

Raportul special

Sprijin excepțional pentru producătorii de lapte din UE în perioada 2014-2016

Potențial de îmbunătățire a eficienței viitoare



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-IX
Introducere	01-24
Sfera și abordarea auditului	25-31
Observații	32-79
Comisia a reacționat rapid la interdicția impusă de Rusia, dar a avut nevoie de mai mult timp pentru a remedia dezechilibrele subiacente de pe piață	32-43
Comisia a realizat o evaluare generală a impactului perturbării pieței, lăsând direcționarea sprijinului la latitudinea autorităților naționale	44-62
Statele membre au favorizat simplitatea și distribuirea pe scară largă a sprijinului	63-71
Comisia a desprins învățăminte din această experiență, dar nu și-a finalizat evaluarea cu privire la măsuri	72-79
Concluzii și recomandări	80-89
Anexe – Regulamente delegate privind măsuri de sprijin excepționale în sectorul laptelui	
Acronime	
Glosar	
Răspunsurile Comisiei	
Echipa de audit	
Calendar	

Sinteză

I Sectorul laptelui este unul dintre cele mai importante sectoare agricole, ca valoare, din UE. După ce a atins un nivel record la începutul anului 2014, prețul mediu primit de producătorii de lapte din UE a început să scadă. La jumătatea anului 2016, prețurile au început să crească din nou.

II Politica agricolă comună include o serie de instrumente utile pentru a face față perturbărilor pieței. Plățile directe au un rol de stabilizare, deoarece constituie o sursă constantă de venit pentru fermieri. A fost instituită o „plasă de siguranță” care urmărește sprijinirea prețurilor prin eliminarea temporară de pe piață a surplusurilor de produse lactate. De asemenea, Comisia poate adopta măsuri excepționale împotriva amenințărilor de perturbare a pieței, ceea ce a și făcut în perioada 2014-2016.

III Curtea a examinat cât de bine au gestionat Comisia Europeană și autoritățile relevante din statele membre răspunsul lor la perturbarea pieței produselor lactate din perioada 2014-2016. Per ansamblu, Curtea a constatat că Comisia și statele membre luaseră măsuri globale pentru a-i ajuta pe fermieri în timpul perturbării pieței, dar că analiza pe care au efectuat-o era, în general, insuficientă pentru a decide cu privire la nivelul de sprijin necesar și pentru a-l direcționa în mod adecvat.

IV În 2019, Curtea a raportat cu privire la utilizarea unor măsuri excepționale pentru stabilizarea veniturilor fermierilor în sectorul fructelor și legumelor. Prezentul raport se concentrează asupra producătorilor de lapte din UE. Deși nu acoperă impactul pandemiei de COVID-19, raportul analizează modul în care Comisia a gestionat o criză anterioară, precum și modul în care aceasta poate desprinde învățăminte dintr-o astfel de criză.

V Comisia a reacționat rapid la interdicția impusă de Rusia. Înainte de sfârșitul anului 2014, aceasta a oferit sprijin financiar pentru măsuri excepționale în țările baltice și în Finlanda, care au fost cele mai afectate de interdicție. Comisia a avut însă nevoie de mai mult timp pentru a remedia dezechilibrele subiacente de pe piață, iar măsurile pe care le-a adoptat în septembrie 2016, prin care se acorda sprijin pentru reducerea voluntară a producției, implicau un anumit grad de efect de balast.

VI Comisia a propus măsuri excepționale pentru a atenua problemele de lichiditate ale fermierilor, dar fără a evalua în mod adecvat nevoile și fără a stabili obiective. Având în vedere flexibilitatea de care dispun în cadrul gestiunii partajate, statele membre au favorizat măsuri excepționale care erau simplu de pus în aplicare și au optat pentru o repartizare pe scară largă a fondurilor. Eforturile de direcționare a ajutorului au fost limitate.

VII Deși UE a alocat o rezervă pentru situații de criză în sectorul agricol, Comisia nu a apelat la aceasta în timpul perturbării pieței. De atunci, Comisia a propus modificări pentru a consolida pe viitor rolul rezervei pentru situații de criză. Începând din 2018, programele de dezvoltare rurală pot sprijini o gamă mai largă de instrumente de gestionare a riscurilor pentru fermierii care se confruntă cu o scădere a veniturilor, inclusiv instrumente sectoriale de stabilizare a veniturilor. În decembrie 2020, Curtea a identificat două programe de dezvoltare rurală care ofereau sprijin pentru instrumente de stabilizare a veniturilor, dar niciunul dintre acestea nu era operațional.

VIII Evaluările efectuate după perturbarea pieței au furnizat unele concluzii generale cu privire la măsurile excepționale adoptate la nivelul UE și de atunci Comisia a luat măsuri pentru a-și îmbunătăți procedurile de gestionare a crizelor. Comisia nu a evaluat însă în mod adecvat efectele măsurilor luate de statele membre.

IX Curtea adresează Comisiei o serie de recomandări:

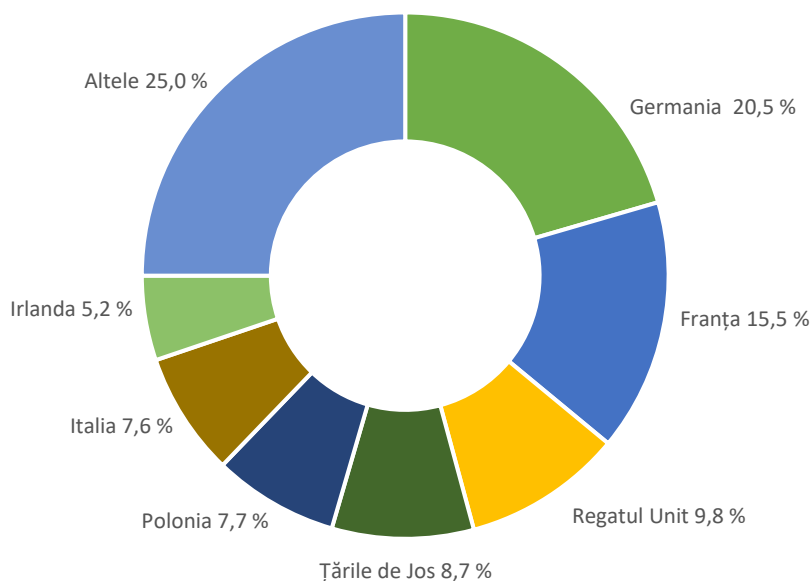
- (1) o mai bună abordare a dezechilibrelor pieței;
- (2) îmbunătățirea procesului de întocmire a bugetului și a direcționării;
- (3) pregătirea pentru perturbări viitoare ale pieței.

Introducere

Sectorul laptelui din UE

01 Producția de lapte de vacă este unul dintre primele două sectoare agricole ale UE ca valoare (59,3 miliarde de euro în 2019) și reprezintă aproximativ 14 % din producția agricolă¹. În 2019, principalele țări producătoare de lapte (Germania, Franța, Regatul Unit, Țările de Jos, Polonia, Italia și Irlanda) reprezentau, ca volum, aproximativ trei sferturi din producția de lapte a UE (a se vedea *figura 1*). În perioada 1984-2015, UE a aplicat un sistem de cote de lapte, prin intermediul căruia a încercat să limiteze producția totală de lapte pe teritoriul său. Începând din 2009, cotele totale ale statelor membre au crescut treptat, până la abolirea sistemului la 1 aprilie 2015.

Figura 1 – Colectarea laptelui de vacă în 2019



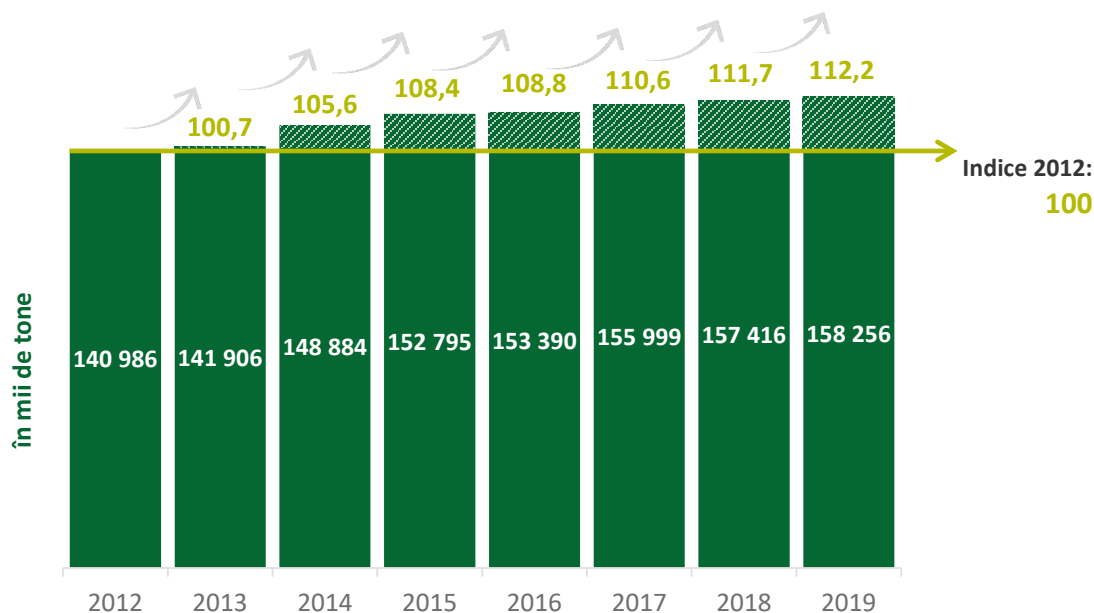
Procent din volumul total al UE-28

Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală – *Short-term outlook Autumn 2020* (Perspectivele pe termen scurt în toamna anului 2020), Livrări de lapte de vacă (mii de tone) – calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană.

¹ Eurostat data explorer – *Economic accounts for agriculture* – valori la prețurile de bază – actualizare la 9 martie 2020.

02 În 2019, producția totală de lapte din UE a fost de aproximativ 168 de milioane de tone², din care producătorii de lapte au livrat aproximativ 95 %³ fabricilor de produse lactate. Livrările producătorilor de lapte către fabricile de produse lactate au crescut rapid în 2014 și în 2015, iar apoi au crescut într-un ritm mai lent (a se vedea *figura 2*).

Figura 2 – Livrările de lapte către fabricile de produse lactate



Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală – *Short-term outlook Autumn 2020* – calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană.

03 În perioada 2013-2015, livrările către fabricile de produse lactate au crescut în toate statele membre, cu excepția a două dintre acestea. Printre cele mai mari țări producătoare, creșterea a fost peste media UE în Irlanda, în Regatul Unit, în Polonia și în Țările de Jos. Livrările au continuat să crească în 2016 – la rate diferite – în 15 state membre, în timp ce în celelalte 13 state membre, inclusiv în Regatul Unit și în Franța, au scăzut (a se vedea *tabelul 1*).

² Comisia Europeană, „*EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030*”, decembrie 2019, p. 82, tabelul 9.23 – *EU milk market balance*, din anexă.

³ Eurostat data explorer – *Cows' milk collection and products obtained* – date lunare – actualizare la 31 martie 2020.

Tabelul 1 – Evoluția livrărilor de lapte în perioada 2013-2016

Statul membru	Variație procentuală în 2015 față de 2013	Variație procentuală în 2016 față de 2015
Cehia	25,6 %	-0,1 %
Irlanda	18,0 %	4,1 %
Luxemburg	15,9 %	8,9 %
Belgia	14,8 %	-2,7 %
Ungaria	12,6 %	0,7 %
Regatul Unit	11,0 %	-4,3 %
Cipru	9,9 %	16,1 %
Letonia	9,8 %	0,8 %
Polonia	9,6 %	2,4 %
Țările de Jos	9,2 %	7,4 %
Portugalia	8,9 %	-4,4 %
UE-28	7,7 %	0,4 %
Spania	7,6 %	1,1 %
Lituania	7,4 %	-1,5 %
Slovenia	7,1 %	3,8 %
Franța	5,9 %	-2,7 %
Austria	5,8 %	-0,2 %
Germania	5,2 %	0,3 %
Danemarca	5,0 %	1,6 %
Finlanda	4,7 %	-0,2 %
Slovacia	4,6 %	-4,8 %
Italia	4,3 %	3,2 %
România	4,2 %	3,6 %
Suedia	2,2 %	-2,4 %
Estonia	2,1 %	-0,8 %
Croația	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grecia	-0,7 %	-0,2 %
Bulgaria	-4,4 %	7,3 %

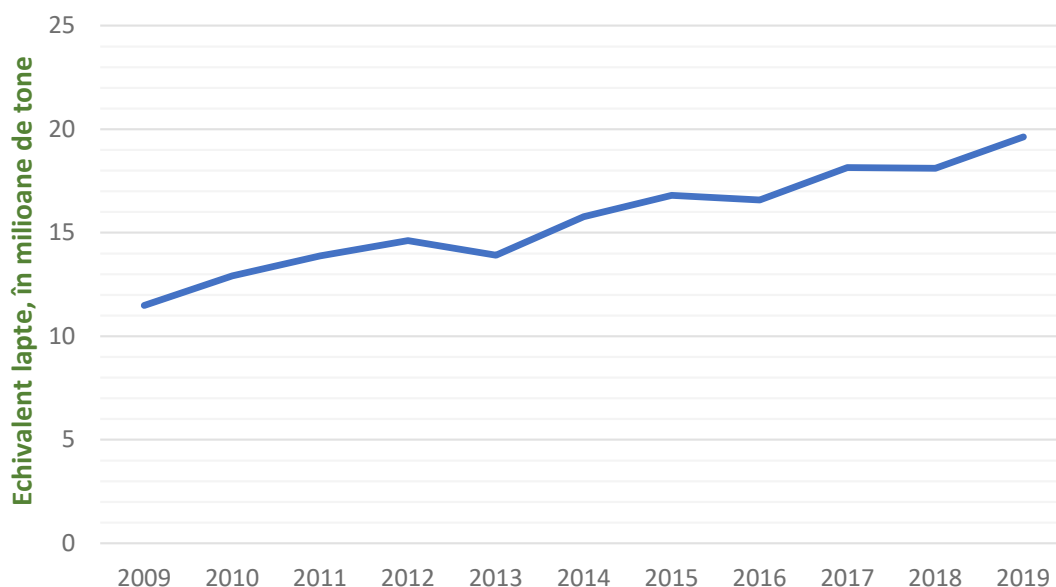
Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală – *Short-term outlook Autumn 2020* – calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană.

04 În deceniul 2009-2019, consumul de produse lactate (și anume, lapte și produse obținute din lapte, cum ar fi untul, brânza și laptele praf) a crescut în UE cu o rată medie de 0,8 % pe an, în timp ce exporturile UE au crescut cu o rată medie de 5,5 % pe an (a se vedea *figura 3*) ca răspuns la creșterea rapidă a cererii la nivel mondial. După această creștere, în 2019, UE exporta aproximativ 15 % din producția sa⁴. În perioada 2016-2019, primii trei exportatori din lume au fost UE (27 %), Noua Zeelandă (25 %) și

⁴ Calcul efectuat de Comisie, pe baza datelor și a estimărilor disponibile din partea Eurostat. Bilanțurile subiacente sunt publicate în *Perspectivile pe termen scurt* ale Comisiei.

Statele Unite (14 %), iar comerțul internațional cu produse lactate a reprezentat aproximativ 9 % din producția mondială⁵.

Figura 3 – Exporturile de produse lactate, 2009-2019



Sursa: DG Agricultură și Dezvoltare Rurală – *EU agricultural outlook 2019-2030* și *Short-term outlook Autumn 2020* – calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană. Echivalent lapte calculat pe baza coeficienților Comisiei: 6,57 pentru unt, 3,58 pentru brânză, 7,57 pentru lapte praf degresat, 7,56 pentru lapte praf integral, 7,48 pentru zer și 0,85 pentru produsele lactate proaspete.

Perturbarea pieței laptelui în perioada 2014-2016

05 Condițiile meteorologice bune din 2014 și prețurile ridicate la lapte din anii precedenți au alimentat o creștere semnificativă a producției de lapte în UE. În perioada 2013-2015, livrările de lapte către fabricile de produse lactate au crescut cu aproximativ 8 %, sau aproximativ 11 milioane de tone (a se vedea *figura 2*), ceea ce reprezintă o creștere semnificativă în comparație cu tendința consumului intern și cu volumul exporturilor (a se vedea punctul *04* și *figura 3*). Eliminarea cotelor de lapte din UE fusese anunțată pentru 2015 și, la fel ca în anii anteriori, unii producători au plătit o amendă pentru depășirea acestora.

⁵ Calcul efectuat pe baza volumelor de echivalent lapte raportate de FAO în *Food Outlook* – noiembrie 2020 – tabelul 19 din apendice.

06 În mai 2014, cererea de exporturi de produse lactate din UE era în continuare ridicată⁶. În august 2014, Federația Rusă a interzis importul de produse lactate din UE ca răspuns la sancțiunile aplicate de UE în legătură cu situația din Ucraina, iar creșterea importurilor în China a încetinit. Rusia era cea mai mare piață de export pentru produsele lactate din UE – în special pentru brânzeturi – reprezentând aproximativ 14 % din valoarea totală a exporturilor în 2013⁷ și consumând 1,6 % din întreaga producție de lapte a UE⁸. În 2013, China a reprezentat 7 % din valoarea exporturilor UE de produse lactate, cumpărând în principal lapte praf degresat și zer praf.

07 Potrivit unui raport al Comisiei⁹, „[d]upă ce a înregistrat printre cele mai ridicate prețuri la lapte și produse lactate până la sfârșitul anului 2013 și începutul anului 2014, sectorul laptelui a intrat într-o fază de dezechilibru între cerere și ofertă la nivel mondial care a caracterizat piața pe întreg parcursul anului 2015 și în prima jumătate a anului 2016”.

08 Prețurile laptelui fluctuează, în general, în cursul unui an și de la un an la altul. Ele cresc iarna (când producția de lapte este cea mai scăzută) și scad pe măsură ce producția crește în cursul primăverii. Prin urmare, o medie mobilă pe o perioadă de 12 luni a prețurilor la lapte este un ghid mai bun al fluctuațiilor decât prețurile lunare (a se vedea *figura 4*). În perioada scursă de la extinderea UE din 2004, media mobilă anuală a prețurilor la laptele livrat fabricilor de produse lactate din UE a rămas în mare măsură într-un interval cuprins între 28 și 35 de eurocenți/kg. În perioada cuprinsă între jumătatea anului 2013 și 2016, prețul mediu lunar a crescut mai întâi peste acest interval și apoi a scăzut – pentru o scurtă perioadă – la un nivel minim de aproximativ 26 de cenți.

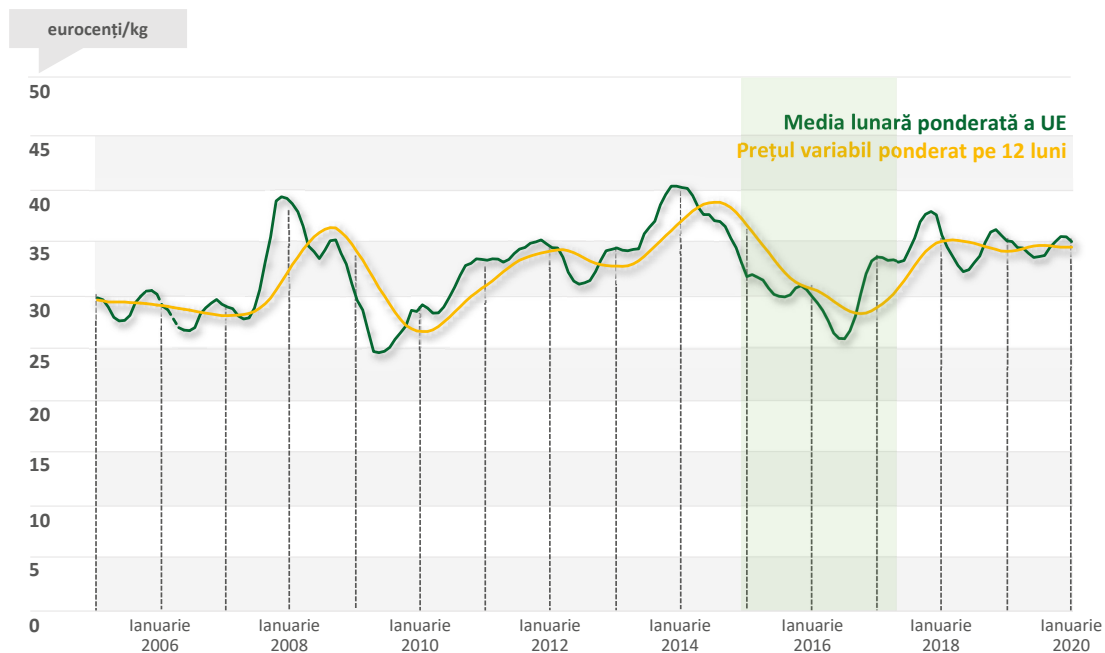
⁶ A se vedea [raportul reuniunii Consiliului economic al Observatorului pieței laptelui](#), 27 mai 2014.

⁷ Calcul efectuat pe baza datelor privind statisticile comerciale UE disponibile în baza de date [Access2Markets](#) a Comisiei, codurile 0401-0406 din Sistemul armonizat.

⁸ Potrivit unui studiu elaborat pentru Comisie: Written Wageningen Economic Research și Ecorys – Evaluare pentru Comisie intitulată *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector* (05.087713), raport final, august 2019, p. 37.

⁹ Raportul Comisiei intitulat „Evoluția situației pieței produselor lactate și implementarea dispozițiilor «Pachetului privind laptele»”, COM(2016) 0724 final.

Figura 4 – Prețurile laptelui crud în UE, 2005-2020



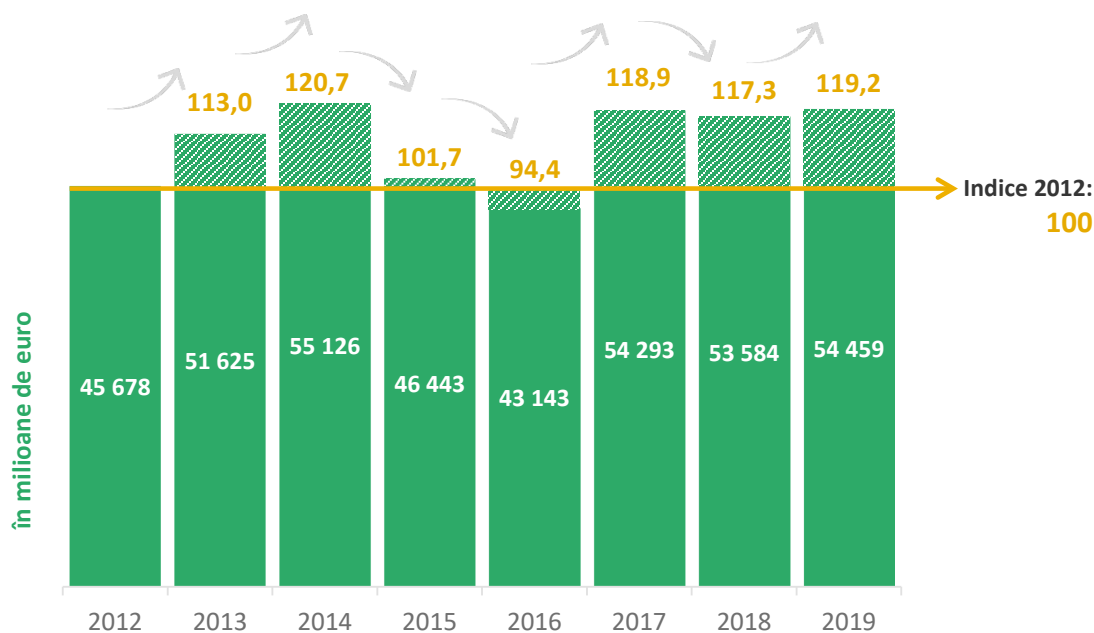
Sursa: comunicările statelor membre în temeiul articolului 12 litera (a) din Regulamentul 17/1185 – punctul 4 litera (a) din anexa II – Sume ponderate în funcție de cantitățile livrate fabricilor de produse lactate. Sprijinul excepțional care face obiectul acestui audit a fost disponibil în perioada evidențiată cu verde – a se vedea anexa.

09 Prețurile și fluctuațiile au variat considerabil de la un stat membru la altul. În iunie 2016 s-a înregistrat cea mai mare diferență de preț, și anume o diferență de 38,1 eurocenți/kg, între Lituania (16,9 eurocenți/kg) și Cipru (55,0 eurocenți/kg). În șapte state membre prețul s-a situat sub 22,5 eurocenți/kg, în timp ce în patru state membre acesta a depășit 36,5 eurocenți/kg¹⁰.

10 Cifra de afaceri anuală din producția de lapte a crescut din 2012 până în 2014 și apoi a scăzut din 2014 până în 2016 (a se vedea [figura 5](#)). Cifra de afaceri medie s-a ridicat la 53,4 miliarde de euro pentru 2013 și 2014 și la 44,8 miliarde de euro pentru 2015 și 2016 – ușor mai redusă decât cifra de afaceri din 2012.

¹⁰ Pentru mai multe informații, a se vedea [portalul de date agroalimentare al Comisiei](#).

Figura 5 – Valoarea livrărilor de lapte



Sursa: DG Eurostat pentru livrările lunare de lapte de vacă (apro_mk_colm) – Observatorul pieței laptelui pentru evoluția prețurilor la laptele crud în UE – calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană.

11 Rețeaua de informații contabile agricole (RICA) este principalul instrument statistic al Comisiei pentru monitorizarea veniturilor și a activităților exploatațiilor agricole comerciale. Ea include mai mulți indicatori de venit¹¹, cum ar fi valoarea adăugată netă a exploatației (VANE) per unitate de muncă pe an (UMA) și venitul net al exploatației. Pentru fermierii din UE specializați în producția de lactate, ambii indicatori au scăzut în perioada 2015-2016 comparativ cu perioada 2012-2013, primul cu aproximativ 7 %, iar al doilea cu aproximativ 16 %.

12 Dinamica a fost foarte diferită de la un stat membru la altul. De exemplu, atunci când se compară perioada 2015-2016 cu perioada 2012-2013, se constată că indicatorul VANE/UMA a scăzut în 14 din cele 25 de state membre pentru care sunt disponibile date, dar a crescut în celelalte 11. Intervalul total a variat de la o scădere de 35 % în Țările de Jos la o creștere de 110 % în Slovacia.

¹¹ Pentru mai multe informații privind evaluarea veniturilor fermierilor de către Comisie, a se vedea și Raportul special nr. 01/2016 al Curții de Conturi Europene: „Sprijinul pentru veniturile fermierilor: este sistemul utilizat de Comisie pentru măsurarea performanței acestui sprijin bine conceput și bazat pe date temeinice?”

Mecanismele disponibile pentru a face față fluctuațiilor de prețuri

13 Fluctuațiile de prețuri afectează veniturile producătorilor. Politica agricolă comună (PAC) prevede mecanisme care atenuează acest risc: plăți directe, o plasă de siguranță și măsuri excepționale.

Plățile directe stabilizează veniturile exploatațiilor

14 Fermierii producători de lactate au două surse principale de venit: încasările din vânzarea de lapte și plățile directe de la bugetul UE. Majoritatea plăților directe de la bugetul UE se bazează pe numărul de hectare exploatate de fermă, indiferent de producție. Nici fluctuațiile volumului de lapte produs, nici prețul plătit de fabricile de produse lactate nu afectează valoarea ajutorului direct plătit fermierilor.

15 În 19 state membre, pe lângă plățile directe per hectar, fermierii producători de lactate pot primi o plată directă separată legată de producție, denumită sprijin cuplat facultativ (a se vedea *caseta 1*). În plus, ei pot beneficia de măsuri de dezvoltare rurală, cum ar fi sprijin pentru fermierii din zonele cu constrângeri naturale în ceea ce privește producția, precum și de subvenții pentru diferite tipuri de investiții.

Caseta 1

Sprijinul cuplat facultativ în sectorul produselor lactate

Statele membre pot acorda sprijin cuplat facultativ în mai multe sectoare și zone de producție, astfel cum sunt enumerate la articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul 1307/2013, în cazul în care anumite tipuri de agricultură sau sectoare care au o importanță economică, socială sau de mediu deosebită se confruntă cu dificultăți. Potrivit Comisiei, în 2015:

- aproape jumătate din șeptelul de vaci de lapte din UE a beneficiat de sprijin cuplat facultativ;
- sectorul produselor lactate a fost al doilea cel mai mare beneficiar al sprijinului cuplat facultativ (19,5 % din totalul alocărilor aferente acestui sprijin, ceea ce reprezintă 794 de milioane de euro în 19 state membre).

16 Așa cum Curtea a arătat anterior¹², plățile directe atenuează impactul fluctuațiilor prețurilor și ale producției. Atunci când sunt utilizate împreună cu alte subvenții PAC, în special plățile în domeniul dezvoltării rurale pentru zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice, ele oferă o protecție importantă împotriva variațiilor veniturilor.

Plasa de siguranță pentru produsele lactate

17 Regulamentul 1308/2013 – Regulamentul privind organizarea comună a piețelor (OCP) – oferă instrumente suplimentare pentru stabilizarea piețelor agricole și pentru abordarea perturbărilor pieței.

18 Produsele lactate pot face obiectul unor măsuri de intervenție pe piață, cunoscute în mod obișnuit sub numele de „plasă de siguranță”. Aceste măsuri urmăresc contracararea dezechilibrelor pieței și sprijinirea prețurilor prin eliminarea temporară de pe piață a surplusurilor de produse lactate, în special în lunile în care se înregistrează cea mai ridicată producție. Laptele conține apă, lactoză, grăsimi și proteine. Prin separarea grăsimii de proteine se obține unt și lapte degresat. Plasa de siguranță îmbracă forma intervenției publice pe piață pentru achiziționarea de unt și de lapte praf degresat (LPD), precum și forma ajutorului public pentru depozitarea privată a untului, a laptelui praf degresat și a anumitor tipuri de brânzeturi¹³.

19 Potrivit Regulamentului OCP, cantitățile și prețurile de intervenție publică sunt stabilite de Consiliu¹⁴. În 2013, Consiliul a decis¹⁵ că statele membre puteau achiziționa până la 109 000 de tone de lapte praf degresat la prețul fix de 169,80 euro/100 kg, între 1 martie și 30 septembrie în fiecare an. Acest preț este același în întreaga UE, ceea ce face ca intervenția publică să fie mai atractivă în regiunile în care sunt cele mai mici prețuri la lapte.

¹² Raportul special nr. 23/2019 al Curții de Conturi Europene: „[Stabilizarea veniturilor pentru fermieri: un set cuprinzător de instrumente, dar este necesar să se abordeze problema gradului redus de adoptare a acestora, precum și chestiunea supracompensării](#)”.

¹³ Articolul 17 din Regulamentul OCP.

¹⁴ Articolele 14 și 15 din Regulamentul OCP.

¹⁵ Articolele 2 și 3 din Regulamentul (UE) nr. 1370/2013 al Consiliului din 16 decembrie 2013 privind măsuri pentru stabilirea anumitor ajutoare și restituții în legătură cu organizarea comună a piețelor produselor agricole.

20 În 2014-2016, Comisia a extins perioada de intervenție publică la întregul an pe baza articolului 219 din Regulamentul OCP. De asemenea, Consiliul a majorat la 350 000 de tone plafonul din 2016 pentru cantitățile de lapte praf degresat care puteau fi cumpărate la preț fix. Aceste cantități corespundeau conținutului de proteine a aproximativ 3,8 milioane de tone de lapte, adică 2,5 % din producția de lapte din UE. În 2015, Comisia a introdus măsuri suplimentare pentru a încuraja operatorii să stocazeze cantități mai mari de lapte praf degresat, oferind rate mai mari de asistență pentru stocarea privată pe o perioadă mai lungă de un an.

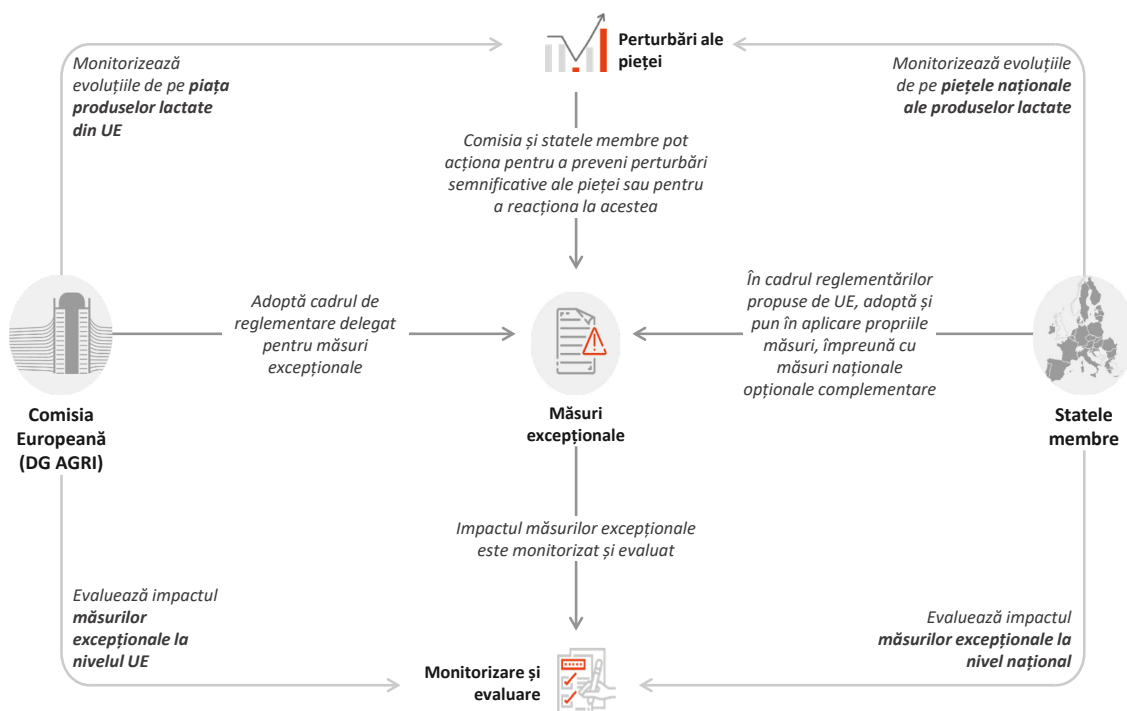
21 Întrucât prețul de piață pentru unt a fost mai mare decât prețul de achiziție stabilit pentru intervenția plasei de siguranță începând din 2009, în perioada 2014-2016 nu a existat nicio intervenție publică. În a doua jumătate a anului 2015 – pentru prima dată din 2009 – prețul de piață pentru laptele praf degresat a scăzut sub prețul de achiziție stabilit pentru intervenție și în 2016 au fost retrase de pe piață 336 000 de tone de lapte praf degresat, în 14 state membre.

22 Comisia a vândut peste 90 % din stocurile publice de lapte praf degresat în perioada mai 2018-februarie 2019, după ce prețul laptelui s-a redresat. În perioada 2015-2019, costul total net pentru bugetul UE al intervenției publice pentru laptele praf degresat s-a ridicat la 136,9 milioane de euro. În aceeași perioadă, UE a cheltuit, de asemenea, 39,3 milioane de euro pe ajutorul pentru depozitarea privată a untului, a laptelui praf degresat și a brânzeturilor.

Măsuri excepționale

23 Articolul 219 din Regulamentul OCP permite Comisiei să adopte măsuri excepționale în cazurile de amenințări legate de perturbări ale pieței. Comisia poate face acest lucru prin intermediul unor acte delegate, pe care le adoptă după consultarea unor grupuri de experți reprezentând fiecare stat membru. În [figura 6](#) sunt prezentate diferitele roluri și responsabilități ale Comisiei și ale statelor membre în cadrul procedurii privind măsurile excepționale.

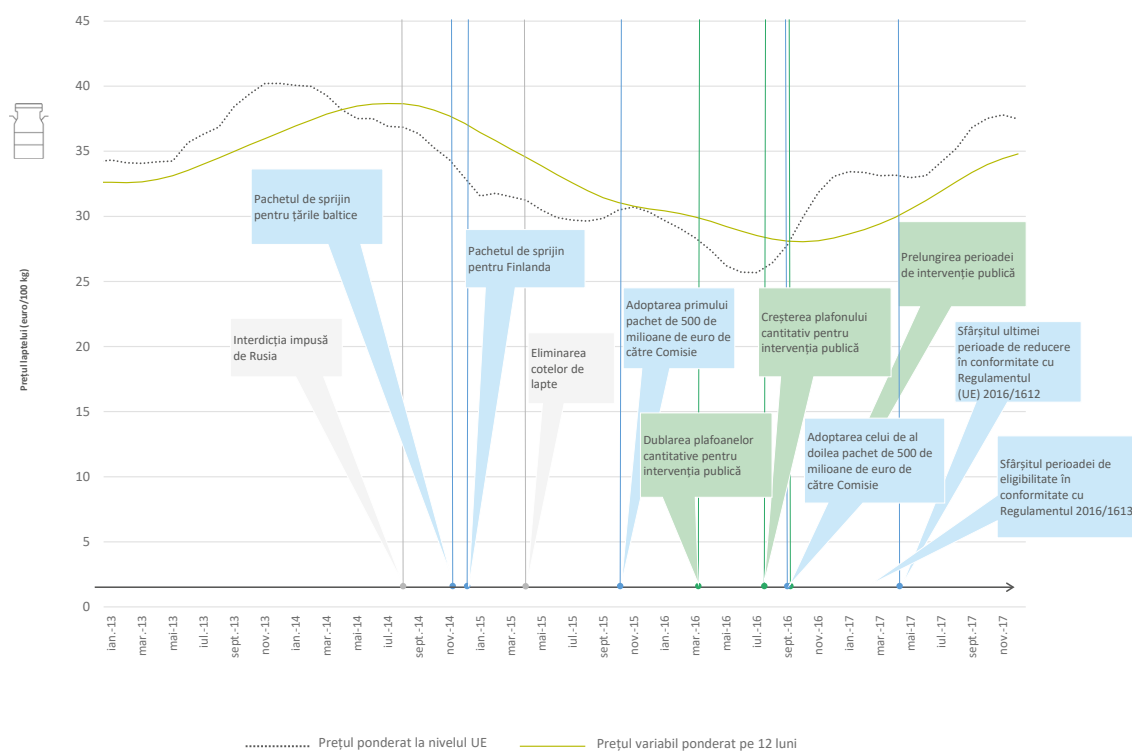
Figura 6 – Măsuri excepționale: rolul Comisiei Europene și cel al statelor membre



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza reglementărilor aplicabile ale UE.

24 În *figura 7* este prezentat un calendar simplificat al măsurilor excepționale luate de Comisie în perioada 2014-2016. În special, în conformitate cu articolul 228 din Regulamentul OCP, Comisia a adoptat cinci regulamente delegate (a se vedea *anexa*) prin care se acordă sprijin fermierilor producători de lactate și altor sectoare de creștere a animalelor.

Figura 7 – Măsurile excepționale, 2014-2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Sfera și abordarea auditului

25 Scopul acestui audit a fost de a stabili cât de bine au gestionat Comisia Europeană și autoritățile relevante din statele membre răspunsul la perturbarea care a afectat piața produselor lactate în perioada 2014-2016. Mai precis, Curtea a examinat modul în care Comisia a reacționat la perturbarea pieței, a evaluat necesitatea adoptării unor măsuri excepționale și a direcționat aceste măsuri, precum și modul în care statele membre le-au pus în aplicare. Curtea a examinat, de asemenea, dacă Comisia și statele membre au evaluat rezultatele sprijinului excepțional și au tras concluziile necesare pentru a se pregăti pentru perturbările de pe piața laptelui care s-ar putea produce în viitor.

26 În 2019, Curtea a raportat cu privire la utilizarea unor măsuri excepționale pentru stabilizarea veniturilor fermierilor în sectorul fructelor și legumelor¹⁶. Prezentul raport se concentrează asupra producătorilor de lapte din UE. Sfera auditului a acoperit măsurile excepționale de sprijin introduse prin regulamentele delegate enumerate în *anexă*. De asemenea, Curtea a examinat măsurile din cadrul plasei de siguranță în măsura în care acestea au completat măsurile excepționale.

27 Ca urmare a epidemiei de COVID-19, Comisia a adoptat, la 30 aprilie 2020, reglementări privind planificarea producției de lapte de către organizațiile de producători și ajutorul pentru depozitarea privată a laptelui praf degresat, a untului și a anumitor brânzeturi. Deși gestionarea de către Comisie a impactului pandemiei de COVID-19 asupra piețelor produselor lactate nu a intrat în sfera acestui audit al Curții, prezentul raport analizează modul în care Comisia a reacționat în timpul unei crize anterioare și învățămintele pe care aceasta le poate desprinde din modul în care a făcut față crizei respective.

28 Curtea și-a desfășurat activitatea de audit în perioada iulie 2019-decembrie 2020, în conformitate cu criteriile de audit stabilite de Curte pe baza documentelor de politică ale UE, a legislației în materie, a dezbaterilor legislative, a unor studii și a altor materiale publicate.

29 Curtea a intervievat funcționari ai Comisiei și a examinat documentația acesteia pentru a analiza modul în care instituția a evaluat necesitatea adoptării unor măsuri

¹⁶ Raportul special nr. 23/2019 al Curții de Conturi Europene: „[Stabilizarea veniturilor pentru fermieri: un set cuprinzător de instrumente, dar este necesar să se abordeze problema gradului redus de adoptare a acestora, precum și chestiunea supracompensării](#)”.

excepționale, a conceput măsurile respective, a monitorizat punerea lor în aplicare și a evaluat efectele acestora. Curtea a ținut seama de activitatea Serviciului de Audit Intern al Comisiei, care examinase anterior procesele de gestionare a crizelor ale Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI).

30 De asemenea, Curtea a vizitat autorități relevante în Irlanda, în Franța, în Italia și în Finlanda, unde:

- a colectat probe de audit prin intermediul analizei de documente și de date;
- a intervievat reprezentanți ai autorităților responsabile de conceperea și de punerea în aplicare a măsurilor excepționale;
- a examinat documentele justificative pentru 120 de plăți selectate aleatoriu și a vizitat 12 fermieri.

Pe lângă aceste vizite, Curtea a examinat utilizarea măsurilor excepționale în Germania, utilizând, de asemenea, activitatea desfășurată de două instituții germane¹⁷ cu privire la punerea în aplicare a măsurilor excepționale. Curtea a selectat aceste cinci state membre pe baza cuantumurilor sprijinului excepțional pe care l-au primit, a naturii măsurilor pe care le-au pus în aplicare și a caracteristicilor specifice ale sectoarelor produselor lactate din statele respective – cum ar fi expunerea la piața rusă sau variații ale livrărilor totale de lapte.

31 În sfârșit, Curtea a trimis un chestionar:

- autorităților naționale relevante din 16 state membre¹⁸ care au primit împreună peste 80 % din finanțarea UE pentru măsurile excepționale în favoarea producătorilor de lapte. Rata de răspuns a fost de 100 %;
- unui număr de 56 de organisme profesionale dintre principalele organizații care își desfășoară activitatea în sectorul produselor lactate. Rata de răspuns a fost de 44,6 %.

În vederea elaborării constatărilor sale, Curtea a analizat și a utilizat răspunsurile, în combinație cu alte surse de probe.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* și *Institutul Thünen*.

¹⁸ Belgia, Cehia, Danemarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spania, Franța, Italia, Letonia, Lituania, Ungaria, Țările de Jos, Polonia, România și Finlanda.

Observații

Comisia a reacționat rapid la interdicția impusă de Rusia, dar a avut nevoie de mai mult timp pentru a remedia dezechilibrele subiacente de pe piață

32 Curtea a atras deja atenția într-un raport anterior¹⁹ asupra faptului că „[c]onceptul de «perturbare a pieței» este destul de general și nu este aprofundat în legislația UE”, precum și asupra faptului că situația „conferă o marjă largă de apreciere pentru circumstanțele în care ar trebui să se aibă în vedere utilizarea măsurilor excepționale”. În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă Comisia identificase în timp util dezechilibrele de pe piață și dacă propusese măsuri excepționale adecvate.

Comisia a reacționat rapid la interdicția impusă de Rusia

33 Observatorul pieței laptelui, un organism înființat în aprilie 2014 și alcătuit din membri ai personalului Comisiei și din experți în materie de piață din cadrul organizațiilor din sectorul laptelui, are sarcina de a analiza și de a difuza date privind piața produselor lactate. Într-un raport din 24 septembrie 2014, Consiliul economic al Observatorului pieței laptelui a declarat că „[d]upă ce au atins niveluri ridicate, prețurile au fost supuse unor presiuni din cauza dificultăților cu care se confruntă piața în ceea ce privește absorbția creșterii producției în principalele regiuni producătoare de lapte din lume și acest lucru a fost exacerbat de interdicția impusă de Rusia asupra importurilor. Această tendință descrescătoare ar putea continua dacă producția nu încetinește.” De asemenea, Consiliul a avertizat cu privire la un dezechilibru al pieței laptelui în patru rapoarte din prima jumătate a anului 2016. De exemplu, la 23 februarie 2016, acesta a remarcat următoarele: „Evoluțiile privind costurile și cererea la nivel mondial oferă o oarecare ușurare, dar prețurile la poarta fermei pentru lapte și pentru produsele lactate continuă să fie sub presiune, din cauza deteriorării echilibrului pieței în UE. Este în continuare necesară o îmbunătățire a raportului dintre cerere și ofertă.”

¹⁹ Punctul 63 din [Raportul special nr. 23/2019](#) al Curții de Conturi Europene.

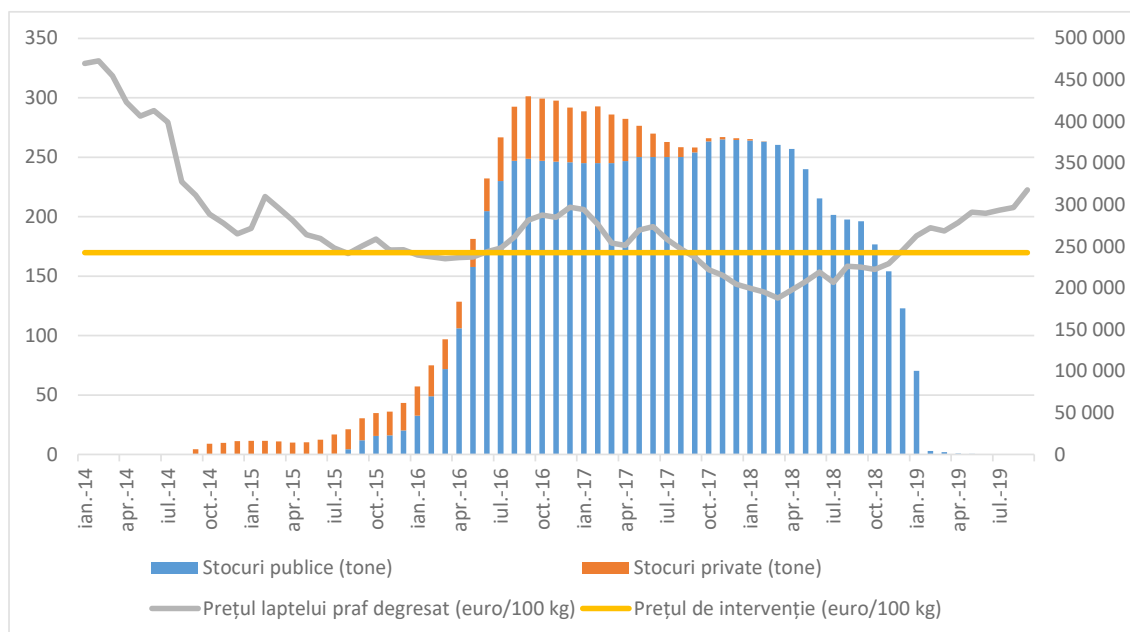
34 Pe baza datelor furnizate de Observatorul pieței laptelui, Comisia a estimat în 2014 amploarea impactului interdicției impuse de Rusia²⁰ asupra pieței produselor lactate din UE, în special în ceea ce privește pierderile rezultate din nerealizarea exporturilor de unt, de brânză și de zer praf. Înainte de criză, aproximativ un sfert din producția de lactate din Finlanda și peste 15 % din producția din cele trei state baltice erau exportate către Rusia. În 2013, aceste patru state membre reprezentau 3,6 % din livrările de lapte ale UE, dar aproximativ o treime din exporturile UE către Rusia. În 2014, Comisia a prezentat un prim pachet de măsuri excepționale de sprijin financiar pentru fermierii producători de lactate din statele baltice și din Finlanda, ținând seama de volumele respective ale producției de lapte și de amploarea scăderii prețurilor la acest produs.

Stocurile publice de lapte praf degresat au reprezentat o amenințare pentru piață în perioada redresării prețurilor

35 Începând din septembrie 2014, la scurt timp după interdicția impusă de Rusia asupra importurilor, Comisia a oferit sprijin operatorilor privați care depozitau lapte praf degresat. Această măsură nu a avut un impact clar asupra prețurilor la lapte praf degresat, care au continuat să scadă până la jumătatea anului 2016. O intervenție publică a fost pusă în aplicare din iulie 2015 până în septembrie 2016, când prețul pieței a atins prețul de intervenție. Prețurile la lapte praf degresat au rămas mici până când au fost vândute aproape toate stocurile de intervenție, și anume până la începutul anului 2019 (a se vedea *figura 8*). În aprilie 2019, într-o evaluare a măsurii efectuată de Comisie, aceasta a concluzionat că volumele mari achiziționate în cadrul intervenției publice au reușit să atenueze scăderea prețurilor, dar au afectat echilibrul pieței laptelui praf degresat și au contribuit la întârzierea redresării prețurilor la acest produs.

²⁰ Informații privind interdicția impusă de Rusia asupra importurilor sunt disponibile pe [site-ul Comisiei](#).

Figura 8 – Evoluția stocurilor publice și private de lapte praf degresat și a prețurilor la acest produs



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Observatorul pieței laptelui.

Măsura de sprijin pentru reducerea voluntară a producției a intrat în vigoare când producția începuse să scadă

36 În septembrie 2015, Comisia a adoptat Regulamentul 2015/1853, prin care se acorda un sprijin excepțional sectorului creșterii animalelor din UE. Regulamentul nu condiționa acordarea sprijinului de reducerea sau de înghețarea volumelor de producție de lapte. În aprilie 2016, Comisia a adoptat norme²¹ care permiteau organizațiilor de producători și cooperativelor să încheie acorduri comune voluntare și să ia decizii comune cu privire la planificarea producției de lapte în mod temporar, dar acestea nu au profitat de această posibilitate. Potrivit Comisiei, acest lucru s-a datorat probabil lipsei de stimulente financiare aferente și faptului că fermierii care nu se angajau să își reducă producția ar fi beneficiat de efectele oricărei reduceri a producției (așa-numitul „parazitism”).

37 În iulie 2016, Comisia a anunțat ceea ce urma să devină Regulamentul 2016/1612, prin care se acorda sprijin pentru reducerea voluntară a producției, și Regulamentul 2016/1613, care includea și reducerile voluntare ale producției ca activitate eligibilă pentru sprijin excepțional. La data respectivă, cele mai recente informații aflate la dispoziția Comisiei indicau o scădere semnificativă a prețurilor

²¹ Regulamentul delegat (UE) 2016/558 al Comisiei și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/559 al Comisiei.

lunare în mai 2016 – cu 4,0 %, până la 26,2 eurocenți/kg (cu 14 % mai puțin decât în mai 2015) – iar estimările statelor membre sugerau că prețurile urmau să scadă în continuare în iunie 2016. Cele mai recente date disponibile, din aprilie 2016, arătau o încetinire a creșterii livrărilor, iar Comisia prevedea că acestea urmau să scadă în a doua jumătate a anului 2016²². Cele două regulamente au fost adoptate de Comisie în septembrie 2016.

38 Regulamentul (UE) 2016/1612 a stabilit nivelurile de ajutor la 14 euro/100 kg de lapte și un buget total de 150 de milioane de euro, cu scopul de a reduce volumul livrat fabricilor de produse lactate cu aproximativ 1,1 milioane de tone pe o perioadă de reducere de trei luni. Comisia nu a estimat cât de mult sau cât de curând ar afecta această reducere prețurile.

39 În *tabelul 2* se arată că reducerea livrărilor sprijinită de Regulamentul (UE) 2016/1612 a reprezentat 1,69 % din volumul de lapte livrat fabricilor de produse lactate din UE în perioada de referință octombrie 2015-ianuarie 2016. Această reducere a corespuns unui număr de 833 551 de tone, adică 75 % din cantitatea anticipată de Comisie. Comisia nu a obținut date privind volumul de lapte eliminat de pe piață prin intermediul schemelor puse în aplicare de statele membre în temeiul Regulamentului (UE) 2016/1613. Curtea a constatat că, din cei 390 de milioane de euro alocați din fondurile UE pentru sectorul produselor lactate în temeiul celor două regulamente, acestui tip de măsuri de sprijin i-au fost consacrați între 200 și 250 de milioane de euro.

Tabelul 2 – Reducerea livrărilor de lapte (Regulamentul 2016/1612)

Indicator	UE	Germania	Irlanda	Franța	Italia	Finlanda
Livrări de lapte 10/2015-1/2016 (tone)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Reducerea livrărilor sprijinită de Regulamentul (UE) 2016/1612 (tone)	834	232	50	153	17	11
Proporție (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

(*) Diferențe datorate rotunjirii.

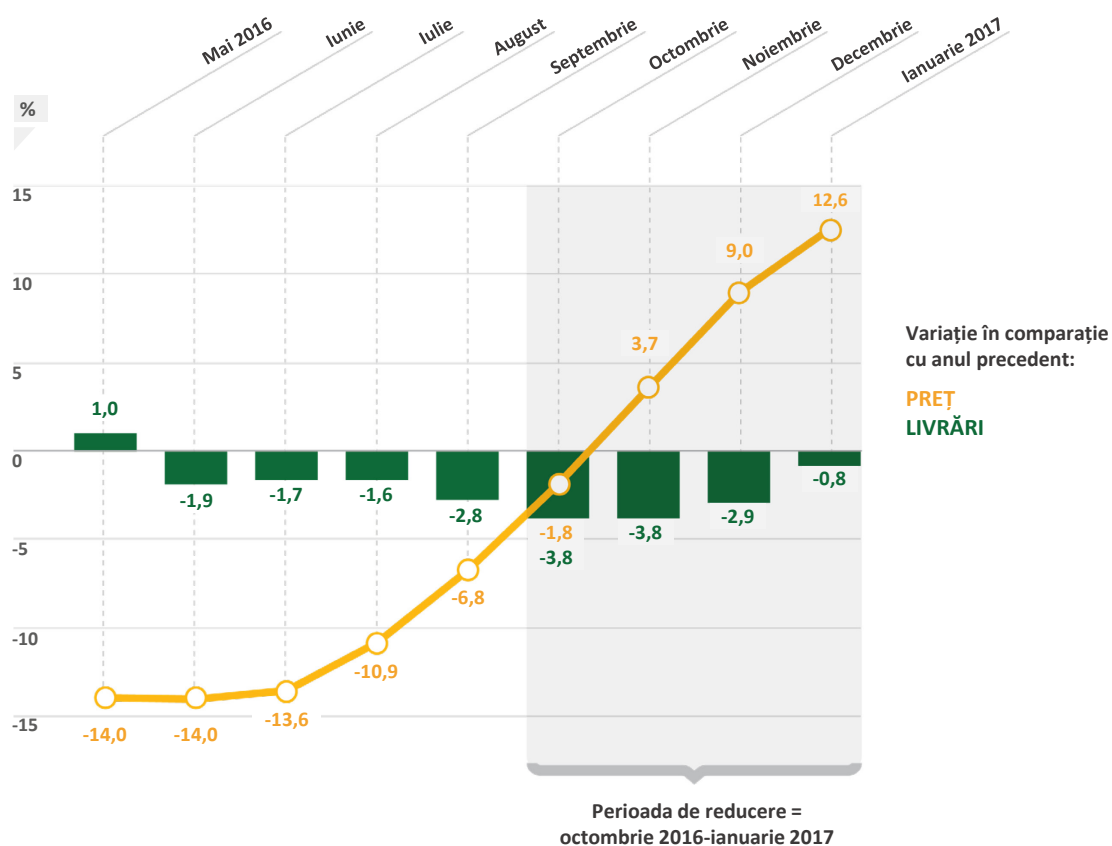
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

²² Raportul reuniunii Consiliului economic al Observatorului pieței laptelui, 28 iunie 2016, în special p. 68.

40 Perioada de reducere pentru schema voluntară de reducere a producției (octombrie 2016-ianuarie 2017) a apărut după ce prețul laptelui începuse să se redreseze în august 2016. De fapt, producția de lapte era deja în scădere din iunie 2016, ca reacție la nivelul minim istoric al prețurilor (a se vedea *figura 9*). În perioada iunie-septembrie 2016, livrările de lapte au scăzut cu aproximativ 1 milion de tone față de aceeași perioadă a anului precedent, un volum care depășea reducerile sprijinite de măsura de reducere voluntară. Prin urmare, este foarte probabil ca unii producători care au beneficiat de sprijin să își fi redus oricum producția. Institutul Thünen a ajuns la concluzii similare atunci când a examinat utilizarea sprijinului excepțional, acordat în temeiul Regulamentului (UE) 2016/1613, de către producătorii de lapte din Germania²³, observând că aceștia își redusese deja producția de lapte înainte ca măsurile de ajutor să intre în vigoare.

²³ Andrea Rothe și Sascha A. Weber, *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* [Evaluarea punerii în aplicare în Germania a măsurii de reducere a producției de lapte și a schemei speciale de sprijin pentru sectorul laptelui], Thünen Working Paper 88.

Figura 9 – Variația volumului livrărilor și a prețurilor în perioada de reducere



Sursa: calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană pe baza datelor Eurostat (APRO_MK_COLM).

41 Autoritățile franceze au declarat că ar fi dorit ca sprijinul pentru reducerile voluntare să fi fost acordat mai devreme, imediat după punerea în aplicare a primelor măsuri excepționale²⁴. În răspunsul lor la sondajul Curții, autoritățile germane au remarcat că, chiar în condițiile scăderii prețurilor, unii fermieri producători de lactate și-au crescut producția pentru a acoperi costurile fixe, fapt care a sporit și mai mult presiunea ofertei. În general, producția de lapte din Germania a continuat să crească până în iunie 2016. Din această perspectivă, autoritățile germane au considerat că măsurile de reducere voluntară ar fi putut fi mai eficace dacă ar fi fost puse în aplicare mai devreme. În Germania, 20 % dintre fermieri s-au retras din schemă înainte de a depune cereri de plată.

²⁴ A se vedea, de asemenea, studiul de sprijin pentru evaluare realizat de EEIG Agrosynergie pentru Comisie – *Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective „viable food production”*, august 2018, secțiunea 8.5 – *Timeliness of the Commission's reaction to market crises*, p. 147.

42 În evaluarea sa internă din 2019 a măsurilor de gestionare a crizelor de pe piața agricolă, Comisia a concluzionat că, „având în vedere momentul la care a fost adoptată măsura, nu se poate afirma că ea a avut un impact asupra reducerii producției, întrucât aceasta din urmă începuse deja la data introducerii măsurii. Schema oferea însă sprijin numai fermierilor care contribuiau la reducerea producției ce urma să determine redresarea prețurilor”. Comisia a identificat reducerea producției ca fiind un factor printre mulți alții care au influențat redresarea prețurilor în a doua jumătate a anului 2016 (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

Numeroși factori au influențat redresarea prețurilor

În ediția de la sfârșitul anului 2016 a documentului său anual de analiză prospectivă pe termen mediu²⁵, DG AGRI a identificat diverși factori externi și interni care au determinat redresarea prețurilor:

- scăderea puternică a producției de lapte în Argentina, în Uruguay și în Australia din cauza condițiilor meteorologice nefavorabile;
- creșterea cererii de brânzeturi și de unt la nivel mondial, în special în beneficiul UE (creșterea importurilor în China, în SUA, în Filipine și în Mexic);
- intervenția publică, prin intermediul plasei de siguranță, pentru a retrage de pe piață aproximativ o treime din producția anuală de lapte praf degresat a UE;
- creșterea consumului intern de brânzeturi și de unt în UE, care a compensat din plin scăderea vânzărilor de lapte lichid;
- faptul că, încă din iunie 2016, producția lunară de lapte a UE se situa sub nivelurile din anul precedent și se putea preconiza o reducere suplimentară, în special având în vedere schemele de sprijin adoptate în septembrie 2016.

Sprijinul cuplat reduce stimulentele pentru ajustarea producției în timpul unei perturbări a pieței

43 Sprijinul cuplat facultativ acordat fermierilor producători de lactate (a se vedea punctul [15](#)) se bazează pe dimensiunea șeptelului lor, sub forma unei plăți per cap de animal. Pentru a reduce oferta de lapte în vederea adaptării la noile condiții de piață – inclusiv în cadrul măsurilor de reducere voluntară a producției – unii fermieri erau

²⁵ Comisia Europeană, *EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*, decembrie 2016, p. 32.

nevoiți să își reducă șeptelul. În septembrie 2016, Comisia a adoptat o derogare²⁶ pentru anul de cerere 2017, permițând statelor membre să plătească sprijin cuplat fermierilor producători de lactate pe baza șeptelului lor din 2016, chiar dacă acesta fusese redus între timp. Regulamentul 2017/2393 și Regulamentul 2020/2220 au abilitat Comisia să adopte dispoziții similare pentru anii de cerere 2018-2022²⁷. Aceste dispoziții, aplicabile din 2017, au permis contracararea implicațiilor practice ale inconsecvenței politicii, dar, în perioada de perturbare a pieței laptelui, sprijinul cuplat a redus stimulentele pentru fermieri de a-și ajusta producția prin reducerea dimensiunii efectivelor.

Comisia a realizat o evaluare generală a impactului perturbării pieței, lăsând direcționarea sprijinului la latitudinea autorităților naționale

44 În perioada 2014-2016, Comisia a introdus măsuri excepționale temporare pentru a-i sprijini pe fermierii din sectorul produselor lactate. Aceste măsuri nu urmăreau să-i despăgubească integral pe agricultori pentru prețurile aflate în scădere, ci în principal să atenueze dificultățile acestora legate de fluxul de numerar. Curtea a verificat dacă Comisia analizase impactul dezechilibrului pieței asupra sectorului produselor lactate înainte de a adopta măsurile excepționale și dacă acestea au ținut seama de situația financiară și de fluxurile de numerar ale fermierilor producători de lactate.

45 Curtea a evaluat, de asemenea, dacă Comisia luase măsuri pentru a se asigura că ajutorul va fi suficient de bine direcționat, ținând seama de modul în care perturbarea afectase situația financiară a fermierilor producători de lactate, precum și de obiectivul UE de a promova o dezvoltare a zonelor rurale care să fie echilibrată și durabilă din punctul de vedere al mediului. Curtea a verificat dacă sprijinul acordat de Comisie a fost direcționat într-un mod care ținea seama de riscurile de hazard moral și de efectul de balast inerente schemelor de sprijin excepțional și de reducere a producției.

Comisia a încercat să soluționeze problemele de lichiditate ale fermierilor

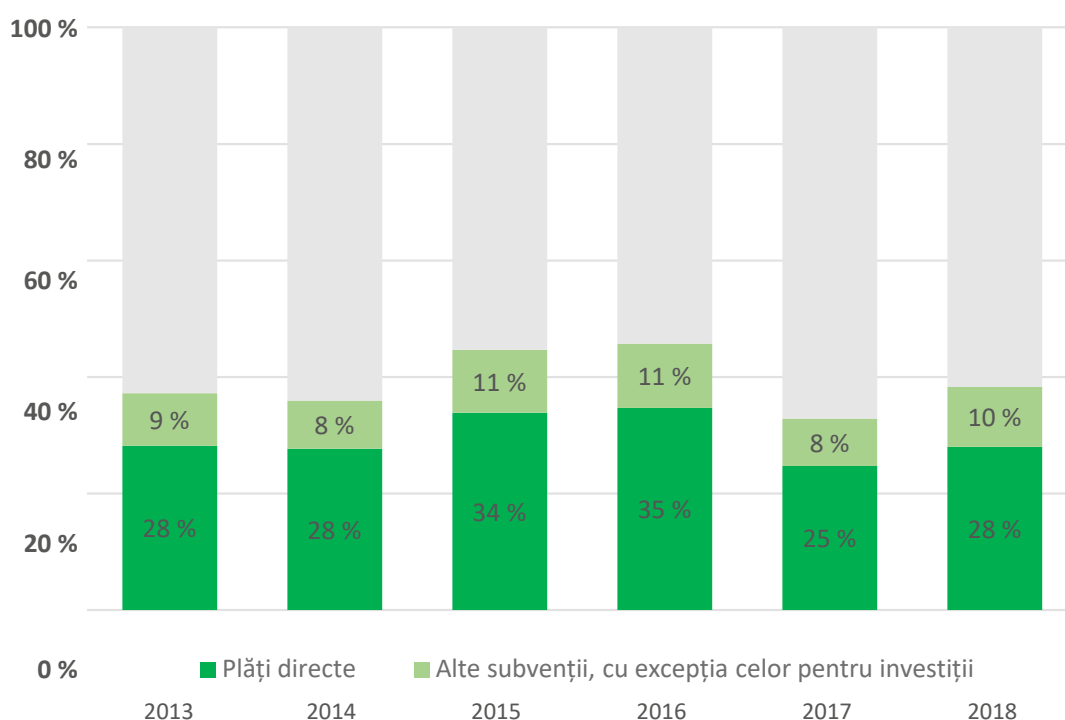
46 Măsurile excepționale nu constituie singurele instrumente disponibile în cadrul PAC. Alte subvenții din cadrul PAC, în principal plăți directe către producători (a se vedea punctele **14-16**), au jucat un rol de stabilizare, constituind o rezervă de venituri.

²⁶ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/1616 al Comisiei.

²⁷ Articolul 3 alineatul (11) litera (c) din Regulamentul (UE) 2017/2393 și articolul 9 alineatul (14) din Regulamentul (UE) 2020/2220.

Ponderea plăților directe în veniturile fermelor de lapte²⁸ a crescut în 2015 și în 2016, când veniturile din vânzarea de lapte erau în scădere (a se vedea *figura 10*). Dintre cele cinci state membre pe care s-a concentrat Curtea, plățile directe au avut un rol de stabilizare deosebit de important în Finlanda, unde ponderea acestora în veniturile fermelor de lapte a fost cuprinsă între 76 % și 96 % în perioada 2013-2018.

Figura 10 – Ponderea subvențiilor PAC în veniturile fermelor de lapte din UE



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană pe baza datelor RICA. Plăți directe totale (SE606) și alte subvenții, cu excepția celor pentru investiții, ca procent din VANE (SE415). Alte subvenții, cu excepția celor pentru investiții, calculate ca Total subvenții, cu excepția investițiilor (SE605), minus Plăți directe totale (SE606).

47 În pofida efectului de stabilizare a veniturilor exercitat de subvențiile UE, o scădere bruscă a prețurilor poate crea probleme de lichiditate. În septembrie 2015, Comisia a permis statelor membre să plătească până la 70 % din plățile directe pentru 2016 și până la 85 % din plățile pentru dezvoltare rurală pe suprafață începând cu 16 octombrie 2015 (cu șase săptămâni mai devreme), cu condiția ca statele membre să își fi finalizat controalele administrative privind cererile de plată. Prin comparație, potrivit normelor standard, plățile în avans pot ajunge până la un maximum de 50 % pentru plățile directe și, respectiv, până la un maximum de 75 % în cazul ajutoarelor

²⁸ Definiția venitului utilizată aici este valoarea adăugată netă a exploatației.

acordate pentru dezvoltare rurală²⁹. Comisia a acordat din nou această derogare în anul următor.

48 În septembrie 2015, Comisia a declanșat, de asemenea, măsuri excepționale la nivelul UE pentru sprijinirea fermierilor. În răspunsurile sale la Raportul special nr. 23/2019 al Curții de Conturi Europene³⁰ privind măsurile excepționale declanșate în sectorul fructelor și legumelor, Comisia a fost de acord că profitul global pe care îl pot obține producătorii, inclusiv impactul plăților directe, ar trebui luat în considerare în cadrul analizei care stă la baza propunerii Comisiei privind declanșarea sau încetarea aplicării măsurilor excepționale. Atunci când și-a stabilit bugetul pentru sprijinul acordat pentru lichidități în contextul perturbării pieței laptelui din perioada 2014-2016, Comisia nu a evaluat amploarea dificultăților legate de fluxul de numerar cu care se confruntau fermele de lapte. Curtea a constatat că, în practică, cuantumul resurselor disponibile a avut un rol major în alocarea bugetară.

Regulamentele delegate inițiale ale Comisiei nu au asigurat o direcționare suficientă

49 Aproximativ 80 % din finanțarea acordată statelor membre a fost alocată de Comisie proporțional cu cota de producție de lapte a fiecărei țări pentru perioada 2014-2015. Pentru restul de 20 %, Comisia a luat în considerare alți factori: prețul mediu al laptelui, dependența de piața rusă, impactul secetei asupra culturilor furajere și ponderea fermelor mici.

50 Cele două regulamente delegate pentru statele baltice și pentru Finlanda (a se vedea punctul 34) au pus la dispoziție ajutorul UE pentru „a oferi sprijin specific producătorilor de lapte afectați de interdicția impusă de Rusia”. Considerentele Regulamentului delegat 2015/1853 prevăd că „[p]entru a se asigura direcționarea sprijinului către fermierii care sunt cel mai puternic afectați de perturbarea pieței, având în vedere resursele bugetare limitate, ar trebui să se acorde statelor membre în cauză flexibilitatea de a distribui respectivul quantum național pe căile cele mai eficiente”. Niciunul dintre aceste trei regulamente nu a specificat modul în care autoritățile naționale urmau să direcționeze finanțarea. Este de asemenea precizat în considerente că ajutorul a fost acordat statelor membre „pentru a sprijini fermierii din sectoarele creșterii animalelor care se confruntă cu cea mai gravă scădere a prețurilor, cu consecințele directe ale prelungirii interdicției impuse de Rusia asupra importurilor și cu impactul secetei asupra culturilor furajere”.

²⁹ Articolul 75 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

³⁰ Recomandarea 3 litera (a) din raport, p. 46, și răspunsurile Comisiei, p. 9.

51 Regulamentul delegat 2016/1613 prevede că „statele membre ar trebui să aleagă măsurile cele mai potrivite, în special în ceea ce privește stabilizarea piețelor și sustenabilitatea economică” și enumeră șapte activități în care producătorii de lapte trebuiau să se implice pentru a fi eligibili pentru ajutoare excepționale. Pe lângă reducerea sau înghețarea volumelor de producție (a se vedea punctul **36** și următoarele), lista includea activități legate de mediu și de climă, gestionarea riscurilor și a calității, precum și proiecte de cooperare. Acest set de condiții a introdus un element de direcționare mai precis față de regulamentele anterioare.

Rezultatele neclare ale încercării Comisiei de a viza durabilitatea în creșterea animalelor de lapte

52 Producția de lapte are o serie de implicații pentru politica în domeniul mediului și al climei. Creșterea animalelor de lapte – în special atunci când este intensivă – are un impact complex asupra solului, a aerului și a apei, în principal din cauza aplicării și a gestionării îngrășămintelor și a gunoii de grajd, precum și din cauza fermentației enterice la vaci. Creșterea puternică a producției este în contradicție cu ambiția UE de a-și reduce emisiile de gaze cu efect de seră. La sfârșitul anului 2014, crescătorii de animale din șase state membre (Belgia, Danemarca, Italia, Irlanda, Țările de Jos și Regatul Unit) beneficiau de o derogare de la plafonul de 170 kg de azot per hectar pe an pentru gunoii de grajd în zonele vulnerabile definite în Directiva privind nitrații³¹, care urmărește să protejeze apa împotriva poluării din surse agricole. Fermierii care beneficiază de derogare sunt supuși unor obligații specifice în ceea ce privește gunoii de grajd și gestionarea terenurilor.

53 Regulamentul delegat 2016/1613 a introdus o anumită direcționare a sprijinului în funcție de obiective în materie de durabilitate. Trei dintre cele șapte activități în care producătorii de lapte trebuiau să se angajeze pentru a fi eligibili pentru ajutor excepțional erau legate în mod specific de preocupările legate de mediu: agricultura la scară mică, utilizarea metodelor de producție extensivă și a metodelor de producție care respectă mediul și clima. Statele membre trebuiau să condiționeze acordarea ajutorului de una sau de mai multe dintre aceste șapte activități.

54 Comisia a evaluat activitățile alese de statele membre. Ea a constatat că 13 state membre au inclus agricultura la scară mică drept condiție pentru acordarea ajutorului, 12 au specificat metode de producție care respectă mediul și clima și 7 au specificat

³¹ Directiva 91/676/CEE a Consiliului privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole.

metode de producție extensivă (a se vedea **caseta 3**). Aceste informații brute nu sunt însă suficiente pentru a evalua gradul de adoptare sau impactul acestor măsuri.

Caseta 3

Exemplu de stat membru care urmărește durabilitatea ca obiectiv și exemplu de stat membru care nu o urmărește

În Irlanda, unul dintre criteriile de eligibilitate aplicate schemei de împrumuturi pentru fluxurile de numerar (a se vedea **caseta 5**) a fost utilizarea unor metode de producție care respectă mediul și clima, sprijinite prin programul național de dezvoltare rurală. Printre acestea s-au numărat agricultura ecologică, diverse programe de agromediu, precum și un program de date și de genomică pentru vite menit să îmbunătățească genetica șeptelului de bovine pentru carne pentru a obține beneficii climatice. Sectorul produselor lactate și cel al creșterii animalelor au fost principala sursă de creștere a emisiilor de gaze cu efect de seră în Irlanda între anii 2011 și 2017.

Germania nu a condiționat ajutorul excepțional de niciuna dintre cele trei activități legate în mod specific de preocupările privind mediul. În evaluarea măsurilor, Curtea Federală de Conturi din Germania a criticat faptul că finanțarea nu era legată de obiective de durabilitate și a concluzionat că, într-un astfel de caz, „sprijinul pentru lichidități este doar o operațiune de «salvare» fără efecte durabile și pe termen lung”³².

Riscul de hazard moral în cadrul măsurilor excepționale de sprijin

55 Curtea a atras deja atenția în unul dintre rapoartele sale anterioare³³ că, „[c]u cât se acordă mai frecvent ajutoare publice în timpul sau după producerea unei «crize», cu atât scade stimulentele pentru fermieri de a atenua riscurile prin recurgerea la instrumente de gestionare a riscurilor”. Acest lucru creează un hazard moral în sensul că fermierii sunt stimulați să își sporească expunerea la riscuri. De exemplu, vor fi mai stimulați să crească producția deoarece, dacă cererea nu crește, ei consideră că bugetul UE îi va sprijini în cazul în care prețurile vor scădea.

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 septembrie 2019.

³³ Punctul 35 din Raportul special nr. 23/2019.

56 În perioada 2014-2016, numeroși factori au contribuit la scăderea prețurilor, dar în special oferta excedentară (a se vedea punctele **05** și **06**). În anii anteriori perturbării pieței, fermierii din unele state membre au crescut semnificativ producția de lapte, profitând de prețurile mai ridicate, iar unii dintre aceștia au continuat să crească producția chiar și după ce prețurile au început să scadă (a se vedea punctul **03** și **tabelul 1**). Supraproducția rezultată a influențat negativ prețurile de pe piață. Curtea a constatat că DG AGRI discutase despre oportunitatea utilizării unor măsuri excepționale pentru a-i indemniza pe fermierii care hotărâseră să investească – pe propria răspundere – și care contribuiau la supraproducție. Direcția generală a exclus ideea de a plăti datoriile fermierilor în schimbul unei reduceri a producției lor, considerând că acest lucru prezenta un risc clar de hazard moral. Comisia nu a luat însă în considerare această problemă în regulamentele sale delegate prin care se acordă sprijin pentru lichidități fermierilor producători de lactate.

57 Într-un studiu realizat în 2018 pentru Comisie s-a constatat, de asemenea, că este posibil ca existența plasei de siguranță să îi fi determinat pe producătorii de lapte praf degresat să fie mai puțin atenți la semnalele pieței pe termen scurt. Potrivit concluziilor studiului, este probabil ca acest lucru să se fi întâmplat în timpul perturbării pieței, în special în Țările de Jos, dar și în Polonia, în Spania și în Cehia³⁴.

Măsurile de reducere a producției prezintă un risc ridicat de efect de balast

58 Un alt risc asociat cu măsurile excepționale, și în special cu sprijinul pentru reducerea voluntară a producției, este cel al efectului de balast. Prețurile mai mici la lapte reduc stimulentele pentru producție și, prin urmare, este de așteptat ca fermierii producători de lactate să reacționeze la prețuri mai mici prin reducerea producției. Acest răspuns este adesea parțial sau întârziat, uneori din cauza necesarului de flux de numerar (de exemplu, pentru rambursarea datoriilor), a necesității de a acoperi costuri fixe ridicate sau a parazitismului. În perioada 2014-2016, întrucât prețurile continuau să scadă, unii producători și-ar fi redus producția chiar și fără sprijin.

59 Comisia a identificat rapid riscul de apariție a efectului de balast inerent sprijinului său excepțional pentru reducerea voluntară a producției. Cu toate acestea, ea nu a propus măsuri de protecție pentru a limita acest risc în regulamentele delegate.

³⁴ EEIG Agrosynergie, *op. cit.*, secțiunea 9.2 *Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*, p. 152-154.

60 Curtea consideră că Regulamentul (UE) 2016/1612 a creat un efect de balast prin acordarea de sprijin inclusiv fermierilor care și-ar fi încetat oricum producția. Curtea a constatat că riscul a fost deosebit de ridicat în Finlanda, unde un sfert dintre solicitanții care participau la schemă și-au redus livrările cu peste 90 % (reprezentând 60 % din reducerea totală). Studiul din 2018 realizat de Institutul Thünen³⁵, care evaluează măsura voluntară de reducere a producției de lapte în Germania, a concluzionat, de asemenea, că, deși nu era cuantificabil, riscul de apariție a efectului de balast era unul important.

61 Regulamentul (UE) 2016/1612 nu interzicea fermierilor eligibili să își transfere efectivele către alte exploatații, unde acestea puteau continua să producă lapte. În aceste condiții, ajutorul nu a avut niciun efect asupra pieței, întrucât producția totală a rămas neschimbată. De exemplu, un caz examinat de Curte în Irlanda a implicat un solicitant care „a redus” livrările de lapte transferând aproximativ 200 de vaci, precum și un contract de închiriere pentru instalațiile de muls și pentru terenurile sale către un alt fermier, care a continuat să livreze lapte de la vacile respective în perioada de reducere.

62 Spre deosebire de Regulamentul (UE) 2016/1612, în care normele schemei erau stabilite în principal de Comisie, potrivit Regulamentului (UE) 2016/1613, statele membre erau libere să își elaboreze propriile norme pentru măsurile voluntare de reducere sau de stabilizare a producției de lapte. Curtea a constatat că autoritățile naționale puseseră în aplicare anumite măsuri de protecție pentru a reduce riscul apariției efectului de balast prin excluderea solicitanților care erau în curs de a înceta sau încetaseră producția (Germania, Finlanda) sau care transferaseră vaci către o altă exploatație (Germania).

Statele membre au favorizat simplitatea și distribuirea pe scară largă a sprijinului

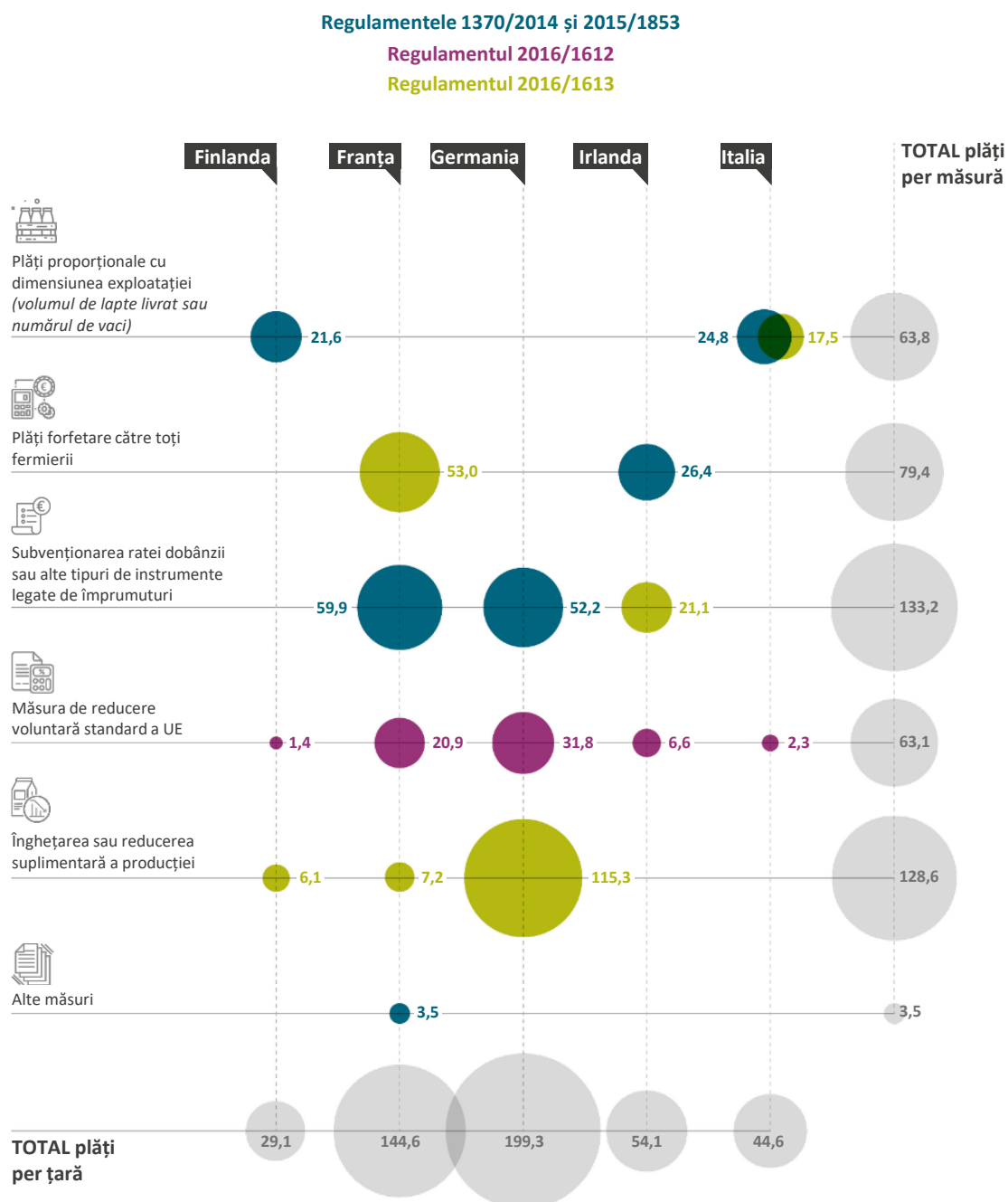
63 Patru dintre cele cinci regulamente delegate ale Comisiei privind măsurile excepționale au oferit statelor membre o marjă de apreciere semnificativă în ceea ce privește conceperea și funcționarea schemelor de sprijin. Regulamentul (UE) 2016/1612 privind sprijinul pentru reducerea producției de lapte a făcut excepție.

³⁵ *Op. cit.*

64 Curtea a evaluat în ce măsură statele membre au utilizat modalități de lucru eficiente pentru a-i viza pe fermierii cei mai afectați și pentru a distribui fondurile.

65 Cifrele Comisiei arată că 21 de state membre au plătit sprijin producătorilor de lapte, în temeiul regulamentelor delegate din 2014 și din 2015, fie pentru fiecare litru de lapte livrat, fie pentru fiecare vacă de lapte ori ca sumă forfetară. Aceste plăți au reprezentat aproximativ 250 de milioane de euro din totalul de aproximativ 350 de milioane de euro cheltuiți din fondurile UE pentru sectorul produselor lactate în temeiul regulamentelor respective. Mai mult de jumătate din finanțarea acordată de UE în temeiul regulamentelor delegate din 2016 a fost cheltuită pentru scheme voluntare de reducere a producției de lapte sau de menținere a acesteia la nivelurile existente (a se vedea punctul 39). *Figura 11* ilustrează combinația de măsuri din cele cinci state membre asupra cărora s-a concentrat Curtea, reprezentând 64 % din cei 737 de milioane de euro cheltuiți în temeiul regulamentelor enumerate în *anexă*.

Figura 11 – Tipologia măsurilor excepționale adoptate în cinci state membre: sprijin (în milioane de euro)

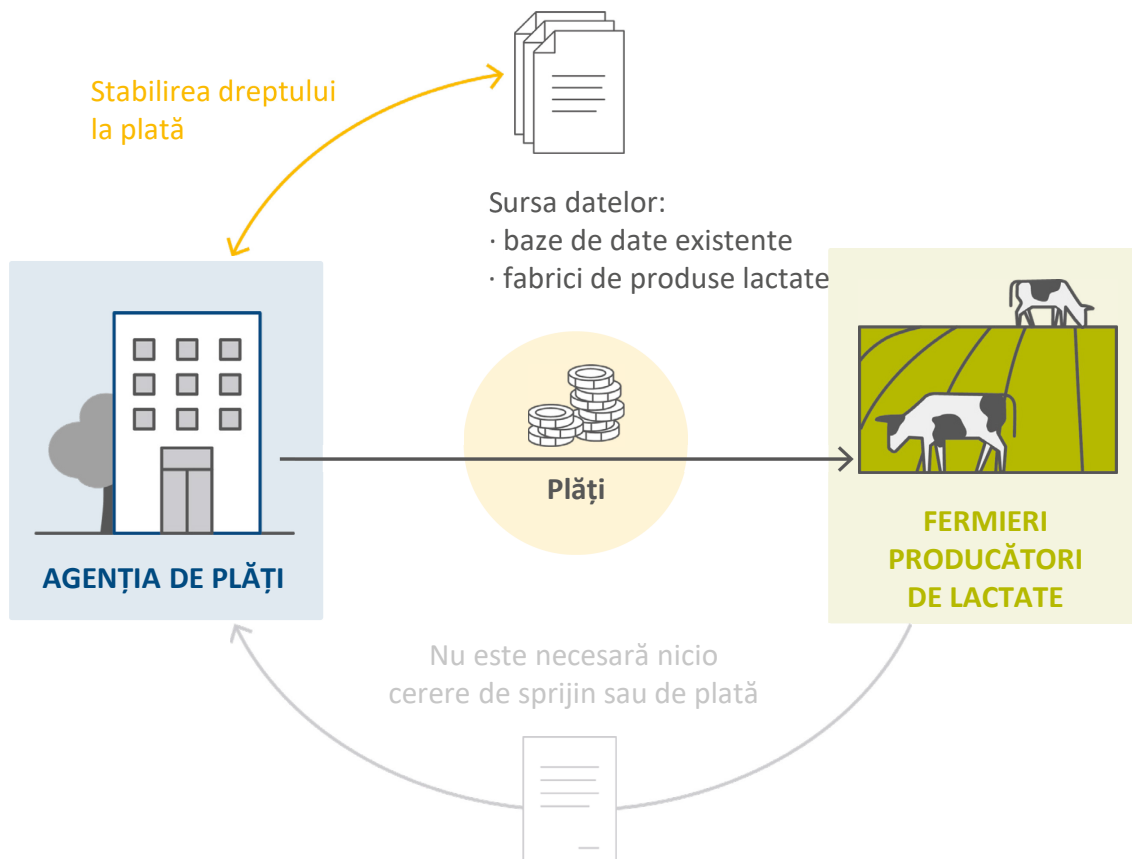


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor comunicate de statele membre vizitate.

66 În Irlanda, în Franța și în Italia, Curtea a identificat scheme în cadrul cărora beneficiarii nu trebuiau să depună nicio cerere de sprijin specifică. Autoritățile au efectuat plăți după consultarea bazelor de date utilizate pentru alte plăți din cadrul PAC sau a datelor furnizate de fabricile de produse lactate (a se vedea [figura 12](#)). În Irlanda, autoritățile au aplicat direct Regulamentul 2015/1853, fără norme naționale

de punere în aplicare suplimentare. Acest lucru a permis autorităților irlandeze să plătească majoritatea beneficiarilor cu trei luni înainte de termenul limită.

Figura 12 – Simplificarea administrativă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

67 Regulamentele delegate au oferit statelor membre o marjă de apreciere semnificativă în ceea ce privește direcționarea sprijinului (a se vedea punctele [49-51](#)). Dintre cei 17 respondenți la sondajul realizat de Curte în rândul autorităților din statele membre, 9 au menționat utilizarea a cel puțin unui criteriu de direcționare, făcând referire, în patru cazuri³⁶, la criteriile legate de pierderi financiare cauzate de scăderea prețurilor. 8 respondenți nu au menționat niciun criteriu de direcționare.

68 Utilizarea plăților forfetare (a se vedea [figura 11](#)), deși simplă, nu a ținut seama de nivelul de dificultate financiară cu care se confruntau fermierii la nivel individual. În Franța, toți beneficiarii au primit o sumă forfetară identică de 1 000 de euro, iar în Irlanda toți au primit 1 395 de euro. Aceste sume au reprezentat 37 % din totalul

³⁶ În Cehia, în Germania, în Spania și în Franța.

ajutoarelor excepționale distribuite în Franța și 49 % din totalul celor distribuite în Irlanda.

69 Două dintre cele cinci state membre pe care s-a concentrat Curtea au utilizat o abordare proporțională. În Italia și în Finlanda, motivul pentru plata tuturor fermierilor producători de lactate în funcție de volumul de lapte pe care l-au livrat primilor cumpărători sau de numărul de vaci de lapte a fost acela de a le plăti rapid o compensație, proporțional cu pierderile din cifrele lor de afaceri.

70 Acolo unde statele membre au utilizat criteriile de direcționare, evaluarea realizată de Curte cu privire la eficacitatea criteriilor a evidențiat o imagine eterogenă (a se vedea [caseta 4](#)).

Caseta 4

Criterii de direcționare utilizate de statele membre

În Franța, autoritățile care aplicau Regulamentele (UE) 2015/1853 și (UE) 2016/1613 au utilizat trei criterii pentru a-i identifica pe beneficiari: specializarea în sectorul produselor lactate, pierderea de venituri provenite din vânzările de lapte și ponderea împrumuturilor bancare în bilanțul producătorului. Investitorii recent și fermierii nou înființați au beneficiat de plafoane de sprijin mai ridicate.

În Germania, în temeiul Regulamentului (UE) 2015/1853, fermierii care contractaseră împrumuturi bancare pe termen mediu și lung și care au putut demonstra o pierdere de cel puțin 19 % din prețul laptelui la poarta fermei erau eligibili pentru ajutor excepțional. La sfârșitul anului 2015, scăderea medie a prețului la poarta fermei în Germania era de aproximativ 23 %.

În Italia, autoritățile au direcționat sprijinul acordat în temeiul Regulamentului (UE) 2016/1613 către fermierii din zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice. Deși acest criteriu a ținut seama de preocupările sociale și de mediu, aplicarea sa avut ca efect faptul că o regiune muntoasă, din care provenea doar 3 % din producția națională totală de lapte, a primit o treime din totalul sprijinului acordat la nivel național, chiar dacă, datorită specificității producției locale, prețurile la lapte au rămas stabile în regiunea respectivă pe toată durata perturbării din perioada 2014-2016.

71 Germania, Irlanda și Franța au subvenționat împrumuturile bancare acordate fermierilor. Aceste măsuri au contribuit la refinanțarea exploatațiilor agricole prin reducerea cuantumului tranșelor anuale și a dobânzilor și/sau prin restructurarea împrumuturilor. Spre deosebire de granturile tradiționale ale UE, aceste măsuri

garantau faptul că fermierii contribuie financiar sub forma rambursărilor de capital și de dobânzi. Această abordare este o modalitate de a sprijini la scară largă întreprinderile care au nevoie de lichidități (a se vedea [caseta 5](#)). Curtea a identificat, de asemenea, scheme de împrumut inițiate de fabricile de produse lactate cu ajutorul unor fonduri private pentru a spori reziliența financiară a sectorului.

Caseta 5

Exemplu de schemă de împrumut subvenționată care oferă sprijin fermierilor

În Irlanda, schema de împrumut menită să acorde sprijin sub formă de lichidități în sectorul agricol („*Agriculture CashFlow Support Loan Scheme*”), instituit în temeiul Regulamentului (UE) 2016/1613, a permis subvenționarea unor împrumuturi bancare în valoare de 126 de milioane de euro acordate unor fermieri producători de lactate pentru a-și reconstitui capitalul circulant. Sprijinul public total, în valoare de 21 de milioane de euro, a fost utilizat pentru a oferi garanții pentru riscul de credit și pentru a reduce ratele dobânzilor. După câteva săptămâni de la lansare, schema era deja suprasolicitată.

Comisia a desprins învățăminte din această experiență, dar nu și-a finalizat evaluarea cu privire la măsuri

72 Curtea a examinat dacă învățămintele desprinse din experiența recentă, bazate pe o evaluare a măsurilor excepționale, au permis autorităților, atât celor de la nivelul UE, cât și celor de la nivel național, să fie mai bine pregătite pentru eventuale perturbări viitoare ale pieței.

73 În septembrie 2016, Comisia a propus norme modificate pentru instrumentele de gestionare a riscurilor sprijinite de politica de dezvoltare rurală a UE, cu scopul de a face instrumentele mai atractive pentru fermieri. De exemplu, începând din 2018, Regulamentul Omnibus³⁷ a introdus posibilitatea instituirii unor instrumente sectoriale de stabilizare a veniturilor pentru fermierii care înregistrează o scădere a veniturilor de cel puțin 20 %³⁸. Începând din decembrie 2020, același prag minim se aplică

³⁷ Articolul 1 alineatul (19) din Regulamentul (UE) 2017/2393, care prevede introducerea articolului 39a în Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

³⁸ Pentru mai multe informații privind instrumentele de stabilizare a veniturilor și celelalte instrumente de gestionare a riscurilor sprijinite de PAC, a se vedea, de asemenea, [Raportul special nr. 23/2019](#) al Curții de Conturi Europene.

instrumentelor de stabilizare a veniturilor care nu sunt specifice unui anumit sector³⁹. La data respectivă, Curtea a identificat, în întreaga UE, două programe de dezvoltare rurală care ofereau sprijin pentru instrumente de stabilizare a veniturilor, dar niciunul dintre aceste instrumente nu era operațional.

74 În urma unui raport de audit intern din 2017 privind gestionarea de către DG AGRI a crizelor de pe piața agricolă, Comisia și-a modificat procedurile interne în 2018 în vederea unei mai bune determinări a scenariilor de risc agricol cu 24 de luni înainte. Noua procedură prevede că, în cazul în care se identifică un nou risc major, Comisia trebuie să fie pregătită să propună, dacă este necesar, un set de măsuri de atenuare posibile care pot fi luate într-un termen rezonabil.

75 Pentru a-și finanța măsurile excepționale adoptate în perioada 2014-2016, Comisia a luat în considerare posibilitatea de a face apel la „rezerva pentru situații de criză în sectorul agricol”. Aceasta este o rezervă pentru situații de urgență care este menținută prin aplicarea unei reduceri anuale de 400 de milioane de euro (în prețuri constante pentru 2011) a bugetului alocat pentru plăți directe. În cazul în care nu este utilizată până la sfârșitul fiecărui exercițiu financiar, această reducere este rambursată fermierilor în anul următor. În practică, UE nu a apelat niciodată la rezerva pentru situații de criză. Un acord interinstituțional între Parlament, Consiliu și Comisie prevede că „[o]rice propunere a Comisiei de transfer din rezervă [trebuie să fie] precedată de o analiză a posibilităților de realocare a creditelor”. Pe această bază, Comisia a considerat că nu poate mobiliza rezerva pentru situații de criză pentru a face față perturbării din perioada 2014-2016, întrucât erau disponibile alte resurse în bugetul PAC.

76 Pentru următorul cadru financiar multianual al PAC (2021-2027), Comisia a propus consolidarea rolului și a impactului potențial al rezervei pentru situații de criză, flexibilizând utilizarea acesteia și permițând reportarea anuală a sumelor neutilizate în exercițiul bugetar următor. Comisia a propus, de asemenea, finanțarea rezervei independent de plățile directe către fermieri, dar tot în cadrul bugetului general al PAC.

77 În cadrul unui pachet de măsuri de sprijin pentru sectorul agroalimentar ca răspuns la pandemia de COVID-19⁴⁰, inclusiv măsurile menționate la punctul 27,

³⁹ Articolul 39 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, așa cum a fost modificat prin articolul 7 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2020/2220.

⁴⁰ Pentru mai multe informații, a se vedea [site-ul Comisiei](#).

Comisia a adoptat un regulament⁴¹ care permite, în mod excepțional, o mai mare flexibilitate în utilizarea fondurilor UE, inclusiv în cadrul programelor de dezvoltare rurală. De exemplu, capitalul circulant de sine stătător, nu doar atunci când este legat de costurile de investiții, este eligibil pentru instrumentele financiare sprijinite de programele de dezvoltare rurală.

78 Comisia a efectuat și a finanțat⁴² studii privind utilizarea măsurilor excepționale la nivelul UE, care au oferit o perspectivă asupra prevenirii și a gestionării crizelor în sectorul agricol. Niciunul dintre ele nu s-a concentrat însă asupra efectelor schemelor de ajutor instituite de statele membre în temeiul Regulamentelor 2015/1853 și 2016/1613. În evaluarea sa internă, Comisia a concluzionat că era dificil de evaluat impactul direct al măsurilor din cauza eterogenității acestora și a naturii informațiilor furnizate Comisiei.

79 Regulamentul delegat 2016/1613⁴³ impunea statelor membre să furnizeze Comisiei, până la 15 octombrie 2017, date privind realizările (sumele plătite pentru fiecare măsură, numărul și tipul beneficiarilor) și o evaluare a eficacității măsurilor. Activitatea Curții în cele cinci state membre asupra cărora s-a concentrat aceasta a arătat că, deși statele în cauză transmiseseră datele solicitate, Franța, Italia și Finlanda nu efectuaseră o evaluare a măsurilor.

⁴¹ Regulamentul (UE) 2020/558 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2020 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1301/2013 și (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca reacție la epidemia de COVID-19.

⁴² EEIG Agrosynergie, *op. cit.*; și Written Wageningen Economic Research și Ecorys, *op. cit.*

⁴³ Articolul 3 litera (b) din Regulamentul (UE) 2016/1613.

Concluzii și recomandări

80 Curtea a examinat cât de bine au gestionat Comisia Europeană și autoritățile relevante din statele membre răspunsul la perturbarea pieței produselor lactate din perioada 2014-2016, precum și dacă acestea au desprins concluziile adecvate în perspectiva unor crize viitoare.

81 Curtea a constatat că Comisia și statele membre au luat măsuri globale pentru a-i ajuta pe fermieri în timpul perturbării pieței produselor lactate din perioada 2014-2016, dar analiza subiacentă era, în general, insuficientă pentru a decide cu privire la nivelul de sprijin necesar și pentru a-l direcționa. Deși a reacționat rapid la interdicția impusă de Rusia asupra produselor lactate din UE, Comisia a avut nevoie de mai mult timp pentru a remedia dezechilibrele subiacente de pe piață. Ea a propus măsuri de atenuare pentru a diminua problemele de lichiditate ale fermierilor, dar fără să evalueze în mod adecvat nevoile și fără să stabilească obiective. Având în vedere flexibilitatea de care dispun în cadrul gestiunii partajate, statele membre au favorizat măsuri excepționale care erau simplu de pus în aplicare și au optat pentru o repartizare pe scară largă a fondurilor. Eforturile de direcționare a ajutorului au fost limitate. De atunci, Comisia a luat unele inițiative pentru a îmbunătăți gestionarea dezechilibrelor pieței, dar nu și-a finalizat evaluarea cu privire la măsuri.

82 În urma interdicției impuse de Rusia și înainte de sfârșitul anului 2014, Comisia a furnizat sprijin financiar excepțional statelor baltice și Finlandei, care erau cele mai afectate de interdicție. De asemenea, au existat și alți factori care au determinat scăderea prețurilor, în special oferta excedentară. Comisia a luat inițiative pentru a reduce oferta prin introducerea unui sprijin pentru depozitarea privată, prin extinderea intervenției publice și prin permiterea planificării producției de către organizațiile de producători și cooperative. Aceste măsuri au implicat însă compromisuri. De exemplu, deși achizițiile publice de lapte praf degresat au contribuit inițial la absorbția unei părți din oferta excedentară, stocurile publice acumulate au pus presiune pe prețul de piață al laptelui praf degresat (punctele [33-36](#)).

83 Comisia a adoptat măsuri de reducere voluntară a producției în septembrie 2016. Or, producția era oricum în scădere începând din iunie 2016, iar măsurile au intrat în vigoare doar atunci când prețul laptelui începuse deja să se redreseze (punctele [37-42](#)). În această situație, exista un risc important de apariție a efectului de balast. Unele autorități naționale au instituit măsuri de protecție pentru a reduce acest risc prin excluderea solicitanților care erau în curs de a înceta sau încetaseră producția sau care transferaseră vaci către o altă exploatație (punctele [58-62](#)). În plus, pe toată durata

perturbării pieței, este posibil ca fermierii să fi fost descurajați să reducă efectivele de animale ca modalitate de scădere a producției, deoarece acest lucru putea însemna pierderea sprijinului cuplat facultativ (punctul 43).

Recomandarea 1 – Gestionarea dezechilibrelor viitoare ale pieței

Pentru a îmbunătăți modul în care face față dezechilibrelor potențial semnificative de pe piață, Comisia ar trebui să își actualizeze procedurile astfel încât, înainte de a aproba orice sprijin pentru reducerea producției în viitor:

- (a) să examineze dacă condițiile aferente sprijinului din partea PAC, de exemplu sprijinul cuplat, contribuie la oferta excedentară;
- (b) să reducă riscul de apariție a efectului de balast luând în considerare includerea în regulamente a unor măsuri de protecție adecvate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

84 Comisia a propus măsuri de sprijinire a fermierilor, dar nu a cuantificat nevoile acestora atunci când a stabilit bugetul. Există și alte tipuri de sprijin în cadrul PAC, în special plățile directe, care au un rol de stabilizare în perioadele de perturbare a pieței, deoarece reprezintă un amortizor împotriva fluctuațiilor prețurilor. Atunci când a efectuat evaluarea nevoilor bugetare, Comisia nu a ținut seama de profitul global pe care îl pot obține producătorii. În schimb, un rol major în alocarea bugetară l-a avut quantumul resurselor disponibile (punctele 44-48).

85 În regulamentele sale delegate succesive, Comisia a precizat că ajutorul era menit să ofere fermierilor un sprijin direcționat, dar nu a specificat modul în care autoritățile naționale ar fi trebuit să realizeze acest lucru (punctele 49-51). Pentru a simplifica distribuirea sprijinului, statele membre au adoptat adesea abordări simple, cum ar fi utilizarea plăților forfetare sau a plăților proporționale cu dimensiunea exploatațiilor. Cele cinci state membre pe care Curtea s-a concentrat în cadrul auditului său au favorizat în general mecanisme simple și o distribuție la scară largă a fondurilor (punctele 63-71).

86 Producția de lapte are o serie de implicații pentru mediu și climă. Ultimul dintre cele cinci regulamente delegate (adoptate de Comisie în 2016) a luat în considerare unele preocupări legate de durabilitate, dar în prezent nu sunt disponibile informații suficiente pentru a se putea evalua impactul măsurilor asociate. Curtea nu a identificat

niciun element care să ateste că, atunci când a elaborat vreunul dintre celelalte patru regulamente, Comisia ar fi luat în considerare sau ar fi evaluat impacturile potențiale asupra mediului și a climei (punctele 52-54).

87 În anii care au precedat perturbarea pieței din perioada 2014-2016, fermierii din unele state membre au crescut considerabil producția de lapte, profitând de prețurile mai mari, și au continuat să crească producția atunci când prețurile au început să scadă. În regulamentele sale delegate prin care se acordă sprijin pentru lichidități fermierilor producători de lactate, Comisia nu a abordat riscul de hazard moral inerent acestor circumstanțe (punctele 55-57).

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea procesului de întocmire a bugetului și a direcționării

Pentru a asigura o utilizare mai eficientă a fondurilor publice, Comisia ar trebui:

- (a) să stabilească praguri pentru analiza perturbărilor potențial semnificative ale pieței;
- (b) să fie pregătită să analizeze impactul probabil al unei perturbări a pieței asupra sectorului produselor lactate, ținând seama de efectul stabilizator al sprijinului existent și, în cazul în care ajunge la concluzia că este necesar un sprijin excepțional, să îl coreleze cu obiective și cu ținte clare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

88 Din cauza normelor complexe și a resurselor disponibile în bugetul PAC, rezerva pentru situații de criză în sectorul agricol nu a fost utilizată în timpul perturbării pieței din perioada 2014-2016. Comisia a propus modificări pentru a consolida pe viitor rolul rezervei pentru situații de criză (punctele 75 și 76). În plus, începând din 2018, Regulamentul Omnibus a introdus posibilitatea instituirii unor instrumente sectoriale de stabilizare a veniturilor. Până în decembrie 2020, Curtea a identificat două programe de dezvoltare rurală care oferă sprijin pentru instrumente de stabilizare a veniturilor, dar niciunul dintre acestea nu era operațional (punctul 73).

89 Evaluările efectuate după perturbarea pieței au furnizat unele concluzii generale cu privire la măsurile excepționale adoptate la nivelul UE și de atunci Comisia a luat măsuri pentru a-și îmbunătăți procedurile de gestionare a crizelor. Comisia nu a evaluat însă în mod adecvat efectele măsurilor luate de statele membre. Curtea consideră că o astfel de analiză ar putea permite desprinderea unor concluzii și

învățăminte importante, care ar crește gradul de pregătire pentru orice perturbare viitoare a pieței (punctele 72-79).

Recomandarea 3 – Creșterea gradului de pregătire pentru perturbări viitoare ale pieței

Pentru a desprinde învățăminte în urma perturbării pieței din perioada 2014-2016 și pentru a se pregăti mai bine pentru viitor, Comisia ar trebui să analizeze efectele diferitelor modele de acordare a ajutoarelor excepționale asupra comportamentului și a lichidității fermelor de lapte, asupra stabilizării pieței și asupra mediului, precum și rolul producătorilor și al fabricilor de produse lactate în gestionarea riscurilor, iar apoi ar trebui să își publice concluziile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, la 19 mai 2021.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexe – Regulamente delegate privind măsuri de sprijin excepționale în sectorul laptelui

Regulamentul delegat al Comisiei	Obiectivul	Cuquantumul cheltuielilor UE pentru producătorii de lapte	Cuquantumul cheltuielilor UE per tonă de lapte livrat fabricilor de produse lactate din statele membre în cauză ⁽¹⁾	Sprijin național suplimentar (ajutor „complementar”)	Perioada de punere în aplicare ⁽²⁾
1263/2014	Ajutoare excepționale cu caracter temporar pentru producătorii de lapte din Estonia, Letonia și Lituania	28,6 milioane de euro	10,3 euro/ tonă	Până la 100 %	26.11.2014-30.4.2015
1370/2014	Ajutoare excepționale cu caracter temporar pentru producătorii de lapte din Finlanda	10,7 milioane de euro	4,7 euro/tonă	Până la 100 %	19.12.2014-31.5.2015
2015/1853	Ajutoare excepționale cu caracter temporar pentru fermierii din sectorul creșterii animalelor	308,3 milioane de euro(*)	2,2 euro/tonă	Până la 100 %	15.10.2015-30.6.2016
2016/1612	Ajutoare pentru reducerea producției de lapte	108,7 milioane de euro(**)	0,8 euro/tonă	Nu se aplică	8.9.2016-30.9.2017

Regulamentul delegat al Comisiei	Obiectivul	Cuquantumul cheltuielilor UE pentru producătorii de lapte	Cuquantumul cheltuielilor UE per tonă de lapte livrat fabricilor de produse lactate din statele membre în cauză ⁽¹⁾	Sprijin național suplimentar (ajutor „complementar”)	Perioada de punere în aplicare ⁽²⁾
2016/1613	Ajutoare de adaptare excepționale pentru producătorii de lapte și pentru fermierii din alte sectoare de creștere a animalelor	281,1 milioane de euro(*)	2,0 euro/tonă	Până la 100 %	8.9.2016-30.9.2017
Total		737,3 milioane de euro	5,2 euro/tonă	357,8 milioane de euro	

(*) Cheltuieli exclusiv în sectorul laptelui. Cuquantumul total disponibil pentru toate sectoarele de creștere a animalelor a fost de 420 de milioane de euro în temeiul Regulamentului 2015/1853 și de 350 de milioane de euro în temeiul Regulamentului 2016/1613.

(**) Cheltuieli dintr-un total disponibil de 150 de milioane de euro.

⁽¹⁾ Include toată cantitatea de lapte livrată în 2013 fabricilor de produse lactate din statele membre în cauză, inclusiv de către fermierii care nu primeau sprijin din partea UE.

⁽²⁾ De la data publicării regulamentului până la termenul limită pentru plățile către beneficiari.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Acronime

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei Europene

FAO: Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură

PAC: politica agricolă comună.

RICA: Rețeaua de informații contabile agricole

Glosar

Act delegat (regulament delegat): un act obligatoriu din punct de vedere juridic utilizat de Comisie, în cazul în care Parlamentul și Consiliul nu formulează nicio obiecție, pentru a completa sau pentru a modifica părți neesențiale ale legislației UE, de exemplu prin detalierea măsurilor de punere în aplicare.

Echivalent lapte: o măsură a cantității echivalente de lapte integral lichid utilizat în produsele lactate, cum ar fi laptele condensat/evaporat, laptele praf, iaurtul, smântâna, cazeina, laptele degresat și zerul.

Efect de balast: o situație în care o activitate ar fi fost întreprinsă fără a primi ajutor public.

Fondurile structurale și de investiții europene: cele cinci fonduri principale ale UE care, împreună, sprijină dezvoltarea economică pe tot teritoriul UE: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime.

Institutul Thünen: institut de cercetare german care raportează Ministerului Federal al Alimentației și Agriculturii.

Instrument financiar: sprijin financiar din partea bugetului UE care poate lua forma unor investiții de capital sau de cvasicapital, a unor împrumuturi ori a unor garanții sau a altor instrumente de partajare a riscurilor.

Plăți directe: plăți de ajutoare pentru agricultură, în principal ajutoare pe suprafață, efectuate direct către fermieri în cadrul Fondului european de garantare agricolă.

Produse lactate: lapte și produse obținute din lapte, cum ar fi untul, brânza și laptele praf.

Rețeaua de informații contabile agricole: un instrument bazat pe anchetele efectuate de statele membre cu privire la exploatațiile comerciale, utilizat pentru a evalua nivelurile veniturilor agricole din UE și pentru a determina impacturile politicii agricole comune.

Valoarea adăugată netă a exploatației: un indicator utilizat în cadrul Rețelei de informații contabile agricole pentru a descrie valoarea totală a producției unei exploatații, inclusiv subvențiile, după deducerea amortizării și a valorii bunurilor și serviciilor consumate în timpul procesului de producție. Valoarea calculată corespunde sumei disponibile pentru plata tuturor factorilor ficși de producție ai unei exploatații agricole (terenul, forța de muncă și capitalul), indiferent dacă aceștia sunt proprii sau externi.

Venitul net al exploatației: indicator al Rețelei de informații contabile agricole, care descrie suma disponibilă pentru remunerarea factorilor de producție proprii ai exploatației. Acesta se calculează prin deducerea salariilor, a chiriilor și a dobânzilor plătite de exploatant din valoarea adăugată netă a exploatației și prin adăugarea soldului subvențiilor și al impozitelor pe investiții.

**RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII
DE CONTURI EUROPENE:
„SPRIJIN EXCEPȚIONAL PENTRU PRODUCĂTORII DE LAPTE DIN UE ÎN
PERIOADA 2014-2016 — POTENȚIALUL DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A EFICIENȚEI
VIITOARE”**

SINTEZĂ

I. Comisia este conștientă de importanța economică și socială a sectorului european al produselor lactate și acordă o mare importanță necesității de a-l sprijini în vremuri dificile.

Sectorul produselor lactate s-a confruntat cu o perturbare gravă a pieței în perioada 2014-2016. Producția de lapte a crescut în UE, Statele Unite și Noua Zeelandă în 2014 și 2015, alimentată de prețurile care asigurau o remunerație suficientă și de condițiile meteorologice favorabile, în timp ce creșterea consumului intern și a exporturilor a preluat doar jumătate din acest volum (în special din cauza reducerii exporturilor către China și a introducerii interdicției impuse de Rusia asupra importurilor).

Comisia a efectuat o monitorizare continuă și aprofundată a situației pieței prin organizarea de reuniuni săptămânale ale Comitetului pentru organizarea comună a piețelor agricole (cu reprezentanți ai statelor membre) și de reuniuni lunare a Consiliului economic al Observatorului pieței laptelui (cu experți în domeniul piețelor). Pe plan intern, Comisia a instituit grupuri de lucru multidisciplinare pentru a evalua situația predominantă și a elabora măsurile cele mai adecvate.

În consecință, Comisia a mobilizat toate instrumentele posibile puse la dispoziție de legiuitor, inclusiv intervenția pe piață (intervenția publică și ajutorul pentru depozitarea privată), măsurile excepționale, flexibilitatea plăților directe și a plăților pentru dezvoltare rurală sau promovare. Toate aceste măsuri au fost puse în aplicare cu sprijinul și sub controlul Consiliului Uniunii Europene și al Parlamentului European.

III. Comisia a prezentat numeroase dovezi în urma analizei aprofundate a pieței și a politicilor aplicate pentru a determina măsurile cele mai eficace și cele mai eficiente care trebuie puse în aplicare.

Comisia a efectuat analize cu privire la principalele cauze ale crizei și la impactul asupra marjelor producătorilor de lapte și a propus măsuri de piață adecvate, indicând inclusiv impactul bugetar al fiecăreia dintre acestea. Alegerea măsurilor a fost făcută pe baza „celui mai bun raport calitate-preț” în funcție de resursele bugetare disponibile. După caz, alocarea de fonduri (pachete financiare) către statele membre s-a realizat printr-o combinație de criterii obiective, cum ar fi volumul producției, impactul asupra prețurilor sau dependența de piața rusă.

V. O serie de dovezi au stat la baza punerii în aplicare a măsurilor excepționale de către Comisie. Nu s-a adoptat nicio măsură dacă nu au existat date solide care să poată demonstra o perturbare a pieței. Astfel se explică punerea treptată în aplicare a măsurilor în perioada 2014-2016.

VI. Comisia a făcut o estimare a impactului crizei asupra UE și a statelor membre. Normele privind măsurile excepționale de sprijin în sectorul laptelui au oferit statelor membre o marjă

largă de manevră pentru o mai bună direcționare a sprijinului către sectoarele cele mai afectate de pe teritoriile lor.

VII. Începând din 2018, prin Regulamentul Omnibus¹ s-au adus îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește normele de punere în aplicare a instrumentelor de gestionare a riscurilor. Printre acestea se numără posibilitatea de a apela la instrumente sectoriale de stabilizare a veniturilor, precum și consolidarea sprijinului financiar pentru aceste instrumente. Începând din decembrie 2020, au fost programate instrumente de stabilizare a veniturilor în cadrul a două programe de dezvoltare rurală. Deși nu era operațional niciun astfel de instrument, se aflau în desfășurare procese de modificare a programului pentru a utiliza noile posibilități de programare.

VIII. Comisia a strâns și a consolidat notificările primite de la statele membre cu privire la măsurile puse în aplicare pe teritoriile lor. În conformitate cu principiul subsidiarității, s-a considerat că este mai adecvat ca statele membre să evalueze eficacitatea măsurilor lor.

IX. 1) Comisia acceptă recomandarea 1 și este de acord cu posibilitatea de a lua în considerare efectele sprijinului UE în ceea ce privește perturbările pieței într-un mod holistic și de a avea în vedere măsuri de salvagardare pentru a evita efectul de balast.

IX.2) Comisia acceptă parțial recomandarea 2, drept pentru care va lua în considerare efectul stabilizator al sprijinului direct în evaluarea perturbărilor pieței și va stabili condiții/obiective mai restrictive dacă și atunci când sunt puse în aplicare alte măsuri excepționale de sprijin.

Cu toate acestea, nu se pot predefini praguri în funcție de care să se determine perturbările pieței.

XI.3) Comisia acceptă recomandarea 3 și va analiza efectele diferitelor modele de acordare a ajutoarelor excepționale asupra comportamentului și lichidității fermelor de lapte, asupra stabilizării pieței și asupra mediului, precum și asupra rolului gestionării riscurilor de către producători și fabricile de produse lactate.

INTRODUCERE

15. Politica agricolă comună (PAC) oferă mai multe instrumente de sprijinire a exploatațiilor agricole care au un caracter de stabilizare a veniturilor și care nu sunt supuse riscurilor pe piață. Producătorii de lapte și produse lactate pot participa în aceste scheme de sprijin din cadrul PAC.

În special, acestea sunt plățile directe (inclusiv sprijinul cuplat facultativ) și instrumentele de sprijin pentru dezvoltare rurală care compensează pierderile de venit și costurile suportate de fermieri (sprijin pentru fermierii din zonele care se confruntă cu constrângeri naturale în ceea ce privește producția, dacă zonele în cauză au fost desemnate ca atare, sprijin pentru fermierii din zonele Natura 2000, sprijin pentru angajamentele climatice în materie de agromediu, practici agricole ecologice și practici în materie de bunăstare a animalelor). De asemenea, majoritatea acestor tipuri de venituri nu sunt afectate de riscurile de producție.

Sprijinul pentru investiții în dezvoltarea rurală poate, de asemenea, spori afluxul de numerar al întreprinderilor agricole, însă este capitalizat în active corporale care trebuie să își îndeplinească în continuare scopul inițial timp de cel puțin cinci ani.

¹Regulamentul (UE) 2017/2393 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 1305/2013 (JO L 350, 29.12.2017, p. 15-49).

22. Cheltuielile totale aferente intervenției și depozitării private în perioada 2015-2019 s-au ridicat la 176,2 milioane EUR, echivalentul a aproximativ 0,07 % din cifra de afaceri a sectorului produselor lactate pentru perioada în cauză.

OBSERVAȚII

33. Comisia subliniază că rezultatul Consiliului economic al Observatorului pieței laptelui se adresează în principal operatorilor din sectorul produselor lactate, urmărind ca aceștia să își adapteze deciziile de producție/afaceri la circumstanțele și perspectivele de piață predominante. Rolul său nu este de a conduce deciziile politice, ci de a informa.

Nu este obligatoriu ca dovezile privind fluctuațiile ofertei, ale cererii și ale prețurilor să conducă la o intervenție automată, prin măsuri de tip „plasă de siguranță” sau în alt mod. Într-adevăr, aceste fluctuații ar trebui lăsate la latitudinea participanților de pe piață, pentru ca aceștia să adopte măsuri adecvate de ajustare a propriei producții. Se iau în considerare măsuri formale de tip „plasă de siguranță” numai în cazul în care fluctuațiile se intensifică și sporesc impactul produs și apare riscul de a genera perturbări semnificative ale pieței.

37. Comisia reamintește că livrările de lapte în UE au crescut cu 4,7 % în perioada ianuarie-aprilie 2016, ceea ce reprezintă o creștere substanțială, și sunt puține semne de încetinire.

38. Acest nivel al ajutorului echivalează cu aproape 0,3 % din producția de lactate din UE. Deși dimensiunile sunt foarte modeste, chiar și așa a transmis un puternic semnal privind necesitatea de reducere a producției susținută de un stimulent financiar care să declanșeze această reducere.

Comisia consideră că este foarte dificil să se realizeze o estimare precisă și fiabilă a volumului de creștere a prețului laptelui în funcție de scăderea producției și că această estimare riscă să transmită semnale greșite, din cauza multiplelor variabile exogene care influențează prețurile.

40. Comisia constată că, la momentul conceperii și anunțării măsurii (iulie 2016), nu exista niciun semn de îmbunătățire a prețurilor. Din august 2016, prețurile laptelui în UE au început să se îmbunătățească (informații disponibile doar până la sfârșitul lunii septembrie 2016).

42. Comisia a considerat că schema de reducere a producției de lapte este relevantă, deoarece: a furnizat sprijin financiar pentru agricultorii care întâmpină dificultăți, prin recompensarea celor care au ajustat oferta la cerere; a contribuit în mare măsură la reechilibrarea efectivă a pieței produselor lactate din UE; și, ca o consecință indirectă a acesteia din urmă, a influențat redresarea prețului laptelui în a doua jumătate a anului 2016.

Amploarea limitată a măsurilor din perspectiva cheltuielilor a reprezentat în mod clar o constrângere asupra capacității acestora de a conduce la redresarea prețurilor. În mod evident, impactul ar fi fost mai mare dacă nivelul cheltuielilor ar fi fost mult mai ridicat, însă și costul ar fi fost mai mare, din perspectiva resurselor. Cu toate acestea, ele au transmis semnale importante pieței cu privire la direcția politicii și la necesitatea de a reduce producția într-un mod proporțional, flexibil și economic.

43. Pe lângă reducerea dimensiunii șeptelului, fermierii pot reduce și mai mult producția prin alte mijloace, de exemplu prin reducerea aportului de hrană, reformarea întârziată a vacilor mai puțin productive, utilizarea mai redusă a îngrășămintelor în sistemele pe bază de iarbă, hrănirea vițelilor cu lapte etc.

48. Comisia a efectuat analize cu privire la principalele cauze ale crizei și la impactul asupra marjelor producătorilor de lapte și a propus măsuri de piață adecvate, prezentând inclusiv

impactul bugetar al fiecăreia dintre acestea. Comisia a ales măsurile pe baza „celui mai bun raport calitate-preț” în funcție de resursele bugetare disponibile.

49. Comisia a considerat că repartizarea bugetului disponibil între diferitele state membre trebuie să fie în mare măsură proporțională cu dimensiunea sectoarelor produselor lactate. Acesta este motivul pentru care producția totală de lapte (estimată ca producție efectivă de lapte în cadrul cotei) a avut o pondere predominantă.

50. Comisia a considerat că a propus o orientare suficientă, în momentul în care a inclus în considerentele Regulamentului (UE)2015/1853² formularea „fermierii din sectoarele creșterii animalelor care se confruntă cu cea mai gravă scăderea prețurilor, cu consecințele directe ale prelungirii interdicției impuse de Rusia asupra importurilor și impactul secetei asupra culturilor furajere”. În cele din urmă, statelor membre le revenea sarcina de a perfecționa direcționarea ajutorului către fermierii cei mai afectați.

Acest lucru este conform cu principiul subsidiarității și cu faptul că autoritățile statelor membre știu mai bine care sunt fermierii cei mai afectați și cu flexibilitatea acestora în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor necesare.

52. Comisia consideră că externalitățile fermelor producătoare de lapte au un caracter multidimensional, iar avantajele de mediu compensează într-o mare măsură impactul negativ. În plus, în urma mai multor studii s-au desprins o serie de concluzii cu privire la avantajele agriculturii intensive în ceea ce privește emisiile relative. Într-adevăr, se poate „face mai mult cu mai puțin” (obținându-se mai mult lapte cu mai puține emisii). Conform documentului de lucru al serviciilor Comisiei [SWD(2021)115] privind schimbările climatice și emisiile de gaze cu efect de seră (GES):

- În 2018, 44 % din emisiile agricole, altele decât cele de CO₂, ale UE-28 au fost legate de fermentația enterică a animalelor ruminante (metan – CH₄), însă raportarea intensității emisiilor către Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC) indică faptul că emisiile de GES pe unitate de producție au scăzut ușor pentru anumite sisteme agricole, inclusiv pentru produsele lactate.
- În ceea ce privește inovațiile tehnologice, utilizarea semințelor sau a animalelor îmbunătățite genetic este destul de frecventă la nivelul UE, după cum este și utilizarea materialului seminal sexat și a serelor și clădirilor climatizate pentru animale. De exemplu, în sectorul produselor lactate, producția medie de lapte la nivelul UE a crescut cu 67 % din 1990, ceea ce a permis o creștere a producției cu 5 %, în timp ce numărul vacilor de lapte a scăzut cu aproape 40 %, contribuind în mod semnificativ la reducerea emisiilor de GES în Europa începând cu 1990.

54. Din diversitatea activităților alese de statele membre reies circumstanțele, preferințele și opțiunile lor de politică specifice, precum și limitările corespunzătoare ale unei abordări universale. Mai reies, de asemenea, avantajele unei abordări bazate pe subsidiaritate, în care statele membre adaptează măsurile la circumstanțele proprii.

60. Nivelurile de producție ale producătorilor individuali de lactate fluctuează substanțial dintr-o gamă largă de motive, atât în condiții de piață bune, cât și în condiții nefavorabile. În contextul deteriorării accentuate a piețelor, este important să se transmită producătorilor un

² Regulamentul delegat (UE) 2015/1853 al Comisiei din 15 octombrie 2015 de acordare a unor ajutoare excepționale cu caracter temporar fermierilor din sectorul creșterii animalelor, JO L 271, 16.10.2015, p. 25-30.

semnal că producția ar trebui să se adapteze și să se ofere sprijin adecvat acolo unde este posibil. Comisia a considerat că nu este practic să se identifice fermierii care și-ar fi încetat oricum producția și că orice reducere efectivă a producției va contribui la stabilizarea pieței. Prin urmare, această reducere ar trebui să fie eligibilă pentru ajutor din partea Uniunii [în limitele și condițiile stabilite în Regulamentul (UE) 2016/1612]³.

61. Comisia reamintește că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2016/1612, statele membre au fost nevoite să verifice dacă „reducerea livrărilor de lapte de vacă pentru care se plătește ajutorul din partea Uniunii a fost în conformitate cu condițiile prevăzute de prezentul regulament”. Prin urmare, transferurile de efective între fermieri fără o reducere efectivă a producției de lapte ar fi trebuit să fie detectate de statele membre și excluse de la sprijin, urmând să fie efectuate în conformitate cu procedurile obișnuite de verificare a conturilor.

73. Normele privind instrumentele de gestionare a riscurilor au fost modificate în mod semnificativ în perioada 2014-2020 pentru a îmbunătăți funcționarea și ușurința punerii în aplicare a schemelor și pentru a le face mai atractive pentru fermieri.

Regulamentul Omnibus din 2018⁴ a modificat în mod fundamental funcționarea sprijinului oferit prin instrumentul de stabilizare a veniturilor, prin facilitarea creării și menținerii stocului de capital al fondului mutual (elementul central al creării unui fond solid), permițând utilizarea sprijinului public pentru crearea stocului inițial de capital și pentru suplimentarea plăților anuale către fond. Acest lucru se adaugă posibilității de a subvenționa plățile compensatorii efectuate de fondurile mutuale către fermierii participanți.

Această schemă a devenit, de asemenea, mai ieftină pentru fermieri și a oferit un nivel superior de asigurare a veniturilor: pragul minim de pierdere a fost redus de la 30 % la 20 %. Rata de sprijin (ponderea fondurilor publice care acoperă costurile fondurilor mutuale) a crescut de la 65 % la 70 %. Începând din decembrie 2020, același prag minim se aplică instrumentelor de stabilizare a veniturilor care nu sunt specifice sectorului⁵.

În 2020, în întreaga UE, în două programe de dezvoltare rurală au fost prevăzute instrumente de stabilizare a veniturilor, dar acestea nu erau operaționale. Cu toate acestea, în ambele cazuri, în anul 2020, erau în curs de desfășurare procese de modificare a programului pentru a utiliza noile posibilități de programare.

77. Pe lângă măsurile menționate la punctul din raportul CCE, ca parte a pachetului de răspuns la epidemia de COVID-19, Regulamentul privind FEADR a fost modificat⁶ pentru a permite acordarea unui sprijin temporar excepțional (sub formă de sume forfetare) fermierilor și IMM-urilor afectate în mod deosebit de criza provocată de pandemia de COVID-19 și pentru a asigura continuitatea activității lor comerciale.

³ Regulamentul delegat (UE) 2016/1612 al Comisiei din 8 septembrie 2016 de acordare a unor ajutoare pentru reducerea producției de lapte C/2016/5681 (JO L 242, 9.9.2016, p. 4-9).

⁴ Articolul 1 alineatul (19) din Regulamentul (UE) 2017/2393, care introduce articolul 39a în Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

⁵ A se vedea articolul 39 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, astfel cum a fost modificat prin articolul 7 alineatul (7) din Regulamentul (UE) 2020/2220.

⁶ Regulamentul (UE) 2020/872 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) 1305/2013 (JO L 204, 26.6.2020, p. 1-3).

78. Comisia reamintește că studiul realizat de Wageningen Economic Research și Ecorys⁷ a prezentat un studiu de caz dedicat crizei din sectorul produselor lactate, care a ajuns la concluzia că „Comisia Europeană a gestionat criza din sectorul produselor lactate din perioada 2014-2016 într-un mod echilibrat, exploatând gama largă de instrumente, ținând totodată seama de limitele acestor instrumente”.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

81. Comisia consideră că în perioada 2014-2016 au fost efectuate analize și evaluări aprofundate, continue și multidisciplinare și că acest lucru a contribuit la eficacitatea măsurilor în cauză, care au oferit un sprijin important pentru redresarea sectorului produselor lactate, cu costuri minime, într-un mod flexibil și pragmatic. Măsurile au fost discutate în detaliu cu statele membre și s-au bucurat de sprijinul acestora.

82. Comisia reamintește că prețurile laptelui praf degresat (LPD) au înregistrat o tendință descendentă de 18 luni înainte de intervenția publică. Ca urmare a folosirii acestui instrument s-a împiedicat deteriorarea pe mai departe a prețurilor LPD, și, pe cale de consecință, a prețurilor laptelui. Stocurile publice de lapte praf degresat au fost menținute până când s-a produs redresarea pieței. Din cauză că prețurile la LPD au fost în cea mai mare parte a timpului scăzute, capacitatea Comisiei de a vinde stocurile de intervenție a avut de suferit. Această evoluție este una normală, legată de piață, care nu pune sub semnul întrebării eficacitatea instrumentului.

În esență, Comisia a reușit să valorifice un volum mare de stocuri într-o situație de creștere a prețurilor de pe piață.

83. Comisia reamintește că, la momentul conceperii măsurii, nu exista niciun semn de scădere a producției. Dacă producția a început să scadă în iunie 2016, dovezile privind această scădere s-au concretizat abia la jumătatea lunii august 2016.

Recomandarea 1– Gestionarea dezechilibrelor viitoare ale pieței

a) Comisia acceptă recomandarea.

Comisia observă că sprijinul cuplat este limitat la sectoarele care se confruntă cu dificultăți structurale, pentru a preveni escaladarea acestor dificultăți care ar putea duce la abandonarea producției și afecta alte părți ale lanțului de aprovizionare sau ale piețelor asociate. Acest lucru face obiectul unor limite și condiții stricte pentru a atenua riscul de denaturare a pieței. Din acest motiv, sprijinul cuplat nu acționează ca un mecanism de stimulare a producției.

În plus, ținând seama de ce prevede această schemă, Comisia dispune de o marjă de manevră foarte redusă de acțiune prin intermediul sprijinului cuplat facultativ asupra numărului de animale deținute de fermieri în caz de criză.

Comisia dispune de o abilitare pentru a lua măsuri astfel încât beneficiarii sprijinului cuplat facultativ să nu aibă de suferit de pe urma dezechilibrelor structurale de piață dintr-un sector. Aceste măsuri ar permite statelor membre să hotărască plata unui astfel de sprijin în funcție de unitățile de producție pentru care s-a acordat acest sprijin într-o perioadă de referință anterioară.

⁷ Written Wageningen Economic Research și Ecorys – Evaluaare pentru Comisie, “Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector” (05.087713) Raport final, august 2019.

Într-un scenariu potențial de perturbare a pieței cauzată de oferta excesivă, Comisia va lua în considerare diferite variante de acțiune astfel încât plățile cuplate să nu interfereze cu ajustările necesare ale producției. În acest sens, Comisia va evalua cu atenție oportunitatea și calendarul de adoptare a măsurilor menționate mai sus.

b) Comisia acceptă recomandarea.

84. Comisia a efectuat analize cu privire la principalele cauze ale crizei și la impactul asupra marjelor producătorilor de lapte și a propus măsuri de piață adecvate, prezentând inclusiv impactul bugetar al fiecăreia dintre acestea. Comisia a ales măsurile pe baza „celui mai bun raport calitate-preț” în funcție de resursele bugetare disponibile.

85. Comisia a efectuat o monitorizare continuă a pieței și o evaluare aprofundată și multidisciplinară a crizei (inclusiv discutarea măsurilor adecvate cu statele membre în cadrul Consiliului). În conformitate cu principiul subsidiarității, s-a considerat că este mai adecvat ca statele membre să orienteze sprijinul către diferite măsuri excepționale. Comisia a considerat că, pentru direcționarea sprijinului, sunt suficiente indicațiile introduse în considerentele diferitelor regulamente de punere în aplicare a măsurilor excepționale de sprijin în sectorul laptelui (de exemplu „fermierii din sectoarele creșterii animalelor care se confruntă cu cea mai gravă scădere a prețurilor, cu consecințele directe ale prelungirii interdicției impuse de Rusia asupra importurilor și impactul secetei asupra culturilor furajere” din Regulamentul delegat (UE) 2015/1853 al Comisiei).

86. Comisia reamintește că sustenabilitatea (în sensul strategiei „De la fermă la consumator”⁸, în special implicațiile de mediu și climatice) nu a fost un obiectiv al măsurilor excepționale adoptate în perioada 2014-2016.

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea procesului de întocmire a bugetului și a direcționării sprijinului

a) Comisia nu acceptă recomandarea.

Perturbările pieței sunt de natură multidimensională și neprevăzută, făcând imposibilă și inoportună predefinirea unor praguri operaționale care ar circumscrie eventualele acțiuni unui cadru prestabilit. Este necesară o abordare ad-hoc și holistică a perturbărilor pieței.

b) Comisia acceptă recomandarea.

Evaluarea sa cu privire la perturbările pieței la nivel sectorial poate lua în calcul efectul stabilizator al sprijinului direct și ar permite stabilirea unor condiții și obiective mai restrictive dacă și atunci când sunt puse în aplicare alte măsuri excepționale de sprijin.

88. Rezerva pentru situațiile de criză din sectorul agricol nu a influențat în niciun fel perturbarea pieței din perioada 2014-2016, nu doar pentru că existau norme complexe, dar și pentru că existau suficiente resurse disponibile în bugetul UE.

Începând din 2018, Regulamentul Omnibus a îmbunătățit în mod semnificativ normele de punere în aplicare pentru instrumentele de gestionare a riscurilor, prevăzând inclusiv posibilitatea unor instrumente sectoriale de stabilizare a veniturilor și consolidarea sprijinului financiar public pentru aceste instrumente. Începând din decembrie 2020, au fost programate instrumente de stabilizare a veniturilor în cadrul a două programe de dezvoltare rurală. Deși

⁸ O Strategie „De la fermă la consumator” pentru un sistem alimentar echitabil, sănătos și ecologic», COM (2020) 381 final, 20.05.2020.

nu era operațional niciun astfel de instrument, o serie de programe au suferit modificări în vederea exploatării noilor posibilități.

89. Comisia a strâns și a consolidat notificările primite de la statele membre cu privire la măsurile puse în aplicare pe teritoriile lor. În conformitate cu principiul subsidiarității, s-a considerat că este mai adecvat ca statele membre să evalueze eficacitatea măsurilor lor. Cu toate acestea, este posibilă realizarea de către Comisie a unei analize mai aprofundate a mecanismelor statelor membre.

Recomandarea 3 – Creșterea gradului de pregătire pentru viitoarele perturbări ale pieței

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia va efectua un studiu pentru a contribui la desprinderea învățămintelor din perturbarea pieței în perioada 2014-2016 în ceea ce privește efectele diferitelor măsuri excepționale asupra comportamentului și lichidității fermelor de lapte, asupra stabilizării pieței și asupra mediului, precum și rolul gestionării riscurilor de către producători și fabricile de produse lactate în gestionarea crizelor.

Având în vedere timpul necesar pentru procedurile de achiziții publice și în interesul unui studiu de înaltă calitate, Comisia consideră că este necesară o dată-țintă de punere în aplicare, și anume 2024.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene.

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	15.5.2019
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	26.3.2021
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	19.5.2021
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei în toate versiunile lingvistice	17.6.2021

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

Figurile 6 și 11: pictograme realizate de [Pixel perfect](#) pornind de la site-ul <https://flaticon.com>.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-6151-7	1977-5806	doi:10.2865/16016	QJ-AB-21-011-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-6125-8	1977-5806	doi:10.2865/27129	QJ-AB-21-011-RO-Q

După ce a atins un nivel record la începutul anului 2014, prețul mediu primit de producătorii de lapte din UE a început să scadă. La jumătatea anului 2016, prețurile au început să crească din nou.

Politica agricolă comună (PAC) include o serie de instrumente utile pentru a face față perturbărilor pieței. Plățile directe au un rol de stabilizare, deoarece constituie o sursă constantă de venit pentru fermieri. A fost instituită o „plasă de siguranță” care urmărește sprijinirea prețurilor prin eliminarea temporară de pe piață a surplusurilor de produse lactate. De asemenea, Comisia poate adopta măsuri excepționale împotriva amenințărilor de perturbare a pieței, ceea ce a și făcut în perioada 2014-2016.

Curtea a examinat cât de bine au gestionat Comisia și autoritățile relevante din statele membre răspunsul lor la perturbarea pieței produselor lactate din perioada 2014-2016. Per ansamblu, Curtea a constatat că Comisia și statele membre luaseră măsuri globale pentru a-i ajuta pe fermieri în timpul perturbării pieței, dar că analiza pe care au efectuat-o era, în general, insuficientă pentru a decide cu privire la nivelul de sprijin necesar și pentru a-l direcționa în mod adecvat.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors