

LP(13)1611:1

Dokument roboczy w sprawie przyszłości unijnej polityki sektora mleczarskiego

Przyszła unijna polityka sektora mleczarskiego powinna doprowadzić do osiągnięcia trzech następujących celów: zwalczania ekstremalnych wahań, zapewnienia uczciwych dochodów producentom mleka i utrzymania produkcji w całej Unii Europejskiej, aby zachować żywotność obszarów wiejskich.

Na szczelbu unijnym aktualnie analizuje się opcje dla polityki sektora mleczarskiego po zniesieniu kwot. Komisja Europejska zgłębi się w ten temat a następnie przedstawi wyniki badań nad dalszym rozwojem unijnej polityki po zniesieniu kwot mlecznych w 2015 r. Badania te skupią się nie tylko na bilansie rynkowym, lecz również na konkurencyjności, wskazując na czynniki wywierające na nie wpływ. Poruszą one również kwestie zrównoważonej produkcji mleka oraz jej społecznego i gospodarczego udziału w rozwoju obszarów wiejskich, w tym obszarów wrażliwych. Jesteśmy przekonani, że zakres badań powinien objąć również synergie, występujące nie tylko na szczelbu unijnym, ale na całym świecie. W czasie kryzysu można było zaobserwować, że bilans rynku zależy nie tylko od czynników wewnętrznych, ale wpływają na niego także podaż i popyt na świecie oraz aktualny kryzys finansowy i gospodarczy.

Na chwilę obecną istnieje kilka narzędzi do walki z ekstremalnymi wahaniami (instrumenty zarządzania rynkiem i narzędzia zwalczania zakłóceń na rynku), których celem jest zagwarantowanie producentom mleka uczciwych dochodów (pakiet mleczny) oraz utrzymanie stabilnej produkcji w całej UE (wsparcie dla ONW, dopłaty powiązane z produkcją na obszarach górskich).

Należy przeanalizować potrzebę wprowadzenia dodatkowych instrumentów, które mogą pozytywnie wpłynąć na rynek i dochody producentów mleka.

1. Ekstremalne wahania na rynku i ich wpływ na utrzymanie zdolności produkcyjnej

W kontekście ekstremalnych wahań na rynku kluczową rolę odgrywa utrzymanie istniejących środków i identyfikacja możliwych nowych instrumentów, które mogą się przyczynić do utrzymania zdolności produkcyjnej, ponieważ żadne z gospodarstw, które zakończy działalność nigdy ponownie nie podejmie produkcji.

1.1 Narzędzia zarządzania rynkiem

Rozwiązanie problemu ekstremalnych wahań na rynku w sektorze mleczarskim będzie możliwe jedynie jeśli **instrumenty zarządzania rynkiem** zostaną utrzymane, gdyż pełnią one rolę siatek bezpieczeństwa, które pomagają rolnikom łagodzić skutki wcześniej wspomnianych wahań. Do zadań siatek bezpieczeństwa należy korekta niekorzystnych tendencji cenowych na rynkach produktów mlecznych poprzez osłabianie negatywnych tendencji wpływających na dochody rolników. W czasie kryzysu mlecznego z 2009 r. ówczesne instrumenty zarządzania rynkiem odegrały ważną rolę stabilizującą zmniejszając presję na rynku. Wtedy mogliśmy się przekonać, że zarówno interwencja publiczna, jak i prywatne przechowywanie służyły temu celowi i były znacznie mniej kosztowne niż różne krajowe programy wsparcia płynności finansowej i dochodów rolników łącznie. Aktualne instrumenty zarządzania rynkiem (interwencja publiczna, prywatne przechowywanie) nadal odgrywają niezmiernie ważną rolę i dlatego należy je utrzymać w przyszłości.

1.2 Nowe dodatkowe narzędzia stabilizacji rynków - czy są one potrzebne?

Musimy dzisiaj zadać sobie pytanie, czy aktualnie dostępne narzędzia nam wystarczą, czy też należałoby opracować nowe instrumenty w celu odbudowania równowagi na rynku? Na chwilę obecną zgłoszono propozycję jednego nowego narzędzia, **programu wykupywania kwot za odszkodowanie**, które

mogłoby pomóc w stabilizacji rynku w czasie poważnego zachwiania równowagi, gdyby pozostałe instrumenty ujęte w jednolitej WOR okazały się niewystarczające (jak o tym mowa w sprawozdaniu Komisji Europejskiej z 2012 r. z miękkiego lądowania po zniesieniu kwot mlecznych). Narzędzie to można by aktywować w ramach artykułu 186 (klauzula mająca zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku). W takim przypadku producenci mleka otrzymaliby odszkodowania jeśli dobrowolnie zgodziliby się na ograniczenie dostaw.

Jednak rozważając możliwość wdrożenia tego narzędzia należy uwzględnić następujące kwestie:

- Nie można zaprzeczyć, że instrumenty zarządzania rynkiem są niezwykle ważne, jak zostało to udowodnione w 2009 r. GR Copa-Cogeca wielokrotnie powtarzała, że wszelkie instrumenty zawarte w artykule 186 rozporządzenia o jednolitej WOR muszą być wprowadzane szybko i w sposób przejrzysty, utrzymując dochody rolników. Instrumenty wprowadzone za pomocą tej procedury powinny wykraczać poza aktualne środki. Nie jest jasne czy wdrożenie takiego instrumentu wpłynęłoby na aktualne instrumenty zarządzania rynkiem. Również nie wiadomo w jakich przypadkach można by uznać instrumenty zarządzania rynkiem za nieskuteczne, co doprowadziłoby do aktywacji tego narzędzia. Ponadto nie istnieje jasna definicja "okresu poważnego zachwiania równowagi". Nie powinno się zastępować aktualnego systemu interwencji rynkowej, ani nie powinno się uruchamiać interwencji po wykorzystaniu takiego narzędzia. Nie powinny istnieć żadne związki między osobami korzystającymi z tego narzędzia i korzystającymi z interwencji. Odrzucamy możliwość uruchomienia takiego narzędzia przed uruchomieniem interwencji. Równocześnie osoby korzystające z tego narzędzia nie powinny mieć pierwszeństwa w dostępie do interwencji. Interwencja rynkowa jest narzędziem obejmującym całą Unię Europejską i powinna być dostępna dla wszystkich osób zainteresowanych, nie tworząc przy tym zakłóceń na rynku wewnętrznym.
- Zastosowanie tego narzędzia zależałoby od dobrowolnej decyzji producentów o ograniczeniu dostaw w czasie kryzysu. Jednak w okresie trudnej sytuacji producenci robią wszystko co w ich mocy, aby przynajmniej pokryć stałe koszty produkcji. Narzędzie to obejmuje poważny brak równowagi na rynku mleka, nie wiąże się jednak bezpośrednio z kosztami produkcji. Ewentualne odszkodowania powinny być wystarczająco wysokie by pokryć straty związane ze zmniejszeniem produkcji, oprócz spadku cen.
- Aby móc zmierzyć o ile dostawy zostały ograniczone potrzeba narzędzia definiującego dostarczone ilości. Zgodnie z przepisami niedawno przyjętego pakietu mlecznego, począwszy od 1 kwietnia 2015, pierwsi nabywcy mleka surowego będą musieli informować odpowiednie władze o ilościach dostarczanego im mleka surowego. Jednak nawet jeśli ilości dostarczane pierwszym nabywcom będą znane, trudno będzie obliczyć jaka część dostaw pochodzi od danego producenta mleka (ponieważ producenci mogą dostarczać mleko wielu nabywcom). Dlatego też potrzeba będzie konkretnych i aktualnych informacji rynkowych. Spekulacje odnośnie tego programu mogą doprowadzić do sytuacji, w której kwoty zostaną sztucznie utrzymane (nawet jeśli producenci nie będą już musieli ich wypełniać) a prawa do kwot będą mogły być sprzedawane celem uzyskania odszkodowania.
- Jeśli chodzi o możliwość finansowania tego instrumentu z rezerwy kryzysowej, należy podkreślić że 300 mln EUR wypłaconych w czasie kryzysu z 2009 r. nie wystarczyło do pokrycia strat gospodarczych poniesionych przez producentów.
- Co więcej, nie wiadomo na jakim poziomie powinny plasować się odszkodowania (w jaki sposób poziom ten będzie ustalany, ile będą one wynosić, od czego będzie zależeć ich wysokość). Wiadomo jednak, że wysokość odszkodowań będzie musiała wystarczać do pokrycia strat związanych z ograniczeniem produkcji, co wiąże się z koniecznością przeznaczenia wysokiego budżetu na ten cel.
- Trzeba by stworzyć całkowicie nowy system, co może zwiększyć obciążenia administracyjne władz publicznych związane z tym dobrowolnym projektem.
- Brakuje również spójności z niektórymi przepisami pakietu mlecznego - niektórzy producenci podpisują umowy na konkretne ilości towaru i na określony czas. Jakie będą skutki dla tych umów jeśli producent mleka zdecyduje się na ograniczenie swojej produkcji?
- Program ten będzie skuteczny jedynie, jeśli podjęte zostaną działania zbiorowe. Jednak czy wtedy będzie to jeszcze program dobrowolny? Czy prawo konkurencji UE i prawa krajowe byłyby ze sobą zgodne? (Na przykład w przypadku zbiorowego ograniczenia dostaw?)

1.3 Ubezpieczenie dochodów

W sektorze rolnym, a w szczególności w sektorze mleczarskim, producenci zmagają się z wieloma zagrożeniami, które leżą poza ich kontrolą i których skutki można jedynie łagodzić (wahania rynków, ekstremalne warunki pogodowe, choroby zwierząt). W ramach propozycji WPR przedstawiono kilka zmian dotyczących programów ubezpieczeń. Co więcej, Komisja Europejska wprowadziła narzędzie stabilizacji dochodu. Grupa robocza musi zastanowić się, czy sektor mleka potrzebuje programu ubezpieczenia dochodu, a jeśli tak w jaki sposób mógłby on zostać wdrożony i jak mógłby przyczynić się do utrzymania zdolności produkcyjnej i osłabić ekstremalne wahania rynków.

Co więcej, należy dokładnie przeanalizować kwestię rozwoju **rynków terminowych**. Byłyby one kolejnym narzędziem zarządzania rynkiem a nie siatką bezpieczeństwa. Co więcej uzupełniałyby one a nie zastępowały aktualne narzędzia zarządzania rynkiem. Pomogłyby by one w lepszym zarządzaniu ryzykiem związanym z cenami oraz pozwoliłyby producentom chronić się przed zmianami cen. Należy zastanowić się, jak można je udostępnić producentom mleka (poprzez organizacje producentów, w tym spółdzielnie). Jednym z ograniczeń rynków terminowych jest potrzeba wysokiej płynności. Trzeba koniecznie zapobiegać nadmiernym spekulacjom i zagwarantować przejrzystość. Aczkolwiek handel mlekiem płynnym mógłby okazać się utrudniony, gdyż jest to produkt łatwo psujący się, a komponenty składowe mleka różnią się w zależności od państwa członkowskiego i pory roku. Rynki terminowe będą działać poprawnie jeśli rolnikom i spółdzielniom udostępni się odpowiednie szkolenia i porady dotyczące najlepszych praktyk. Należy pamiętać jednak, że rynki terminowe nie powinny stanowić dodatkowego źródła dochodu dla rolników.

1.4 Dopłaty wywozowe - co je czeka?

Dopłaty wywozowe również były jednym z instrumentów wprowadzonych w celu odzyskania równowagi na rynku mleka w związku z kryzysem z 2009 r. W sytuacjach wyjątkowych były one reaktywowane, gdy działanie to było uzasadnione wyjątkowo niekorzystną sytuacją rynkową. Stanowiły one dodatkowe narzędzie stabilizujące sytuację sektora mleczarskiego. Wówczas Komisja Europejska ogłosiła, że reaktywacja dopłat nie wpłynęła na światowe ceny, a cała procedura była przeprowadzona w sposób bardzo ostrożny. Koniecznie trzeba utrzymać pozycję w budżecie na dopłaty wywozowe w sektorze mleczarskim (dopłaty wywozowe na chwilę obecną wynoszą 0 w sektorze mleczarskim, gdyż zostały uruchomione wyłącznie w czasie kryzysu z 2009 r.), a także umieścić je w zestawie narzędzi stosowanych jedynie w przypadku wystąpienia znacznego zachwiania równowagi na rynku.

2. Zapewnianie uczciwych przychodów dla producentów mleka

Niedawno wprowadzony **pakiet mleczny** dzięki konkretnym przepisom dotyczącym umów umożliwi lepszą regulację stosunków między producentami i pierwszymi nabywcami. Umowy negocjowane pod egidą UE staną się narzędziem działającym w interesie obydwu stron (producentów i pierwszych nabywców) oraz mogą pomóc w osiągnięciu uczciwszych cen wypłacanych producentom mleka (OP prowadzące wspólne negocjacje w imieniu rolników mogą przyczynić się do osiągnięcia tego celu). Oczekiwania cenowe i podaż stanowią ważne elementy, które do pewnego stopnia obrazują sytuację rynkową i perspektywy oraz pozwalają na lepszą orientację rynkową podaży mleka.

2.1 Promocja produktów mlecznych

Promocja produktów mlecznych, zarówno w UE jak i poza nią, jest kwestią kluczową dla sektora mleczarskiego. **Europejski program "Szklanka mleka"** stanowi tradycyjne narzędzie promocji i przyczynia się w perspektywie długoterminowej do tworzenia zdrowych i zrównoważonych nawyków żywieniowych obywateli UE. Narzędzie to przysparza korzyści nie powodując zbyt wysokich kosztów. Program ten powinien znaleźć się w WPR po 2013 roku, gdyż konsumpcja danych produktów w szkole wpływa na ich spożycie w domu i w przyszłości (nauka o zdrowym stylu życia). Spożycie mleka wywiera bezpośrednie korzyści na zdrowie i odżywienie uczniów, dlatego też należy zachęcać do niego od najmłodszych lat. Grupa ta powinna przedstawić swoje opinie na temat lepszego ukierunkowania tego programu. Jakie rodzaje produktów należy rozważyć? W swoim śródkresowym badaniu z 2010 r. grupa robocza "Mleko" Copa-Cogeca uznała, że program ten powinien również objąć mleko stosowane do przygotowania posiłków serwowanych w stołówkach szkolnych. Ograniczyłoby to część obciążeń administracyjnych, z którymi zmagają się szkoły, ponieważ na chwilę obecną muszą one odróżnić mleko stosowane do przygotowania posiłków od mleka podawanego do picia (można by jednak utrzymać

ograniczenie ilościowe w wysokości 0,25l dziennie). Należałoby przeprowadzić rewizję systemu monitoringu oraz uprościć go, co ułatwi szkołom zgłaszanie się do programu (np. dzięki podejściu opartemu na ryzyku). Trzeba poprawić marketing tego programu w szkołach, np. prowadząc szkolenia odnośnie produkcji mleka, jego jakości i cech charakterystycznych. Działania te wpłynęłyby w końcu na wzrost konsumpcji oraz popytu na produkty mleczne w UE. Jeśli chodzi o **horyzontalną politykę promocji UE**, aktualne wytyczne odnośnie mleka i produktów mlecznych są dostosowane do potrzeb sektora, można by jednak bardziej je uprościć, gdyż czasem trudno jest się do nich stosować. Programy Komisji Europejskiej obejmujące wiele krajów są trudne do wdrożenia w praktyce (częściowo ze względu na różnice kulturowe i strukturalne między państwami członkowskimi), co zwiększa obciążenia administracyjne. Należy uprościć wymagania związane z programami obejmującymi wiele krajów. Trzeba nadal prowadzić unijną politykę promocji na rynkach w krajach trzecich oraz ją wzmocnić (załącznik II rozporządzenia Komisji nr [501/2008](#)), aby promowane produkty reprezentowały interesy Unii i reklamowały wysokie normy obowiązujące w UE. Co więcej, trzeba zrobić wszystko aby wyniki dwustronnych negocjacji z Kanadą, Japonią, USA i Euromedem były korzystne, aby można było prowadzić promocję produktów UE na tych rynkach. Uzyskanie dostępu do atrakcyjnych rynków jest warunkiem wstępnym skutecznej polityki promocji UE.

2.2 Jak ograniczyć koszty produkcji?

Stabilność dochodów zależy również od zmian **kosztów produkcji**, które od wielu lat stopniowo wzrastają w sektorze mleczarskim. W wielu krajach są one wyższe od ceny uzyskiwanej za mleko. Zmiany cen środków produkcji wpływają na marże producentów mleka, aczkolwiek nie są one jedynym czynnikiem. Trzeba opracować aktualne statystyki dotyczące kosztów produkcji mleka, opierające się na wielu wskaźnikach, a nie tylko na kosztach pasz. Ponadto, należy przeanalizować metody ograniczenia kosztów produkcji i opracować możliwe zastosowania.

Trzeba także podjąć temat lepszej **waloryzacji produktów ubocznych** w sektorze mleczarskim (głównie obornika), tak aby sektor lepiej wpisał się w strategię biogospodarki promowaną przez Komisję Europejską.

3. Produkcja produktów mlecznych w całej Unii Europejskiej

Na niektórych obszarach produkcja mleka wiąże się z niezwykle wysokimi kosztami produkcji. Przyczynia się ona jednak do utrzymania równowagi społecznej i ekonomicznej, krajobrazu, środowiska naturalnego, przy równoczesnym zachowaniu wysokiej jakości produktów. **Produkcja mleka na obszarach górskich** stanowi popularny wybór ze względu na warunki klimatu, zмага się jednak z różnorodnymi wyzwaniami. Dlatego też należy zastanowić się jakie instrumenty pozwolą na rozwiązanie konkretnych problemów występujących na tych wrażliwych obszarach, aby można było rozprzestrzenić produkcję mleka w całej UE.

Produkcja mleka na obszarach górskich jest dość szczególna i wiąże się z:

- utrudnieniami strukturalnymi i gospodarczymi, wyższymi kosztami produkcji ze względu na niższą produktywność; w okresach suszy i mrozu koszty mogą jeszcze bardziej wzrosnąć; mniejsze gospodarstwa ponoszą wyższe koszty
- umiejscowieniem gospodarstw w oddaleniu od mleczarni
- intensywnością pracy (zwłaszcza ręcznej), która prowadzi do wysokiej proporcji możliwości-kosztów na kg mleka; cechy środowiska i ukształtowanie terenu nie zezwalają na mechanizację gospodarstw, co utrudnia produkcję i/ lub składowanie pasz (uprawy na stokach wymagają wyspecjalizowanego sprzętu, co wiąże się ze stosunkowo wysokimi kosztami)
- rosnącymi kosztami życia, wzrost produkcji jest często utrudniony ze względu na niełatwą topografię; trudno jest prowadzić działalność rolniczą na część etatu (przy utrzymaniu zatrudnienia poza gospodarstwem) gdyż produkcja mleka wymaga wysokich nakładów pracy, co stanowi wyzwanie dla całej rodziny pracującej w gospodarstwie
- wyznaczeniem następcy: zwłaszcza jeśli możliwości zarobku poza rolnictwem są wyższe, coraz mniej osób chce przejmować gospodarstwa (wymagające sporego nakładu pracy)

- zbiórką mleka: jeśli nie można zapewnić zbiórki mleka w przyszłości (koszt zbiórki i przetwórstwa mleka jest zbyt wysoki dla wielu mleczarni) lub jeśli jest ona zbyt skomplikowana (niekorzystne godziny zbiórki, transport do miejsca zbiórki) wielu producentów mleka może w przyszłości zarzucić produkcję

Możliwe instrumenty, które mogłyby pomóc w utrzymaniu produkcji mleka na obszarach wiejskich:

- utrzymanie wsparcia dla ONW
- lepsze ukierunkowanie płatności rolno-środowiskowych na producentów na obszarach wiejskich (wsparcie ze względu na koszty upraw na stokach, zachowanie i utrzymanie krajobrazów)
- wsparcie dla inwestycji (budynki/ park maszynowy), aby zachęcić do dalszego rozwoju sektora mleczarskiego w tych regionach, modernizacji, zmniejszenia intensywności nakładu pracy w gospodarstwach; pomoc ta nie powinna być ograniczona do gospodarstw mniejszych niż rozmiar ustalony przez państwa członkowskie
- instrumenty wspierające koszty zbiórki mleka na obszarach wiejskich/ obszarach o rozdrobnionej strukturze
- wsparcie dla specjalnych programów jakości, w celu stworzenia rynku zbytu dla tych produktów
- możliwość przyznania wsparcia powiązanego z produkcją na obszarach wiejskich

Regulacja podaży serów ChOP i ChOG została już uzgodniona w pakiecie mlecznym. Należy zastanowić się czy można by wprowadzić taki system zarządzania podażą dla mleka z obszarów górskich.