini sektora može uzeti u obzir stabilizirajući učinak izravne potpore, a restriktivniji uvjeti/ciljevi mogu se utvrditi ako i kada se uvedu dodatne izvanredne mjere potpore.

88. Pričuva za krize u poljoprivrednom sektoru imala je važnu ulogu tijekom poremećaja na tržištu u razdoblju 2014.–2016. ne samo zbog složenih pravila, nego i zbog dostatnih raspoloživih sredstava u proračunu EU-a.

Od 2018. Skupnom su uredbom znatno poboljšana provedbena pravila za instrumente za upravljanje rizicima, uključujući mogućnost primjene sektorskih instrumenata za stabilizaciju prihoda i jačanje javne financijske potpore za te instrumente. Od prosinca 2020. u dva programa ruralnog razvoja predviđeni su instrumenti za stabilizaciju prihoda. Iako nijedan takav instrument nije bio u upotrebi, programi su se mijenjali kako bi se iskoristile nove mogućnosti programiranja.

89. Komisija je prikupila i konsolidirala obavijesti primljene od država članica u pogledu mjera koje se provode na njihovu državnom području. U skladu s načelom supsidijarnosti smatralo se prikladnijim da države članice procijene učinkovitost svojih mjera. Ipak, Komisija može predvidjeti detaljniju analizu mehanizama država članica.

Preporuka 3. – Povećanje pripravnosti na buduće poremećaje na tržištu

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će provesti studiju kako bi se izvukle pouke iz poremećaja na tržištu u razdoblju 2014.–2016. u pogledu učinaka različitih izvanrednih mjera na postupanje i likvidnost gospodarstava za proizvodnju mlijeka, stabilizaciju tržišta i okoliš, kao i ulogu upravljanja rizicima koje provode proizvođači i mljekare.

S obzirom na vrijeme potrebno za provedbu postupaka javne nabave i u interesu izrade visokokvalitetne studije, Komisija smatra da kao ciljni rok provedbe treba odrediti 2024.

⁸ „Strategija „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav, COM/2020/381 final, 20.5.2020.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Samo Jereb i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Nikolaos Milionis.

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	15.5.2019.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	26.3.2021.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	19.5.2021.
Primitak službenih odgovora Komisije na svim jezicima	17.6.2021.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Slike 6. i 11.: ikone izrađene u programu [Pixel perfect](#) na stranici <https://flaticon.com>.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-6138-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/214171	QJ-AB-21-011-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6000-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/044	QJ-AB-21-011-HR-Q

Nakon što je početkom 2014. dosegla vrhunac, prosječna cijena koja se plaćala proizvođačima mlijeka u EU-u počela je bilježiti pad, a sredinom 2016. počela je ponovno rasti.

Zajednička poljoprivredna politika uključuje niz instrumenata za otklanjanje poremećaja na tržištu. Izravna plaćanja imaju stabilizacijsku ulogu jer čine stalan izvor dohotka za poljoprivrednike. Dostupan je i „sigurnosni mehanizam” čija je svrha očuvati cijene privremenim uklanjanjem viškova mliječnih proizvoda s tržišta. Komisija može donijeti i izvanredne mjere protiv prijetnji poremećaja na tržištu, što je u razdoblju 2014. – 2016. i učinila.

Sud je ispitao koliko su dobro Komisija i relevantna tijela u državama članicama upravljali odgovorom na poremećaje na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda u razdoblju 2014. – 2016. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su Komisija i države članice poduzele opsežne mjere kako bi pomogle poljoprivrednicima tijekom poremećaja na tržištu, ali analiza koju su provele općenito nije bila dovoljna za odlučivanje o razini potrebne potpore i njezino usmjeravanje.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors