

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 4/2008

dotyczące wdrożenia systemu kwot mlecznych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r., wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2008/C 185/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
SKRÓTY		3
STRESZCZENIE	I–IX	4
WSTĘP	1–7	5
Wprowadzenie	1–4	5
Cel kontroli i podejście kontrolne	5–7	6
SPECYFICZNE STRUKTURY PRODUKCJI	8–14	6
Liczne mikrogospodarstwa po transformacji	8–9	6
Mimo że w wyniku rozszerzenia liczba producentów mleka w UE zwiększyła się trzykrotnie, wzrost produkcji nie osiągnął nawet 20 %	10–11	7
Większe jednostki produkcji, lecz struktury nadal niejednorodne	12–14	8
OKREŚLENIE KRAJOWYCH ILOŚCI REFERENCYJNYCH (KWOT KRAJOWYCH)	15–26	9
Komisja zastosowała jednolitą metodologię	15	9
Rzetelne dane statystyczne do celów ustalenia krajowych ilości referencyjnych dostaw ...	16–17	9
Dane dotyczące sprzedaży bezpośredniej trudne do oszacowania	18–19	10
Wartości sprzedaży bezpośredniej zadeklarowanej przez producentów są z reguły niższe od wszystkich szacunków statystycznych	20–22	10
Komisja uruchomiła specjalną rezerwę restrukturyzacyjną na podstawie informacji trudnych do zweryfikowania	23–26	11

	Punkty	Strona
PRZYDZIAŁ INDYWIDUALNYCH ILOŚCI REFERENCYJNYCH (KWOT INDYWIDUALNYCH)	27–34	12
Różne okresy referencyjne w zależności od państwa członkowskiego zgodnie z ich aktami przystąpienia	27	12
Początkowy przydział indywidualnych kwot dostaw	28–30	12
Początkowy przydział indywidualnych kwot sprzedaży bezpośredniej	31	13
Producenci komercyjni, którym przyznano kwoty, stanowią połowę producentów mleka	32–34	13
WDROŻENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA SYSTEMEM KWOT MLECZNYCH	35–52	15
Przyjęcie wspólnotowego dorobku prawnego	35–39	15
Systemy wdrożone przez państwa członkowskie w wyznaczonym terminie, lecz zróżnicowane pod względem jakości i wymagające ulepszenia	40–43	16
Uzupełnianie rezerwy krajowej: odmienne warianty stosowane w państwach członkowskich	44–46	16
Wykorzystanie rezerwy krajowej: zróżnicowane tryby postępowania	47	16
Masowe przeliczanie niewykorzystanych ilości referencyjnych sprzedaży bezpośredniej	48–49	17
Poziom zawartości tłuszczu w przypadku dostaw: ważny parametr, czasami zaniedbywany	50–52	18
KONTROLE	53–61	18
Programowanie kontroli przez państwa członkowskie: spóźnione i wadliwe planowanie	55–59	18
Przeprowadzanie kontroli: z opóźnieniami i słabo udokumentowane	60–61	19
BILANS PIERWSZYCH LAT KWOTOWYCH	62–71	19
Krajowe ilości referencyjne dostaw zostały zrealizowane, a krajowe ilości referencyjne sprzedaży bezpośredniej nie są w pełni wykorzystywane	62–66	19
Kontynuacja restrukturyzacji w nowych państwach członkowskich	67–69	21
Rozszerzenie wpłynęło na zwiększenie wymiany transgranicznej i nie spowodowało destabilizacji wspólnej organizacji rynku mleka	70–71	21
WNIOSKI I ZALECENIA	72–80	22
Czy Komisja w sposób efektywny przygotowała i nadzorowała rozszerzenie systemu kwot mlecznych na nowe państwa członkowskie?	73–74	22
Czy nowe państwa członkowskie stworzyły odpowiednie struktury, aby zarządzać systemem kwot mlecznych? Czy zarządzanie i kontrola systemu są zgodne z przepisami wspólnotowymi?	75–76	22
Czy system kwot mlecznych obejmuje całość mleka wprowadzanego do obrotu w nowych państwach członkowskich?	77	24
Jaki był ogólny wpływ wprowadzenia kwot na krajowe sektory mleka? W jaki sposób rozszerzenie UE wpłynęło na wspólną organizację rynku mleka?	78–80	24
Odpowiedzi Komisji		26

SKRÓTY

AIRBC (ŽŪIKVC)	The Agricultural Information and Rural Business Center (Litwa)
APA Słowacja	Agricultural Paying Agency, rolnicza agencja płatnicza na Słowacji
ARR	Agencja Rynku Rolnego (Agricultural Market Agency), polska rolnicza agencja płatnicza
ARSKTRP	Agency of the Republic of Slovenia for Agricultural Markets and Rural Development, rolnicza agencja płatnicza i rozwoju obszarów wiejskich w Słowenii
CVI	Ciltstarba valsts inspekcija (National Inspectorate of Pedigree Breeding), podmiot kontrolujący na Łotwie
CY	Cypr
CZ	Republika Czeska
EE	Estonia
GUS	Główny Urząd Statystyczny, krajowy urząd statystyczny w Polsce
HU	Węgry
KSH	Központi Statisztikai Hivatal (Hungarian Central Statistical Office), centralny urząd statystyczny na Węgrzech
LDC	Lauksaimniecības Datu Centrs (Agricultural Data Center), organ zarządzający kwotami na Łotwie
LV	Łotwa
LT	Litwa
MT	Malta
mln	milion
MVH	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (Agricultural and Rural Development Agency), rolnicza agencja płatnicza i rozwoju obszarów wiejskich na Węgrzech
NMA	Nacionalinė Mokėjimo Agentūra (National Paying Agency), rolnicza agencja płatnicza na Litwie
PECO	kraje Europy Środkowej i Wschodniej
PL	Polska
PRIA	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (Estonian Agricultural Registers and Information Board), organ płatniczy i zarządzający kwotami mlecznymi w Estonii
SI	Słowenia
SK	Słowacja
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond (State Agricultural Intervention Fund), rolnicza agencja płatnicza w Republice Czeskiej
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft

STRESZCZENIE

I. Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. dziesięć nowych państw członkowskich zobowiązało się do wdrożenia systemu kwot mlecznych. Zgodnie z tym systemem państwa członkowskie winne są przestrzegać przyznanых im pułapów produkcji, osobno w odniesieniu do dostaw mleka do mleczarni i osobno w odniesieniu do sprzedaży bezpośredniej na rzecz konsumentów; ich przekroczenie skutkuje sankcjami finansowymi.

II. Trybunał przeprowadził kontrolę wdrożenia systemu kwot mlecznych w nowych państwach członkowskich, realizując w ośmiu z nich kontrole na miejscu oraz przeprowadzając pogłębioną analizę informacji udostępnionych przez Komisję.

III. W nowych państwach członkowskich sektor mleka przeszedł już gruntowne zmiany, których kierunki były wszędzie jednakowe: zmniejszenie pogłowia, zwiększenie rozmiarów gospodarstw, stały wzrost wydajności oraz wyższy współczynnik dostaw. Jednakże rozwojowi gospodarstwu, który nastąpił po transformacji, nie towarzyszyło zmniejszenie znacznego sektora gospodarstw nietowarowych lub niskotowarowych, przyczyniającego się do łagodzenia skutków bezrobocia strukturalnego.

IV. W tym szczególnym kontekście, o ile przyznane nowym państwom członkowskim kwoty dostaw zostały oszacowane na poziomie zbliżonym do rzeczywistych potrzeb, kwoty sprzedaży bezpośredniej, ustalone na podstawie mało precyzyjnych danych statystycznych, zostały znacznie zawyżone.

V. Na etapie przyznawania producentom kwot indywidualnych w dwóch państwach członkowskich zaobserwowano zawyżanie kwot dostaw. Po zakończeniu dwóch pierwszych lat kwotowych należy stwierdzić, że około połowa gospodarstw mlecznych nie została włączona do systemu kwot mlecznych. To wyłączenie nie jest oznaką niemożności wdrożenia systemu, lecz odzwierciedla przede wszystkim znaczenie sektora gospodarstw niskotowarowych.

VI. W fazie przedakcesyjnej Komisja odgrywała zasadniczą rolę w negocjacjach dotyczących ustalania kwot krajowych. Trybunał odnotował pewne uchybienia w odniesieniu do działań Komisji w latach 2004–2006.

VII. Wdrożenie kwot mlecznych stanowiło dla nowych państw członkowskich duże wyzwanie pod względem logistycznym. Ogółem państwa członkowskie poczyniły znaczne starania, aby systemy administracyjne i kontroli były operacyjne w odpowiednim czasie. W czasie kontroli systemy te były jednak nadal zróżnicowane pod względem jakości, co skłoniło Trybunał do sformułowania uwag dotyczących zarządzania wspólnotowym dorobkiem prawnym i rezerwą krajową, trybu przeliczania kwot, planowania i realizacji kontroli.

VIII. Można uznać, iż większość zaobserwowanych niedociągnięć jest nieodłącznie związana z fazą wprowadzania systemu. Na Komisji i państwach członkowskich nadal spoczywa obowiązek gwarantowania, że stosowane są odpowiednie środki naprawcze. Ponadto w celu monitorowania właściwego zarządzania systemem oraz formułowania propozycji dotyczących jego przyszłego funkcjonowania niezwykle ważne jest, aby Komisja dysponowała rzetelnymi i zharmonizowanymi informacjami, które pozwoliłyby jej ocenić rzeczywistą skalę procesu restrukturyzacji oraz potwierdzić dane na temat sprzedaży bezpośredniej.

IX. Po zakończeniu dwóch pierwszych lat kwotowych w nowych państwach członkowskich trwa restrukturyzacja sektora mleka. Udział dostaw w produkcji całkowitej mleka nadal rośnie. Kwoty krajowe dostaw zostały prawie wyczerpane, a nawet przekroczone w przypadku Republiki Czeskiej, Cypru i Polski. Niepełne wykorzystanie kwot sprzedaży bezpośredniej zostało złagodzone w związku z przeliczaniem na masową skalę kwot sprzedaży bezpośredniej na kwoty dostaw. Pojawiła się tendencja do koncentracji jednostek produkcji związana ze wzrostem ceny mleka. Rozszerzenie umożliwiło zwiększenie wymiany handlowej, nie powodując destabilizacji rynku europejskiego ani wahań budżetowych.

WSTĘP

Wprowadzenie

1. System kwot mlecznych stosowany jest w Unii Europejskiej od roku mleczarskiego 1984–1985 i jeśli obecne przepisy nie ulegną zmianie, zostanie on utrzymany przynajmniej do roku kwotowego 2014–2015 ⁽¹⁾. Jego zasadniczym celem jest „zmniejszenie zachwiania równowagi między podażą i popytem na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz powstałych w jego wyniku nadwyżek strukturalnych, a tym samym osiągnięcie lepszej równowagi rynku” ⁽²⁾.

2. Dnia 1 maja 2004 r. Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja przystąpiły do Unii Europejskiej. Wcześniej Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w grudniu 2002 r. ustaliła krajowe ilości referencyjne produkcji mlecznej dziesięciu krajów ubiegających się o członkostwo. Tak więc system kwot mlecznych wszedł w pełni

w życie w nowych państwach członkowskich z dniem rozszerzenia UE, z wyjątkiem Polski i Słowenii, które korzystały z przyznanego im na ich własną prośbę dodatkowego czasu na całkowite wdrożenie systemu ⁽³⁾.

3. Wśród warunków przystąpienia nowych państw do UE przewidziano także ustanowienie dla każdego państwa członkowskiego, z wyjątkiem Cypru i Malty, specjalnej rezerwy restrykcyjnej sektora mleka ⁽⁴⁾. Rezerwa ta mogła zostać uwolniona z dniem 1 kwietnia 2006 r. w celu wspomaganie restrykcyjnej krajowego sektora mlecznego, w szczególności przejścia od produkcji na potrzeby konsumpcji własnej gospodarstw do produkcji rynkowej ⁽⁵⁾.

4. Po rozszerzeniu w dniu 1 maja 2004 r. krajowe kwoty referencyjne wyniosły ogółem 137,3 mln ton dla 25 państw członkowskich. Na dziesięć nowych państw członkowskich przypadało w sumie 18,3 mln ton, czyli 13,3 % wartości całkowitej dla Wspólnoty (tabela 1).

Tabela 1

Początkowe kwoty mleczne nowych państw członkowskich (1 maja 2004 r.)

(w tonach)

Państwa członkowskie	Dostawy	Sprzedaż bezpośrednia	Razem	Specjalna rezerwa
Republika Czeska	2 613 239	68 904	2 682 143	55 788
Estonia	537 188	87 365	624 483	21 885
Cypr	141 337	3 863	145 200	0
Łotwa	468 943	226 452	695 395	33 253
Litwa	1 256 440	390 499	1 646 939	57 900
Węgry	1 782 650	164 630	1 947 280	42 780
Malta	48 698	0	48 698	0
Polska	8 500 000	464 017	8 964 017	416 126
Słowenia	467 063	93 361	560 424	16 214
Słowacja	990 810	22 506	1 013 316	27 472
UE-10	16 806 368	1 521 597	18 327 895	671 418
UE-15	117 771 708	1 241 943	119 013 651	
UE-25	134 578 076	2 763 450	137 341 616	

Źródła:

UE-10: załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

UE-15: załącznik do rozporządzenia Rady (WE) nr 3950/92, zmieniony rozporządzeniem Komisji (WE) nr 739/2004.

(1) Rok mleczarski lub rok kwotowy to okres 12 miesięcy rozpoczynający się dnia 1 kwietnia i kończący dnia 31 marca.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, motyw trzeci (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 123).

(3) W przypadku tych dwóch państw członkowskich krajowe ilości referencyjne stosowano od dnia 1 maja 2004 r., lecz wymóg ustanowienia indywidualnych ilości referencyjnych obowiązywał dopiero od dnia 1 kwietnia 2005 r.

(4) Załącznik Ig do rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

(5) Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

Ramka 1 — System kwot mlecznych

Każdemu państwu członkowskiemu przyznawana jest „krajowa kwota referencyjna”, czyli krajowa kwota produkcyjna, która dzieli się na: krajową kwotę dostaw mleka dostarczane go podmiotom skupującym (w większości mleczarniom) oraz krajową kwotę sprzedaży bezpośredniej mleka sprzedawanego lub dostarczanego konsumentom bezpośrednio przez producentów, a także innych produktów mlecznych sprzedawanych lub dostarczanych przez producentów. Producenci otrzymują indywidualne ilości referencyjne dostaw i/lub sprzedaży bezpośredniej, mieszczące się w ramach limitów krajowych.

W przypadku przekroczenia którejś kwoty krajowej dane państwo członkowskie jest zobowiązane uiścić na rzecz Wspólnoty „dodatkową” opłatę wyrównawczą, ustaloną na poziomie uznanym za odstrasający (33,27 euro za 100 kg mleka w odniesieniu do okresu 2004–2005) oraz określoną osobno dla dostaw i sprzedaży bezpośredniej. Każdego roku do dnia 1 września państwa członkowskie przekazują Komisji dane niezbędne do obliczenia wysokości opłaty wyrównawczej. Państwo członkowskie winne uiścić opłatę wyrównawczą zobowiązane jest, po rozdzieleniu ilości niewykorzystanych, rozłożyć ją pomiędzy producentów, którzy przyczynili się do przekroczenia krajowej ilości referencyjnej.

System kwot mlecznych narzuca państwom członkowskim ogólne ramy i wytyczne, których należy przestrzegać przy obliczaniu opłaty wyrównawczej. Państwa członkowskie mają jednakże swobodę działania, w szczególności przy ustalaniu sposobu rozdziału kwot między producentami, zarządzania krajowymi ilościami referencyjnymi w zależności od ich własnych celów gospodarczych i społecznych, dotyczących na przykład modelu gospodarstwa, jaki uznają za wskazany, czy też rozmieszczenia terytorialnego gospodarstw. Nie jest możliwe kompensowanie kwot państw członkowskich, w których doszło do przekroczenia pułapów produkcji, z kwotami państw, które odnotowują produkcję deficytową.

Cel kontroli i podejście kontrolne

5. Celem kontroli było sprawdzenie wdrożenia i funkcjonowania systemu kwot mlecznych w nowych państwach członkowskich podczas pierwszego roku kwotowego (od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 31 marca 2005 r.)⁽⁶⁾. Najważniejsze pytania kontrolne były następujące:

- Czy Komisja w sposób właściwy negocjowała przyznanie nowym państwom członkowskim krajowych kwot referencyjnych? W jaki sposób Komisja wspomagała i nadzorowała rozszerzenie systemu na nowe państwa członkowskie?
- Czy państwa członkowskie stworzyły odpowiednie struktury, aby zarządzać systemem kwot mlecznych? Czy zarządzanie działalnością producentów i podmiotów skupujących oraz ich kontrola są zgodne z rozporządzeniami wspólnotowymi? Czy system kwot mlecznych obejmuje całość

mleka wprowadzanego do obrotu w nowych państwach członkowskich? W jaki sposób wprowadzenie kwot wpłynęło na krajowe sektory mleka? Jaki wpływ miało rozszerzenie na wspólną organizację rynku mleka?

6. Odpowiadając na te pytania, Trybunał odniósł się do każdego z etapów wdrażania systemu. Ustalenia dotyczą kolejno:
- specyficznych struktur produkcji w nowych państwach członkowskich, które miały bezpośredni wpływ na wdrożenie systemu kwot mlecznych (pkt 8–14),
 - ustanowienia kwot indywidualnych (pkt 15–26),
 - przyznawania kwot indywidualnych (pkt 27–34),
 - wdrożenia systemu zarządzania systemem kwot mlecznych (pkt 35–52),
 - organizacji i realizacji kontroli (pkt 53–61),
 - bilansu pierwszych lat kwotowych (pkt 62–71).

7. Trybunał przeprowadził kontrole w ośmiu państwach członkowskich w 2005 r. (Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Słowacja) oraz w 2006 r. (Polska, Słowenia). Tak więc państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole na miejscu, to kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły transformację postkomunistyczną polegającą na przejściu na system gospodarki rynkowej i którym przyznano ogółem 99 % całkowitej ilości referencyjnej przewidzianej dla dziesięciu nowych państw członkowskich.

SPECYFICZNE STRUKTURY PRODUKCJI

Liczne mikrogospodarstwa po transformacji

8. Po upadku reżimów komunistycznych w ubiegających się o członkostwo w Unii krajach Europy Środkowo-Wschodniej gospodarka rolna poddana została w latach dziewięćdziesiątych głębokiej restrukturyzacji. W chwili rozszerzenia Unii, pomimo restrukturyzacji, nadal utrzymywały się znaczne różnice w wydajności między krajami kandydującymi, a państwami UE-15. Upośledzenie sektora rolniczego, które należy przezwyciężyć, o różnym stopniu natężenia w zależności od państwa, wynikało zasadniczo z niedoinwestowania, niskiej wydajności czynników produkcji oraz opóźnienia w rozwoju sektora rolno-spożywczego⁽⁷⁾.

9. Konsekwencją względnego braku skuteczności sektora rolnego połączonego z wysokim poziomem bezrobocia strukturalnego było utrzymanie lub powstanie bardzo dużej liczby małych gospodarstw indywidualnych nietowarowych lub niskotowarowych.

⁽⁷⁾ Zob. w szczególności opracowanie sporządzone na zamówienie Komisji przez A. Pouliquen pt. „Konkurencyjność i dochody gospodarstw rolnych sektora rolno-spożywczego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”, INRA, październik 2001.

⁽⁶⁾ Od dnia 1 kwietnia 2005 r. do dnia 31 marca 2006 r. w przypadku Polski i Słowenii.

Ramka 2 — Gospodarstwa rolne niskotowarowe

Nie istnieje standardowa definicja. Zasadniczo za gospodarstwa niskotowarowe uznaje się gospodarstwa, których produkcja jest przeznaczona przede wszystkim na własne potrzeby konsumpcyjne, lecz jej część jest także wprowadzana do obrotu. Definicja ta stosowana jest w przepisach wspólnotowych, które przewidują środki przejściowe wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w nowych państwach członkowskich ⁽⁸⁾.

W przypadku rolnictwa niskotowarowego rolnik uzyskuje dochody pieniężne ze swojej produkcji rolnej, lecz największą część jego dochodów pieniężnych stanowią świadczenia społeczne, takie jak: renty i emerytury lub płace i przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Dochody w naturze przyjmują formę konsumpcji własnej produktów spożywczych oraz samozaopatrzenia w środki bieżące i stałe ⁽⁹⁾.

Celem restrukturyzacji produkcji mleka i przetworów mlecznych w rozumieniu Unii Europejskiej jest powstanie jednostek zdolnych do funkcjonowania w warunkach komercyjnych. Jednakże badania wskazują, że w niektórych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej tradycyjne gospodarstwa skupiające się na rolnictwie niskotowarowym przyczyniają się w znacznym stopniu do złagodzenia skutków bezrobocia strukturalnego i z tego powodu ich istnienie może utrzymać się na dłuższą metę.

Mimo że w wyniku rozszerzenia liczba producentów mleka w UE zwiększyła się trzykrotnie, wzrost produkcji nie osiągnął nawet 20 %

10. Przystąpienie do UE dziesięciu nowych państw członkowskich, ze względu na liczbę małych gospodarstw, oznaczało, że do 500 000 producentów mleka już działających w UE-15 dołączyło niewiele ponad milion kolejnych producentów.

11. Jednakże milion nowych producentów wspólnotowych wyprodukowało w 2004 r. zaledwie 21,7 mln ton mleka, podczas gdy producenci UE-15 wyprodukowali 121,3 mln ton mleka (tabela 2). Dane te wyraźnie obrazują występującą w momencie rozszerzenia różnicę między średnią wydajnością „starych” i „nowych” producentów mleka. Należy także zauważyć, że w 2004 r. 84 % całkowitej produkcji mleka dziesięciu nowych państw członkowskich pochodziło z czterech państw: Polski (54 %), Republiki Czeskiej (12 %), Litwy (9 %) i Węgier (9 %).

Tabela 2

Produkcja mleka w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (1991–2005)

(w tys. ton)

	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	UE-10	UE-15	UE-25
1991	4 248	1 093	1 771	2 916	2 620	14 022	643	1 573	29 014	122 797	151 811
2000	2 708	630	823	1 725	2 080	11 900	649	1 099	21 807	121 197	143 005
2001	2 702	687	848	1 730	2 080	12 030	653	1 114	22 032	121 398	143 430
2002	2 801	612	814	1 771	2 068	11 776	728	1 163	21 921	122 188	144 108
2003	2 717	647	786	1 796	1 977	11 892	755	1 109	21 869	122 625	144 494
2004	2 673	640	786	1 850	1 939	11 810	815	1 047	21 745	121 307	143 052
2005	2 770	670	800	1 900	1 839	11 905	810	1 068	21 950	121 515	143 464

Źródło: ZMP-Marktbilanz Milch 2006.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1). W ramach swojego planu rozwoju obszarów wiejskich każde nowe państwo członkowskie zobowiązane jest przedstawić swoją definicję rolnictwa niskotowarowego, uwzględniając różne kryteria: wielkość minimalną i/lub maksymalną gospodarstwa, część produkcji wprowadzanej do obrotu i/lub poziom dochodu gospodarstw uprawnionych.

⁽⁹⁾ Według A. Pouliquen, op. cit., s. 41–45.

Większe jednostki produkcji, lecz struktury nadal niejednorodne

12. Niezależnie od specyficznych cech każdego z nowych państw członkowskich podstawowe tendencje rozwojowe sektora mleka w latach 2000–2005 były następujące: spadek liczby krów mlecznych rekompensowany wzrostem mleczności oraz wzrost średniej wielkości gospodarstw połączony z ciągłym zmniejszaniem się ich liczby (wykres 1).

13. Można podzielić państwa Europy Środkowo-Wschodniej na dwie dosyć odmienne kategorie:

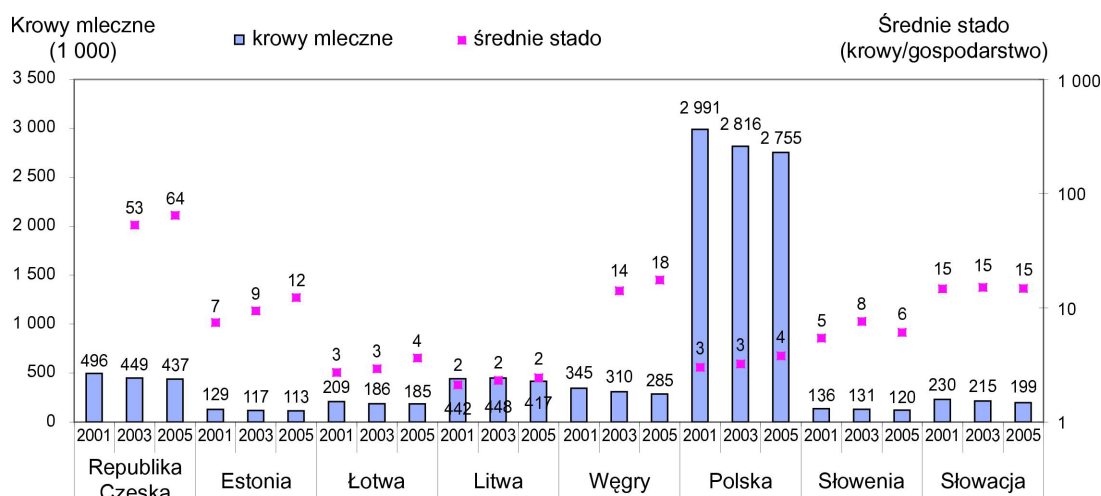
— W Republice Czeskiej, Estonii, na Węgrzech i Słowacji duże gospodarstwa (50 krów i więcej), na ogół powstałe z dawnych gospodarstw kolektywnych, zapewniają znaczną część produkcji mlecznej. W tych państwach członkowskich średnie pogłowia mleczne gospodarstw porównywalne jest ze

średnim pogłowiem w niektórych regionach UE-15, w Republice Czeskiej jest ono nawet znacznie większe niż średnia UE-15. Część produkcji, jaka dostarczana jest mleczarniom, uznawana jest za globalny wskaźnik poziomu industrializacji sektora mlecznego, jako że dostarczane mleko podlega ścisłym normom sanitarnym⁽¹⁰⁾. Kraje, w których duże i średnie gospodarstwa zajmują znaczące miejsce, to te, w których współczynnik dostaw jest bardzo zbliżony (Republika Czeska, Węgry, Słowacja) lub w znacznym stopniu zbliżony (Estonia) do średniej UE-15. Te państwa członkowskie charakteryzują się także najwyższymi średnimi kwotami dostaw oraz najwyższą wydajnością.

— Natomiast w Polsce, gdzie rolnictwo było jedynie w niewielkim stopniu skolektywizowane, jak również na Łotwie i Litwie, gdzie rozwiązano wielkie gospodarstwa państwowe, średnie pogłowia nie przekracza czterech krów. Słowenia pod tym względem plasuje się pomiędzy tymi dwiema grupami.

Wykres 1

Pogłowia mleczne i średnie stado w ośmiu nowych państwach członkowskich (2001–2005)



Źródła:

Krowy mleczne: ZMP-Marktbilanz Milch 2006 na podstawie ZMP, Eurostat i krajowe dane statystyczne.

Liczba krów mlecznych na gospodarstwo: krajowe dane statystyczne, AIRBC, słoweńska agencja płatnicza (2001) i Eurostat (2003–2005).

14. Jednakże pomimo tych różnic w strukturach produkcyjnych nowych państw członkowskich jednostki małe i bardzo małe, odpowiadające często gospodarstwom nietowarowym lub niskotowarowym, nadal stanowią większość wśród wszystkich producentów mleka. Tylko te gospodarstwa, które swoją produkcję wprowadziły do obrotu w formie dostaw lub sprzedaży bezpośredniej, miały obowiązek włączyć się do systemu kwot mlecznych. Dużym wyzwaniem dla każdego z nowych państw

członkowskich było wskazanie tych producentów oraz skłonienie ich do przystąpienia do systemu.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa Rady 92/46/EWG z dnia 16 czerwca 1992 r. ustanawiająca przepisy zdrowotne dla produkcji i wprowadzania do obrotu surowego mleka, mleka poddanego obróbce termicznej i produktów na bazie mleka (Dz.U. L 268 z 14.9.1992, s. 1).

OKREŚLENIE KRAJOWYCH ILOŚCI REFERENCYJNYCH (KWOT KRAJOWYCH)

Komisja zastosowała jednolitą metodologię

15. Ustalanie krajowych ilości referencyjnych było przedmiotem zagorzałych negocjacji. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej ubiegające się o członkostwo w UE, z wyjątkiem Słowenii, podkreślały, że ich produkcja mleka znacznie zmalała podczas fazy transformacji w kierunku gospodarki rynkowej. Jednakże dane statystyczne odnoszące się do produkcji w okresie poprzedzającym transformację wydawały się mało wiarygodne. Co więcej, uwzględnienie ich byłoby niezgodne z ogólną zasadą, wedle której kwoty muszą być ustalane na podstawie danych dotyczących najmniej odległych w czasie okresów produkcji, dla których dane są dostępne. Poza wyjątkowymi przypadkami ⁽¹⁾, w celu ustalenia krajowych ilości referencyjnych w grudniu 2002 r. przyjęto za punkt wyjścia do negocjacji średnią produkcję mleka w latach 1997–1999.

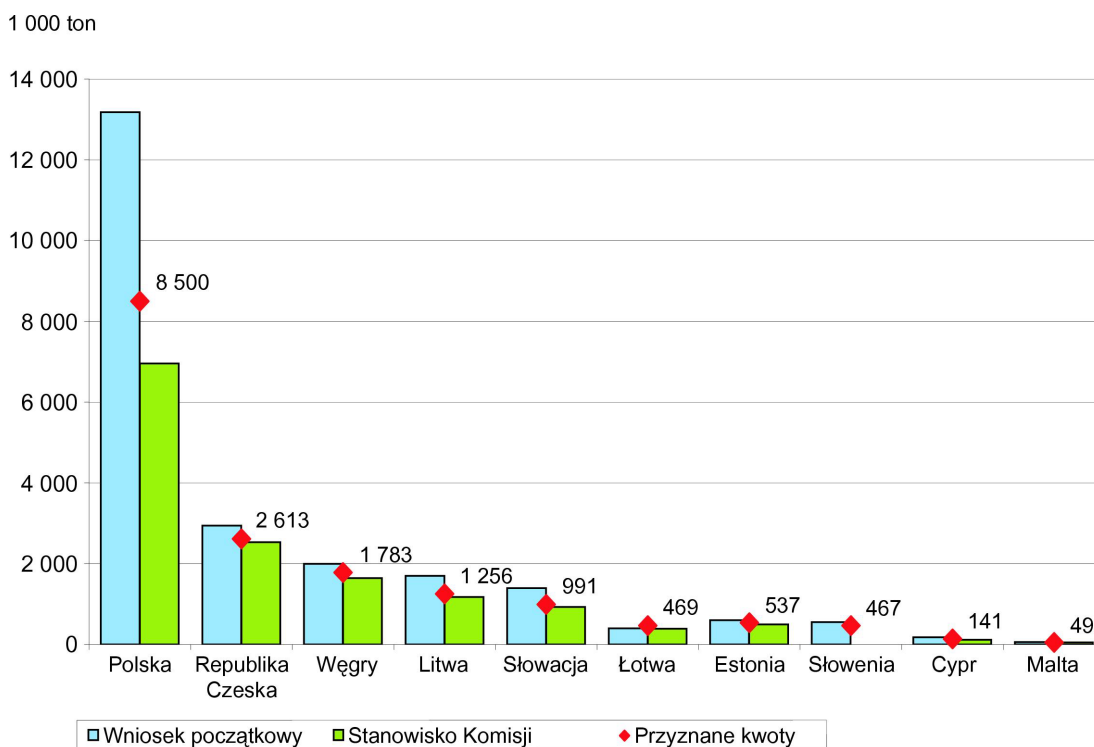
Rzetelne dane statystyczne do celów ustalenia krajowych ilości referencyjnych dostaw

16. Kraje ubiegające się o członkostwo były w stanie dostarczyć dane statystyczne dotyczące ich całkowitej produkcji krajowej oszacowanej na podstawie pogłowia i mleczności, jak również dokładne dane na temat zaksięgowanych w okresie referencyjnym dostaw do mleczarni. W fazie przygotowań do rozszerzenia Komisja (DG ds. Rozszerzenia) koordynowała przeprowadzenie ocen partnerskich w zakresie postępów we wdrażaniu systemu kwot mlecznych. W efekcie wiarygodność danych statystycznych dotyczących dostaw mleka dla podmiotów skupujących w krajach ubiegających się o członkostwo nie została zakwestionowana.

17. Zasadniczo negocjacje doprowadziły do ustalenia krajowych ilości referencyjnych dostaw zbliżonych do tych sprzed akcesji. Żadna z początkowych kwot dostaw przyznanych nowym państwom członkowskim nie była niższa od ilości dostaw, które miały miejsce w ciągu każdego z pięciu lat w okresie poprzedzającym przystąpienie. Jedynie Polska i Litwa otrzymały kwoty dostaw znacznie niższe od kwot, o które kraje te pierwotnie występowały, tj. odpowiednio 65 % i 75 % żądanych ilości (wykres 2).

Wykres 2

Dostawy — krajowe ilości referencyjne 10 nowych państw członkowskich



Liczby odpowiadają przyznanym kwotom mlecznym.
Źródło: Komisja.

⁽¹⁾ W przypadku państw bałtyckich nie brano pod uwagę danych dotyczących roku 1999 z powodów perturbacji w wyniku kryzysu ekonomicznego w Rosji.

Dane dotyczące sprzedaży bezpośredniej trudne do oszacowania

18. W odniesieniu do lat sprzed 2000 r. sprzedaż bezpośrednia oraz spożycie własne rolników w krajach ubiegających się o członkostwo nie były uwzględniane w szczegółowych danych statystycznych. Komisja nie wzięła pod uwagę danych dotyczących sprzedaży bezpośredniej, dostarczonych przez kraje kandydujące ze względu na ich niekompletność (Łotwa, Litwa, Słowenia, Słowacja) lub za mały stopień dokładności (Węgry,

Polska). W odniesieniu do tych krajów wielkość statystyczną sprzedaży bezpośredniej ustalono, odejmując od wielkości produkcji całkowitej ilości dostaw oraz szacunkowe ilości konsumpcji własnej. Jedynie wnioski początkowe złożone przez Republikę Czeską i Estonię zostały przez Komisję wzięte pod uwagę jako podstawa w dyskusji.

19. Jak wynika z tabeli 3, kraje Europy Środkowo-Wschodniej ubiegające się o członkostwo, z wyjątkiem Polski, dostarczyły na poparcie swoich wniosków początkowych wartości sprzedaży bezpośredniej znacznie przekraczające dane szacunkowe Komisji.

Tabela 3

Zmiany danych dotyczących sprzedaży bezpośredniej mleka i przetworów mlecznych

(w tonach)

	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	Razem
Kwoty określone we wnioskach początkowych (1)	155 000	90 000	300 000	550 000	200 000	564 000	139 000	61 800	2 059 800
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Stanowisko Komisji (2)	26 686	77 833	84 307	284 667	156 333	1 918 867	92 875	14 000	2 655 568
	17	86	28	52	78	340	67	23	129
Przyjęte kwoty (3)	68 904	87 365	226 452	390 499	164 630	464 017	93 361	22 506	1 517 734
	44	97	75	71	82	82	67	36	74
Wykorzystanie kwot w latach 2004/2005 (4)	2 776	9 585	11 380	76 301	25 978	308 934	20 278	6 803	462 906
	2	11	4	14	13	55	15	11	22
Wykorzystanie kwot w latach 2005/2006 (5)	2 600	8 565	10 748	55 985	19 313	195 038	20 085	3 657	315 991
	2	10	4	10	10	35	14	6	15

Źródła:

- (1) i (2) Komisja, dokument SEC(2002) 95 wersja ostateczna z 30.1.2002 oraz dokumenty CONF-H 21/02, CONF-PL 45/02 i CONF-SI 21/02 z 20.6.2002.
- (3) Załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.
- (4) Odpowiedzi państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 (dane za 11 miesięcy przeliczone na 12 miesięcy, z wyjątkiem Estonii) oraz agencje płatnicze dla PL (ARR) i SI (ARSKTRP).
- (5) Odpowiedzi państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

Wartości sprzedaży bezpośredniej zadeklarowanej przez producentów są z reguły niższe od wszystkich szacunków statystycznych

20. Według danych zamieszczonych w tabeli 3 zadeklarowana sprzedaż bezpośrednia w okresie dwóch pierwszych lat kwotowych 2004–2005 oraz 2005–2006 stanowiła jedynie niewielki procent przyznanych kwot. W odniesieniu do ośmiu krajów Europy Środkowo-Wschodniej istnieje rozbieżność przekraczająca 1 mln ton między ilościami zarejestrowanymi jako sprzedaż bezpośrednia a przyznanymi wartościami referencyjnymi. Zjawisko to przynajmniej częściowo tłumaczy fakt, że wobec braku danych statystycznych metoda zastosowana do celów oszacowania wielkości sprzedaży bezpośredniej doprowadziła do uzyskania wyników bardzo odbiegających od rzeczywistości, co spowodowało, że zapotrzebowanie przyszłych państw członkowskich na kwoty sprzedaży bezpośredniej zostało w znacznym stopniu

przeszacowane. Przeszacowanie to było korzystne dla producentów komercyjnych realizujących jedynie dostawy, ale uprawnionych do występowania o kwoty sprzedaży bezpośredniej, które następnie zamieniali na kwoty dostaw.

21. Z porównania ostatnich danych statystycznych dotyczących sprzedaży bezpośredniej z ilościami deklarowanymi w odniesieniu do dwóch pierwszych lat kwotowych (tabela 4) wynika, że organy zarządzające kwotami nie wiedzą o dużej części zrealizowanej sprzedaży bezpośredniej, która nie jest w związku z tym uwzględniana przy obliczaniu krajowych ilości referencyjnych. Niezadeklarowana sprzedaż bezpośrednia stanowiła ponad 80 % sprzedaży bezpośredniej zrealizowanej w Estonii i na Węgrzech, między 60 a 70 % — w Słowenii, między 60 i 65 % — w Polsce oraz niewiele poniżej 40 % — na Litwie. Podczas przeprowadzanej przez Trybunał kontroli władze estońskie, litewskie, węgierskie i słoweńskie przyznały, że sprzedaż bezpośrednia nie była deklarowana w całości.

Tabela 4

Sprzedaż bezpośrednia na podstawie danych statystycznych oraz ilości deklarowanych

(w tys. ton)

Sprzedaż bezpośrednia	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Dane statystyczne za rok kalendarzowy								
1997	b.d.	74	467	b.d.	146	1 663	b.d.	59
1998	b.d.	75	345	b.d.	150	1 953	b.d.	62
1999	b.d.	85	294	b.d.	148	2 141	b.d.	65
2000	22	97	309	b.d.	147	1 700	91	b.d.
2001	21	120	330	192	85	1 239	84	b.d.
2002	13	63	b.d.	142	77	1 141	119	31
2003	4	53	b.d.	124	168	1 318	78	32
2004	2	67	b.d.	76	116	869	65	13
2005	4	66	b.d.	91	159	484	58	7
Ilości zgłoszone za rok kwotowy								
2004/2005	3	10	11	76	26	309	20	7
2005/2006	3	9	11	56	19	195	21	4

Źródła (lata kalendarzowe):

CZ: Sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej.

EE: Ministerstwo Rolnictwa (1997) i sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej (1998–2005). Dane z 9 miesięcy za rok 2005 ekstrapolowane na 12 miesięcy.

LV: „Dodatkowe informacje w odniesieniu do stanowiska na piśmie Republiki Łotwy (CONF-LV 26/02)”.

LT: Ministerstwo Rolnictwa (2001–2004) i sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej (2005).

HU: Węgierski Główny Urząd Statystyczny (KSH).

PL: Główny Urząd Statystyczny (1997–1999) i sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej (2000–2005).

SI: Sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej.

SK: Agencja płatnicza APA (1997–1999) i sprawozdanie przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej (2002–2005).

Źródła (lata kwotowe):

Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 oraz dane dostarczone przez agencje płatnicze (PL i SL). W przypadku roku kwotowego 2004–2005 (11 miesięcy) ekstrapolacja na 12 miesięcy (CZ, LV, LT, HU i SK).

22. System kwot zakłada, że właściwe organy państw członkowskich sprawdzają, czy posiadacze kwot deklarują w całości swoją sprzedaż bezpośrednią. Powinny one więc dysponować niezbędnymi informacjami w celu ustalenia, choćby w przybliżeniu, że mleko produkowane przez rolników nieposiadających kwot nie jest wprowadzane do obrotu, co oznaczałoby, że jest ono w całości spożywane w ramach konsumpcji własnej.

Komisja uruchomiła specjalną rezerwę restrukturyzacyjną na podstawie informacji trudnych do zweryfikowania

23. Nowe państwa członkowskie Europy Środkowo-Wschodniej zobowiązane były do przekazania Komisji, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r., sprawozdań przedstawiających szczegółowo rezultaty i kierunki procesu restrukturyzacji sektora mleka⁽¹²⁾. Specjalna rezerwa restrukturyzacyjna może zostać

(12) Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

wykorzystana, poczynając od dnia 1 kwietnia 2006 r., o ile konsumpcja własna mleka i produktów mlecznych gospodarstw w każdym z tych państw spadła od roku 1998 w przypadku Estonii i Łotwy oraz od roku 2000 w przypadku Republiki Czeskiej, Litwy, Węgier, Polski, Słowenii i Słowacji.

24. Na podstawie przywołanych wyżej sprawozdań Komisja uruchomiła całą specjalną rezerwę restrukturyzacyjną dla zainteresowanych państw członkowskich, tj. w sumie 671 418 ton, co pozwoliło na wzrost o 3,7 % krajowych ilości referencyjnych przyznanych początkowo państwom członkowskim⁽¹³⁾.

(13) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 927/2006 z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie udostępnienia specjalnej rezerwy restrukturyzacyjnej ustanowionej w art. 1 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 (Dz.U. L 170 z 23.6.2006, s. 12).

25. Choć dane liczbowe na temat sprzedaży bezpośredniej i konsumpcji własnej są mało wiarygodne, z powodu trudności napotkanych przy rozdzielaniu niedostarczonych ilości mleka pomiędzy te dwie kategorie statystyczne, Komisja zastosowała jako główne kryterium oceny rozwój konsumpcji własnej zgodnie z danymi zgłoszonymi przez państwa członkowskie i nie podważyła żadnych danych przedstawionych przez organy krajowe, nawet po przeprowadzeniu kontroli krzyżowej w odniesieniu do odpowiedzi udzielonych w rocznych kwestionariuszach dotyczących wdrożenia kwot mlecznych. Wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, z wyjątkiem Litwy, zgłosiły na swoim terytorium spadek konsumpcji własnej gospodarstw w odniesieniu do mleka i przetworów mlecznych.

26. Jednakże można wątpić w wiarygodność informacji przekazywanych Komisji. W przypadku Republiki Czeskiej

istotny spadek konsumpcji własnej w latach 2000–2004 można wytłumaczyć przede wszystkim spadkiem produkcji mleka; produkcja przeznaczona do obrotu rynkowego wzrosła zaledwie o 0,8 %. Władze łotewskie i słowackie przekazały dane statystyczne dotyczące konsumpcji własnej, które w sposób istotny różnią się od danych odnoszących się do tych samych okresów, z których korzystano w ramach negocjacji akcesyjnych. Specjalna rezerwa restrukturyzacyjna przewidziana dla Litwy została całkowicie udostępniona, choć dane statystyczne dostarczone przez organy krajowe nie wykazywały żadnego znacznego spadku konsumpcji własnej. W odniesieniu do Estonii, Węgier, Polski i Słowenii z zestawienia danych statystycznych (tabela 5) wynika, że konsumpcja własna została niedoszacowana w sprawozdaniach przekazanych przez te państwa i/lub że sprzedaż bezpośrednią zadeklarowano poniżej rzeczywistej wartości.

Tabela 5

Porównanie ilości mleka spożytego w ramach konsumpcji własnej i ilości niewprowadzonych do obrotu

(w tys. ton)

Państwo członkowskie	Podejście (1) Konsumpcja własna na podstawie sprawozdań państw członkowskich								Podejście (2) Szacunkowa konsumpcja własna (produkcja niezadeklarowana)	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2004/2005	2005/2006
CZ			<u>199</u>	174	197	114	70	70	63	72
EE	<u>108</u>	122	111	122	43	66	63	37	123	93
LV	<u>381</u>	349	357	343	350	302	268	251	271	232
LT	b.d.	b.d.	<u>b.d.</u>	554	663	629	632	614	563	615
HU	68	63	<u>53</u>	65	28	26	22	20	284	344
PL			<u>3 408</u>	3 409	3 296	3 039	2 802	2 625	3 167	2 814
SI			<u>99</u>	96	119	85	82	79	131	120
SK	234	176	<u>169</u>	167	163	134	128	102	123	87

Źródła:

Podejście (1): sprawozdania przedstawione Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej. Rok referencyjny został podkreślony.
Podejście (2): różnica między produkcją w roku kalendarzowym (według sprawozdań przedstawionych Komisji w celu uwolnienia rezerwy restrukturyzacyjnej) a ilościami zadeklarowanymi w agencjach płatniczych (odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004).

PRYZDZIAŁ INDYWIDUALNYCH ILOŚCI REFERENCYJNYCH (KWOT INDYWIDUALNYCH)

Różne okresy referencyjne w zależności od państwa członkowskiego zgodnie z ich aktami przystąpienia

27. Organy krajowe powiadomiły producentów o przyznanym im indywidualnych ilościach referencyjnych przed rozpoczęciem pierwszego roku kwotowego. Polska i Słowenia, w przypadku których obowiązek zastosowania indywidualnych ilości referencyjnych został odroczone do dnia 1 kwietnia 2005 r., były jednak w stanie przydzielić kwoty indywidualne na rok 2004–2005, a następnie przedłużyć okres ich obowiązywania na rok 2005–2006.

Początkowy przydział indywidualnych kwot dostaw

28. Przydzielając indywidualne wartości referencyjne dostaw, Węgry i Słowacja nie wzięły pod uwagę pułapu określonego w przepisach wspólnotowych⁽¹⁴⁾; państwa te przydzieliły

⁽¹⁴⁾ Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 podstawa do obliczenia ilości referencyjnych dostaw i sprzedaży bezpośredniej podana została w tabeli f załącznika I tego rozporządzenia.

kwoty dostaw, które ogółem przewyższały ten pułap ⁽¹⁵⁾. Przydział zawyżonych kwot niósł ryzyko szybszego wykorzystania dostępnej krajowej ilości referencyjnej, zachęcając rolników do zwiększonej produkcji.

29. W przypadku Węgier problem przydzielonych zawyżonych kwot został rozwiązany dopiero w trakcie roku mleczarskiego 2006–2007, kiedy Rada, na wniosek państw członkowskich, zezwoliła Komisji na dokonywanie za rok kwotowy 2005–2006 przeliczenia ilości sprzedaży bezpośredniej z rezerwy krajowej na ilości dostaw ⁽¹⁶⁾.

30. Władze słowackie dopilnowały, aby indywidualne kwoty dostaw nie przekroczyły krajowych ilości referencyjnych na końcu roku kwotowego 2004–2005. Jednakże zastosowana przez nie metoda w celu osiągnięcia równowagi nie była zgodna

z przepisami wspólnotowymi ⁽¹⁷⁾. Komisja przyjęła propozycję organów słowackich w sprawie ostatecznego podziału krajowych ilości referencyjnych między dostawy i sprzedaż bezpośrednią w odniesieniu do roku kwotowego 2004–2005, podczas gdy wedle tej propozycji dodatkowe ilości przeznaczone na dostawy były wyższe niż ilości przeliczane przez producentów.

Początkowy przydział indywidualnych kwot sprzedaży bezpośredniej

31. W odniesieniu do sprzedaży bezpośredniej państwa członkowskie przydzieliły kwoty indywidualne o całkowitej wartości na ogół o wiele niższej od krajowych ilości referencyjnych (tabela 6). Polska stanowiła wyjątek. Krajowa ilość referencyjna sprzedaży bezpośredniej przydzielona Polsce, tj. 464 017 ton, okazała się o wiele niższa niż zapotrzebowanie producentów (715 921 ton). W konsekwencji władze polskie ustaliły limit ilości przydzielonych na poziomie 64 % ilości żądanych przez producentów.

Tabela 6

Przydział indywidualnych kwot sprzedaży bezpośredniej (rok kwotowy 2004–2005)

	(w tonach)							
Ilości	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Pułap sprzedaży bezpośredniej (1)	68 904	87 365	226 452	390 499	164 630	464 017	93 361	22 506
Całkowite ilości przydzielone początkowo (2)	4 360	11 585	96 580	115 698	20 018	458 190	69 446	11 250
(2)/(1)	6 %	13 %	43 %	30 %	12 %	99 %	74 %	50 %

Źródła:

(1) Rozporządzenie (WE) nr 1788/2003.

(2) Indywidualne ilości referencyjne przyznane producentom na początku roku kwotowego 2004–2005 (dane dostarczone przez agencje płatnicze).

Producenci komercyjni, którym przyznano kwoty, stanowią połowę producentów mleka

32. Producenci mleka przystępują do systemu kwot mlecznych z własnej inicjatywy. Ilości referencyjne przydzielane są im na ich wnioski oraz zgodnie z przyjętym przez organy

krajowe trybem postępowania. W większości nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej około połowa producentów mleka nie została objęta systemem kwot (tabela 7 i ramka 3). Szacuje się, że współczynniki uczestnictwa w systemie kwot mlecznych są szczególnie niskie na Słowacji (6 %), Estonii (poniżej 20 %) i na Węgrzech (między 30 a 40 %). W ocenie Trybunału w ośmiu nowych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej systemem kwot nie objęto 3,6 mln ton ⁽¹⁸⁾ wyprodukowanego mleka, czyli 17 % całkowitej produkcji w tych państwach.

⁽¹⁵⁾ Na Węgrzech nadwyżka w wysokości 23 201,4 ton została przydzielona producentom na początku roku kwotowego 2004–2005, tj. 1,3 % krajowej ilości referencyjnej dla dostaw. Na Słowacji całkowita wartość przydzielonych kwot dostaw w roku kwotowym 2004–2005 przekroczyła krajową ilość referencyjną o 10 348,4 ton, tj. o 1 %.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1611/2006 z dnia 27 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 832/2006 w sprawie podziału między „dostawy” i „sprzedaż bezpośrednią” krajowych ilości referencyjnych ustalonych na rok 2005/2006 w załączniku I do rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 (Dz.U. L 299 z 28.10.2006, s. 13).

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 8 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 Słowacja powinna była powiadomić Komisję o ilościach, które ostatecznie zostały przeliczone na wniosek producentów.

⁽¹⁸⁾ Wartość szacunkowa obliczona na podstawie liczby producentów bez kwot (w roku kwotowym 2004–2005) oraz średniej wydajności krów mlecznych (w roku 2005) przy założeniu, że producenci bez kwot posiadają średnio 1,5 krowy.

Tabela 7

Liczba gospodarstw mlecznych i liczba posiadaczy kwot (lata kwotowe 2004–2005 i 2005–2006)

2004–2005	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	Razem
2005–2006									
(1) Gospodarstwa	8 450	12 400	61 239	195 231	22 000	734 112	17 190	14 230	1 064 852
	6 780	9 210	50 900	170 790	16 250	727 100	19 710	13 460	1 014 199
(2) Dostawy (producenci)	2 950	1 585	24 409	99 384	5 194	310 460	10 148	800	454 930
	2 871	1 525	22 919	86 601	4 821	284 475	9 509	740	413 461
(3) Sprzedaż bezpośrednia (producenci)	252	443	2 253	22 516	1 284	76 014	2 624	99	105 485
	264	437	1 808	16 027	1 561	52 837	2 509	100	75 543
(4) Razem	2 991	1 859	25 457	112 073	6 076	374 000	10 575	814	533 845
	2 903	1 752	24 039	98 387	5 980	330 019	9 956	766	473 802
(5) Gospodarstwa nieobjęte systemem	5 459	10 541	35 782	83 158	15 924	360 112	6 615	13 416	531 007
	65 %	85 %	58 %	43 %	72 %	49 %	39 %	94 %	50 %
	3 877	7 458	26 861	72 403	10 270	397 081	9 754	12 694	540 397
	57 %	81 %	53 %	42 %	63 %	55 %	50 %	94 %	53 %

Źródła:

(1) Rok kwotowy 2004–2005: dane Eurostatu za 2003 r. dla wszystkich państw członkowskich oprócz LV (dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2004 r.), Litwy (dane AIRBC za 2004 r.) i PL (dane ARR za 2004 r.), rok kwotowy 2005–2006; dane Eurostatu za 2005 r.

(2), (3) i (4) Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 oraz dane dostarczone przez agencje płatnicze (PL i SI za lata 2004–2005).

33. Niemniej jednak niski współczynnik uczestnictwa producentów nie jest wystarczającym powodem, aby kwestionować zdolność administracyjną nowych państw członkowskich do wdrożenia systemu kwot mlecznych. Należy przypomnieć, że ogółem w 70 % gospodarstw mlecznych nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej liczba krów na gospodarstwo wynosi nie więcej niż dwie, a zatem prawdopodobnie należą one do sektora nietowarowego lub niskotowarowego. Jako że całkowita liczba tych mikro-gospodarstw (680 000) przewyższa o 25 % całkowitą liczbę gospodarstw bez jakichkolwiek kwot, można na tej podstawie uznać, że większość gospodarstw bez kwot to w rzeczywistości gospodarstwa niekomercyjne lub częściowo komercyjne.

34. Poziom uczestnictwa producentów znacznie się różni w zależności od państwa członkowskiego. W niektórych państwach członkowskich pozwalano na, a także wspierano przydział małych i bardzo małych kwot oraz do tego zachęcano. W efekcie producenci, którzy otrzymali ilości referencyjne niższe niż 1 000 kg (dostawy i/lub sprzedaż bezpośrednia) w pierwszym roku kwotowym, stanowili 12 % posiadaczy kwot na Łotwie i 6 % na Litwie. Natomiast producenci posiadający kwoty niższe niż 1 000 kg stanowili poniżej 2 % posiadaczy kwot w Polsce, Estonii, na Węgrzech, w Słowenii i Republice Czeskiej. Na Słowacji żaden z producentów nie otrzymał ilości referencyjnej poniżej 1 000 kg. W Republice Czeskiej i na Słowacji polityka przydziału kwot była wyraźnie zorientowana na dużych producentów

komercyjnych. W tych państwach członkowskich około 75 % posiadaczy kwot dostaw ma stada liczące ponad 50 krów.

Ramka 3 — Producenci nieposiadający kwot mlecznych — przypadek Litwy i Słowacji

Na Litwie 43 % producentów mleka nie otrzymało żadnych kwot.

W momencie przystąpienia do UE produkcja mleka pozostawała rozproszona pomiędzy wielu producentów (195 231), z których prawie wszyscy (95 %) posiadali pięć lub mniej krów. Koncentracja strukturalna przebiega powoli, lecz widoczna jest jeśli uwzględni się na przykład wzrost w latach 2001–2005 liczby gospodarstw liczących sześć lub więcej krów (od 4 501 gospodarstw w roku 2001, co stanowiło 2 % gospodarstw, do 11 242 gospodarstw w roku 2005, co stanowiło 6,2 % gospodarstw). Bardzo małe gospodarstwa powstałe w wyniku prywatyzacji gruntów rolnych jednocześnie zanikają, lecz ich liczba pozostaje znaczna.

Kontrola wykazała, że system kwot mlecznych był przedmiotem obszernej kampanii informacyjnej skierowanej do wszystkich producentów. Cechy sektora mlecznego na Litwie pozwalają sądzić, że wskaźnik pokrycia równy 57 %, jaki w pierwszym roku kwotowym osiągnęły władze litewskie, jest uzasadniony.

W odniesieniu do roku kwotowego 2004–2005 77 484 producentów posiadających jedną lub dwie krowy otrzymało kwoty, podczas gdy całkowita liczba takich producentów wynosi 138 591 ⁽¹⁹⁾. Różnica, tj. 61 107 producentów, stanowi większość populacji producentów bez kwot (63 723). Istnieje prawdopodobieństwo, że producenci bez kwot, posiadający jedną lub dwie krowy, należą do sektora nietowarowego lub niskotowarowego. Do organów zarządzających należy sprawdzenie, czy ci producenci nie realizują niedeklarowanej sprzedaży bezpośredniej.

Na Słowacji 94 % producentów mleka nie otrzymało żadnych kwot.

Gospodarka rolna Słowacji wyraźnie dzieli się na dwie części. Duża liczba gospodarstw rodzinnych (15 586 w 2001 r., 9 853 w 2005 r.) współistnieje z ograniczoną liczbą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (2 087 w 2001 r., 1 696 w 2005 r.). W 2005 r. 89 % gospodarstw rodzinnych posiadało jedną krowę, a 10 % dwie lub trzy. W przypadku podmiotów gospodarczych 38 % posiadało ponad 50 krów. Tylko 6 % pogłowia mlecznego przypadało na gospodarstwa rodzinne, a 94 % na podmioty gospodarcze.

System kwot mlecznych stosowany był na Słowacji przed przystąpieniem do UE, jednakże nie istniały kwoty sprzedaży bezpośredniej, a kwoty dostaw przyznawane były jedynie producentom, którzy dostarczali ponad 20 000 litrów rocznie. W roku 2002 działało 950 producentów, którzy dysponowali kwotami, i około 1 000 drobnych producentów ⁽²⁰⁾ realizujących sprzedaż bezpośrednią lub dostawy o wielkości poniżej 20 000 litrów rocznie.

W odniesieniu do pierwszego roku kwotowego 2004–2005, przydzielając jedynie 814 kwot dostaw lub sprzedaży bezpośredniej, władze słowackie na pierwszym miejscu włączyły do systemu kwot podmioty gospodarcze. Według jednego szacunku kontrolerów 78 % właścicieli kwot dostaw posiada co najmniej 50 krów, a 21 % od dwóch do 49 krów. 1 % właścicieli otrzymał bardzo małe kwoty, odpowiadające mniej niż dwóm krowom.

WDROŻENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA SYSTEMEM KWOT MLECZNYCH

Przyjęcie wspólnotowego dorobku prawnego

35. W ramach zarządzania dzielonego właściwego dla wspólnej polityki rolnej państwa członkowskie podejmują odpowiednie postanowienia w celu wdrożenia rozporządzeń w sprawie ustanowienia opłaty wyrównawczej w sektorze mleka i przetworów mlecznych (ramka 1). Państwa członkowskie są zobowiązane przekazać Komisji pewną ograniczoną liczbę informacji. Przed dniem 1 września każdego roku przekazują one Komisji należyście wypełniony kwestionariusz umożliwiający obliczenie wysokości opłaty wyrównawczej ⁽²¹⁾. Ponadto państwa

⁽¹⁹⁾ Dane na dzień 1 stycznia 2005 r. (Agriculture Information and Rural Business Centre).

⁽²⁰⁾ Źródło: Peer Review — Evaluation Mission on Milk in the Slovak Republic, Final report, DG AGRI and DG ELARG, 2003.

⁽²¹⁾ Artykuł 26 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 94 z 31.3.2004, s. 22).

członkowskie zobowiązane były przekazać Komisji przed dniem 1 września 2004 r. ⁽²²⁾ zwięzłe sprawozdanie na temat systemu administrowania krajowymi ilościami referencyjnymi ⁽²³⁾. Po upomnieniu przez Komisję władze maltańskie i słoweńskie przekazały takie zwięzłe sprawozdania w lutym 2007 r., a organy polskie w marcu 2007 r.

36. Choć prawo wspólnotowe ma bezpośrednie zastosowanie, wszystkie nowe państwa członkowskie przyjęły w krajowych przepisach prawnych lub administracyjnych wspólnotowy dorobek prawny w zakresie kwot mlecznych. Na Węgrzech, Litwie i Słowacji ramy prawne przyjęte przez organy krajowe stały się podstawą poniższych uwag.

37. W związku z tym, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 nie podaje żadnej roboczej definicji dostawy, władze litewskie zdecydowały, że dostawa dotyczy mleka, które „może zostać sprzedane podmiotowi nabywającemu”. W tych warunkach wszelkie nieregularne nieodpłatne dostawy mleka realizowane przez producenta nie powinny być uznawane za dostawy. Istnieje ryzyko, że producent, który przekroczył swoją kwotę, będzie realizował swoje dostawy nieodpłatnie, aby uniknąć zapłacenia opłaty wyrównawczej. Na mocy przepisów wspólnotowych państwa członkowskie muszą dopilnować, aby całkowita ilość dostarczonego mleka, nawet nieodpłatnie, była deklarowana.

38. Na Węgrzech suma indywidualnych krajowych ilości referencyjnych producentów, którzy tworzą spółdzielnię mleczarską, może być traktowana jako jedna kwota całkowita. W przypadku przekroczenia przez niektórych producentów kwot indywidualnych rozliczenie kwoty wyrównawczej odbywa się na poziomie spółdzielni. Jeżeli należna jest opłata wyrównawcza na poziomie danego państwa, spółdzielnia nie jest zobowiązana do jej zapłacenia, chyba że nastąpiło przekroczenie sumy kwot producentów zrzeszonych w ramach spółdzielni. Zgodnie z prawodawstwem europejskim warunkiem połączenia indywidualnych ilości referencyjnych jest, aby spółdzielnia była zatwierdzonym podmiotem skupującym. Podczas kontroli władze węgierskie uznały konieczność wprowadzenia poprawek do przepisów prawa krajowego dotyczącego spółdzielni mleczarskich niebędących zatwierdzonymi podmiotami skupującymi.

39. Węgry i Słowacja dopuściły możliwość jednoczesnego łączenia roli zatwierzonego podmiotu skupującego i producenta. Połączenie funkcji skupującego i producenta pociąga za sobą szczególne rodzaje ryzyka, które należy uwzględnić przy analizie ryzyka oraz podczas realizacji kontroli na miejscu. Fakt, że całą ścieżką dokumentacji (rejestry, deklaracje, zaświadczenia, wyniki analiz) zarządzały jeden podmiot, zwiększa ryzyko manipulowania danymi w przypadku przekroczenia krajowej ilości referencyjnej i ustalania wysokości opłaty wyrównawczej. W rzeczywistości w tej hipotetycznej sytuacji producenci/skupujący musieliby dostarczać dane służące do obliczania opłaty wyrównawczej, do której zapłacenia oni sami byliby zobowiązani.

⁽²²⁾ Do dnia 1 września 2005 r. w przypadku Polski i Słowenii.

⁽²³⁾ Artykuł 27 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

Systemy wdrożone przez państwa członkowskie w wyznaczonym terminie, lecz zróżnicowane pod względem jakości i wymagające ulepszenia

40. Skontrolowane przez Trybunał nowe państwa członkowskie, w tym Polska i Słowenia, ustanowiły niezbędne struktury umożliwiające uruchomienie systemu i bieżące zarządzanie kwotami mlecznymi od dnia 1 maja 2004 r. Organy zarządzające dysponowały we właściwym czasie funkcjami operacyjnymi niezbędnymi do zapewnienia zarządzania zbiorem danych na temat posiadaczy ilości referencyjnych oraz zbiorem danych na temat podmiotów skupujących, do zaliczania ilości deklarowanych na poczet ilości referencyjnej, do wykorzystania rezerwy krajowej, do zarządzania transakcjami na kwotach (kupno, wynajem, darowizna, dziedziczenie, zaprzestanie produkcji) oraz do dostosowania ilości dostaw w zależności od zawartości tłuszczu.

41. Ten ogólny wynik wart jest podkreślenia z powodu różnic widocznych w zestawieniu z długim okresem niepewności, jaki miał miejsce, począwszy od 1984 r., po wprowadzeniu kwot mlecznych w niektórych starych państwach członkowskich z powodu zaniedbań w zarządzaniu systemem oraz przypadków długotrwałych i licznych postępowania sądowych⁽²⁴⁾.

42. Systemy działające w nowych państwach członkowskich okazały się jednak zróżnicowane pod względem jakości kontroli wewnętrznej. W wyniku kontroli wykazano brak możliwości przesłania w wystarczającym stopniu operacji, a także wskazano na opóźnienia w aktualizacji bazy danych kwot w Republice Czeskiej, Estonii, na Litwie, Węgrzech, w Polsce i Słowenii. Na Słowacji wprowadzony początkowo system informatyczny nie był odpowiednio dopracowany; wobec braku zintegrowanej bazy danych organy zarządzające rolniczej agencji płatniczej APA opracowały na początku roku kwotowego arkusz kalkulacyjny zawierający przyznane kwoty indywidualne, a na końcu roku kwotowego inny arkusz zawierający wartości dostaw oraz indywidualne wartości zrealizowanej sprzedaży bezpośredniej. W ciągu roku kwotowego APA nie dysponowała żadnymi informacjami na temat rozwoju sytuacji producentów.

43. Do czasu kontroli Trybunału Komisja nie przeprowadziła jeszcze w nowych państwach członkowskich żadnej pogłębionej kontroli na miejscu, która pozwoliłaby na sprawdzenie, czy system funkcjonuje właściwie i czy wykonywane są przewidziane w przepisach kontrole, oraz na upewnienie się, że niedociągnięcia wykryte w trakcie „oceny partnerskiej” zostały skorygowane. Wizyty w nowych państwach członkowskich, które Komisja odbyła w 2005 r. w związku z rozliczaniem rachunków, nie stały się okazją do sformułowania jakichkolwiek szczegółowych uwag na temat kwot mlecznych.

Uzupełnianie rezerwy krajowej: odmienne warianty stosowane w państwach członkowskich

44. System kwot mlecznych przewiduje utworzenie rezerwy krajowej osobno dla dostaw i osobno dla sprzedaży bezpośredniej. Państwa członkowskie mogą uzupełniać rezerwę krajową

poprzez odzyskanie niewykorzystanych ilości referencyjnych, poprzez zatrzymanie części transferów lub poprzez liniową redukcję wszystkich kwot indywidualnych.

45. Państwa członkowskie mają więc prawo odzyskać część lub całość niewykorzystanych ilości referencyjnych, jeżeli producenci w okresie 12 miesięcy nie wprowadzają do obrotu ilości równej przynajmniej 70 % ich indywidualnej ilości referencyjnej⁽²⁵⁾. Nowe państwa członkowskie przyjęły inne praktyki. Producenci, którzy nie wykorzystali w pełni swoich kwot w ciągu pierwszego roku kwotowego, nie zostali ukarani na Łotwie, Litwie, Węgrzech i w Republice Czeskiej z racji tego, że rok kwotowy liczył tylko 11 miesięcy zamiast 12. Władze estońskie nie uwzględniły tego elementu i zastosowały redukcje kwot. Władze słowackie podczas pierwszego roku kwotowego 2004–2005 zastosowały system kar, który funkcjonował przed przystąpieniem do Unii⁽²⁶⁾ i który był bardziej restrykcyjny niż ten przewidziany w przepisach wspólnotowych.

46. W przypadkach siły wyższej oraz w należycie uzasadnionych sytuacjach przepisy dotyczące odebrania pewnych ilości producentom częściowo lub całkowicie nieaktywnym nie mają zastosowania⁽²⁷⁾. W Polsce w latach 2005 i 2006 miały miejsce przypadki odebrania kwot producentom całkowicie nieaktywnym lub tym, którzy wykorzystali mniej niż 70 % przyznanej im ilości referencyjnej. Około 3 900 producentów, czyli 1 % producentów, było całkowicie nieaktywnych w roku kwotowym 2004–2005. Jednakże utrzymali oni całość swoich kwot w roku kwotowym 2005–2006 po złożeniu odwołania w agencji płatniczej. Odwołania rozpatrywane są przez regionalnych dyrektorów agencji płatniczej (ARR), którzy wydają decyzje, mimo iż nie zostały przyjęte przepisy krajowe, które gwarantowałyby jednakowy sposób postępowania w przypadku takich odwołań.

Wykorzystanie rezerwy krajowej: zróżnicowane tryby postępowania

47. Rezerwa krajowa, na podstawie obiektywnych kryteriów przyjętych przez organy krajowe, wykorzystywana jest do przyznawania kwot nowym producentom lub dodatkowych ilości producentom już działającym. Kryteria przydziału kwot stosowane w niektórych nowych państwach członkowskich celowo wykluczyły niektórych wnioskodawców. Niektóre państwa członkowskie wykorzystywały także rezerwę krajową w celu przeliczania na masową skalę ilości przeznaczonych na sprzedaż bezpośrednią na kwoty dostaw (ramka 4).

⁽²⁵⁾ Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

⁽²⁶⁾ Rozporządzenie Ministerstwa Rolnictwa Republiki Słowackiej z dnia 25 listopada 2002 r. nr 2953/2002–100, załącznik 2, pkt III. Zgodnie z zasadami tego systemu agencja płatnicza obniżyła kwoty dostaw producentom mleka, którzy wykorzystali poniżej 90 % swoich kwot w roku kwotowym 2003–2004. Ponadto procent wykorzystania obliczony został dla kwot całkowitych (dostawy + sprzedaż bezpośrednia), podczas gdy powinien być obliczony osobno dla każdej z kwot.

⁽²⁷⁾ Artykuł 15 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

⁽²⁴⁾ Sprawozdanie roczne 1988, pkt 5.33 do 5.38 (Dz.U. C 312 z 12.12.1989).

Sprawozdanie roczne 1992, pkt 2.17 do 2.19 (Dz.U. C 309 z 16.11.1993).

Sprawozdanie roczne 1993, pkt 2.10 do 2.59 (Dz.U. C 327 z 24.11.1994).

Sprawozdania specjalne 2/87 (Dz.U. C 266 z 5.10.1987), 4/93 (Dz.U. C 12 z 15.1.1994) oraz 6/2001 (Dz.U. C 305 z 30.10.2001).

Ramka 4 — Przydział ilości z rezerwy krajowej

W Polsce, zgodnie z przepisami krajowymi, nowi producenci nie mieli prawa otrzymać kwot z rezerwy krajowej. Natomiast kwoty rozdzielane pomiędzy istniejących producentów nie były ograniczone pułapami określonymi przez ilości, o które występowali producenci. Niektórym producentom przyznano w związku z tym ilości referencyjne przekraczające ich potrzeby, co doprowadziło do szybkiego wyczerpania rezerwy krajowej dla dostaw.

Na Litwie producentom posiadającym poniżej pięciu krów nie przysługiwały kwoty z rezerwy krajowej w roku kwotowym 2004–2005.

W Estonii i na Węgrzech podczas dwóch pierwszych lat kwotowych kwoty sprzedaży bezpośredniej były systematycznie przyznawane z rezerwy krajowej producentom, którzy nie realizowali żadnej sprzedaży bezpośredniej i nie mieli takiego zamiaru. Tego typu praktyki były możliwe dzięki kryteriom przydziału stosowanym odpowiednio w Estonii (poziom wykorzystania kwoty całkowitej) i na Węgrzech (nie-wystarczająca kwota dostaw).

Węgry i Słowacja nadal przyznawały dodatkowe kwoty dostaw w roku kwotowym 2004–2005, podczas gdy rezerwa krajowa dla dostaw była już wówczas ujemna.

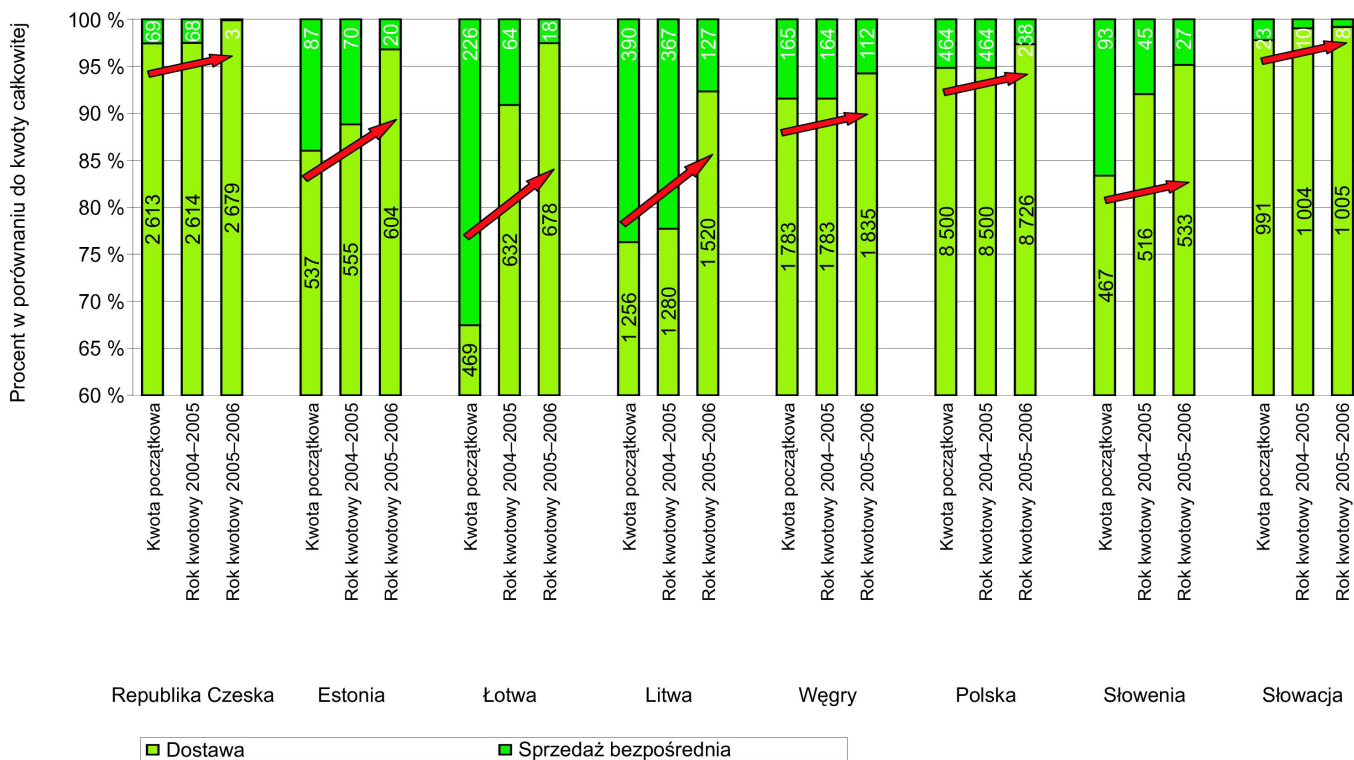
Masowe przeliczanie niewykorzystanych ilości referencyjnych sprzedaży bezpośredniej

48. Dwa pierwsze lata mleczarskie w nowych państwach członkowskich charakteryzował niedobór ilości referencyjnych w rezerwie krajowej dla dostaw, podczas gdy znaczne ilości pozostawały niewykorzystane w rezerwie krajowej dla sprzedaży bezpośredniej. Podwójny problem przeszacowania zapotrzebowania nowych państw członkowskich na kwoty sprzedaży bezpośredniej oraz zaniżenia sprzedaży bezpośredniej został opisany powyżej (zob. pkt 20 i kolejne).

49. W celu zwiększenia ilości dostępnych dla dostaw nowe państwa członkowskie mogły w odpowiedzi na należycie uzasadniony wniosek producenta wyrażać zgodę na przeliczanie ilości referencyjnych sprzedaży bezpośredniej na ilości referencyjne dostaw i odwrotnie⁽²⁸⁾. We wszystkich nowych państwach członkowskich przepisy te były szeroko stosowane. Zamiana kwot sprzedaży bezpośredniej na kwoty dostaw miała szczególnie duży zasięg w Republice Czeskiej oraz w państwach bałtyckich (wykres 3).

Wykres 3

Przeliczenie kwot sprzedaży bezpośredniej na kwoty dostaw



Wartości bezwzględne podano w tys. ton.

Źródło: Kwoty początkowe: rozporządzenie (WE) nr 1788/2003, rok kwotowy 2004–2005: rozporządzenie (WE) nr 490/2005; rok kwotowy 2005–2006: rozporządzenie (WE) nr 1611/2006.

(28) Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

Poziom zawartości tłuszczu w przypadku dostaw: ważny parametr, czasami zaniedbywany

50. Kwoty mleczne ograniczają ilości mleka wprowadzanego do obrotu, lecz także, w odniesieniu do dostaw, ograniczają produkcję tłuszczu. Każdej kwocie dostaw jest zatem przypisywany reprezentatywny wskaźnik zawartości tłuszczu lub indywidualna referencyjna zawartość tłuszczu ustalona na podstawie wartości historycznych wskaźnika danego producenta. Ilości dostarczane są dostosowywane dla każdego producenta, poprzez ich zwiększenie lub obniżenie, w zależności od różnicy między rzeczywistą zawartością tłuszczu a indywidualną wartością referencyjną. Indywidualne wartości referencyjne są zatem ważnym parametrem przy ostatecznym rozliczaniu dostarczonych ilości.

51. W Estonii, na Litwie, Węgrzech i na Słowacji producenci realizowali dostawy w roku kwotowym 2004–2005, nie mając przyznaných żadnych kwot ani referencyjnych ilości zawartości tłuszczu. W Polsce system nie wykrywa producentów, dla których wysokość referencyjnej zawartości tłuszczu określono nie-realistycznie, tj. poza przedziałem 30–50 g/kg. W odniesieniu do roku kwotowego 2004–2005 Trybunał wskazał producentów, dla których określono zawartość referencyjną na poziomie za niskim lub za wysokim.

52. W przypadku gdy ilości sprzedaży bezpośredniej są zamieniane na ilości dostaw, referencyjna zawartość tłuszczu związana z kwotą przeliczoną na dostawy wynosi 38 g/kg⁽²⁹⁾. Zawartość referencyjna dla dostaw może pozostać niezmienną jedynie wtedy, gdy producent dostarczy odpowiednie zaświadczenia, które właściwe organy uznają za wystarczające. Władze czeskie, litewskie i słowackie nie biorą pod uwagę tego ograniczenia, regularnie pozostawiając niezmienną ilość referencyjną producentów, którzy dokonali przeliczenia.

KONTROLE

53. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi wymagana jest pewna liczba środków kontrolnych⁽³⁰⁾. Państwa członkowskie są zobowiązane do sprawdzania dokładności deklaracji producentów i podmiotów skupujących oraz do dopilnowania, aby w stosownych przypadkach rzeczywiście nakładane były opłaty wyrównawcze na producentów, którzy przyczynili się do przekroczenia krajowych ilości referencyjnych.

54. Kontrola wykazała, że w zakresie programowania i realizacji kontroli wskazane byłyby pewne istotne ulepszenia.

Programowanie kontroli przez państwa członkowskie: spóźnione i wadliwe planowanie

55. Właściwe organy krajowe winny opracować na podstawie analizy ryzyka program kontroli w odniesieniu do każdego okresu dwunastomiesięcznego. Kontrole (w gospodarstwach,

podczas transportu mleka i u skupujących) muszą być przeprowadzone w trakcie i po zakończeniu roku kwotowego, lecz nie później niż 18 miesięcy od jego zakończenia.

56. W niektórych państwach członkowskich, na przykład na Łotwie, Litwie i w Polsce, plany kontroli były publikowane z opóźnieniem. Ponadto plan kontroli winien zawierać wykaz wybranych podmiotów skupujących i producentów, co nie miało miejsca w przypadku Węgier i Słowacji w odniesieniu do roku kwotowego 2004–2005.

57. Na Węgrzech i Słowacji analiza ryzyka związana z kontrolami, które należało przeprowadzić w odniesieniu do roku 2004–2005, była pobieżna. W Republice Czeskiej i na Łotwie analiza ryzyka był dostępna dopiero w marcu, czyli na koniec roku kwotowego. W Polsce kontrole przeprowadzone podczas roku kwotowego 2005–2006 nie były oparte na analizie ryzyka. Analizę ryzyka przeprowadzono po zakończeniu roku kwotowego.

58. Celem przypomnienia, około 17 % produkcji mleka w nowych państwach członkowskich przypada na drobnych producentów nieposiadających kwot; są to w większości producenci, których stada nie liczą więcej niż cztery krowy. Z zestawienia danych statystycznych wynika jednak, że pewna część tych producentów nieposiadających kwot wprowadza mleko do obrotu, przede wszystkim w formie sprzedaży bezpośredniej. Co do zasady w analizie ryzyka przeprowadzanej przez nowe państwa członkowskie nie uwzględnia się producentów nieposiadających kwot. W związku z tym, że producenci ci są praktycznie wyłączeni z kontroli, organy krajowe nie mają wystarczającej pewności, że wszyscy producenci deklarują ilości wprowadzanego do obrotu mleka zgodnie ze stanem faktycznym. Ryzyko zaniżenia deklarowanych ilości jest jednak mniejsze w przypadku dostaw niż w przypadku sprzedaży bezpośredniej. W rzeczywistości bardzo trudno jest sprawdzić, czy zrealizowana sprzedaż bezpośrednia została należycie zadeklarowana. Natomiast dostawy zrealizowane przez producentów bez kwot można kontrolować za pomocą ksiąg rachunkowych podmiotów skupujących. Trybunał stwierdził przypadki producentów, którzy dostarczali mleko, nie posiadając ani kwot dostaw, ani przydzielonego indywidualnego wskaźnika zawartości tłuszczu, przede wszystkim w Estonii, na Litwie, na Węgrzech i na Słowacji⁽³¹⁾.

59. Żadne ze skontrolowanych nowych państw członkowskich, z wyjątkiem Litwy, nie wykonywało systematycznych kontroli krzyżowych bazy danych kwot mlecznych z bazą danych identyfikacji zwierząt. Taki rodzaj zestawienia umożliwia jednakże określenie typowych dla systemu rodzajów ryzyka, takich jak: posiadacze kwot bez krów mlecznych, posiadacze krów mlecznych bez kwot, przydzielone kwoty i deklarowane ilości pozostające bez związku z wielkością i składem stada. Niektóre państwa członkowskie poinformowały Trybunał, że w następstwie jego kontroli kontrole krzyżowe są w trakcie realizacji.

⁽²⁹⁾ Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

⁽³⁰⁾ Artykuły 18–22 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

⁽³¹⁾ Producenci, którzy wprowadzają mleko do obrotu, nie dysponując kwotą, mogą ponieść wysokie kary finansowe, jeżeli krajowa ilość referencyjna (dostaw lub sprzedaży bezpośredniej) zostanie przekroczona. W takim wypadku „przekroczenie” odnosi się do całkowitej ilości, jaką producent wprowadził do obiegu, a opłatę wyrównawczą należy zastosować do całkowitej ilości dostaw lub sprzedaży bezpośredniej w danym roku mleczarskim.

Przeprowadzanie kontroli: z opóźnieniami i słabo udokumentowane

60. Na Litwie zasada, zgodnie z którą część kontroli musi zostać przeprowadzona w trakcie roku kwotowego⁽³²⁾, została formalnie zachowana, jako że czterech producentów zostało skontrolowanych dnia 31 marca 2005 r. Niemal wszystkie kontrole zostały zatem przeprowadzone po zakończeniu roku kwotowego. Na Węgrzech żaden z producentów nie został skontrolowany w trakcie roku kwotowego 2004–2005, lecz dopiero we wrześniu 2006 r.

61. Kontrola Trybunału wykazała pewne uchybienia w kontrolach na miejscu:

— W Republice Czeskiej (w roku kwotowym 2004–2005) i w Słowenii (w roku kwotowym 2005–2006) procedury kontroli nie były wystarczająco precyzyjne i nie gwarantowały ujednoczenia kontroli. Te dwa państwa członkowskie poinformowały Trybunał, że wydane zostały, w znacznym stopniu poprawione, instrukcje kontrolne na drugi rok kwotowy.

— W Estonii badanie zgodności między ilościami wprowadzonymi do obrotu a zdolnością produkcyjną⁽³³⁾ zostało przeprowadzone na podstawie rejestru gospodarstw, lecz bez sprawdzenia, czy rejestr ten jest aktualny, gdyż procedury nie przewidywały żadnej kontroli fizycznej zwierząt. Od 2006 r. nowy system informatyczny umożliwi kontrolę krzyżową pomiędzy bazą danych zwierząt i kwot mlecznych.

— W Polsce nie zachowano załączników do sprawozdań dotyczących kontroli przeprowadzonych u producentów w trakcie roku kwotowego 2005–2006, co uniemożliwiało prowadzenie jakiegokolwiek monitoringu kontroli. W skontrolowanej przez Trybunał mleczarni rzeczycista zawartość tłuszczu ustalona przez akredytowane laboratorium odbiegała od średniej i podlegała niestandardowym wahaniom na przestrzeni czasu. Kontrolerzy nie zażądali żadnych dodatkowych weryfikacji, choć zgodnie z instrukcjami krajowymi były one uzasadnione w tego typu przypadkach. Inspektorzy systematycznie błędnie oceniali zdolności produkcyjne, gdyż w swoich szacunkach posługiwali się zbyt niskimi, niereprezentatywnymi danymi na temat mleczności; z tego powodu liczba stwierdzonych niedociągnięć była zawyżona⁽³⁴⁾.

— Na Słowacji właściwe organy były w stanie przedstawić w odniesieniu do roku kwotowego 2004–2005 ogólny wskaźnik naruszeń (44 % kontroli), lecz we wnioskach z kontroli zabrakło jakichkolwiek danych statystycznych na temat rodzajów nieprawidłowości i częstotliwości ich występowania.

⁽³²⁾ Artykuł 19 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

⁽³³⁾ Artykuł 21 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

⁽³⁴⁾ Kontrolerzy stwierdzili 755 przypadków nieprawidłowości w odniesieniu do roku kwotowego 2005–2006. Dwanaście przypadków zostało zbadanych przez Ministerstwo Rolnictwa i nie zostały nałożone żadne sankcje.

BILANS PIERWSZYCH LAT KWOTOWYCH

Krajowe ilości referencyjne dostaw zostały zrealizowane, a krajowe ilości referencyjne sprzedaży bezpośredniej nie są w pełni wykorzystywane

62. W pierwszym roku mleczarskim 2004–2005 w nowych państwach członkowskich (tabela 8 i 9) nie doszło do żadnego przekroczenia krajowych ilości referencyjnych. Jednakże kwoty dostaw zostały prawie wyczerpane, podczas gdy kwoty sprzedaży bezpośredniej były w dużej mierze niewykorzystane.

63. W drugim roku kwotowym 2005–2006 (tabela 8 i 9) nastąpił wzrost ilości dostaw we wszystkich nowych państwach członkowskich, z wyjątkiem Węgier i Malty, gdzie dostawy utrzymały się na takim samym poziomie. Republika Czeska, Cypr i Polska winny uiścić opłaty wyrównawcze o łącznej wartości 67,7 mln euro za rączy przekroczenia swoich krajowych ilości referencyjnych dostaw⁽³⁵⁾.

64. Wartość sprzedaży bezpośredniej ustabilizowała się lub zmalała, w szczególności w Polsce. Ogólny wzrost wskaźników wykorzystania kwot sprzedaży bezpośredniej wynika z faktu, że dostępne ilości krajowe uległy zmniejszeniu w wyniku przeliczeń.

65. Na Cyprze praktycznie zrealizowano krajową ilość referencyjną sprzedaży bezpośredniej, gdyż do osiągnięcia pełnej wartości zabrakło tylko jednego kilograma⁽³⁶⁾.

66. W odniesieniu do roku kwotowego 2006–2007 ilości uwolnione ze specjalnej rezerwy restrukturyzacyjnej, licząc od dnia 1 kwietnia 2006 r., zmniejszyły ryzyko przekroczenia kwot dostaw w Republice Czeskiej i w Polsce. Na Cyprze krajowa ilość referencyjna została przekroczona zarówno w odniesieniu do dostaw, jak i do sprzedaży bezpośredniej; należna opłata wyrównawcza wynosi około 180 000 euro w przypadku dostaw i 16 000 euro w przypadku sprzedaży bezpośredniej.

⁽³⁵⁾ Funkcjonujące systemy dotyczące opłat wyrównawczych nie były poddane kontroli, jako że krajowe ilości referencyjne nie zostały osiągnięte podczas pierwszego roku stosowania kwot mlecznych (2004–2005). W odniesieniu do opłat wyrównawczych należnych od Republiki Czeskiej, Cypru i Polski za rok kwotowy 2005–2006 dane na ten temat nie były jeszcze dostępne w momencie przeprowadzania kontroli.

⁽³⁶⁾ Krajowa ilość referencyjna sprzedaży bezpośredniej: 2 780 863 kg; całkowita ilość zadeklarowana: 2 780 862 kg.

Tabela 8

**Wykorzystanie krajowych kwot referencyjnych dostaw w nowych państwach członkowskich
(lata kwotowe 2004–2005 i 2005–2006)**

(w tys. ton)

Rok kwotowy	Ilości	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SI	SK
2004–2005	Dostawy (1)	2 608	520	141	502	1 209	1 589	46	8 347	499	949
	Dostępne kwoty (2)	2 616	554	141	632	1 280	1 783	49	8 500	516	1 003
	Wykorzystanie kwot dostaw (1)/(2)	99,7 %	93,9 %	99,9 %	79,3 %	94,5 %	89,1 %	93,8 %	98,2 %	96,7 %	94,6 %
2005–2006	Dostawy (1)	2 696	569	144	568	1 250	1 581	41	8 931	509	981
	Dostępne kwoty (2)	2 679	605	142	678	1 520	1 835	49	8 730	536	1 005
	Wykorzystanie kwot dostaw (1)/(2)	100,6 %	94,1 %	100,9 %	83,7 %	82,2 %	86,1 %	84,6 %	102,3 %	95,0 %	97,6 %

Źródła:

Rok kwotowy 2004–2005: odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 (dane z 11 miesięcy ekstrapolowane na 12 miesięcy, z wyjątkiem Estonii) oraz agencje płatnicze w przypadku Polski (ARR) i Słowenii (ARSKTRP).

Rok kwotowy 2005–2006: odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

Podane kwoty są kwotami po przeliczeniach (tymczasowych i ostatecznych).

Tabela 9

**Wykorzystanie krajowych kwot referencyjnych dla sprzedaży bezpośredniej w nowych państwach członkowskich
(lata kwotowe 2004–2005 i 2005–2006)**

(w tys. ton)

Rok kwotowy	Ilości	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SI	SK
2004–2005	Sprzedaż bezpośrednia (1)	3	10	2	11	76	26	0	309	20	7
	Dostępne kwoty (2)	67	70	4	63	367	165	0	464	45	10
	Wykorzystanie kwot sprzedaży bezpośredniej (1)/(2)	4,2 %	13,6 %	61,7 %	18 %	20,8 %	15,8 %		66,6 %	45,4 %	66,3 %
2005–2006	Sprzedaż bezpośrednia (1)	3	9	3	11	56	19	0	195	21	4
	Dostępne kwoty (2)	3	19	3	17	127	112	0	234	25	8
	Wykorzystanie kwot sprzedaży bezpośredniej (1)/(2)	81 %	44,3 %	100 %	63,3 %	44,2 %	17,2 %		83,2 %	83,5 %	44,6 %

Źródła:

Rok kwotowy 2004–2005: odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 (dane z 11 miesięcy ekstrapolowane na 12 miesięcy, z wyjątkiem Estonii) oraz agencje płatnicze w przypadku Polski (ARR) i Słowenii (ARSKTRP).

Rok kwotowy 2005–2006: odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

Podane kwoty są kwotami po przeliczeniach (tymczasowych i ostatecznych).

Kontynuacja restrukturyzacji w nowych państwach członkowskich

67. Głęboka reforma komercyjnego sektora mleka w nowych państwach członkowskich rozpoczęła się na długo przed rozszerzeniem (zob. pkt 8 i kolejne). Wprowadzenie kwot mlecznych nie zrewolucjonizowało systemu produkcyjnego, który w dalszym ciągu stopniowo ewoluuje w kierunku standardów technicznych i gospodarczych starych państw członkowskich.

68. Najbardziej aktualne i pełne dane dotyczące pogłowia mlecznego w nowych państwach członkowskich odnoszą się do roku 2005. Według wstępnych danych liczba krów mlecznych w nowych państwach członkowskich w latach 2005–2007 uległa dalszemu spadkowi o 366 000 krów, czyli o 8 %⁽³⁷⁾. Restrukturyzacja w przemyśle mleczarskim przekłada się także na zmniejszenie liczby zatwierdzonych podmiotów skupujących. Liczba ta, porównując lata kwotowe 2004–2005 i 2006–2007, spadła odpowiednio z 935 do 895. Przemysł mleczarski nowych państw członkowskich zmodyfikował swoje rynki zbytu. Produkuje się teraz więcej serów i mniej innych produktów mlecznych o niskiej wartości dodanej (mleko odtuszczone, mleko w proszku i masło).

69. Wprowadzenie kwot mlecznych zbiegło się z początkiem ogólnej tendencji wzrostowej cen mleka. Cena płacona producentom w nowych państwach członkowskich pozostaje niższa niż w UE-15, lecz różnica ta się zmniejsza. Zmiany cenowe mogły stanowić zachętę dla producentów do zwiększenia dostaw kosztem sprzedaży bezpośredniej. Współczynnik dostaw nowych państw członkowskich zbliża się zatem do współczynnika dostaw pozostałych państw członkowskich, lecz istotne różnice utrzymują się między krajami, w których produkcja mleka jest w dużym stopniu skoncentrowana (Republika Czeska, Węgry, Słowacja), a tymi, w których przeważają drobni producenci (Litwa, Polska).

Rozszerzenie wpłynęło na zwiększenie wymiany transgranicznej i nie spowodowało destabilizacji wspólnej organizacji rynku mleka

70. Od momentu przystąpienia do Unii dziesięć nowych państw członkowskich zwiększyło swój wewnątrzspółnotowy obrót mlekiem i przetworami mlecznymi (tabela 10). W pewnych regionach przygranicznych rozwinął się transport surowego mleka z obszarów, gdzie cena mleka jest niższa, do sąsiednich państw członkowskich stosujących wyższe ceny. Zjawisko to w szczególności dotyczyło Słowenii (ramka 5).

Tabela 10

Mleko i przetwory mleczne — handel zewnętrzny państw Europy Środkowo-Wschodniej

(w tys. ton)

Ilości	Wywóz wewnątrzspółnotowy			Przywóz wewnątrzspółnotowy		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Mleko i śmietana, niezagęszczone i bez dodatku cukru lub innego środka słodzącego	334	978	1 470	127	322	514
w tym mleko surowe	144	570	905	38	147	292
Mleko i śmietana, zagęszczone bądź z dodatkiem cukru lub innego środka słodzącego	144	165	160	19	30	33
Maślanka, mleko zsiadłe i śmietana kwaśna, jogurt, kefir i inne rodzaje sfermentowanego lub zakwaszonego mleka i śmietany	62	124	163	79	106	121
Serwatka, produkty, w skład których wchodzi naturalne składniki mleka	68	102	197	38	48	69
Masło i inne tłuszcze maślane	53	49	36	15	18	25
Sery	120	170	184	75	114	144

Źródło: Komisja, Eurostat (COMEXT).

(37) Źródło: Komisja Europejska, Komitet Zarządzający ds. Mleka i Przetworów Mlecznych, Kwestionariusze kwartalne (marzec 2008 r.).

Ramka 5 — Masowy transport surowego mleka słoweńskiego do Włoch

Słowenia jest nowym państwem członkowskim, którego krajowy rynek mleka został w największym stopniu zmodyfikowany wskutek przystąpienia do UE. Z powodu różnicy w cenie między Słowenią i Włochami wywóz surowego mleka słoweńskiego do Włoch wzrósł od roku 2005. W 2006 r. cena mleka w Słowenii była niższa o około 18 % od ceny mleka we Włoszech. Około 28 % wyprodukowanego w Słowenii mleka w 2006 r. wyeksportowano do Włoch i tam przetworzono. Skutkiem tego zjawiska było ograniczenie produkcji przetworów mlecznych w Słowenii (22 % produkcji masła w 2006 r., 13 % produkcji mleka spożywczego, 11 % produkcji śmietany i 7 % produkcji serów) oraz pobudzenie importu tych produktów.

71. Jednak scenariusz, wedle którego rozszerzenie UE miało spowodować znaczne dodatkowe nadwyżki przetworów mlecznych przeznaczonych na wywóz, począwszy od roku 2005 ⁽³⁸⁾, nie sprawdził się. Od 2004 r. Unia Europejska subwencjonowała jedynie bardzo ograniczone ilości przetworów mlecznych w nowych państwach członkowskich. W roku 2005 i 2006 wydatki budżetowe na mleko w nowych państwach członkowskich stanowiły odpowiednio 3,7 i 4,8 % całkowitych wydatków na mleko przeznaczonych na interwencje, refundacje i środki zbytu.

WNIOSKI I ZALECENIA

72. System kwot mlecznych ograniczający produkcję mleka został rozszerzony na nowe państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r. Od tamtego czasu na rynku mlecznym zaszły głębokie zmiany, charakteryzujące się wzrostem cen światowych i stopniowym zanikaniem nadwyżek strukturalnych, które stanowiły faktyczne uzasadnienie dla istnienia kwot. O ile jest praktycznie pewne, że kwoty mleczne znikną w 2015 r., do tego czasu ich stosowanie powinno jednak być przedmiotem kontroli utrzymanych na odpowiednim poziomie.

Czy Komisja w sposób efektywny przygotowała i nadzorowała rozszerzenie systemu kwot mlecznych na nowe państwa członkowskie?

73. W fazie przedakcesyjnej Komisja udzielała wsparcia podczas wdrażania systemu, w szczególności, koordynując „oceny partnerskie” oraz negocjując z państwami ubiegającymi się o członkostwo krajowe ilości referencyjne. Zostały one ustalone w odniesieniu do kwot „dostaw” na poziomach zbliżonych do ilości rzeczywistych dostaw w trakcie okresu referencyjnego. Natomiast w odniesieniu do kwot „sprzedaży bezpośredniej” negocjacje zakończyły się przyznaniem ilości referencyjnych znacznie zawyżonych w stosunku do faktycznego zapotrzebowania (zob. pkt 15–21).

⁽³⁸⁾ Agenda 2000, tom II, COM(97) wersja ostateczna z dnia 15 lipca 1997 r.

74. W odniesieniu do działań Komisji w latach 2004–2006 Trybunał odnotował następujące niedociągnięcia:

- Komisja uwolniła środki ze specjalnej rezerwy restrukturyzacyjnej dla wszystkich nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, pomimo braków dowodów kontroli w zakresie pewnych aspektów procesu restrukturyzacji. Komisja zastosowała jako główne kryterium oceny rozwój konsumpcji własnej zgodnie z danymi zgłoszonymi przez państwa członkowskie i nie podała w wątpliwość żadnych danych dostarczonych przez organy krajowe (zob. pkt 23–26).
- Do czasu kontroli Komisja nie przeprowadziła jeszcze żadnej pogłębionej kontroli na miejscu, która pozwoliłaby na sprawdzenie, czy system funkcjonuje właściwie, oraz na upewnienie się, że uchybienia wykryte w trakcie „oceny partnerskiej” zostały skorygowane, a przewidziane przepisami kontrole są realizowane (zob. pkt 40–43).

Zalecenie 1

Komisja powinna w ramach zarządzania dzielonego nadal podejmować wszelkie niezbędne działania mające na celu zapewnienie skutecznego monitoringu wdrażania i należytego zarządzania systemem kwot mlecznych.

Niezmiernie ważne jest, aby Komisja dysponowała **rzetelnymi i zharmonizowanymi informacjami**, które pozwoliłyby jej ocenić rzeczywistą skalę procesu restrukturyzacji oraz potwierdzić dane na temat sprzedaży bezpośredniej.

Czy nowe państwa członkowskie stworzyły odpowiednie struktury, aby zarządzać systemem kwot mlecznych? Czy zarządzanie i kontrola systemu są zgodne z przepisami wspólnotowymi?

75. Wdrożenie kwot mlecznych stanowiło dla nowych państw członkowskich duże wyzwanie pod względem logistycznym. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie poczyniły znaczne starania, aby zapewnić w odpowiednim czasie operacyjność systemów administracyjnych i kontroli, a także rzeczywiście stworzyły struktury w znacznej mierze odpowiednie do zarządzania systemem kwot mlecznych (zob. pkt 35–61). Na podstawie najważniejszych ustaleń kontroli w zbiorczej tabeli poniżej (wykres 4) przedstawiono ocenę jakości wdrożenia systemu w odniesieniu do każdego etapu procesu oraz każdego skontrolowanego państwa członkowskiego.

Wykres 4

**Ocena wdrożenia systemu kwot mlecznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej
(na podstawie sytuacji w czasie kontroli w 2005 r. lub 2006 r.)**

	Rok kwotowy 2004–2005				Lata kwotowe 2004–2005 i/lub 2005–2006					
	Dostawy		Sprzedaż bezpośrednia		Zarządza- nie wspólno- towego dorobku prawnego	Zarządza- nie rezer- wą krajową	Utworze- nie i aktualiza- cja baz danych	Kontrole		
	Oszaco- wanie zapotrze- bowania	Wyko- rzystanie kwot	Oszaco- wanie zapotrze- bowania	Wyko- rzystanie kwot				Analiza ryzyka	Plan kontroli	Realizacja kontroli na miejscu
CZ			(2)	(4)			(10)	(12)		(16)
EE			(2)	(4)		(9)	(10)	(12)		(16)
LV			(3)	(5)				(12)	(13)	
LT			(3)	(5)	(6)	(9)	(10)	(12)	(13)	(14)
HU	(1)		(2)	(5)	(7)	(9)	(10)	(12)	(13)	(15)
PL						(9)	(10)	(12)	(13)	(16)
SI				(5)			(10)	(12)		(16)
SK	(1)		(3)		(8)	(9)	(11)	(12)	(13)	

Dobrze (nie stwierdzono problemów)	Średnio (możliwe udoskonalenia)	Słabo (poważne niedociągnięcia)
--	---	---

- (1) Przydział zawyżonych indywidualnych kwot dostaw (pkt 28).
- (2) Przydział kwot sprzedaży bezpośredniej poniżej 20 % krajowej ilości referencyjnej (pkt 19 i 31, tabele 3 i 6) ⁽³⁹⁾.
- (3) Przydział kwot sprzedaży bezpośredniej między 20 a 60 % krajowej ilości referencyjnej (pkt 19 i 31, tabele 3 i 6) ⁽³⁹⁾.
- (4) Wykorzystanie kwot sprzedaży bezpośredniej poniżej 15 % krajowej ilości referencyjnej (tabela 9) ⁽³⁹⁾.
- (5) Wykorzystanie kwot sprzedaży bezpośredniej między 15 a 45 % krajowej ilości referencyjnej (tabela 9) ⁽³⁹⁾.
- (6) Ryzyko związane z definicją „dostaw” (pkt 37).
- (7) Indywidualne kwoty traktowane zbiorczo przez spółdzielnie (pkt 38).
- (8) Ryzyko związane z łączeniem roli producenta i skupującego (pkt 39).
- (9) Nieprawidłowości w zarządzaniu rezerwą krajową (pkt 47 i ramka 4).
- (10) Niewystarczająca możliwość przesłania operacji oraz opóźnienia w aktualizacji bazy danych (pkt 42).
- (11) Niedopracowany system informatyczny, niewystarczające bezpieczeństwo (pkt 42).
- (12) Analiza ryzyka niewolna od niedociągnięć (pkt 57–59).
- (13) Plan kontroli opublikowany z opóźnieniem (pkt 56).
- (14) Kontrole na miejscu przeprowadzane z opóźnieniem (pkt 60).
- (15) Brak kontroli podczas roku kwotowego (pkt 60).
- (16) Niedostateczna jakość kontroli (pkt 61).

⁽³⁹⁾ Państwa członkowskie zostały zaklasyfikowane według kryterium osiągniętego przez nie wyniku w stosunku do średniego poziomu przydziału (41 %) lub wykorzystania (31 %) krajowych ilości referencyjnych na rok 2004–2005. Niska wydajność = poziom przydziału lub wykorzystania poniżej 50 % średniego poziomu. Średnia wydajność = poziom mieszczący się w przedziale pomiędzy poziomem średnim – 50 % a poziomem średnim + 50 %. Dobra wydajność = poziom powyżej poziomu średniego + 50 %.

76. Istnieją podstawy, aby uznać, iż większość problemów i niedociągnięć, które wykazała kontrola Trybunału, jest nierozdzielnie związana z fazą uruchamiania systemu. Celem porównania należy przypomnieć, iż w niektórych państwach członkowskich UE-15 po wprowadzeniu kwot mlecznych nastąpił długi okres niepewności, podczas którego opłaty wyrównawcze nie były pobierane w sposób właściwy z powodu zaniedbań w zarządzaniu systemem oraz licznych i długotrwałych postępowań sądowych.

Zalecenie 2

Obowiązkiem Komisji jest nadal dopilnowanie, aby państwa członkowskie podjęły odpowiednie **działania w celu skorygowania najpoważniejszych niedociągnięć** wykrytych w wyniku kontroli Trybunału i ujętych w zbiorczej tabeli oceny systemu (**wykras 4**).

Komisja powinna wezwać nowe państwa członkowskie do usprawnienia przez nie w pierwszym rzędzie sposobu **prowadzenia bazy danych** (identyfikacja bydła, deklarowane dostawy i sprzedaż bezpośrednia, wyniki kontroli) oraz do zoptymalizowania **kontroli krzyżowych**.

W przypadku sprzedaży bezpośredniej przepisy, na mocy których wymagane jest objęcie kontrolą minimum 5 % producentów, wydają się źle dopasowane do rozdrobnionej struktury sektora mleka w większości nowych państw członkowskich. Wymóg ten sprawia, że organy krajowe zmuszone są do przeprowadzenia licznych inspekcji, które mogą być niestety powierzchowne, nie pozwalając w konsekwencji na sprawdzenie wiarygodności zadeklarowanej sprzedaży bezpośredniej. Z punktu widzenia reformy rynku mlecznego oraz w celu uproszczenia funkcjonowania systemu Komisja powinna zatem zbadać możliwość zezwolenia państwom członkowskim na **dostosowywanie zakresu kontroli na miejscu do rozmiarów gospodarstw**.

Komisja winna także skłonić państwa członkowskie do **połączenia kontroli producentów mleka z innymi kontrolami przeprowadzanymi w ramach WPR** (identyfikacja bydła, płatności bezpośrednie, zasada współzależności).

Czy system kwot mlecznych obejmuje całość mleka wprowadzanego do obrotu w nowych państwach członkowskich?

77. Ogółem wdrożenie systemu kwot mlecznych dotyczyło zaledwie połowy producentów mleka. Większość producentów mleka bez kwot należy do sektora gospodarstw nietowarowych lub niskotowarowych. Jednakże pewna część tych producentów nieposiadających kwot wprowadza mleko do obrotu, przede wszystkim w formie sprzedaży bezpośredniej (zob. pkt 14, 21, 22, 32–34).

Zalecenie 3

Komisja winna wezwać nowe państwa członkowskie do przestrzegania ogólnej zasady, zgodnie z którą **całość mleka wprowadzonego do obrotu musi być rejestrowana**. Dopóki funkcjonuje system kwot mlecznych, wszystkim producentom, którzy realizują dostawy lub sprzedaż bezpośrednią bez ich deklarowania, należy przypomnieć, że przynależność do systemu jest obowiązkowa.

Jaki był ogólny wpływ wprowadzenia kwot na krajowe sektory mleka? W jaki sposób rozszerzenie UE wpłynęło na wspólną organizację rynku mleka?

78. W większości nowych państw członkowskich wprowadzenie kwot mlecznych nie miało negatywnego wpływu na samowystarczalność tych państw ani nie zmniejszyło dynamiki ich sektora mlecznego. Kwoty mleczne były na ogół wprowadzane w warunkach wzrostu cen mleka, czego pierwszymi beneficjentami byli producenci komercyjni realizujący dostawy (zob. pkt 62–69).

79. Sektor gospodarstw niskotowarowych jest nadal obciążeniem dla wydajności produkcji rolnej nowych państw członkowskich, lecz jednocześnie stanowi on czynnik stabilności społecznej, działając na rzecz zapobiegania wyludnianiu obszarów wiejskich (zob. pkt 8–14). Wobec tej sytuacji nowe państwa członkowskie w różny sposób odpowiedziały na pytanie, czy kwoty mleczne są przede wszystkim narzędziem restrukturyzacji dla wielkich producentów komercyjnych, czy też mogą one przyczynić się do integracji lub utrzymania niektórych drobnych producentów w obrocie gospodarczym (zob. pkt 20 i 33–34).

80. Rozszerzenie w roku 2004 zasadniczo nie miało negatywnego wpływu na równowagę globalną rynku wspólnotowego mleka i przetworów mlecznych. Część subwencionowanych z budżetu wspólnotowego nadwyżek produktów mlecznych, jaką można przypisać nowym państwom członkowskim, jest minimalna (zob. pkt 70–71).

Zalecenie 4

Trybunał zachęca Komisję do uwzględnienia wszystkich ustaleń przeprowadzonej kontroli w ramach przeglądu wspólnej polityki rolnej.

W rozważaniach na temat wprowadzenia modyfikacji do wspólnej organizacji rynku mleka oraz systemu kwot mlecznych należy w szczególności skoncentrować się na:

- możliwości zastosowania środków towarzyszących i przejściowych na poziomie regionów, w których dominują drobni producenci,
- potrzebie zapewnienia producentom mleka w nowych państwach członkowskich **stabilnych ram prawnych oraz jasnych perspektyw**, które zachęcałyby ich do podejmowania inwestycji niezbędnych do zagwarantowania rentowności ich działalności.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2008 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA

Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

W dniu 1 maja 2004 r. wszedł w życie system kwot mlecznych w 10 nowych państwach członkowskich. Choć oczywiście nie wszystko w pełni udawało się od pierwszego dnia, to ogólny wynik można uznać za bardzo pozytywny, gdy weźmie się pod uwagę ogromne zadanie, jakie rozszerzenie postawiło przed nowymi państwami członkowskimi. Istniejące początkowe problemy zostały rozwiązane w trakcie pierwszych dwóch lat kwotowych i w razie potrzeby obecne niedociągnięcia będą eliminowane w trakcie procedur weryfikacyjnych.

IV. Komisja wykorzystała udostępnione jej dane i dokonane przez nią szacunki stanowiły podstawę ostatecznej decyzji podjętej przez Radę w sprawie ustalenia kwot przydzielanych każdemu nowemu państwu członkowskiemu.

Jeśli chodzi o ustalenie sprzedaży bezpośredniej, Komisja zachowała postawę możliwie restrykcyjną, stosując metodę szacowania opartą na obiektywnych kryteriach. Na przykład ilości spożyte w ramach konsumpcji własnej szacowano na podstawie liczby osób mieszkających w gospodarstwie i liczby małych cieląt w gospodarstwie. Uważa się, że takie szacunki są uzasadnione i zostały zastosowane w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich.

V. Na Węgrzech i w Republice Słowackiej wystąpiły dwa przypadki zawyżenia ilości dostaw.

W obu tych przypadkach podjęto odpowiednią interwencję: w odniesieniu do Republiki Słowackiej w roku kwotowym 2004/2005, w odniesieniu do Węgier w roku kwotowym 2005/2006.

VI. Komisja oceniała w sposób systematyczny przyjęte krajowe działania wdrażające i odpowiedziała na liczne pytania ze strony państw członkowskich w latach 2004–2006, albo na piśmie, albo w trakcie posiedzeń komitetu zarządzającego odbywających się co dwa tygodnie. Co więcej, Komisja postępowała zgodnie z uwagami Trybunału i monitorowała udoskonalenia i zmiany w trakcie dwustronnych posiedzeń organizowanych po prowadzonych w latach 2004 i 2005 kontrolach na miejscu zgodnie z jej procedurą rozliczania rachunków. Ostatnie wizyty kontrolne umożliwiają objęcie kontrolą lat i państw członkowskich uznanych przez Trybunał za narażone na największe ryzyko związane ze wskazywanymi przez niego niedociągnięciami. Dotychczas nie stwierdzono, aby były konieczne jakiegokolwiek korekty finansowe.

VII. Komisja uważa, że przestrzegano prawa wspólnotowego, a gospodarowanie rezerwą krajową było zgodne z obowiązującymi przepisami. Zob. odpowiedzi na ust. 35–39 i 44–47.

VIII. Komisja przyjmuje zalecenie i wskazuje na to, że w szeregu przypadków postępuje już zgodnie z uwagami Trybunału w kontekście procedury rozliczania rachunków. W lipcu 2007 r. Komisja wysłała państwu członkowskiemu kwestionariusz i otrzymała dodatkowe informacje dotyczące struktur: liczby producentów i wielkości kwot na jednego producenta.

Najistotniejsze dla Komisji dane bazują na ilościach mleka deklarowanych przez podmioty skupujące lub przez producentów indywidualnych w sprzedaży bezpośredniej w rozpatrywanych państwach członkowskich. Podsumowanie tych informacji zostało już przekazane w kwestionariuszu wysłanym Komisji każdego roku przed dniem 1 września zgodnie z art. 26 rozporządzenia (WE) nr 595/2004.

IX. W kontrolach na miejscu podjętych przez Komisję w 2007 r. i na początku 2008 r. uwzględniono już te trzy państwa członkowskie, o których wspomniał Trybunał, w związku z czym zapewniono dane z kontroli dotyczące omawianych wcześniejszych i obecnych lat.

OKREŚLENIE KRAJOWYCH ILOŚCI REFERENCYJNYCH (KWOT KRAJOWYCH)

19. Komisja zgadza się z Trybunałem, jeśli chodzi o dane, i stwierdza, że jego metoda negocjacji była dobrze opracowana i oparta na możliwie najbardziej obiektywnych kryteriach oraz miała na celu ograniczenie pierwotnie wnioskowanych ilości, które były przeszacowane.

20. Metodologię szacowania przyjętą przez Komisję można uznać za uzasadnioną. Dzięki tej metodologii ilości początkowo

wnioskowane przez nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem Polski), szacowane pierwotnie na 1,5 miliona ton, zredukowano do możliwego do przyjęcia poziomu 0,83 miliona ton (stanowisko negocjacyjne Komisji). Wolumen negocjowany w ramach Rady był rzędu 1 miliona ton.

W konsekwencji, jak wyjaśnił Trybunał, proces restrukturyzacji wiązał się ze spadkiem zainteresowania sprzedażą bezpośrednią. Zdając sobie sprawę z potrzeby restrukturyzacji i konieczności

upoważnienia państw członkowskich do zarządzania swoimi ilościami referencyjnymi zgodnie z ich potrzebami, Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 18 września 2006 r. wprowadziła możliwość przeniesienia ilości referencyjnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej (pozostałych niewykorzystanych ilości w rezerwie krajowej) do ilości referencyjnych dotyczących dostaw w roku kwotowym 2006/2007 (rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2006).

21. W Polsce duża liczba producentów, którym przyznano kwoty dotyczące sprzedaży bezpośredniej, później z nich zrezygnowała i doszło do odpowiedniego zwiększenia rezerwy krajowej.

22. Weryfikacja musi być podejmowana przede wszystkim przez właściwe organy państw członkowskich, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 595/2004.

24–25. Jak przewidziano w Akcie przystąpienia, Komisja zdecydowała się na uruchomienie rezerwy restrukturyzacyjnej na rzecz rozpatrywanych państw członkowskich po dokładnej analizie problemu w sprawozdaniu.

W tej analizie Komisja wykorzystwała dane udostępnione jej przez państwa członkowskie i oceniła przejście z produkcji na potrzeby konsumpcji własnej do produkcji na rynek na podstawie dwóch kryteriów: tendencji w zakresie ilości mleka wprowadzonego do obrotu i ilości mleka spożytego w ramach konsumpcji własnej.

26. W swoim sprawozdaniu Komisja zauważyła spadek konsumpcji własnej we wszystkich rozpatrywanych państwach od 2000 r. do 2005 r., z wyjątkiem Litwy, gdzie odnotowano spadek konsumpcji własnej w latach 2002–2005.

Jeśli chodzi o Republikę Czeską, produkcja przeznaczona na rynek zwiększyła się o 0,8 % w latach 2000–2004, a następnie o 3,7 % w latach 2004–2005.

Jeśli chodzi o Łotwę i Słowację, nie stwierdzono bardzo istotnych różnic pomiędzy danymi oszacowanymi przez Komisję w trakcie negocjacji akcesyjnych a podanymi w sprawozdaniach dotyczących rezerwy restrukturyzacyjnej.

Głównymi ocenianymi kryteriami były tendencja w zakresie udziału procentowego konsumpcji własnej i ilości mleka wprowadzonego do obrotu.

28. Biorąc pod uwagę kontekst produkcji dwóch pierwszych lat mlecznych, tj. roku mleczarskiego 2004/2005 — trwającego jedynie 11 miesięcy — i roku mleczarskiego 2005/2006, to za wyższanie kwot wiązało się jedynie z niewielkim ryzykiem szybkiego wykorzystania całej dostępnej krajowej ilości referencyjnej. Ponadto ryzyko to nie ujawniło się w rzeczywistości. Na Węgrzech wykorzystano 82 % kwoty dostaw w trakcie roku kwotowego 2004/2005 i 86 % w trakcie roku kwotowego 2005/2006.

Podobnie w Republice Słowackiej — odpowiednie liczby wynosiły 87 % w przypadku roku kwotowego 2004/2005 i 97 % w przypadku roku kwotowego 2005/2006.

30. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 Komisja przyjęła wnioski o przeliczanie wysłane w lutym 2005 r. w przypadku wszystkich państw członkowskich, w tym Republiki Słowackiej. Jeśli zresztą chodzi o Republikę Słowacką, Komisja później zdała sobie sprawę z niespójności stosowanej metody, po otrzymaniu pewnych dodatkowych informacji od słowackich władz.

Zdając sobie sprawę z konieczności restrukturyzacji i konieczności upoważnienia państw członkowskich do zarządzania ich ilościami referencyjnymi zgodnie z ich potrzebami, w dniu 18 września 2006 r. Rada Ministrów wprowadziła możliwość przenoszenia ilości referencyjnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej, które pozostały niewykorzystane w rezerwie krajowej, do ilości referencyjnych dotyczących dostaw w odniesieniu do roku kwotowego 2006/2007 (rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2006).

Ramka 3, ust. 4

Weryfikacja musi być podejmowana przede wszystkim przez właściwe organy państw członkowskich, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 595/2004.

WDROŻENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA SYSTEMEM KWOT MLECZNYCH

35. Najważniejszym źródłem informacji było ustawodawstwo krajowe, które państwa członkowskie muszą przekazać Komisji w miesiącu po jego przyjęciu. Zrobiły to wszystkie państwa członkowskie, w tym Polska, Słowenia i Malta. Był to centralny element monitorowania wdrożenia wspólnotowego dorobku prawnego.

37. Definicja dostawy w art. 5 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 1788/03 nie odnosi się wyraźnie ani do sprzedaży, ani do bezpłatnych darowizn producentów mleka na rzecz podmiotów skupujących. Z drugiej strony, w definicji podmiotu nabywającego w art. 5 lit. e) stwierdza się, że podmioty te „kupują” mleko od producentów. Zgodnie z tą zasadą w litewskich definicjach mowa o tym, że producent sprzedaje ilości pomiotowi skupującemu. Gdy Komisja zapytała o to, aby zagwarantować, że wszystkie dostawy mleka od producentów do pomiotu skupującego będą deklarowane do celów obliczania kwot, władze litewskie odpowiedziały, że z powodu zdefiniowania tego podmiotu jako „kupującego” mleko od producenta producenci nie mogą oddawać i nie oddają pomiotom skupującym mleka bezpłatnie.

Litewskie władze potwierdziły, że wszystkie dostawy (w tym bezpłatne) są deklarowane.

38. Kwestionowane przepisy dotyczące spółdzielni na Węgrzech pozwalają spółdzielni mleczarskiej na wnioskowanie do właściwych organów, aby traktowały indywidualne kwoty jej członków jako jedną kwotę całkowitą, zarządzanie którą pozostaje w gestii spółdzielni. Dlatego do rejestru wpisywana jest jedna kwota w imieniu osoby prawnej, którą jest spółdzielnia.

Przewiduje się również, że spółdzielnia przyjmie później na siebie, w imieniu swoich członków, wszystkie zobowiązania nakładane na producentów zgodnie z przepisami o kwotach. Komisja nie uważa, aby ten system wiązał się z jakimkolwiek ryzykiem, jeśli chodzi o pobieranie opłat wyrównawczych. Fakt, że niektóre rodzaje spółdzielni na Węgrzech mogą sumować indywidualne kwoty ich członków bez przenoszenia prawa własności do kwot jest taki sam jak sytuacja w częściowych GAEC (*Groupement Agricole d'Exploitation en Commun*) we Francji, co wynika z opisu takich stowarzyszeń w ust. 45 wniosków Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-15/95. Trybunał Sprawiedliwości zatwierdził w swoim wyroku w tej sprawie korzystanie z pewnych form spółek, takich jak częściowe GAEC, do celów produkcji mleka w ramach systemu kwot mlecznych.

39. Wszelkie ryzyko nieodłącznie związane z łączeniem roli producenta i skupującego można uwzględnić w analizie ryzyka stanowiącej niezbędny element procesu kontroli producentów i podmiotów skupujących. Oczywiście, podmiot pełniący rolę producenta będzie rejestrowany jako posiadacz kwot, a jako podmiot skupujący będzie zatwierdzany w ramach zwykłych procedur. Może on zostać poddany kontrolom w odniesieniu do obu tych ról, dotyczącym dowolnego okresu kwotowego.

Wyłączenie pełnienia przez producenta roli podmiotu skupującego i odwrotnie byłoby dysproporcjonalne. Takie wyłączenie wykluczyłoby na przykład działania producentów mleka przetwarzających swój własny produkt w ilościach zwiększonych, ze względów związanych z koniecznością utrzymania się na rynku, o ilości nabyte od innych producentów. Co więcej podmioty skupujące będące równocześnie producentami były już rejestrowane w starych państwach członkowskich bez powodowania sprzeczności z systemem kwot mlecznych.

42. Wynik różnych posiedzeń dwustronnych i kontroli na miejscu podjętych w 2007 r. przez Komisję dowodzi, że podjęto działania w związku z problemami i krytycznymi uwagami zgłoszonymi przez Trybunał w odniesieniu do operacji kwotowych we wszystkich latach wdrażania systemu i wprowadzono udoskonalenia.

43. Wszelkie potencjalne ryzyko finansowe wobec budżetu wspólnotowego rozpoczęło się dopiero w pierwszym roku stosowania, który mógł obejmować dodatkowe opłaty wyrównawcze, a mianowicie w roku 2005/2006. Komisja przeprowadziła dwie kontrole na miejscu w 2007 r. w dwóch państwach członkowskich stwarzających największe ryzyko finansowe (tj. zbliżenie do krajowych kwot mlecznych lub ich zawyżenie), w przypadku których, dzięki mechanizmowi retrospektywnego rozliczania rachunków w odniesieniu do okresu 24 miesięcy, uwzględniono również rok kwotowy 2005/2006. Co więcej, w ramach innych kontroli, które przeprowadziła Komisja w 2005 r., odbywające się w konsekwencji posiedzenia dwustronne stanowiły znakomite okazje do omówienia wniosków Trybunału w sprawie kwot mlecznych i do dokonania podsumowań w związku z rozwojem sytuacji. Następną kontrolę przeprowadzono na początku 2008 r. w trzecim nowym państwie członkowskim, które zawyżyło kwotę, przy czym również obejmowała ona rok kwotowy 2005/2006.

45. Komisja zaleciła nowym państwom członkowskim, aby nie korzystały z oceny według własnego uznania w odniesieniu do włączenia niewykorzystanych ilości do rezerwy krajowej, gdy producent nie wytworzył co najmniej 70 % przydzielonej mu kwoty w okresie 12 miesięcy, w odniesieniu do produkcji w pierwszym okresie po przystąpieniu do Unii. Ze względu na to, że datą przystąpienia był 1 maja 2004 r., producenci w nowych państwach członkowskich nie mogli skorzystać z pełnego regulacyjnego okresu referencyjnego 12 miesięcy, w odniesieniu do którego mierzono ich produkcję, w związku z czym redukcje nie miałyby solidnej podstawy prawnej.

Władze estońskie i słowackie wykazały, na podstawie swoich krajowych przepisów sprzed przystąpienia do Unii, że ich producenci prowadzili działalność od dnia 1 kwietnia 2004 r. zgodnie z klauzulą redukcji w pełnym okresie 12 miesięcy, wobec którego mierzili swoją produkcję. Komisja potwierdziła, że byli w związku z tym w stanie dokonywać redukcji, pod warunkiem rozluźnienia obowiązujących przed przystąpieniem do Unii wyższych wielkości progowych produkcji tak, aby nie wprowadzać żadnych redukcji w odniesieniu do okresu 2004–2005, w którym nie przestrzegano progę 70 %.

W uwadze w przypisie 26 mowa jest o stosowaniu przez Republikę Słowacką redukcji obliczonych według wyższej wielkości progowej niż 70 %, obliczanych dla kwot całkowitych zamiast oddzielnie dla dostaw i sprzedaży bezpośredniej. Redukcje te zostały dokonane w odniesieniu do produkcji w okresie 2003–2004 przed przystąpieniem do Unii, w związku z czym nie podlegały ograniczeniom regulacyjnym po przystąpieniu.

46. Pierwszym okresem, w odniesieniu do którego stało się obowiązkowe w Polsce anulowanie kwot w przypadku całkowitego braku aktywności, z wyjątkiem przypadków siły wyższej lub należycie uzasadnionych sytuacji, jest okres 2005–2006. Polska nie była zobowiązana do przydziału kwot indywidualnych za okres 2004–2005, z związku z czym nie mogła też być zobowiązana do anulowania kwot z powodu ich niepełnego wykorzystania w tym okresie. Krytyczna opinia Trybunału dotycząca korzystnego wyniku odwołań przeciwko odebraniu kwot, które nie były obowiązkowe, lub zasad dotyczących takich procedur odwołań nie odnosi się do stosowania przez Polskę wspólnotowego systemu kwot mlecznych.

Procedura opisana przez Trybunał, dotycząca 3 900 producentów w Polsce, jest zgodna z art. 15, ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

47. Jak Trybunał Obrachunkowy zauważył już wcześniej, państwa członkowskie korzystają ze znacznej swobody zarządzania swoimi krajowymi ilościami referencyjnymi, w zależności od ich szczególnych celów ekonomicznych lub społecznych. Korzystanie z tej uznaniowości reguluje art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003, który przewiduje, że państwa członkowskie mają dokonywać przydziału producentom ilości z rezerwy krajowej „na podstawie obiektywnych kryteriów, o których należy powiadomić Komisję”.

Ramka 4, ust. 1

Zgodnie z przyznaną państwom członkowskim uznaniowością polski system sprzyja istniejącym producentom, którzy rozszerzają swoją produkcję, kosztem producentów wchodzących na rynek. Zgodnie z ustawodawstwem zgłoszonym przez polskie władze warunkiem przydziałów z rezerwy krajowej dla istniejących producentów jest udokumentowane zwiększenie sprzedaży w porównaniu z poprzednim rokiem kwotowym. Przydziały są określane na podstawie matematycznego obliczenia średniej sprzedaży rocznej rozszerzonego gospodarstwa. Wynikający stąd przydział jest w związku z tym zgodny z rzeczywistą udokumentowaną sprzedażą mleka w danym okresie, w związku z czym nie jest większy niż wymagany do uwzględnienia mocy produkcyjnych beneficjenta. Obiektywność tego systemu wydaje się niepodważalna.

Ustęp 2

Komisja uważa, że skala produkcji i zdolność produkcyjna są obiektywnymi kryteriami rozróżnienia pomiędzy kategoriami dostępu do rezerwy krajowej.

Ustęp 3

W dniu 18 września 2006 r. Rada, zdając sobie sprawę z potrzeby restrukturyzacji i konieczności upoważnienia państw członkowskich do zarządzania swoimi ilościami referencyjnymi zgodnie z ich potrzebami, wprowadziła możliwość przeniesienia ilości referencyjnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej, pozostałych jako ilości niewykorzystane w rezerwie krajowej, do ilości referencyjnych dotyczących dostaw w roku kwotowym 2006/2007 (rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2006). Dotyczy to również pkt 49.

51. Indywidualną referencyjną zawartość tłuszczu można określić wyłącznie w odniesieniu do kwoty mlecznej producenta. Dlatego nie da się uniknąć sytuacji, w której producenci dokonujący dostaw bez kwoty mlecznej nie dysponują wskaźnikiem zawartości tłuszczu, w związku z czym wielkość ich dostaw może zostać skorygowana albo w górę, albo w dół.

52. Zasadniczo, gdy producenci korzystający ze „sprzedaży bezpośredniej” przechodzą na dostawy, nie zmieniają swojego stada. W związku z tym dalej mają krowy mleczne tej samej rasy, jednorodne pod względem jakości produkowanego mleka. Tym samym stosowanie odstępstwa przewidzianego w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004 wydaje się spójne.

Odpowiedź litewskich władz wykazała ich obowiązkowość w analizie problemu zawartości tłuszczu w chwili określania poziomów referencyjnych i w trakcie przenoszenia do dostaw.

Co więcej, aby uniknąć ryzyka odchylenia poziomów referencyjnych w porównaniu do wartości określonej na początku systemu, zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 przewidziano mechanizm korekty przywracającej poziomy referencyjny tłuszczu od chwili zwiększenia zawartości tłuszczu o ponad 0,1 g/kg.

KONTROLE

53. Chociaż należy się zgodzić z istotnym znaczeniem wprowadzenia kontroli, podkreśla się, że w pierwszym roku implementacji badanym przez Trybunał istniało niezwykle niskie ryzyko finansowe, ponieważ niewielkie było prawdopodobieństwo przekroczenia krajowych ilości referencyjnych, jako że dotyczyły one okresu 11 miesięcy (1 maja 2004 r.–31 marca 2005 r.).

54. Dwustronne kontakty Komisji z zainteresowanymi państwami członkowskimi oraz ostatnie kontrole na miejscu w Polsce i w Republice Czeskiej wskazują na to, że stwierdzenia Trybunału zostały przyjęte i że są dokonywane i będą dalej dokonywane odpowiednie udoskonalenia.

55. Kontrole podmiotów skupujących prowadzone są na podstawie ich rocznych deklaracji zakupów, w związku z czym najlepiej jest je przeprowadzać po dokonaniu takich deklaracji.

56. Logika wskazywałaby, że plan kontroli **podmiotów skupujących** może zostać w pełni zrealizowany dopiero po zakończeniu roku mleczarskiego, ponieważ opiera się na deklaracjach podmiotów skupujących. Jeśli chodzi o producentów i przedsiębiorstwa transportowe, Komisja zgadza się z tym, że późne plany kontroli utrudniają prawidłowe przeprowadzenie należytych kontroli.

Władze węgierskie wyjaśniły, że wszystkie podmioty skupujące zostały skontrolowane w odniesieniu do okresu 2004/2005, jednak kryteria oceny ryzyka zostały wprowadzone w odniesieniu do późniejszych lat.

Słowacja wyjaśniła, że pewne formy analizy ryzyka istniały już w odniesieniu do lat 2005/06, przy czym od lat 2006/07 jest stosowany system punktowy. Od kwietnia 2007 r. w departamencie kontroli ustanowiono niezależną sekcję analizy ryzyka.

57. Trudno jest opracować analizę ryzyka w odniesieniu do obszaru, który wcześniej nie był kontrolowany, w przypadku którego nie są jeszcze znane wszystkie rodzaje ryzyka. Dwustronne dyskusje i kontrole prowadzone przez Komisję wykazują, że analiza ryzyka i planowanie kontroli stawały się coraz bardziej wyrafinowane w kolejnych latach. Na przykład w Republice Czeskiej analiza ryzyka została sformalizowana, począwszy od roku 2005/2006.

Polskie władze przeprowadzają analizę ryzyka dotyczącą podmiotów skupujących mleko pod koniec roku kwotowego. W kontroli sprawdza się kompletność i prawdziwość deklaracji dostaw (sporządzanych w maju), w związku z czym uzasadnione jest wykonywanie analizy ryzyka po zakończeniu roku kwotowego. W Polsce plan kontroli wydano we wrześniu 2006 r. — przy czym nie było konieczne dokonanie kontroli odnoszących się do okresu mleczarskiego 2005/2006 do dnia 30 września 2007 r. misja ds. rozliczania rachunków sprawdziła, że kontrole dotyczące okresu 2006/2007 były oparte na analizie ryzyka. Sprawdzono również, że chociaż kontrole dotyczące okresów 2004/2005 i 2005/2006 nie były oparte na analizie ryzyka *ex ante*, zostały one przeprowadzone.

58. Komisja zgadza się z tym, że system kontroli powinien obejmować wszystkich rolników wprowadzających mleko do obrotu, przy czym w trakcie wizyt kontrolnych i dwustronnych kontaktów Komisja wnioskowała do państw członkowskich, aby uwzględniły w swoich analizach ryzyka wszystkich producentów mleka, niezależnie od tego, czy przyznano im kwoty, czy nie.

Jednak dostawa mleka bez kwoty nie stanowi naruszenia rozporządzenia, a ryzyko finansowe dla bardzo małych producentów nie może być duże. Odsetek sprzedaży bezpośredniej w kwocie dostaw stanowi w większości przypadków znacznie mniej niż 3 %.

59. Chociaż nie jest to wymagane przez prawodawstwo dotyczące kwot mlecznych, Komisja również zdecydowanie namawia do przeprowadzania kontroli krzyżowych opisanych przez Trybunał.

60. Komisja uznaje znaczenie właściwej kontroli w najbardziej odpowiednim czasie. W trakcie wizyt/kontaktów dwustronnych państwom członkowskim przypominano, że konieczne jest przeprowadzenie kontroli producentów co najmniej częściowo w trakcie roku. W roku kwotowym 2005/2006 władze litewskie wykonały kontrole producentów i przedsiębiorstw transportowych w trakcie roku.

Węgry nie przeprowadziły żadnych kontroli producentów „w trakcie roku” w odniesieniu do lat 2004/2005 i 2005/2006, jednak przeprowadziły je po zakończeniu lat mleczarskich. Przeprowadzono jednak kontrole „w trakcie roku” w odniesieniu do roku 2006/2007.

61, tiret trzecie

Polskie władze przyjęły zalecenie Trybunału i zgodziły się na załączanie od sierpnia 2006 r. arkuszy roboczych do sprawozdań z kontroli.

Proces weryfikacji i sankcjonowania prowadzony przez polskie władze jest rozpatrywany w kontekście procedury rozliczania rachunków prowadzonej przez Komisję, która obejmuje dany rok i jest w toku.

61, tiret czwarte

Chociaż zachowanie takich informacji może być przydatne w pewnych okolicznościach, na przykład w celu przyjęcia kryteriów analizy ryzyka z jednego roku na następny rok, nie jest to wymagane regulacyjne.

Państwom członkowskim zostaną przekazane odpowiednie zalecenia.

WNIOSEK I ZALECENIA

73. Jeśli chodzi o określenie sprzedaży bezpośredniej, Komisja była możliwie restrykcyjna, stosując metodę szacowania opartą na obiektywnych kryteriach. Szacunki te uważa się za uzasadnione i były one stosowane w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich.

Dzięki tej metodologii ilości początkowo wnioskowane przez nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem Polski), szacowane pierwotnie na 1,5 miliona ton, zredukowano do możliwego do przyjęcia poziomu 0,73 miliona ton (stanowisko negocjacyjne Komisji). Wolumen negocjowany w ramach Rady był rzędu 1 miliona ton.

74. Zgodnie z wymogiem Aktu przystąpienia Komisja zdecydowała się na uwolnienie rezerwy restrukturyzacyjnej na rzecz rozpatrywanych państw członkowskich po dokładnej analizie problemu w sprawozdaniu. Wykorzystano dane statystyczne udostępnione przez państwa członkowskie i przeprowadzono ich kontrolę krzyżową. Dokonano kontroli krzyżowych pomiędzy danymi w sprawozdaniu a danymi w badaniu ankietowym dotyczącym kwot (art. 26 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 595/2004) oraz pomiędzy danymi statystycznymi w sprawozdaniu a danymi Eurostatu i ZMP. Zob. odpowiedź na pkt 24–25.

Wszelkie potencjalne ryzyko finansowe dla budżetu wspólnotowego rozpoczęło się dopiero w pierwszym roku stosowania, który mógł obejmować dodatkowe opłaty wyrównawcze, a mianowicie 2005/2006. Komisja przeprowadziła dwie kontrole na miejscu w 2007 r. w dwóch państwach członkowskich stwarzających największe ryzyko finansowe (tj. zbliżenie do krajowych kwot mlecznych lub ich zawyżenie), w przypadku których, dzięki mechanizmowi retrospektywnego rozliczania rachunków obejmującemu okres 24 miesięcy, uwzględniono rok kwotowy 2005/2006. Co więcej, w ramach innych kontroli, które przeprowadziła Komisja w 2005 r., odbywające się w konsekwencji posiedzenia dwustronne stanowiły znakomite okazje do omówienia wniosków Trybunału w sprawie kwot mlecznych i do śledzenia odpowiednich wydarzeń. Następną kontrolę przeprowadzono na początku 2008 r. w trzecim nowym państwie członkowskim, które zawyżyło kwotę, przy czym również obejmowała ona rok kwotowy 2005/2006.

Zalecenie 1

Ustęp 2

W lipcu 2007 r. Komisja rozesłała kwestionariusz na temat wykorzystania kwot w celu zebrania informacji statystycznych na temat zmian liczby i wielkości producentów prowadzących produkcję na rzecz sprzedaży bezpośredniej i dostaw.

Jednak chociaż proces weryfikacji restrukturyzacji jest przydatny, jeśli chodzi o wiedzę na temat łańcucha produktu, ma mniejsze znaczenie do celów monitorowania wypełniania zobowiązań istniejących w ramach systemu kwotowego.

75.

(1) Zawyżanie kwot dostaw wystąpiło w 2 państwach członkowskich. Przydziały sprowadzono do zakresu odpowiednich ilości ogólnych w pierwszym okresie (Słowacja) i ze skutkiem w drugim okresie (Węgry). Żadne z rozpatrywanych państw członkowskich nie zarejestrowało produkcji przekraczającej jego ilości dostaw.

- (6) Litewskie władze potwierdziły, że wszystkie dostawy (w tym bezpłatne) zostały zadeklarowane.
- (7) Funkcjonowanie kwot na poziomie spółdzielni na Węgrzech jest zgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i nie stwarza ryzyka dla pobierania opłat wyrównawczych.
- (8) Komisja uważa, że wszelkie ryzyko związane ze statusem producentów-podmiotów skupujących należy uwzględnić w ocenie ryzyka stanowiącej niezbędny element procedury kontroli.
- (9) Jak szczegółowo wyjaśniono w odpowiedzi Komisji na ust. 47 i ramkę 4, Komisja nie uważa, aby doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości, jeśli chodzi o funkcjonowanie rezerw krajowych.
- (10) Wynik różnych posiedzeń dwustronnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez Komisję wskazuje na to, że problemy i uwagi krytyczne przedstawione przez Trybunał w odniesieniu do funkcjonowania kwot w pierwszych latach wdrażania zostały rozpatrzone i że wprowadzono odpowiednie udoskonalenia.
- (11) Wynik różnych posiedzeń dwustronnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez Komisję wskazuje na to, że problemy i uwagi krytyczne przedstawione przez Trybunał w odniesieniu do funkcjonowania kwot w pierwszych latach wdrażania zostały rozpatrzone i że wprowadzono odpowiednie udoskonalenia.
- (12) Początkowe problemy istniejące w pierwszych latach zostały rozwiązane państwa członkowskie, z istotnymi udoskonaleniami.
- (13) Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji na ust. 56, państwa członkowskie wprowadziły udoskonalenia.
- (14) Komisja uznaje znaczenie właściwej kontroli w najbardziej odpowiednim czasie. Państwa członkowskie wprowadziły udoskonalenia.
- (15) Węgrom i innym zainteresowanym państwom członkowskim przypomniano, że konieczne jest co najmniej częściowe przeprowadzanie kontroli producentów i przedsiębiorstw transportowych w trakcie roku. Państwa członkowskie wprowadziły później odpowiednie udoskonalenia.
- (16) Komisja monitorowała problemy poruszone z państwami członkowskimi i upewniła się, że wprowadzono udoskonalenia w latach następujących po dochodzeniu Trybunału.

76. Napotkane problemy są nieodłącznie związane z wprowadzeniem nowego systemu. Jednak stwierdzono, że uwagi Trybunału dotyczące wdrażania w pierwszych latach, gdy istniało niewielkie ryzyko wpływu finansowego na budżet wspólnotowy, zostały wzięte pod uwagę i wprowadzono odpowiednie udoskonalenia. Kwestia ta jest nadal monitorowana w ramach procedury rozliczania rachunków, także w odniesieniu do kwot badanych przez Trybunał, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których są widoczne lub prawdopodobne przekroczenia.

Zalecenie 2

Ustęp 1

Komisja obserwowała wydarzenia zarówno w kontekście posiedzeń dwustronnych, jak i kontroli na miejscu przeprowadzonych w kontekście procedur rozliczania rachunków.

Jeśli chodzi o pkt 1 wykresu 4: skorygowano przydziały zawyżonych kwot dostaw na Węgrzech i w Republice Słowackiej.

Jeśli chodzi o pkt 10 wykresu 4: wykorzystanie rezerwy krajowej w Polsce i na Litwie było oparte na obiektywnych kryteriach i dlatego nie jest dyskryminacyjne.

Ustęp 2

Komisja wyraża zgodę na dalsze podkreślanie uwag Trybunału, z którego stanowiskiem się zgadza.

Ustęp 3

Komisja, po skonsultowaniu się z Komitetem Zarządzającym ds. Mleka i Produktów Mlecznych, zaproponowała już redukcję intensywności kontroli przewidzianych w art. 21 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 595/2004. Ustalono objęcie kontrolą 1 % producentów o produkcji poniżej 5 000 kg. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 228/2008 ⁽¹⁾ obowiązuje od okresu 2007/2008.

Ustęp 5

O ile to możliwe, zachęca się do tego typu praktyki. Jednak ze względu na zaangażowanie różnych służb, kompetencji, technicznej wiedzy specjalistycznej itp., często nie jest to możliwe w praktyce.

Zalecenie 3

Nie ma obowiązku przydzielania kwot wszystkim producentom. Jednak Komisja zgadza się z tym, że całe wprowadzone na rynek mleko musi zostać rozliczone.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 228/2008 z dnia 13 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 595/2004 w odniesieniu do częstotliwości kontroli dostaw i sprzedaży bezpośredniej mleka (Dz.U. L 70 z 14.3.2008, s. 7).

Zalecenie 4*Ustęp 1*

Przeprowadzona ocena stanu umożliwi sprawdzenie, czy musi zostać dostosowany poziom kwot lub czy muszą zostać wprowadzone udoskonalenia techniczne przed 2015 r., czyli przed zakończeniem obowiązywania systemu. Celem jest znalezienie możliwie przejrzystych i prostych uregulowań przed 2015 r.

Tiret pierwsze

Państwa członkowskie mają dużo swobody, jeśli chodzi o zorganizowanie przeniesienia kwot. Umożliwia to taką restrukturyzację, która jest najwłaściwsza w odniesieniu do ich sytuacji. Mogą

na przykład zdecydować się na wdrożenie programu restrukturyzacji zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1788/2003.

Tiret drugie

Komisja dokłada wszelkich starań, aby zaproponować Radzie precyzyjne uregulowania ze stopniowym zwiększaniem kwot do ich wygaśnięcia w 2015 r., aby zapewnić producentom jasną prognozę na przyszłość. Pozwala to aktywnym producentom na kontynuację rozwijania ich działalności.