



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 22 stycznia 2024 r.
(OR. en)

5676/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	22 stycznia 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 12 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Stosowanie środków kryzysowych przyjętych na podstawie art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 12 final.

Załącznik: COM(2024) 12 final



Bruksela, dnia 22.1.2024 r.
COM(2024) 12 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Stosowanie środków kryzysowych przyjętych na podstawie art. 219–222 rozporządzenia
o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych**

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 225 lit. db) rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 (rozporządzenie o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)¹ do 31 grudnia 2023 r. Komisja musi przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania środków kryzysowych, a w szczególności środków wyjątkowych przyjętych na podstawie art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR).

Niniejsze sprawozdanie obejmuje rozporządzenia w sprawie środków wyjątkowych przyjęte przez Komisję na podstawie art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych od 1 stycznia 2014 r. do końca 2023 r.

Załącznik 1 do niniejszego sprawozdania zawiera wykaz wszystkich rozporządzeń. W załączniku 2 przedstawiono informacje na temat rocznych zagregowanych wydatków UE uporządkowanych według rodzaju środka do końca roku budżetowego 2023 (15 października 2023 r.).

2. Rodzaje środków wyjątkowych na mocy rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

2.1 Wprowadzenie

Część V rozdział I rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych nosi tytuł „Środki wyjątkowe” (art. 219–222). W artykułach tych Komisji nadaje się uprawnienia do przyjmowania wyjątkowych środków rynkowych w przypadku wystąpienia:

- zakłóceń na rynku (art. 219);
- chorób zwierząt i agrofagów roślin oraz utraty zaufania konsumentów spowodowanej zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin (art. 220);
- szczególnych problemów (art. 221);
- poważnych zakłóceń równowagi na rynkach (art. 222).

Przepisy te odzwierciedlają potrzebę – w kontekście opartej na zasadach orientacji rynkowej wspólnej polityki rolnej (WPR) – zajęcia się potencjalnymi zagrożeniami, często nagłymi i nieprzewidywalnymi, wynikającymi z okoliczności, które mogą w wyjątkowych sytuacjach wystąpić na rynkach rolnych, takich jak niestabilność rynku, zmienność cen lub konsekwencje ograniczeń związanych ze zdrowiem zwierząt i roślin.

Środki wyjątkowe można zatem postrzegać w powiązaniu z narzędziami zapobiegawczymi i narzędziami zarządzania ryzykiem, które udostępniono rolnikom w UE w ramach WPR i polityk krajowych.

Produkcja rolna jest z natury ryzykowna. Na plony, jakość produktów i związane z nimi ceny mają wpływ liczne czynniki zewnętrzne o skutkach krótkoterminowych, takie jak pogoda i inne czynniki środowiskowe lub sanitarne (np. choroby zwierząt i agrofagi roślin). Produkcja rolna jest również narażona na ryzyko wynikające z rozwoju sytuacji na rynkach rolnych, zakłóceń w handlu lub zdarzeń geopolitycznych. Ryzyko to jest spotęgowane przez charakter decyzji dotyczących produkcji, w tym inwestycji, które często muszą być podejmowane w perspektywie średnio- i długoterminowej. Ponadto w niektórych systemach produkcji (np. produkcji zwierzęcej) nie można szybko dostosować produkcji.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

Niektóre z tych rodzajów ryzyka można sklasyfikować jako normalne lub zbywalne i zarządzać nimi albo w samym gospodarstwie rolnym, albo za pomocą narzędzi rynkowych lub prywatnych instrumentów podziału ryzyka (takich jak ubezpieczenie). Inne rodzaje ryzyka mogą mieć charakter systemowy/katastroficzny i prowadzić do powstania tak wysokich kosztów, że prywatne narzędzia zarządzania ryzykiem przestają być odpowiednie (na przykład zakłady ubezpieczeń mogą nie być skłonne zapewnić ubezpieczenia po rozsądnych składkach)². W związku z tym w czasie kryzysów rynkowych konieczne może być podjęcie szczególnych i wyjątkowych działań publicznych.

Środki wyjątkowe mają charakter dodatkowy i uzupełniający zarówno w stosunku do pozostałych środków interwencji rynkowej przewidzianych w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (w szczególności interwencji publicznej i dopłat do prywatnego przechowywania³), które mają na celu stabilizację cen dla rolników, jak i w stosunku do przepisów mających na celu zapobieganie kryzysom i zarządzanie nimi poprzez interwencje sektorowe, które można uwzględnić w programach w ramach planów strategicznych WPR (na przykład w sektorze owoców i warzyw).

Środki wyjątkowe mają z natury charakter tymczasowy, a ich zakres i czas trwania są dostosowane do konkretnych problemów.

W motywach rozporządzeń Komisji opartych na art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych objaśniono powody przyjęcia środka wyjątkowego w oparciu o obiektywną ocenę sytuacji na rynku.

2.2 Aspekty budżetowe

Przed 2023 r. środki wyjątkowe obejmujące wsparcie finansowe mogłyby być finansowane poprzez uruchomienie środków finansowych w ramach „rezerwy na wypadek kryzysów w sektorze rolnym” (art. 25 poprzedniego rozporządzenia horyzontalnego w sprawie WPR⁴; art. 226 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych), którą sfinansowano poprzez zastosowanie „dyscypliny finansowej”. Ten mechanizm finansowania funkcjonował w taki sposób, że uruchomienie rezerwy na wypadek kryzysów w sektorze rolnym spowodowałoby odpowiednie cięcia w płatnościach bezpośrednich dla rolników, a jej wykorzystanie wymagało decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie przesunięcia środków. Z rezerwy tej skorzystano po raz pierwszy dopiero w marcu 2022 r., kiedy to przyjęto nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów, którzy odczuli skutki wojny w Ukrainie. Pakiet wsparcia obejmował środki w wysokości 500 mln EUR, z czego 350 mln EUR sfinansowano z rezerwy na wypadek kryzysów na 2022 r. Wcześniej we wszystkich innych przypadkach finansowanie na pokrycie kosztów środków wyjątkowych pochodziło z innych dostępnych środków w ramach podpułapu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), bez uruchamiania rezerwy na wypadek kryzysów.

Począwszy od 2023 r. i zgodnie z przepisami nowego rozporządzenia horyzontalnego w sprawie WPR⁵ utworzono rezerwę rolną w wysokości co najmniej 450 mln EUR, która

² Zob. sprawozdanie Grupy Zadaniowej ds. Rynków Rolnych (2018).

³ Art. 8–21 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 187.

zostanie utworzona na początku każdego roku okresu 2023–2027⁶. Wyższą kwotę można określić w budżecie UE.

Kwota przeznaczona na rezerwę rolną jest zapisana bezpośrednio w budżecie UE, dzięki czemu środki z rezerwy są bezpośrednio dostępne. Środki wyjątkowe mają być finansowane z tej rezerwy (wraz ze środkami interwencji rynkowej). Rezerwę rolną ustanawia się, wykorzystując w pierwszej kolejności niewykorzystane i przeniesione dostępne środki z rezerwy z poprzedniego roku, a następnie środki dostępne w ramach podpułapu EFRG oraz, w razie potrzeby, jedynie w ostateczności, stosując dyscyplinę finansową.

Rozdział rozporządzenie o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych dotyczący środków wyjątkowych składa się z czterech artykułów. W kolejnych podsekcjach omówiono bardziej szczegółowo każdy z tych nich.

2.3 Art. 219

Art. 219 umożliwia Komisji wprowadzanie, w drodze aktów delegowanych, niezbędnych środków służących sprawnemu i skutecznemu reagowaniu na zakłócenia na rynku i zagrożenia wystąpieniem takich zakłóceń we wszystkich sektorach rolnych objętych zakresem stosowania rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych⁷. W przypadku gdy jest to uzasadnione szczególnie pilną potrzebą akty delegowane mogą zostać przyjęte w trybie pilnym (art. 228 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych) i wejść w życie niezwłocznie, dopóki Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu.

Komisja może przyjąć takie środki w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku lub zagrożenia ich wystąpieniem (w szczególności, ale nie wyłącznie, z powodu wzrostu lub spadku cen), które prawdopodobnie będą trwać nadal lub się pogarszać. Środki te mogą zostać przyjęte w przypadku, gdy wszelkie inne środki dostępne na mocy rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych – takie jak interwencja publiczna lub dopłaty do prywatnego przechowywania – wydają się niewystarczające lub nieodpowiednie do przeciwdziałania tej sytuacji⁸. Środki te były zazwyczaj ukierunkowane na sytuacje wynikające z nadwyżek podaży (braku popytu) charakteryzujące się spadkiem cen, choć artykuł sformułowano w taki sposób, by obejmował on również odwrotną sytuację, tj. przypadki niedoborów i wzrostu cen.

Rozwiązanie to odzwierciedla stopniowy postęp środków ustanowionych w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych: narzędzia interwencji rynkowej (interwencja publiczna i dopłaty do prywatnego przechowywania) oraz inne instrumenty dostępne na mocy rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych muszą najpierw okazać się niewystarczające przed przyjęciem środków wyjątkowych. W tym duchu w przypadku każdego przyjętego środka doprecyzowuje się, w stosownych przypadkach, powód, dla którego wykorzystanie środków dostępnych na mocy rozporządzenia o wspólnej

⁶ Art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/2116.

⁷ Zob. art. 1 ust. 2 i załącznik I do rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

⁸ Odniesienie do „nieodpowiedniego” charakteru innych środków dostępnych na mocy rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych wprowadzono wraz z ostatnią reformą WPR, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 262.

organizacji rynków produktów rolnych nie rozwiązało problemu zakłóceń na rynku lub nie byłoby wystarczające do przeciwdziałania zakłóceniom na rynku.

Środki te mogą, w niezbędnym zakresie i na okres niezbędny do przeciwdziałania zakłóceniom na rynku lub zagrożeniu takimi zakłóceniami, rozszerzyć lub zmienić zakres, okres stosowania lub inne aspekty innych środków określonych na podstawie rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, a także mogą przewidywać zupełnie nowe środki, w tym udzielanie pomocy nadzwyczajnej jednemu lub kilku sektorom oraz jednemu lub kilku państwom.

Wszystkie środki wyjątkowe, w ramach których przyznaje się pomoc nadzwyczajną zawierają wyjaśnienia dotyczące wskazanych poniżej aspektów.

- i) Określa się w nich, które państwa kwalifikują się do pomocy, oraz podstawę rozdzielania między nie pul środków pomocy.
- ii) Doprecyzowuje się w nich, że dystrybucja pomocy przez państwa członkowskie powinna być skierowana do producentów, na których zakłócenia na rynku wywarły największy wpływ. Aby złagodzić zakłócenia na rynku – zgodnie z logiką zasady pomocniczości – państwa członkowskie są często bardziej odpowiednim szczeblem do przeanalizowania, którzy rolnicy i które sektory potrzebują objęcia wsparciem w poszczególnych sytuacjach rynkowych. Ponadto pomoc powinna być rozdzielana na podstawie obiektywnych kryteriów i w sposób niedyskryminacyjny, unikając wszelkich problemów związanych z rynkiem i konkurencją.
- iii) Określa się w nich, czy państwa członkowskie mogą przyznawać dodatkowe wsparcie (dopłaty uzupełniające) na tych samych warunkach obiektywności, niedyskryminacji i niezakłócania konkurencji. Takie dopłaty uzupełniające, na które nie mają wpływu zasady pomocy państwa, mogą być uzasadnione faktem, że kwoty przydzielone państwom członkowskim będącym beneficjentami jedynie częściowo rekompensują rzeczywiste straty poniesione przez producentów.
- iv) Uszczegóławia się w nich, w jaki sposób pomoc nadzwyczajną wiąże się z pomocą finansową UE udzielaną w ramach innych instrumentów oraz czy istnieje możliwość kumulowania pomocy w sytuacjach wyjątkowych z takim wsparciem finansowym.
- v) Nakłada się w nich na państwa członkowskie obowiązek przekazywania Komisji informacji na temat: (i) obiektywnych kryteriów stosowanych do ukierunkowania wsparcia; (ii) tego, w jaki sposób uniknęły wszelkich zakłóceń konkurencji; (iii) łącznej wypłaconej kwoty; (iv) liczby i rodzaju beneficjentów; oraz (v) oceny skuteczności wprowadzonych środków. Od 2015 r. należy również zgłaszać konkretne wprowadzone środki, wskazywać oczekiwane skutki oraz dodatkowe dopłaty uzupełniające.

2.4 Art. 220

W art. 220 umożliwiono Komisji przyjmowanie aktów wykonawczych oraz wprowadzanie, na wniosek państwa członkowskiego i na podstawie oceny merytorycznej, środków wyjątkowych w celu przeciwdziałania wpływowi na rynek środków wprowadzonych na szczeblu krajowym w celu zwalczania rozprzestrzeniania się chorób zwierząt i agrofagów roślin⁹. Ocena zawiera analizę dowodów na to, że zainteresowane państwo członkowskie szybko zastosowało środki zdrowotne, weterynaryjne i fitosanitarne, by wyeliminować daną chorobę; lub by monitorować, kontrolować i zwalczać lub powstrzymać rozprzestrzenianie się agrofagów roślin. Środki na podstawie art. 220 mogą również służyć przeciwdziałaniu

⁹ Agrofagi roślin i odniesienie do powiązanych kontroli fitosanitarnych wprowadzono wraz z ostatnią reformą WPR, rozporządzeniem 2021/2117. Agrofagi roślin dotyczą tylko owoców i warzyw.

poważnym zakłóceniom na rynku bezpośrednio związanym z utratą zaufania konsumentów spowodowaną zagrożeniami dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin.

Art. 220 stanowi podstawę prawną wypłaty odszkodowań producentom, którzy ucierpieli w wyniku pośrednich skutków ograniczeń w handlu lub utraty zaufania konsumentów i którzy nie kwalifikują się do otrzymywania wkładów finansowych Unii w ramach środków zapobiegawczych i środków kontrolnych w obszarze ochrony zdrowia i weterynarii przewidzianych w przepisach UE¹⁰. Odszkodowanie to musi być współfinansowane przez dane państwo członkowskie. UE zapewnia częściowe finansowanie odpowiadające 50 % wydatków poniesionych przez państwa członkowskie (60 % na zwalczanie pryszczycy).

W art. 220 wymieniono sektory, w których można wypłacić odszkodowanie w związku ze skutkami wprowadzenia środków ograniczających handel.

Systemy wsparcia przyjęte na podstawie art. 220 wymagają od państw członkowskich przeprowadzania kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz należytego dokumentowania tych kontroli.

2.5 Art. 221

Art. 221 umożliwia Komisji wprowadzanie, w drodze aktów wykonawczych, środków wyjątkowych w celu rozwiązania szczególnych problemów, jeżeli nie są spełnione warunki przyjęcia środków na podstawie art. 219 lub 220.

Wprowadzenie tych środków nie wymaga wystąpienia zakłóceń na rynku ani zagrożenia ich wystąpieniem. „Szczególny problem”, który należy rozwiązać, może zatem wynikać z innej przyczyny uniemożliwiającej osiągnięcie celów WPR. Środki te mogą stanowić odstępstwo od przepisów rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych tylko w zakresie, jaki jest absolutnie niezbędny, oraz na okres, jaki jest absolutnie niezbędny, a w każdym razie na okres nieprzekraczający 12 miesięcy.

W przypadku gdy jest to uzasadnione szczególnie pilną potrzebą, gdy okoliczności mogłyby spowodować gwałtowne pogorszenie się sytuacji, któremu trudno byłoby zaradzić, jeżeli przyjęcie środków opóźniałoby się, można przyjąć akty wykonawcze mające natychmiastowe zastosowanie (art. 229 ust. 3 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych).

2.6 Art. 222

Ponadto w art. 222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych upoważnia się Komisję do przyjmowania aktów wykonawczych w celu wyłączenia z zakresu stosowania prawa konkurencji porozumień i decyzji mających na celu ustabilizowanie rynku przez rolników i ich zrzeszenia, uznane organizacje producentów, zrzeszenia organizacji producentów lub uznane organizacje międzybranżowe¹¹.

¹⁰ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 1. Rozporządzenie to uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającym program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich (Program na rzecz jednolitego rynku) oraz uchylającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013, (UE) nr 1287/2013, (UE) nr 254/2014 i (UE) nr 652/2014, Dz.U. L 153 z 3.5.2021, s. 1.

¹¹ Możliwości stosowania takich działań zbiorowych zostały rozszerzone na rolników i zrzeszenia rolników rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniającym

Środki zarządzania podażą wprowadzane przez podmioty prywatne mają na celu przeciwdziałanie poważnym zakłóceniom równowagi na rynku. Prawo konkurencji zazwyczaj wyklucza takie porozumienia między organizacjami producentów, ponieważ mają one skutek ograniczający konkurencję.

Te porozumienia i decyzje powinny: (i) być ważne przez maksymalnie 6 miesięcy (z możliwością przedłużenia); (ii) nie zakłócać właściwego funkcjonowania jednolitego rynku; (iii) mieć na celu wyłącznie ustabilizowanie danego sektora; oraz (iv) należą do jednej lub większej liczby szczególnych kategorii działań zbiorowych wymienionych w artykule. Do 2017 r. środki te mogły być przyjmowane tylko w ostateczności, gdy środki rynkowe lub wyjątkowe w odniesieniu do danych produktów zostały już przyjęte. Od tego czasu (i od czasu wejścia w życie rozporządzenia zbiorczego w sprawie reformy¹²) mogą one uzupełniać działania UE na podstawie pozostałych przepisów bez konieczności stosowania takiego warunku wstępnego.

Warto wspomnieć, że art. 222 nie oznacza uruchomienia finansowania unijnego.

3. Stosowanie środków wyjątkowych (w podziale na sytuacje kryzysowe)

Od 1 stycznia 2014 r. do końca 2023 r. przyjęto 63 środki wyjątkowe zgodnie z art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Środki te przedstawiono poniżej w odniesieniu do konkretnego kryzysu lub sytuacji, która spowodowała ich przyjęcie¹³.

Większość środków przyjęto na podstawie art. 219 (32 akty); ponadto przyjęto 14 aktów na podstawie art. 220, 11 na podstawie art. 221 i 6 na podstawie art. 222.

Wszystkie środki wymieniono w załączniku 1. Informacje na temat realizacji środków do 15 października 2023 r. przedstawiono również w załączniku 2.

3.1 Rosyjskie embargo na przywóz w połączeniu z zakłóceniami równowagi na rynku

W odwecie na sankcje nałożone przez UE po aneksji Krymu przez Rosję wiosną 2014 r. rząd rosyjski wprowadził embargo na przywóz niektórych produktów rolnych z Unii Europejskiej. Zakaz, który wszedł w życie 7 sierpnia 2014 r., obejmował produkty takie jak mleko i przetwory mleczne, produkty pochodzenia zwierzęcego oraz świeże owoce i warzywa. Początkowy zakaz, który następnie przedłużono, miał poważne konsekwencje dla unijnych eksporterów przedmiotowych produktów rolnych, ponieważ ograniczył ich dostęp do rosyjskiego rynku.

3.1.1 Owoce i warzywa

rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (rozporządzenie zbiorcze), Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15.

¹² Rozporządzenie (UE) 2017/2393.

¹³ Należy zauważyć, że niektóre akty stanowią jedynie poprawki do wcześniej zatwierdzonych aktów, na przykład wydłużając czas trwania środków, rozszerzając ich zakres na dodatkowych beneficjentów itp.

Rosyjskie embargo na przywóz produktów z UE spowodował znaczny spadek cen w unijnym sektorze owoców i warzyw, ponieważ jeden z jego największych rynków eksportowych stał się nagle niedostępny, co doprowadziło do nadwyżki podaży w UE.

Zagrożenie wystąpieniem zakłóceń na rynku było szczególnie istotne dla tego sektora, ponieważ nieoczekiwanie nastąpiło w czasie zbiorów i rolnicy musieli zagospodarować duże ilości zebranych bardzo łatwo psujących się produktów przy ograniczonych możliwościach przechowywania. Ponadto niektóre odmiany produktów przeznaczone głównie do Rosji nie znalazły szybko alternatywnych rynków eksportowych. W przypadku brzoskwiń i nektarynek embargo zbiegło się z wysokim poziomem dostaw ze względu na warunki pogodowe w 2014 r. Z uwagi na fakt, że produkcja owoców i warzyw jest nieprzewidywalna, a produkty łatwo się psują, nawet niewielkie nadwyżki na rynku mogą znacząco zakłócić jego funkcjonowanie.

Aby zapobiec poważnym zakłóceniom na rynku i złagodzić spadek cen, przyjęto dwa środki. Przy pomocy środka na podstawie art. 219 z 21 sierpnia 2014 r. zwiększono ilości brzoskwiń i nektaryn kwalifikujących się do wsparcia na wycofanie z rynku w celu bezpłatnej dystrybucji przez organizacje producentów¹⁴. Umożliwił on również przyznanie pomocy finansowej UE producentom, którzy nie byli członkami organizacji producentów, a także dodatkowe wsparcie działań promocyjnych dla organizacji producentów z czterech głównych krajów produkujących – Grecji, Hiszpanii, Francji i Włoch – opiewające na maksymalną kwotę 3 mln EUR¹⁵.

Drugim środkiem na podstawie art. 219 – z 29 sierpnia 2014 r. – rozszerzono rozporządzenie na inne owoce i warzywa, które zostały dotknięte utratą rynków eksportowych. W jego ramach przeznaczono 125 mln EUR (z czego 82 mln EUR na jabłka i gruszki oraz 43 mln EUR na inne owoce i warzywa) na przyznanie pomocy finansowej na większe ilości operacji wycofywania z rynku, zielonych zbiorów i niezbiierania plonów zarówno producentom, którzy byli członkami organizacji producentów, jak i producentom, którzy nie byli ich członkami, do określonych ilości produktów (wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia)¹⁶.

Te środki wyjątkowe zostały przedłużone i uzupełnione, m.in. w celu rozszerzenia zakresu na pomarańcze, klementynki, mandarynki i cytryny¹⁷.

W styczniu 2016 r. rosyjskie embargo na przywóz produktów rolnych zostało rozszerzone na przywóz tureckich produktów rolnych. Z uwagi na fakt, że Turcja była głównym eksporterem owoców i warzyw do Rosji, zagrożenie wystąpieniem zakłóceń na rynku w UE było znaczące

¹⁴ Podstawa prawna środków zarządzania kryzysowego (takich jak wycofywanie z rynku, zielone zbiory i niezbiieranie plonów), które mogą być objęte wsparciem przez UE w ramach programów operacyjnych dotyczących owoców i warzyw, zmieniła się z czasem – początkowo było to rozporządzenie nr 1308/2013 o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (art. 33–34), a następnie rozporządzenie w sprawie planu strategicznego WPR (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 1). Od 2021 r. zakres, czas trwania i inne aspekty interwencji sektorowych w sektorze owoców i warzyw są regulowane rozporządzeniem w sprawie planu strategicznego WPR (art. 42 i nast.).

¹⁵ Dz.U. L 248 z 22.8.2014, s. 1.

¹⁶ Dz.U. L 259 z 30.8.2014, s. 2.

¹⁷ Dz.U. L 284 z 30.9.2014, s. 22; Dz.U. L 366 z 20.12.2014, s. 20; Dz.U. L 211 z 8.8.2015, s. 17.

ze względu na przesunięcie handlu. W czerwcu 2016 r. wprowadzono nowy środek na mocy art. 219, dostosowując istniejące środki i rozszerzając ich zakres na inne produkty. Środek ten obejmował maksymalne limity ilościowe produktów kwalifikujących się do uzyskania pomocy finansowej w przeliczeniu na produkujące państwo członkowskie¹⁸. W marcu 2017 r. niewykorzystane przydzielone ilości rozdzielono między państwa członkowskie będące producentami w drodze nowego aktu delegowanego¹⁹.

Regularne monitorowanie rynku UE wykazało następnie poprawę w odniesieniu do upraw innych niż wieloletnie (warzywa i owoce niektóre), co doprowadziło do dostosowania istniejących środków. W kwietniu 2017 r. w ramach środka na podstawie art. 219 ograniczono liczbę produktów i maksymalne ilości kwalifikujące się do objęcia wsparciem²⁰. Jednak ze względu na wysoki poziom produkcji oraz zapasy brzoskwiń i nektarynek w niektórych państwach członkowskich, a także ze względu na wprowadzenie środków sanitarnych i fitosanitarnych przez alternatywne miejsca przeznaczenia wywozu, takie jak Białoruś, we wrześniu 2017 r. przyjęto nowy środek na podstawie art. 219. Ta nowa ustawa zwiększyła maksymalne ilości brzoskwiń i nektarynek kwalifikujących się do objęcia wsparciem w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech²¹.

W wyniku wszystkich tych środków do 2018 r. wypłacono łącznie ponad 500 mln EUR, co umożliwiło wycofanie z rynku prawie 1,8 mln ton świeżych owoców i warzyw.

3.1.2 Mleko i przetwory mleczne

Rosyjskie embargo na przywóz produktów z UE doprowadził najpierw do zagrożenia zakłóceniami na rynku, a następnie do rzeczywistych zakłóceń na rynku mleczarskim, na którym wystąpiły znaczne spadki cen. Sytuacja ta w połączeniu z innymi okolicznościami takimi jak spowolnienie przywozu z Chin (największy światowy rynek przywozowy), dodatnie ceny i warunki pogodowe, które doprowadziły do wzrostu podaży mleka na świecie. Łączne skutki wszystkich tych okoliczności doprowadziły do ogólnoswiatowego zakłócenia równowagi na rynku w sektorze mleczarskim oraz gwałtownego spadku cen mleka i przetworów mlecznych, co miało negatywne skutki uboczne dla sektora produkcji zwierzęcej.

Aby zagwarantować pewność rynku, okres interwencji publicznej w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku i masła (który zazwyczaj trwał od 1 marca do 30 września) był kilkakrotnie przedłużany za pomocą środków na podstawie art. 219²².

Oprócz standardowych dopłat do prywatnego przechowywania masła i odtłuszczonego mleka w proszku pod koniec 2014 r.²³ i pod koniec 2015 r.²⁴ wprowadzono tymczasowy i wyjątkowy system dopłat do prywatnego przechowywania w odniesieniu do wszystkich rodzajów serów (nieograniczających się do serów z chronionym oznaczeniem geograficznym (ChOG) lub nazwą pochodzenia (ChNP), które kwalifikują się do objęcia dopłaty do

¹⁸ Dz.U. L 154 z 11.6.2016, s. 3.

¹⁹ Dz.U. L 58 z 4.3.2017, s. 8.

²⁰ Dz.U. L 170 z 1.7.2017, s. 31.

²¹ Dz.U. L 233 z 9.9.2017, s. 1.

²² Dz.U. L 265 z 5.9.2014, s. 21; Dz.U. L 360 z 17.12.2014, s. 13; Dz.U. L 242 z 18.9.2015, s. 28; Dz.U. L 242 z 9.9.2016, s. 15.

²³ Dz.U. L 265 z 5.9.2014, s. 22 – uchylony wkrótce później, ponieważ program wydawał się być nieproporcjonalnie wykorzystywany przez producentów sera z obszarów, które tradycyjnie nie eksportowały znacznych ilości do Rosji (Dz.U. L 279 z 23.9.2014, s. 17).

²⁴ Dz.U. L 271 z 16.10.2015, s. 15 – zmieniono następnie w celu udostępnienia niewykorzystanych maksymalnych ilości serów niektórym państwom członkowskim (Dz.U. L 41 z 18.2.2016, s. 10).

prywatnego przechowywania na podstawie rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych).

W latach 2014–2017 środki te uzupełniono wyjątkowymi systemami wsparcia finansowego dla sektora mleka i innych sektorów produkcji zwierzęcej.

W listopadzie 2014 r. przyjęto środek na podstawie art. 219 zapewniający nadzwyczajną pomoc dla producentów mleka w Estonii, na Łotwie i w Litwie w wysokości 28,6 mln EUR (odpowiednio 6,8 mln EUR, 7,7 mln EUR i 14,1 mln EUR). Środek ten miał na celu rozwiązanie problemów z płynnością spowodowanych utratą głównego partnera handlowego i związanym z tym spadkiem cen mleka. Te trzy państwa w były dużym stopniu zależne od wywozu do Rosji, a w ich sektorach mleczarskich nie koncentrowano się na produktach nieobjętych interwencją publiczną ani dopłatami do prywatnego przechowywania²⁵. W grudniu 2014 r. Finlandii przyznano 10,7 mln EUR z tych samych względów²⁶. Przydział pomocy dla tych czterech państw oparto na ich poziomach produkcji mleka w ramach kwot krajowych.

W październiku 2015 r. silne zakłócenia równowagi na rynku w sektorach mleka, przetworów mlecznych i wieprzowiny spowodowane rosyjskim embargiem oraz późniejsze przedłużenie tego embarga zostały jeszcze spotęgowane przez wzrost kosztów produkcji w innych sektorach produkcji zwierzęcej z powodu suszy w Europie w 2015 r. Te spłot okoliczności doprowadził do przyjęcia środka na podstawie art. 219, w ramach którego rolnikom w sektorze mleka i innych sektorach produkcji zwierzęcej we wszystkich państwach członkowskich UE przyznano nadzwyczajną pomoc opiewającą na łączną kwotę 420 mln EUR²⁷. Zezwolono na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 100 % niepodlegające procedurom pomocy państwa.

Następnie w kwietniu 2016 r. przyjęto dwa środki na podstawie odpowiednio art. 219 i 222. Te dwa środki pozwoliły spółdzielniom i innym formom zarówno uznanych, jak i nieuznanych organizacji producentów na zawieranie porozumień i podejmowanie decyzji w sprawie planowania produkcji mleka w celu ustabilizowania rynku²⁸. Ten ostatni środek przedłużono we wrześniu z powodu niskiej absorpcji²⁹.

We wrześniu 2016 r. wprowadzono dwa nowe środki na podstawie art. 219, które miały przeciwdziałać zakłóceniom na rynku w sektorach mleka i produkcji zwierzęcej spotęgowanym przez przedłużające się rosyjskie embargo oraz utrzymujące się zakłócenia równowagi na rynku światowym. W ramach tych środków zapewniono także dalsze nadzwyczajne wsparcie dla rolników w sektorze mleczarskim i sektorze produkcji zwierzęcej.

Pierwszy środek umożliwił państwom członkowskim przyznawanie pomocy w oparciu o dobrowolne ograniczenie dostaw mleka krowiego w celu zmniejszenia wielkości produkcji i wsparcia stabilizacji sektora. Drugi środek miał przeciwdziałać zakłóceniom na rynku w sektorach mleka, wieprzowiny, wołowiny, cielęciny, mięsa baraniego i koziego. W zależności od uwarunkowań krajowych w ramach środka: (i) umożliwiono rolnikom uzyskanie rekompensaty za niższe ceny mleka; (ii) dopuszczono wsparcie dla sektorów

²⁵ Dz.U. L 341 z 27.11.2014, s. 3.

²⁶ Dz.U. L 366 z 20.12.2014, s. 18.

²⁷ Dz.U. L 271 z 16.10.2015, s. 25.

²⁸ Dz.U. L 96 z 12.4.2016, s. 18; Dz.U. L 96 z 12.4.2016, s. 20. Odmienne podstawy prawne odzwierciedla fakt, że art. 222 obejmuje wyłącznie uznane organizacje producentów; aby rozszerzyć go na spółdzielnie nieuznane za organizacje producentów, konieczne było przyjęcie środka na podstawie art. 219.

²⁹ Dz.U. L 242 z 9.9.2016, s. 17.

wołowiny i cielęciny; oraz (iii) podjęto działania w walce z ogniskami afrykańskiego pomoru świń w innych sektorach produkcji zwierzęcej. W ustawie wymieniono działania ukierunkowane na wspieranie stabilności gospodarczej i przyczyniające się do stabilizacji rynku, które kwalifikowały się do objęcia wsparciem. Państwa członkowskie były zobowiązane do przedstawienia sprawozdania na temat wprowadzonych środków i uzasadnienia przyznania pomocy w sektorach produkcji zwierzęcej innych niż sektor mleczarski. Kwotę 150 mln EUR przeznaczono na pomoc w ograniczeniu produkcji mleka, a 350 mln EUR przeznaczono na pomoc dostosowawczą w sektorach produkcji zwierzęcej³⁰. W ramach pomocy dostosowawczej zezwolono na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 100 %.

3.2 COVID-19

Podczas pandemii COVID-19 ograniczenia w przemieszczaniu się, ograniczona dostępność siły roboczej oraz obowiązkowe zamknięcie placówek hotelarskich i gastronomicznych doprowadziły do nagłego spadku konsumpcji kilku produktów rolnych i spożywczych.

3.2.1 Mleko i przetwory mleczne

Podczas ograniczeń w przemieszczaniu się w 2020 r. odnotowano spadek popytu w sektorze mleczarskim. W kwietniu 2020 r. uruchomiono środki interwencji rynkowej na podstawie rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych w formie dopłat do prywatnego przechowywania w odniesieniu do kwalifikujących się produktów (masło, odtłuszczone mleko w proszku). Ponieważ producenci nie byli w stanie zastąpić przetworzonego mleka surowego produktami zdatnymi do przechowywania i wymagającymi mniejszych nakładów pracy, środkiem tym towarzyszył środek na podstawie art. 219 przyznający dopłaty do prywatnego przechowywania serom nieposiadającym certyfikatu ChNP ani ChOG (niekwalifikującym się do dopłat do prywatnego przechowywania na mocy rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych) w ramach wcześniej określonych maksymalnych ilości dla każdego państwa członkowskiego³¹.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę poważne zakłócenia równowagi na rynku w tym sektorze, przyjęto również środek na podstawie art. 222, który umożliwił organizacjom producentów zawieranie porozumień i podejmowanie wspólnych decyzji w sprawie planowania wielkości produkcji mleka surowego przed rozpoczęciem sezonu produkcyjnego, tak aby zrównoważyć spadek cen mleka i przetworów mlecznych³².

3.2.2 Owoce, warzywa i wino

Zamknięcie ważnych rynków zbytu (zakładów, restauracji) dla owoców, warzyw i wina, w połączeniu z niedoborem pracowników, poważnie zakłóciło funkcjonowanie sektora owoców, warzyw i wina w UE.

W przypadku sektora wina negatywny wpływ na wywóz miało już nałożenie przez Stany Zjednoczone w październiku 2019 r. należności celnych przywozowych (według wartości) w wysokości 25 % na przywóz wina z UE. Sytuację tę pogorszyła pandemia, co doprowadziło do trudności finansowych dla producentów wina.

W kwietniu 2020 r. przyjęto środek na podstawie art. 219 w celu przeciwdziałania zakłóceniom na rynku wynikającym z COVID-19 w sektorach owoców, warzyw i wina. W tym akcie prawnym wprowadzono odstępstwa od obowiązujących przepisów

³⁰ Dz.U. L 242 z 9.9.2016, s. 4; Dz.U. L 242 z 9.9.2016, s. 10.

³¹ Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 1.

³² Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 37.

rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych dotyczących programów operacyjnych i programów wsparcia³³.

W przypadku owoców i warzyw tymczasowo zniesiono limity wydatków na środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w ramach programów operacyjnych.

W przypadku sektora wina w celu usunięcia z rynku nadwyżek, które obniżały ceny, pomoc finansowa w ramach programów wsparcia została tymczasowo rozszerzona, tak aby obejmowała zarówno destylację wina do celów przemysłowych lub energetycznych, jak i pomoc na przechowywanie w sytuacjach kryzysowych. W ramach tego środka zwiększono również wsparcie UE dla funduszy wspólnego inwestowania producentów i podwyższono progi wkładów finansowych UE w odniesieniu do kilku środków mających na celu zarówno zmniejszenie wkładów finansowych podmiotów gospodarczych, jak i poprawę ich przepływów pieniężnych. Budżet operacyjny krajowych programów wsparcia pozostał bez zmian³⁴.

Równolegle przyjęto środek na podstawie art. 221 w celu rozwiązania problemu niedoboru siły roboczej w winnicach, który przedłużył zarówno zezwolenia na nasadzenia wygasające w 2020 r., jak i termin karczowania w przypadku przewidywanego ponownego sadzenia³⁵.

W lipcu 2020 r. wprowadzono dwa nowe środki, aby zapewnić pomoc dla sektorów owoców, warzyw i wina w radzeniu sobie ze skutkami pandemii. W ramach pierwszego środka – przyjętego na podstawie art. 219 – wprowadzono dodatkową elastyczność w odniesieniu do programów operacyjnych i programów wsparcia w tych dwóch sektorach. W sektorze wina producenci mogliby również, pod pewnymi warunkami, ubiegać się o zaliczki w wysokości 100 % wsparcia UE zarówno na destylację w sytuacji kryzysowej wina, jak i na kryzysowe przechowywanie wina, aby zmniejszyć ich ograniczone przepływy pieniężne³⁶.

Drugi środek został wprowadzony na podstawie art. 222 i miał na celu rozwiązanie problemu poważnego braku równowagi na rynku w sektorze wina, polegającego na spadku konsumpcji i wywozu, podczas gdy duże ilości wina były przechowywane. Umożliwiło to rolnikom, uznanym organizacjom producentów i organizacjom międzybranżowym zawieranie porozumień i podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących produkcji, przetwarzania, przechowywania i promocji³⁷.

Uznając, że sytuacja w sektorze wina nie poprawiła się pomimo poprzednich środków, w styczniu i wrześniu 2021 r. wprowadzono dwa środki na podstawie art. 219, przedłużając wcześniej przyjęte odstępstwa i zapewniając większą elastyczność w celu wspierania ubezpieczania zbiorów³⁸.

3.2.3 Inne sektory

Sektor ziemniaków oraz żywych roślin i kwiatów doświadczył okresu zakłóceń równowagi na rynku podczas lockdownów związanych z COVID-19 ze względu na gwałtowny spadek popytu i cen, ograniczoną dostępność siły roboczej i wyższe koszty transportu.

³³ W 2020 r. oba programy były nadal regulowane rozporządzeniem o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

³⁴ Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 6.

³⁵ Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 46.

³⁶ Dz.U. L 300 z 14.9.2020, s. 26.

³⁷ Dz.U. L 215 z 7.7.2020, s. 13.

³⁸ Dz.U. L 31 z 29.1.2021, s. 198; Dz.U. L 415 z 22.11.2021, s. 1.

Aby wesprzeć producentów, w kwietniu 2020 r. przyjęto dwa środki na podstawie art. 222, które umożliwiły rolnikom i uznanym organizacjom producentów zawieranie porozumień i podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących na przykład wycofania z rynku, bezpłatnej dystrybucji, promocji i tymczasowego planowania produkcji³⁹.

3.3 Wojna w Ukrainie i późniejsze zmiany na rynku

W wyniku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie istniało poważne zagrożenie zakłóceniami na rynku UE ze względu na znaczny wzrost cen zbóż i środków produkcji (zwłaszcza energii i nawozów) oraz zakłócenia w handlu. Aby przeciwdziałać tym zagrożeniom, w marcu 2022 r. przyjęto środek na podstawie art. 219 zapewniający tymczasową nadzwyczajną pomoc rolnikom prowadzącym działalność we wszystkich sektorach, jeżeli angażują się w działania zwiększające bezpieczeństwo żywnościowe lub przeciwdziałające zakłóceniom równowagi na rynku. Łączne środki w wysokości 500 mln EUR udostępniono i przyznano państwom członkowskim w oparciu o ich pułapy płatności bezpośrednich. Państwa członkowskie mogły swobodnie wybierać sektory beneficjentów, aby wspierać producentów, którzy ucierpieli najbardziej. Zezwolono również na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 200 %⁴⁰.

W lipcu 2022 r. przyjęto również środek na podstawie art. 219 w celu wsparcia sektora owoców i warzyw. Dopuszczono w nim odstępstwa od limitów wydatków na środki zarządzania kryzysowego i zapobiegania kryzysom oraz zwiększono udział pomocy finansowej UE dla krajowych funduszy operacyjnych w tym sektorze⁴¹.

Zwiększony przywóz zbóż i nasion oleistych z Ukrainy do państw członkowskich położonych blisko granicy z Ukrainą, gdzie utworzono korytarze handlowe – tzw. „korytarze solidarnościowe między UE a Ukrainą” – miał wpływ na lokalnych rolników. W niektórych regionach UE dodatkowy przywóz spowodował krajową nadwyżkę podaży, spadek cen lokalnych lub nasycenie łańcuchów logistycznych. Uznając te problemy, w kwietniu 2023 r. przyjęto środek na podstawie art. 221. Środki w kwocie 56 mln EUR przeznaczono na wsparcie rolników w Bułgarii, Polsce i Rumunii, którzy najbardziej ucierpieli wskutek zwiększonego przywozu zbóż i nasion oleistych z Ukrainy. Zezwolono na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 100 %⁴².

Biorąc pod uwagę skalę negatywnego wpływu zwiększonego przywozu zbóż i nasion oleistych z Ukrainy do Bułgarii, Węgier, Polski, Rumunii i Słowacji, w czerwcu 2023 r. przyjęto drugi środek na podstawie art. 221. Na podstawie tego drugiego środka zwiększono o 100 mln EUR środki przeznaczone na wsparcie rolników produkujących określone zboża i nasiona oleiste [załącznik 1] w tych pięciu państwach. Zezwolono na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 200 %⁴³.

W połowie 2023 r. odnotowano szybki spadek cen kilku produktów rolnych w kontekście wysokich kosztów nakładów, wysokiej inflacji cen żywności i zmniejszonego popytu konsumpcyjnego. Okoliczności te miały wyraźnie negatywny wpływ na różne sektory rolnictwa w UE i spowodowały problemy z płynnością finansową rolników, wykraczające poza te wykryte w pięciu państwach członkowskich pierwszej linii, które skorzystały z poprzedniego wsparcia.

³⁹ Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 13; Dz.U. L 140 z 4.5.2020, s. 17.

⁴⁰ Dz.U. L 96 z 24.3.2022, s. 4.

⁴¹ Dz.U. L 189 z 18.7.2022, s. 1.

⁴² Dz.U. L 96 z 5.4.2023, s. 80.

⁴³ Dz.U. L 168 z 3.7.2023, s. 22.

W lipcu 2023 r. przyjęto środek na podstawie art. 221 w celu sprostania szczególnym wyzwaniom zaobserwowanym w kilku sektorach, takich jak sektor hodowli zwierząt, owoców i warzyw, wina, zbóż i nasion oleistych. W ramach środka przewidziano nadzwyczajne wsparcie dla rolników w znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji sektorach rolnych 22 państw członkowskich, które nie były beneficjentami dwóch poprzednich środków na podstawie art. 221. Udostępniono środki opiewające łącznie na 330 mln EUR. Państwa członkowskie były zobowiązane do ukierunkowania działań na rolników w najbardziej dotkniętych sektorach i mogły przyznawać wsparcie na operacje destylacji w sytuacji kryzysowej w odniesieniu do wina wykraczające poza przydziały określone w krajowych programach wsparcia. Zezwolono na dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 200 %⁴⁴.

Równolegle, aby przeciwdziałać zagrożeniu zakłóceniami równowagi na rynku w sektorze wina w związku z pojawieniem się nowych zbiorów, w czerwcu 2023 r. przyjęto środek na podstawie art. 219 umożliwiający państwom członkowskim przekierowanie części zasobów finansowych w ramach ich krajowych programów wsparcia w celu zapewnienia wsparcia dostosowanego do ich specyfiki. Wsparcie na destylację wina w sytuacji kryzysowej było dozwolone na określonych warunkach, wraz z odstępstwami od przepisów rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych i zwiększonymi wkładami finansowymi UE na różne rodzaje środków sektorowych⁴⁵.

3.4 Ekstremalne zjawiska pogodowe i klęski żywiołowe

Już w 2015 r. negatywny wpływ niekorzystnych warunków pogodowych na rynki uznano za jeden z czynników przyczyniających się do zakłóceń równowagi na rynku w sektorze produkcji zwierzęcej, ponieważ susza w lecie 2015 r. doprowadziła do niedoboru upraw paszowych i pastwisk⁴⁶.

W następstwie trzęsienia ziemi, które dotknęło środkowe Włochy w sierpniu 2016 r., w 2017 r. zmieniono środek na podstawie art. 219, w ramach którego w 2016 r. przyznano nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla hodowców zwierząt gospodarskich. Aby pomóc zrekompensować straty poniesione przez hodowców zwierząt gospodarskich w dotkniętych regionach, Włochy mogły przyznać dodatkowe wsparcie krajowe w wysokości do 200 %⁴⁷.

Ze względu na bezprecedensowe i nietypowe warunki pogodowe, a mianowicie przedłużające się ulewne opady deszczu i powódzie, które dotknęły ich grunty orne, w styczniu 2018 r. przyjęto środek na podstawie art. 221 w celu wsparcia rolników na Litwie, w Łotwie, Estonii i Finlandii. Celem środka było zrekompensowanie strat rolnikom, którzy najbardziej ucierpieli wskutek opadów deszczu i powodzi i ponieśli największe straty na gruntach ornych w związku z siewem zimowym i zbiorem. W ustawie określono maksymalną wysokość funduszy UE dostępnych dla każdego państwa, które opiewały na łączną kwotę 15 mln EUR, natomiast same państwa określiły liczbę kwalifikujących się hektarów i zryczałtowaną kwotę pomocy na hektar. Zezwolono na krajowe dopłaty uzupełniające w wysokości do 100 %⁴⁸.

Środek na podstawie art. 221 przyjęty w połowie lipca 2023 r. miał również częściowo na celu przeciwdziałanie skutkom niezwykle niekorzystnych zdarzeń pogodowych, takich jak

⁴⁴ Dz.U. L 180 z 17.7.2023, s. 21.

⁴⁵ Dz.U. L 160 z 26.6.2023, s. 12.

⁴⁶ Zob. powyżej, Dz.U. L 271 z 16.10.2015, s. 25.

⁴⁷ Dz.U. L 42 z 18.2.2017, s. 7.

⁴⁸ Dz.U. L 19 z 24.1.2018, s. 6.

susza, która miała miejsce wiosną 2023 r., (szczególnie dotkliwa w niektórych regionach Hiszpanii, Portugalii i Włoch) oraz związanych z tym szkód poniesionych przez producentów rolnych⁴⁹.

Te poważne, niekorzystne zdarzenia meteorologiczne miały szczególnie negatywny wpływ na producentów owoców, warzyw i wina i doprowadziły do przyjęcia nowego środka na podstawie art. 221 w sierpniu 2023 r. Środek ten umożliwił pewną elastyczność i zwiększenie wkładu finansowego UE we wdrażanie programów operacyjnych dla organizacji producentów i stowarzyszeń organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw. W sektorze wina w ramach środka przedłużono zarówno ważność zezwolenia na nasadzenia wygasającego w 2023 r., jak i okres karczowania. Wprowadzono również elastyczne rozwiązania w odniesieniu do środków mających na celu restrukturyzację i przekształcenie winnic, które zostały wdrożone tylko częściowo w 2023 r.⁵⁰

Następnie w 2023 r. w Słowenii miały miejsce wyjątkowo poważne powodzie i osunięcia ziemi, a w niektórych częściach Grecji w sierpniu i we wrześniu 2023 r. wystąpiły pożary roślinności i powodzie na niespotykaną wcześniej skalę. Znaczne szkody w produkcji rolnej spowodowane tymi katastrofami naturalnymi doprowadziły do przyjęcia w grudniu 2023 r. nowego środka na podstawie art. 221, który miał na celu zapewnić wsparcie dla poszkodowanych rolników. Tym dwóm państwom przydzielono środki w wysokości 51,7 mln EUR i zezwolono na krajowe dopłaty uzupełniające w wysokości do 200 %⁵¹.

3.5 Choroby zwierząt

3.5.1 Afrykański pomór świń

Aby zapobiec rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń na swoich terytoriach, w lutym 2014 r. Polska i Litwa przyjęły środki zapobiegawcze ograniczające wprowadzanie do obrotu wieprzowiny na obszarach dotkniętych chorobą. Te dwa państwa powiadomiły następnie Komisję o znacznych obniżkach cen i zakłóceniach rynku na tych obszarach spowodowanych tymi ograniczeniami. W związku z tym w marcu i kwietniu 2014 r. przyjęto dwa środki na podstawie art. 220, upoważniające oba państwa do udzielania pomocy na ubój niektórych zwierząt w określonym z góry okresie i na określonych warunkach⁵².

W odpowiedzi na nowe ogniska afrykańskiego pomoru świń w Polsce, które spowodowały straty dla producentów, w kwietniu 2017 r. przyjęto środek na podstawie art. 220. Polsce zezwolono na przyznawanie pomocy producentom na ubój niektórych zwierząt na określonych warunkach⁵³. We wrześniu 2017 r. na podobnych warunkach przyznano również pomoc nadzwyczajną w ramach środka na podstawie art. 221 małym gospodarstwom utrzymującym świnię, aby zapobiec zaprzestaniu przez te małe gospodarstwa produkcji i zmniejszyć ponoszone przez nie koszty przestrzegania środków krajowych⁵⁴.

3.5.2 Ptasia grypa

W latach 2014–2023 w Europie, w tym we Włoszech, Francji i w Polsce, wystąpiło kilka ognisk ptasiej grypy. Z czasem trzy państwa powiadomiły Komisję, że środki zastosowane w celu powstrzymania i wyeliminowania rozprzestrzeniania się choroby doprowadziły do strat w dochodach niekwalifikujących się do wkładu finansowego UE zgodnie

⁴⁹ Zob. powyżej, Dz.U. L 180 z 17.7.2023, s. 21.

⁵⁰ Dz.U. L 199 z 9.8.2023, s. 96.

⁵¹ Dz.U. L, 2023/2820 z 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L 202302820 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2820/oj)

⁵² Dz.U. L 95 z 29.3.2014, s. 24; Dz.U. L 125 z 26.4.2014, s. 64.

⁵³ Dz.U. L 92 z 6.4.2017, s. 41.

⁵⁴ Dz.U. L 234 z 12.9.2017, s. 1.

z obowiązującymi przepisami UE⁵⁵ dla podmiotów działających w sektorach jaj i mięsa drobiowego. W rezultacie Komisja przyjęła 11 środków na podstawie art. 220 w okresie od października 2014 r. do sierpnia 2023 r., w ramach których przewidziano współfinansowanie przez UE wydatków poniesionych przez te trzy państwa w celu tymczasowego wsparcia ich podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w strefach regulowanych przez środki krajowe, przez określony czas i z zastrzeżeniem złożenia przez nie kwalifikujących się wniosków w oparciu o kontrole *ex ante* przeprowadzone przez organy krajowe. W środkach określono: (i) dotknięte gatunki; (ii) maksymalne ilości produktów kwalifikujących się do finansowania; oraz (iii) zryczałtowane kwoty współfinansowania i kryteria stosowane do określenia tych kwot (w niektórych przypadkach do ustalonych maksymalnych poziomów/kwot współfinansowania UE). Od maja 2014 r. w aktach prawnych doprecyzowywano, że poniesione straty nie mogą być stratami zrekompensowanymi w ramach pomocy państwa lub ubezpieczenia; oraz że producenci nie powinni byli otrzymywać wkładów finansowych UE z tytułu tych samych strat na podstawie innych odpowiednich rozporządzeń UE⁵⁶.

3.6 Inne

W interesie stabilności rynku (na szczeblu UE albo w odnośnych sektorach) lub w celu uniknięcia gwałtownego spadku produkcji określonych produktów przyjęto trzy kolejne środki wyjątkowe na podstawie art. 221 w celu rozwiązania konkretnych problemów.

W lipcu 2019 r. przyjęto środek na podstawie art. 221 w celu zapewnienia nadzwyczajnej pomocy rolnikom w sektorze wołowiny i cielęciny w Irlandii. Środek ten wynikał z potencjalnego wpływu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, ponieważ Zjednoczone Królestwo było znaczącym rynkiem wywozowym irlandzkiej wołowiny i cielęciny. Aby wesprzeć rolników w dostosowaniu produkcji i znalezieniu nowych rynków, Irlandia otrzymała łącznie 50 mln EUR na wsparcie rolników. Zezwolono na krajowe dopłaty uzupełniające w wysokości do 100 %⁵⁷.

Odstępstwo od programów wsparcia w sektorze wina wprowadzono w styczniu 2020 r. za pomocą środka na podstawie art. 221. Celem tego środka było zareagowanie na nałożenie przez Stany Zjednoczone należności celnych przywozowych na wina z UE z niektórych państw, przyjęte przez USA jako środek przeciwdziałający subsydiom UE dla Airbusa i w następstwie decyzji arbitrażowej WTO. Środek umożliwił bardziej elastyczne wdrażanie działań promocyjnych w sektorze wina oraz zwiększenie stawek wkładu UE⁵⁸.

W marcu 2020 r. przyjęto również odstępstwa od programów operacyjnych we włoskim sektorze owoców i warzyw w ramach środka na podstawie art. 221. Środek ten miał na celu wsparcie organizacji producentów, którzy ponieśli straty w związku z inwazją tarczówki marmurkowej w niektórych regionach Włoch, i zapewnienie im pomocy w radzeniu sobie z tym agrofagiem, ponieważ na mocy mającego zastosowanie prawa UE nie można było wprowadzić żadnych środków zwalczania na szczeblu UE. Aby osiągnąć te cele, podniesiono progi pomocy UE na środki zapobiegania kryzysom i zarządzania kryzysowego⁵⁹.

⁵⁵ Rozporządzenie (UE) nr 652/2014, uchylone rozporządzeniem (UE) 2021/690.

⁵⁶ Dz.U. L 295 z 11.10.2014, s. 51; Dz.U. L 126 z 14.5.2016, s. 63; Dz.U. L 43 z 21.2.2017, s. 196; Dz.U. L 46 z 20.2.2018, s. 1; Dz.U. L 255 z 11.10.2018, s. 1; Dz.U. L 255 z 11.10.2018, s. 7; Dz.U. L 206 z 6.8.2019, s. 12; Dz.U. L 273 z 20.8.2020, s. 1; Dz.U. L 317 z 9.12.2022, s. 56; Dz.U. L 105 z 20.4.2023, s. 2; Dz.U. L 202 z 14.8.2023, s. 8.

⁵⁷ Dz.U. L 179 z 3.7.2019, s. 20.

⁵⁸ Dz.U. L 27 z 31.1.2020, s. 20.

⁵⁹ Dz.U. L 98 z 31.3.2020, s. 26.

4. Uwagi końcowe

Środki omówione w niniejszym sprawozdaniu pokazują, że zestaw narzędzi prawnych na potrzeby środków wyjątkowych wprowadzony w ramach reformy z 2013 r. zapewnia elastyczność w radzeniu sobie z różnymi rodzajami kryzysów. Stanowi to zatem znaczny postęp w porównaniu z sytuacją prawną, która panowała wcześniej.

Z politycznego punktu widzenia środki wyjątkowe spotkały się ogólnie z ciepłym przyjęciem. Potwierdza to szerokie poparcie wyrażane podczas proponowania – lub po przyjęciu – powiązanych aktów na szczeblu Rady i Parlamentu Europejskiego, a także w procedurach komitetowych. Stosowanie tych środków wyjątkowych świadczy o solidarności ze strony UE i jej państw członkowskich. W tym kontekście na uwagę zasługują poniższe uwagi dotyczące uzasadnienia przyjęcia tych środków, ich kształtu i aspektów finansowych.

4.1 Uzasadnienie przyjęcia środków wyjątkowych

Środki wyjątkowe przyjęto z myślą o tym, aby osiągnąć jasne cele polityki, jak przedstawiono w motywach aktów, oraz zaradzić wyjątkowym sytuacjom, które mogą mieć negatywny wpływ na rynki rolne. Środki te zostały wdrożone zgodnie z tymi celami polityki. Koncepcja i miejsce środków wyjątkowych w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych sugerują, że są to środki, które należy stosować wyjątkowo w odpowiedzi na szczególnie trudne sytuacje, które mogą mieć negatywny wpływ na rynki rolne.

Stosowanie środków wyjątkowych pokazuje, że zostały one wykorzystane głównie do pomocy rolnikom w związku ze szkodami, jakie ponoszą oni w wyniku zakłóceń na rynku lub problemów związanych ze zdrowiem zwierząt lub roślin. Pomagały one również, choć rzadziej, rolnikom w niwelowaniu negatywnego wpływu ekstremalnych niekorzystnych zjawisk pogodowych na ich zyski gospodarcze. W przypadku niskich cen dodatkowe narzędzia, które zostały wykorzystane, obejmują dopłaty do prywatnego przechowywania w celu próby podwyższenia cen oraz zwiększenia skali procedury zakupu na otwartym rynku w ramach interwencji publicznej, jak miało to miejsce w latach 2014–2016 w przypadku odtłuszczonego mleka w proszku.

4.2 Opracowanie środków wyjątkowych i aspekty ich wdrażania

Zakres przyjętych do tej pory środków wyjątkowych oraz duża różnorodność okoliczności, na które zareagowano przy pomocy tych środków, pokazują, że zakłócenia na rynku mają często charakter wielowymiarowy i nieprzewidywalny i w związku z tym wymagają podejmowania doraźnych i ukierunkowanych działań.

Środki wyjątkowe ogólnie okazały się skuteczne w zaspokajaniu potrzeb zainteresowanych stron w zakresie radzenia sobie z kryzysami⁶⁰. Terminowe uruchomienie wsparcia UE jest wyraźnym znakiem troski organów publicznych, wyraża europejską solidarność i ma pozytywny wpływ na nastroje rynkowe w sektorze rolnym.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) zalecił, aby Komisja określiła obiektywne parametry i kryteria *ex ante*, które miałyby stanowić progi pozwalające określić, kiedy

⁶⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector - Final report* [Ulepszenie kryteriów i strategii zapobiegania kryzysom i zarządzania kryzysowego w sektorze rolnym – sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>

wystąpią zakłócenia na rynku, oraz uruchomić środek nadzwyczajny⁶¹. Określenie progów uruchamiających *ex ante* jest jednak niezwykle trudne ze względu na różnorodność kryzysów i związanych z nimi skutków. Nakładałoby to ograniczenia na środki i mogłoby zapobiec podejmowaniu działań dostosowanych do różnorodnych sytuacji, w których znajdują się rynki rolne. Brak parametrów *ex ante* nie uniemożliwił decydom opracowania środków, które opierają się na dokładnej ocenie konkretnej sytuacji rynkowej.

W sprawozdaniach specjalnych⁶² ETO wspomniał jednak o problemach związanych z ewentualną nadmierną rekompensatą dla rolników korzystających ze środków lub wykorzystujących efekt *deadweight* częściowo w ramach „pokusy nadużycia”. Choć nie należy lekceważyć tych zagrożeń, Komisja w coraz większym stopniu uwzględniała je przy opracowywaniu rozporządzeń⁶³.

Podobnie stosowanie środków wyjątkowych nie powinno wypierać zachęt dla rolników do zarządzania własnym ryzykiem poprzez stosowanie zrównoważonych praktyk agronomicznych i hodowlanych oraz przyjmowania odpowiednich narzędzi i strategii zarządzania ryzykiem, w tym tych ukierunkowanych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym, których częstość występowania wzrasta wraz ze zmianą klimatu. Mimo że celem niniejszego sprawozdania nie jest ocena wyborów w tym zakresie (ani wyborów określonych w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych czy w planach strategicznych WPR państw członkowskich), przedstawiono w nim ogromne znaczenie zapewnienia w przyszłości spójności polityki między różnymi narzędziami na szczeblu krajowym i unijnym.

Z perspektywy wdrażania środki przyjęte na podstawie art. 222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych mają na celu albo ograniczenie podaży, albo zarządzanie podażą na etapie produkcji. Chociaż w ten sposób środki te mają na celu zapobieganie ewentualnym droższym rekompensatom *ex post* w obliczu zagrożenia zakłóceniami na rynku, środki te mogą być przedmiotem wyzwań związanych z działaniami zbiorowymi. Doświadczenie pokazuje, że skuteczność art. 222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, zgodnie z którym porozumienia nie są obowiązkowe dla stron, które nie chcą w nim uczestniczyć, mogą być utrudnione przez potencjalne obawy dotyczące potencjalnego występowania niewłaściwej działalności rynkowej.

4.3. Aspekty finansowe

Ustanowienie „rezerwy rolnej” w 2023 r. oraz jej zróżnicowane mechanizmy finansowania w porównaniu z wcześniejszą „rezerwą na wypadek kryzysów” sprawiły, że dostępność środków budżetowych na pokrycie kosztów środków wyjątkowych stała się bardziej przewidywalna. Zastosowanie „dyscypliny finansowej” do utworzenia rezerwy na wypadek kryzysów ograniczyło atrakcyjność tej rezerwy, ponieważ państwa członkowskie niechętnie ograniczały płatności bezpośrednie dla wszystkich rolników jako cenę, którą należy ponieść za środki wyjątkowe. Nacisk położono na uruchomienie budżetu, który nie będzie miał

⁶¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom, <https://www.eca.europa.eu/pl/publications?did=52395> oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 11/2021: Nadzwyczajne wsparcie dla producentów mleka w UE w latach 2014–2016 – istnieje potencjał, by w przyszłości zwiększyć jego efektywność <https://www.eca.europa.eu/pl/publications?did=58807>

⁶² Sprawozdanie specjalne ETO nr 23/2019 i Sprawozdanie specjalne ETO nr 11/2021.

⁶³ Bardziej aktualne przykłady można znaleźć w rozporządzeniu 2023/1225, rozporządzeniu 2023/1343 i rozporządzeniu 2023/1465.

wpływu na płatności bezpośrednie. Z tego powodu środki były finansowane w miarę możliwości ze źródeł innych niż rezerwa na wypadek kryzysów. Niemniej jednak presja na budżet UE oraz konkurencyjne potrzeby doprowadziły do niepewności co do nieprzerwanej dostępności takich alternatywnych źródeł finansowania środków wyjątkowych. Obecna struktura budżetowa rezerwy rolnej pokonała te ograniczenia. Mimo tej zwiększonej elastyczności nowa rezerwa podlega jednak zasadzie jednoroczności budżetu UE. Biorąc pod uwagę dużą skalę skutków kryzysów rynkowych lub klęsk żywiołowych na dużą skalę oraz spowodowanych przez nie szkód rezerwa rolna stanowi, pomimo jej ograniczonej wielkości, jeden ze środków służących poprawie sytuacji rolników.

Doświadczenie zdobyte w związku ze stosowaniem środków wyjątkowych, w tym środków finansowanych w ramach nowej rezerwy rolnej, będzie miało zasadnicze znaczenie dla przyszłych rozważań politycznych. W związku z tym podczas przygotowywania przyszłej wspólnej polityki rolnej na okres po 2027 r. przeanalizowane zostaną możliwości zaradzenia potencjalnym niedociągnięciom w opracowywaniu i stosowaniu tych środków.