

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.12.2010
COM(2010) 727 окончателен

**ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
И СЪВЕТА**

**Пазарна динамика и съответните условия за плавно, постепенно премахване на
квотната система за мляко**

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Пазарна динамика и съответните условия за плавно, постепенно премахване на квотната система за мляко.....	1
ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Пазарна динамика и съответните условия за плавно, постепенно премахване на квотната система за мляко.....	3
Мандат	3
Въведение.....	3
1. Динамика на пазара на мляко и млечни продукти и средносрочна перспектива	3
1.1. Пазарната обстановка до този момент	3
2. Динамика по отношение на плавното, постепенно премахване на квотната система за мляко.....	6
2.1. Произведени количества мляко под определените квоти.....	6
2.2. Намаляване на цената на квотите за млякото	7
2.3. Прогноза за пазарната динамика и анализ на чувствителността.....	8
2.4. Държавите-членки — в процес на плавно премахване на квотната система за мляко	8
3. Заключителни бележки.....	9

ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Пазарна динамика и съответните условия за плавно, постепенно премахване на квотната система за мляко

МАНДАТ

В член 184, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) от Комисията се изисква преди 31 декември 2010 г. и 31 декември 2012 г. да представи на Европейския парламент и Съвета доклад за развитието на ситуацията на пазара и съответните условия за плавно, постепенно премахване на квотната система за мляко, при необходимост заедно с подходящи предложения. Настоящият доклад е първият от двата горепосочени доклада.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад се състои от две части. В първата се описва динамиката на пазара на краве мляко и продукти от него от 2008 г. — годината, в която беше решено да се пристъпи към преглед на състоянието на реформите на Общата селскостопанска политика — до средата на 2010 г. и се очертава средносрочната перспектива. Във втората се разглежда постепенното премахване на квотната система за мляко.

1. ДИНАМИКА НА ПАЗАРА НА МЛЯКО И МЛЕЧНИ ПРОДУКТИ И СРЕДНОСРОЧНА ПЕРСПЕКТИВА

След значителен спад на цените и дохода на производителите през 2008—2009 г., последвал ценовия скок през 2007 г., през втората половина на 2009 г. пазарът на мляко се стабилизира, като обстановката продължи да се подобрява през първата половина на 2010 г.

1.1. Пазарната обстановка до този момент

Доставките на краве мляко в ЕС-27 през последните 3 години останаха относително стабилни, с малки процентни изменения на годишна основа (+ 1 % през 2008 г., -0,6 % през 2009 г., +0,03 % през първите 7 месеца на 2010 г.).

Развитието на цените на млякото е посочено в приложение I. След извънредния скок през 2007 г. изкупните цени на млякото спаднаха, следвайки тенденцията при цените на млечните продукти. След малко покачване между юли и септември 2008 г. цените спаднаха до ниско равнище през май 2009 г., с усреднена стойност леко над т.нар. „спасителна мрежа“. От май до ноември 2009 г. цените на млякото се повишиха, задържайки се на това равнище през първото тримесечие на 2010 г. в противовес на сезонния обичаен модел на намаляване на цените през зимата и пролетта. От пролетта на 2010 г. цените на млякото започнаха да се повишават, достигайки през август средно

претеглена цена за ЕС-27 от около 31,5 c/kg. Обща картина на значителните ценови разлики сред държавите-членки дава приложение II, в което цените на млякото през август 2010 г. са съпоставени с тези от август 2009 г. в отделните държави-членки.

През 2008 г. интервенционните запаси от масло и обезмаслено мляко на прах (ОМП) бяха изчерпани, но частните/индустриалните запаси от ОМП и масло отбелязаха постоянно увеличение през 2007—2008 г., което е знак за това, че макар пазарната ориентация да е била възходяща, нарастващ обем продукция на ЕС на едро не е могла да бъде пласирана. Вследствие на намаляването на търсенето, през 2009 г. интервенционните запаси рязко нараснаха. Влошаването на пазарната конюнктура през 2009 г. даде импулс на млекопреработвателните предприятия да пренасочат производството си от млечни продукти с висока добавена стойност (сирене, пресни продукти, кисело мляко и т.н.) към интервенционни продукти (ОМП и масло). През 2009 г. интервенционните покупки възлязоха на 76 367 t масло и 256 982 t ОМП. Спасителната мрежа се оказа ефективно средство за уравнивяване на пазара чрез изтеглянето на продукцията, съответстваща на 1 % — 2 % от общото млекопроизводство. Благодарение на значителното повишаване на цените на маслото в края на 2009 г. и през 2010 г. до този момент, както и на благоприятната конюнктура на пазара на млечни продукти в общ план, през 2010 г. не беше извършвана интервенционно изкупуване. Понастоящем интервенционните запаси за маслото са почти изчерпани, а за ОМП постепенно намаляват поради предоставянето им в рамките на схемата за най-нуждаещите се и открита тържна продажба. Повишаването на цените на млечните продукти се дължеше главно на намаляването на предлаганите количества от Южното полукълбо и на по-бързото от предвиденото възстановяване на световното им търсене. Подобренията пазарни условия доведоха до връщане на млекопреработвателните предприятия към производството на млечни продукти с висока добавена стойност.

От 2008 г. насам средните цени на основните млечни продукти в ЕС са нестабилни. В началото на 2008 г. те все още бяха много високи, после през първата половина на 2009 г. спаднаха значително, а през втората половина на 2009 г. и първите 3 тримесечия от 2010 г. отново отбелязаха трайно повишение.

Износът на ЕС на млечни продукти и в частност на масло и млечна мазнина спадна през 2008 г., като единственото забележимо изключение беше пълномасленото мляко на прах (ПМП). Въвеждането през 2009 г. на възстановявания при износ за покриване на част от увеличаващата се разлика между световните цени и тези на ЕС прекрати тази тенденция. Увеличеното световно търсене доведе през първите месеци на 2010 г. на ръст на износа на ЕС, без да са необходими възстановявания при износ.

1.2. Средносрочна пазарна динамика

Средносрочната пазарна перспектива за ЕС бе симулирана с помощта на модела „Aglink-Cosimo“. Световните пазарни и политически условия се основават на селскостопанската прогноза за 2010—2019 г. на ОИСР—ФАО, при която са използвани най-актуалните макроикономически разчети при сценарий на непроменена ОСП след решенията във връзка с прегледа на състоянието на реформите на политиката, както и на продължаване на същата търговска политика. Някои от факторите с най-значително влияние върху пазарните прогнози са разчетите за по-бързо нарастване на БВП, предположението за постепенно засилване на еврото спрямо щатския долар, както и

разчетите на ОИСР—ФАО за световните цени на млечните продукти¹. Ако някой от тези разчети/предположения не се осъществи, това ще се отрази съществено върху самите прогнози. Освен това моделът „Aglink-Cosimo“ не предвижда твърде големи ценови колебания.

Съгласно модела и горепосочените предположения се очаква производството на мляко да възобнови нарастващата си тенденция от 2011 г. нататък в резултат на сравнително оптимистична прогноза за търсенето, основана на очакваното подобряване на макроикономическите условия. Производството на мляко в ЕС-27 през 2020 г. се очаква да надхвърли равнището от 2009 г. с около 3 %. Доставките на мляко се очаква да нарастват малко по-бързо, като разликата се дължи на постепенното намаляване на потреблението в стопанствата в ЕС-12. В контекста на премахване на квотите разчетите за производството на мляко в ЕС-27 предполагат незначително отражение на прекратяването на квотната система върху доставките на мляко в ЕС (вж. графика 2 от приложение III).

Прогнозата за млечните продукти с висока добавена стойност изглежда благоприятна поради нарастващото търсене на сирене и пресни млечни продукти. Производството на пресни млечни продукти (прясно мляко, сметана, кисело мляко и др.) се очаква да нарасне с около 8 % (от 2009 г. до 2020 г.), а производството на сирене — с около 10 %. Въпреки прогнозираното постепенно засилване на еврото, перспективата пред износа на сирена изглежда благоприятна, като се очаква ЕС да запази стабилен дял — над 30 % — в световния износ на сирена.

Производството на ПМП се очаква да спадне незначително под равнището от 2009 г., като износът на ЕС остане стабилен в средносрочен план поради стабилното световно търсене. Въпреки всичко се очаква пазарният дял на ЕС в световния износ леко да се свие от 24 % през 2009 г. на 21 % през 2020 г.

Очакванията за пазара на масло са за стабилност, обусловена обаче от стабилност на вътрешното търсене. Нарастването на прогнозираното производство за 2015 г. (годината, в която се премахват квотите) ще доведе до нарастване на износа на ЕС.

Перспективите за износа на ОМП са не толкова благоприятни предвид прогнозираното засилване на еврото и голямото предлагане от страна на останалите износители. Въпреки относително благоприятната прогноза за ОМП и изгледите за стабилен пазар на продукта, по-близката перспектива остава тясно обвързана с действието на силите на търсенето и предлагането на световния пазар, както и със способността на пазара на ЕС да абсорбира освобождаването на интервенционни запаси.

Съответните графики се намират в приложение III.

¹ В Селскостопанската прогноза за 2010—2019 г. на ОИСР—ФАО основа за изчисляването на световните пазарни цени са цените в Океания.

2. ДИНАМИКА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПЛАВНОТО, ПОСТЕПЕННО ПРЕМАХВАНЕ НА КВОТНАТА СИСТЕМА ЗА МЛЯКО

2.1. Произведени количества мляко под определените квоти

Съветът реши да увеличи квотите за мляко с 2 % от 1 април 2008 г. Вземите през ноември 2008 г. решения във връзка с прегледа на състоянието на реформите на ОСП определиха годишно увеличаване на квотите за мляко с 1 % за период от 5 години, считано от 1 април 2009 г., а също така измениха коефициента за корекция на масленото съдържание, вследствие на което квотите за мляко фактически се увеличиха с още 1 %. Преди прекратяването на квотната система на 1 април 2015 г. предстоят още 3 годишни увеличения с 1 % (освен в Италия, която реши предсрочно да въведе 5-процентното увеличение — още от 1 април 2009 г.).

От година на година квотите за мляко губят значението си, тъй като във все повече държави-членки производството на мляко не ги достига. Така през квотната 2008—2009 година 6 държави-членки трябваше да платят такса за свръхпроизводство, докато през квотната 2009—2010 година това задължение имат само 3 държави-членки. Данните от официалните уведомления от държавите-членки позволяват да се прогнозира, че доставките на мляко в ЕС през квотната 2009—2010 година ще се окажат с около 7 % по-малко от квотните количества (вж. графиката в приложение IV).

През 2008 г. производството на мляко в ЕС нарасна незначително въпреки решението за 2-процентно увеличение на квотите за квотната 2008—2009 година и сравнително благоприятните изкупни цени на млякото през календарната година. Икономическата рецесия се отрази неблагоприятно на световното и европейското търсене на млечни продукти с добавена стойност, което упражни натиск върху цените им и доведе през 2009 г. до значителен спад на изкупните цени на млякото. Тези ниски цени на млякото способстваха за леко свиване на производството на мляко в ЕС през 2009 г. и началото на 2010 г. В резултат квотната 2008—2009 година приключи с рекордно ниски доставки в ЕС спрямо квотите. През квотната 2009—2010 година тази разлика дори се задълбочи. През 2010 г. производството на мляко в ЕС нарасна, като обаче остана значително под квотното равнище.

Бавната реакция по повод увеличаването на квотите се дължи на икономическата рецесия, която снизи търсенето на млечни продукти, а също така и на по-ниския марж на печалбата поради по-високите производствени разходи. Увеличаването на квотите през 2008—2009 година почти не се отрази на производството на мляко на равнище ЕС, въпреки значителното повишаване на средните изкупни цени на млякото. Най-актуалните налични данни за периода до юли 2010 г. показват по-голяма еластичност на производството по отношение на по-високите цени.

Квотите за мляко все повече губят значението си, поради което предлагането на мляко в ЕС може по-добре да се възползва от пазарните възможности, реакцията на производителите на ценовите сигнали е по-праволинейна, а ефективността може да бъде увеличена чрез реструктуриране.

Ако в някои държави-членки произведените количества все още надхвърлят квотите, това вероятно се дължи на факта, че маржът на печалбата при някои производители все още е значителен, поради което те могат да поемат риска доставките им да надхвърлят квотните количества и използват пълния производствен капацитет, надявайки се, че

останалите няма да постъпят по същия начин. Докато цените надвишават пределните производствени разходи, увеличаването на производството, дори при опасността от понижаване на цените, се смята от тези производители за необходимо за покриване на инвестиционните им разходи. При някои държави-членки с експортно-ориентиран млекопреработвателен сектор това се дължи и на факта, че техният продуктов микс им позволява да произвеждат за износ, продавайки продуктите си на международните пазари.

2.2. Намаляване на цената на квотите за млякото

Един от основните сигнали за плавния процес към пълното прекратяване на квотната система е постепенната ерозия на „квотната възвръщаемост“. Тази възвръщаемост представлява разликата между квотната цена (която, ако квотите са обвързващи, е по-висока от пазарната) и пределните производствени разходи. Добър показател за нея е квотната цена. Както подробно е изложено в приложение V, квотната цена намалява със съкращаването на времето на действие на квотния режим и понастоящем в редица държави-членки тя е вече ниска или близка до нула. Към ситуацията може да се погледне от 3 възможни ъгъла:

1. Държави-членки, чиито доставки на мляко са значително под максималните квотни количества

В държавите-членки, чиито доставки на мляко са значително под максималните квотни количества, квотната цена е вече много ниска или близка до нула. В някои от тях бяха приети национални административни споразумения за определянето на квотна цена, която всяка година намалява и достига нула през 2015 г.

Ако наскоро отбелязаната тенденция при производството продължи, в държавите-членки, които не са определили квотната цена по административен път, но тя е вече много ниска или близка до нула, не се очаква значителна промяна спрямо настоящите равнища. В държавите-членки, където е налице пазар на квоти, квотите за мляко все още имат цена, въпреки че не се плаща такса за свръхпроизводство. При доближаването до 2015 г. всички квоти ще загубят напълно стойността си, тъй като пазарното им значение ще намалява, а срокът до премахването им ще се съкращава.

2. Държави-членки, чиито доставки на мляко са близо до максималните квотни количества

В държавите-членки, чиито доставки на мляко са близо до максималните квотни количества, квотната цена се влияе от прогнозите или очакванията във връзка с таксата за свръхпроизводство. Ако националните квотни количества за мляко не се достигат, квотните цени намаляват. В бъдеще се предвижда квотните покупки да намаляват още повече в посока към нулата, с известни флуктуации, дължащи се на свръхпроизводството и на цените на млякото.

3. Държави-членки, чиито доставки на мляко надвишават квотните количества

В ограничения брой държави-членки, чиито доставки на мляко надвишават квотните количества, квотните цени продължават да бъдат сравнително високи, като наскоро се повишиха. В тези държави-членки производителите изглеждат достатъчно конкурентоспособни или принудени да използват пълния си капацитет, за да продължат да произвеждат и съответно да плащат такса за свръхпроизводство. При тях

плавният преход към пълното прекратяване на квотната система не може да бъде гарантиран.

2.3. Прогноза за пазарната динамика и анализ на чувствителността

Развитието на производството на мляко след премахването на квотите е функция от различни фактори: обликът на ОСП след 2013 г. (пазарни мерки, преки плащания, развитие на селските райони), производствените разходи, задълженията във връзка с опазването на околната среда, алтернативните варианти по отношение на заетостта и производството, конюнктурата на националния пазар на мляко и международните пазари, включително цените на млякото.

Според използвания от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ иконометричен модел за изготвянето на средносрочни и дългосрочни прогнози се очаква през следващите години увеличаването на производството на мляко да остане ограничено, дори след премахването на квотната система (вж. т. 1.2 по-горе). В някои национални проучвания се предвижда съществено нарастване на производството на мляко, като при повечето от тях обаче не се отчита пълната картина в ЕС-27. Ценовият механизъм би трябвало да възпрепятства структурното свръхпроизводство. Различни проучвания², проведени в контекста на прегледа на състоянието на реформите на ОСП, показват, че едва ограничен брой държави-членки предвиждат напълно да използват увеличаващите се квоти за мляко по ред причини, а повечето смятат, че поради очакванията за общо намаляване на цените на млякото производството ще спадне.

2.4. Държавите-членки — в процес на плавно премахване на квотната система за мляко

Динамиката на производството на мляко по отношение на квотите за мляко и намаляващата тенденция на квотните цени сочат плавен процес. В повечето държави-членки квотите вече не ограничават производството, а квотната цена вече е достигнала нула или е близка до нея.

В рамките на прегледа на състоянието на реформите на ОСП и в контекста на премахване на квотите секторът на млякото беше добавен към т.нар. „нови предизвикателства“ по втория стълб на ОСП, където нарастването на средствата от модулацията беше предназначено за преодоляването на тези предизвикателства. По такъв начин млекопроизводителите разполагат с допълнителна подкрепа в подготовката им за края на квотите.

² Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system [Икономически анализ на въздействието на прекратяването на квотната система на ЕС] (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm)
Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime – Regional Analysis of the Milk Production in the EU [Икономическото въздействие на прекратяването на квотната система за мляко — регионален анализ на производството на мляко в ЕС] (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/index_en.htm)

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

От 2007 г. до 2009 г. за цените в сектора на млякото бяха характерни значителни колебания. Оттогава насам конюнктурата се подобри и прогнозите са в общи линии положителни.

Като цяло секторът на млякото е в процес на преход към по-подчертана пазарна ориентираност. Този процес беше повлиян от икономическата криза през 2008 г. и 2009 г. Колебанията на цените, обичайни за пазарно-ориентираните сектори, се засилиха и имаха неблагоприятни последици поради съвместното действие на външни фактори, сред които спадът в потреблението на домакинствата в резултат на липсата на покупателна способност след икономическата криза.

В повечето държави-членки се наблюдава плавен процес към пълното прекратяване на квотната система. Квотните цени на млякото са изключително ниски, като в някои държави-членки вече са равни на нула, а в повечето от останалите намаляват с оглед да бъдат равни на нула през 2015 г. В повечето държави-членки, особено в новите, квотите за мляко вече не действат като фактор за ограничаване на производството, като водещ принцип в редица от тях е пазарната ориентираност.

Изводът е, че при тези обстоятелства не се налага преразглеждане на решенията във връзка с прегледа на състоянието на реформите на ОСП по отношение на постепенното увеличаване на квотите и края на квотната система на 1 април 2015 г.

С оглед продължаване на подготовката за премахването на квотите през 2015 г. Комисията смята да предложи за обсъждане още една мярка в подкрепа на плавния процес в тази насока: за да се увеличи информираността и повиши отговорността на операторите по веригата на млечните продукти, така че пазарните сигнали да бъдат по-добре отчитани, а предлагането — да се съобрази с търсенето, следва да се засили прозрачността, както отбеляза групата на високо равнище по въпросите на млякото. В допълнение към действащите информационни системи, за експертите от Управителния комитет за единната ООП ще бъдат организирани срещи съвместно с Консултативната група по млякото, така че да се следи развитието на пазарната обстановка с оглед оценка на конюнктурата и прогнозиране.

В случай на сериозно неравновесие и ако предвидените по единната ООП мерки се окажат недостатъчни, като допълнително средство за стабилизиране на пазара и извънредна мярка Комисията може да разгледа въвеждането на система съгласно член 186 от Единния регламент за ООП („клауза за смущения на пазара“), съгласно която млекопроизводителите на доброволна основа могат да ограничат доставките си срещу компенсация. Натрупаният по време на млечната криза опит показва, че би могло да е достатъчно от пазара да бъде изтеглен 1 %—2 % от общото производство на мляко, за да се коригира неравновесието и възстанови стабилността, както беше посочено в точка 1.1 по-горе³.

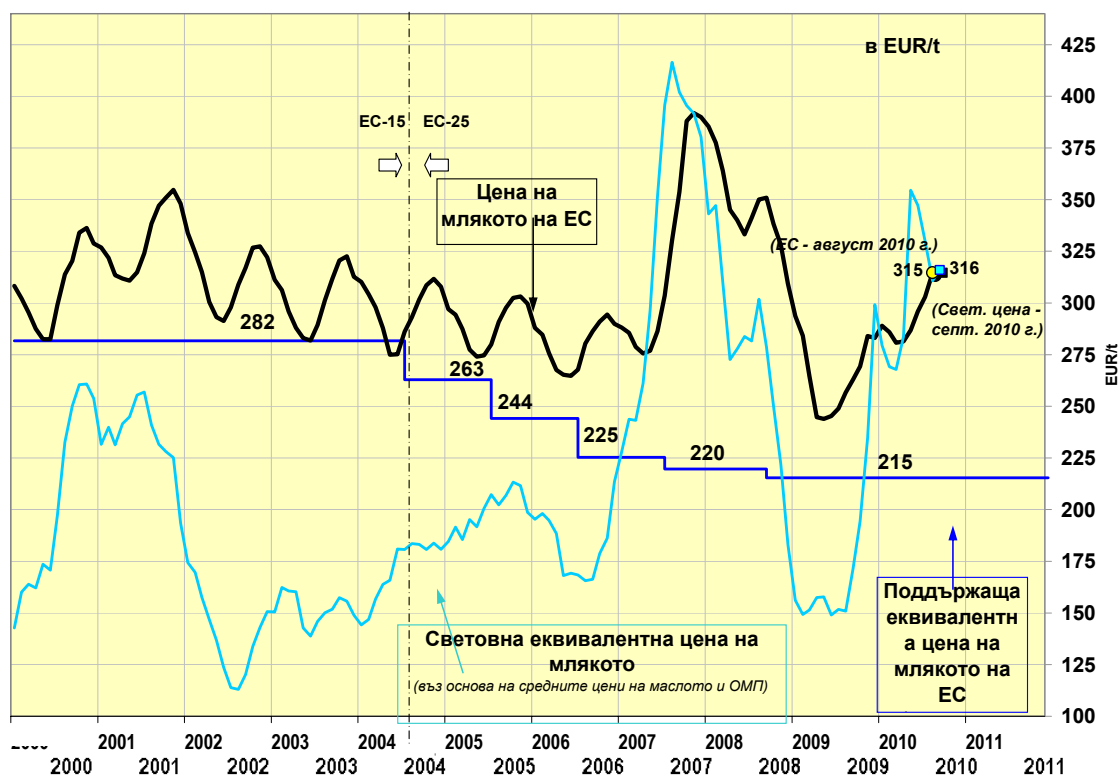
Нов доклад ще бъде изготвен до края на 2012 г.

Приложения: I. Динамика на цените на млякото

³ Оценката на такава схема, включително финансовото ѝ въздействие, ще бъде проведена при евентуалното представяне на предложение.

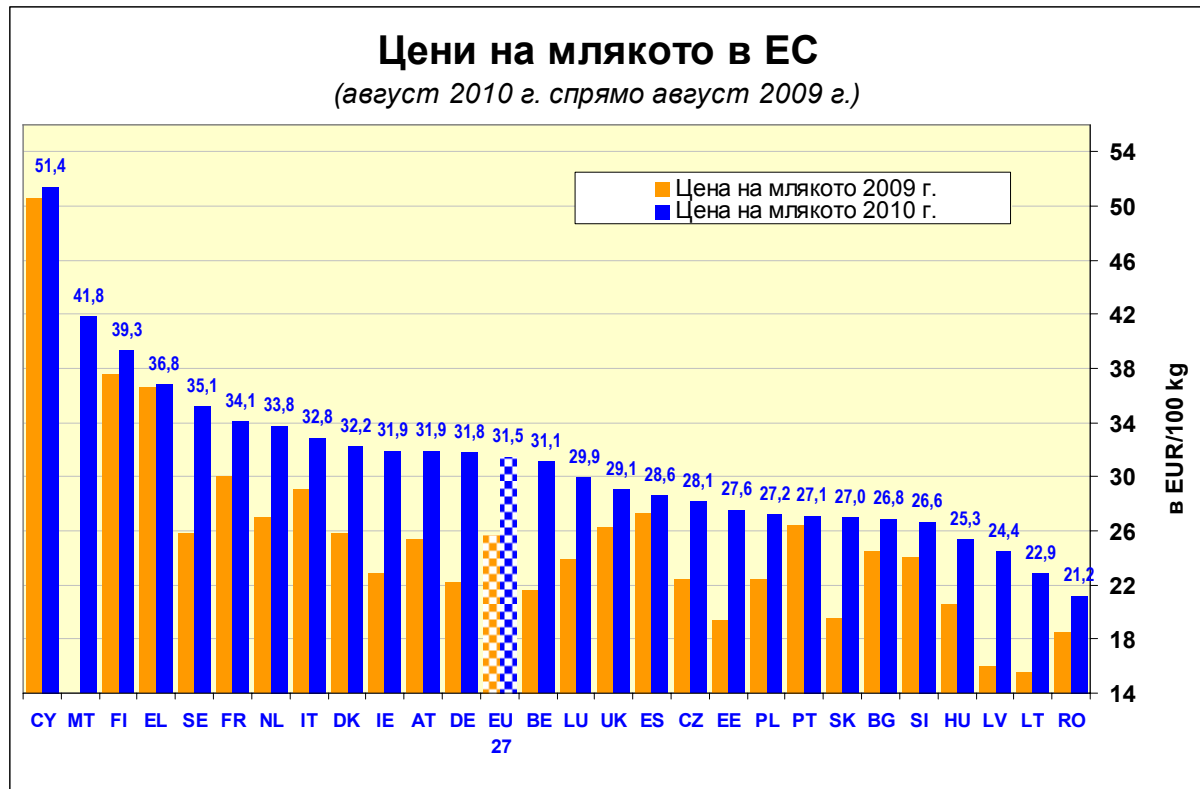
- II. Изкупни цени на млякото в държавите-членки
- III. Средносрочна прогноза за сектора на млечните продукти
- IV. Произведени количества мляко спрямо определените квоти
- V. Динамика на квотните цени на млякото в ЕС

ПРИЛОЖЕНИЕ I: 1. Динамика на цените на млякото



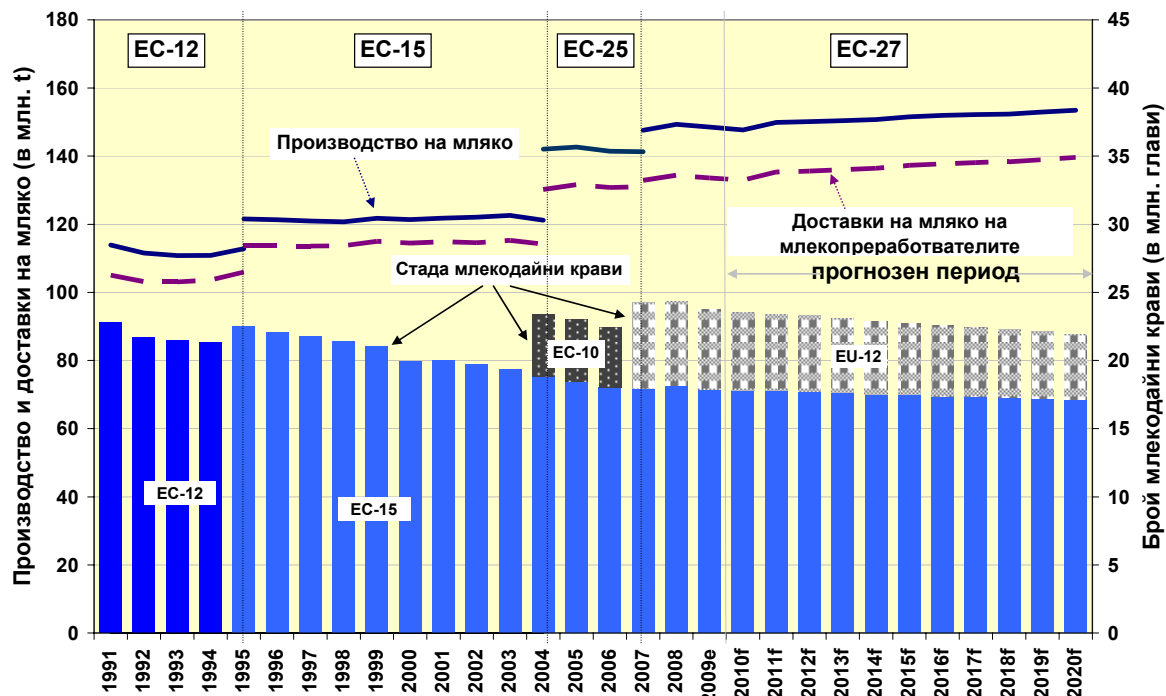
ПРИЛОЖЕНИЕ II: Изкупни цени на млякото в държавите-членки

август 2010 г. спрямо август 2009 г.

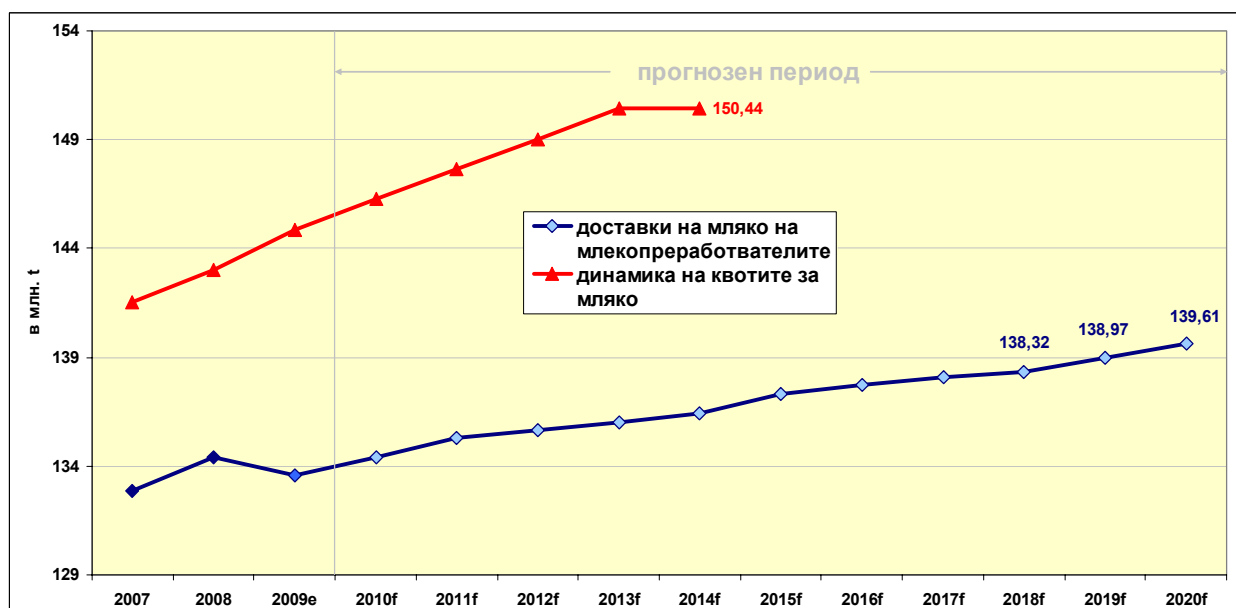


Приложение III: Средносрочна прогноза за сектора на млечните продукти

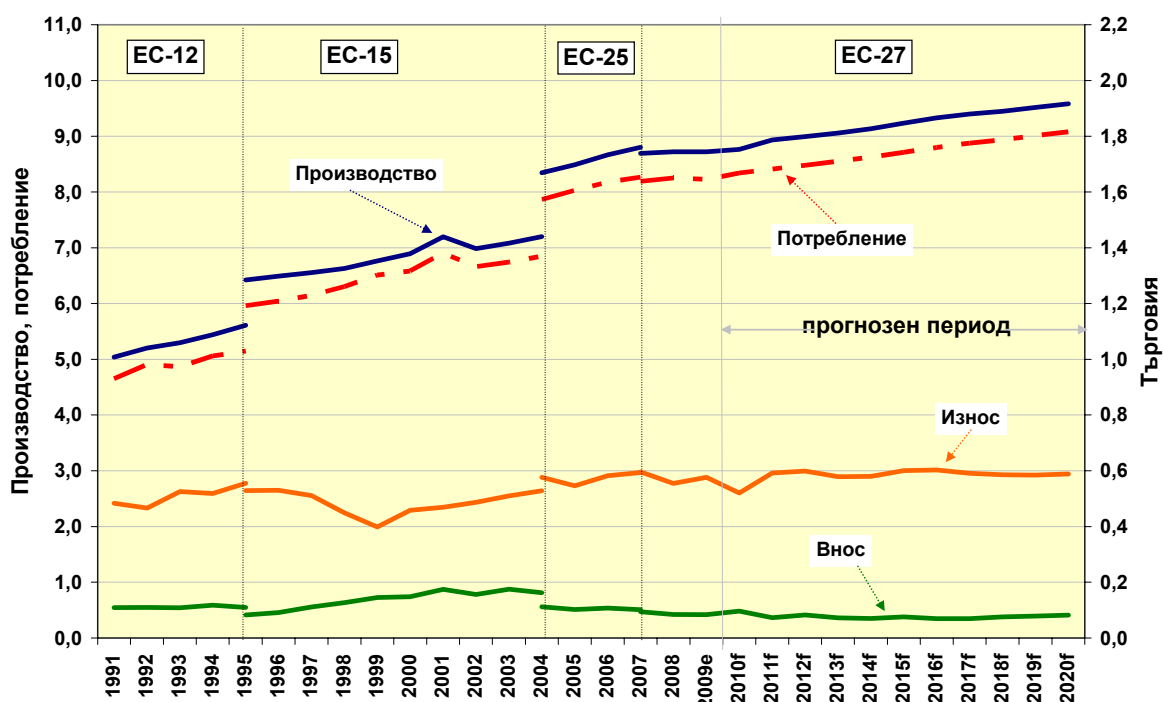
Графика 1. Предлагане на мляко и големина на стадата



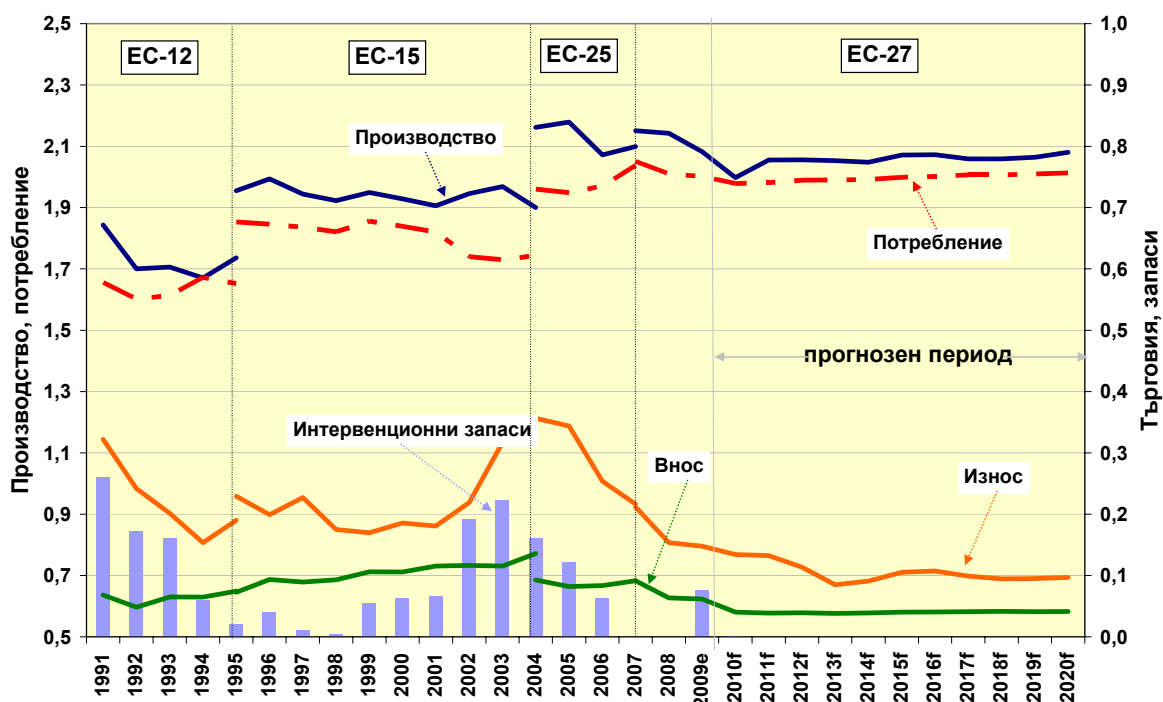
Графика 2. Прогнозирана динамика на предлагането на мляко спрямо определените квоти



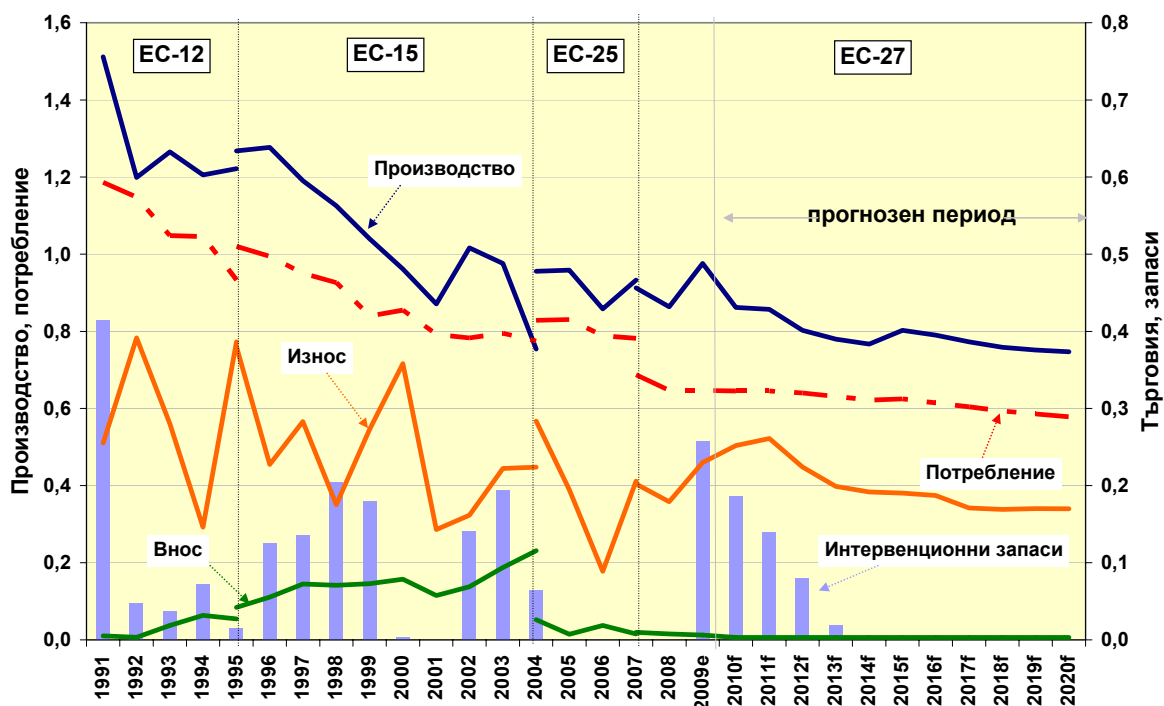
Графика 3. Равновесие на пазара на сирене



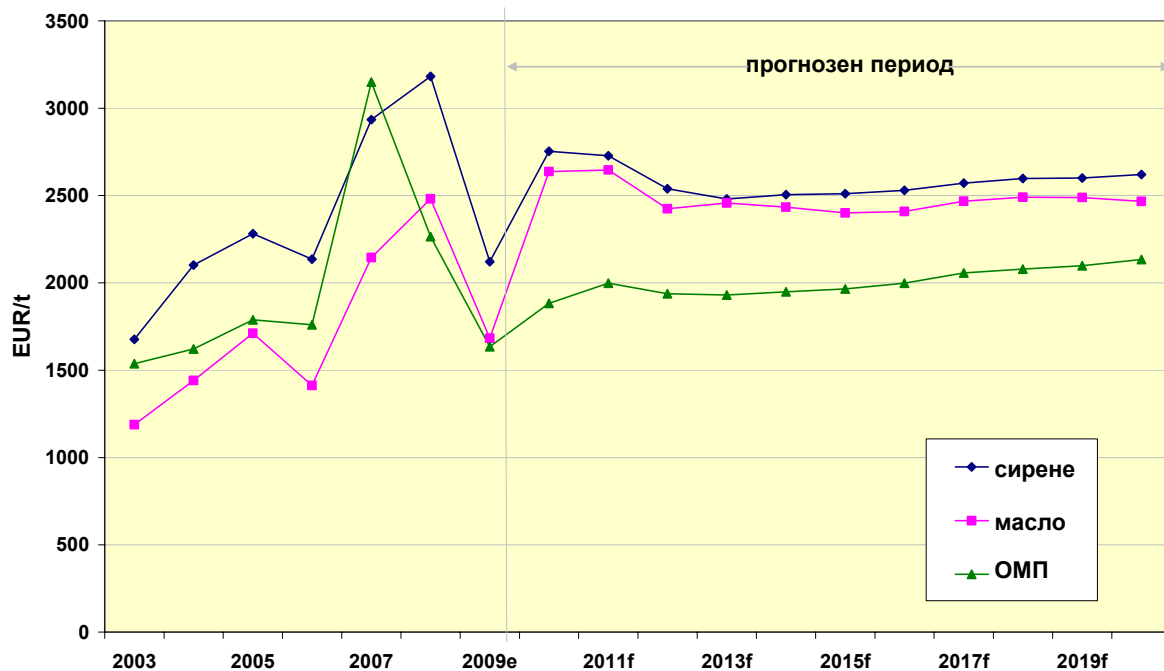
Графика 4. Равновесие на пазара на масло



Графика 5. Равновесие на пазара на ОМП

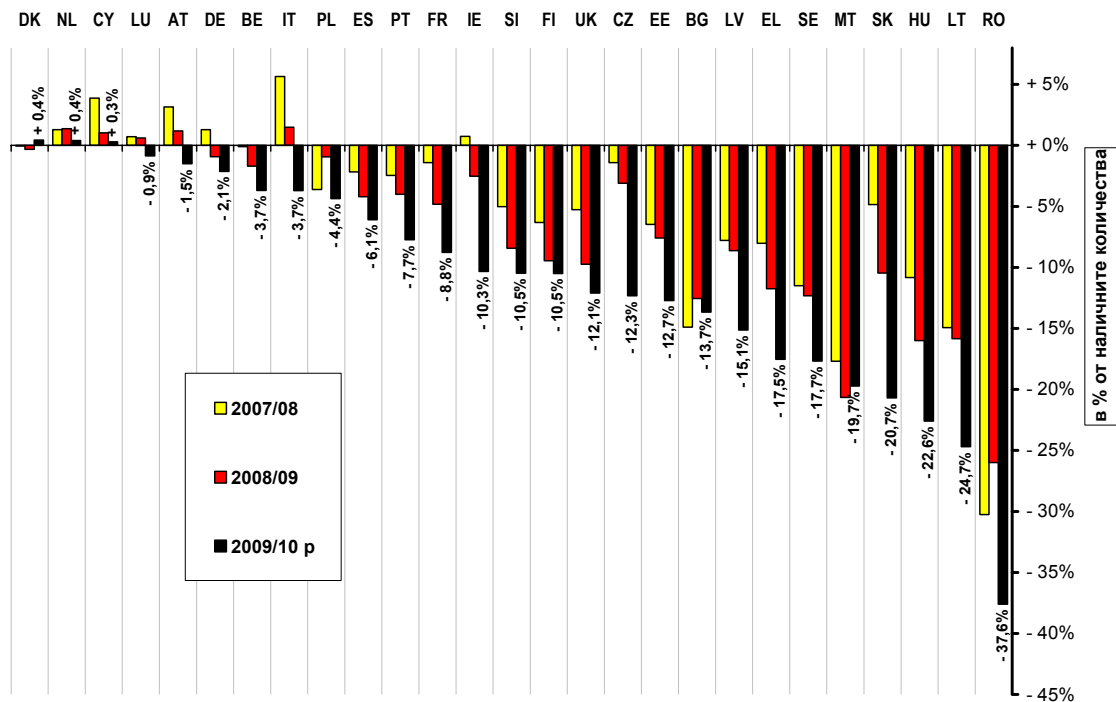


Графика 6. Прогноза за динамиката на световните цени

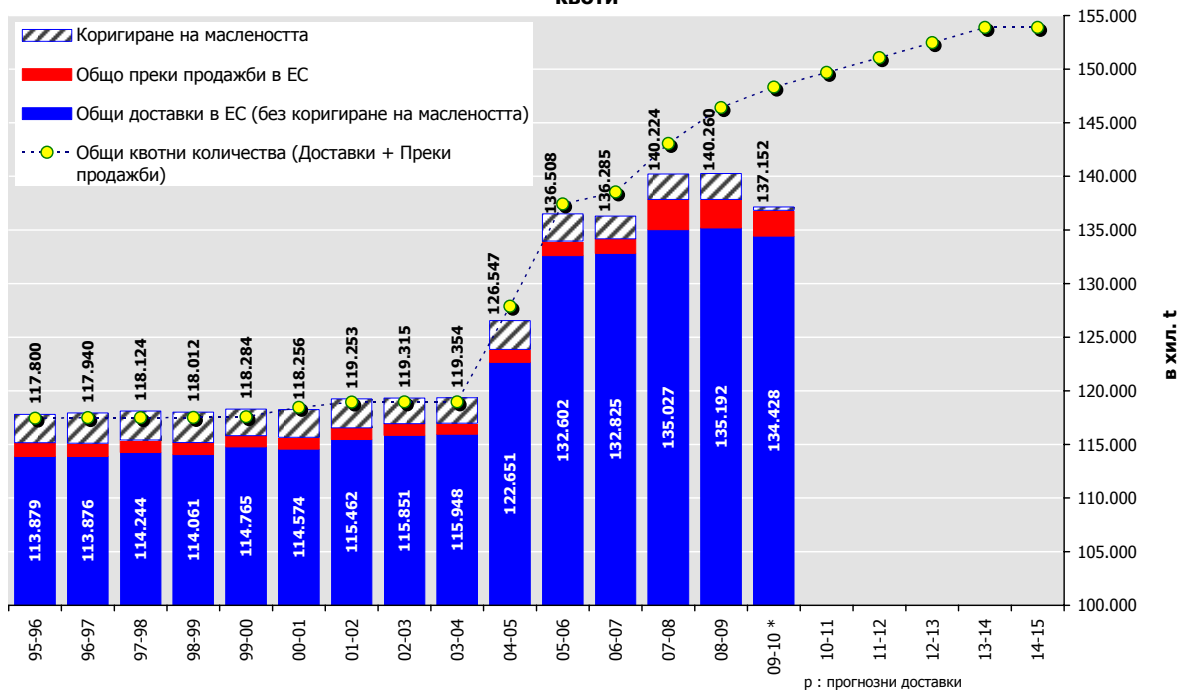


ПРИЛОЖЕНИЕ IV: Произведени количества мляко спрямо определените квоти

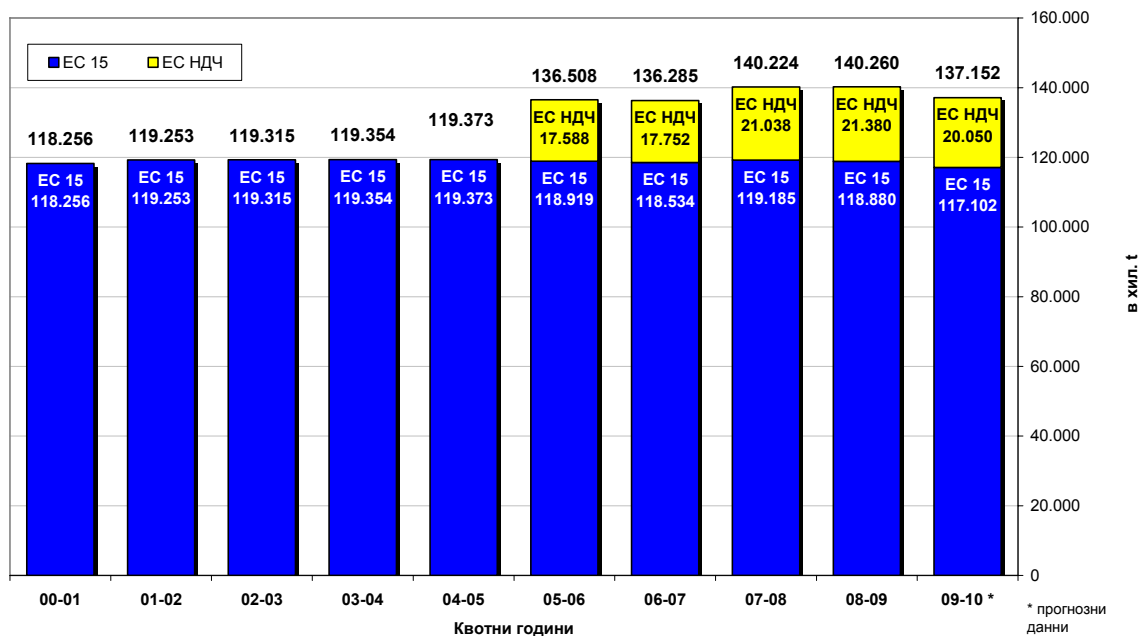
**Свръхдоставки/неизползвани квоти в ЕС (в % от квотните
количества)**



Динамика на доставките на мляко в ЕС и преки продажби спрямо определените квоти



Доставки на мляко в ЕС (включително коригирана масленост) и преки продажби



ПРИЛОЖЕНИЕ V: Динамика на квотните цени на млякото в ЕС

