

Posebno poročilo

Izredna podpora proizvajalcem mleka v EU v obdobju 2014–2016

Potencial za izboljšanje prihodnje učinkovitosti



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–IX
Uvod	01–24
Obseg revizije in revizijski pristop	25–31
Opažanja	32–79
Komisija se je na rusko prepoved odzvala hitro, vendar je trajalo dlje, da je odpravila s prepovedjo povezana tržna neravnovesja	32–43
Komisija je pripravila le splošno oceno učinka motenj na trgu, usmerjanje podpore pa je prepustila nacionalnim organom	44–62
Države članice so dajale prednost preprostosti in široki porazdelitvi podpore	63–71
Komisija je pridobila izkušnje, vendar ocene ukrepov še ni zaključila	72–79
Zaključki in priporočila	80–89
Priloga – Delegirane uredbe o ukrepih izredne podpore v sektorju mleka	
Kratice in okrajšave	
Glosar	
Odgovori Komisije	
Revizijska ekipa	
Časovnica	

Povzetek

I Sektor mleka je po vrednosti eden najpomembnejših kmetijskih sektorjev EU. Povprečna cena, ki jo prejmejo proizvajalci mleka v EU, je v začetku leta 2014 dosegla vrh, nato pa se je začela zniževati. Sredi leta 2016 so cene spet začele rasti.

II Skupna kmetijska politika vključuje več orodij za odpravljanje motenj na trgu. Neposredna plačila imajo stabilizacijsko vlogo, saj se kmetom z njimi zagotavlja stalen vir dohodka. Namen „varnostne mreže“ je podpreti cene z začasnim umikom presežkov mlečnih proizvodov s trga. Komisija lahko sprejme tudi izredne ukrepe proti nevarnostim motenj na trgu: to je storila med letoma 2014 in 2016.

III Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je preučilo, kako dobro so se Evropska komisija in zadevni organi v državah članicah odzivali na motnje na trgu mleka v obdobju 2014–2016. Na splošno je ugotovilo, da so Komisija in države članice med motnjami na trgu sicer sprejele obsežne ukrepe za pomoč kmetom, vendar pa njihova analiza v splošnem ni zadostovala za sprejetje odločitev o višini in usmerjenosti potrebne podpore.

IV Sodišče je leta 2019 poročalo o uporabi izrednih ukrepov za stabilizacijo dohodkov kmetov v sektorjih sadja in zelenjave, to poročilo pa je osredotočeno na proizvajalce mleka v EU. Sodišče v njem sicer ni obravnavalo posledic pandemije COVID-19, je pa preučilo, kako se je Komisija odzvala na eno od prejšnjih kriz in kaj se lahko iz nje nauči.

V Komisija se je na rusko prepoved odzvala hitro: pred koncem leta 2014 je baltskim državam in Finski, ki jih je prepoved najbolj prizadela, zagotovila finančno podporo za izredne ukrepe. Vendar je trajalo dlje, da je odpravila s prepovedjo povezana tržna neravnovesja, ukrepi, ki jih je sprejela septembra 2016 za podporo prostovoljnemu zmanjšanju proizvodnje, pa so pomenili določeno tveganje mrtvih izgub.

VI Komisija je predlagala izredne ukrepe za zmanjšanje likvidnostnih težav kmetov, vendar brez ustrezne ocene potreb ali določitve ciljnih vrednosti. Države članice so zaradi fleksibilnosti, ki jim je bila na voljo v okviru deljenega upravljanja, dajale prednost izrednim ukrepom, ki jih je bilo enostavno izvesti, in se odločile za široko porazdelitev sredstev. Prizadevanj za usmerjanje pomoči ni bilo veliko.

VII Čeprav je EU rezervirala sredstva za krize v kmetijskem sektorju, Komisija te rezerve med motnjami na trgu ni uporabila. Komisija je od takrat predlagala spremembe, da bi okrepila prihodnjo vlogo krizne rezerve v prihodnosti. Od leta 2018 se lahko s programi razvoja podeželja podpira širši nabor instrumentov za obvladovanje tveganj za kmete, ki se srečujejo z upadom dohodka. Ta nabor vključuje tudi sektorske instrumente za stabilizacijo dohodka. Sodišče je do decembra 2020 odkrilo dva programa razvoja podeželja, v okviru katerih je bila predvidena podpora instrumentom za stabilizacijo dohodka, vendar se noben od teh instrumentov ni izvajal.

VIII V vrednotenjih, izvedenih po motnjah na trgu, je bilo nekaj splošnih zaključkov v zvezi z izrednimi ukrepi na ravni EU, Komisija pa je od takrat sprejela ukrepe za izboljšanje svojih postopkov kriznega upravljanja. Vendar ni ustrezno ocenila učinkov shem, ki so jih sprejele države članice.

IX Sodišče Komisiji izreka več priporočil za:

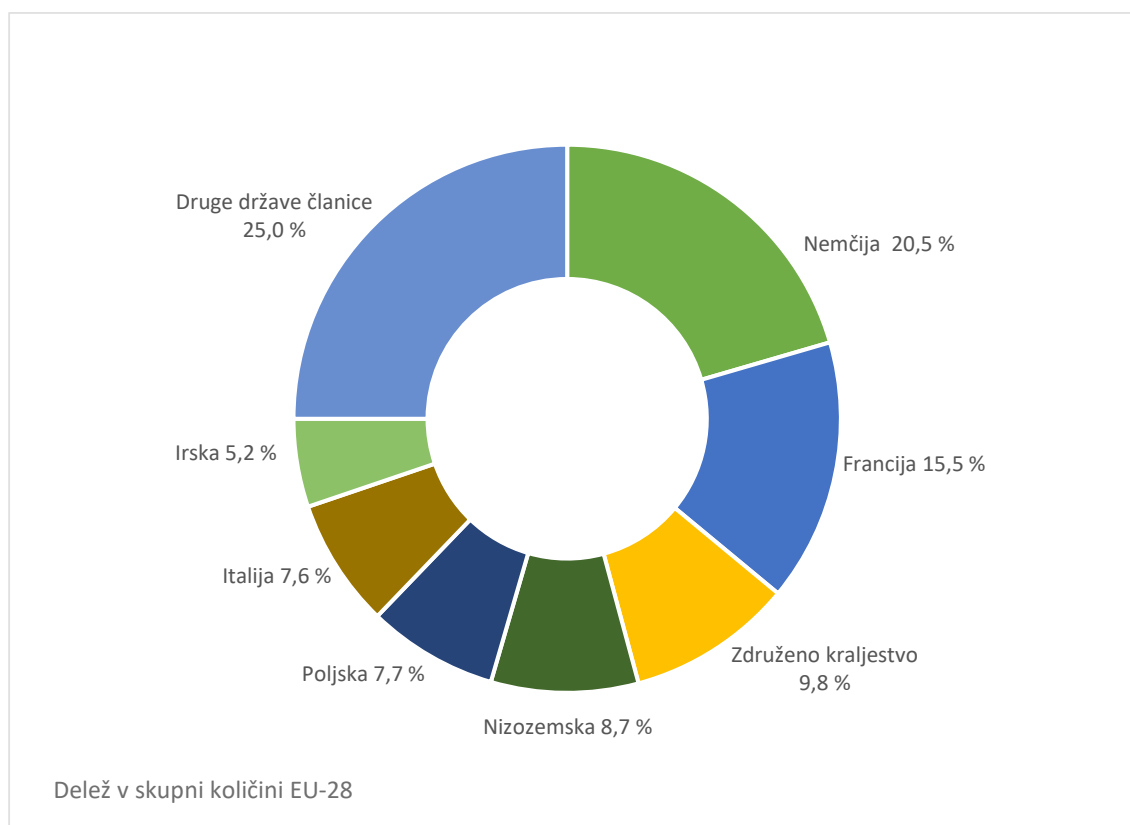
- (1) boljše odpravljanje tržnih neravnovesji,
- (2) boljšo pripravo proračuna in usmerjanje pomoči,
- (3) pripravljenost na prihodnje motnje na trgu.

Uvod

Sektor mleka EU

01 Sektor kravjega mleka je po vrednosti eden od dveh največjih kmetijskih sektorjev (59,3 milijarde EUR leta 2019) in pomeni 14 % kmetijske proizvodnje¹. Leta 2019 so bile v glavnih državah proizvajalkah mleka (v Nemčiji, Franciji, Združenem kraljestvu, na Nizozemskem, Poljskem, v Italiji in na Irskem) proizvedene približno tri četrtine mleka v EU (glej [slika 1](#)). Med letoma 1984 in 2015 je v EU veljal sistem mlečnih kvot, katerega namen je bil omejiti skupno proizvodnjo mleka v EU. Od leta 2009 so se skupne kvote držav članic postopoma povečevale, dokler 1. aprila 2015 sistem ni bil odpravljen.

Slika 1– Kravje mleko, zbrano v letu 2019

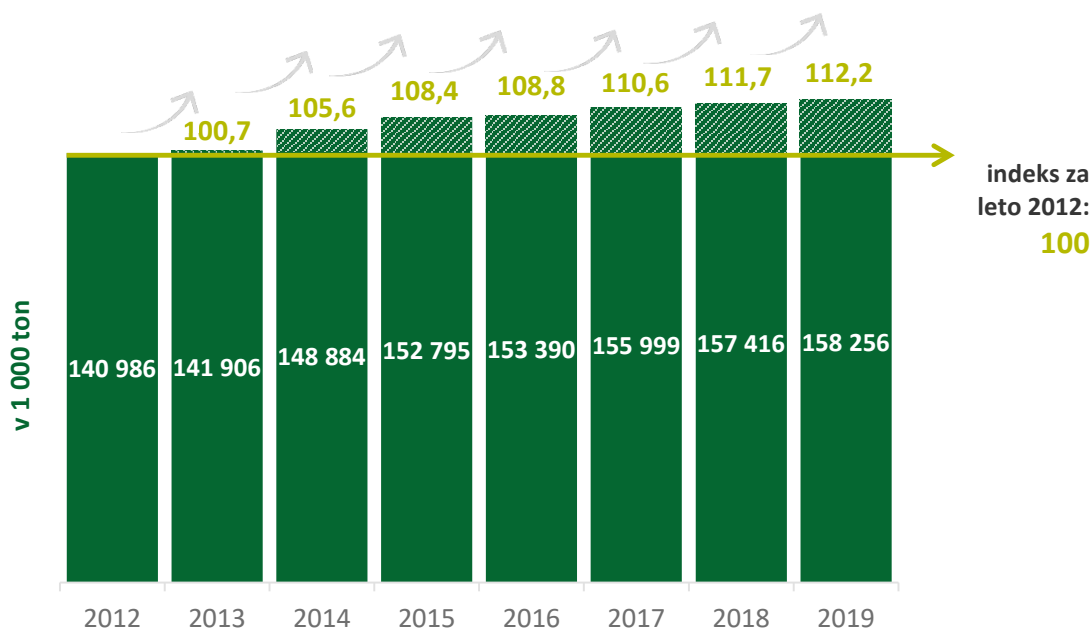


Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja – *Short-term outlook Autumn 2020, Cow milk deliveries (thousand tonnes)* – izračun Evropskega računskega sodišča

¹ Brskalnik po podatkih Eurostata – *Economic accounts for agriculture – values at basic prices* – posodobljeno 9. marca 2020.

02 Leta 2019 je skupna proizvodnja mleka v EU znašala približno 168 milijonov ton², od tega so proizvajalci mleka približno 95 %³ dobavili mlekarnam. Količina mleka, dobavljenega mlekarnam, se je v letih 2014 in 2015 hitro povečevala, nato se je rast upočasnila (glej [slika 2](#)).

Slika 2 – Dobava kravjega mleka mlekarnam



Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja – *Short-term outlook Autumn 2020* – izračun Evropskega računskega sodišča

03 Od leta 2013 do leta 2015 se je dobava mlekarnam povečala v vseh državah članicah razen v dveh. Med državami, ki so največje proizvajalke, je bilo povečanje večje od povprečja EU na Irskem, v Združenem kraljestvu, na Poljskem in Nizozemskem. Rast dobave se je v letu 2016 – z različno hitrostjo – nadaljevala v 15 državah članicah, v preostalih 13, vključno z Združenim kraljestvom in Francijo, pa se je zmanjšala (glej [tabela 1](#)).

² Evropska komisija, *EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030*, december 2019, str. 82, tabela 9.23 *EU milk market balance* v Prilogi.

³ Brskalnik po podatkih Eurostata – *Cows' milk collection and products obtained* – mesečni podatki – posodobljeno 31. marca 2020.

Tabela 1 – Spremembe dobav mleka med letoma 2013 in 2016

Država članica	Sprememba v % med letoma 2013 in 2015	Sprememba v % med letoma 2015 in 2016
Češka	25,6 %	−0,1 %
Irska	18,0 %	4,1 %
Luksemburg	15,9 %	8,9 %
Belgija	14,8 %	−2,7 %
Madžarska	12,6 %	0,7 %
Združeno kraljestvo	11,0 %	−4,3 %
Ciper	9,9 %	16,1 %
Latvija	9,8 %	0,8 %
Poljska	9,6 %	2,4 %
Nizozemska	9,2 %	7,4 %
Portugalska	8,9 %	−4,4 %
EU-28	7,7 %	0,4 %
Španija	7,6 %	1,1 %
Litva	7,4 %	−1,5 %
Slovenija	7,1 %	3,8 %
Francija	5,9 %	−2,7 %
Avstrija	5,8 %	−0,2 %
Nemčija	5,2 %	0,3 %
Danska	5,0 %	1,6 %
Finska	4,7 %	−0,2 %
Slovaška	4,6 %	−4,8 %
Italija	4,3 %	3,2 %
Romunija	4,2 %	3,6 %
Švedska	2,2 %	−2,4 %
Estonija	2,1 %	−0,8 %
Hrvaška	1,9 %	−4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grčija	−0,7 %	−0,2 %
Bolgarija	−4,4 %	7,3 %

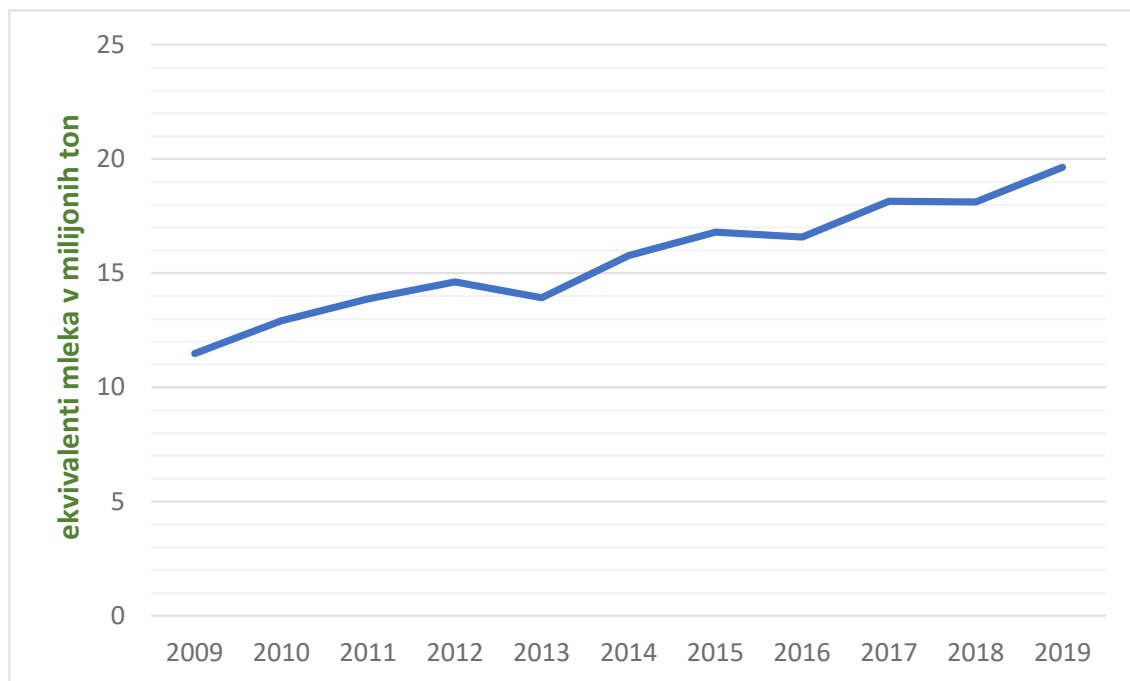
Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja – *Short-term outlook Autumn 2020* – izračun Evropskega računskega sodišča

04 V desetletju 2009–2019 je poraba mlečnih proizvodov (tj. mleka in proizvodov, pridobljenih iz mleka, kot so maslo, sir in mleko v prahu) v EU povprečno rasla za 0,8 % na leto, rast izvoza iz EU pa je zaradi hitro rastočega svetovnega povpraševanja znašala 5,5 % na leto (glej [slika 3](#)). Po tej rasti je EU leta 2019 izvažala približno 15 % svoje proizvodnje⁴. V obdobju 2016–2019 so bili trije največji svetovni izvozniki EU (27 %),

⁴ Izračun Komisije na podlagi razpoložljivih podatkov in ocen Eurostata. Z njimi povezane bilance stanja so objavljene v [kratkoročnih obetih](#) Komisije.

Nova Zelandija (25 %) in Združene države (14 %), mednarodna trgovina z mlečnimi proizvodi pa je pomenila približno 9 % svetovne proizvodnje⁵.

Slika 3 – Izvoz mlečnih proizvodov v obdobju 2009–2019



Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja – *EU agricultural outlook 2019-2030* in *Short-term outlook Autumn 2020* – izračun Evropskega računskega sodišča (ekvivalenti mleka, izračunani z uporabo koeficientov Komisije: 6,57 za maslo, 3,58 za sir, 7,57 za posneto mleko v prahu, 7,56 za polno mleko v prahu, 7,48 za sirotko in 0,85 za sveže mlečne proizvode)

Motnje na trgu mleka v obdobju 2014–2016

05 Zaradi dobrih vremenskih razmer v letu 2014 in visokih cen mleka v prejšnjih letih se je proizvodnja mleka v EU znatno povečala. Med letoma 2013 in 2015 se je dobava mleka mlekarnam povečala za približno 8 % ali približno 11 milijonov ton (glej [slika 2](#)), kar je bilo glede na trend domače porabe in obseg izvoza znatno povečanje (glej odstavke [04](#) in [slika 3](#)). Odprava mlečnih kvot EU je bila napovedana za leto 2015 in nekateri proizvajalci so tako kot v prejšnjih letih za njihovo prekoračitev plačali globo.

⁵ Izračunano na podlagi količin ekvivalentov mleka, o katerih je Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo poročala v poročilu *Food Outlook* – november 2020 – tabela 19 v Dodatku.

06 Maja 2014 je bilo povpraševanje po izvozu mlečnih proizvodov iz EU še naprej veliko⁶. Ruska federacija je avgusta 2014 v odziv na sankcije EU zaradi Ukrajine prepovedala uvoz mlečnih proizvodov iz EU, rast izvoza na Kitajsko pa se je upočasnila. Do takrat je bila Rusija največji izvozni trg mlečnih proizvodov iz EU (zlasti sira), saj je vrednost tja izvoženih proizvodov leta 2013 znašala 14 % skupnega izvoza⁷, poleg tega pa je bilo v Rusiji porabljenega 1,6 % vsega mleka, proizvedenega v EU⁸. Leta 2013 je vrednost izvoza mlečnih proizvodov iz EU na Kitajsko znašala 7 %, pri čemer so Kitajci v glavnem kupovali posneto mleko v prahu in sirotko v prahu.

07 Komisija je v enem od svojih poročil⁹ navedla, da je „[s]ektor mleka [...] po izredno visokih cenah mleka in mlečnih izdelkov, ki so bile najvišje ob koncu leta 2013 in v začetku leta 2014, vstopil v obdobje svetovnega neravnovesja povpraševanja in ponudbe, ki je bilo prisotno na trgu vse leto 2015 in v prvi polovici leta 2016.“

08 Cene mleka na letni in medletni ravni običajno nihajo. Cene se pozimi (ko je proizvodnja mleka najnižja) povišajo, spomladi, ko se proizvodnja poveča, pa znižajo. Dvanajstmesečno drseče povprečje cen mleka je zato boljši pokazatelj nihanja kot mesečne cene (glej [sliko 4](#)). Od širitve EU leta 2004 je letno drseče povprečje cen mleka, dobavljenega mlekarjam v EU, v glavnem znašalo 28 do 35 centov/kg. Od sredine leta 2013 do leta 2016 je povprečna mesečna cena sprva ta razpon presegla, nato pa se je – za kratek čas – znižala na približno 26 centov.

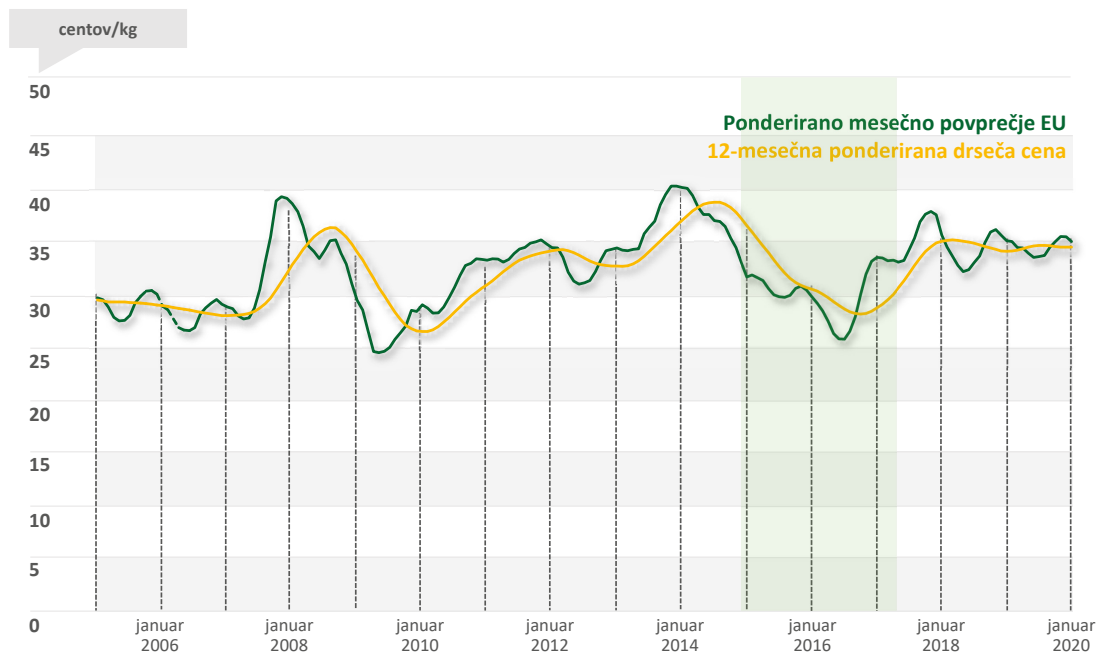
⁶ Glej [poročilo gospodarskega odbora opazovalnice za trg mleka](#) z dne 27. maja 2014.

⁷ Izračunano na podlagi podatkov o trgovini EU iz podatkovne zbirke Komisije [Access2Markets](#) (oznake harmoniziranega sistema 0401 do 0406).

⁸ Na podlagi študije oz. vrednotenja, ki sta ga za Komisijo pripravila inštitut Wageningen Economic Research in podjetje Ecorys, [Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector \(05.087713\) Final report](#), avgust 2019, str. 37.

⁹ Poročilo Komisije [o razvoju razmer na trgu mleka in mlečnih izdelkov ter učinku določb svežnja ukrepov za mleko](#); COM(2016) 0724 final.

Slika 4 – Cene surovega mleka v EU v obdobju 2005–2020



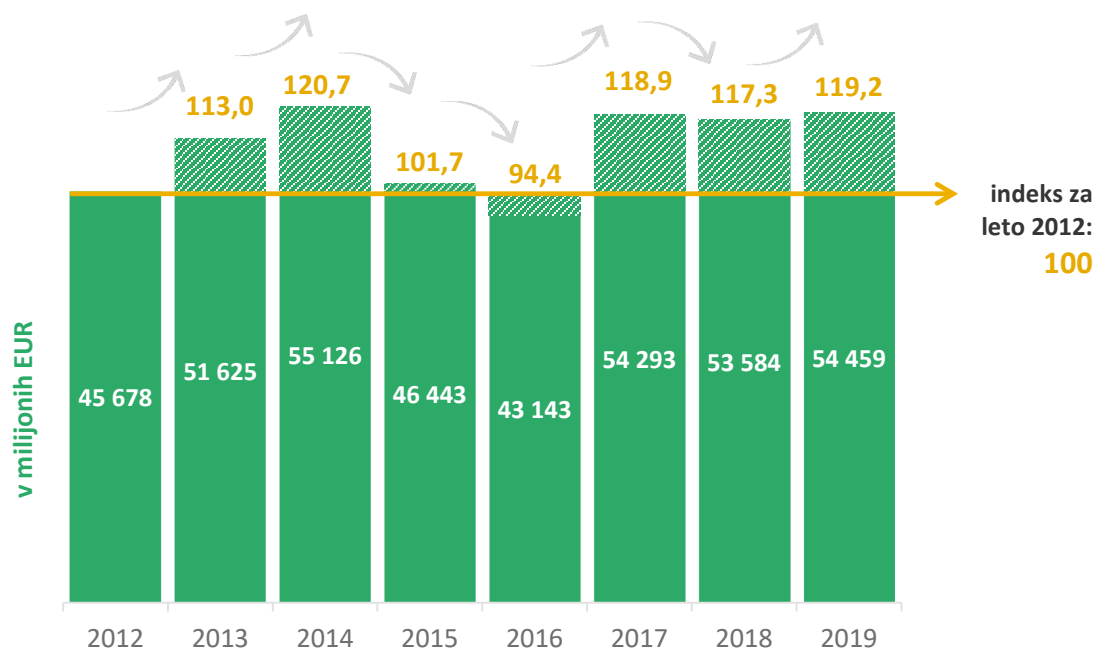
Vir: podatki, ki so jih v skladu s členom 12(a) Uredbe (EU) 2017/1185 – točko 4(a) Priloge II – sporočile države članice: zneski, ponderirani s količinami, dobavljenimi mlekarbam; izredna podpora, zajeta v tej reviziji, je bila na voljo v obdobju, označenem z zeleno (glej Prilogo)

09 Cene in nihanja so se med državami članicami zelo razlikovali. Junija 2016 je bil razkorak med cenami največji: 38,1 c/kg med Litvo (16,9 c/kg) in Ciprom (55,0 c/kg). V sedmih državah članicah je bila cena nižja od 22,5 c/kg, v štirih pa višja od 36,5 c/kg¹⁰.

10 Letni promet od proizvodnje mleka se je med letoma 2012 in 2014 povečeval, med letoma 2014 in 2016 pa zmanjševal (glej [sliko 5](#)). Povprečni promet v letih 2013 in 2014 je znašal 53,4 milijarde EUR, v letih 2015 in 2016 pa 44,8 milijarde EUR – nekoliko manj od prometa v letu 2012.

¹⁰ Za več informacij glej [portal Komisije za agroživilske podatke](#).

Slika 5 – Vrednost dobave mleka



Vir: GD Eurostat za mesečno dobavo kravjega mleka (apro_mk_colm) – opazovalnica za trg mleka za pretekle cene surovega mleka v EU – izračun Evropskega računskega sodišča

11 Mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev je glavni statistični instrument Komisije za spremljanje prihodkov in poslovnih dejavnosti komercialnih kmetijskih gospodarstev. Vključuje več kazalnikov dohodka¹¹, kot sta neto dodana vrednost kmetije (FNVA) na letno delovno enoto (AWU) in neto dohodek kmetije. Oba kazalnika sta se v obdobju 2015–2016 v primerjavi z obdobjem 2012–2013 zmanjšala za specializirane proizvajalce mleka v EU, prvi za približno 7 % in drugi za okoli 16 %.

12 Dinamika med državami članicami se je zelo razlikovala. Na primer, glede na primerjavo obdobj 2012–2013 in 2015–2016 se je kazalnik FNVA/AWU v 14 od 25 držav članic, za katere so na voljo podatki, zmanjšal, v preostalih 11 pa povečal. Skupni razpon je znašal od 35-odstotnega zmanjšanja na Nizozemskem do 110-odstotnega povečanja na Slovaškem.

¹¹ Za več informacij o merjenju dohodkov kmetij, ki ga izvaja Komisija, glej Posebno poročilo Sodišča št. 1/2016: [Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in temelji na zanesljivih podatkih?](#)

Mehanizmi, ki so na voljo za obvladovanje nihanja cen

13 Nihanja cen vplivajo na prihodke proizvajalcev. V okviru skupne kmetijske politike (v nadaljnjem besedilu: SKP) so na voljo mehanizmi za ublažitev tega tveganja: neposredna plačila, varnostna mreža in izredni ukrepi.

Z neposrednimi plačili se stabilizirajo dohodki kmetij

14 Proizvajalci mleka imajo dva glavna vira prihodkov: prejemke od prodaje mleka in neposredna plačila iz proračuna EU. Večina neposrednih plačil iz proračuna EU temelji na številu obdelanih hektarjev in ne na proizvodnji. Nihanja količine proizvedenega mleka ali cen, ki jo plačajo mlekarne, ne vplivajo na znesek neposredne pomoči, izplačane kmetom.

15 V 19 državah članicah lahko proizvajalci mleka poleg neposrednih plačil na hektar prejmejo tudi ločeno neposredno plačilo, ki je povezano s proizvodnjo in se imenuje prostovoljna vezana podpora (glej [okvir 1](#)). Poleg tega lahko izkoristijo ukrepe za razvoj podeželja, kot je podpora kmetom na območjih z naravnimi omejitvami proizvodnje, in subvencije za različne vrste naložb.

Okvir 1

Prostovoljna vezana podpora v sektorju mleka

Države članice lahko prostovoljno vezano podporo odobrijo več sektorjem in področjem proizvodnje, ki so navedeni v členu 52(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013, kadar so specifične vrste kmetovanja ali sektorji posebnega gospodarskega, družbenega ali okoljskega pomena v težavah. Po navedbah Komisije:

- so leta 2015 rejci skoraj polovice molznega goveda v EU izkoristili prostovoljno vezano podporo,
- je bil leta 2015 sektor mleka drugi največji prejemnik prostovoljne vezane podpore (19,5 % celotne prostovoljne vezane podpore ali 794 milijonov EUR je bilo dodeljenih v 19 državah članicah).

16 Kot je Sodišče že ugotovilo¹², neposredna plačila zmanjšujejo učinek nihanja cen in proizvodnje. Kadar se uporabljajo skupaj z drugimi subvencijami SKP, zlasti plačili za razvoj podeželja za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami, pomenijo znatno zaščito pred nihanji dohodka.

Varnostna mreža za sektor mleka

17 Z Uredbo (EU) št. 1308/2013 (uredbo o skupni ureditvi trgov oz. uredbo SUT) so zagotovljena dodatna orodja za stabilizacijo kmetijskih trgov in odpravljanje motenj na trgu.

18 Za mlečne proizvode se lahko uvedejo tržni intervencijski ukrepi, splošno znani kot „varnostna mreža”. Njihov cilj je odpraviti tržna neravnovesja in podpreti cene z začasnim umikom presežkov mlečnih proizvodov s trga, zlasti v mesecih, ko je proizvodnja najvišja. Mleko vsebuje vodo, laktozo, maščobe in beljakovine. Pri ločevanju maščob od beljakovin nastane maslo in posneto mleko. Varnostno mrežo sestavljata javna intervencija na trgu za nakup masla in posnetega mleka v prahu ter javna pomoč za zasebno skladiščenje masla, posnetega mleka v prahu in nekaterih vrst sira¹³.

19 V skladu z uredbo SUT količine in cene v okviru javne intervencije določi Svet¹⁴. Svet je leta 2013 sklenil¹⁵, da lahko države članice vsako leto med 1. marcem in 30. septembrom po fiksni ceni 169,80 EUR/100 kg odkupijo do 109 000 ton posnetega mleka v prahu. Ta cena je enaka po vsej EU, zaradi česar je javna intervencija bolj zanimiva v regijah z najnižjimi cenami mleka.

¹² Posebno poročilo Sodišča št. 23/2019 – [Stabilizacija dohodkov kmetov: celovit sklop orodij, toda treba je obravnavati to, da so se instrumenti malo uporabljali in da so bila izplačana prekomerna nadomestila](#).

¹³ Člen 17 uredbe SUT.

¹⁴ Člena 14 in 15 uredbe SUT

¹⁵ Člena 2 in 3 Uredbe Sveta (EU) št. 1370/2013 z dne 16. decembra 2013 o opredelitvi ukrepov za določitev nekaterih pomoči in nadomestil v zvezi s skupno ureditvijo trgov za kmetijske proizvode.

20 V obdobju 2014–2016 je Komisija na podlagi člena 219 uredbe SUT obdobje javne intervencije podaljšala na celo leto. Poleg tega je Svet zgornjo mejo količin posnetega mleka v prahu, ki se lahko kupijo po fiksni ceni, za leto 2016 dvignil na 350 000 ton. Te količine so ustrezale vsebnosti beljakovin v približno 3,8 milijona ton mleka, tj. 2,5 % proizvodnje mleka v EU. Komisija je leta 2015 uvedla dodatne ukrepe za spodbujanje izvajalcev k skladiščenju večjih količin posnetega mleka v prahu, in sicer je zagotovila višjo podporo za zasebno skladiščenje za daljše obdobje do enega leta.

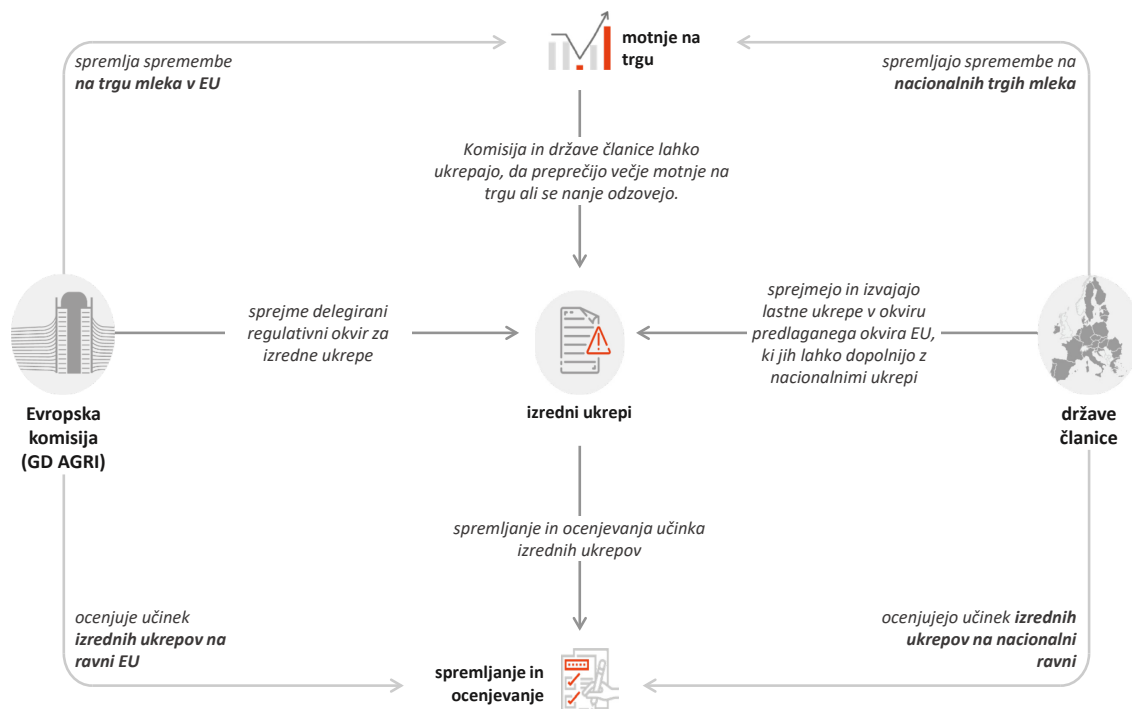
21 Ker je bila tržna cena masla od leta 2009 višja od odkupne cene, določene za intervencijo v okviru varnostne mreže, v obdobju 2014–2016 javne intervencije ni bilo. Tržna cena za posneto mleko v prahu je v drugi polovici leta 2015 – prvič po letu 2009 – padla pod odkupno ceno, leta 2016 pa je bilo v 14 državah članicah s trga umaknjenih 336 000 ton posnetega mleka v prahu.

22 Komisija je med majem 2018 in februarjem 2019, ko se je cena mleka spet zvišala, prodala več kot 90 % javnih zalog posnetega mleka v prahu. Med letoma 2015 in 2019 so skupni neto stroški javne intervencije za posneto mleko v prahu v proračunu EU znašali 136,9 milijona EUR. EU je v istem obdobju porabila tudi 39,3 milijona EUR za pomoč zasebnemu skladiščenju masla, posnetega mleka v prahu in sira.

Izredni ukrepi

23 Komisija lahko v skladu s členom 219 uredbe SUT sprejme izredne ukrepe proti nevarnostim motenj na trgu. To lahko stori z delegiranimi akti, ki jih sprejme po posvetovanju s strokovnimi skupinami predstavnikov iz vsake države članice. Na [sliki 6](#) so prikazane različne vloge in odgovornosti Komisije in držav članic v postopku izrednih ukrepov.

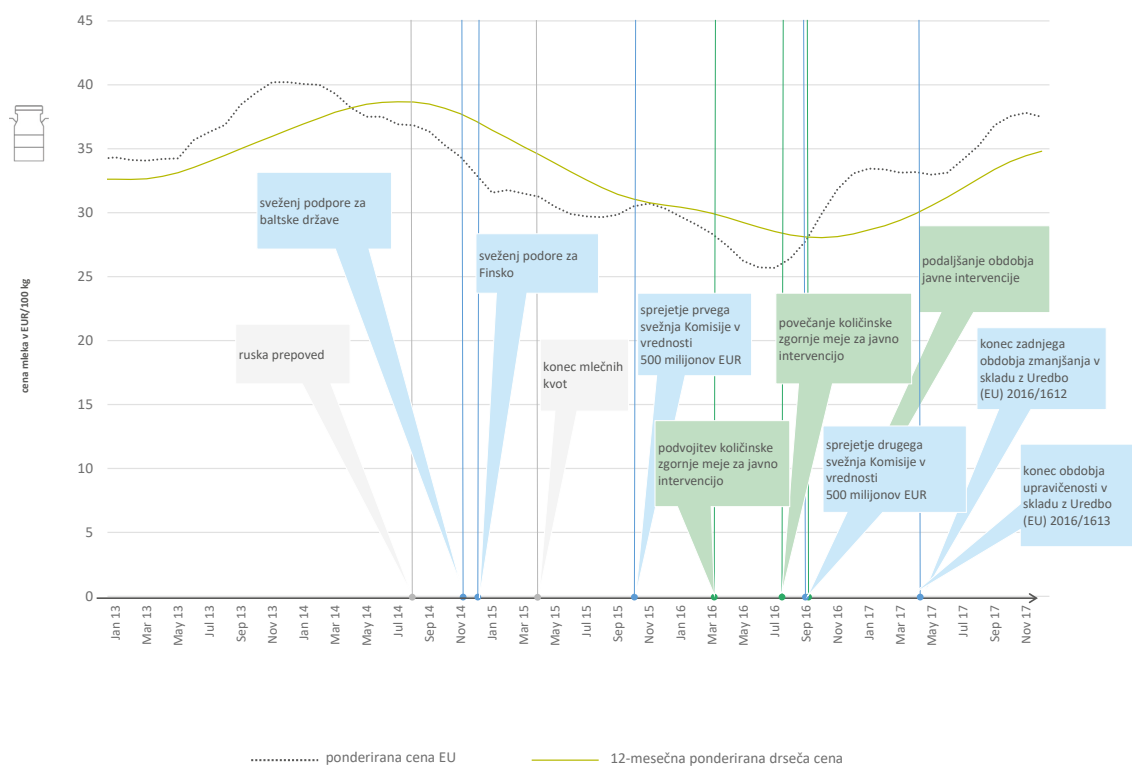
Slika 6 – Izredni ukrepi: vloge Evropske komisije in držav članic



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zadevnih uredb EU

24 Na [sliki 7](#) je prikazan poenostavljen časovni razpored izrednih ukrepov, ki jih je Komisija sprejela v obdobju 2014–2016. Komisija je namreč v skladu s členom 228 uredbe SUT sprejela pet delegiranih uredb (glej [Prilogo](#)), s katerimi je zagotavljala podporo za proizvajalce mleka in druge živinorejske sektorje.

Slika 7 – Izredni ukrepi v obdobju 2014–2016



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Obseg revizije in revizijski pristop

25 Cilj te revizije je bil ugotoviti, kako dobro so Evropska komisija in zadevni organi v državah članicah v obdobju 2014–2016 upravljali odziv na motnje na trgu mleka. Sodišče je zlasti preučilo, kako se je Komisija odzvala na motnje na trgu, kako je ocenila potrebo po izrednih ukrepih in kako jih je usmerjala, osredotočilo pa se je tudi na izvajanje teh ukrepov v državah članicah. Poleg tega je preučilo, ali so Komisija in države članice ocenile izide izredne podpore in prišle do zaključkov, potrebnih za pripravo na prihodnje motnje na trgu mleka.

26 Sodišče je leta 2019 poročalo o uporabi izrednih ukrepov za stabilizacijo dohodkov kmetov v sektorjih sadja in zelenjave¹⁶, to poročilo pa je osredotočeno na proizvajalce mleka v EU. V obseg revizije so zajeti izredni podporni ukrepi, ki so bili uvedeni z delegiranimi uredbami, navedenimi v *Prilogi*. Sodišče je preučilo tudi ukrepe v okviru varnostne mreže, s katerimi so se dopolnjevali izredni ukrepi.

27 Po izbruhu COVID-19 je Komisija 30. aprila 2020 sprejela uredbo o tem, kako naj organizacije proizvajalcev načrtujejo proizvodnjo mleka, in o pomoči za zasebno skladiščenje posnetega mleka v prahu, masla in nekaterih sirov. Sodišče pri svojem revizijskem delu sicer ni obravnavalo ravnanja Komisije v zvezi s posledicami pandemije COVID-19 za trge mleka, je pa preučilo to, kako se je Komisija odzvala na eno od prejšnjih kriz in kaj se lahko iz nje nauči.

28 Sodišče je revizijsko delo opravilo med julijem 2019 in decembrom 2020 na podlagi revizijskih meril, ki jih je določilo ob upoštevanju strateških dokumentov EU, zakonodaje, razprav o zakonodaji, študij in drugega objavljenega gradiva.

29 Sodišče je opravilo razgovore z uradniki Komisije in pregledalo njeno dokumentacijo, da bi analiziralo, kako je institucija ocenila potrebo po izrednih ukrepih, te ukrepe zasnovala, spremljala njihovo izvajanje in ovrednotila njihove učinke. Upoštevalo je delo Službe Komisije za notranjo revizijo, ki je pred tem preučila postopke kriznega upravljanja Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI).

¹⁶ Posebno poročilo Sodišča št. 23/2019 – [Stabilizacija dohodkov kmetov: celovit sklop orodij, toda treba je obravnavati to, da so se instrumenti malo uporabljali in da so bila izplačana prekomerna nadomestila](#).

30 Poleg tega je obiskalo zadevne organe na Irskem, v Franciji, Italiji in na Finskem, kjer je:

- z analizo dokumentov in podatkov zbralo revizijske dokaze,
- opravilo razgovore s predstavniki organov, odgovornih za oblikovanje in izvajanje izrednih ukrepov,
- pregledalo dokazila za 120 naključno izbranih plačil in obiskalo 12 kmetov.

Poleg teh obiskov je Sodišče pregledalo izvajanje izrednih ukrepov v Nemčiji, pri čemer je upoštevalo tudi delo, ki sta ga v zvezi s tem opravili dve nemški instituciji¹⁷. Teh pet držav članic je izbralo na podlagi zneskov izredne podpore, ki so jih prejele, vrste izvedenih ukrepov in specifičnih značilnosti njihovih sektorjev mleka – kot so izpostavljenost ruskemu trgu ali nihanja v skupni dobavi mleka.

31 Sodišče je pripravilo tudi anketo, ki jo je poslalo:

- zadevnim nacionalnim organom v 16 državah članicah¹⁸, ki so skupaj prejele več kot 80 % sredstev EU za izredne ukrepe, do katerih so bili upravičeni proizvajalci mleka. Na anketo so odgovorili vsi,
- 56 najpomembnejšim panožnim organom v sektorju mleka. Na anketo jih je odgovorilo 44,6 %.

Ugotovitve Sodišča temeljijo na analizi teh odgovorov in drugih virih dokazov.

¹⁷ Bundesrechnungshof in Johann Heinrich von Thünen-Institut.

¹⁸ Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Španija, Francija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Romunija in Finska.

Opažanja

Komisija se je na rusko prepoved odzvala hitro, vendar je trajalo dlje, da je odpravila s prepovedjo povezana tržna neravnovesja

32 Sodišče je že poročalo¹⁹, da je [k]oncept motenj na trgu [...] precej splošen in [da] v zakonodaji EU ni dodatno razvit” ter da zaradi tega „obstaja velika diskrecijska pravica pri tem, v katerih primerih se odločati o uporabi izrednih ukrepov”. S to revizijo je ocenilo, ali je Komisija pravočasno ugotovila motnje na trgu in predlagala ustrezne izredne ukrepe.

Komisija se je na rusko prepoved odzvala hitro

33 Opazovalnica za trg mleka, ki je bila ustanovljena aprila 2014 in jo sestavljajo uslužbenci Komisije in tržni strokovnjaki iz sektorskih organizacij, je zadolžena za analiziranje in razširjanje podatkov o trgu mleka. V poročilu z dne 24. septembra 2014 je njen gospodarski odbor navedel, da so bile cene, potem ko so dosegle visoko raven, pod pritiskom zaradi težav trga, da v regijah, v katerih se proizvede največ mleka na svetu, absorbira povečano proizvodnjo, kar je ruska prepoved uvoza le še poslabšala. Če proizvodnja ne bi bila upočasnjena, bi se ta negativen trend lahko nadaljeval. Odbor je na motnje na trgu mleka opozoril tudi v štirih poročilih iz prve polovice leta 2016. 23. februarja 2016 je na primer navedel, da se je stanje zaradi sprememb na področju stroškov in svetovnega povpraševanja sicer nekoliko izboljšalo, vendar pa so odkupne cene mleka na pragu kmetije in mlečni proizvodi zaradi vse slabšega tržnega ravnovesja v EU še vedno pod pritiskom. Še vedno bi bilo treba izboljšati razmerje med ponudbo in povpraševanjem.

34 Komisija je leta 2014 na podlagi podatkov opazovalnice za trg mleka ocenila učinek ruske prepovedi²⁰ na trg mleka v EU, zlasti v smislu izgubljenega izvoza masla, sira in sirotke v prahu. Pred krizo je Finska v Rusijo izvozila približno četrtnino svoje mlečne proizvodnje, tri baltske države pa več kot 15 %. Te štiri države članice so leta 2013 sicer pomenile le 3,6 % dobav mleka v EU, vendar pa približno tretjino izvoza EU v Rusijo. Komisija je leta 2014 izdala prvi sveženj izredne finančne podpore za

¹⁹ Odstavek 63 Posebnega poročila Sodišča št. 23/2019.

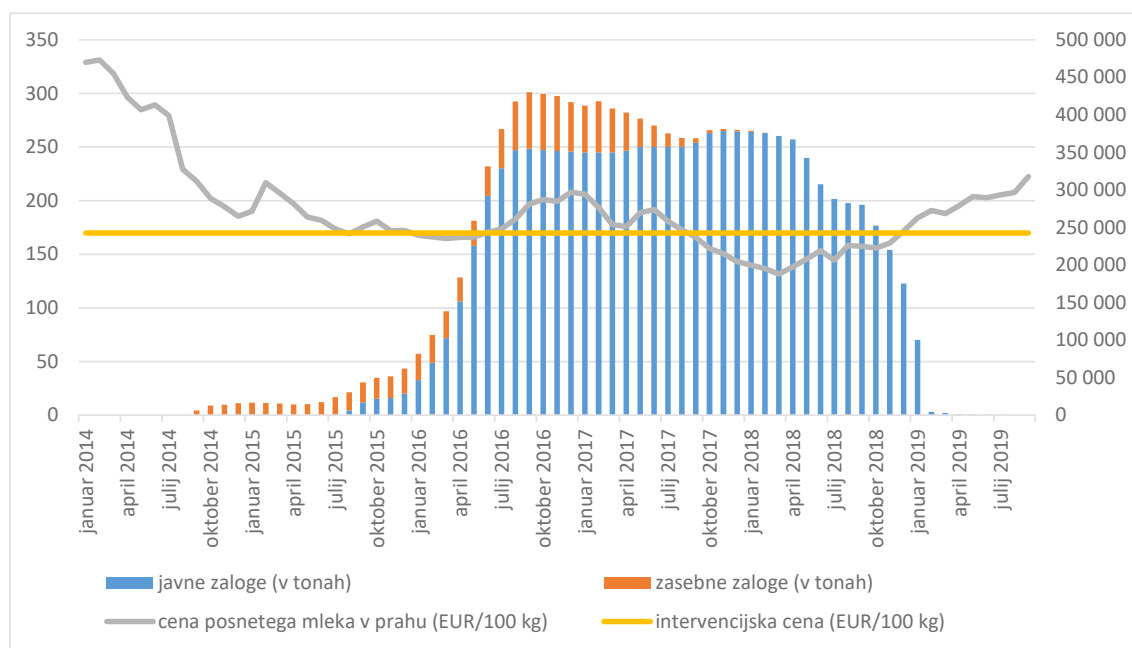
²⁰ Informacije o ruski prepovedi so na voljo na spletišču Komisije.

proizvajalce mleka v baltskih državah in na Finskem, pri čemer je upoštevala zadevne količine proizvedenega mleka in obseg znižanja cen mleka.

V obdobju okrevanja je bil na trgu presežek javnih zalog posnetega mleka v prahu

35 Komisija je septembra 2014, kmalu po ruski prepovedi uvoza, zagotovila podporo zasebnim izvajalcem za skladiščenje posnetega mleka v prahu. Ta ukrep ni imel jasnega učinka na cene posnetega mleka v prahu, ki so se do sredine leta 2016 še naprej zniževale. Javna intervencija se je izvajala od julija 2015 do septembra 2016, ko je tržna cena dosegla intervencijsko ceno. Cene posnetega mleka v prahu so ostale nizke, dokler v začetku leta 2019 niso bile prodane skoraj vse intervencijske zaloge (glej [sliko 8](#)). Komisija je v oceni ukrepa, ki jo je opravila aprila 2019, prišla do zaključka, da se je zaradi velikih količin, odkupljenih v okviru javne intervencije, padanje cen sicer ublažilo, vendar pa so te zaloge pritiskale na tržno ravnovesje posnetega mleka v prahu in prispevale k temu, da do ponovnega dviga cen ni prišlo hitreje.

Slika 8 – Gibanje javnih in zasebnih zalog ter cene posnetega mleka v prahu



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov opazovalnice za trg mleka

Ukrep v podporo prostovoljnemu zmanjšanju proizvodnje je začel veljati, ko se je proizvodnja začela zmanjševati

36 Komisija je septembra 2015 sprejela Uredbo (EU) 2015/1853 o začasni izredni pomoči kmetom v živilno-rejskih sektorjih EU. Podpora v okviru uredbe ni bila pogojena z zmanjšanjem ali zamrznitvijo količin proizvedenega mleka. Komisija je aprila 2016 sprejela pravila²¹, ki so organizacijam proizvajalcev in zadrugam omogočala sklepanje prostovoljnih skupnih sporazumov in sprejemanje skupnih odločitev o načrtovanju proizvodnje mleka na začasni osnovi, vendar slednje te možnosti niso izkoristile. Po mnenju Komisije je bilo to verjetno posledica tega, da v zvezi s tem ni bilo na voljo finančnih sredstev, in tega, da bi kakršno koli zmanjšanje proizvodnje koristilo tudi kmetom, ki se ne bi zavezali k zmanjšanju proizvodnje (t. i. pridobivanje nezaslužanih koristi).

37 Uredba (EU) 2016/1612 o zagotavljanju podpore za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje in Uredba (EU) 2016/1613, ki je kot dejavnost, upravičeno do izredne podpore, vključevala tudi prostovoljna zmanjšanja, temeljita na napovedi Komisije iz julija 2016. Glede na zadnje informacije, ki so bile Komisiji takrat na voljo, so se maja 2016 cene na mesečni ravni bistveno znižale – za 4,0 % na 26,2 c/kg (tj. 14 % znižanje glede na maj 2015) – po ocenah držav članic pa so se cene znižale tudi junija 2016. Iz zadnjih razpoložljivih podatkov iz aprila 2016 izhaja, da se je rast dobave upočasnjevala, Komisija pa je napovedala, da se bo dobava v drugi polovici leta 2016 zmanjšala²². Komisija je zgoraj omenjeni uredbi sprejela septembra 2016.

38 Da bi se količine, dobavljene mlekarjam, v trimesečnem obdobju zmanjšanja znižale za približno 1,1 milijona ton, je bilo v Uredbi (EU) 2016/1612 določeno, da pomoč znaša 14 EUR/100 kg mleka, skupni proračun pa 150 milijonov EUR. Komisija ni ocenila, koliko ali kako hitro bi to znižanje vplivalo na cene.

39 Iz [tabele 2](#) je razvidno, da je zmanjšanje dobave, ki je bilo podprto z Uredbo (EU) 2016/1612, pomenilo 1,69 % količine mleka, dobavljenega mlekarjam v EU v referenčnem obdobju od oktobra 2015 do januarja 2016. To je znašalo 833 551 ton ali 75 % tega, kar je Komisija pričakovala. Komisija ni pridobila podatkov o količini mleka, umaknjene s trga v okviru shem držav članic, ki so se izvajale na podlagi Uredbe (EU) 2016/1613. Sodišče je ugotovilo, da je bilo od 390 milijonov EUR sredstev EU, ki so bila

²¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/558 in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/559.

²² [Poročilo o sestanku ekonomskega odbora opazovalnice za trg mleka](#) z 28. junija 2016, zlasti str. 68.

za sektor mleka porabljeni v skladu z obema uredbama, za te podporne ukrepe porabljenih 200 do 250 milijonov EUR.

Tabela 2 – Zmanjšanje dobave mleka (Uredba (EU) 2016/1612)

Kazalnik	EU	Nemčija	Irska	Francija	Italija	Finska
Dobava mleka 10/2015–1/2016 (v tonah)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Zmanjšanje dobave, podprto z Uredbo (EU) 2016/1612 (v tonah)	834	232	50	153	17	11
Delež (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

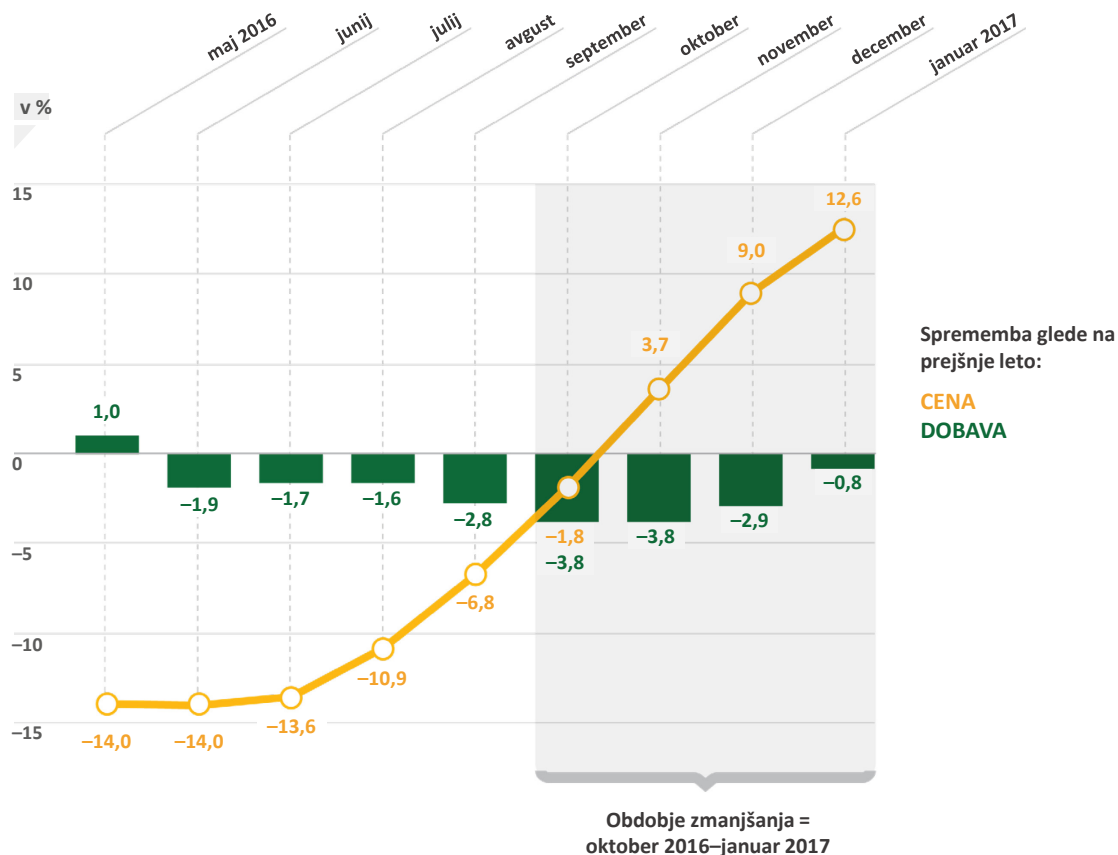
(*) Razlike zaradi zaokroževanja.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

40 Obdobje zmanjšanja v okviru prostovoljne sheme zmanjšanja proizvodnje (od oktobra 2016 do januarja 2017) se je začelo po tem, ko je cena mleka avgusta 2016 začela ponovno rasti. Dejansko se je proizvodnja mleka zaradi zgodovinsko nizkih cen zmanjševala že od junija 2016 (glej [slika 9](#)). Med junijem in septembrom 2016 se je količina dobavljenega mleka v primerjavi z istimi meseci prejšnjega leta zmanjšala za približno 1 milijon ton, kar presega zmanjšanja, podprta v okviru ukrepa za prostovoljno zmanjšanje. Zato bi nekateri proizvajalci, ki so prejeli podporo, zelo verjetno tudi sicer zmanjšali proizvodnjo. Inštitut Thünen je pri preučitvi tega, kako se je Uredba (EU) 2016/1613 o izredni podpori uporabljala za nemške proizvajalce, prišel do podobnih zaključkov²³, saj je ugotovil, da so ti svojo proizvodnjo mleka zmanjšali že pred začetkom veljavnosti ukrepov pomoči.

²³ Andrea Rothe in Sascha A. Weber, [Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe](#) (vrednotenje izvajanja ukrepa za zmanjšanje količine mleka in posebne sheme pomoči za sektor mleka v Nemčiji), Thünen Working Paper 88.

Slika 9 – Gibanje dobavljenih količin in cen v obdobju zmanjšanja



Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Eurostata (APRO_MK_COLM)

41 Francoski organi so navedli, da bi bili veseli, če bi bila podpora za prostovoljno zmanjšanje zagotovljena hitreje, in sicer takoj, ko so bili uvedeni prvi izredni ukrepi²⁴. Nemški organi so v odgovoru na anketo Sodišča navedli, da so nekateri proizvajalci mleka kljub padajočim cenam proizvodnjo povečali, da bi pokrili fiksne stroške, kar je pritisk na ponudbo le še povečalo. Na splošno se je proizvodnja mleka v Nemčiji povečevala do junija 2016. Glede na to so Nemci menili, da bi ukrepi za prostovoljno zmanjšanje lahko bili uspešnejši, če bi se začeli izvajati prej. V Nemčiji je iz sheme še pred vložitvijo zahtevka za plačilo izstopilo 20 % kmetov.

²⁴ Glej tudi študijo za podporo vrednotenja, ki jo je za Komisijo izvedel EEIG Agrosynergie, z naslovom *Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective „viable food production*, avgust 2018, oddelek 8.5 *Timeliness of the Commission’s response to market crises*, str. 147.

42 Komisija je v notranji oceni ukrepov za obvladovanje kriz na kmetijskih trgih, ki jo je opravila leta 2019, sicer ugotovila, da zaradi časa uvedbe ukrepa ni mogoče ugotoviti, ali je vplival na zmanjšanje proizvodnje, ki se je začela zmanjševati že pred njegovo uvedbo. Vendar pa je bila v okviru sheme podpora zagotovljena samo kmetom, ki so prispevali k zmanjšanju proizvodnje, ki je pozitivno vplivalo na ponoven dvig cen. Komisija je zmanjšanje proizvodnje opredelila kot enega od mnogih dejavnikov, ki so v drugi polovici leta 2016 vplivali na ponovno rast cen (glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

Več dejavnikov ponovnega dviga cen

GD AGRI je konec leta 2016 v svojem letnem dokumentu o srednjeročnih napovedih²⁵ opredelil različne zunanje in notranje dejavnike za ponoven dvig cen:

- močan upad proizvodnje mleka v Argentini, Urugvaju in Avstraliji zaradi neugodnih vremenskih razmer,
- naraščajoče svetovno povpraševanje po uvozu sira in masla, zlasti v korist EU (povečanje uvoza na Kitajskem, v ZDA, na Filipinih, v Mehiki),
- javna intervencija v okviru varnostne mreže za umik približno ene tretjine letne proizvodnje posnetega mleka v prahu v EU s trga,
- naraščajoča domača poraba sira in masla v EU, s katero se je več kot izravnal upad prodaje tekočega mleka,
- mesečna proizvodnja mleka v EU, ki je bila od junija 2016 pod ravno iz prejšnjega leta, pri čemer je bilo mogoče pričakovati dodatno zmanjšanje, zlasti zaradi shem podpore, sprejetih septembra 2016.

Z vezano podporo se zmanjšujejo spodbude za prilagoditev proizvodnje med motnjami na trgu

43 Prostovoljna vezana podpora proizvajalcem mleka (glej odstavek [15](#)) je odvisna od velikosti njihovih čred in se izplačuje na glavo živine. Za zmanjšanje ponudbe mleka z namenom prilagoditve novim tržnim razmeram – tudi v okviru ukrepov za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje – so morali nekateri kmetje zmanjšati svojo čredo. Komisija je septembra 2016 sprejela odstopanje²⁶ za leto zahtevka 2017, na

²⁵ Evropska komisija, *EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*, december 2016, str. 32.

²⁶ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1616.

podlagi katerega so države članice vezano podpora proizvajalcem mleka lahko izplačale glede na velikost njihove črede v letu 2016, tudi če se je ta medtem zmanjšala. Na podlagi uredb (EU) 2017/2393 in 2020/2220 je Komisija podobne določbe lahko sprejela tudi za leta zahtevka 2018–2022²⁷. S temi določbami so bile obravnavane praktične posledice nedoslednosti politike od leta 2017, vendar so se v obdobju motenj na trgu mleka zaradi vezane podpore spodbude za kmete, da z zmanjšanjem velikosti svojih čred prilagodijo proizvodnjo, zmanjšale.

Komisija je pripravila le splošno oceno učinka motenj na trgu, usmerjanje podpore pa je prepustila nacionalnim organom

44 Komisija je v obdobju 2014–2016 uvedla začasne izredne ukrepe za podporo kmetom v sektorju mleka. Ti ukrepi niso bili namenjeni kritju celotne izgube, ki so jo kmetje utrpeli zaradi padajočih cen, temveč predvsem blažitvi njihovih likvidnostnih težav. Sodišče je preverilo, ali je Komisija pred sprejetjem izrednih ukrepov analizirala učinek tržnega neravnovesja na sektor mleka ter ali je z njimi upoštevala finančni in likvidnostni položaj proizvajalcev mleka.

45 Sodišče je ocenilo tudi, ali je Komisija sprejela ukrepe, da bi zagotovila zadostno usmerjenost pomoči, ter ali je pri tem upoštevala vpliv motenj na finančni položaj proizvajalcev mleka ter cilj EU glede spodbujanja uravnovešenega in okoljsko trajnostnega razvoja podeželskih območij. Preverilo je, ali je Komisija podporo usmerila tako, da je z njo obravnavala tveganji moralnega hazarda in mrtvih izgub, ki sta povezani s shemami izredne podpore in zmanjševanja proizvodnje.

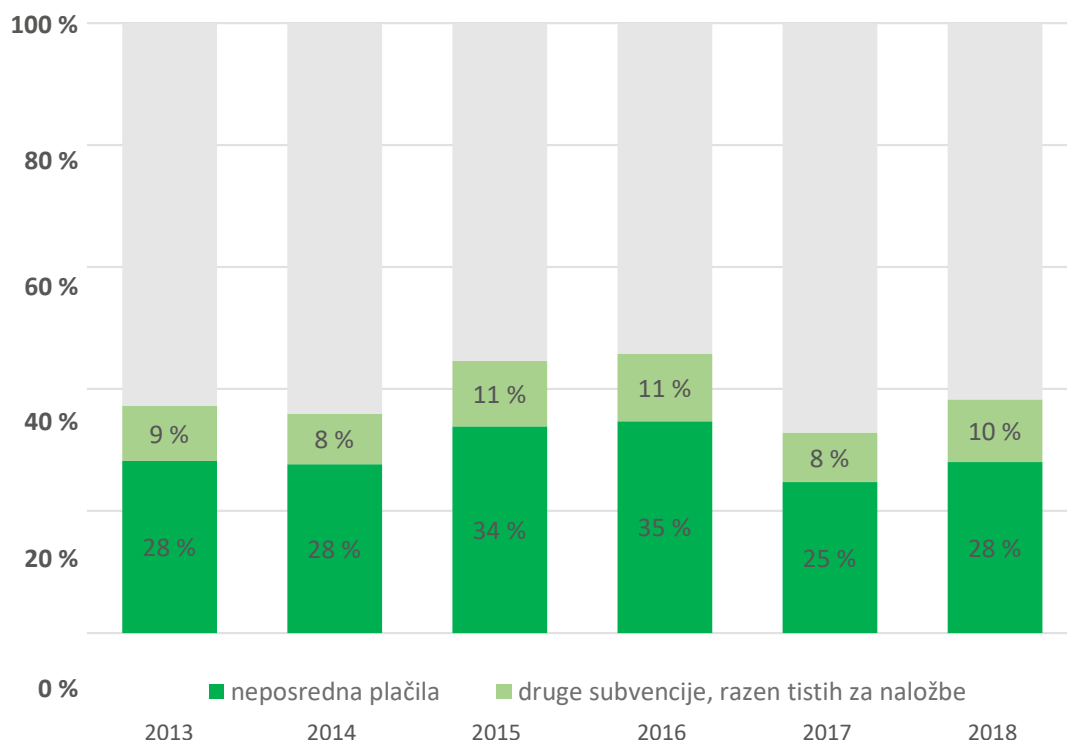
Komisija si je prizadevala obravnavati likvidnostne težave kmetov

46 Izredni ukrepi so eno od več orodij, ki so na voljo v okviru SKP. Druge subvencije SKP, predvsem neposredna plačila proizvajalcem (glej odstavke [14](#) do [16](#)), so imele stabilizacijsko vlogo kot rezerva v primeru izpada dohodka. Delež neposrednih plačil v dohodku mlečnih kmetij²⁸ se je v letih 2015 in 2016, ko so se prihodki od prodaje mleka zniževali, povečal (glej [slika 10](#)). Med petimi državami članicami, na katere se je osredotočilo Sodišče, je bila stabilizacijska vloga neposrednih plačil še posebej pomembna na Finskem, kjer je v obdobju 2013–2018 njihov delež v dohodku mlečnih kmetij znašal 76 % do 96 %.

²⁷ Člen 3(11)(c) Uredbe (EU) 2017/2393 in člen 9(14) Uredbe (EU) 2020/2220.

²⁸ Sodišče tukaj za opredelitev dohodka uporablja neto dodano vrednost kmetije.

Slika 10 – Delež subvencij SKP v dohodku mlečnih kmetij v EU



Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov FADN (Skupna neposredna plačila (SE606) in druge subvencije, razen tistih za naložbe, kot % FNVA (SE415). Druge subvencije, razen tistih za naložbe, izračunane kot skupne subvencije brez naložb (SE605), zmanjšane za skupna neposredna plačila (SE606).)

47 Nenadni padec cen lahko kljub stabilizacijskemu učinku subvencij EU povzroči likvidnostne težave. Septembra 2015 je Komisija državam članicam dovolila, da do 70 % neposrednih plačil za leto 2016 in 85 % plačil za razvoj podeželja, ki so vezana na površino, izplačajo že od 16. oktobra 2015 naprej (šest tednov prej), če so zaključile upravne preglede zahtevkov za plačila. V skladu s standardnimi pravili lahko predplačila znašajo največ 50 % oziroma 75 %²⁹. Naslednje leto je Komisija to odstopanje ponovno odobrila.

48 Komisija je septembra 2015 uvedla tudi izredne ukrepe za podporo kmetov po celotni EU. Komisija se je v odgovorih na Posebno poročilo Sodišča št. 23/2019³⁰ o izrednih ukrepih v sektorjih sadja in zelenjave strinjala, da je treba v analizi, na podlagi katere Komisija predlaga uvedbo ali prenehanje izrednih ukrepov, upoštevati tržne pogoje in skupne donose proizvajalcev, vključno z učinkom neposrednih plačil. Komisija pri določanju proračuna za likvidnostno podporo v kontekstu motenj na trgu mleka v

²⁹ Člen 75(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013.

³⁰ Priporočilo 3(a) poročila, str. 46, in odgovori Komisije, str. 9.

obdobju 2014–2016 ni ocenila obsega likvidnostnih težav mlečnih kmetij. Sodišče je ugotovilo, da je bilo dodeljevanje proračunskih sredstev v praksi zelo odvisno od višine razpoložljivih sredstev.

S prvotnimi delegiranimi uredbami Komisije so se sredstva le omejeno usmerjala

49 Komisija je državam članicam približno 80 % sredstev dodelila glede na njihovo individualno kvoto za proizvodnjo mleka za obdobje 2014–2015. Pri preostalih 20 % je upoštevala druge dejavnike: povprečno ceno mleka, odvisnost od ruskega trga, vpliv suše na krmne rastline in delež malih kmetij.

50 Na podlagi dveh delegiranih uredb za baltske države in Finsko (glej odstavek **34**) je bila pomoč EU na voljo za to, „da se zagotovi usmerjena podpora proizvajalcem mleka, ki jih je prizadela ruska prepoved“. V uvodnih izjavah Delegirane uredbe (EU) 2015/1853 je navedeno, da bi „[g]lede na omejena proračunska sredstva [...] bilo treba zagotoviti, da bo podpora dosegla tiste kmete, ki so jih motnje na trgu najbolj prizadele, zato bi morale imeti države članice svobodo, da nacionalne zneske razdelijo na čim bolj učinkovit način“. V nobeni od teh treh uredb ni bilo določeno, kako naj nacionalni organi usmerijo financiranje. V uvodnih izjavah je navedeno, da je bila pomoč dodeljena državam članicam „za pomoč kmetom v živinorejskih sektorjih, ki so jih prizadeli najhujši padci cen zaradi podaljšanja ruske prepovedi uvoza in vpliva suše na krmne rastline“.

51 V Delegirani uredbi (EU) 2016/1613 je navedeno, da „bi morale države članice izbrati najprimernejše ukrepe, zlasti v smislu stabilizacije trga in gospodarske trajnosti“, določenih pa je tudi sedem dejavnosti, s katerimi se proizvajalci mleka morajo ukvarjati, da bi bili upravičeni do izredne pomoči. Seznam poleg zmanjšanja ali zamrznitve obsega proizvodnje (glej od odstavka **36** naprej) vključuje tudi okolju in podnebjem prijazne dejavnosti, obvladovanje tveganj in kakovosti ter projekte sodelovanja. Na podlagi tega sklopa pogojev je bil vidik usmerjanja v primerjavi s prejšnjimi uredbami okrepljen.

Nejasni rezultati poskusa Komisije, da sredstva usmeri v trajnostnost mlečne živinoreje

52 Proizvodnja mleka ima več posledic za okoljsko in podnebno politiko. Učinek mlečne živinoreje – zlasti intenzivne – na tla, zrak in vodo je kompleksen, predvsem zaradi uporabe gnojil in gnoja in ravnanja z njimi ter črevesne fermentacije pri kravah. Visoka rast proizvodnje je v nasprotju s prizadevanji EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Konec leta 2014 je bilo živinorejcem v šestih državah članicah (Belgiji, na Danskem, v Italiji, na Irskem, Nizozemskem in v Združenem kraljestvu) omogočeno odstopanje od letne zgornje meje za uporabo živinskih gnojil, tj. 170 kg dušika na hektar, na ranljivih območjih, opredeljenih v direktivi o nitratih³¹, ki je namenjena varstvu voda pred onesnaževanjem iz kmetijskih virov. Kmetje, upravičeni do odstopanja, morajo upoštevati specifične obveznosti glede ravnanja z gnojili in gospodarjenja z zemljišči.

53 Z Delegirano uredbo (EU) 2016/1613 je bilo nekaj sredstev usmerjenih v trajnostnost. Tri od sedmih dejavnosti, s katerimi so se proizvajalci mleka morali ukvarjati, da bi bili upravičeni do izredne pomoči, so se posebej nanašale na okoljska vprašanja: kmetovanje majhnega obsega, uporaba ekstenzivnih metod proizvodnje ter uporaba okolju in podnebjju prijaznih metod proizvodne. Države članice so morale pomoč pogojevati z eno ali več od teh sedmih dejavnosti.

54 Komisija je ocenila, katere dejavnosti so države članice izbrale. Ugotovila je, da je kmetovanje manjšega obsega kot enega od pogojev za pomoč izbralo 13 držav članic, uporabo okolju in podnebjju prijaznih metod proizvodne jih je uporabilo 12, uporabo ekstenzivnih metod proizvodnje pa sedem (glej [okvir 3](#)). Vendar te omejene informacije ne zadostujejo za oceno uporabe ali učinka teh ukrepov.

³¹ Direktiva Sveta 91/676/EGS o zaščiti voda pred onesnaženjem, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskim virov.

Okvir 3

Primer države članice, ki je sredstva usmerila v trajnostnost, in države članice, ki tega ni storila

Na Irskem je bilo eno od meril za upravičenost v okviru sheme *Agriculture CashFlow Support Loan Scheme* (glej [okvir 5](#)) uporaba okolju in podnebjju prijaznih metod proizvodnje, ki so se podpirale z nacionalnim programom razvoja podeželja. Te metode so vključevale ekološko kmetovanje, različne kmetijsko-okoljske sheme ter program za podatke o govedu in genomiko, namenjen izboljšanju genetike govejih čred za doseg podnebnih koristi. Sektor mleka in živinoreje je bil med letoma 2011 in 2017 glavni vir višjih emisij toplogrednih plinov na Irskem.

Nemčija izredne pomoči ni pogojevala z nobeno od treh dejavnosti, ki so se posebej nanašale na okoljska vprašanja. Nemško zvezno računsko sodišče je v vrednotenju ukrepov kritiziralo to, da financiranje ni bilo povezano s trajnostnimi cilji, in prišlo do zaključka, da likvidnostna podpora v takem primeru pomeni zgolj „reševalno operacijo“ brez trajnostnosti in trajnih učinkov³².

Tveganje moralnega hazarda, povezano z ukrepi izredne podpore

55 Sodišče je že poročalo o tem, da „[p]ogostejše kot se javna pomoč ponudi med krizo ali po njej, manjša je spodbuda za kmete, da zmanjšajo tveganje z uporabo orodij za obvladovanje tveganj“³³. Zaradi tega se pojavi tveganje moralnega hazarda: kmete se spodbuja, da povečajo svojo izpostavljenost tveganju. Na primer, spodbuda za kmete, da proizvodnjo povečajo, je večja, saj računajo na to, da bodo v primeru, če se povpraševanje ne poveča ali če cene padejo, prejeli podporo iz proračuna EU.

56 V obdobju 2014–2016 je k znižanju cen prispevalo več dejavnikov, zlasti pa presežna ponudba (glej odstavek [05](#) in [06](#)). V letih pred motnjami na trgu so kmetje v nekaterih državah članicah zaradi višjih cen znatno povečali proizvodnjo mleka, nekateri pa so s povečevanjem proizvodnje nadaljevali tudi po začetku padanja cen (glej odstavek [03](#) in [tabelo 1](#)). Posledična prekomerna proizvodnja je negativno vplivala na tržne cene. Sodišče je ugotovilo, da je GD AGRI razpravljal o primernosti uporabe izrednih ukrepov za nadomestitev izpada kmetom, ki so se – na lastno odgovornost – odločili za investicije in ki so prispevali k prekomerni proizvodnji. GD AGRI je izključil

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. september 2019.

³³ Odstavek 35 Posebnega poročila št. 23/2019.

možnost odplačevanja dolga kmetov v zameno za nižjo proizvodnjo, saj je menil, da to pomeni očitno tveganje moralnega hazarda. Vendar Komisija tega problema v svojih delegiranih uredbah o zagotavljanju likvidnostne podpore proizvajalcem mleka ni obravnavala.

57 V študiji iz leta 2018, izvedeni za Komisijo, je bilo ugotovljeno tudi, da so bili proizvajalci posnetega mleka v prahu zaradi obstoja varnostne mreže kratkoročno morda manj pozorni na tržne signale. V njej je bilo zaključeno, da je do tega verjetno prišlo med motnjami na trgu, zlasti na Nizozemskem, pa tudi na Poljskem, v Španiji in na Češkem³⁴.

Veliko tveganje mrtvih izgub pri ukrepih za zmanjšanje proizvodnje

58 Dodatno tveganje, povezano z izrednimi ukrepi, zlasti s podporo za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje, je tveganje mrtvih izgub. Zaradi nižjih cen mleka so spodbude za proizvodnjo manjše, zato se od proizvajalcev mleka pričakuje, da se bodo na nižje cene odzvali z zmanjšanjem proizvodnje. Ta odziv je pogosto delen ali zakasnel, včasih zaradi pomanjkanja likvidnosti (npr. zaradi odplačevanja dolga), kritja visokih fiksnih stroškov ali pridobivanja nezasluženih koristi. Ker so se cene v obdobju 2014–2016 še naprej zniževale, bi takrat nekateri proizvajalci proizvodnjo zmanjšali tudi brez podpore.

59 Komisija je hitro ugotovila, da je z njeno izredno podporo za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje povezano tveganje mrtvih izgub. Vendar v delegiranih uredbah ni predlagala zaščitnih ukrepov za omejitev tega tveganja.

60 Sodišče meni, da je bilo z Uredbo (EU) 2016/1612 ustvarjeno tveganje mrtvih izgub, saj se je z njo podpiralo proizvajalce, ki bi proizvodnjo ustavili tudi sicer. Ugotovilo je, da je bilo tveganje še posebej visoko na Finskem, kjer je ena četrtnina prosilcev za podporo v okviru sheme svojo dobavo zmanjšala za več kot 90 % (tj. 60 % celotnega zmanjšanja). Tudi v študiji inštituta Thünen iz leta 2018³⁵, v kateri je bil ocenjen ukrep za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje mleka v Nemčiji, je bilo ugotovljeno, da so mrtve izgube pomenile znatno tveganje, čeprav ga ni bilo mogoče količinsko opredeliti.

³⁴ EEIG Agrosynergie, [prav tam](#), oddelek 9.2 *Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*, str. 152–154.

³⁵ [Prav tam](#).

61 Z Uredbo (EU) 2016/1612 upravičenim kmetom ni bilo prepovedano, da črede prenesejo na druga kmetijska gospodarstva, kjer so lahko še naprej proizvajali mleko. V teh primerih pomoč ni imela nobenega učinka na trg, saj je skupna proizvodnja ostala enaka. Sodišče je tako na Irskem preučilo primer prosilca, ki je dobavo mleka „zmanjšal“ tako, da je približno 200 krav prenesel na nekega drugega kmeta, ki je hkrati zakupil tudi njegove obrate za molžo in zemljišče ter v obdobju zmanjšanja še naprej dobavljal mleko teh krav.

62 Za razliko od Uredbe (EU) 2016/1612, v okviru katere je pravila sheme v glavnem določila Komisija, so v skladu z Uredbo (EU) 2016/1613 države članice pravila v zvezi z ukrepi za prostovoljno zmanjšanje ali stabilizacijo proizvodnje mleka lahko oblikovale same. Sodišče je ugotovilo, da so nacionalni organi uvedli nekaj zaščitnih ukrepov za zmanjšanje tveganja mrtvih izgub, in sicer z izključitvijo prosilcev, ki so proizvodnjo ustavljali ali že ustavili (Nemčija, Finska) ali so krave prenesli na drugo kmetijo (Nemčija).

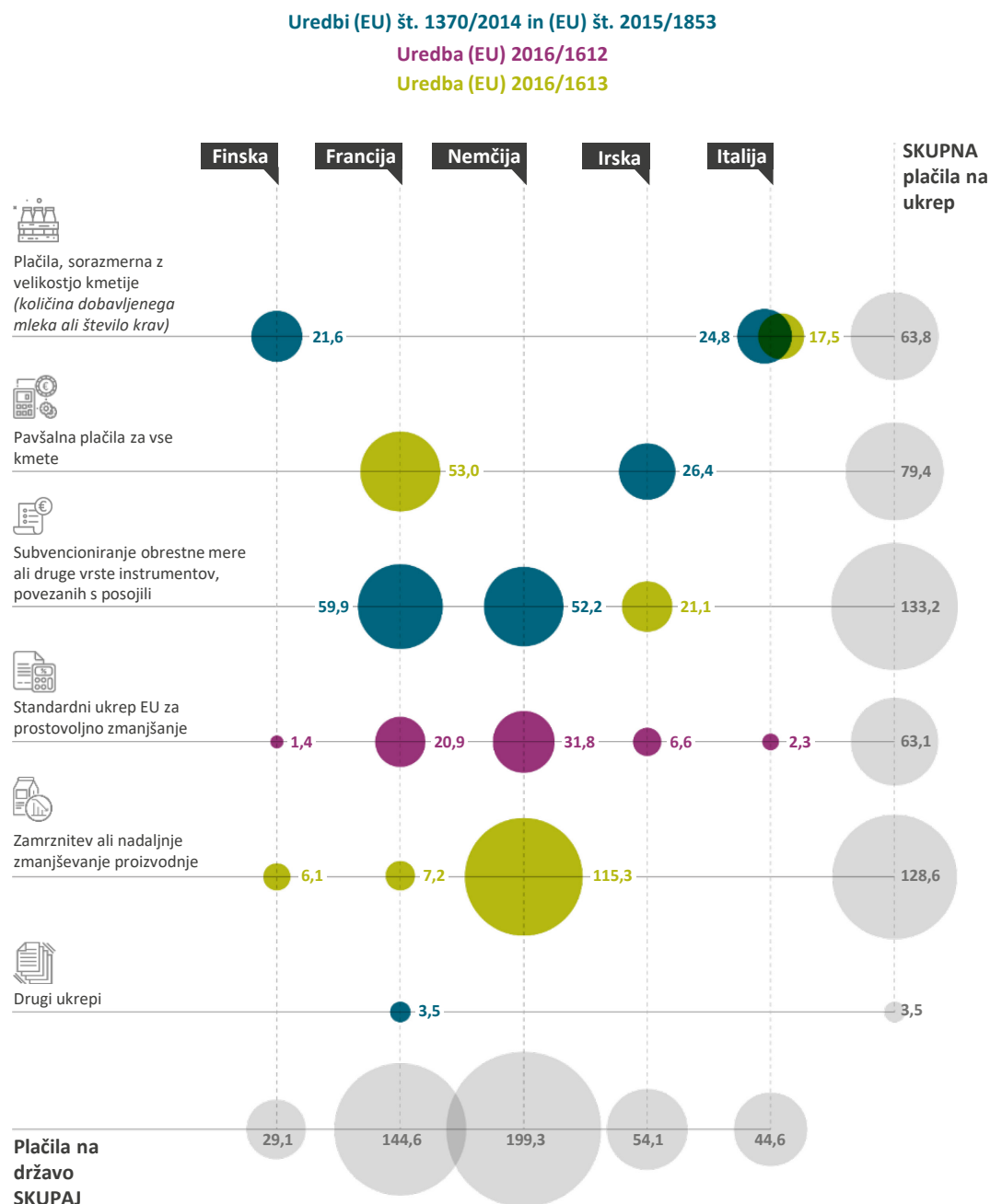
Države članice so dajale prednost preprostosti in široki porazdelitvi podpore

63 V skladu s štirimi od petih delegiranih uredb Komisije o izrednih ukrepih so imele države članice pri oblikovanju in izvajanju shem precejšnjo diskrecijsko pravico. Izjema je bila Uredba (EU) 2016/1612 o podpori za zmanjšano proizvodnjo mleka.

64 Sodišče je ocenilo, koliko so države članice uporabljale učinkovite delovne ureditve za usmerjanje sredstev k najbolj prizadetim kmetijam in razdeljevanje sredstev.

65 Glede na podatke Komisije so proizvajalci mleka podporo na podlagi delegiranih uredb iz let 2014 in 2015 prejeli v 21 državah članicah, in sicer za vsak liter dobavljenega mleka, za vsako kravo molznico ali kot pavšalni znesek. Od skupno približno 350 milijonov EUR, porabljenih iz sredstev EU za sektor mleka v skladu z navedenimi uredbami, so ta plačila znašala približno 250 milijonov EUR. Več kot polovica sredstev EU v okviru delegiranih uredb iz leta 2016 je bila porabljena za prostovoljne sheme za zmanjšanje proizvodnje mleka ali njeno ohranjanje na tedanji ravni (glej odstavek 39). Na [sliki 11](#) je prikazana kombinacija ukrepov v petih državah članicah, na katere se je osredotočilo Sodišče. Ti ukrepi so pomenili 64 % od 737 milijonov EUR, porabljenih v okviru uredb, navedenih v [Prilogi](#).

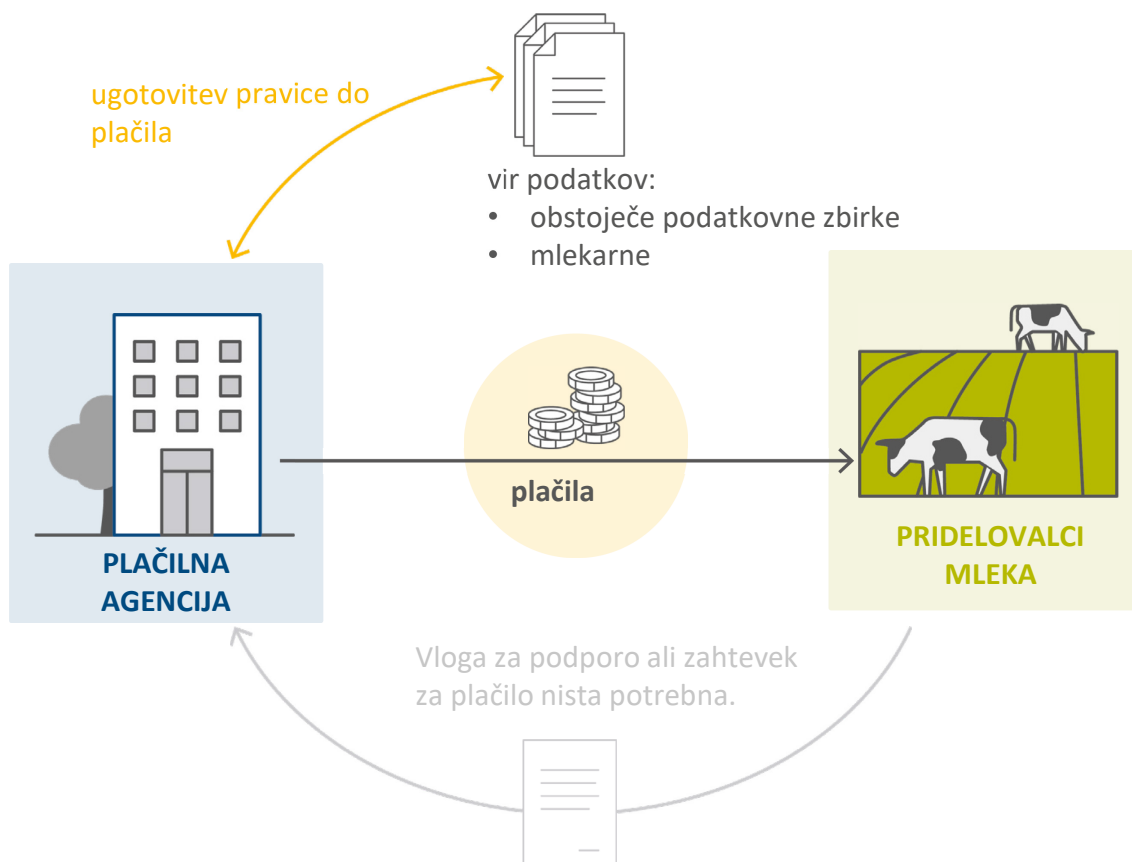
Slika 11 – Tipologija izrednih ukrepov v petih državah članicah: podpora v milijonih EUR



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, prejetih od obiskanih držav članic

66 Na Irskem, v Franciji in Italiji je Sodišče odkrilo sheme, v okviru katerih upravičencem ni bilo treba predložiti nobenih posebnih vlog za podporo. Organi so plačila izvršili na podlagi podatkovnih zbirk, ki so se uporabljale za druga plačila SKP, ali podatkov, ki so jih zagotovile mlekarne (glej [slika 12](#)). Na Irskem so organi Uredbo (EU) 2015/1853 uporabljali neposredno, brez dodatnih nacionalnih izvedbenih pravil, kar jim je omogočilo, da so večini upravičencev podporo izplačali tri mesece pred rokom.

Slika 12 – Upravna poenostavitev



Vir: Evropsko računsko sodišče

67 V skladu z delegiranimi uredbami so imele države članice pri usmerjanju podpore precejšnjo diskrecijsko pravico (glej odstavke [49](#) do [51](#)). Devet od 17 organov držav članic je v anketi Sodišča navedlo, da so uporabili vsaj eno merilo za usmerjanje, pri čemer so štirje³⁶ navedli merila, povezana s finančno izgubo zaradi padca cen. Osem anketirancev ni navedlo nobenih meril za usmerjanje.

68 Uporaba pavšalnih plačil (glej [sliko 11](#)) je bila sicer preprosta, vendar pa se pri njej ni upoštevala raven finančnih težav posameznih kmetov. V Franciji so vsi upravičenci prejeli enak pavšalni znesek v višini 1000 EUR, na Irskem pa 1395 EUR. Ti zneski so pomenili 37 % celotne izredne pomoči, razdeljene v Franciji, in 49 % na Irskem.

³⁶ Na Češkem, v Nemčiji, Španiji in Franciji.

69 Dve od petih držav članic, na katere se je osredotočilo Sodišče, sta uporabili pristop na podlagi sorazmernosti. Italija in Finska sta za to, da bi kmetom nadomestilo izplačali hitro in glede na njihovo izgubo prometa, vsem proizvajalcem mleka izplačali zneske na podlagi količine mleka, ki so ga kmetje dobavljali prvim kupcem, ali števila krav molznic.

70 Sodišče je ocenilo, da učinkovitost meril, ki so jih nekatere države članice uporabljale za usmerjanje, ni bila povsod enaka (glej [okvir 4](#)).

Okvir 4

Merila za usmerjanje v državah članicah

V Franciji so organi na podlagi uredb (EU) 2015/1853 in (EU) 2016/1613 za usmerjanje sredstev k upravičencem uporabljali tri merila: specializacija v sektorju mleka, izguba prihodka od prodaje mleka in delež bančnih posojil v bilanci stanja proizvajalca. Za proizvajalce, ki so pred kratkim investirali, in tiste, ki so nedavno pridobili status kmeta, so veljale višje zgornje meje za podporo.

V Nemčiji so bili v skladu z Uredbo (EU) 2015/1853 do izredne pomoči upravičeni kmetje s srednje- in dolgoročnimi bančnimi posojili, ki so lahko dokazali, da se je cena njihovega mleka na pragu kmetije znižala za vsaj 19 %. Povprečni padec cene na pragu kmetije v Nemčiji je konec leta 2015 znašal približno 23 %.

V Italiji so organi podporo na podlagi Uredbe (EU) 2016/1613 usmerjali h kmetom na območjih z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami. S tem merilom so se sicer upoštevali socialni in okoljski vidiki, vendar je to pomenilo, da je neka gorska regija, v kateri se proizvedejo le 3 % vsega mleka v državi, prejela tretjino celotne nacionalne podpore, čeprav so med motnjami v obdobju 2014–2016 cene mleka v zadevni regiji zaradi specifične lokalne proizvodnje ostale stabilne.

71 Nemčija, Irska in Francija so subvencionirale bančna posojila kmetov. Ti ukrepi so z zmanjšanjem višine letnih obrokov in obresti in/ali s posojili za prestrukturiranje pripomogli k refinanciranju kmetij. Za razliko od tradicionalnih nepovratnih sredstev EU so kmetje na podlagi teh ukrepov k financiranju prispevali tudi sami, in sicer z odplačevanjem glavnice in obresti. Ta pristop je eden od načinov, kako izdatno podpreti kmetije z likvidnostnimi potrebami (glej [okvir 5](#)). Sodišče je odkrilo tudi sheme posojil, ki so jih z zasebnimi sredstvi uvedle mlekarne, da bi povečale finančno odpornost sektorja.

Okvir 5

Primer sheme subvencioniranih posojil, s katero so se podpirali kmetje

Na Irskem je bilo s shemo *Agriculture CashFlow Support Loan Scheme* v okviru Uredbe (EU) 2016/1613 subvencioniranih 126 milijonov EUR bančnih posojil proizvajalcev mleka za povečanje obratnih sredstev. Javna podpora v skupni višini 21 milijonov EUR je bila porabljena za zagotavljanje jamstev v zvezi s kreditnim tveganjem in nižjih obrestnih mer. Povpraševanje po shemi je že v nekaj tednih po začetku njenega izvajanja preseglo ponudbo.

Komisija je pridobila izkušnje, vendar ocene ukrepov še ni zaključila

72 Sodišče je preučilo, ali so organi EU in nacionalni organi na podlagi ocene izrednih ukrepov pridobili izkušnje v zvezi z nedavnimi dogodki, da bi bili boljše pripravljeni na morebitne prihodnje motnje na trgu.

73 Komisija je septembra 2016 predlagala spremenjena pravila za orodja za obvladovanje tveganj, ki se podpirajo v okviru politike EU za razvoj podeželja, da bi povečala privlačnost teh orodij za kmete. Z uredbo omnibus³⁷ iz leta 2018 so predvideni sektorski instrumenti za stabilizacijo dohodka kmetov, katerih dohodek se je zmanjšal za vsaj 20 %³⁸. Od decembra 2020 se enak najnižji prag uporablja za instrumente za stabilizacijo dohodka, ki niso specifični za posamezne sektorje³⁹. Sodišče je v celotni EU opredelilo dva programa za razvoj podeželja, s katerima se je takrat zagotavljala podpora za instrumente za stabilizacijo dohodkov, ki pa niso bili operativni.

³⁷ Člen 1(19) Uredbe (EU) 2017/2393, s katerim se je v Uredbo (EU) št. 1305/2013 vstavil člen 39a.

³⁸ Za več informacij o stabilizaciji dohodkov in drugih orodjih za obvladovanje tveganj, ki se podpirajo v okviru SKP, glej tudi [Posebno poročilo Sodišča št. 23/2019](#).

³⁹ Člen 39 Uredbe (EU) št. 1305/2013, kakor je bil spremenjen s členom 7(7) Uredbe (EU) 2020/2220.

74 Po objavi poročila o notranji reviziji iz leta 2017 o tem, kako je GD AGRI obvladoval krize na kmetijskih trgih, je Komisija leta 2018 spremenila svoje notranje postopke, da bi bolje opredelila tveganja v kmetijstvu, ki se lahko pojavijo v naslednjih 24 mesecih. Če Komisija opredeli novo veliko tveganje, mora v skladu z novim postopkom v razumnem roku po potrebi predlagati sklop možnih blažilnih ukrepov.

75 Komisija je za financiranje svojih izrednih ukrepov za obdobje 2014–2016 razmišljala o uporabi „rezerve za krize v kmetijskem sektorju“. Ta rezerva za izredne razmere se zagotavlja tako, da se od proračuna za neposredna plačila vsako leto odšteje 400 milijonov EUR (v stalnih cenah iz leta 2011). Če se ta odbitek ne porabi do konca proračunskega leta, se naslednje leto izplača kmetom. V praksi EU te krizne rezerve še ni nikoli uporabila. V enem od medinstitucionalnih sporazumov med Parlamentom, Svetom in Komisijo je določeno, da je treba pred vsakim predlogom Komisije za „prenos sredstev iz rezerve, [...] preveriti možnosti za prerazporeditev odobritev“. Na podlagi tega je Komisija menila, da krizne rezerve ne more uporabiti za odpravo motenj v obdobju 2014–2016, saj so bila v proračunu SKP na voljo druga sredstva.

76 Komisija je za naslednji večletni finančni okvir SKP (2021–2027) predlagala okrepitev vloge in morebitnega učinka krizne rezerve, in sicer z njeno fleksibilnejšo uporabo in omogočanjem, da se neporabljeni letni zneski prenesejo v naslednje proračunsko leto. Predlagala je tudi financiranje rezerve neodvisno od neposrednih plačil kmetom, vendar še vedno v okviru skupnega proračuna SKP.

77 Komisija je v okviru svežnja, ki je namenjen podpori kmetijskemu in živilskemu sektorju v odziv na izbruh COVID-19⁴⁰ ter ki vključuje tudi ukrepe iz odstavka 27, sprejela uredbo⁴¹, ki izjemoma omogoča večjo fleksibilnost pri uporabi sredstev EU, tudi kar zadeva programe za razvoj podeželja. Tako je s finančnimi instrumenti v okviru programov za razvoj podeželja mogoče podpreti obratna sredstva posebej in ne le v povezavi s stroški naložb.

⁴⁰ Za več informacij glej [spletišče Komisije](#).

⁴¹ Uredba (EU) 2020/558 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2020 o spremembi uredb (EU) št. 1301/2013 in (EU) št. 1303/2013 glede posebnih ukrepov za zagotovitev izredne prožnosti pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19.

78 Komisija je izvedla in financirala študiji⁴² o uporabi izrednih ukrepov na ravni EU, ki sta omogočili vpogled v preprečevanje in obvladovanje kriz v kmetijskem sektorju. Vendar nobena od njiju ni bila osredotočena na učinke shem pomoči, ki so jih države članice uvedle na podlagi uredb (EU) 2015/1853 in (EU) 2016/1613. Komisija je v okviru notranje ocene prišla do zaključka, da je bilo neposredni učinek ukrepov zaradi njihove heterogenosti in narave informacij, ki so ji bile predložene, težko oceniti.

79 V skladu z Delegirano uredbo (EU) 2016/1613⁴³ so morale države članice Komisiji do 15. oktobra 2017 predložiti podatke o izločkih (zneske, izplačane za posamezen ukrep, število in vrsto upravičencev) ter oceno uspešnosti ukrepov. Sodišče je pri svojem delu v petih državah članicah, na katere se je osredotočilo, ugotovilo, da so te zahtevane podatke sicer poslale, vendar pa Francija, Italija in Finska ocene ukrepov niso izvedle.

⁴² EEIG Agrosynergie, prav tam, in Wageningen Economic Research and Ecorys, prav tam.

⁴³ Člen 3(b) Uredbe (EU) 2016/1613.

Zaključki in priporočila

80 Sodišče je preučilo, kako dobro so se Evropska komisija in zadevni organi v državah članicah odzivali na motnje na trgu mleka v obdobju 2014–2016 ter ali so prišli do ustreznih zaključkov za prihodnje krize.

81 Sodišče je ugotovilo, da so Komisija in države članice med motnjami na trgu mleka v obdobju 2014–2016 sicer sprejele obsežne ukrepe za pomoč kmetom, vendar pa z njimi povezana analiza na splošno ni zadostovala za sprejetje odločitev o višini in usmerjenosti potrebne podpore. Komisija se je na rusko prepoved mlečnih proizvodov iz EU odzvala hitro, vendar je trajalo dlje, da je odpravila s prepovedjo povezana tržna neravnovesja. Predlagala je blažilne ukrepe za zmanjšanje likvidnostnih težav kmetov, vendar brez ustrezne ocene potreb ali določitve ciljnih vrednosti. Države članice so zaradi fleksibilnosti, ki jim je bila na voljo v okviru deljenega upravljanja, dajale prednost izrednim ukrepom, ki jih je bilo enostavno izvesti, in se odločile za široko porazdelitev sredstev. Prizadevanja za usmerjanje pomoči so bila omejena. Komisija je od takrat sprejela nekaj ukrepov za izboljšanje upravljanja tržnih neravnovesij, vendar ukrepov še ni dokončno ocenila.

82 Komisija je po ruski prepovedi in pred koncem leta 2014 baltskim državam in Finski, ki jih je prepoved prizadela najbolj, zagotovila izredno finančno podporo. Vzrok za padec cen so bili tudi drugi dejavniki, zlasti presežna ponudba. Komisija je sprejela ukrepe za zmanjšanje ponudbe z uvedbo podpore za zasebno skladiščenje, razširitvijo javne intervencije in s tem, da je organizacijam proizvajalcev in zadrugam dovolila, da proizvodnjo načrtujejo. Vendar so ti ukrepi vključevali kompromise. Z javnim odkupom posnetega mleka v prahu je bilo tako sprva sicer mogoče absorbirati del presežne ponudbe, vendar pa so nakopičene javne zaloge negativno vplivale na tržno ceno posnetega mleka v prahu (odstavki [33](#) do [36](#)).

83 Komisija je septembra 2016 sprejela ukrepe za prostovoljno zmanjšanje proizvodnje. Vendar se je od junija 2016 proizvodnja tudi sicer zmanjševala, ukrepi pa so začeli veljati šele, ko je cena mleka že začela ponovno rasti (odstavki [37](#) do [42](#)). Zaradi tega je obstajalo veliko tveganje mrtvih izgub. Nekateri nacionalni organi so uvedli zaščitne ukrepe za zmanjšanje tega tveganja, in sicer z izključitvijo prosilcev, ki so proizvodnjo ustavljali ali že ustavili ali so krave prenesli na drugo kmetijo (odstavki [58](#) do [62](#)). Poleg tega so bili kmetje v času motenj na trgu morda odvrnjeni od tega, da bi proizvodnjo znižali z zmanjšanjem čred, saj bi to lahko pomenilo izgubo prostovoljne vezane podpore (odstavek [43](#)).

Priporočilo 1 – Obvladovanje prihodnjih tržnih neravnovesij

Da bi Komisija izboljšala obvladovanje morebitnih velikih tržnih neravnovesij, naj posodobi svoje postopke tako, da v bodoče pred odobritvijo kakršne koli podpore za zmanjšanje proizvodnje:

- (a) preuči, ali pogoji v zvezi s podporo SKP, na primer vezana podpora, prispevajo k presežni ponudbi;
- (b) zmanjša tveganje mrtvih izgub z razmislekom o vključitvi ustreznih zaščitnih ukrepov v uredbe.

Ciljni časovni okvir: leto 2022.

84 Komisija je predlagala ukrepe za podporo kmetom, vendar pri določanju proračunskih sredstev potreb kmetov ni količinsko opredelila. Druge vrste podpore SKP, zlasti neposredna plačila, imajo v času motenj na trgu stabilizacijsko vlogo, saj delujejo kot zaščita pred nihanjem cen. Komisija v svoji oceni proračunskih potreb ni upoštevala skupnih donosov proizvajalcev. Namesto tega je bilo dodeljevanje proračunskih sredstev zelo odvisno od zneska razpoložljivih sredstev (odstavki [44](#) do [48](#)).

85 Komisija je v svojih zaporednih delegiranih uredbah navedla, da je namen pomoči kmetom zagotoviti usmerjeno podporo, ni pa navedla, kako bi morali nacionalni organi to doseči (odstavki [49](#) do [51](#)). Države članice so pogosto sprejele enostavne pristope za lažje zagotavljanje podpore, na primer z uporabo pavšalnih plačil ali plačil, sorazmernih z velikostjo kmetij. Pet držav članic, na katere se je osredotočilo Sodišče, je v splošnem dajalo prednost preprostim shemam in široki porazdelitvi sredstev (odstavki [63](#) do [71](#)).

86 Proizvodnja mleka ima več okoljskih in podnebnih posledic. V zadnji od petih delegiranih uredb (ki jo je Komisija sprejela leta 2016) je bilo upoštevanih nekaj pomislekov glede trajnostnosti, vendar zaenkrat ni na voljo dovolj informacij za oceno učinka z njimi povezanih ukrepov. Sodišče ni našlo dokazov, da bi Komisija pri pripravi katere koli od ostalih štirih uredb upoštevala ali ocenila morebitne vplive na okolje in podnebje (odstavki [52](#) do [54](#)).

87 V letih pred motnjami na trgu v obdobju 2014–2016 so kmetje v nekaterih državah članicah zaradi višjih cen znatno povečali proizvodnjo mleka in s povečevanjem proizvodnje nadaljevali tudi po začetku padanja cen. Komisija v svojih delegiranih uredbah za zagotavljanje likvidnostne podpore proizvajalcem mleka ni obravnavala tveganja moralnega hazarda, povezanega s temi okoliščinami (odstavki 55 do 57).

Priporočilo 2 – Izboljšanje priprave proračuna in usmerjanja

Da bi Komisija javna sredstva porabljala učinkoviteje, naj:

- (a) določi mejne vrednosti za analizo morebitnih pomembnih motenj na trgu;
- (b) bo pripravljena, da analizira verjeten učinek motnje na trgu na mlečni sektor in pri tem upošteva stabilizacijski učinek obstoječe podpore. Če ugotovi, da je izredna podpora potrebna, naj v zvezi z njo določi jasne cilje in ciljne vrednosti.

Ciljni časovni okvir: leto 2022.

88 Zaradi kompleksnih pravil in razpoložljivih sredstev v proračunu SKP rezerva za krize v kmetijskem sektorju med motnjami na trgu v obdobju 2014–2016 ni imela nobene vloge. Komisija je predlagala spremembe, da bi okrepila vlogo krizne rezerve za prihodnost (glej odstavka 75 in 76). Poleg tega je bila z uredbo omnibus leta 2018 uvedena možnost sektorskih instrumentov za stabilizacijo dohodka. Sodišče je do decembra 2020 odkrilo dva programa razvoja podeželja, v okviru katerih je bila predvidena podpora instrumentom za stabilizacijo dohodkov, vendar se noben od teh instrumentov ni izvajal (odstavek 73).

89 V vrednotenjih, izvedenih po motnjah na trgu, je bilo nekaj splošnih zaključkov v zvezi z izrednimi ukrepi na ravni EU, Komisija pa je od takrat sprejela ukrepe za izboljšanje svojih postopkov kriznega upravljanja. Vendar ni ustrezno ocenila učinkov shem, ki so jih sprejele države članice. Sodišče meni, da bi s takšno analizo bilo mogoče priti do pomembnih zaključkov in spoznanj, na podlagi katerih bi bila pripravljenost na morebitne prihodnje motnje na trgu večja (odstavki 72 do 79).

Priporočilo 3 – Večja pripravljenost na prihodnje motnje na trgu

Da bi Komisija zbrala izkušnje, pridobljene med motnjami na trgu v obdobju 2014–2016, in se pripravila na prihodnost, naj analizira učinke različnih modelov za zagotavljanje izredne pomoči na ravnanje in likvidnost mlečnih kmetij ter na stabilizacijo trga in okolje. Poleg tega naj analizira tudi vlogo proizvajalcev in mlekarn pri obvladovanju tveganj, svoje ugotovitve pa objavi.

Ciljni časovni okvir: 2024

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 19. maja 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloga – Delegirane uredbe o ukrepih izredne podpore v sektorju mleka

Delegirana uredba Komisije	Namen	Poraba EU za proizvajalce mleka	Poraba EU na tono mleka, dobavljeno mlekarbam v zadevni državi članici ⁽¹⁾	Dodatna nacionalna podpora	Časovni okvir ⁽²⁾
1263/2014	začasna izredna pomoč proizvajalcem mleka v Estoniji, Latviji in Litvi	28,6 milijona EUR	10,3 EUR/t	do 100 %	26. 11. 2014–30. 4. 2015
1370/2014	začasna izredna pomoč proizvajalcem mleka na Finskem	10,7 milijona EUR	4,7 EUR/t	do 100 %	19. 12. 2014–31. 5. 2015
2015/1853	začasna izredna pomoč kmetom v živinorejskem sektorju	308,3 milijona EUR(*)	2,2 EUR/t	do 100 %	15. 10. 2015–30. 6. 2016
2016/1612	pomoč za zmanjšanje proizvodnje mleka	108,7 milijona EUR(**)	0,8 EUR/t	ni relevantno	8. 9. 2016–30. 9. 2017

Delegirana uredba Komisije	Namen	Poraba EU za proizvajalce mleka	Poraba EU na tono mleka, dobavljeno mlekarjam v zadevni državi članici ⁽¹⁾	Dodatna nacionalna podpora	Časovni okvir ⁽²⁾
2016/1613	izjemna izravnalna pomoč proizvajalcem mleka in kmetom v drugih živalorejskih sektorjih	281,1 milijona EUR(*)	2,0 EUR/t	do 100 %	8. 9. 2016–30. 9. 2017
Skupaj		737,3 milijona EUR	5,2 EUR/t	357,8 milijona EUR	

(*) Poraba samo v sektorju mleka. Skupni znesek, ki je bil v okviru Uredbe (EU) 2015/1853 na voljo za vse živalorejske sektorje, je znašal 420 milijonov EUR, v okviru Uredbe (EU) 2016/1613 pa 350 milijonov EUR.

(**) Poraba v okviru razpoložljivega skupnega zneska 150 milijonov EUR.

⁽¹⁾ Vključuje vse mleko, dobavljeno mlekarjam v letu 2013 v zadevnih državah članicah, vključno s kmeti, ki niso prejeli podpore EU.

⁽²⁾ Od datuma objave uredbe do roka za plačila upravičencem.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Kratice in okrajšave

GD AGRI: Generalni direktorat Evropske komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja

SKP: skupna kmetijska politika

Glosar

Delegirani akt (delegirana uredba): pravno zavezujoč akt, ki ga Komisija lahko sprejme, če mu Parlament in Svet ne nasprotujeta, in katerega namen je dopolnitev ali sprememba nebitvenih delov zakonodaje EU, na primer z navedbo podrobnosti o izvedbenih ukrepih.

Ekvivalent mleka: merska enota enakovredne količine tekočega polnomastnega mleka, potrebnega za proizvodnjo mlečnih izdelkov, kot so kondenzirano/evaporirano mleko, mleko v prahu, jogurt, smetana, kazein, posneto mleko in sirotka.

Evropski strukturni in investicijski skladi: pet glavnih skladov EU, ki so skupaj namenjeni podpori gospodarskega razvoja v celotni EU: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

Finančni instrument: finančna podpora iz proračuna EU v obliki naložb v lastniški kapital ali navidezni lastniški kapital, posojil ali jamstev ali drugih instrumentov delitve tveganja.

Inštitut Thünen: nemški raziskovalni inštitut, ki poroča nemškemu zveznemu ministrstvu za prehrano in kmetijstvo.

Mlečni proizvodi: mleko in proizvodi, pridobljeni iz mleka, kot so maslo, sir in mleko v prahu.

Mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev: orodje za oceno ravni dohodka kmetij v EU in opredelitev učinkov skupne kmetijske, ki temelji na podatkih, ki jih države članice zberejo o komercialnih kmetijah.

Mrtve izgube: obstajajo v primerih, v katerih bi se dejavnost nadaljevala tudi brez javne pomoči.

Neposredna plačila: kmetijska podpora v okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, ki se kmetom izplača neposredno, zlasti pomoč na površino.

Neto dodana vrednost kmetije: kazalnik v okviru Mreže za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, s katerim se meri skupna vrednost proizvodnje kmetije, vključno s subvencijami, od katere je bila odšteta amortizacija ter vrednost blaga in storitev, porabljenih med proizvodnim procesom. To je znesek, ki je na voljo za plačilo vseh stalnih proizvodnih dejavnikov kmetijskega gospodarstva (zemljišče, delo in kapital), bodisi lastnih bodisi zunanjih.

Neto dohodek kmetije: kazalnik v okviru Mreže za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, s katerim se meri znesek, ki je na voljo za plačilo lastnih proizvodnih dejavnikov kmetijskega gospodarstva. Izračuna se tako, da se od neto dodane vrednosti kmetije odštejejo plače, najemnine in obresti, ki jih plača kmet, prišteje pa se saldo subvencij in davkov na naložbe.

**ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA
RAČUNSKEGA SODIŠČA:
„IZREDNA PODPORA PROIZVAJALCEM MLEKA V EU V OBDOBJU 2014–2016
POTENCIAL ZA IZBOLJŠANJE PRIHODNJE UČINKOVITOSTI“**

POVZETEK

I. Komisija se zaveda gospodarskega in družbenega pomena evropskega sektorja mleka, zaradi česar meni, da ga je zelo pomembno podpreti v težavnih časih.

Sektor mleka se je v obdobju 2014–2016 srečeval z velikimi motnjami na trgu. Proizvodnja mleka se je v EU, ZDA in na Novi Zelandiji v letih 2014 in 2015 zaradi cen in ugodnih vremenskih razmer povečala, vendar je bila zaradi rasti domače porabe in izvoza porabljena komaj polovica te količine (predvsem zaradi upočasnitve uvoza na Kitajskem in uvedbe ruske prepovedi uvoza).

Komisija je neprekinjeno in temeljito spremljala stanje na trgu ter organizirala tedenske sestanke Odbora za skupno ureditev kmetijskih trgov (s predstavniki držav članic) in mesečna srečanja gospodarskega odbora opazovalnice za trg mleka (s tržnimi strokovnjaki). Ustanovila je notranje multidisciplinarne delovne skupine za oceno prevladujočih razmer in oblikovanje najprimernejših ukrepov.

Zato je Komisija uporabila vse možne instrumente, ki jih je dal na voljo zakonodajalec, vključno z intervencijo na trgu (javna intervencija in pomoč za zasebno skladiščenje), izrednimi ukrepi, prožnostjo pri neposrednih plačilih in plačilih za razvoj podeželja ali promocijo. Vsi ti ukrepi so bili izvedeni s podporo in pod drobnogledom Sveta Evropske unije in Evropskega parlamenta.

III. Komisija je predložila številne dokaze o podrobni analizi trga in politik, ki jo je izvedla, da bi določila najuspešnejše in najučinkovitejše ukrepe, ki jih je treba izvesti.

Komisija je analizirala glavne vzroke krize in vplive na marže proizvajalcev mleka ter predlagala ustrezne tržne ukrepe, vključno s proračunskim učinkom vsakega od njih. Glede na razpoložljivost proračunskih sredstev je izbira ukrepov temeljila na načelu najugodnejše ponudbe. Kadar je bilo ustrezno, so bila sredstva državam članicam dodeljena s kombinacijo objektivnih meril, kot so obseg proizvodnje, vpliv cen ali odvisnost od ruskega trga.

V. Komisija je izredne ukrepe izvajala na podlagi dokazov. Ukrep je bil sprejet le, če je bilo mogoče z zanesljivimi podatki dokazati motnje na trgu. To pojasnjuje postopno izvajanje ukrepov v obdobju 2014–2016.

VI. Komisija je ocenila vpliv krize na ravni EU in držav članic. Pravila za izredne podporne ukrepe v sektorju mleka so državam članicam zagotovila veliko manevrskega prostora, da lahko podporo bolje usmerijo na najbolj prizadete sektorje na njihovih ozemljih.

VII. Leta 2018 so bile z uredbo omnibus¹ uvedene pomembne izboljšave izvedbenih pravil za orodja za obvladovanje tveganj. Te vključujejo možnost sektorskih instrumentov za stabilizacijo dohodka in okrepitev javnofinančne podpore tem orodjem. Od decembra 2020 so bili instrumenti za stabilizacijo dohodka vključeni v dva programa za razvoj podeželja.

¹ Uredba (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 1305/2013 (UL L 350, 29.12.2017, str. 15).

Čeprav nobeden od teh instrumentov ni deloval, so potekali postopki za spremembo programov, da bi se izkoristile nove možnosti načrtovanja programov.

VIII. Komisija je zbrala in združila prejeta obvestila držav članic o ukrepih, ki se izvajajo na njihovih ozemljih. V skladu z načelom subsidiarnosti se je zdelo primerneje, da države članice ocenijo učinkovitost svojih ukrepov.

IX.1) Komisija sprejema priporočilo 1 in se strinja z možnostjo, da se učinki podpore EU v zvezi z motnjami na trgu obravnavajo na celovit način in da se preučijo zaščitni ukrepi za preprečevanje mrtvih izgub.

IX.2) Komisija delno sprejema priporočilo 2 in bo upoštevala stabilizacijski učinek neposredne podpore pri oceni motenj na trgu ter določila bolj restriktivne pogoje/cilje, če in ko se bodo izvajali nadaljnji izredni podporni ukrepi.

Vendar pa ni mogoče vnaprej določiti pragov za določitev motenj na trgu.

XI.3) Komisija sprejema priporočilo 3 in bo analizirala učinke različnih modelov za zagotavljanje izredne pomoči na ravnanje in likvidnost mlečnih kmetij ter na stabilizacijo trga in okolje, skupaj z vlogo proizvajalcev in mlekarn pri obvladovanju tveganja.

UVOD

15. Skupna kmetijska politika (SKP) ponuja več orodij za podporo kmetijam, ki imajo stabiliziran dohodek in niso izpostavljena tržnim tveganjem. Proizvajalci mleka lahko sodelujejo v teh shemah podpore SKP.

Gre predvsem za neposredna plačila (vključno s prostovoljno vezano podporo) in orodja za podporo za razvoj podeželja, ki kmetom nadomeščajo izpad dohodka in nastale stroške (podpora kmetom na območjih z naravnimi omejitvami proizvodnje, če takšna določitev območij obstaja, podpora kmetom na območjih Natura 2000, podpora za kmetijsko-okoljsko-podnebne obveznosti, prakse ekološkega kmetovanja in prakse dobrega počutja živali). Na večino teh vrst dohodka proizvodna tveganja tudi ne vplivajo.

Podpora za naložbe v razvoj podeželja lahko tudi poveča denarni priliv kmetijskih gospodarstev, vendar koristi fizična sredstva, ki morajo vsaj pet let izpolnjevati svoj prvotni namen.

22. Skupni odhodki v zvezi z intervencijo in zasebnim skladiščenjem so v obdobju 2015–2019 znašali 176,2 milijona EUR, kar je približno 0,07 % prometa v sektorju mleka v zadevnem obdobju.

UGOTOVITVE

33. Komisija poudarja, da so rezultati gospodarskega odbora opazovalnice za trg mleka namenjeni predvsem gospodarskim subjektom v sektorju mleka, da prilagodijo svoje proizvodne/poslovne odločitve prevladujočim tržnim razmeram in napovedim. Njegova vloga je obveščati, ne pa tudi usmerjati političnih odločitev.

Dokazi o nihanjih ponudbe, povpraševanja in cen ne bi smeli nujno voditi do samodejne intervencije z ukrepi varnostne mreže ali kako drugače, temveč je treba udeležencem na trgu prepustiti, da ta nihanja obravnavajo z ustreznimi prilagoditvami lastne proizvodnje. Formalni ukrepi varnostne mreže se upoštevajo le v primeru, da se intenzivnost in učinek nihanj poglobljata, kar ustvarja tveganje za nastanek pomembnih motenj na trgu, ki se nastanejo same od sebe.

37. Komisija opozarja, da se je dobava mleka v EU v obdobju januar–april 2016 povečala za 4,7 %, kar je znatno povečanje z malo znakov upočasnitve.

38. Ta raven pomoči ustreza približno 0,3 % proizvodnje sektorja mleka v EU. Čeprav je bila zelo skromna, je bila kljub temu močan signal, da je treba zmanjšati proizvodnjo, podprla pa ga je finančna spodbuda za sprožitev tega zmanjšanja.

Komisija meni, da je zelo zahtevno natančno in zanesljivo oceniti, koliko se lahko zviša cena mleka glede na zmanjšanje proizvodnje mleka, taka ocena pa bi lahko bila napačen signal zaradi številnih zunanjih spremenljivk, ki vplivajo na cene.

40. Komisija ugotavlja, da v času oblikovanja in napovedi ukrepa (julij 2016) ni bilo znakov izboljšanja cen. Cene mleka v EU so se začele izboljševati avgusta 2016 (informacije so bile na voljo šele konec septembra 2016).

42. Komisija je menila, da je shema zmanjšanja proizvodnje mleka ustrezna, saj je: zagotovila finančno podporo kmetom v težavah, in sicer so bili nagrajeni tisti kmetje, ki so ponudbo prilagodili povpraševanju; v veliki meri prispevala k učinkovitemu ponovnemu uravnoteženju trga mleka v EU ter vplivala na ponovno zvišanje cen mleka v drugi polovici leta 2016, kar je posredna posledica prej navedenega.

Omejen obseg ukrepov z vidika odhodkov je bil očitno omejitev njihove sposobnosti ponovnega zvišanja cen. Mnogo višja stopnja odhodkov bi verjetno imela večji učinek, vendar na račun virov. Kljub temu so bili pomemben signal za trg v zvezi z usmeritvijo politike in potrebo po sorazmernem, prilagodljivem in gospodarnem zmanjšanju proizvodnje.

43. Kmetje lahko proizvodnjo zmanjšajo z zmanjšanjem velikosti črede, poleg tega pa tudi na druge načine, npr. z manjšim vnosom krme, poznejšo izločitvijo manj produktivnih krav, manjšo uporabo gnojil v sistemih, ki temeljijo na travi, krmljenjem telet z mlekom itd.

48. Komisija je analizirala glavne vzroke krize in vplive na marže proizvajalcev mleka ter predlagala ustrezne tržne ukrepe, vključno s proračunskim učinkom vsakega od njih. Glede na razpoložljivost proračunskih sredstev je ukrepe izbirala na podlagi najugodnejše ponudbe.

49. Komisija je menila, da mora biti porazdelitev razpoložljivih proračunskih sredstev med različne države članice v veliki meri sorazmerna z velikostjo njihovih sektorjev mleka. Zato je bila skupna proizvodnja mleka (ocenjena kot dejanska proizvodnja mleka v okviru kvote) prevladujoč dejavnik.

50. Komisija je menila, da zadoščajo smernice, ki so navedene v uvodnih izjavah Uredbe (EU) 2015/1853², in sicer: „pomoč kmetom v živinorejskih sektorjih, ki so jih prizadeli najhujši padci cen zaradi podaljšanja ruske prepovedi uvoza in vpliva suše na krmne rastline“. Sčasoma so morale države članice izboljšati usmerjanje pomoči na najbolj prizadete kmete.

To je v skladu z načelom subsidiarnosti in večjim poznavanjem najbolj prizadetih kmetov v organih držav članic ter posledično z njihovo prilagodljivostjo pri uvajanju potrebnih ukrepov.

52. Komisija meni, da so zunanji dejavniki pridelave mleka večrazsežnostni, pri čemer so okoljske koristi veliko večje od negativnih vplivov. Poleg tega so bile v več študijah

² Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1853 z dne 15. oktobra 2015 o začasni izredni pomoči kmetom v živinorejskih sektorjih (UL L 271, 16.10.2015, str. 25).

ugotovljene koristi intenzivnega kmetovanja v smislu relativnih emisij. Dejansko lahko več (mleka) dosežemo z manj (emisijami). V delovnem dokumentu služb Komisije z oceno podnebnih sprememb in emisij toplogrednih plinov (SWD(2021)115) je navedeno naslednje:

- Leta 2018 je bilo 44 % emisij iz kmetijstva, ki niso CO₂, v EU-28 povezanih s črevesno fermentacijo prežvekovalcev (metan – CH₄), vendar podatki o intenzivnosti emisij, sporočeni Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) kažejo, da so se emisije TGP na enoto proizvodnje nekoliko zmanjšale za nekatere sisteme kmetovanja, vključno z mlekarstvom.
- Kar zadeva tehnološke inovacije, je uporaba gensko izboljšanih semen ali živali na ravni EU precej pogosta, kar velja tudi za uporabo po spolu sortiranega semena ter klimatiziranih rastlinjakov in objektov za živino. Na primer, v sektorju mleka se je povprečen donos mleka v EU od leta 1990 povečal za 67 %, kar je omogočilo povečanje proizvodnje za 5 %, medtem ko se je število krav molznic zmanjšalo za skoraj 40 %, kar je znatno prispevalo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v Evropi od leta 1990.

54. Različne dejavnosti, ki so jih izbrale države članice, odražajo posebne okoliščine v teh državah, njihove želje in možnosti politike ter ustrezne omejitve univerzalnega pristopa. Prav tako odražajo prednosti pristopa subsidiarnosti, kadar države članice ukrepe prilagodijo okoliščinam v svoji državi.

60. Ravni pridelave posameznih pridelovalcev mleka tako v dobrih kot v slabih tržnih razmerah močno nihajo iz najrazličnejših razlogov. V močno poslabšanih razmerah na trgu je pomembno, da se proizvajalcem pošlje jasen signal, da je treba prilagoditi proizvodnjo in zagotoviti ustrezno podporo, kjer je to mogoče. Komisija je menila, da je nepraktično določiti kmete, ki bi tako ali tako prenehali s proizvodnjo, in da bi vsako dejansko zmanjšanje proizvodnje prispevalo k stabilizaciji trga. Zato bi morali biti upravičeni do pomoči Unije (v skladu z omejitvami in pogoji iz Uredbe (EU) 2016/1612)³.

61. Komisija opozarja, da so morale države članice v skladu s členom 5(4) Uredbe (EU) 2016/1612 preveriti, ali je „do zmanjšanja dobave kravjega mleka, za katero se izplača pomoč Unije, dejansko prišlo“. Zato bi morale države članice ugotoviti prenose črede med kmeti brez dejanskega zmanjšanja proizvodnje mleka in jih izključiti iz podpore ter nadaljevati v skladu z običajno potrditvijo obračunov.

73. Pravila orodij za obvladovanje tveganj so bila v obdobju 2014–2020 bistveno spremenjena, da bi se izboljšalo in poenostavilo izvajanje shem ter da bi bile te privlačnejše za kmete.

Z uredbo omnibus⁴ iz leta 2018 je bilo temeljito spremenjeno izvajanje podpore instrumenta za stabilizacijo dohodka z olajšanjem oblikovanja in vzdrževanja kapitalskih sredstev vzajemnega sklada (osrednji element oblikovanja trdnega sklada) z omogočanjem uporabe javne podpore za oblikovanje začetnega kapitala in dopolnitev letnih vplačil v sklad. To je glavna možnost subvencioniranja nadomestil, ki jih vzajemni skladi izplačujejo sodelujočim kmetom.

³ Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1612 z dne 8. septembra 2016 o zagotavljanju pomoči za zmanjšanje proizvodnje mleka C/2016/5681 (UL L 242, 9.9.2016, str. 4).

⁴ Člen 1(19) Uredbe (EU) 2017/2393 o vključitvi člena 39a v Uredbo (EU) št. 1305/2013.

Shema je postala tudi cenejša za kmete in je zagotovila boljše raven zagotavljanja dohodka: minimalni prag izgub se je s 30 % zmanjšal na 20 %. Stopnja podpore (delež javnih sredstev, ki pokrivajo stroške vzajemnih skladov) se je s 65 % povečala na 70 %. Od decembra 2020 se uporablja isti minimalni prag za instrumente za stabilizacijo dohodka, ki niso specifični za posamezne sektorje⁵.

Leta 2020 so bili instrumenti za stabilizacijo dohodka po vsej EU vključeni v dva programa za razvoj podeželja, vendar niso delovali. Kljub temu so leta 2020 v obeh primerih potekali postopki za spremembo programov, da bi se izkoristile nove možnosti načrtovanja programov.

77. Poleg ukrepov, omenjenih v odstavku ERS, je bila kot del svežnja za odzivanje na izbruh COVID-19 uredba o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja spremenjena⁶, da bi omogočala izredno začasno podporo (v obliki pavšalnih zneskov) kmetom in MSP, ki jih je še posebno prizadela kriza zaradi COVID-19, in zagotovila nadaljevanje njihove poslovne dejavnosti.

78. Komisija opozarja, da je študija inštituta Wageningen Economic Research in družbe Ecorys⁷ vsebovala študijo primera, namenjeno krizi v sektorju mleka, in da je bilo v njej ugotovljeno, da je „Komisija EU krizo v sektorju mleka v obdobju 2014–2016 obravnavala uravnoteženo, pri čemer je izkoristila širok nabor instrumentov ter upoštevala omejitve teh instrumentov.“

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

81. Komisija meni, da so bile v letih 2014–2016 opravljene temeljite, stalne in multidisciplinarne analize in ocene ter da so prispevale k učinkovitosti zadevnih ukrepov, ki so na prožen in pragmatičen način zagotavljali pomembno podporo pri okrevanju sektorja mleka z minimalnimi stroški. O ukrepih se je temeljito posvetovala z državami članicami, ki so ji izkazale podporo.

82. Komisija opozarja, da so se cene posnetega mleka v prahu 18 mesecev zniževale, preden se je začela javna intervencija. Ta instrument je preprečil nadaljnje znižanje cen posnetega mleka v prahu in posledično cen mleka. Javne zaloge posnetega mleka v prahu so bile ohranjene do oživitve trga. Zaradi prevladujočih nizkih cen posnetega mleka v prahu je Komisija lahko prodala intervencijske zaloge. To je običajen razvoj, povezan s trgov, ki ne postavlja pod vprašaj učinkovitosti instrumenta.

V bistvu je Komisiji uspelo odprodati velik del zalog med zviševanjem tržnih cen.

83. Komisija opozarja, da v času oblikovanja ukrepa ni bilo znakov zmanjšanja proizvodnje. Če bi se proizvodnja začela zmanjševati junija 2016, bi bili dokazi o tem zmanjšanju znani šele sredi avgusta 2016.

Priporočilo 1 – Obvladovanje prihodnjih tržnih neravnovesij

(a) Komisija sprejema priporočilo.

⁵ Glej člen 39 Uredbe (EU) št. 1305/2013, kot je bil spremenjen s členom 7(7) Uredbe (EU) 2020/2220.

⁶ Uredba (EU) 2020/872 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2020 o spremembi Uredbe (EU) št. 1305/2013 (UL L 204, 26.6.2020, str. 1).

⁷ Written Wageningen Economic Research in Ecorys – Evaluation for the Commission, „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector“ (05.087713), končno poročilo, avgust 2019.

Komisija ugotavlja, da je vezana podpora omejena na sektorje, ki imajo strukturne težave, s čimer se prepreči stopnjevanje teh težav, ki bi lahko vodile v opustitev proizvodnje in vplivale na druge dele dobavne verige ali povezane trge. V zvezi s tem veljajo stroge omejitve in pogoji za zmanjšanje tveganja izkrivljanja trga. Vezana podpora torej ni mehanizem za spodbujanje proizvodnje.

Poleg tega ima Komisija ob upoštevanju določb sheme zelo omejene možnosti ukrepanja na podlagi prostovoljne vezane podpore glede na število živali, ki jih imajo kmetje v primeru krize.

Komisija ima pooblastila za sprejemanje ukrepov, s katerimi bi preprečila, da bi upravičence do prostovoljne vezane podpore prizadela strukturna tržna neravnovesja v sektorju. Ti ukrepi lahko državam članicam omogočijo, da se odločijo, da se takšna podpora izplačuje na podlagi proizvodnih enot, za katere je bila podpora dodeljena v preteklem referenčnem obdobju.

V možnem scenariju motenj na trgu, ki jih povzroča prekomerna ponudba, bo Komisija preučila načine, s katerimi bi bilo mogoče preprečiti, da bi obstoj vezanih plačil posegal v potrebne prilagoditve proizvodnje. V zvezi s tem bo Komisija natančno ocenila priložnost in primeren čas za sprejetje zgoraj omenjenih ukrepov.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

84. Komisija je analizirala glavne vzroke krize in vplive na marže proizvajalcev mleka ter predlagala ustrezne tržne ukrepe, vključno s proračunskim učinkom vsakega od njih. Glede na razpoložljivost proračunskih sredstev je ukrepe izbirala na podlagi najugodnejše ponudbe.

85. Komisija je stalno spremljala trg ter temeljito in multidisciplinarno ocenjevala krizo (vključno z razpravo o ustreznih ukrepih z državami članicami v Svetu). V skladu z načelom subsidiarnosti se je zdelo primerneje, da države članice usmerjajo podporo v različne izredne ukrepe. Komisija je menila, da za usmerjanje podpore zadoščajo smernice, ki so navedene v uvodnih izjavah različnih uredb, s katerimi se izvajajo izredni podporni ukrepi v sektorju mleka (npr. „pomoč kmetom v živinorejskih sektorjih, ki so jih prizadeli najhujši padci cen zaradi podaljšanja ruske prepovedi uvoza in vpliva suše na krmne rastline“ iz Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1853).

86. Komisija opozarja, da trajnostnost (v smislu strategije „od vil do vilic“⁸, zlasti v zvezi z okoljskimi in podnebnimi posledicami) ni bil cilj izrednih ukrepov, sprejetih v obdobju 2014–2016.

Priporočilo 2 – Boljša priprava proračuna in usmerjanje

(a) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Motnje na trgu so večdimenzionalne in nepredvidene, zato predhodno določanje operativnih pragov, s katerimi bi omejevali možno ukrepanje v vnaprej določenih okvirih, ni mogoče in tudi ni zaželeno. Motnje na trgu je treba reševati priložnostno in s celostnim pristopom.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

⁸ Strategija „od vil do vilic“ – za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem, COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

Njena ocena motenj na trgu na ravni sektorja lahko vpliva na stabilizacijski učinek neposredne podpore, bolj restriktivni pogoji/cilji pa se lahko določijo, če in ko se bodo izvajali nadaljnji izredni podporni ukrepi.

88. Rezerva za krize v kmetijskem sektorju v obdobju 2014–2016 ni pomembno vplivala na motnje trga le zaradi zapletenih pravil, temveč tudi zaradi zadostnih razpoložljivosti sredstev v proračunu EU.

Od leta 2018 je uredba omnibus bistveno izboljšala izvedbena pravila za orodja za obvladovanje tveganj, vključno z možnostjo sektorskih instrumentov za stabilizacijo dohodka in okrepitvijo javne finančne podpore tem orodjem. Od decembra 2020 so bili instrumenti za stabilizacijo dohodka vključeni v dva programa za razvoj podeželja. Čeprav nobeden od teh instrumentov ni deloval, so bili programi spremenjeni, da bi izkoristili nove možnosti.

89. Komisija je zbrala in združila prejeta obvestila držav članic o ukrepih, ki se izvajajo na njihovih ozemljih. V skladu z načelom subsidiarnosti se je zdelo primerneje, da države članice ocenijo učinkovitost svojih ukrepov. Kljub temu lahko Komisija predvidi poglobljeno analizo ureditev držav članic.

Priporočilo 3 – Večja pripravljenost na prihodnje motnje na trgu

Komisija sprejema priporočilo.

Komisija bo izvedla študijo, ki bo pomagala izluščiti izkušnje, pridobljene na podlagi motenj na trgu v obdobju 2014–2016 glede učinkov različnih izrednih ukrepov na ravnanje in likvidnost mlečnih kmetij ter na stabilizacijo trga in okolje ter tudi vlogo proizvajalcev in mlekarov pri obvladovanju tveganja.

Glede na čas, potreben za postopke javnih naročil, in željo po visokokakovostni študiji Komisija meni, da je treba kot končni rok za izvedbo določiti leto 2024.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	15. 5. 2019
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	26. 3. 2021
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	19. 5. 2021
Prejeti uradni odgovori Komisije v vseh jezikih	17. 6. 2021

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Sliki 6 in 11: avtor ikon: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-6150-0	1977-5784	doi:10.2865/30847	QJ-AB-21-011-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6129-6	1977-5784	doi:10.2865/05405	QJ-AB-21-011-SL-Q

Povprečna cena, ki jo prejmejo proizvajalci mleka v EU, je v začetku leta 2014 dosegla vrh, nato pa se je začela zniževati. Sredi leta 2016 so cene spet začele rasti.

Skupna kmetijska politika vključuje več orodij za odpravljanje motenj na trgu. Neposredna plačila imajo stabilizacijsko vlogo, saj se kmetom z njimi zagotavlja stalen vir dohodka. Namen „varnostne mreže“ je podpreti cene z začasnim umikom presežkov mlečnih proizvodov s trga. Komisija lahko sprejme tudi izredne ukrepe proti nevarnostim motenj na trgu: to je storila med letoma 2014 in 2016.

Sodišče je preučilo, kako dobro so se Komisija in zadevni organi v državah članicah odzivali na motnje na trgu mleka v obdobju 2014–2016. Na splošno je ugotovilo, da so Komisija in države članice med motnjami na trgu sicer sprejele obsežne ukrepe za pomoč kmetom, vendar pa njihova analiza v splošnem ni zadostovala za sprejetje odločitev o višini in usmerjenosti potrebne podpore.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors