COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.7.2009
COM(2009) 385 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Situación del mercado de la leche y los productos lácteos en 2009

{SEC(2009) 1050}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Situación del mercado de la leche y los productos lácteos en 2009

MANDATO

En las conclusiones del Consejo Europeo del mes de junio puede leerse lo siguiente: «El Consejo Europeo ha tratado la situación actual en el mercado de los productos lácteos. Ha invitado a la Comisión a presentar un análisis a fondo de ese mercado en los próximos dos meses, en el que se incluyan las posibles opciones para estabilizarlo, al tiempo que se respetan los resultados de la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común.».

CONTEXTO

La situación del mercado de la leche y los productos lácteos ha sufrido un acusado deterioro en los últimos doce meses. Tras el repunte de 2007, año en que los productos alimenticios registraron elevados precios en general, los precios han registrado una sustancial caída que afecta a las rentas de los productores lecheros. Los precios de la leche entregada a la industria láctea se han reducido de 30-40 céntimos/litro a una media ponderada de 24 céntimos/litro para EU-27, y son muchos los productores que no cobran más que 20-21 céntimos/litro o incluso menos. Esta situación ha generado gran malestar entre los productores lecheros, que han organizado numerosas manifestaciones.

1. INTRODUCCIÓN

En la presente Comunicación se describe el proceso de reforma del sector lechero hasta el momento de la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común, ya que el Consejo Europeo estableció que los resultados de ésta servirían de base para el examen de nuevas medidas. La Comunicación presenta un análisis de la situación del mercado comunitario e internacional, un resumen de las medidas de apoyo al mercado adoptadas por la Comisión, otros instrumentos de que disponen la Comisión y los Estados miembros en el marco de la normativa vigente, así como diversas opciones para la adopción de nuevas medidas y el debate. A esta Comunicación acompaña un documento de trabajo de los servicios de la Comisión con información más pormenorizada.

2. PROCESO DE REFORMA

2.1. Agenda 2000 y reforma de la PAC de 2003

En consonancia con la reforma de la PAC en general, la reforma del sector de la leche y los productos lácteos ha tenido como objetivo una mayor adecuación de la producción al mercado. Por consiguiente, se revisaron las medidas de intervención y se procedió a aplicar gradualmente precios de intervención más bajos. A modo de compensación, se distribuyeron 5 000 millones de euros entre los productores lecheros en lo que constituía una medida directa de apoyo a las rentas vinculada a la producción. Esta ayuda está ya completamente disociada y supeditada al cumplimiento de normas sanitarias, zoosanitarias y ambientales (condicionalidad). Asimismo, las cantidades objeto de compras de intervención (compra por parte de la Comunidad de excedentes de mercado a precios fijos) quedaron limitadas a 30 000 toneladas de mantequilla y 109 000 toneladas de leche desnatada en polvo al año. Con todo, la Comisión contempla la posibilidad de proseguir las compras de intervención de cantidades

más importantes si así lo exige la situación del mercado. Por último, las cuotas lecheras se incrementaron un 1,5 % (en algunos Estados miembros el porcentaje fue superior y el aumento se produjo antes) y quedaron prorrogadas hasta el 31 de marzo de 2015.

Con todas estas medidas se pretendía fomentar una mayor competitividad y ayudar a los productores lecheros a prepararse para los futuros retos en la escena internacional, al tiempo que se prestaba apoyo a las rentas mediante ayudas directas.

2.2. Revisión de la reforma de la Política Agrícola Común

A raíz de la Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común y en previsión de las decisiones finales correspondientes, se ejerció una fuerte presión ante el Consejo en favor de un aumento de las posibilidades de producción. Como consecuencia de ello, las cuotas se incrementaron un 2 %. Los resultados de la revisión confirmaron la pertinencia de las reformas introducidas desde 1992. Las cuotas desaparecerán en 2015. A fin de asegurar una eliminación controlada y sin sobresaltos, las cuotas se aumentarán un 1 % anual de 2009 a 2013, con una medida suplementaria (reducción del factor de corrección de la materia grasa) que incrementa de nuevo el potencial de producción. En teoría, podrá garantizarse una transición suave mediante la reducción gradual del valor de las cuotas hasta llegar a cero el 1 de abril de 2015. En estos momentos, ese valor ya es bajo o se aproxima a cero en varios Estados miembros cuya producción se sitúa por debajo de las cuotas que les corresponden. Por otra parte, cabe señalar que, en virtud del segundo pilar de la PAC, se reconoció que la «reestructuración del sector lechero» constituía un tema prioritario suplementario, lo cual permite a los Estados miembros dedicar fondos adicionales del sistema de modulación a ayudar a los productores lecheros a prepararse para la desaparición de las cuotas.

Por último, se acordó que la Comisión presentaría dos informes sobre la situación del mercado antes de diciembre de 2010 y diciembre de 2012, respectivamente, a fin de determinar si eran precisas medidas adicionales para garantizar esa transición suave, sin poner en tela de juicio la supresión progresiva del régimen de cuotas.

3. SITUACIÓN DEL MERCADO

3.1. Situación del mercado hasta julio de 2009

La producción lechera de la UE no se ha incrementado como consecuencia de los diversos aumentos de las cuotas. Según las estimaciones, a 31 de marzo de 2009 la producción total de leche se situaba un 4,2 % por debajo de la cuota global. La demanda, empero, ha disminuido tanto en el mercado comunitario como en el mundial. La caída de la demanda registrada en la UE perjudicó ante todo a los productos de calidad como el queso, lo cual reviste especial importancia por cuanto más del 40 % de la leche de la UE se transforma en queso.

El mercado mundial muestra un elevado grado de inestabilidad, ya que las cantidades que se comercializan son escasas en comparación con la producción y el consumo totales. Los precios de los mercados mundiales se redujeron considerablemente debido al incremento de la producción de otros países proveedores (Nueva Zelanda, Australia, Argentina, Brasil y, hasta hace poco, también los Estados Unidos), unido al descenso de la demanda mundial derivado de la crisis económica.

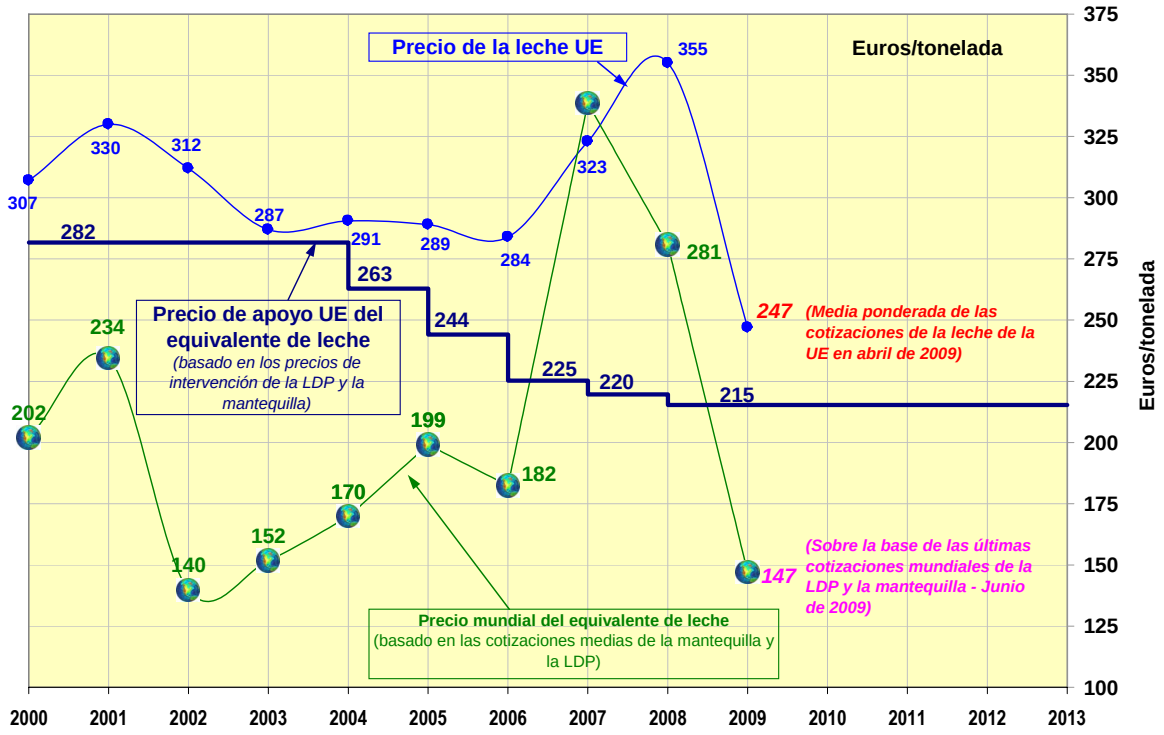
La disminución de la demanda en la UE y el hundimiento de los precios del mercado mundial repercutieron directamente en los precios del mercado de la UE. Como consecuencia de ello, los precios de la leche se han ido situando en torno a los 21 céntimos/litro e incluso menos en

algunos Estados miembros (para mayor información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

3.2. Precios de la UE

En 2007 los precios del mercado mundial se incrementaron notablemente, situándose por encima de los niveles de intervención de la UE, y los precios de la UE siguieron la misma evolución ascendente. En el segundo semestre de 2008, los precios del mercado mundial disminuyeron por debajo de los niveles de intervención de la UE –situación favorecida por la debilidad del dólar estadounidense– y también los precios de la UE siguieron la misma evolución descendente. La Comisión aplicó medidas de apoyo que evitaron un descenso más acusado de los precios de la UE.

Los precios medios comunitarios de la leche cruda siempre han sido ligeramente superiores al precio de apoyo del equivalente de leche, tal y como se observa en el siguiente gráfico. La reducción del nivel de intervención ha tenido escasos efectos después de la reforma de 2003 y los precios registraron un pronunciado incremento en la campaña de 2007/08. No obstante, la actual disminución de la demanda ha causado un desequilibrio en el mercado y los precios han disminuido en torno al precio de apoyo del equivalente de leche, muy inferior al vigente antes de la reforma de 2003.



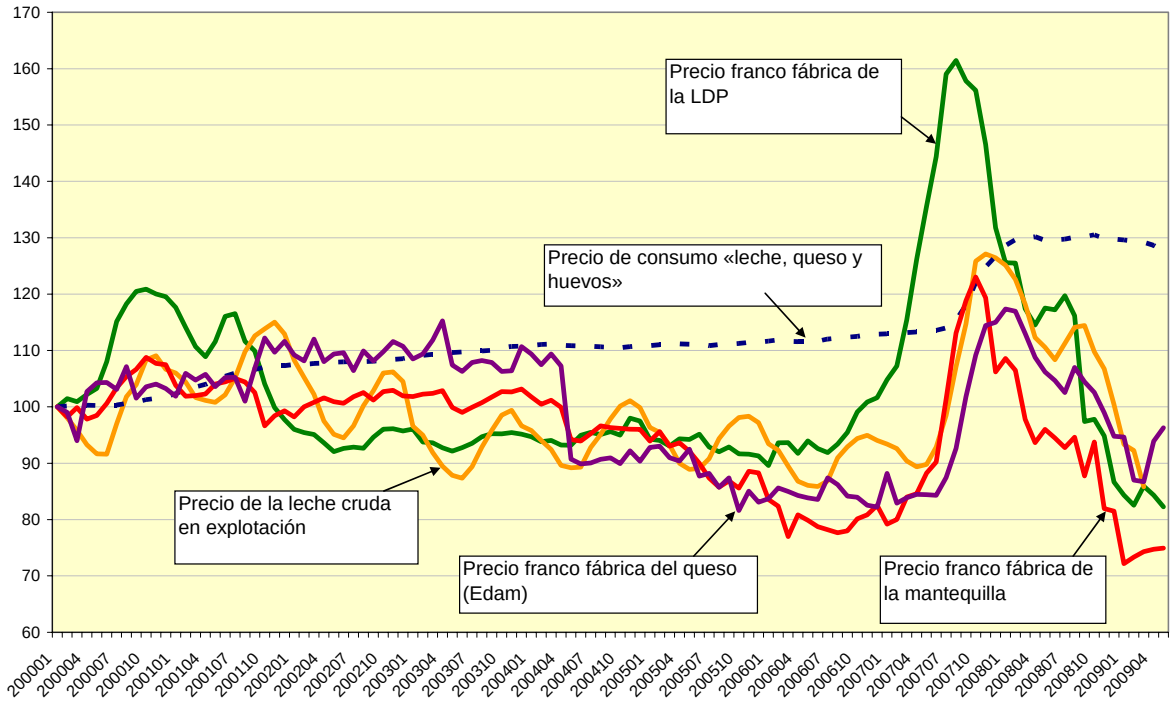
Al precio medio actual de la leche en la UE, que asciende aproximadamente a 24 céntimos/litro, con notables variaciones entre los Estados miembros (véase información pormenorizada sobre los precios nacionales en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión), los ganaderos todavía consiguen cubrir sus costes variables. Dado que los piensos, los abonos y otros insumos pueden haberse adquirido al comienzo del año y aún se dispone fácilmente de pastos en muchas regiones, los ganaderos continúan produciendo leche para poder pagar una proporción más elevada de sus costes fijos, que en muchos casos no tienen cubiertos.

3.3. Precios de consumo y precios de producción

El repunte de los precios de los productos básicos que se registró en el segundo semestre de 2007 dio lugar a un rápido incremento de los precios de producción de la leche y a un pronunciado aumento de los precios de consumo, que alcanzaron su máximo nivel en la primavera de 2008. En cambio, el marcado descenso de los precios de la leche y los productos lácteos básicos desde finales de 2007 (un -39 % en el caso de la mantequilla, un -49 % en el de la LDP, un -18 % en el del queso y un -31 % en el de la leche) solamente provocó una ligera disminución de un 2 % de los precios de consumo de los productos lácteos. La falta de adaptación de los precios de consumo a la caída de los precios franco fábrica resulta aún más sorprendente si se examina a lo largo de un período más prolongado: los precios franco fábrica de la mayoría de los productos lácteos se han reducido y se encuentran actualmente por debajo de los niveles que tenían antes del repunte de los precios, mientras que los precios de consumo de dichos productos se mantienen en niveles elevados (más del 14 % del nivel existente antes del aumento de precios).

Son varias las razones que pueden explicar por qué los precios de consumo de la leche han permanecido estables, mientras que los precios de la leche cruda y los precios franco fábrica han disminuido, ya que la leche no es más que uno de los costes incluidos en el precio de consumo de los productos lácteos. Con todo, la magnitud, la lentitud y la asimetría del ajuste a la baja de los precios de consumo de los productos lácteos –que son especialmente acusadas en algunos Estados miembros– muestran claramente que la cadena de suministro de productos lácteos de la UE no funciona con eficacia. Impedir que los consumidores se beneficien de precios más bajos obstaculiza el desarrollo de la demanda de productos lácteos, entorpeciendo y retrasando la recuperación del sector lechero. Asimismo, esta situación plantea serias dudas acerca de la distribución del valor añadido en la cadena de suministro entre ganaderos, empresas de transformación de leche, industria láctea y minoristas.

Gráfico 2 – Evolución del índice de precios en diversas fases de la cadena de suministro de productos lácteos de la UE (enero de 2000=100)



Nota: Los precios de consumo de la categoría «leche, queso y huevos» no abarcan el precio de consumo de la mantequilla.

Resulta esencial aumentar la eficacia de la cadena de suministro de productos lácteos a fin de incrementar su competitividad, atenuar la caída de los precios de producción y lograr que las variaciones de precios repercutan en el consumidor final. Para ello se deberán subsanar ciertas deficiencias, en particular la inexistencia de datos exhaustivos y fidedignos sobre precios y márgenes en la cadena alimentaria en su conjunto. Una mayor transparencia, un conocimiento más profundo de la distribución del valor añadido y la transmisión de precios, y una visión más clara de los factores estructurales constituirían un primer paso importante para determinar qué medidas resultan más oportunas para aumentar la eficacia de la cadena de suministro de productos lácteos y garantizar resultados equitativos para todas las partes interesadas (véase el punto 10). Ello, a su vez, podría contribuir a potenciar el poder compensatorio de los interesados.

3.4. Evolución del mercado a corto y medio plazo

Las perspectivas a corto plazo siguen dominadas por la crisis económica. Las previsiones con respecto a los mercados del queso y los productos lácteos frescos con valor añadido se ven determinadas por una demanda limitada tanto en la UE como a escala mundial e indican un descenso de la producción en 2009, así como una mejora marginal en 2010 derivada de una leve recuperación de la demanda. Como a corto plazo no es de esperar una reactivación suficiente de los precios de los mercados comunitario y mundial, se prevé que la acumulación de las existencias de intervención de mantequilla y LDP prosiga en 2009 y 2010. Por otra parte, las restituciones por exportación pueden contribuir de momento a equilibrar el mercado de la UE, si bien la escasa demanda mundial y la fuerte competencia que representan los exportadores que ofrecen precios inferiores limitan el potencial de exportación de la UE.

Se prevé que las perspectivas a medio y largo plazo para el mercado de la leche y los productos lácteos de la UE sigan siendo positivas, habida cuenta de la posible recuperación económica, que contribuirá sin duda al crecimiento de la demanda de productos lácteos de mayor valor añadido.

4. DEMANDA

4.1. Intervención de la Comisión: medidas de apoyo al mercado

La Comisión reconoció rápidamente la gravedad de la situación del mercado lechero ante los incrementos estacionales previstos de las entregas de leche en el primer semestre del año y decidió adoptar por tanto una política activa de apoyo:

a) La ayuda al almacenamiento privado de mantequilla se comenzó a conceder a principios de enero, dos meses antes de lo habitual. Se concederá hasta el 15 de agosto. Hasta el 28 de junio se habían almacenado 105 800 toneladas, 14 000 menos que en 2008.

b) Las restituciones por exportación se reactivaron el 23 de enero respecto de todos los productos lácteos básicos y los destinos habituales (cumpliéndose plenamente los compromisos internacionales de la UE). Desde la introducción de las restituciones, la UE ha logrado mantener las exportaciones prácticamente en el mismo nivel del año pasado. Pese a ello, en junio la demanda de certificados de exportación sufrió un marcado descenso que podría indicar una nueva disminución de la demanda en el mercado mundial.

c) Las compras de intervención de mantequilla y LDP se iniciaron el 1 de marzo:

– Se compraron 81 900 toneladas de mantequilla, aproximadamente el 8 % de la mantequilla producida de enero a junio. Además del límite máximo de 30 000 toneladas a precio fijo,

se aceptaron ofertas hasta alcanzarse el 99,2 % del precio de referencia fijo de 2 218 euros/tonelada.

– Se compraron 231 000 toneladas de LDP, aproximadamente el 43,5 % de la LDP producida de enero a junio de 2009. Además del límite máximo de 109 000 toneladas a precio fijo, se aceptaron ofertas hasta alcanzarse un precio máximo que representaba el 98,9 % del precio de referencia fijo de 1 698 euros/tonelada. Asimismo, los pagos se adelantaron de dos a tres meses.

Las existencias de mantequilla ascienden a 81 900 toneladas y equivalen al 1,1 % de la producción lechera de la UE, mientras que las de LDP se elevan a 203 000 toneladas y equivalen al 1,8 % de la producción lechera de la UE.

4.2. Consecuencias presupuestarias

Se calcula que el coste total de las medidas adoptadas hasta la fecha es de aproximadamente 350 millones de euros. Una parte considerable de estos gastos no se ha abonado todavía (por ejemplo, intervalo que transcurre entre la expedición de los certificados y el pago de las restituciones). Se estima que los costes totales de las medidas previstas, incluida la prolongación de las compras de intervención (véase el punto 5), son superiores a los 600 millones de euros.

4.3. Otras medidas para apoyar la salida al mercado de la producción lechera

a) Normas de comercialización

Según las definiciones de la normativa comunitaria, los productos lácteos (entre ellos, la leche, la mantequilla, la nata, el suero de leche, el yogur y el queso) deben estar elaborados en un 100 % a base de leche. La aparición en el mercado de productos de sustitución como los llamados quesos o helados «análogos», en los que la materia grasa láctea se sustituye por aceites vegetales, reduce todavía más las salidas de mercado de los productos lácteos.

En lo tocante a las actuales denominaciones de los productos lácteos, es preciso que los Estados miembros adopten medidas firmes para que se apliquen realmente las definiciones de los productos lácteos y así evitar nuevos daños al mercado de este sector.

b) Otras medidas

El programa de distribución de leche en las escuelas ha sido adaptado recientemente con el fin de simplificarlo, extenderlo a los centros de enseñanza secundaria y aumentar la gama de productos. En lo que se refiere a éstos últimos, actualmente se está examinado la manera de lograr que el programa resulte más atractivo (por ejemplo, añadiendo productos con el 75 % de leche y el 25 % de contenido de frutas). En cuanto a la ayuda para la LDP destinada a la alimentación animal, el análisis pone de manifiesto que este tipo de ayuda a la producción no se justifica desde el punto de vista económico (véase información más pormenorizada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

5. OTRAS MEDIDAS DE LA COMISIÓN PARA PRESTAR APOYO A LOS PRODUCTORES LECHEROS Y OTROS AGRICULTORES

a) Ayudas directas anticipadas

La Comisión autorizará a los Estados miembros a pagar hasta el 70 % de las ayudas directas a partir del 16 de octubre, en lugar del 1 de diciembre. Los Estados miembros también podrán conceder ayudas estatales *de minimis* o préstamos en condiciones de mercado para ayudar a los productores lecheros que sufran problemas de liquidez.

b) Promoción

La Comisión propondrá en una reunión de comité de gestión del mes de julio una nueva serie de programas de promoción de productos lácteos en el mercado interior, que se presentarán a los Estados miembros de aquí al 30 de septiembre, se remitirán antes del 15 de octubre a la Comisión y serán objeto de decisiones por parte de ésta antes del 15 de diciembre (véase información más detallada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

c) Intervención

El 13 de julio la Comisión presentó una propuesta con miras a proseguir las compras de intervención de mantequilla y LDP después del mes de agosto; la medida tendrá carácter temporal en la campaña de 2009/10 y es posible que se prorrogue a la de 2010/11.

Las existencias de intervención seguirán almacenadas hasta que los mercados interior o mundial puedan absorberlas sin trastornos.

d) Almacenamiento privado

El almacenamiento privado se prorrogará después del 15 de agosto.

e) Restituciones

La Comisión continuará concediendo restituciones por exportación sobre una base objetiva mientras sean necesarias, habida cuenta de las negociaciones internacionales en curso.

f) Informe trimestral

La Comisión elaborará un informe trimestral sobre el mercado de la leche y los productos lácteos y lo presentará al Consejo.

6. PRESUPUESTO DE LA PAC DE 2010

El anteproyecto de presupuesto de 2010 deja un margen de maniobra teórico de 1 000 millones de euros para medidas de mercado y ayudas directas, pero, de esa cantidad, deben mantenerse 300 millones de euros por debajo del sublímite, de conformidad con los principios de buena gestión presupuestaria. El Consejo y el Parlamento Europeo decidirán antes de final de año el presupuesto final para 2010, además de tomar una decisión, todavía pendiente, acerca de la financiación de los 2 400 millones de euros previstos en el Plan Europeo de Recuperación Económica. Dicho Plan ya establece que en 2010 deben reservarse 420 millones de euros adicionales en la línea presupuestaria 2 para medidas de desarrollo rural, entre las que figuran medidas de reestructuración del sector lechero.

Por tanto, parece bastante limitada la posibilidad de financiar nuevas medidas en el sector de la leche y los productos lácteos en el ejercicio presupuestario de 2010. En el marco del procedimiento presupuestario anual que se desarrollará en otoño, la Comisión no dejará de examinar todas las consecuencias para el presupuesto de 2010 en la Nota Rectificativa correspondiente a los gastos del sector agrario. En el ejercicio presupuestario de 2011 el margen de maniobra es igualmente limitado, debido especialmente a la eliminación gradual de las ayudas directas a EU-12.

7. MEDIDAS PARA REDUCIR LA OFERTA

7.1. Modificación de la normativa sobre cuotas

La modificación del régimen de cuotas no se atendría a los resultados de la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común por cuanto esta cuestión se debatió a fondo durante las negociaciones, en las que se excluyeron ideas tales como la reducción de las cuotas en un 5 %

o la paralización del aumento de las cuotas. Estas medidas no tendrían efectos inmediatos, ya que no podrían aplicarse antes del nuevo ejercicio contingentario, que se inicia el 1 de abril de 2010, habida cuenta de las legítimas expectativas de los productores.

7.2. Gestión de las cuotas a escala del productor

El régimen de cuotas lecheras ya incorpora en gran medida el principio de subsidiariedad, ya que los Estados miembros pueden administrar las cuotas nacionales en función de criterios objetivos y de sus necesidades y estructuras específicas (véase información más pormenorizada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

En lo que se refiere a la aplicación de las cuotas a escala individual, en el marco de la normativa comunitaria vigente se presentan dos situaciones:

1) Si se rebasa la cuota nacional, los Estados miembros pueden utilizar el excedente de las contribuciones abonadas por los productores para financiar la retirada voluntaria de la producción de leche o redistribuirlo entre grupos de carácter prioritario.

2) En cambio, si no se rebasa la cuota nacional, los anticipos recaudados por los Estados miembros se reembolsan a los productores.

Podría optarse, de forma provisional, por autorizar a los Estados miembros a utilizar también en el segundo caso los anticipos recaudados. De este modo, los Estados miembros tendrían la posibilidad de frenar la producción penalizando a los productores que sobrepasaran su cuota individual en favor de la reestructuración del sector lechero. La Comisión examinará la manera de llevar a la práctica esta opción con la máxima eficacia.

7.3. Régimen comunitario de sacrificio de vacas

La forma más directa de reducir la oferta es eliminar la producción antes de que tenga lugar reduciendo el número de vacas (aunque no necesariamente rebaños enteros). Con todo, únicamente cabe esperar efectos inmediatos si el sacrificio de las vacas se efectúa con subvenciones de la UE. Será difícil justificar que el dinero del contribuyente vaya a parar a semejante medida (véase información más pormenorizada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

8. MEDIDAS DE APOYO A LAS RENTAS

8.1. Aumento de los precios de intervención

Por primera vez desde 2003, los precios actuales de mercado han alcanzado el nivel inferior del precio de intervención acordado en el marco de la Agenda 2000 y de la reforma de 2003. No obstante, no es posible plantearse un aumento de los precios de intervención. Una medida de este tipo supondría un cambio completo con respecto a los últimos quince años de reformas de la PAC, en los que se ha propugnado la orientación al mercado y se ha velado por que los precios de intervención reducidos constituyan una red de seguridad para circunstancias excepcionales y no se conviertan en una característica permanente del mercado. Sin lugar a dudas, este aumento no se adecuaría a la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común por cuanto incrementaría el valor de las cuotas, lo cual iría en contra del objetivo de reducirlo a medida que se aproxima el final del régimen de cuotas.

Por otra parte, se plantearía un problema de orden político y práctico, ya que los productores lecheros han recibido una ayuda disociada (3,5 céntimos/kg) sobre la base de los precios de intervención reducidos. Los importes disociados no pueden devolverse, ya que muchos agricultores han ido abandonando la producción lechera desde 2004 y la prima lechera está incluida en el régimen de pago único por explotación.

8.2. Redistribución de las ayudas directas – Apoyo específico

Las disposiciones establecidas en el artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 permitirán cierto grado de redistribución de las ayudas directas entre agricultores, sectores y regiones de un mismo Estado miembro. Los Estados miembros pueden instaurar regímenes para mejorar la calidad y la comercialización de los productos agrarios y proteger el medio ambiente y el bienestar de los animales. Más concretamente, a fin de atenuar las consecuencias de la eliminación progresiva de las cuotas lecheras, los Estados miembros pueden establecer ayudas específicas para zonas o tipos de ganadería vulnerables en el sector de la leche y los productos lácteos.

A los Estados miembros les es posible aplicar medidas disociadas (concediendo nuevos derechos de ayuda en el marco del régimen de pago único o incrementando su valor) en zonas beneficiarias de programas de reestructuración o desarrollo, hasta alcanzar como máximo el 10 % de la dotación del régimen de pago único y del régimen de pago único por superficie, que asciende aproximadamente a 4 000 millones de euros.

Dentro de este límite del 10 %, puede vincularse a la producción un 3,5 %, lo que supone unos 1 400 millones de euros.

Los Estados miembros tienen de plazo hasta el 1 de agosto de 2009 para notificar sus decisiones de apoyo específico para 2010. Con todo, aquellos Estados miembros que tengan la intención de prestar este tipo de apoyo a partir de 2011 podrán comunicar su decisión hasta el 1 de agosto de 2010. El reglamento del Consejo autoriza a los Estados miembros a revisar sus decisiones hasta el 1 de agosto de 2011. En caso de que surjan dificultades, podría contemplarse la posibilidad de flexibilizar estas disposiciones.

La revisión de la reforma de la Política Agrícola Común también ampliaba el ámbito de aplicación de las ayudas estatales a los productores lecheros. Para no reducir las ayudas a los agricultores más de lo necesario, se permite a los Estados miembros financiarlas hasta un máximo de un 55 %, dentro del límite del 3,5 %, por medio de ayudas estatales específicas a los productores del sector lechero.

8.3. Ayudas estatales

Como consecuencia de la crisis financiera, los agricultores tienen cada vez más dificultades para obtener créditos. El marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación prevé que hasta el 31 de diciembre de 2010 pueden concederse a las empresas ayudas que no superen una subvención en metálico de 500 000 euros, si bien por el momento excluye a las empresas especializadas en la producción agrícola primaria. Toda ayuda *de minimis* ya recibida por una empresa desde principios de 2008 ha de deducirse de ese importe. Teniendo en cuenta los problemas de financiación excepcionales y transitorios vinculados a la crisis financiera, se podría estudiar una modificación merced a la cual se ofreciera una posibilidad similar a los agricultores, aunque con una cuantía notablemente inferior a fin de evitar el falseamiento de la competencia en el sector agrario.

En el caso de los agricultores, se podría modificar el punto 4.2.2 del marco temporal e introducir un importe de ayuda limitado aparte. Se considera apropiada una suma de 15 000 euros al objeto de limitar el falseamiento de la competencia entre explotaciones situadas en distintos Estados miembros. Esta ayuda redundaría en beneficio de todos los productores, y no sólo de los del sector lechero. Se podría recurrir a un procedimiento de urgencia para modificar el marco temporal y la aprobación subsiguiente de los regímenes de ayuda nacionales notificados a la Comisión en virtud del artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado.

(Véase información más detallada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión)

9. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

La PAC cuenta con una serie de instrumentos para contribuir a la reestructuración del sector lechero. Tales instrumentos están a disposición de los Estados miembros que deseen hacer uso de ellos.

9.1. Desarrollo rural

La política de desarrollo rural no tiene como objetivo prestar un apoyo inmediato a las rentas, sino ofrecer a los productores lecheros opciones para ser más competitivos y mantener la producción en regiones lecheras tradicionales en las que contribuye a la conservación del paisaje.

Los fondos de desarrollo rural de la UE para 2007-2013 ascienden a 91 300 millones de euros, a los que se añaden unos 70 000 millones de euros de ayudas públicas nacionales. La revisión de la reforma de la Política Agrícola Común y el Plan de Recuperación prevén 4 200 millones de euros suplementarios para hacer a nuevos retos. La reestructuración del sector lechero constituye uno de esos nuevos retos.

En el marco de las medidas de desarrollo rural se ofrecen a los productores lecheros las siguientes opciones:

- Ayudas a la inversión, por ejemplo para aumentar la eficiencia de la producción lechera o mejorar el bienestar de los animales.
- Ayudas a los ganaderos de las zonas desfavorecidas.
- Apoyo a tipos de producción lechera respetuosos con el medio ambiente como, por ejemplo, la producción ecológica, la explotación de pastos con uso reducido de abonos o la explotación de pastos de montaña.
- Apoyo a prácticas de ganadería específicas que potencien el bienestar de los animales como, por ejemplo, primas por pastoreo.
- Apoyo a la diversificación de actividades como, por ejemplo, ayudas para la venta de productos en la propia explotación o la producción de energías renovables.
- Apoyo a los productores lecheros que deseen abandonar el sector, incluyendo, en su caso, medidas de jubilación anticipada.

Además, los Estados miembros podrían contribuir a la reestructuración del sector lechero promoviendo la creación de organizaciones de productores dinámicas en dicho sector.

9.2. Otras medidas de reestructuración

Tal y como se indica en el punto 8.2, la reestructuración del sector de la leche y los productos lácteos también puede promoverse mediante la concesión de ayudas específicas al amparo del artículo 68. El marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación prevé hasta finales de 2010 nuevos instrumentos de ayuda (en particular, tipos de interés bonificados y garantías de préstamos) que pueden utilizarse para fomentar el proceso de reestructuración. Por otra parte, como se señala en el punto 7.2, los Estados miembros pueden destinar las sumas excedentes a financiar el abandono voluntario de la producción lechera o redistribuirlas entre grupos prioritarios.

10. TRANSPARENCIA DEL MERCADO Y COMPETENCIA

El anterior análisis del mercado pone de manifiesto la preocupación que actualmente suscitan la transmisión de precios y la distribución del valor añadido en la cadena de productos alimenticios entre productores, transformadores y minoristas. Tales preocupaciones se disiparían si se garantizara una cadena de suministro eficaz, promoviendo en particular una mayor transparencia y un funcionamiento más equitativo del mercado. Las autoridades responsables de competencia a escala comunitaria y nacional deben permanecer atentas y cooperar eficazmente al objeto de hacer frente a cualquier práctica contraria a la competencia que pueda afectar a los mercados lecheros. Se debería fomentar la cooperación entre los productores del sector con miras a aumentar la eficacia de sus actividades incrementando sus economías de escala y alcance, lo cual también podría contribuir a reforzar su poder compensatorio frente a los grandes transformadores y minoristas. Asimismo, convendría potenciar el diálogo entre todas las partes de la cadena alimentaria, por ejemplo a través de un código de conducta europeo, tal y como recomienda el Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria. Quedan excluidas, empero, las medidas contrarias a la competencia tales como la fijación de precios o la limitación de la producción, que se plasman en verdaderos cárteles, el etiquetado de productos nacionales o el establecimiento de requisitos en materia de origen nacional.

10.1. Transparencia del mercado

La Comisión está aplicando el plan de trabajo propuesto en su Comunicación sobre los precios de los productos alimenticios en Europa. Se espera publicar a finales de 2009 el informe definitivo, que incluirá un análisis específico de la cadena alimentaria de los sectores de la leche y los productos lácteos y de la carne de porcino.

Sin ánimo de adelantar su contenido pormenorizado, cabe destacar que una información sobre los precios más transparente puede facilitar la aplicación del Derecho de competencia y la elección de los productos por parte del consumidor. Se podría crear un sistema permanente de vigilancia a escala europea de los precios de los productos alimenticios, en el que se ofrecieran datos comparables sobre precios y calidad a productores, transformadores y minoristas, tal y como se prevé en el plan de trabajo. Dicho sistema debería abarcar todos los sectores, y no sólo el lechero, y basarse en los mecanismos de notificación estadística empleados por Eurostat.

Mientras tanto, no sería de utilidad volver a notificar los datos sobre los precios que los Estados miembros envían a Eurostat (en la medida en que actualmente recojan dichos datos) mediante la creación de sistemas especiales para el sector lechero. Los Estados miembros podrían, sin embargo, reforzar sus propios servicios estadísticos a fin de recopilar datos más completos en todos los niveles de la cadena alimentaria.

10.2. Competencia

La Comisión, con su Dirección General de Competencia al frente, está examinando posibles prácticas contrarias a la competencia en la cadena de suministro de productos alimenticios, especialmente en el sector lechero. La política de competencia desempeña una función primordial, pues contribuye a garantizar la igualdad de condiciones y evitar el falseamiento de la competencia en el sector. En caso de comprobarse que la competencia no funciona como es debido, la Comisión no vacilará en actuar haciendo uso de todas las competencias que le confiere el Tratado. Las autoridades nacionales responsables de competencia disponen de facultades semejantes y deben desempeñar un papel igualmente importante en la aplicación del Derecho de competencia debido a las características específicas de los mercados nacionales. Por ende, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre esos servicios

se consolidarán oficialmente mediante la intensificación del diálogo en el marco de la Red Europea de Competencia y en otros foros informales de debate. En una reunión celebrada a principios de julio, se recomendó al subgrupo responsable de alimentación de la Red Europea de Competencia que efectuara una encuesta rápida sobre los mercados de la leche y los productos lácteos, al objeto de fomentar y coordinar la vigilancia y recopilación de datos simultáneas por parte de las autoridades nacionales responsables de competencia. Se creará un grupo de trabajo a tal fin.

También los agentes del mercado deberían tratar de aumentar su eficiencia. Muchos productores lecheros forman ya parte de cooperativas de transformación que podrían estudiar el mejor modo de adaptar la oferta de sus miembros a la demanda actual y futura. Asimismo, los productores lecheros podrían cooperar con mayor eficacia a través de las organizaciones de productores para incrementar su poder compensatorio frente a transformadores y minoristas.

Las organizaciones interprofesionales –en las que participan todos los agentes de la cadena de productos lácteos– también podrían impulsar un diálogo de interés entre todas las partes que intervienen en los mercados lecheros. Con todo, iniciativas como las que se acaban de presentar deberían estar sujetas a los límites y condiciones establecidos en las normas de competencia aplicables al sector agrario; resultaría inaudito y sumamente arriesgado permitir prácticas contrarias a la competencia en cualquier sector.

En su Comunicación sobre la supervisión del sector minorista, la Comisión pasa también revista a las mejores prácticas existentes en los Estados miembros en términos de relaciones contractuales entre proveedores y minoristas. Es de esperar que este análisis contribuya a determinar los medios necesarios para mejorar y aumentar la transparencia de las cláusulas contractuales entre, por ejemplo, cooperativas de agricultores y el sector de la venta al por menor.

Los Estados miembros podrían aprovechar las posibilidades que ofrece la normativa comunitaria para alentar la creación de organizaciones de productores en el sector de la leche y los productos lácteos. Se podría dar un paso adelante y destinar ayudas financieras específicas para cubrir los gastos de funcionamiento de las organizaciones de producción o distribución. Para ello:

– A escala comunitaria, serían precisos un acto legislativo del Consejo y recursos financieros suplementarios. Los fondos asignados a las organizaciones de los sectores del aceite de oliva y el lúpulo procedían inicialmente de los pagos directos en esos sectores. El sector de las frutas y hortalizas cuenta con un presupuesto propio, de modo que todas las ayudas específicas al sector se abonan a través de los programas operativos de las organizaciones de productores. La posibilidad de recurrir a la normativa sobre pagos directos para financiar tales ayudas es muy limitada, aun cuando se trate de medidas de apoyo específicas, por cuanto las ayudas deben pagarse directamente a los agricultores y no a las organizaciones de productores.

– A escala nacional, bastaría con autorizar una ayuda estatal. El Reglamento de exención por categorías en el sector agrícola y las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario ya autorizan ayudas a la creación de agrupaciones de productores por un período máximo de cinco años y una cantidad total de 400 000 euros. Se podrían modificar estas normas a fin de autorizar ayudas de mayor duración o importes más elevados.

11. OBSERVACIONES FINALES

La Comisión está resuelta a seguir apoyando a los productores lecheros y a estabilizar el mercado de la leche y los productos lácteos con los medios de que dispone.

El catálogo de medidas demuestra que los Estados miembros cuentan con un número considerable de instrumentos para paliar la situación, contribuir al proceso de reestructuración y facilitar al sector lechero una transición sin sobresaltos ante la desaparición de las cuotas el 1 de abril de 2015.

El Consejo Europeo ha solicitado que se le propongan posibles opciones para estabilizar el mercado lechero, al tiempo que se respetan los resultados de la revisión de la reforma de la Política Agrícola Común, lo cual excluye la modificación de la política que se aplica en el sector lechero en función de las dificultades a corto plazo.

Cuestionar esta política no haría más que generar incertidumbre, retrasar el proceso de reestructuración y prestar un flaco servicio a los numerosos productores del sector lechero, que necesitan orientaciones claras para planificar su futuro. Hay que mantener un rumbo firme y tener siempre presente la perspectiva a largo plazo.