

Sprawozdanie specjalne

Nadzwyczajne wsparcie dla producentów mleka w UE w latach 2014–2016 –

istnieje potencjał, by w przyszłości
zwiększyć jego efektywność



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	25-31
Uwagi	32-79
Komisja szybko zareagowała na rosyjskie embargo, ale dużo więcej czasu zajęło jej rozwiązanie problemu nierównowagi rynkowej leżącej u źródeł zaistniałej sytuacji	32-43
Komisja sporządziła ogólną ocenę wpływu zakłóceń na rynku, lecz ukierunkowanie wsparcia pozostawiła w gestii organów krajowych	44-62
Państwa członkowskie opowiadały się za prostotą i szerokim podziałem wsparcia	63-71
Komisja wyciągnęła pewne wnioski z dotychczasowych doświadczeń, ale nie zakończyła jeszcze oceny środków	72-79
Wnioski i zalecenia	80-89
Załącznik – Rozporządzenia delegowane w sprawie nadzwyczajnych środków wsparcia w sektorze mleka	
Akronimy i skróty	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Zespół kontrolny	
Kalendarium	

Streszczenie

I Sektor mleczarski jest pod względem wartości jednym z największych sektorów rolniczych w UE. Po osiągnięciu rekordowego poziomu na początku 2014 r. średnia cena mleka uzyskiwana przez producentów w UE zaczęła spadać. W połowie 2016 r. ceny zaczęły ponownie rosnąć.

II W ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) przewidziano szereg narzędzi umożliwiających radzenie sobie z zakłóceniami na rynku. Płatności bezpośrednie odgrywają rolę stabilizacyjną, ponieważ zapewniają rolnikom stałe źródło dochodu. Tzw. siatka bezpieczeństwa ma na celu podtrzymywanie poziomu cen poprzez tymczasowe usuwanie nadwyżek przetworów mlecznych z rynku. W przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń na rynku Komisja może również przyjmować środki nadzwyczajne, co uczyniła w latach 2014–2016.

III Trybunał zbadał, czy Komisja Europejska i właściwe organy w państwach członkowskich zareagowały prawidłowo w odpowiedzi na zakłócenia na rynku mleczarskim w latach 2014–2016. Z jego ustaleń wynika, że w ogólnym ujęciu Komisja i państwa członkowskie podjęły szeroko zakrojone działania, aby pomóc rolnikom w czasie zakłóceń na rynku, ale przeprowadzona przez nie analiza była ogólnie niewystarczająca, aby na jej podstawie zdecydować, jaki zakres wsparcia był potrzebny i jak je ukierunkować.

IV W 2019 r. Trybunał przedstawił sprawozdanie na temat stosowania środków nadzwyczajnych w celu ustabilizowania dochodów rolników w sektorze owoców i warzyw. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrował się natomiast na producentach mleka w UE. Chociaż w sprawozdaniu nie uwzględniono skutków pandemii COVID-19, przeanalizowano w nim, w jaki sposób Komisja poradziła sobie z wcześniejszym kryzysem i jakie może wyciągnąć z niego wnioski.

V Komisja szybko zareagowała na rosyjskie embargo. Przed końcem 2014 r. zapewniła wsparcie finansowe na rzecz środków nadzwyczajnych w krajach bałtyckich i Finlandii, które najbardziej ucierpiały w wyniku embargo. Więcej czasu zajęło jednak rozwiązanie problemu nierównowagi rynkowej leżącej u źródeł zaistniałej sytuacji, a przyjęte przez Komisję we wrześniu 2016 r. środki zapewniające wsparcie na rzecz dobrowolnego ograniczania produkcji wiązały się z wystąpieniem w pewnym stopniu efektu *deadweight*.

VI Komisja zaproponowała środki nadzwyczajne mające na celu złagodzenie problemów rolników z płynnością finansową, ale nie przeprowadziła odpowiedniej oceny potrzeb ani nie wyznaczyła celów. Zważywszy na elastyczność, z jakiej państwa członkowskie mogą korzystać w ramach zarządzania dzielonego, preferowały one środki nadzwyczajne, które były proste we wdrażaniu, a ponadto optowały za szerokim podziałem funduszy. Wysiłki zmierzające do ukierunkowania pomocy były ograniczone.

VII Choć UE utworzyła rezerwę na wypadek kryzysów w sektorze rolnym, Komisja nie skorzystała z niej podczas zakłóceń na rynku. Od tego czasu Komisja zaproponowała zmiany mające na celu wzmocnienie roli rezerwy kryzysowej w przyszłości. Od 2018 r. w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich można finansować szerszy zakres narzędzi zarządzania ryzykiem dla rolników borykających się ze spadkiem dochodów, w tym sektorowe narzędzia stabilizacji dochodów. Według stanu na grudzień 2020 r. Trybunał zidentyfikował dwa programy rozwoju obszarów wiejskich oferujące wsparcie na rzecz narzędzi stabilizacji dochodów, przy czym żadne z nich nie funkcjonowało.

VIII Oceny przeprowadzone po wystąpieniu zakłóceń na rynku pozwoliły na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków dotyczących środków nadzwyczajnych na szczeblu UE, a Komisja podjęła od tego czasu kroki z myślą o udoskonaleniu swoich procedur zarządzania kryzysowego. Nie dokonała jednak odpowiedniej oceny skutków rozwiązań wprowadzonych przez państwa członkowskie.

IX Trybunał sformułował szereg zaleceń pod adresem Komisji, tak aby:

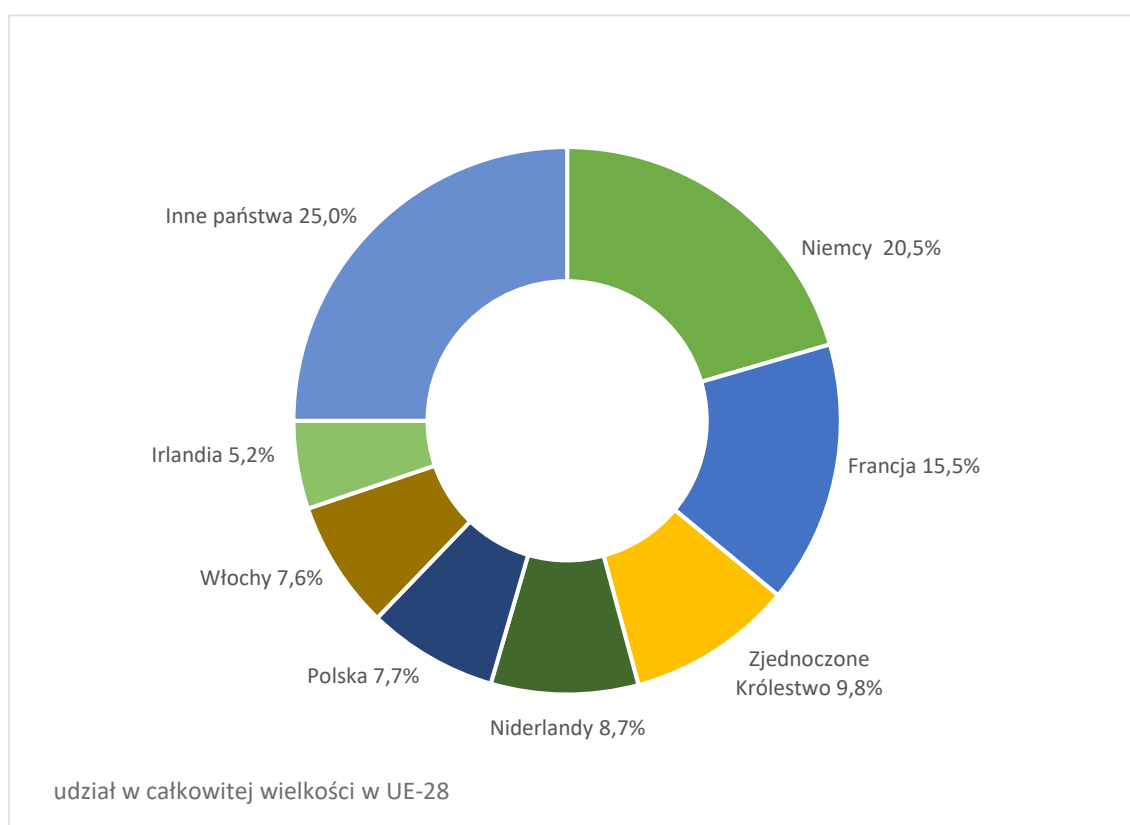
- 1) lepiej radziła sobie z przypadkami nierównowagi rynkowej,
- 2) usprawniła budżetowanie i zapewniła lepsze ukierunkowanie wsparcia,
- 3) była lepiej przygotowana na przyszłe zakłócenia na rynku.

Wstęp

Sektor mleczarski w UE

01 Produkcja mleka krowiego jest jednym z dwóch najważniejszych sektorów rolnych w UE pod względem wartości (59,3 mld euro w 2019 r.) i stanowi około 14% produkcji rolnej¹. W 2019 r. na główne kraje produkujące mleko (Niemcy, Francję, Zjednoczone Królestwo, Niderlandy, Polskę, Włochy i Irlandię) przypadało około trzech czwartych produkcji mleka w UE w ujęciu ilościowym (zob. [rys. 1](#)). W latach 1984–2015 UE stosowała system kwotowania produkcji mleka, którego celem było ograniczenie całkowitej produkcji mleka w UE. Od 2009 r. całkowite kwoty dla państw członkowskich stopniowo wzrastały do czasu zniesienia systemu w dniu 1 kwietnia 2015 r.

Rys. 1 – Odbiór mleka krowiego w 2019 r.

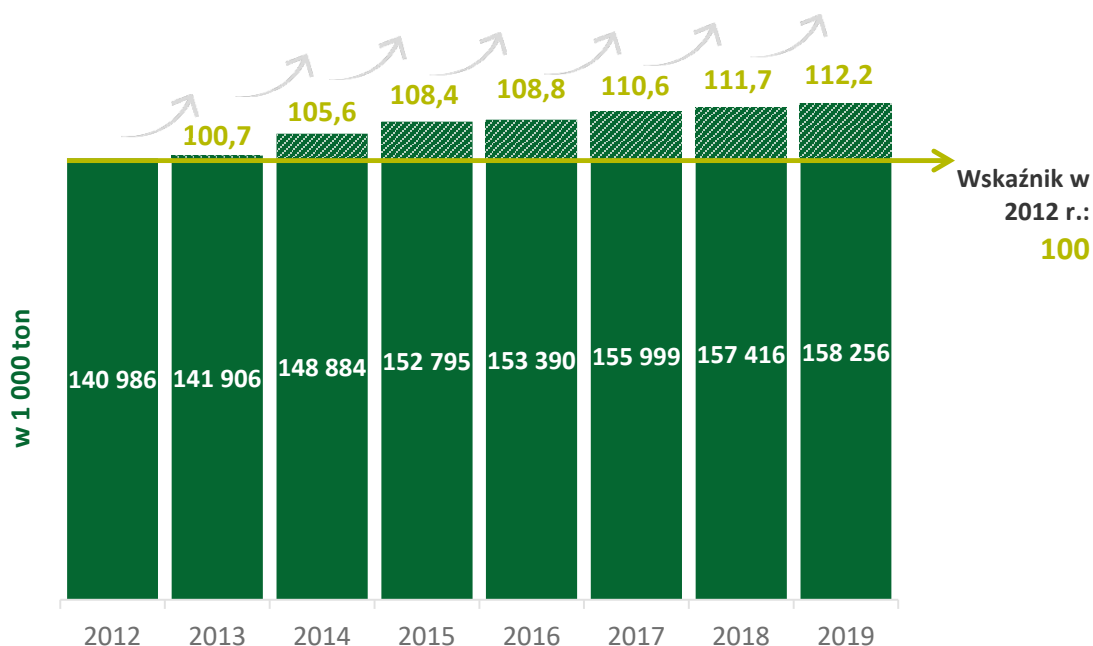


Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – [prognoza krótkoterminowa, jesień 2020 r.](#), dostawy mleka krowiego (w tys. ton) – obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹ Baza danych Eurostat data explorer – rachunki ekonomiczne dla rolnictwa, wartości w cenach bazowych, aktualizacja 9 marca 2020 r.

02 W 2019 r. całkowita produkcja mleka w UE wyniosła około 168 mln ton², z czego około 95%³ zostało dostarczone przez producentów do mleczarni. Dostawy producentów mleka wzrosły gwałtownie w 2014 i 2015 r., a następnie rosły w wolniejszym tempie (zob. *rys. 2*).

Rys. 2 – Dostawy mleka do mleczarni



Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – *prognoza krótkoterminowa, jesień 2020 r.*, obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

03 W latach 2013–2015 dostawy do mleczarni wzrosły we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch. Wśród krajów będących największymi producentami wzrost ten był wyższy od średniej unijnej w Irlandii, Zjednoczonym Królestwie, Polsce i Niemczech. Dostawy w 2016 r. nadal rosły – choć w różnym tempie – w piętnastu państwach członkowskich, natomiast w pozostałych trzynastu, w tym w Zjednoczonym Królestwie i Francji, zmniejszyły się (zob. *tabela 1*).

² Komisja Europejska, „EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030”, grudzień 2019 r., s. 82, tabela 9.23 w załączniku – równowaga na rynku mleka w UE.

³ Baza danych Eurostat data explorer – Odbiór mleka krowiego i uzyskane produkty – dane miesięczne, aktualizacja 31 marca 2020 r.

Tabela 1 – Kształtowanie się wielkości dostaw mleka w latach 2013–2016

Państwo członkowskie	Zmiana w latach 2015–2013 (w %)	Zmiana w latach 2016–2015 (w %)
Czechy	25,6%	-0,1%
Irlandia	18,0%	4,1%
Luksemburg	15,9%	8,9%
Belgia	14,8%	-2,7%
Węgry	12,6%	0,7%
Zjednoczone Królestwo	11,0%	-4,3%
Cypr	9,9%	16,1%
Łotwa	9,8%	0,8%
Polska	9,6%	2,4%
Niderlandy	9,2%	7,4%
Portugalia	8,9%	-4,4%
UE-28	7,7%	0,4%
Hiszpania	7,6%	1,1%
Litwa	7,4%	-1,5%
Słowenia	7,1%	3,8%
Francja	5,9%	-2,7%
Austria	5,8%	-0,2%
Niemcy	5,2%	0,3%
Dania	5,0%	1,6%
Finlandia	4,7%	-0,2%
Słowacja	4,6%	-4,8%
Włochy	4,3%	3,2%
Rumunia	4,2%	3,6%
Szwecja	2,2%	-2,4%
Estonia	2,1%	-0,8%
Chorwacja	1,9%	-4,6%
Malta	1,6%	3,8%
Grecja	-0,7%	-0,2%
Bułgaria	-4,4%	7,3%

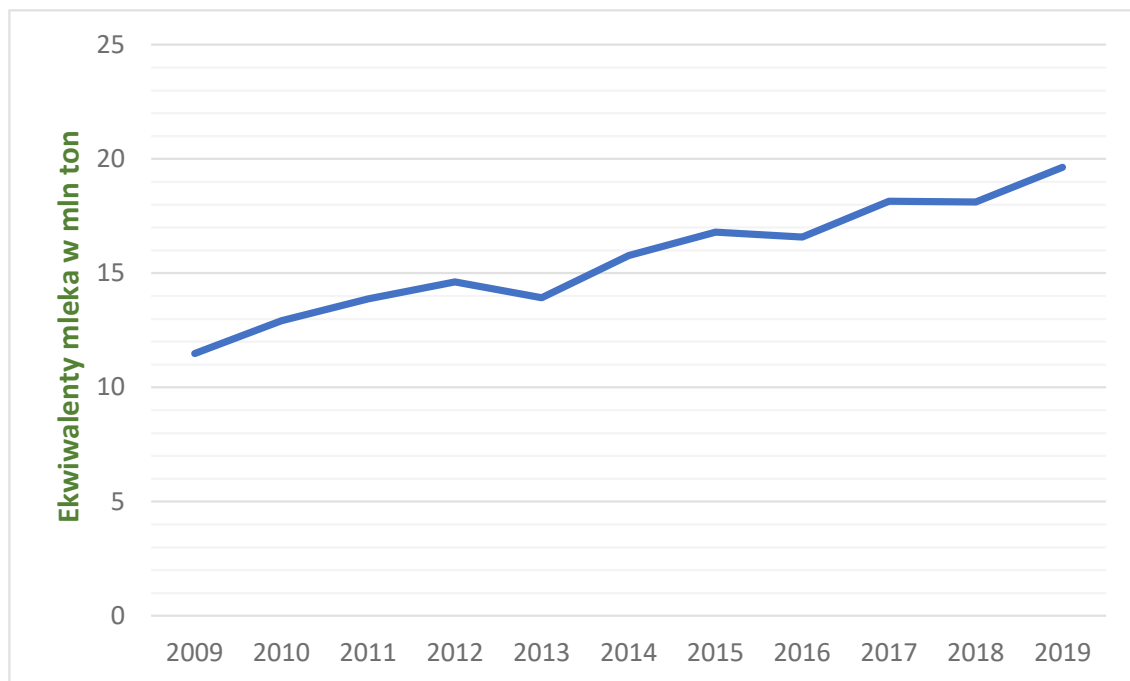
Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – [prognoza krótkoterminowa, jesień 2020 r.](#), obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

04 W latach 2009–2019 spożycie przetworów mlecznych (tj. mleka i produktów otrzymywanych z mleka, takich jak masło, ser i mleko w proszku) w UE rośnie w średnim tempie 0,8% rocznie, podczas gdy wywóz z UE wzrastał w średnim tempie 5,5% rocznie (zob. [rys. 3](#)) – w odpowiedzi na szybko rosnący popyt globalny. W następstwie tego wzrostu w 2019 r. UE eksportowała już około 15% swojej produkcji⁴. W latach 2016–2019 trzema największymi światowymi eksporterami były: UE (27%), Nowa Zelandia

⁴ Obliczenia dokonane przez Komisję na podstawie dostępnych danych i szacunków Eurostatu. Bilanse leżące u podstaw tych obliczeń są publikowane w [prognozach krótkoterminowych](#) Komisji.

(25%) i Stany Zjednoczone (14%), a międzynarodowy handel przetworami mlecznymi stanowił około 9% produkcji światowej⁵.

Rys. 3 – Wywóz przetworów mlecznych w latach 2009–2019



Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – „EU agricultural outlook 2019-2030” oraz [prognoza krótkoterminowa, jesień 2020 r.](#), obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Ekwiwalenty mleka obliczone z wykorzystaniem współczynników Komisji wynoszących 6,57 dla masła, 3,58 dla sera, 7,57 dla OMP, 7,56 dla MPP, 7,48 dla serwatki i 0,85 dla świeżych przetworów mlecznych.

Zakłócenia na rynku mleka w latach 2014–2016

05 Dobre warunki pogodowe w 2014 r. oraz wysokie ceny mleka we wcześniejszych latach spowodowały znaczny wzrost produkcji mleka w UE. W latach 2013–2015 dostawy mleka do mleczarni wzrosły o około 8%, czyli o około 11 mln ton (zob. [rys. 2](#)), co stanowi znaczny wzrost w porównaniu z tendencjami w spożyciu krajowym i wielkością wywozu (zob. pkt [04](#) i [rys. 3](#)). Zniesienie unijnych kwot mlecznych zostało zapowiedziane na 2015 r. i, podobnie jak we wcześniejszych latach, niektórzy producenci zapłacili kary za ich przekroczenie.

⁵ Obliczono na podstawie ilości ekwiwalentów mleka podanych przez FAO w publikacji „[Food Outlook](#)”, listopad 2020 r., tabela 19 w załączniku.

06 W maju 2014 r. popyt na wywóz przetworów mlecznych z UE był nadal wysoki⁶. W sierpniu 2014 r. w odpowiedzi na sankcje UE dotyczące Ukrainy Federacja Rosyjska wprowadziła embargo na przywóz przetworów mlecznych z UE, a wzrost wywozu do Chin uległ spowolnieniu. Rosja była największym rynkiem eksportowym dla unijnych przetworów mlecznych, zwłaszcza sera. Przypadało na nią około 14% całkowitego wywozu według wartości w 2013 r.⁷, a jednocześnie była ona konsumentem 1,6% całej unijnej produkcji mleka⁸. W 2013 r. 7% unijnego wywozu produktów mlecznych (liczonego według wartości) trafiło do Chin, które sprowadzały głównie odtłuszczone mleko w proszku i serwatkę w proszku.

07 Jak zauważono w sprawozdaniu Komisji⁹, „[p]o odnotowaniu rekordowo wysokich cen za mleko i przetwory mleczne pod koniec 2013 r. i na początku 2014 r. sektor mleczarski wszedł w fazę globalnej nierównowagi podaży i popytu, która charakteryzowała rynek przez cały 2015 r. i w pierwszej połowie 2016 r.”.

08 Ceny mleka podlegają zazwyczaj wahaniom w ciągu roku i z roku na rok. Ceny rosną zimą (kiedy produkcja mleka jest najniższa), a spadają wraz ze wzrostem produkcji na wiosnę. Dwunastomiesięczna średnia krocząca cen mleka jest zatem lepszym wskaźnikiem fluktuacji niż ceny miesięczne (zob. [rys. 4](#)). W okresie od rozszerzenia UE w 2004 r. roczna średnia krocząca ceny mleka dostarczanego do mleczarni w UE utrzymywała się zasadniczo w przedziale między 28 a 35 centów/kg. Od połowy 2013 r. do 2016 r. średnia miesięczna cena najpierw wzrosła powyżej tego przedziału, a następnie spadła, na krótko, do ok. 26 centów.

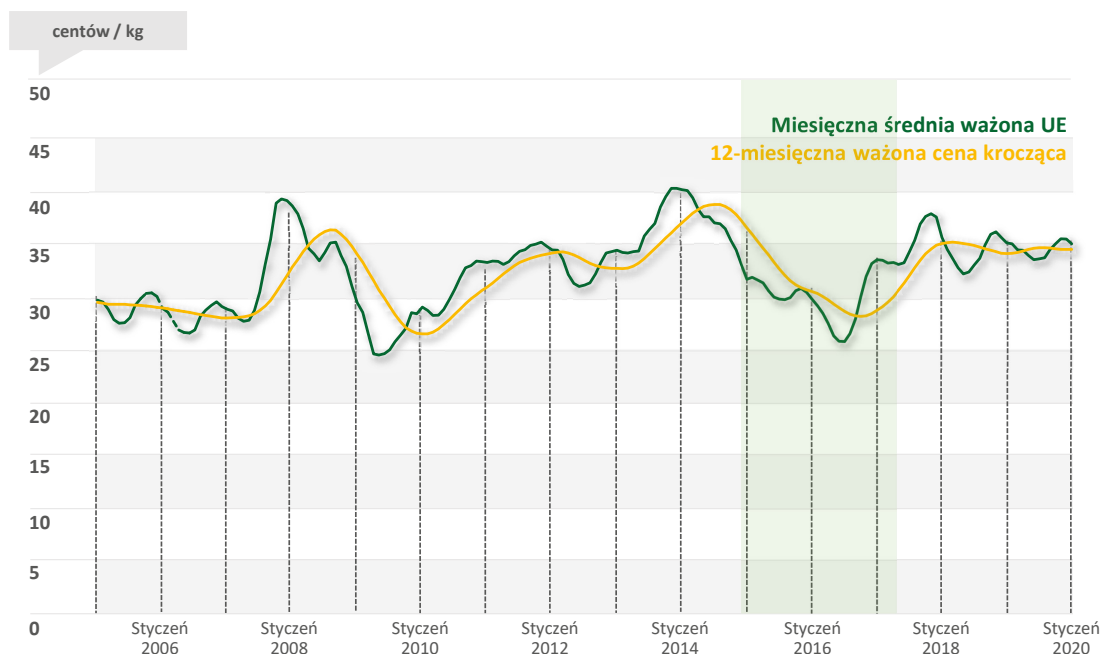
⁶ Zob. Europejskie Centrum Obserwacji Rynku Mleka, sprawozdanie z posiedzenia Rady Ekonomicznej, 27 maja 2014 r.

⁷ Obliczono na podstawie danych dotyczących wielkości handlu UE dostępnych w bazie danych Komisji [Access2Markets](#), kody HS od 0401 do 0406.

⁸ Zgodnie z wynikami badania opracowanego dla Komisji przez Wageningen Economic Research i Ecorys pt. „[Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector](#)” (05.087713), sprawozdanie końcowe, sierpień 2019 r., s. 37.

⁹ Sprawozdanie Komisji pt. „[Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących »pakietu mlecznego«](#)”, COM(2016) 724 final.

Rys. 4 – Ceny mleka surowego w UE w latach 2005–2020



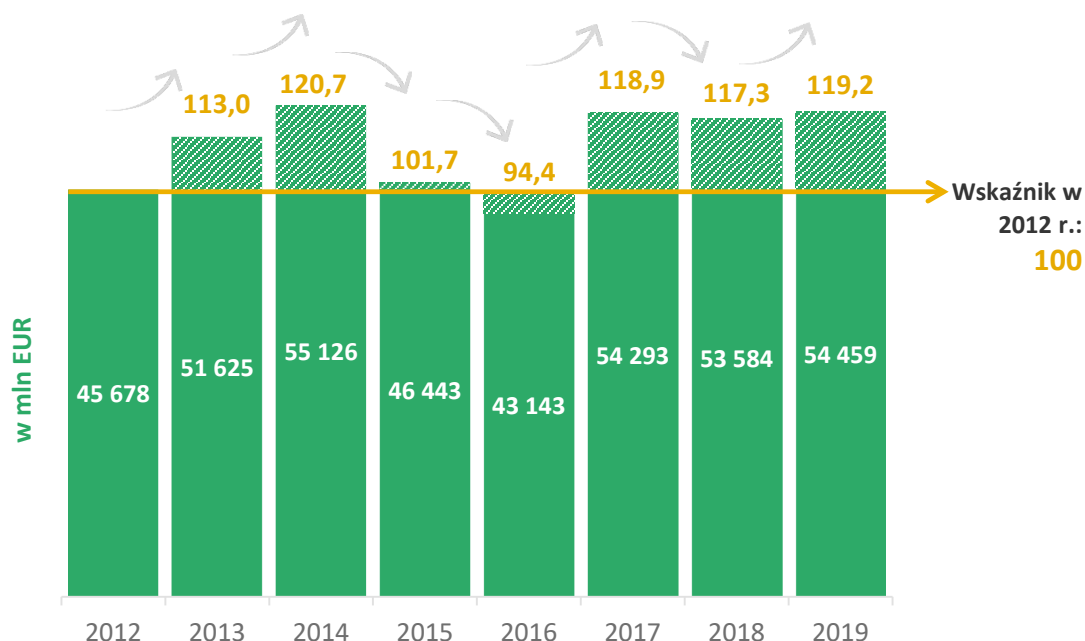
Źródło: informacje przekazywane przez państwa członkowskie na podstawie art. 12 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/1185 – załącznik II pkt 4 lit. a) – Kwoty ważne według wielkości dostaw do mleczarni. Wsparcie nadzwyczajne stanowiące przedmiot niniejszej kontroli było dostępne w okresie zaznaczonym na zielono – zob. załącznik.

09 Ceny i zakres ich wahań znacznie różniły się w poszczególnych państwach członkowskich. Największa różnica w cenach wystąpiła w czerwcu 2016 r. między Litwą (16,9 c/kg) a Cyprzem (55,0 c/kg) i wynosiła 38,1 c/kg. Cena w siedmiu państwach członkowskich wynosiła wówczas poniżej 22,5 c/kg, natomiast w czterech państwach członkowskich przekraczała 36,5 c/kg¹⁰.

10 Roczny obrót z produkcji mleka wzrastał w latach 2012–2014, a następnie odnotował spadek w okresie od 2014 do 2016 r. (zob. [rys. 5](#)). Średni obrót w latach 2013 i 2014 wyniósł 53,4 mld euro, a w latach 2015 i 2016 – 44,8 mld euro, czyli nieco mniej niż obrót w 2012 r.

¹⁰ Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [portal](#)u danych rolno-spożywczych Komisji.

Rys. 5 – Wartość dostaw mleka



Źródło: Eurostat w przypadku miesięcznych dostaw mleka krowiego (apro_mk_colm); Europejskie Centrum Obserwacji Rynku Mleka w przypadku historycznych cen mleka surowego w UE; obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

11 Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN) jest głównym instrumentem statystycznym Komisji służącym do monitorowania dochodów i działalności gospodarczej komercyjnych gospodarstw rolnych. FADN obejmuje kilka wskaźników dochodu¹¹, np. wartość dodaną netto gospodarstwa (FNVA) na roczną jednostkę pracy (AWU) i dochód netto gospodarstwa. Oba te wskaźniki zmniejszyły się w latach 2015–2016 w porównaniu z latami 2012–2013 w przypadku unijnych wyspecjalizowanych producentów mleka, przy czym pierwszy o około 7%, a drugi o około 16%.

12 Dynamika była wyraźnie różna w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład jeśli porównać lata 2015–2016 z latami 2012–2013, wartość wskaźnika FNVA/AWU zmniejszyła się w 14 z 25 państw członkowskich, dla których dostępne są dane, ale wzrosła w pozostałych 11. Zmiany wahały się od spadku o 35% w Niderlandach do wzrostu o 110% na Słowacji.

¹¹ Więcej informacji na temat pomiaru dochodów gospodarstw przez Komisję można znaleźć w opublikowanym przez Trybunał sprawozdaniu specjalnym nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?”.

Dostępne mechanizmy radzenia sobie z wahaniami cen

13 Wahania cen mają wpływ na dochody producentów. We wspólnej polityce rolnej (WPR) przewidziano mechanizmy ograniczające to ryzyko: płatności bezpośrednie, siatkę bezpieczeństwa oraz środki nadzwyczajne.

Płatności bezpośrednie stabilizują dochody gospodarstw rolnych

14 Producenci mleka mają dwa główne źródła przychodów: wpływy ze sprzedaży mleka oraz płatności bezpośrednie z budżetu UE. Większość płatności bezpośrednich z budżetu UE opiera się na liczbie uprawianych hektarów, niezależnie od wielkości produkcji. Wahania w ilości produkowanego mleka lub ceny płaconej przez mleczarnie nie mają wpływu na wysokość pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom.

15 W 19 państwach członkowskich oprócz płatności bezpośrednich na hektar producenci mleka mogą otrzymać oddzielną płatność bezpośrednią powiązaną z produkcją, zwaną dobrowolnym wsparciem związanym z produkcją (zob. [ramka 1](#)). Ponadto mogą oni korzystać z działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, takich jak wsparcie dla rolników na obszarach z naturalnymi ograniczeniami dla produkcji oraz dotacje na różnego rodzaju inwestycje.

Ramka 1

Dobrowolne wsparcie związane z produkcją

Państwa członkowskie mogą przyznawać dobrowolne wsparcie związane z produkcją na rzecz kilku sektorów i rodzajów produkcji wymienionych w art. 52 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, w przypadku gdy określone rodzaje działalności rolnej lub sektory, które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych, znajdują się w trudnej sytuacji. Według Komisji w 2015 r.:

- z dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją skorzystali hodowcy niemal połowy bydła mlecznego w UE;
- sektor mleczarski był drugim co do wielkości odbiorcą dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją (19,5% wszystkich środków przydzielonych w ramach tego wsparcia, tj. 794 mln euro w 19 państwach członkowskich).

16 Jak już wcześniej zauważył Trybunał¹², płatności bezpośrednie pozwalają złagodzić wpływ wahań cen i produkcji. W połączeniu z innymi dotacjami w ramach WPR – w szczególności płatnościami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – zapewniają one istotną ochronę przed wahaniami dochodów.

Siatka bezpieczeństwa dla sektora mleczarskiego

17 W rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013 (rozporządzenie o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych) przewidziano dodatkowe narzędzia stabilizacji rynków rolnych i reagowania na zakłócenia na rynku.

18 Przetwory mleczne mogą zostać objęte środkami interwencji rynkowej określanymi mianem „siatki bezpieczeństwa”. Środki te mają na celu wyeliminowanie nierównowagi rynkowej i utrzymanie poziomu cen poprzez tymczasowe usunięcie nadwyżek przetworów mlecznych z rynku, w szczególności w miesiącach, w których produkcja jest najwyższa. Mleko zawiera wodę, laktozę, tłuszcze i białka. W wyniku oddzielenia tłuszczu od białek powstaje masło i mleko odtłuszczone. Siatka bezpieczeństwa obejmuje interwencję publiczną na rynku w celu zakupu masła i odtłuszczonego mleka w proszku (OMP), a także dopłaty ze środków publicznych do prywatnego przechowywania masła, OMP i niektórych rodzajów sera¹³.

19 Zgodnie z rozporządzeniem o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych ilości i ceny w ramach interwencji publicznej są ustalane przez Radę¹⁴. W 2013 r. Rada zdecydowała¹⁵, że między 1 marca a 30 września każdego roku państwa członkowskie mogą dokonać zakupu do 109 000 ton OMP po stałej cenie 169,80 euro/100 kg. Cena ta jest taka sama w całej UE, co sprawia, że interwencja publiczna jest bardziej atrakcyjna w regionach, w których ceny mleka są najniższe.

¹² Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 23/2019 pt. „Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom”.

¹³ Art. 17 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

¹⁴ Art. 14 i 15 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych – art. 2 i 3.

20 W latach 2014–2016, na podstawie art. 219 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, Komisja wydłużyła okres interwencji publicznej do całego roku. Rada podniosła również do 350 000 ton pułap dla OMP, które można było kupić po stałej cenie w 2016 r. Ilości te odpowiadały zawartości białka w około 3,8 mln ton mleka, tj. 2,5% produkcji mleka w UE. W 2015 r. Komisja wprowadziła dodatkowe środki, aby zachęcić podmioty do przechowywania większych ilości OMP. Przewidziano wyższe stawki wsparcia dla podmiotów prywatnych w przypadku dłuższego okresu przechowywania wynoszącego jeden rok.

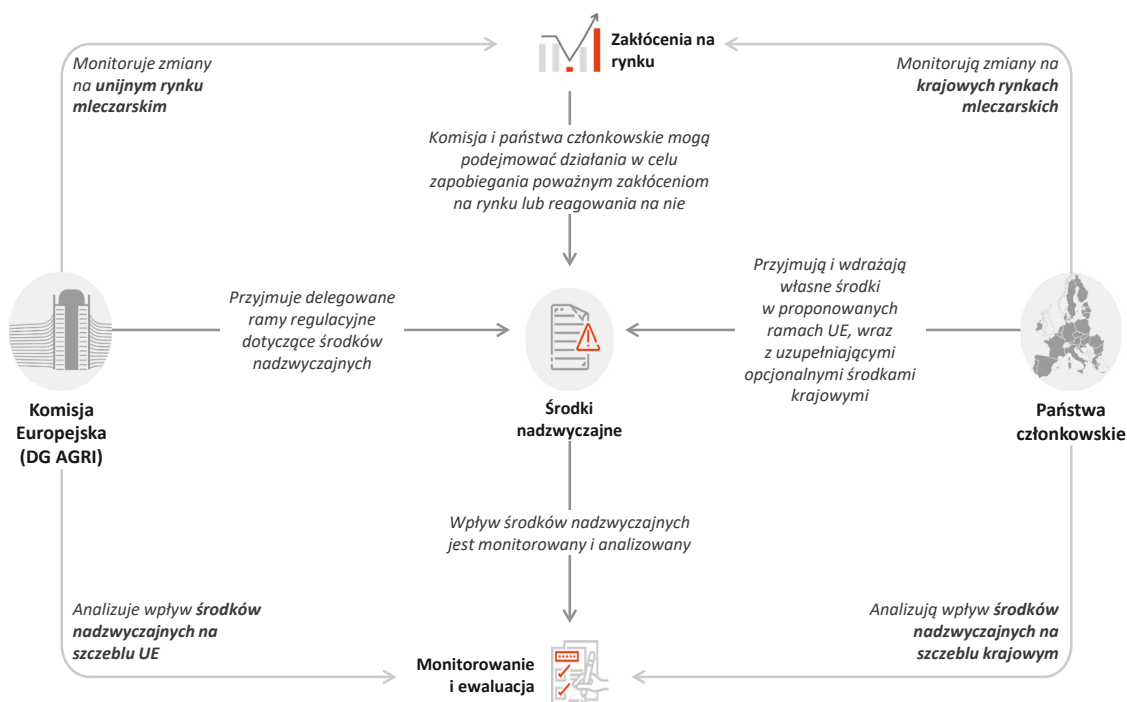
21 Od 2009 r. cena rynkowa masła przewyższała cenę skupu ustaloną dla interwencji w ramach siatki bezpieczeństwa, dlatego w latach 2014–2016 nie dokonano interwencji publicznej. Cena rynkowa OMP spadła poniżej ceny skupu w drugiej połowie 2015 r. – po raz pierwszy od 2009 r. – a w 2016 r. w 14 państwach członkowskich wycofano z rynku 336 000 ton OMP.

22 Komisja sprzedała ponad 90% publicznych zapasów OMP między majem 2018 r. a lutym 2019 r., gdy cena mleka ponownie wzrosła. W latach 2015–2019 całkowity koszt netto dla budżetu UE interwencji publicznej w zakresie OMP wyniósł 136,9 mln euro. W tym samym okresie UE wydała również 39,3 mln euro na dopłaty do prywatnego przechowywania masła, OMP i sera.

Środki nadzwyczajne

23 Artykuł 219 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych umożliwia Komisji przyjmowanie środków nadzwyczajnych w przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń na rynku. Komisja może wprowadzić te środki za pomocą aktów delegowanych, które przyjmuje po konsultacji z grupami ekspertów złożonymi z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego. Na [rys. 6](#) przedstawiono różne zadania i obowiązki Komisji i państw członkowskich w procedurze przyjmowania środków nadzwyczajnych.

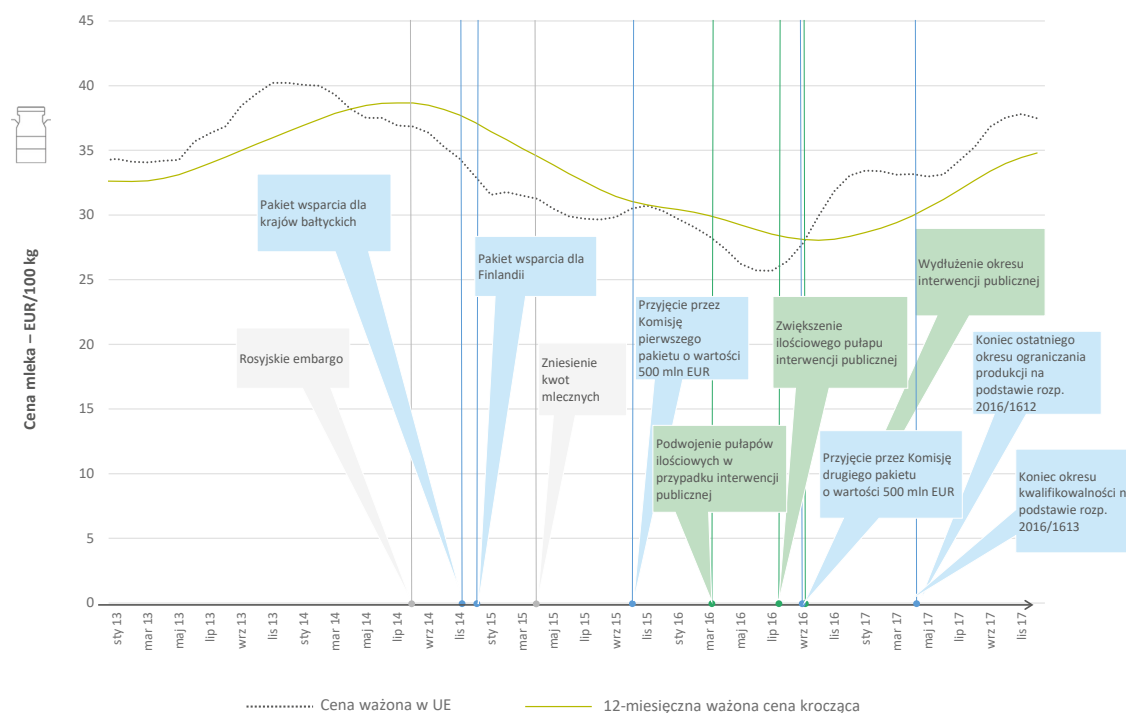
Rys. 6 – Środki nadzwyczajne: rola Komisji Europejskiej i państw członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie odnośnych przepisów unijnych.

24 Na [rys. 7](#) przedstawiono w uproszczony sposób, kiedy Komisja przyjmowała środki nadzwyczajne w latach 2014–2016. W szczególności, zgodnie z art. 228 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, Komisja przyjęła pięć rozporządzeń delegowanych (zob. [załącznik](#)) zapewniających wsparcie dla producentów mleka i innych sektorów hodowlanych.

Rys. 7 – Środki nadzwyczajne w latach 2014–2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

25 Celem kontroli było ustalenie, czy Komisja Europejska i właściwe organy w państwach członkowskich zareagowały prawidłowo w odpowiedzi na zakłócenia na rynku mleczarskim w latach 2014–2016. W szczególności Trybunał zbadał, jak Komisja zareagowała na zakłócenia na rynku, w jaki sposób oceniła potrzebę zastosowania środków nadzwyczajnych i jak ukierunkowała te środki oraz w jaki sposób państwa członkowskie je wdrożyły. Trybunał sprawdził również, czy Komisja i państwa członkowskie przeanalizowały skutki nadzwyczajnego wsparcia i wyciągnęły wnioski niezbędne do tego, aby przygotować się na przyszłe zakłócenia na rynku mleka.

26 W 2019 r. Trybunał przedstawił sprawozdanie na temat stosowania środków nadzwyczajnych w celu ustabilizowania dochodów rolników w sektorze owoców i warzyw¹⁶. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrował się natomiast na producentach mleka w UE. Kontrolą objęto nadzwyczajne środki wsparcia wprowadzone na mocy rozporządzeń delegowanych wymienionych w [załączniku](#). Trybunał przeanalizował także środki przyjęte w ramach siatki bezpieczeństwa w zakresie, w jakim uzupełniały one środki nadzwyczajne.

27 W związku z wybuchem pandemii COVID-19 Komisja przyjęła w dniu 30 kwietnia 2020 r. rozporządzenie w sprawie planowania produkcji w sektorze mleka przez organizacje producentów, a także rozporządzenia w sprawie dopłat do prywatnego przechowywania OMP, masła i niektórych serów. Zarządzanie przez Komisję skutkami pandemii COVID-19 na rynkach mleczarskich nie wchodziło jednak w zakres prac kontrolnych, a w niniejszym sprawozdaniu Trybunał analizuje, w jaki sposób Komisja zareagowała na wcześniejszy kryzys i jakie wyciągnęła z niego wnioski.

28 Trybunał przeprowadził kontrolę w okresie od lipca 2019 r. do grudnia 2020 r., opierając się na kryteriach kontroli ustalonych na podstawie dokumentów programowych UE, prawodawstwa, dyskusji legislacyjnych, badań i innych opublikowanych materiałów.

29 Zespół kontrolny Trybunału przeprowadził wywiady z urzędnikami Komisji i dokonał przeglądu dokumentacji Komisji, aby przeanalizować, w jaki sposób oceniła ona, czy konieczne jest zastosowanie środków nadzwyczajnych, a także jak opracowała

¹⁶ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 23/2019 pt. „Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom”.

te środki, monitorowała ich wdrożenie i oceniła ich efekty. Kontrolerzy wzięli przy tym pod uwagę wyniki prac Służby Audytu Wewnętrznego Komisji, która już wcześniej przeanalizowała procesy zarządzania kryzysowego w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI).

30 Kontrolerzy Trybunału odwiedzili również właściwe organy krajowe w Irlandii, we Francji, Włoszech i w Finlandii, gdzie:

- zgromadzili dowody kontroli poprzez analizę dokumentów i danych;
- przeprowadzili wywiady z przedstawicielami organów odpowiedzialnych za opracowanie i wdrożenie środków nadzwyczajnych;
- dokonali przeglądu dokumentacji dotyczącej 120 płatności wybranych losowo i przeprowadzili wizyty u 12 rolników.

Oprócz wizyt kontrolerzy dokonali przeglądu stosowania środków nadzwyczajnych w Niemczech, korzystając w tym celu z rezultatów prac dwóch niemieckich instytucji dotyczących wdrażania środków nadzwyczajnych¹⁷. Te pięć państw członkowskich zostało wybranych do kontroli na podstawie kwot przyznanego im nadzwyczajnego wsparcia, charakteru wdrożonych przez nie środków oraz szczególnych cech ich sektorów mleczarskich, takich jak ekspozycja na rynek rosyjski lub wahania w całkowitych dostawach mleka.

31 Ponadto kontrolerzy wysłali ankietę do:

- właściwych organów krajowych w 16 państwach członkowskich¹⁸, które łącznie otrzymały ponad 80% funduszy unijnych na środki nadzwyczajne przynoszące korzyści producentom mleka; wskaźnik odpowiedzi wyniósł 100%;
- 56 organizacji zawodowych wybranych spośród głównych organizacji działających w sektorze mleczarskim; wskaźnik odpowiedzi wyniósł 44,6%.

Kontrolerzy przeanalizowali i wykorzystali otrzymane odpowiedzi, w połączeniu z innymi źródłami dowodów, przy opracowywaniu własnych ustaleń.

¹⁷ *Bundesrechnungshof* i *Instytut Thünen*.

¹⁸ Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Rumunia i Finlandia.

Uwagi

Komisja szybko zareagowała na rosyjskie embargo, ale dużo więcej czasu zajęło jej rozwiązanie problemu nierównowagi rynkowej leżącej u źródeł zaistniałej sytuacji

32 Trybunał już wcześniej zauważył w jednym ze swoich sprawozdań¹⁹, że „[p]ojęcie zakłócenia na rynku jest stosunkowo ogólne i nie zostało szerzej rozwinięte w prawodawstwie UE” oraz że sytuacja ta „sprawia, że decyzja o tym, kiedy należy zastosować środki nadzwyczajne, ma w dużej mierze charakter uznaniowy”. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy Komisja odpowiednio wcześniej zidentyfikowała nierównowagę na rynku i zaproponowała właściwe środki nadzwyczajne.

Komisja szybko zareagowała na rosyjskie embargo

33 Europejskie Centrum Obserwacji Rynku Mleka (MMO) to organ utworzony w kwietniu 2014 r., który składa się z pracowników Komisji i ekspertów rynkowych z organizacji sektorowych. Ma on za zadanie analizować i rozpowszechniać dane dotyczące rynku mleczarskiego. W sprawozdaniu z 24 września 2014 r. Rada Ekonomiczna MMO stwierdziła, że „[p]o osiągnięciu wysokiego poziomu ceny znalazły się pod presją z powodu trudności z wchłonięciem przez rynek zwiększonej produkcji w głównych regionach produkujących mleko na świecie, a sytuację pogorszył rosyjski zakaz przywozu. Ta tendencja spadkowa może się utrzymać, jeżeli produkcja nie ulegnie spowolnieniu”. Rada Ekonomiczna ostrzegała również o nierównowadze na rynku mleka w czterech sprawozdaniach z pierwszej połowy 2016 r. Na przykład w sprawozdaniu z 23 lutego 2016 r. odnotowała: „[p]odczas gdy zmiany po stronie kosztów i popytu światowego przynoszą pewną poprawę sytuacji, ceny skupu mleka u producentów i ceny przetworów mlecznych nadal znajdują się pod presją z powodu pogarszającej się równowagi rynkowej w UE. Konieczna jest poprawa w zakresie zrównania podaży i popytu”.

34 Opierając się na danych z Europejskiego Centrum Obserwacji Rynku Mleka, w 2014 r. Komisja oszacowała skalę wpływu rosyjskiego embarga²⁰ na unijny rynek mleczarski, zwłaszcza ze względu na niezrealizowany eksport masła, sera i serwatki w proszku. Przed kryzysem około jednej czwartej produkcji mleczarskiej w Finlandii

¹⁹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 23/2019, pkt 63.

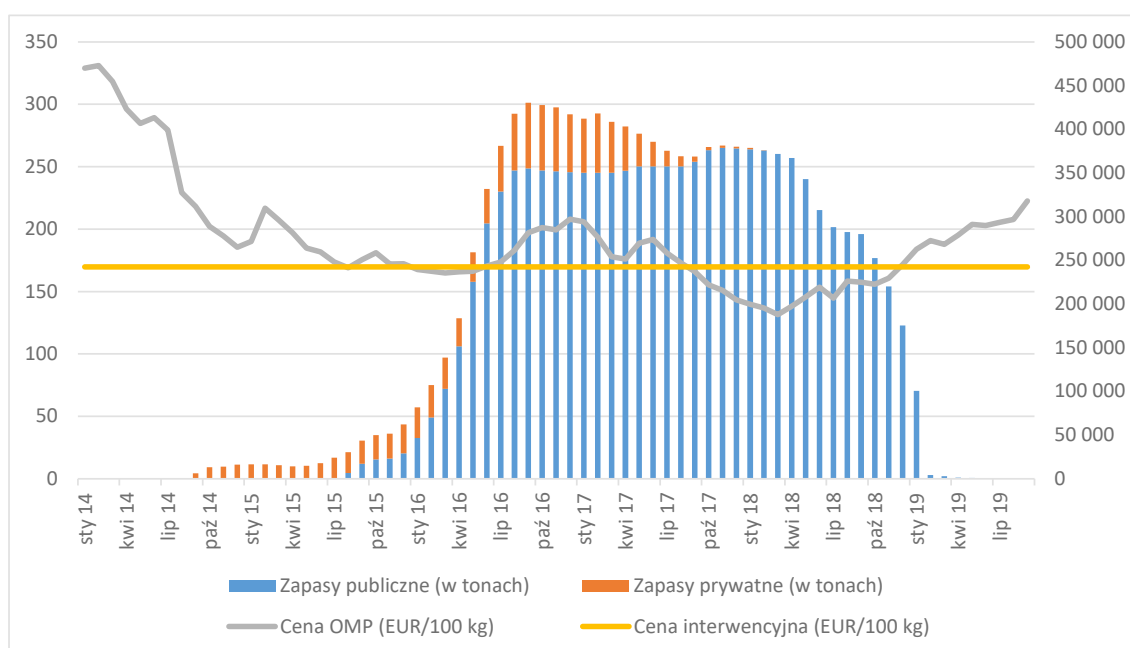
²⁰ Informacje na temat rosyjskiego embarga są dostępne na [stronie internetowej Komisji](#).

i ponad 15% w trzech krajach bałtyckich było eksportowane do Rosji. Na te cztery państwa członkowskie przypadało 3,6% dostaw mleka w UE w 2013 r., ale jednocześnie około jednej trzeciej unijnego eksportu do Rosji. W 2014 r. Komisja przyjęła pierwszy pakiet nadzwyczajnego wsparcia finansowego dla producentów mleka w krajach bałtyckich i Finlandii, uwzględniając wielkość produkcji mleka w tych państwach i skalę spadku cen.

Zapasy publiczne odtłuszczonego mleka w proszku stały się nadwyżką rynkową w okresie poprawy sytuacji

35 Począwszy od września 2014 r., wkrótce po wprowadzeniu rosyjskiego embarga, Komisja zapewniła wsparcie dla prywatnych podmiotów przechowujących OMP. Środek ten nie miał wyraźnego wpływu na ceny OMP, które nadal spadały aż do połowy 2016 r. Interwencję publiczną podjęto od lipca 2015 r. do września 2016 r., kiedy cena rynkowa osiągnęła cenę interwencyjną. Ceny OMP utrzymywały się na niskim poziomie do czasu zbycia prawie wszystkich zapasów interwencyjnych na początku 2019 r. (zob. [rys. 8](#)). W ocenie środka przeprowadzonej przez Komisję w kwietniu 2019 r. stwierdzono, że duże ilości zakupione w ramach interwencji publicznej zdołały wprawdzie złagodzić spadek cen, ale miały niekorzystny wpływ na równowagę rynkową OMP i przyczyniły się do opóźnienia ponownego wzrostu cen.

Rys. 8 – Kształtowanie się wielkości zapasów publicznych i prywatnych OMP oraz cen



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Europejskiego Centrum Obserwacji Rynku Mleka.

Wsparcie na rzecz dobrowolnego ograniczania produkcji weszło w życie, kiedy produkcja zaczęła się zmniejszać

36 We wrześniu 2015 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) 2015/1853 ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych. Rozporządzenie nie uzależniało wsparcia od zmniejszenia lub zamrożenia wielkości produkcji mleka. W kwietniu 2016 r. Komisja przyjęła przepisy²¹ umożliwiające organizacjom producentów i spółdzielniom zawieranie dobrowolnych wspólnych porozumień i podejmowanie wspólnych decyzji w zakresie planowania produkcji mleka na zasadzie tymczasowości, ale nie skorzystały one z tej możliwości. Według Komisji wynikało to prawdopodobnie z braku towarzyszącego finansowania oraz z faktu, że rolnicy, którzy nie zobowiązaliby się do ograniczenia produkcji, skorzystaliby z takiego ograniczenia (tzw. jazda na gapę).

37 W lipcu 2016 r. Komisja zapowiedziała przyjęcie rozporządzenia (UE) 2016/1612 zapewniającego wsparcie dla dobrowolnego ograniczania produkcji oraz rozporządzenia (UE) 2016/1613, w którym również uwzględniono dobrowolne ograniczanie produkcji jako działanie kwalifikujące się do nadzwyczajnego wsparcia. W tym czasie najbardziej aktualne informacje w posiadaniu Komisji wskazywały na znaczny miesięczny spadek cen w maju 2016 r. – o 4,0% do 26,2 c/kg (ceny o 14% niższe niż w maju 2015 r.) – a z szacunków państw członkowskich wynikało, że ceny nadal spadały w czerwcu 2016 r. Najnowsze dostępne dane z kwietnia 2016 r. wskazywały na spowolnienie wzrostu dostaw, a Komisja prognozowała, że w drugiej połowie 2016 r. nastąpi ich spadek²². Komisja przyjęła te dwa rozporządzenia we wrześniu 2016 r.

38 W rozporządzeniu (UE) 2016/1612 ustalono poziomy pomocy na 14 euro / 100 kg mleka i całkowity budżet w wysokości 150 mln euro w celu zmniejszenia ilości mleka dostarczanego do mleczarni o około 1,1 mln ton podczas trzymiesięcznego okresu ograniczenia produkcji. Komisja nie oszacowała, w jakim stopniu lub jak szybko takie ograniczenie dostaw wpłynie na ceny.

39 W *tabeli 2* pokazano, że zmniejszenie dostaw osiągnięte dzięki wsparciu udzielonemu w ramach rozporządzenia (UE) 2016/1612 odpowiadało 1,69% wielkości dostaw mleka do mleczarni w UE w okresie referencyjnym od października 2015 r. do stycznia 2016 r. Wielkość ta jest równa 833 551 tonom, czyli 75% tego, co

²¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/558 i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/559.

²² Sprawozdanie Rady Ekonomicznej MMO – 28 czerwca 2016 r., w szczególności s. 68.

przewidywała Komisja. Komisja nie uzyskała danych dotyczących ilości mleka wycofanego z rynku w ramach systemów wdrożonych przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1613. Trybunał ustalił, że koszt tego typu działań wspierających wyniósł od 200 do 250 milionów euro z kwoty 390 milionów euro wydatkowanej z funduszy UE na sektor mleka na podstawie tych dwóch rozporządzeń.

Tabela 2 – Zmniejszenie dostaw mleka (rozporządzenie (UE) 2016/1612)

Wskaźnik	UE	Niemcy	Irlandia	Francja	Włochy	Finlandia
Dostawy mleka X.2015 – I.2016 (w tonach)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Zmniejszenie dostaw dzięki wsparciu na mocy rozporządzenia (UE) 2016/1612 (w tonach)	834	232	50	153	17	11
Odsetek(*)	1,69%	2,19%	4,00%	1,79%	0,50%	1,36%

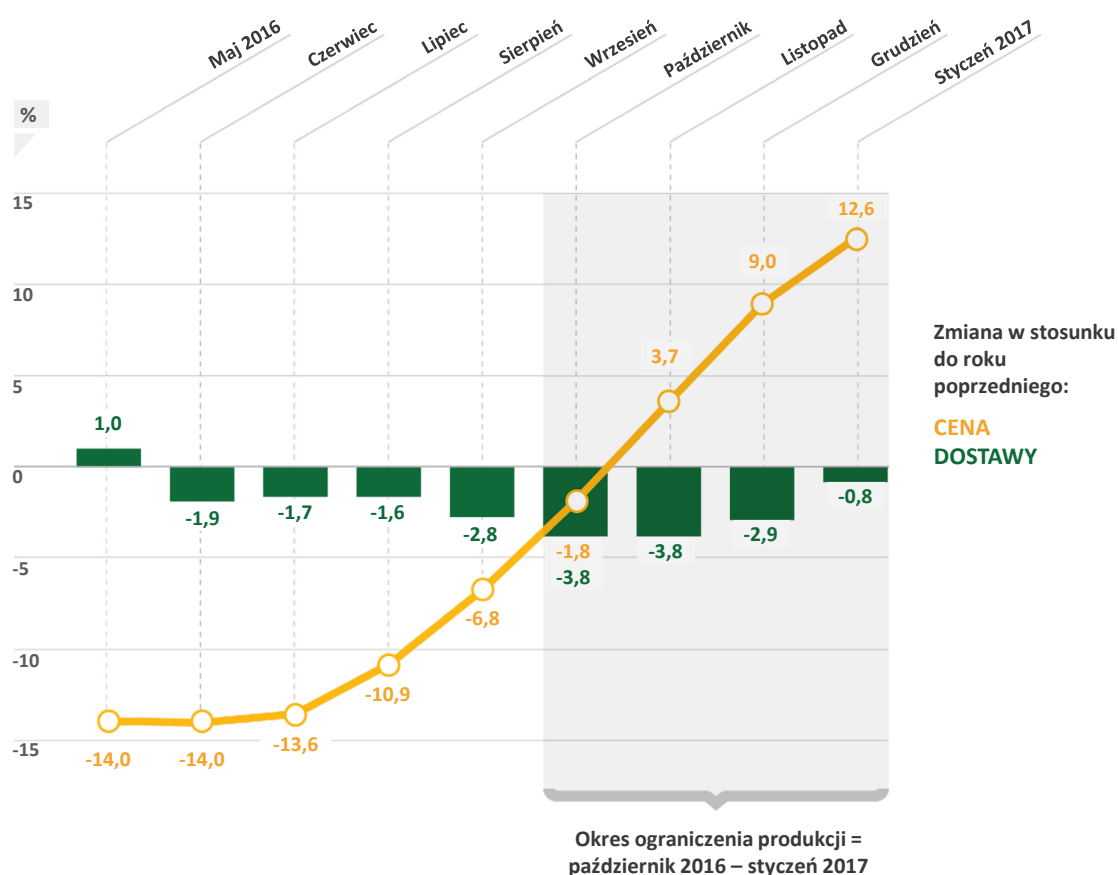
(*) Różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

40 Okres zmniejszenia dostaw w ramach dobrowolnego programu ograniczania produkcji (od października 2016 r. do stycznia 2017 r.) przypadł po tym, jak w sierpniu 2016 r. ceny mleka zaczęły powracać do poprzedniego poziomu. W rzeczywistości produkcja mleka zmniejszała się już od czerwca 2016 r. w reakcji na rekordowo niskie ceny (zob. [rys. 9](#)). W okresie od czerwca do września 2016 r. dostawy mleka zmniejszyły się o około 1 mln ton w porównaniu z tymi samymi miesiącami w poprzednim roku, czyli więcej niż wynikałoby to ze wsparcia w ramach dobrowolnego środka ograniczania produkcji. Jest zatem wysoce prawdopodobne, że niektórzy producenci, którzy otrzymali wsparcie, i tak zmniejszyliby produkcję. Instytut Thünena doszedł do podobnych wniosków, gdy przeanalizował wykorzystanie nadzwyczajnego wsparcia przewidzianego w rozporządzeniu (UE) 2016/1613 przez niemieckich producentów mleka²³. Stwierdził on, że ograniczyli oni produkcję mleka, zanim środki pomocy zaczęły obowiązywać.

²³ Andrea Rothe i Sascha A. Weber, „*Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe*”, dokument roboczy Instytutu Thünena nr 88.

Rys. 9 – Zmiana wielkości dostaw i poziomu cen w okresie ograniczania produkcji



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Eurostatu (APRO_MK_COLM).

41 Władze francuskie stwierdziły, że z zadowoleniem przyjęłyby wsparcie na rzecz dobrowolnego ograniczania produkcji już wcześniej, w momencie wprowadzenia pierwszych środków nadzwyczajnych²⁴. W odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną przez Trybunał władze niemieckie stwierdziły z kolei, że nawet w sytuacji spadających cen niektórzy producenci mleka zwiększyli produkcję, aby pokryć koszty stałe, co jeszcze bardziej zwiększyło presję po stronie podaży. Ogółem do czerwca 2016 r. produkcja mleka w Niemczech nieprzerwanie rosła. Z tej perspektywy Niemcy uważają, że dobrowolne środki ograniczania produkcji mogłyby być bardziej skuteczne, gdyby zostały wprowadzone wcześniej. W Niemczech 20% rolników wycofało się z programu przed złożeniem wniosków o płatność.

²⁴ Zob. również badanie wspierające ocenę przeprowadzone na zlecenie Komisji przez EEIG Agrosynergie pt. „Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective 'viable food production'”, sierpień 2018 r., sekcja 8.5 „Timeliness of the Commission's reaction to market crises”, s. 147.

42 W swojej wewnętrznej ocenie środków zarządzania kryzysowego na rynku rolnym z 2019 r. Komisja stwierdziła, że „moment wprowadzenia środka nie pozwala na stwierdzenie, że miał on wpływ na ograniczenie produkcji, ponieważ takie ograniczanie rozpoczęło się już w momencie wprowadzenia środka. Niemniej program ten zapewnił wsparcie jedynie rolnikom, którzy przyczynili się do ograniczenia produkcji prowadzącego do wzrostu cen”. Komisja uznała ograniczenie produkcji za jeden z wielu czynników mających wpływ na wzrost cen w drugiej połowie 2016 r. (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Wiele czynników sprzyjających wzrostowi cen

W wydany pod koniec 2016 r. rocznym średniookresowym dokumencie prognostycznym²⁵ DG AGRI wskazała różne czynniki zewnętrzne i krajowe sprzyjające wzrostowi cen:

- duży spadek produkcji mleka w Argentynie, Urugwaju i Australii spowodowany niekorzystnymi warunkami pogodowymi;
- wzrost światowego popytu na przywóz sera i masła, na czym szczególnie skorzystała UE (wzrost przywozu w Chinach, USA, na Filipinach, w Meksyku);
- interwencja publiczna poprzez siatkę bezpieczeństwa w celu wycofania z rynku około jednej trzeciej rocznej produkcji OMP w UE;
- wzrost krajowej konsumpcji sera i masła w UE, równoważący z nadwyżką spadek sprzedaży mleka płynnego;
- od czerwca 2016 r. miesięczna produkcja mleka w UE była poniżej poziomu z poprzedniego roku, a ponadto można było oczekiwać dodatkowego ograniczenia, zwłaszcza w świetle systemów wsparcia przyjętych we wrześniu 2016 r.

Wsparcie związane z produkcją zmniejsza zachęty do dostosowywania produkcji podczas zakłóceń na rynku

43 Dobrowolne wsparcie producentów mleka związane z produkcją (zob. pkt [15](#)) opiera się na wielkości posiadanych przez nich stad i jest udzielane w formie płatności na sztukę bydła. W celu zmniejszenia podaży mleka i tym samym dostosowania się do nowych warunków rynkowych – w tym w ramach dobrowolnych środków ograniczania produkcji – niektórzy rolnicy musieli zmniejszyć liczebność swoich stad. We wrześniu

²⁵ Komisja Europejska, „EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026”, grudzień 2016 r., s. 32.

2016 r. Komisja przyjęła odstępstwo²⁶ na rok składania wniosków 2017, zezwalając państwom członkowskim na wypłatę producentom mleka wsparcia związanego z produkcją na podstawie wielkości stada z 2016 r., nawet jeśli w międzyczasie uległo ono zmniejszeniu. W rozporządzeniach (UE) 2017/2393 i (UE) 2020/2220 Komisja została upoważniona do przyjęcia podobnych rozwiązań w odniesieniu do lat składania wniosków 2018–2022²⁷. Rozwiązania te miały pomóc w naprawie praktycznych skutków niespójności polityki od 2017 r., ale w okresie zakłóceń na rynku mleka wsparcie powiązane z produkcją zmniejszyło zachęty dla rolników do ograniczenia produkcji poprzez zmniejszenie wielkości stad.

Komisja sporządziła ogólną ocenę wpływu zakłóceń na rynku, lecz ukierunkowanie wsparcia pozostawiła w gestii organów krajowych

44 W okresie 2014–2016 Komisja wprowadziła tymczasowe środki nadzwyczajne w celu wsparcia rolników w sektorze mleczarskim. Środki te nie miały na celu pełnego zrekompensowania rolnikom spadku cen, lecz głównie złagodzenie trudności z przepływami pieniężnymi. Trybunał sprawdził, czy przed przyjęciem środków nadzwyczajnych Komisja przeanalizowała wpływ nierównowagi rynkowej na sektor mleczarski i czy uwzględniła przy tym sytuację finansową i przepływy pieniężne producentów mleka.

45 Trybunał ocenił również, czy Komisja podjęła kroki w celu zapewnienia wystarczającego ukierunkowania pomocy, a także czy wzięła pod uwagę sposób, w jaki zakłócenia wpłynęły na sytuację finansową producentów mleka, oraz cel UE, jakim jest promowanie zrównoważonego i ekologicznie trwałego rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał sprawdził, czy Komisja ukierunkowała wsparcie w sposób, który uwzględnia ryzyko pokusy nadużycia i wystąpienia efektu *deadweight*, nieodłącznie związane z programami nadzwyczajnego wsparcia i ograniczania produkcji.

Komisja dążyła do rozwiązania problemów rolników w zakresie płynności finansowej

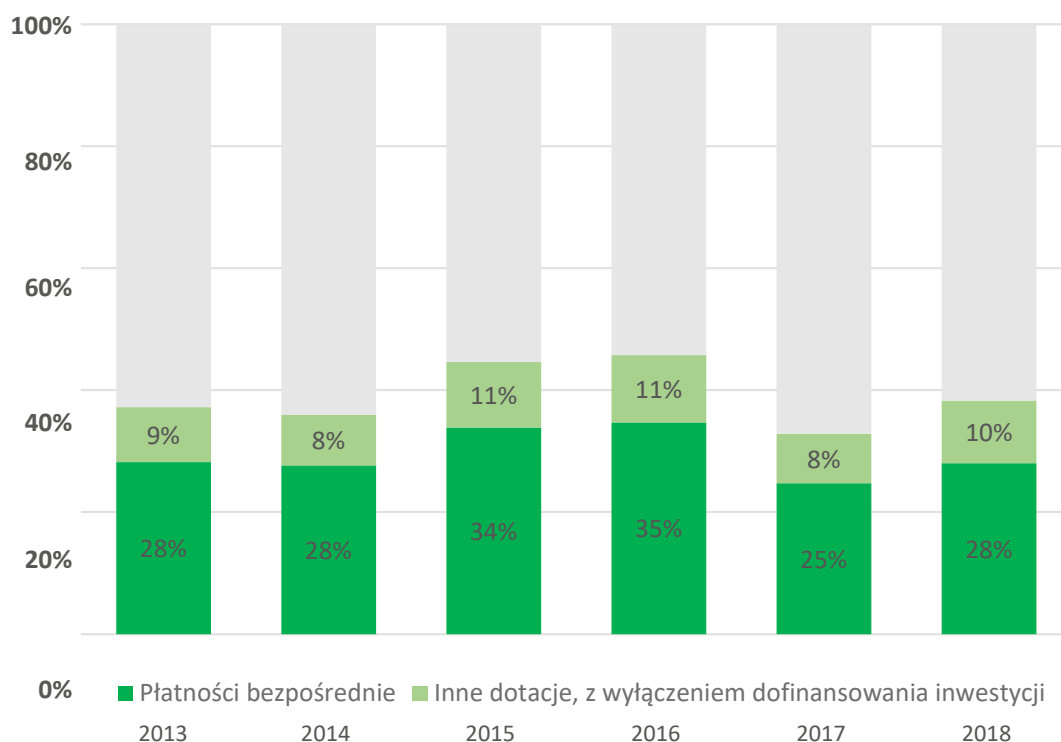
46 Środki nadzwyczajne są jednym z wielu narzędzi dostępnych w ramach WPR. Inne dotacje w ramach WPR, głównie płatności bezpośrednie dla producentów (zob. pkt 14–16), odgrywały rolę stabilizującą jako mechanizm chroniący dochody. Udział płatności

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1616.

²⁷ Art. 3 ust. 11 lit. c) rozporządzenia (UE) 2017/2393 i art. 9 ust. 14 rozporządzenia (UE) 2020/2220.

bezpośrednich w dochodach gospodarstw mleczarskich²⁸ wzrósł w latach 2015 i 2016, kiedy przychody ze sprzedaży mleka malały (zob. [rys. 10](#)). Spośród pięciu państw członkowskich, na których skupił się Trybunał, płatności bezpośrednie odegrały szczególnie istotną rolę stabilizacyjną w Finlandii, gdzie ich udział w dochodach gospodarstw mleczarskich w latach 2013–2018 wynosił od 76% do 96%.

Rys. 10 – Udział dotacji w ramach WPR w dochodach gospodarstw mleczarskich w UE



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych FADN. Łączne płatności bezpośrednie (SE606) i inne dotacje z wyłączeniem dofinansowania inwestycji, wyrażone jako odsetek FNVA (SE415). Inne dotacje z wyłączeniem dofinansowania inwestycji obliczone jako łączna kwota dotacji z wyłączeniem dofinansowania inwestycji (SE605) pomniejszona o łączną kwotę płatności bezpośrednich (SE606).

47 Pomimo efektu stabilizacji dochodów dzięki dotacjom unijnym nagły spadek cen może spowodować problemy z płynnością finansową. We wrześniu 2015 r. Komisja zezwoliła państwom członkowskim na wypłatę do 70% płatności bezpośrednich za 2016 r. i 85% płatności obszarowych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich od dnia 16 października 2015 r. (tj. sześć tygodni wcześniej), pod warunkiem że zakończyły one kontrole administracyjne wniosków o płatność (w porównaniu z maksymalną zaliczką

²⁸ W niniejszym dokumencie przez dochód rozumiana jest wartość dodana netto gospodarstwa rolnego (FNVA).

na poziomie odpowiednio 50% i 75% w ramach standardowych zasad²⁹). Komisja przyznała to odstępstwo ponownie w następnym roku.

48 We wrześniu 2015 r. Komisja uruchomiła również ogólnounijne środki nadzwyczajne w celu wsparcia rolników. W odpowiedziach na sprawozdanie specjalne Trybunału nr 23/2019³⁰ w sprawie środków nadzwyczajnych w sektorze owoców i warzyw Komisja zgodziła się, że w analizie – przeprowadzanej przed zaproponowaniem przez Komisję uruchomienia lub wygaszenia takich środków – należy uwzględnić ogólne zyski producentów, w tym wpływ płatności bezpośrednich. Przy ustalaniu budżetu na wsparcie płynności finansowej w kontekście zakłóceń na rynku mleka w latach 2014–2016 Komisja nie przeanalizowała skali trudności gospodarstw mleczarskich w zakresie przepływów pieniężnych. Trybunał ustalił, że w praktyce o sposobie przydziału środków budżetowych na ten cel decydowała głównie ilość dostępnych zasobów.

Niewielkie ukierunkowanie w pierwotnych rozporządzeniach delegowanych Komisji

49 Komisja przydzieliła państwom członkowskim około 80% środków finansowych proporcjonalnie do ich kwoty produkcji mleka w latach 2014–2015. W przypadku pozostałych 20% środków wzięto pod uwagę inne czynniki: średnią cenę mleka, zależność od rynku rosyjskiego, wpływ suszy na uprawy roślin paszowych oraz udział małych gospodarstw.

50 Na podstawie dwóch rozporządzeń delegowanych dla państw bałtyckich i Finlandii (zob. pkt 34) udostępniono pomoc UE w celu „zapewnienia ukierunkowanego wsparcia dla producentów mleka, którzy odczuwają skutki rosyjskiego zakazu przywozu”. W motywach do rozporządzenia delegowanego (UE) 2015/1853 stwierdzono, że „[a]by zagwarantować, że wsparcie jest ukierunkowane na tych rolników, którzy najbardziej odczuwają skutki zakłóceń na rynku, i biorąc pod uwagę ograniczone środki budżetowe, zainteresowane państwa członkowskie powinny móc swobodnie rozdzielać kwoty krajowe korzystając z najskuteczniejszych kanałów”. W żadnym z tych trzech rozporządzeń nie doprecyzowano, w jaki sposób organy krajowe miałyby ukierunkowywać finansowanie. W motywach podkreślono, że pomoc została przyznana państwom członkowskim „w celu wsparcia rolników w sektorach hodowlanych, którzy odczuwają skutki katastrofalnego spadku cen, będącego

²⁹ Art. 75 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

³⁰ Zalecenie 3 lit. a) w sprawozdaniu, s. 53, i odpowiedzi Komisji, s. 10.

bezpośrednią konsekwencją wprowadzonego przez Rosję i przez nią przedłużonego zakazu przywozu, oraz skutki suszy dla upraw paszowych”.

51 W rozporządzeniu delegowanym (UE) 2016/1613 stwierdzono, że „państwa członkowskie powinny wybrać najbardziej odpowiednie środki, w szczególności w zakresie stabilizacji rynku i stabilności gospodarczej”, a także przedstawiono wykaz siedmiu działań, jakie powinni podejmować producenci mleka, aby kwalifikować się do pomocy nadzwyczajnej. Obok ograniczenia lub zamrożenia wielkości produkcji (zob. pkt 36 i następne) wykaz ten obejmował działania w zakresie środowiska i klimatu oraz zarządzania ryzykiem i jakością, a także projekty współpracy. Dzięki takim warunkom udało się osiągnąć większy stopień ukierunkowania niż we wcześniejszych rozporządzeniach.

Niejasne rezultaty podjętej przez Komisję próby ukierunkowania chowu bydła mlecznego na zrównoważony rozwój

52 Produkcja mleka ma wiele konsekwencji dla polityki ochrony środowiska i klimatu. Chów bydła mlecznego – zwłaszcza intensywny – wywiera złożony wpływ na glebę, powietrze i wodę, głównie ze względu na stosowanie nawozów i obornika oraz gospodarowanie nimi, a także fermentację jelitową u krów. Silny wzrost produkcji stoi w sprzeczności z ambicjami UE dotyczącymi ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Na koniec 2014 r. hodowcom zwierząt gospodarskich w sześciu państwach członkowskich (Belgia, Dania, Włochy, Irlandia, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo) przyznano odstępstwo od pułapu wynoszącego 170 kg azotu na hektar rocznie nawozu zwierzęcego w strefach zagrożenia określonych w dyrektywie azotanowej³¹, która ma na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Rolnicy korzystający z odstępstwa podlegają szczególnym obowiązkom w zakresie gospodarowania nawozem naturalnym i gruntami.

53 W rozporządzeniu delegowanym (UE) 2016/1613 wprowadzono pewne ukierunkowanie na zrównoważony rozwój. Trzy z siedmiu działań, które producenci mleka musieli podjąć, aby kwalifikować się do pomocy nadzwyczajnej, były bezpośrednio powiązane z kwestiami środowiskowymi: rolnictwo na małą skalę, stosowanie ekstensywnych metod produkcji oraz stosowanie metod produkcji przyjaznych dla środowiska i klimatu. Państwa członkowskie musiały uzależnić pomoc od podjęcia co najmniej jednego z tych siedmiu działań.

³¹ Dyrektywa Rady 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

54 Komisja przeanalizowała, które działania zostały wybrane przez państwa członkowskie, i stwierdziła, że 13 państw członkowskich wybrało rolnictwo na małą skalę jako warunek przyznania pomocy, 12 wskazało metody produkcji przyjazne dla środowiska i klimatu, a siedem – ekstensywne metody produkcji (zob. [ramka 3](#)). Te nieprzetworzone informacje nie są jednak wystarczające do oceny wykorzystania czy oddziaływania tych środków.

Ramka 3

Przykład jednego państwa członkowskiego ukierunkowującego działania na zrównoważony rozwój i jednego państwa członkowskiego, które tego nie robi

W Irlandii jednym z kryteriów kwalifikowalności stosowanych w systemie pożyczek na poprawę przepływów pieniężnych (zob. [ramka 5](#)) było stosowanie przyjaznych dla środowiska i klimatu metod produkcji wspieranych w ramach krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich. Obejmowały one rolnictwo ekologiczne, różne programy rolno-środowiskowe oraz program genomiki i danych dotyczących wołowiny mający na celu poprawę genetyki stad bydła w celu osiągnięcia korzyści dla klimatu. Sektor mleczarski i hodowlany był bowiem głównym źródłem wzrostu emisji gazów cieplarnianych w Irlandii w latach 2011–2017.

Niemcy nie uzależniły przyznania pomocy nadzwyczajnej od podjęcia jednego z trzech działań związanych konkretnie z ochroną środowiska. W swojej ocenie przyjętych środków Federalna Izba Obrachunkowa w Niemczech skrytykowała fakt, że finansowanie nie zostało powiązane z celami w zakresie zrównoważonego rozwoju, i stwierdziła, że w takim przypadku „wsparcie na rzecz płynności jest jedynie operacją »ratunkową« pozbawioną zrównoważonego charakteru i trwałych skutków”³².

Ryzyko pokusy nadużycia w przypadku nadzwyczajnych środków wsparcia

55 Trybunał już wcześniej zauważył w jednym ze swoich sprawozdań³³, że „[i]m częściej w czasie kryzysu lub po jego zakończeniu niesiona jest pomoc publiczna, tym mniejszą motywację mają rolnicy, aby łagodzić ryzyko za pomocą narzędzi zarządzania ryzykiem”. Stwarza to pokusę nadużycia, ponieważ rolnicy są bardziej skłonni zwiększyć swoją ekspozycję na ryzyko. Mają na przykład większą motywację do zintensyfikowania

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 września 2019 r.

³³ Sprawozdanie specjalne nr 23/2019, pkt 35.

produkcji, ponieważ – nawet jeśli popyt nie wzrośnie – są przekonani, że w razie spadku cen uzyskają wsparcie z budżetu UE.

56 W latach 2014–2016 do spadku cen przyczyniło się wiele czynników, ale szczególnie nadwyżka podaży (zob. pkt **05** i **06**). W latach poprzedzających zakłócenia na rynku rolnicy w niektórych państwach członkowskich znacznie zwiększyli bowiem produkcję mleka, korzystając z wyższych cen, a niektórzy z nich kontynuowali zwiększanie produkcji nawet po tym, jak ceny zaczęły spadać (zob. pkt **03** i **tabela 1**). Wynikająca z tego nadprodukcja zaważyła na cenach rynkowych. Trybunał odnotował, że DG AGRI rozważała zasadność zastosowania środków nadzwyczajnych w celu przyznania rekompensaty rolnikom, którzy zdecydowali się – na własną odpowiedzialność – na inwestycje i przyczynili się do nadprodukcji. DG AGRI wykluczyła pomysł spłacenia długów rolników w zamian za zmniejszenie produkcji, ponieważ uznała, że wiąże się to z wyraźnym ryzykiem pokusy nadużycia. Komisja nie uwzględniła jednak tej kwestii w swoich rozporządzeniach delegowanych zapewniających wsparcie płynności finansowej dla producentów mleka.

57 W badaniu z 2018 r. przeprowadzonym na zlecenie Komisji również stwierdzono, że istnienie siatki bezpieczeństwa mogło doprowadzić do tego, że producenci OMP przywiązywali mniejszą wagę do sygnałów rynkowych w perspektywie krótkoterminowej. Jak stwierdzono we wnioskach z badania, taka sytuacja miała prawdopodobnie miejsce podczas zakłóceń na rynku, zwłaszcza w Niderlandach, ale również w Polsce, Hiszpanii i Czechach³⁴.

Wysokie ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* w przypadku środków ograniczania produkcji

58 Kolejnym czynnikiem ryzyka w przypadku środków nadzwyczajnych, w szczególności w przypadku wsparcia na rzecz dobrowolnego ograniczania produkcji, jest ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*. Niższe ceny mleka oznaczają mniejsze zachęty do produkcji, dlatego też oczekuje się, że reakcją producentów mleka na spadek cen będzie ograniczenie produkcji. Reakcja ta nierzadko jest częściowa lub opóźniona, czasami z powodu potrzeb związanych z przepływem środków pieniężnych (np. w celu obsługi zadłużenia) czy konieczności pokrycia wysokich kosztów stałych lub z powodu tzw. jazdy na gapę. W latach 2014–2016, gdy ceny spadały, niektórzy producenci ograniczyliby produkcję nawet bez wsparcia.

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

59 Komisja szybko zidentyfikowała nieodłączne ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* w przypadku nadzwyczajnego wsparcia na rzecz dobrowolnego ograniczania produkcji. W rozporządzeniach delegowanych nie zaproponowała jednak zabezpieczeń mających na celu ograniczenie tego ryzyka.

60 Trybunał uważa, że rozporządzenie (UE) 2016/1612 przyczyniło się do powstania efektu *deadweight*, ponieważ zapewniało wsparcie również tym rolnikom, którzy i tak zaprzestaliby produkcji. Trybunał ustalił, że ryzyko to było szczególnie wysokie w Finlandii, gdzie jedna czwarta wnioskodawców w ramach programu zmniejszyła swoje dostawy o ponad 90% (co stanowiło 60% całkowitej redukcji). W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. przez Instytut Thünera³⁵, w którym przeanalizowano dobrowolny środek mający na celu ograniczenie produkcji mleka w Niemczech, również stwierdzono znaczące, choć niewymierne ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*.

61 Rozporządzenie (UE) 2016/1612 nie zabraniało kwalifikującym się rolnikom przenoszenia stad do innych gospodarstw, w których mogły one nadal produkować mleko. Z tego względu pomoc nie wywarła żadnego wpływu na rynek, ponieważ całkowita produkcja pozostała na tym samym poziomie. Na przykład jeden ze zbadanych przez Trybunał przypadków w Irlandii dotyczył wnioskodawcy, który „zmniejszył” dostawy mleka poprzez przeniesienie około 200 krów, wraz z dzierżawą urządzeń udojowych i gruntów, na innego rolnika, który kontynuował dostawy mleka od tych krów w okresie ograniczenia dostaw.

62 W przeciwieństwie do rozporządzenia (UE) 2016/1612, w którym zasady realizacji programu zostały ustalone głównie przez Komisję, w rozporządzeniu (UE) 2016/1613 przyznano państwom członkowskim swobodę w opracowaniu własnych zasad dotyczących dobrowolnych środków mających na celu ograniczenie lub ustabilizowanie produkcji mleka. Trybunał ustalił, że organy krajowe wprowadziły pewne zabezpieczenia w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia efektu *deadweight*, wykluczając ze wsparcia wnioskodawców, którzy zaprzestają bądź zaprzestali produkcji (Niemcy, Finlandia) lub którzy przenieśli krowy do innego gospodarstwa (Niemcy).

³⁵ Op. cit.

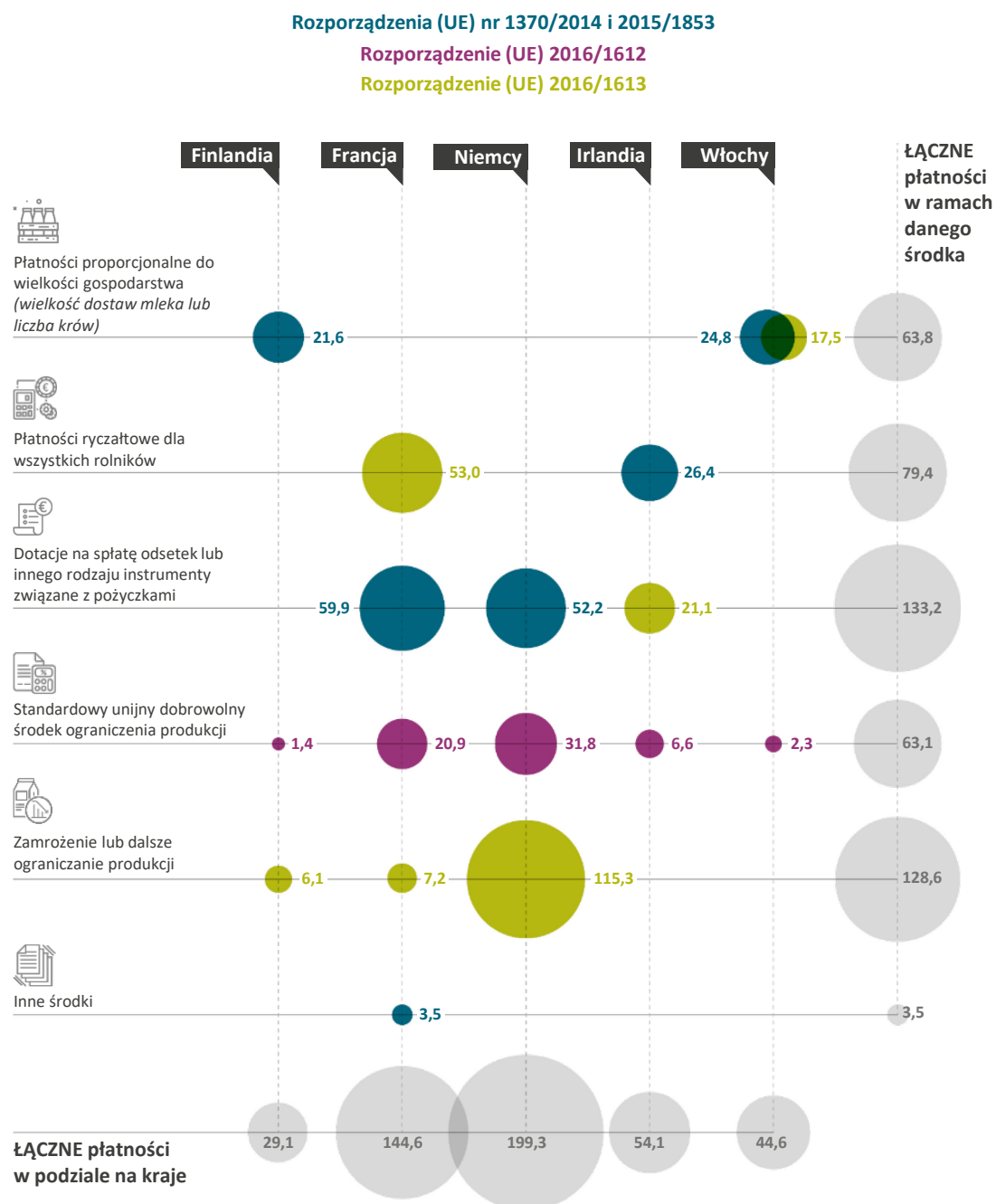
Państwa członkowskie opowiadały się za prostotą i szerokim podziałem wsparcia

63 Cztery z pięciu rozporządzeń delegowanych Komisji w sprawie środków nadzwyczajnych dawały państwom członkowskim znaczną swobodę w opracowywaniu i wdrażaniu programów. Wyjątkiem było rozporządzenie (UE) 2016/1612 dotyczące pomocy na ograniczenie produkcji mleka.

64 Trybunał ocenił, w jakim stopniu państwa członkowskie wykorzystały skuteczne rozwiązania robocze, aby dotrzeć do najbardziej poszkodowanych rolników i rozdzielić fundusze.

65 Jak wynika z danych Komisji, na podstawie rozporządzeń delegowanych z 2014 i 2015 r. 21 państw członkowskich wypłacało wsparcie producentom mleka albo za każdy dostarczony litr mleka, albo za każdą dojną krowę, albo w formie płatności ryczałtowej. Płatności te wyniosły około 250 mln euro z łącznej puli około 350 mln euro wydatkowanej ze środków unijnych na sektor mleka na podstawie tych rozporządzeń. Ponad połowa funduszy unijnych przyznanych na mocy rozporządzeń delegowanych z 2016 r. została przeznaczona na dobrowolne programy mające na celu ograniczenie produkcji mleka lub utrzymanie jej na niezmiennym poziomie (zob. pkt 39). Na [rys. 11](#) przedstawiono szereg środków w pięciu państwach członkowskich objętych kontrolą Trybunału, na które przypada 64% z kwoty 737 mln euro wydanej na podstawie rozporządzeń wymienionych w [załączniku](#).

Rys. 11 – Typologia środków nadzwyczajnych w pięciu państwach członkowskich: wsparcie (w mln euro)

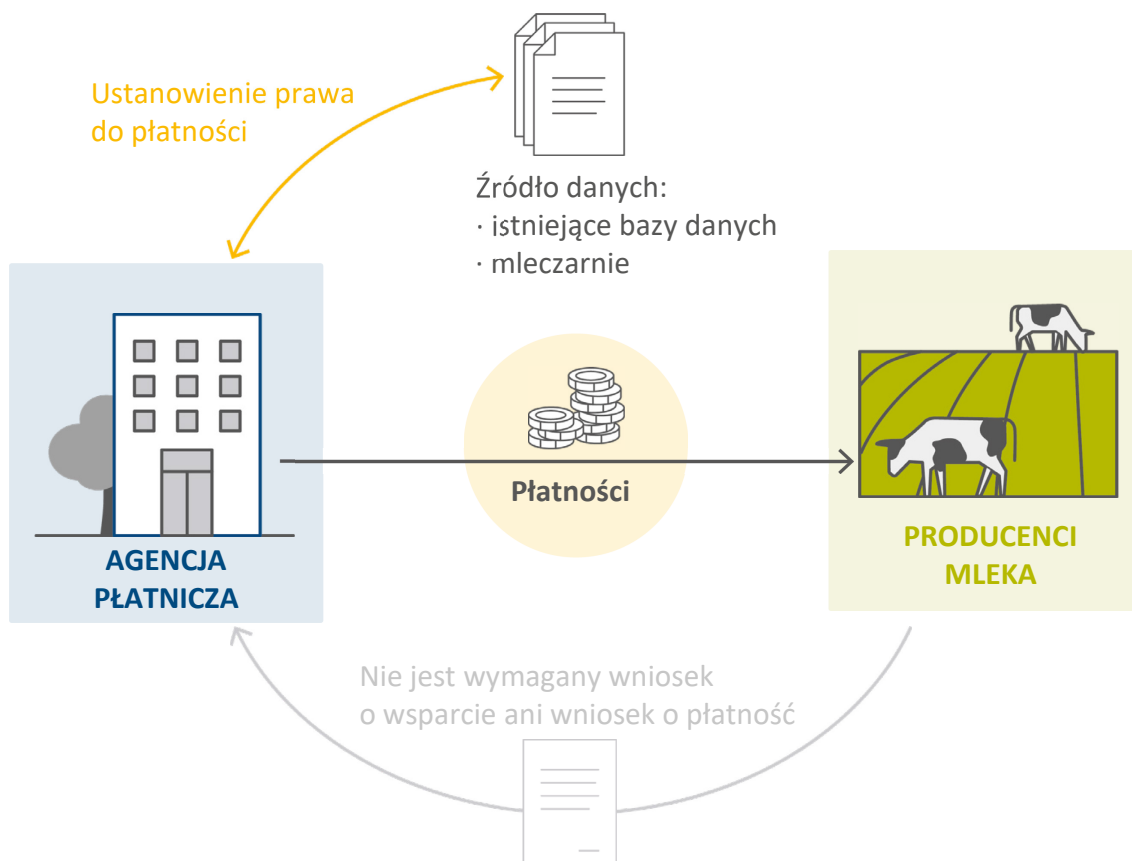


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez skontrolowane państwa członkowskie.

66 W Irlandii, we Francji i we Włoszech Trybunał stwierdził, że istniały programy, w ramach których beneficjenci nie musieli składać żadnych konkretnych wniosków o wsparcie. Władze dokonywały płatności na podstawie baz danych wykorzystywanych do innych płatności w ramach WPR lub danych przekazanych przez mleczarnie (zob. [rys. 12](#)). W Irlandii władze zastosowały rozporządzenie (UE) 2015/1853 bezpośrednio, bez dodatkowych krajowych przepisów wykonawczych. Pozwoliło to im na dokonanie

płatności na rzecz większości beneficjentów na trzy miesiące przed upływem ostatecznego terminu.

Rys. 12 – Uproszczenia administracyjne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

67 Rozporządzenia delegowane dały państwom członkowskim znaczną swobodę w zakresie ukierunkowywania wsparcia (zob. pkt [49–51](#)). Dziewięciu z 17 respondentów w ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał wśród organów państw członkowskich wspomniało o stosowaniu przynajmniej jednego kryterium na potrzeby ukierunkowania wsparcia, odnosząc się w czterech przypadkach³⁶ do kryteriów związanych ze stratami finansowymi spowodowanymi spadkiem cen. Ośmiu respondentów nie wskazało żadnych kryteriów ukierunkowania.

68 Zastosowanie ryczałtu (zob. [rys. 11](#)), choć samo w sobie proste, nie uwzględniało poziomu trudności finansowych, z jakimi borykali się poszczególni rolnicy. We Francji wszyscy beneficjenci otrzymali taką samą płatność ryczałtową w wysokości 1 000 euro,

³⁶ W Czechach, Niemczech, Hiszpanii i Francji.

a w Irlandii wszyscy otrzymali 1 395 euro. Kwoty te stanowiły 37% całkowitej pomocy nadzwyczajnej udzielonej we Francji i 49% w Irlandii.

69 Dwa z pięciu państw członkowskich, na których Trybunał się skupił w ramach kontroli, zastosowały podejście proporcjonalne. We Włoszech i Finlandii uzasadnieniem dla wypłaty wsparcia wszystkim producentom na podstawie ilości mleka dostarczonego przez nich do pierwszych podmiotów skupujących lub liczby dojnych krów było szybkie przyznanie rolnikom rekompensaty proporcjonalnie do utraconych obrotów.

70 W przypadku gdy państwa członkowskie stosowały kryteria w celu ukierunkowania wsparcia, przeprowadzona przez Trybunał ocena skuteczności tych kryteriów wykazała niejednoznaczny obraz sytuacji (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Kryteria ukierunkowania wsparcia w państwach członkowskich

We Francji organy wykonujące rozporządzenia (UE) 2015/1853 i (UE) 2016/1613 wykorzystały trzy kryteria w celu ukierunkowania wsparcia na konkretnych beneficjentów: specjalizację w sektorze mleczarskim, utratę dochodów ze sprzedaży mleka oraz wagę pożyczek bankowych w bilansie producenta. Z wyższych pułapów wsparcia skorzystali nowi inwestorzy i rolnicy rozpoczynający działalność.

W Niemczech, na mocy rozporządzenia (UE) 2015/1853, do pomocy nadzwyczajnej kwalifikowali się rolnicy posiadający średnio- i długoterminowe pożyczki bankowe, którzy byli w stanie wykazać stratę w wysokości co najmniej 19% ceny skupu mleka „loco gospodarstwo”. Średni spadek ceny skupu w Niemczech wyniósł na koniec 2015 r. około 23%.

We Włoszech, na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1613, władze skierowały wsparcie do rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Chociaż kryterium to uwzględniało kwestie społeczne i środowiskowe, to region górski, na który przypada zaledwie 3% całkowitej krajowej produkcji mleka, otrzymał jedną trzecią całego wsparcia przyznanego w skali kraju, mimo że ceny mleka w tym regionie pozostawały stabilne podczas zakłóceń w latach 2014–2016 ze względu na szczególnie charakter produkcji lokalnej.

71 Niemcy, Irlandia i Francja subsydiowały pożyczki bankowe dla rolników. Działania te pomogły w refinansowaniu gospodarstw rolnych poprzez zmniejszenie wysokości rocznych rat i odsetek lub poprzez restrukturyzację pożyczek. W przeciwieństwie do

tradycyjnych dotacji UE zapewniały one wkład finansowy ze strony rolników w postaci spłat kapitału i odsetek. Podejście to jest sposobem na szeroko zakrojone wsparcie przedsiębiorstw mających potrzeby w zakresie płynności (zob. [ramka 5](#)). Trybunał wykrył również programy pożyczkowe zainicjowane przez mleczarnie z prywatnych funduszy z myślą o zwiększeniu odporności finansowej sektora.

Ramka 5

Przykład programu pożyczek subsydiowanych zapewniającego wsparcie dla rolników

W Irlandii w ramach programu „Agriculture CashFlow Support Loan Scheme” ustanowionego na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1613 subsydiowano pożyczki bankowe o wartości 126 mln euro dla producentów mleka w celu uzupełnienia kapitału obrotowego. Pomoc publiczna w wysokości 21 mln euro została wykorzystana na zapewnienie gwarancji ryzyka kredytowego i obniżenie stóp procentowych. W ciągu kilku tygodni od uruchomienia zainteresowanie programem przewyższyło dostępne możliwości finansowania.

Komisja wyciągnęła pewne wnioski z dotychczasowych doświadczeń, ale nie zakończyła jeszcze oceny środków

72 Trybunał zbadał, czy wnioski wyciągnięte z ostatnich doświadczeń, oparte na ocenie środków nadzwyczajnych, pozwoliły władzom, zarówno unijnym, jak i krajowym, lepiej przygotować się na potencjalne przyszłe zakłócenia na rynku.

73 We wrześniu 2016 r. Komisja zaproponowała zmienione zasady dotyczące narzędzi zarządzania ryzykiem wspieranych w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, tak aby zwiększyć ich atrakcyjność dla rolników. Na przykład od 2018 r. w rozporządzeniu zbiorczym³⁷ wprowadzono możliwość stosowania sektorowych narzędzi stabilizacji dochodów w przypadku rolników, którzy doświadczyli spadku dochodów o co najmniej 20%³⁸. Od grudnia 2020 r. ten sam minimalny próg ma zastosowanie do narzędzi stabilizacji dochodów, które nie są specyficzne dla

³⁷ Art. 1 ust. 19 rozporządzenia (UE) 2017/2393 wprowadzający art. 39a do rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

³⁸ Więcej informacji na temat stabilizacji dochodów i innych narzędzi zarządzania ryzykiem wspieranych w ramach WPR można znaleźć w opublikowanym przez Trybunał sprawozdaniu specjalnym nr 23/2019.

danego sektora³⁹. W tym czasie w całej UE Trybunał zidentyfikował dwa programy rozwoju obszarów wiejskich, w ramach których oferowano wsparcie na rzecz narzędzi stabilizacji dochodów, przy czym żadne takie narzędzie nie funkcjonowało.

74 W następstwie sprawozdania z audytu wewnętrznego z 2017 r. dotyczącego zarządzania przez DG AGRI kryzysami na rynkach rolnych Komisja zmieniła w 2018 r. swoje procedury wewnętrzne, aby lepiej określać scenariusze ryzyka rolniczego z 24-miesięcznym wyprzedzeniem. W przypadku zidentyfikowania nowego poważnego ryzyka nowa procedura przewiduje, że Komisja musi być przygotowana, w razie potrzeby, do zaproponowania w rozsądnym terminie zestawu możliwych środków łagodzących.

75 Aby sfinansować środki nadzwyczajne na lata 2014–2016, Komisja rozważała skorzystanie z „rezerwy na wypadek kryzysów w sektorze rolnym”. Jest to rezerwa nadzwyczajna, która jest utrzymywana poprzez odejmowanie co roku z budżetu na płatności bezpośrednie kwoty 400 mln euro (w cenach stałych z 2011 r.). Ta pula środków jest zwracana rolnikom w kolejnym roku, jeżeli nie zostanie wykorzystana do końca danego roku budżetowego. W praktyce UE nigdy nie skorzystała z rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych. Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem, Radą i Komisją wymaga, aby „[k]ażdy wniosek Komisji o przesunięcie środków z rezerwy [był] jednak poprzedzony zbadaniem możliwości realokacji środków”. Na tej podstawie Komisja uznała, że nie może uruchomić rezerwy na sytuacje kryzysowe w celu zaradzenia zakłóceniom w latach 2014–2016, ponieważ w budżecie WPR dostępne były inne zasoby.

76 W odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych WPR (2021–2027) Komisja zaproponowała wzmocnienie roli i potencjalnego wpływu rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych poprzez uelastycznienie jej wykorzystania i umożliwienie przenoszenia niewykorzystanych kwot rocznych na następny rok budżetowy. Komisja zaproponowała również finansowanie tej rezerwy niezależnie od płatności bezpośrednich dla rolników, ale nadal w ramach ogólnego budżetu WPR.

77 W ramach pakietu wsparcia dla sektora rolnego i spożywczego w odpowiedzi na pandemię COVID-19⁴⁰, obejmującego środki wymienione w pkt 27, Komisja przyjęła

³⁹ Art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 zmieniony art. 7 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2020/2220.

⁴⁰ Więcej informacji na [stronie internetowej Komisji](#).

rozporządzenie⁴¹, które wyjątkowo pozwala na większą elastyczność w korzystaniu ze środków unijnych, w tym z programów rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z obszarów elastyczności jest to, że samodzielny kapitał obrotowy, nie tylko wtedy, gdy jest powiązany z kosztami inwestycji, kwalifikuje się do instrumentów finansowych wspieranych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

78 Komisja przeprowadziła i sfinansowała⁴² badania dotyczące stosowania środków nadzwyczajnych na szczeblu UE, które dostarczyły wiedzy na temat zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi w sektorze rolnym. W żadnym z nich nie skupiono się jednak na skutkach mechanizmów pomocy przyjętych przez państwa członkowskie na mocy rozporządzeń (UE) 2015/1853 i (UE) 2016/1613. W ocenie wewnętrznej Komisji stwierdzono, że trudno jest ocenić bezpośredni wpływ środków ze względu na ich różnorodność i charakter informacji przekazanych Komisji.

79 W rozporządzeniu delegowanym (UE) 2016/1613⁴³ zobowiązano państwa członkowskie do przekazania Komisji danych wyjściowych (kwoty wypłacone w ramach danego środka, liczba i rodzaj beneficjentów) oraz oceny skuteczności środków do dnia 15 października 2017 r. Prace przeprowadzone przez Trybunał w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich wykazały, że chociaż przekazały one wymagane dane, Francja, Włochy i Finlandia nie dokonały oceny środków.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19.

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

⁴³ Art. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2016/1613.

Wnioski i zalecenia

80 Trybunał zbadał, czy Komisja Europejska i właściwe organy w państwach członkowskich zareagowały prawidłowo w odpowiedzi na zakłócenia na rynku mleczarskim w latach 2014–2016 i czy wyciągnęły odpowiednie wnioski z myślą o przyszłych kryzysach.

81 Z ustaleń Trybunału wynika, że Komisja i państwa członkowskie podjęły szeroko zakrojone działania, aby pomóc rolnikom w czasie zakłóceń na rynku mleka w latach 2014–2016, ale przeprowadzona przez nie analiza była ogólnie niewystarczająca, aby na jej podstawie zdecydować, jaki zakres wsparcia był potrzebny i jak je ukierunkować. Komisja szybko zareagowała na rosyjskie embargo na przywóz przetworów mlecznych z UE, więcej czasu zajęło jednak rozwiązanie problemu nierównowagi rynkowej leżącej u źródeł zaistniałej sytuacji. Komisja zaproponowała środki łagodzące mające na celu zmniejszenie problemów rolników z płynnością finansową, ale nie przeprowadziła odpowiedniej oceny potrzeb ani nie wyznaczyła celów. Zważywszy na elastyczność, z jakiej państwa członkowskie mogą korzystać w ramach zarządzania dzielonego, preferowały one środki nadzwyczajne, które były proste we wdrażaniu, i optowały za szerokim podziałem funduszy. Wysiłki zmierzające do ukierunkowania pomocy były ograniczone. Od tego czasu Komisja podjęła wprowadzić pewne kroki w celu poprawy zarządzania nierównowagą rynkową, ale nie zakończyła jeszcze oceny tych środków.

82 Po wprowadzeniu rosyjskiego embarga, a przed końcem 2014 r. Komisja udzieliła nadzwyczajnego wsparcia finansowego państwom bałtyckim i Finlandii, które najbardziej ucierpiały z powodu zakazu przywozu. Spadek cen spowodowały również inne czynniki, w szczególności nadwyżka podaży. Komisja podjęła kroki w celu zmniejszenia podaży poprzez wprowadzenie dopłaty do prywatnego przechowywania pewnych produktów, rozszerzenie interwencji publicznej i umożliwienie planowania produkcji przez organizacje i spółdzielnie producentów. Niemniej środki te wiązały się z pewnymi niezamierzonymi skutkami. Przykładowo, mimo że skup publiczny odtłuszczonego mleka w proszku początkowo przyczynił się do wchłonięcia części nadwyżki podaży, nagromadzone zapasy publiczne wywierały niekorzystny wpływ na cenę rynkową OMP (pkt 33–36).

83 We wrześniu 2016 r. Komisja przyjęła dobrowolne środki na rzecz ograniczania produkcji. Produkcja i tak jednak spadała od czerwca 2016 r., a środki weszły w życie dopiero wtedy, gdy doszło już do odbicia cen (pkt 37–42). W tej sytuacji istniało znaczne ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*. Niektóre organy krajowe wprowadziły

zabezpieczenia w celu ograniczenia tego ryzyka poprzez wykluczenie ze wsparcia wnioskodawców, którzy zaprzestają bądź zaprzestali produkcji lub którzy przenieśli krowy do innego gospodarstwa (pkt 58–62). Ponadto w okresie zakłóceń na rynku rolnicy mogli nie mieć zachęt do zmniejszania liczebności stad w celu obniżenia produkcji, ponieważ mogłoby to oznaczać utratę dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją (pkt 43).

Zalecenie 1 – Postępowanie na wypadek wystąpienia nierównowagi rynkowej w przyszłości

Aby poprawić sposób postępowania w przypadku wystąpienia potencjalnie istotnej nierównowagi rynkowej, Komisja powinna zaktualizować swoje procedury, tak aby przed zatwierdzeniem jakiegokolwiek wsparcia na rzecz ograniczenia produkcji w przyszłości:

- a) zbadać, czy warunki związane ze wsparciem w ramach WPR, na przykład wsparciem związanym z produkcją, nie przyczyniają się do nadmiernej podaży;
- b) ograniczyć ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* poprzez rozważenie możliwości uwzględnienia odpowiednich zabezpieczeń w przepisach.

Docelowy termin realizacji: 2022 r.

84 Komisja zaproponowała środki wsparcia dla rolników, ale przy ustalaniu puli tych środków nie określiła ilościowo potrzeb rolników. Inne rodzaje wsparcia w ramach WPR, w szczególności płatności bezpośrednie, odgrywają rolę stabilizującą w okresach zakłóceń na rynku, ponieważ są buforem chroniącym przed zmianami cen. W swojej ocenie zapotrzebowania na wsparcie budżetowe Komisja nie wzięła pod uwagę ogólnych zysków producentów. Zamiast tego o sposobie przydziału środków budżetowych decydowała głównie ilość dostępnych zasobów (pkt 44–48).

85 W kolejnych rozporządzeniach delegowanych Komisja wskazywała, że pomoc ma na celu zapewnienie ukierunkowanego wsparcia dla rolników, ale nie sprecyzowała, w jaki sposób organy krajowe powinny to osiągnąć (pkt 49–51). Państwa członkowskie często przyjmowały proste rozwiązania, aby usprawnić wdrażanie programów, np. stosowanie ryczałtu lub płatności proporcjonalnych do wielkości gospodarstw. Pięć państw członkowskich, na których Trybunał się skupił w ramach kontroli, ogólnie preferowało proste rozwiązania i szeroki podział środków (pkt 63–71).

86 Produkcja mleka ma wiele konsekwencji dla środowiska i klimatu. W ostatnim z pięciu rozporządzeń delegowanych (przyjętym przez Komisję w 2016 r.) uwzględniono pewne obawy dotyczące zrównoważonego rozwoju, ale obecnie nie ma wystarczających informacji, aby ocenić oddziaływanie odnośnych środków. Trybunał nie znalazł dowodów na to, że przy opracowywaniu któregośkolwiek z pozostałych czterech rozporządzeń Komisja rozważyła lub przeanalizowała potencjalne oddziaływanie na środowisko i klimat (pkt 52–54).

87 W latach poprzedzających zakłócenia na rynku w okresie 2014–2016 rolnicy w niektórych państwach członkowskich znacznie zwiększyli produkcję mleka, korzystając tym samym z wyższych cen, i nadal zwiększali produkcję, gdy ceny zaczęły spadać. W rozporządzeniach delegowanych zapewniających wsparcie płynności finansowej dla producentów mleka Komisja nie uwzględniła ryzyka pokusy nadużycia nieodłącznie związanego z tymi okolicznościami (pkt 55–57).

Zalecenie 2 – Poprawa budżetowania i ukierunkowania wsparcia

Aby zapewnić bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych, Komisja powinna:

- a) ustanowić wartości progowe na potrzeby analizowania potencjalnie istotnych zakłóceń na rynku;
- b) być przygotowana do przeanalizowania prawdopodobnego wpływu zakłóceń na rynku na sektor mleczarski, mając na względzie stabilizujący wpływ istniejącego wsparcia, oraz – jeśli stwierdzi, że nadzwyczajne wsparcie jest potrzebne – powiązać je z jasnymi celami i wartościami docelowymi.

Docelowy termin realizacji: 2022 r.

88 Ze względu na złożone zasady i dostępność zasobów w budżecie WPR rezerwa na wypadek sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym nie odegrała żadnej roli podczas zakłóceń na rynku w latach 2014–2016. Komisja zaproponowała zmiany mające na celu wzmocnienie roli tej rezerwy w przyszłości (pkt 75i 76). Ponadto, począwszy od 2018 r., w rozporządzeniu zbiorczym wprowadzono możliwość stosowania sektorowych narzędzi stabilizacji dochodów. Według stanu na grudzień 2020 r. Trybunał zidentyfikował dwa programy rozwoju obszarów wiejskich oferujące wsparcie na rzecz narzędzi stabilizacji dochodów, przy czym żadne takie narzędzie nie funkcjonowało (pkt 73).

89 Oceny przeprowadzone po wystąpieniu zakłóceń na rynku pozwoliły na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków dotyczących środków nadzwyczajnych na szczeblu UE, a Komisja podjęła od tego czasu kroki z myślą o udoskonaleniu swoich procedur zarządzania kryzysowego. Nie dokonała jednak odpowiedniej oceny skutków rozwiązań wprowadzonych przez państwa członkowskie. Trybunał uważa, że tego rodzaju analiza mogłaby przynieść ważne wnioski, przekładając się jednocześnie na większą gotowość na ewentualne zakłócenia na rynku w przyszłości (pkt 72–79).

Zalecenie 3 – Zwiększona gotowość do reagowania na przyszłe zakłócenia na rynku

Aby wyciągnąć wnioski z zakłóceń na rynku w latach 2014–2016 i lepiej przygotować się na przyszłe wyzwania, Komisja powinna przeanalizować wpływ różnych modeli udzielania pomocy nadzwyczajnej na funkcjonowanie gospodarstw mleczarskich i ich płynność finansową oraz na stabilizację rynku i środowisko, a także rolę zarządzania ryzykiem przez producentów i mleczarnie, a następnie opublikować swoje ustalenia.

Docelowy termin realizacji: 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Samo Jereb, w Luksemburgu w dniu 19 maja 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załącznik – Rozporządzenia delegowane w sprawie nadzwyczajnych środków wsparcia w sektorze mleka

Rozporządzenie delegowane Komisji	Cel	Wydatki UE na rzecz producentów mleka	Wydatki UE na tonę mleka dostarczonego do mleczarni w danym państwie członkowskim ⁽¹⁾	Dodatkowe wsparcie krajowe (pomoc uzupełniająca)	Termin realizacji ⁽²⁾
1263/2014	Tymczasowa pomoc nadzwyczajna dla producentów mleka w Estonii, na Łotwie i Litwie	28,6 mln EUR	10,3 EUR / tona	Do 100%	26.11.2014 – 30.4.2015
1370/2014	Tymczasowa pomoc nadzwyczajna dla producentów mleka w Finlandii	10,7 mln EUR	4,7 EUR / tona	Do 100%	19.12.2014 – 31.5.2015
2015/1853	Tymczasowa pomoc nadzwyczajna dla rolników w sektorze hodowlanym	308,3 mln EUR(*)	2,2 EUR / tona	Do 100%	15.10.2015 – 30.6.2016
2016/1612	Pomoc na ograniczenie produkcji mleka	108,7 mln EUR(**)	0,8 EUR / tona	Nie dotyczy	8.9.2016 – 30.9.2017

Rozporządzenie delegowane Komisji	Cel	Wydatki UE na rzecz producentów mleka	Wydatki UE na tonę mleka dostarczonego do mleczarni w danym państwie członkowskim ⁽¹⁾	Dodatkowe wsparcie krajowe (pomoc uzupełniająca)	Termin realizacji ⁽²⁾
2016/1613	Nadzwyczajna pomoc dostosowawcza dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych	281,1 mln EUR(*)	2,0 EUR / tona	Do 100%	8.9.2016 – 30.9.2017
łącznie		737,3 mln EUR	5,2 EUR / tona	357,8 mln EUR	

(*) Wydatki wyłącznie w sektorze mleka. Całkowita kwota dostępna dla wszystkich sektorów hodowlanych wynosiła 420 mln euro na podstawie rozporządzenia (UE) 2015/1853 i 350 mln euro na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/1613.

(**) Wydatki z dostępnej łącznej kwoty 150 mln euro.

⁽¹⁾ Obejmuje całkowitą ilość mleka dostarczonego do mleczarni w 2013 r. w danych państwach członkowskich, w tym przez rolników, którzy nie otrzymali wsparcia UE.

⁽²⁾ Od daty publikacji rozporządzenia do terminu płatności na rzecz beneficjentów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Akronimy i skróty

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – Komisja Europejska

FADN – sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych

FAO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

MMO – Europejskie Centrum Obserwacji Rynku Mleka

MPP – mleko pełne w proszku

OMP – odtłuszczone mleko w proszku

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Akt delegowany (rozporządzenie delegowane) – prawnie wiążący akt stosowany przez Komisję – o ile Parlament i Rada nie wyrażą sprzeciwu – w celu uzupełnienia lub zmiany innych niż istotne części prawodawstwa UE, na przykład poprzez określenie szczegółów dotyczących środków wykonawczych.

Dochód netto gospodarstwa rolnego – wskaźnik FADN, który opisuje kwotę dostępną na wynagrodzenie własnych czynników produkcji gospodarstwa. Oblicza się go poprzez odjęcie płac, czynszu i odsetek płaconych przez właściciela gospodarstwa od wartości dodanej netto gospodarstwa i dodanie salda dopłat i podatków od inwestycji.

Efekt *deadweight* – sytuacja, w której dana działalność byłaby kontynuowana bez otrzymania pomocy publicznej.

Ekwiwalent mleka – miara równoważnej ilości płynnego mleka pełnego wykorzystanego w produktach mleczarskich, takich jak mleko skondensowane/odparowane, mleko w proszku, jogurt, śmietana, kazeina, mleko odtłuszczone i serwatka.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – pięć głównych funduszy unijnych, których wspólnym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego w całej Unii. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Instrument finansowy – wsparcie finansowe z budżetu UE, które ma formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji bądź innych instrumentów opartych na podziale ryzyka.

Instytut Thünera – niemiecki instytut badawczy podlegający Federalnemu Ministerstwu Żywności i Rolnictwa.

Płatności bezpośrednie – płatności wspierające rolnictwo (głównie pomoc obszarowa) przekazywane bezpośrednio rolnikom w ramach Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej.

Przetwory mleczne – mleko i produkty uzyskane z mleka, takie jak masło, ser i mleko w proszku.

Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN) – narzędzie oparte na badaniach ankietowych gospodarstw komercyjnych w państwach członkowskich, wykorzystywane do oceny poziomu dochodów gospodarstw rolnych w UE i określenia wpływu wspólnej polityki rolnej.

Wartość dodana netto gospodarstwa rolnego – wskaźnik stosowany w FADN do opisanego całkowitej wartości produkcji gospodarstwa, w tym dotacji, po potrąceniu amortyzacji oraz wartości towarów i usług zużytych w procesie produkcji. Jest to kwota dostępna do zapłaty za wszystkie stałe czynniki produkcji gospodarstwa rolnego (ziemia, praca i kapitał), zarówno własne, jak i obce.

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:
„NADZWYCZAJNE WSPARCIE DLA PRODUCENTÓW MLEKA W UE W
LATACH 2014–2016
MOŻLIWOŚĆ ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI W PRZYSZŁOŚCI”**

STRESZCZENIE

I. Komisja zdaje sobie sprawę z gospodarczego i społecznego znaczenia europejskiego sektora mleczarskiego i przywiązuje dużą wagę do potrzeby udzielenia mu wsparcia w razie trudności.

W latach 2014–2016 sektor mleczarski mierzył się z poważnymi zakłóceniami na rynku. W latach 2014 i 2015 produkcja mleka wzrosła w wyniku opłacalnych cen i sprzyjających warunków pogodowych w UE, Stanach Zjednoczonych i Nowej Zelandii, natomiast wzrost krajowej konsumpcji i wywozu pochłonął zaledwie połowę tego wolumenu (głównie z powodu spowolnienia przywozu w Chinach oraz wprowadzenia przez Rosję zakazu przywozu).

Komisja stale i drobiazgowo monitorowała sytuację na rynku, organizując cotygodniowe spotkania Komitetu ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (z przedstawicielami państw członkowskich) i comiesięczne spotkania Europejskiego Centrum Obserwacji Rynku Mleka (z ekspertami rynkowymi). Wewnętrznie Komisja ustanowiła multidyscyplinarne grupy zadaniowe w celu dokonania oceny panującej sytuacji i opracowania najodpowiedniejszych środków.

W rezultacie Komisja uruchomiła wszystkie możliwe instrumenty udostępnione przez ustawodawcę, w tym interwencję na rynku (interwencja publiczna i dopłata do prywatnego przechowywania), środki nadzwyczajne, elastyczność w płatnościach bezpośrednich i płatnościach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, czy promocję. Wszystkie te środki wdrożono przy wsparciu i pod nadzorem Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

III. Komisja przedstawiła liczne dowody potwierdzające przeprowadzenie dogłębnej analizy rynku i polityki mającej na celu określenie najbardziej skutecznych i efektywnych środków, które miały zostać wdrożone.

Komisja przeprowadziła analizy dotyczące głównych przyczyn kryzysu i jego skutków dla marż producentów mleka oraz zaproponowała odpowiednie środki rynkowe, z uwzględnieniem wpływu każdego z nich na budżet. W świetle dostępności środków budżetowych dokonała wyboru środków na zasadzie „najlepszego stosunku wartości do ceny”. W stosownych przypadkach przypisanie środków (pul finansowych) do państw członkowskich odbyło się poprzez połączenie obiektywnych kryteriów, takich jak wielkość produkcji, wpływ na ceny lub uzależnienie od rynku rosyjskiego.

V. Wdrożenie środków nadzwyczajnych przez Komisję opierało się na dowodach. Nie wdrożono żadnego środka, w którego przypadku nie było możliwe wykazanie za pomocą rzetelnych danych, że doszło do zakłóceń na rynku. Wyjaśnia to stopniowe wdrażanie środków na przestrzeni lat 2014–2016.

VI. Komisja dokonała oceny wpływu kryzysu na poziomie UE i państw członkowskich. Przepisy dotyczące nadzwyczajnych środków wsparcia w sektorze mleczarskim zapewniły państwom członkowskim szerokie spektrum działań mających na celu lepsze ukierunkowanie wsparcia dla najbardziej dotkniętych sektorów na ich terytorium.

VII. Od 2018 r. rozporządzeniem zbiorczym¹ wprowadzono znaczące ulepszenia przepisów wykonawczych dotyczących zarządzania ryzykiem. Ulepszenia te obejmują możliwość stosowania sektorowych narzędzi stabilizacji dochodów oraz zwiększenie publicznego wsparcia finansowego dla tych narzędzi. Według stanu na grudzień 2020 r. narzędzia stabilizacji dochodów przewidziano w dwóch programach rozwoju obszarów wiejskich. Chociaż żadne takie narzędzie nie funkcjonowało, trwały procesy zmiany programów mające na celu wykorzystanie nowych możliwości programowania.

VIII. Komisja zebrała i skonsolidowała powiadomienia otrzymane od państw członkowskich w odniesieniu do środków wdrażanych na ich terytoriach. Zgodnie z zasadą pomocniczości uznano za bardziej właściwe, aby to państwa członkowskie oceniały skuteczność swoich środków.

IX.1) Komisja przyjmuje zalecenie 1 i zatwierdza możliwość rozważenia skutków wsparcia UE w odniesieniu do zakłóceń na rynku w sposób całościowy oraz rozważenia zabezpieczeń umożliwiających uniknięcie efektu zdarzenia występującego niezależnie.

IX.2) Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 2 i uwzględni stabilizujący wpływ wsparcia bezpośredniego w ocenie zakłóceń na rynku, a w przypadku wdrożenia dalszych nadzwyczajnych środków wsparcia, określi bardziej restrykcyjne warunki/cele.

Niemożliwe jest jednak określenie z góry progów pozwalających na klasyfikację zakłóceń na rynku.

XI.3) Komisja przyjmuje zalecenie 3 i przeanalizuje wpływ różnych modeli udzielania pomocy nadzwyczajnej na funkcjonowanie gospodarstw mleczarskich i ich płynność finansową oraz na stabilizację rynku i środowisko, a także rolę zarządzania ryzykiem przez producentów i mleczarnie.

WPROWADZENIE

15. Wspólna polityka rolna (WPR) oferuje kilka narzędzi wsparcia gospodarstw rolnych stabilizujących dochody i niepodlegających ryzyku rynkowemu. Producenci mleka mogą uczestniczyć w tych programach wsparcia w ramach WPR.

W szczególności są to płatności bezpośrednie (w tym dobrowolne wsparcie związane z produkcją) i narzędzia wsparcia rozwoju obszarów wiejskich stanowiące dla rolników kompensatę za dochód utracony i koszty poniesione (wsparcie dla rolników na obszarach obarczonych naturalnymi ograniczeniami dotyczącymi produkcji, jeżeli takie obszary zostały wskazane, wsparcie dla rolników na obszarach Natura 2000, wsparcie zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, praktyk rolnictwa ekologicznego i praktyk sprzyjających dobrostanowi zwierząt). W przypadku większości z tych rodzajów dochodów również nie występuje ryzyko związane z produkcją.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15).

Wsparcie inwestycji służących rozwojowi obszarów wiejskich również może zwiększyć przepływy pieniężne gospodarstw rolnych, lecz kapitalizuje się ono w rzeczowych aktywach trwałych, które muszą stale spełniać swoją pierwotną rolę przez co najmniej pięć lat.

22. Łączne wydatki związane z interwencją i prywatnym przechowywaniem w okresie 2015–2019 wyniosły 176,2 mln EUR, co odpowiada około 0,07 % obrotu sektora mleczarskiego w przedmiotowym okresie.

UWAGI

33. Komisja podkreśla, że wyniki prac Europejskiego Centrum Obserwacji Rynku Mleka są skierowane przede wszystkim do podmiotów gospodarczych w sektorze mleczarskim w celu dostosowania ich decyzji dotyczących produkcji/działalności gospodarczej do aktualnych okoliczności i perspektyw rynkowych. Jego rolą jest dostarczanie informacji, a nie wpływanie na decyzje dotyczące polityki.

Dowody na wahania dotyczące podaży, popytu i cen nie powinny bezwzględnie prowadzić do automatycznej interwencji poprzez działania osłonowe lub w inny sposób. Zamiast tego wahania te należy pozostawić do uregulowania uczestnikom rynku poprzez odpowiednie dostosowanie swojej produkcji. Formalne działania osłonowe należy rozważyć wyłącznie w przypadku, gdy intensywność i wpływ tych wahań zwiększą się, stwarzając ryzyko samogenerowania się znaczących zakłóceń na rynku.

37. Komisja przypomina, że dostawy mleka w UE wzrosły o 4,7 % w okresie od stycznia do kwietnia 2016 r., co stanowi znaczny wzrost przejawiający niewiele oznak spowolnienia.

38. Ten poziom pomocy odpowiada około 0,3 % produkcji unijnego sektora mleczarskiego. Choć jego skala była bardzo skromna, to jednak stanowił on bardzo wyraźny sygnał wskazujący na konieczność ograniczenia produkcji, poparty bodźcem finansowym, który powinien to ograniczenie spowodować.

Komisja uważa, że dokładne i wiarygodne oszacowanie, o ile może wzrosnąć cena mleka w zależności od spadku produkcji mleka, jest niezwykle trudne i mogłoby wysłać niewłaściwe sygnały ze względu na wiele egzogenicznych zmiennych wpływających na ceny.

40. Komisja zauważa, że w okresie opracowania i ogłoszenia środka (lipiec 2016), nie istniały oznaki wzrostu cen. Ceny mleka w UE zaczęły wzrastać w sierpniu 2016 r. (informacje dostępne wyłącznie do końca września 2016 r.).

42. Komisja uznała program ograniczenia produkcji mleka za istotny, ponieważ: zapewnił on wsparcie finansowe rolnikom znajdującym się w trudnej sytuacji, nagradzając tych, którzy dostosowali podaż do popytu; przyczynił się w dużym stopniu do skutecznego przywrócenia równowagi na rynku mleczarskim UE; oraz, co było pośrednią konsekwencją tego ostatniego, wpłynął na wzrost cen mleka w drugiej połowie 2016 r.

Ograniczony zakres środków pod względem wydatków stanowił wyraźne ograniczenie zdolności rolników do doprowadzenia do wzrostu cen. Oczywiście znacznie wyższy poziom wydatków miałby prawdopodobnie większy wpływ, ale wiązałoby się to z kosztami pod względem zasobów. Środki te umożliwiły jednak wysłanie rynkowi ważnych sygnałów dotyczących kierunku polityki oraz potrzeby zmniejszenia produkcji w sposób proporcjonalny, elastyczny i oszczędny.

43. Oprócz zmniejszenia liczebności stada rolnicy mogą w jeszcze większym stopniu ograniczyć produkcję za pomocą innych środków, np. ograniczenia ilości paszy, opóźnionego

uboku mniej wydajnych krów, ograniczonego stosowania nawozów w systemach opartych na użytkach zielonych, karmienia mlekiem cieląt itp.

48. Komisja przeprowadziła analizy dotyczące głównych przyczyn kryzysu i jego skutków dla marż producentów mleka oraz zaproponowała odpowiednie środki rynkowe, z uwzględnieniem wpływu każdego z nich na budżet. W świetle dostępności środków budżetowych Komisja dokonała wyboru środków na zasadzie „najlepszego stosunku wartości do ceny”.

49. Komisja uznała, że podział dostępnego budżetu między poszczególne państwa członkowskie musi być w dużym stopniu proporcjonalny do wielkości ich sektorów mleczarskich. Dlatego też dominujące znaczenie miała całkowita produkcja mleka (szacowana jako rzeczywista produkcja mleka w ramach kwoty).

50. Komisja uznała za wystarczającą wytyczną wskazanie w motywach rozporządzenia (UE) 2015/1853² „rolników w sektorach hodowlanych, którzy odczuwają skutki katastrofalnego spadku cen, będącego bezpośrednią konsekwencją wprowadzonego przez Rosję i przez nią przedłużonego zakazu przywozu, oraz skutki suszy dla upraw paszowych”. Ostatecznie to do państw członkowskich należało dopracowanie sposobu ukierunkowania pomocy na najbardziej poszkodowanych rolników.

Jest to spójne z zasadą pomocniczości oraz większą wiedzą organów państw członkowskich na temat rolników, których problem ten dotyczy w największym stopniu, a tym samym ich elastycznością we wprowadzaniu niezbędnych środków.

52. Komisja uważa, że efekty zewnętrzne chowu bydła mlecznego są wielowymiarowe, a korzyści dla środowiska znacznie przeważają nad negatywnymi skutkami. Ponadto z szeregu badań wynika, że rolnictwo intensywne przynosi korzyści pod względem emisji względnych. W rzeczywistości mniej (emisji) pozwala uzyskać więcej (mleka). Jak wynika z dokumentu roboczego służb Komisji (SWD(2021)115) dotyczącego oceny w sprawie zmiany klimatu i emisji gazów cieplarnianych:

- W 2018 r. 44 % emisji z rolnictwa innych niż dwutlenek węgla w UE-28 było związanych z fermentacją jelitową zwierząt gospodarskich z grupy przeżuwaczy (metan – CH₄), ale sprawozdania dotyczące intensywności emisji na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) wskazują na nieznaczny spadek emisji gazów cieplarnianych na jednostkę produkcji w przypadku niektórych systemów rolniczych, w tym sektora mleczarskiego.
- Jeżeli chodzi o innowacje technologiczne, na poziomie UE dość powszechne jest stosowanie genetycznie ulepszonych nasion lub zwierząt, a także stosowanie nasienia seksowanego oraz klimatyzowanych szklarni i budynków inwentarskich. Na przykład w unijnym sektorze mleczarskim od 1990 r. średni udój mleka wzrósł o 67 %, umożliwiając wzrost produkcji o 5 %, natomiast liczba krów mlecznych zmniejszyła się o niemal 40 %, co przyczyniło się w znacznym stopniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych w Europie do 1990 r.

54. Różnorodność działań wybranych przez państwa członkowskie odzwierciedla ich specyficzną sytuację, preferencje i warianty strategiczne, a także związane z tym ograniczenia uniwersalnego podejścia. Odzwierciedla ona również zalety podejścia opartego

² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1853 z dnia 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc dla rolników w sektorach hodowlanych (Dz.U. L 271 z 16.10.2015, s. 25).

na zasadzie pomocniczości, zgodnie z którym państwa członkowskie dostosowują środki do własnych warunków.

60. Poziomy produkcji poszczególnych producentów mleka ulegają wahaniom z wielu różnych powodów zarówno w dobrych, jak i w złych uwarunkowaniach rynkowych. W kontekście gwałtownego pogorszenia sytuacji na rynkach istotne jest zasygnalizowanie producentom konieczności dostosowania produkcji oraz zapewnienie w miarę możliwości odpowiedniego wsparcia. Komisja uznała, że niepraktyczne jest identyfikowanie rolników, którzy i tak zaprzestaliby produkcji, oraz że każde faktyczne ograniczenie produkcji przyczyni się do stabilizacji rynku. Ograniczenie takie powinno kwalifikować się zatem do objęcia pomocą unijną (w granicach i na warunkach określonych w rozporządzeniu (UE) 2016/1612)³.

61. Komisja przypomina, że zgodnie z art. 5 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2016/1612 państwa członkowskie były zobowiązane do sprawdzenia, że „ograniczenie dostaw mleka krowiego, w odniesieniu do którego wypłacana jest pomoc unijna, rzeczywiście miało miejsce”. W związku z tym przeniesienie stada między rolnikami bez rzeczywistego ograniczenia produkcji mleka powinno zostać wykryte przez państwa członkowskie i wyłączone ze wsparcia, a postępowanie w tym przypadku będzie realizowane zgodnie z normalnymi procedurami rozliczania rachunków.

73. W latach 2014–2020 znacząco zmieniono zasady dotyczące narzędzi zarządzania ryzykiem w celu usprawnienia funkcjonowania oraz ułatwienia realizacji programów oraz zwiększenia ich atrakcyjności dla rolników.

Rozporządzenie zbiorcze z 2018 r.⁴ zasadniczo zmieniło funkcjonowanie wsparcia w ramach narzędzia stabilizacji dochodów, ułatwiając tworzenie i utrzymywanie kapitału podstawowego funduszu wspólnego inwestowania (centralny element tworzenia solidnego funduszu) dzięki umożliwieniu wykorzystania wsparcia publicznego do stworzenia początkowego kapitału podstawowego i uzupełnienia rocznych płatności do funduszu. Stanowi to dodatkowe wsparcie poza możliwością subsydiowania rekompensat wypłacanych uczestniczącym rolnikom w ramach funduszy wspólnego inwestowania.

Program stał się również tańszy dla rolników i zapewnił większą pewność dochodów: minimalny próg strat obniżono z 30 % do 20 %. Poziom dofinansowania (udział środków publicznych pokrywających koszty funduszy wspólnego inwestowania) zwiększono z 65 % do 70 %. Od grudnia 2020 r. ten sam minimalny próg ma zastosowanie do narzędzi stabilizacji dochodów, które nie są specyficzne dla danego sektora⁵.

W 2020 r. w całej UE narzędzia stabilizacji dochodów zaprogramowano w dwóch programach rozwoju obszarów wiejskich, ale żadne z nich nie funkcjonowało. W obu przypadkach jednak w 2020 r. trwały procesy zmiany programów mające na celu wykorzystanie nowych możliwości programowania.

77. Oprócz środków wymienionych w punkcie sprawozdania ETO, w ramach pakietu reagowania kryzysowego w związku z pandemią COVID-19 zmieniono rozporządzenie

³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1612 z dnia 8 września 2016 r. przyznające pomoc na ograniczenie produkcji mleka, C/2016/5681 (Dz.U. L 242 z 9.9.2016, s. 4).

⁴ Art. 1 ust. 19 rozporządzenia (UE) 2017/2393 wprowadzający art. 39a do rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

⁵ Zob. art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 zmieniony przez art. 7 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2020/2220.

w sprawie EFRROW⁶, aby umożliwić udzielenie rolnikom i MŚP szczególnie dotkniętym kryzysem związanym z COVID-19 wyjątkowego tymczasowego wsparcia (w formie kwot ryczałtowych) oraz aby zapewnić ciągłość ich działalności gospodarczej.

78. Komisja przypomina, że badanie przeprowadzone przez Wageningen Economic Research i Ecorys⁷ obejmowało analizę przypadków poświęconą kryzysowi w sektorze mleczarskim, na podstawie której stwierdzono, że „Komisja Europejska poradziła sobie z kryzysem w sektorze mleczarskim w latach 2014–2016 w zrównoważony sposób, korzystając z szerokiej gamy narzędzi przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń tych instrumentów”.

WNIOSKI I ZALECENIA

81. Komisja uważa, że w latach 2014–2016 wykonywano gruntowne, ciągle i wielodyscyplinarne analizy i oceny oraz że przyczyniło się to do skuteczności przedmiotowych środków, które stanowiły istotne wsparcie dla ożywienia sektora mleczarskiego przy minimalnych kosztach, w sposób elastyczny i pragmatyczny. Środki te dokładnie omówiono z państwami członkowskimi i cieszyły się one ich poparciem.

82. Komisja przypomina, że ceny odtłuszczonego mleka w proszku (OMP) przez 18 miesięcy wykazywały tendencję spadkową, zanim rozpoczęła się interwencja publiczna. Instrument ten pozwolił uniknąć dalszego spadku cen OMP, a co za tym idzie – cen mleka. Zapasy publiczne OMP zatrzymano do czasu, aż nastąpiła poprawa sytuacji na rynku. Utrzymujące się niskie ceny OMP wpłynęły na zdolność Komisji do sprzedaży zapasów interwencyjnych. Jest to normalne zjawisko rynkowe, które nie podważa skuteczności instrumentu.

Zasadniczo Komisji udało się zbyć dużą ilość zapasów w sytuacji rosnących cen rynkowych.

83. Komisja przypomina, że w czasie, gdy opracowano środek, nie było oznak spadku produkcji. Jeżeli produkcja zaczęła spadać w czerwcu 2016 r., dowody tego spadku można było dostrzec dopiero w połowie sierpnia 2016 r.

Zalecenie 1 – Postępowanie na wypadek wystąpienia nierównowagi rynkowej w przyszłości

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zauważa, że wsparcie związane z produkcją jest ograniczone do sektorów dotkniętych problemami strukturalnymi, aby zapobiec nasilaniu się tych problemów, które mogłyby spowodować zaprzestanie produkcji i wpłynąć na inne części łańcucha dostaw lub powiązane rynki. Podlega ono ścisłym ograniczeniom i warunkom w celu złagodzenia ryzyka zakłócenia na rynku. W związku z tym wsparcie związane z produkcją nie jest mechanizmem stymulującym produkcję.

Ponadto, biorąc pod uwagę rozwiązania w ramach systemu, Komisja ma bardzo ograniczone możliwości wpłynięcia poprzez dobrowolne wsparcie związane z produkcją na liczbę zwierząt posiadanych przez rolników w przypadku kryzysu.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/872 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013, (Dz.U. L 204 z 26.6.2020, s. 1).

⁷ Wageningen Economic Research i Ecorys – ocena dla Komisji pt. „Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector” [„Poprawa kryteriów i strategii zapobiegania kryzysom i zarządzania kryzysowego w sektorze rolnym”] (05.087713), sprawozdanie końcowe, sierpień 2019 r..

Komisja jest uprawniona do wdrażania środków służących uniknięciu sytuacji, w której beneficjenci dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją ucierpią z powodu strukturalnej nierównowagi rynkowej w danym sektorze. Środki te mogą umożliwić państwom członkowskim podjęcie decyzji, że tego typu wsparcie będzie wypłacane na podstawie jednostek produkcyjnych, dla których przyznano wsparcie w minionym okresie referencyjnym.

W potencjalnym scenariuszu zakłóceń na rynku spowodowanych nadwyżką podaży Komisja rozważy sposoby uniknięcia sytuacji, w której istnienie płatności związanych z produkcją kolidowałoby z niezbędnymi dostosowaniami produkcji. W tym względzie Komisja starannie oceni możliwość i moment wprowadzenia środków, o których mowa powyżej.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

84. Komisja przeprowadziła analizy dotyczące głównych przyczyn kryzysu i jego skutków dla marż producentów mleka oraz zaproponowała odpowiednie środki rynkowe, z uwzględnieniem wpływu każdego z nich na budżet. W świetle dostępności środków budżetowych Komisja dokonała wyboru środków na zasadzie „najlepszego stosunku wartości do ceny”.

85. Komisja prowadziła stały monitoring rynku oraz dokonała gruntownej i wielodyscyplinarnej oceny kryzysu (w tym omówiła odpowiednie środki z państwami członkowskimi na forum Rady). Zgodnie z zasadą pomocniczości uznano za bardziej odpowiednie, aby to państwa członkowskie ukierunkowały wsparcie w ramach poszczególnych środków nadzwyczajnych. Komisja uznała za wystarczającą wytyczną dotyczącą ukierunkowania wskazań wprowadzonych w motywach poszczególnych rozporządzeń wdrażających nadzwyczajne środki wsparcia w sektorze mleka (np. „rolników w sektorach hodowlanych, którzy odczuwają skutki katastrofalnego spadku cen, będącego bezpośrednią konsekwencją wprowadzonego przez Rosję i przez nią przedłużonego zakazu przywozu, oraz skutki suszy dla upraw paszowych” w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/1853).

86. Komisja przypomina, że zrównoważoność (w rozumieniu strategii „Od pola do stołu”⁸, w szczególności konsekwencje dla środowiska i klimatu) nie była celem środków nadzwyczajnych przyjętych w latach 2014–2016.

Zalecenie 2– Poprawa budżetowania i ukierunkowania wsparcia

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Zakłócenia na rynku mają wielowymiarowy i nieprzewidywany charakter, co sprawia, że niemożliwe i niepożądane jest wstępne określenie progów operacyjnych, które ograniczałyby ewentualne działania w ramach z góry ustalonych ram. Zakłócenia na rynku należy rozwiązywać *ad hoc* i z zastosowaniem podejścia całościowego.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W swojej ocenie zakłóceń na rynku na poziomie sektorowym może ona uwzględnić stabilizujący wpływ wsparcia bezpośredniego, a w przypadku wdrożenia dalszych nadzwyczajnych środków wsparcia można określić bardziej restrykcyjne warunki/cele.

⁸ Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final, 20.05.2020 r.

88. Rezerwa na wypadek sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym nie odgrywała żadnej roli podczas zakłóceń na rynku w latach 2014–2016 tylko ze względu na złożone zasady, ale również ze względu na wystarczające środki dostępne w budżecie UE.

Od 2018 r. w rozporządzeniu zbiorczym znacznie poprawiono przepisy wykonawcze dotyczące narzędzi zarządzania ryzykiem, w tym możliwość stosowania sektorowych narzędzi stabilizacji dochodów oraz wzmocnienia publicznego wsparcia finansowego dla tych narzędzi. Według stanu na grudzień 2020 r. narzędzia stabilizacji dochodów przewidziano w dwóch programach rozwoju obszarów wiejskich. Chociaż żadne takie narzędzie nie funkcjonowało, programy zmieniano w celu wykorzystania nowych możliwości.

89. Komisja zebrała i skonsolidowała powiadomienia otrzymane od państw członkowskich w odniesieniu do środków wdrażanych na ich terytoriach. Zgodnie z zasadą pomocniczości uznano za bardziej właściwe, aby to państwa członkowskie oceniały skuteczność swoich środków. Komisja może jednak przewidzieć głębszą analizę rozwiązań stosowanych przez państwa członkowskie.

Zalecenie 3 – Zwiększona gotowość do reagowania na przyszłe zakłócenia na rynku

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przeprowadzi badanie, aby wyciągnąć wnioski z zakłóceń na rynku w latach 2014–2016 w odniesieniu do wpływu poszczególnych środków nadzwyczajnych na funkcjonowanie gospodarstw mleczarskich i ich płynność finansową oraz na stabilizację rynku i środowisko, a także rolę zarządzania ryzykiem przez producentów i mleczarnie w kontekście zarządzania kryzysowego.

Biorąc pod uwagę czas potrzebny na postępowania o udzielenie zamówienia oraz w trosce o wysoką jakość badania, Komisja uważa, że konieczną docelową datą wdrożenia jest 2024 r.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Nikolaos Milionis.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	15.5.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	26.3.2021
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradiktoryjnym	19.5.2021
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji we wszystkich językach	17.5.2021

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 6 i 11: ikony wykonane przez [Pixel perfect](#), pochodzące z <https://flaticon.com>.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-6145-6	1977-5768	doi:10.2865/63851	QJ-AB-21-011-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6124-1	1977-5768	doi:10.2865/07403	QJ-AB-21-011-PL-Q

Po osiągnięciu rekordowego poziomu na początku 2014 r. średnia cena mleka uzyskiwana przez producentów w UE zaczęła spadać. W połowie 2016 r. ceny zaczęły ponownie rosnąć.

W ramach WPR przewidziano szereg narzędzi umożliwiających radzenie sobie z zakłóceniami na rynku. Płatności bezpośrednie odgrywają rolę stabilizacyjną, ponieważ zapewniają rolnikom stałe źródło dochodu. Tzw. siatka bezpieczeństwa ma na celu podtrzymywanie poziomu cen poprzez tymczasowe usuwanie nadwyżek przetworów mlecznych z rynku. W przypadku ryzyka wystąpienia zakłóceń na rynku Komisja może również przyjmować środki nadzwyczajne, co uczyniła w latach 2014–2016.

Trybunał zbadał, czy Komisja i właściwe organy w państwach członkowskich zareagowały prawidłowo w odpowiedzi na zakłócenia na rynku mleczarskim w latach 2014–2016. Z jego ustaleń wynika, że w ogólnym ujęciu Komisja i państwa członkowskie podjęły szeroko zakrojone działania, aby pomóc rolnikom w czasie zakłóceń na rynku, ale przeprowadzona przez nie analiza była ogólnie niewystarczająca, aby na jej podstawie zdecydować, jaki zakres wsparcia był potrzebny i jak je ukierunkować.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors