

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:

- la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1255/1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos» (2003/0011 (CNS)), y
- la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos» (2003/0012 (CNS))

(COM(2003) 23 final — 2003/0011 + 0012 (CNS))

(2003/C 208/12)

El 10 de febrero de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2003 (ponente: Sr. Voss).

En su 399º Pleno de los días 14 y 15 de mayo de 2003 (sesión del 14 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor, 13 en contra y 17 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo estableció la organización común de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. Los principales instrumentos de mercado son los precios comunes, la intervención pública y el almacenamiento privado, las ayudas nacionales al consumo y las restituciones a la exportación, así como el régimen de las cuotas lácteas, introducido en 1984, en un momento en el que la producción comunitaria de leche era muy excedentaria, con el fin de apoyar los precios de los productores limitando al mismo tiempo la producción y los gastos.

1.2. A pesar de la disminución del número de explotaciones lecheras, la cría de ganado lechero ha podido mantenerse en las regiones desfavorecidas desde la introducción del régimen de cuotas. Según Eurostat, la proporción de explotaciones lecheras que se hallan en las regiones desfavorecidas se acerca al 50 %, y la proporción de vacas lecheras asciende al 38 %.

1.3. En el marco de la reforma de la política agrícola común adoptada por el Consejo Europeo de Berlín, en marzo de 1999, se decidió para el sector de la leche prolongar el régimen de las cuotas lácteas hasta 2008, reducir el precio de intervención un 15 % e introducir pagos directos a partir de la campaña 2005/2006, así como incrementar las cuotas en un 2,4 % a partir de 2005. El 0,9 % de las cuotas de la UE ya se distribuyó adicionalmente en algunos Estados miembros de la UE en el año 2000. Por otra parte, en el contexto de la revisión intermedia, se encargó a la Comisión Europea que elaborara un informe sobre el impacto del proceso de reforma y presentara propuestas para este sector después de 2008.

1.4. El 10 de julio de 2002, en su Informe sobre las cuotas lácteas (SEC(2002) 789 final), la Comisión presentó cuatro opciones como base para la revisión intermedia:

Opción 1: Mantenimiento de las medidas de la Agenda 2000 hasta 2015 (sin tomar otras medidas de reforma aparte de las ya existentes);

Opción 2: Repetición del enfoque adoptado en la Agenda 2000 (seguir reduciendo los precios de intervención e incrementando las cuotas en un 3 %);

Opción 3: Introducción de un régimen de cuotas en dos fases (cuota A de ámbito reducido para el mercado interior de la UE y cuota C no limitada para la producción según las condiciones del mercado mundial);

Opción 4: Supresión de las cuotas en 2008 y reducción de los precios de intervención en un 25 %.

1.5. En la UE hay 1,7 millones de explotaciones de cría de bovinos que se reservan para ganado lechero (1997). El sector de la leche, incluidas las industrias de transformación, da empleo a 2 millones de personas aproximadamente. En la mayoría de los Estados miembros y en la UE en general, la producción lechera es la principal actividad agrícola. En la UE, el sector de la leche representa por sí solo alrededor de un 14 % del valor total de la producción agraria en lo que respecta a los productores: unos 38 000 millones EUR corresponden a la producción y unos 8 000 millones EUR a la transformación. En las zonas de pastizales, hasta un 80 % del valor añadido de la agricultura procede de la producción lechera.

1.6. Desde un punto de vista histórico, la diversidad de los paisajes culturales de Europa es resultado fundamentalmente de la cría de ganado y el uso de pastos. Los distintos tipos de suelos y de condiciones climáticas a nivel regional, y también las distintas prácticas agrícolas y formas de utilización de la agricultura han generado la gran variedad de especies que tenemos en nuestro paisaje cultural. A pesar de la utilización

cada vez más frecuente de piensos concentrados, las vacas lecheras son los principales usuarios de los pastos en Europa Central. La gran importancia ecológica de la cría de ganado lechero se revela también por el alto porcentaje de explotaciones ecológicas de cría de ganado lechero que hay en algunos países.

1.7. Otro rasgo característico específico es la gran diversidad de productos lácteos regionales relacionados con la cría de ganado lechero y su excepcional calidad. La producción y transformación en el sector de la leche en la UE tienen un elevado nivel tecnológico.

1.8. La cría de ganado lechero y la producción de carne de vacuno están estrechamente vinculadas. Si disminuyera el interés por el engorde de los bovinos (en particular, debido a una bajada de los precios o a la disociación de las primas), los precios del ternero se verían bajo presión, lo que implicaría una reducción de las rentas de los productores.

2. Síntesis de las propuestas de reforma

2.1. Por lo que se refiere al sector de la leche, la Comisión propone prolongar el régimen de cuotas lácteas existente más allá de 2008, hasta la campaña 2014/2015.

2.2. Se mantendrá el método adoptado en 1984, consistente en introducir una tasa sobre las cantidades de leche entregadas (115 % del precio indicativo) o vendidas directamente en caso de sobrepasar un límite máximo de garantía (cuota). Como umbral de garantía se establece, para cada Estado miembro, una cantidad global garantizada con un contenido de materia grasa láctea de referencia.

2.3. Las reformas decididas en el marco de la Agenda 2000 se adelantarán un año y se realizarán en 2004/2005, dado que ahora se dispone de recursos presupuestarios imprevistos para la reforma del sector.

2.4. En relación además con la Opción 3 del informe sobre las cuotas lácteas será necesario aumentar un 1 % más las cuotas lácteas nacionales de los Estados miembros en los años 2007 y 2008 respectivamente.

2.5. La reducción uniforme de los precios, prevista inicialmente en un 15 % (reducción de un 5 % anual en tres etapas) será sustituida por recortes asimétricos de los precios de intervención mantenidos durante un período de cinco años. En total, esta reducción del 17,5 % del precio de la leche desnatada en polvo y del 35 % del precio de la mantequilla equivale a una reducción global del 28 % de los precios indicativos de la leche en la UE en un período de cinco años, pasando de los 30,98 céntimos/kg actuales a 22,21 céntimos/kg.

2.6. Se fija un límite máximo de 30 000 toneladas para las compras de mantequilla en régimen de intervención. A partir de ese límite, las compras podrán efectuarse mediante un procedimiento de licitación.

2.7. En los años 2007 y 2008 se concederá una compensación parcial por las reducciones de precio en forma de pagos directos a los productores de leche. Esta compensación parcial de la reducción de los precios aumentará durante el período 2004-2008 de 0,575 céntimos/kg a 2,874 céntimos/kg.

2.8. Los límites máximos nacionales adicionales para la leche podrán repartirse entre las cantidades de referencia individuales o pagarse de otra forma. En conjunto, los pagos compensatorios en 2008 ascenderán aproximadamente a 4,17 céntimos/kg de leche, lo que equivale a una compensación parcial de apenas el 50 %.

2.9. Una vez se inicie la reforma (2004), los pagos directos se disociarán y se abonarán en forma de una prima por explotación, cuya base será el conjunto de las primas de cada una de las explotaciones con arreglo a un período de referencia.

2.10. Contrariamente a los otros sectores del mercado, el período de referencia para el cálculo del importe de la prima basada en la producción láctea no pertenece al pasado, sino que está por llegar (31 de marzo de 2004).

3. Observaciones generales

3.1. Los costes medios de producción del sector de la leche en la UE se sitúan entre los 30 y 35 céntimos/kg de leche, si bien pueden superar sensiblemente los 45 céntimos/kg en función de factores como el lugar, el clima, las estructuras agrarias y los costes de las cuotas. El hecho de subvencionar unilateralmente los costes del forraje en las explotaciones de cultivos herbáceos desde 1992 produce distorsiones de la competencia. Las primas al cultivo de plantas forrajeras para ensilaje (maíz de ensilaje) hacen que hasta ahora, en lo que respecta al coste de los forrajes, las explotaciones de cultivos herbáceos sufran perjuicios económicos frente a las explotaciones forrajeras.

3.2. En diversos dictámenes sobre la multifuncionalidad y el modelo agrario europeo, el CESE ha hecho hincapié en la importancia de la producción de leche ⁽¹⁾. Las exigencias de la sociedad y, especialmente, de los consumidores de la UE por lo que se refiere a la calidad de los productos y a las condiciones de producción, así como la garantía del lugar de producción, exigen un apoyo especial a la producción lechera mediante una protección frente a la importación.

3.3. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de prolongar el régimen de cuotas lácteas más allá de 2008, ya que el abandono del régimen de cuotas tendría como consecuencia un aumento de la producción y una baja de los precios de proporciones incalculables. Las rentas de los productores, pese a la disminución parcial de los costes (por cuota arrendada), se reducirían considerablemente, y aumentaría el número de

⁽¹⁾ DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86.

explotaciones que abandonarían la producción, ya que, especialmente en las regiones de pastizales, no hay alternativas económicas a la producción de leche. Esto repercutiría de modo considerable en el objetivo de mantener una agricultura extensiva y en la conservación de zonas de pastos importantes desde un punto de vista medioambiental.

3.4. El CESE señala que sólo el 6 % de la producción mundial de leche se comercializa en los denominados mercados mundiales. Es cierto que la demanda de leche y productos lácteos a nivel mundial aumenta en grado muy pequeño. Con todo, con un volumen anual de intercambios comerciales de aproximadamente 30 millones de toneladas, el mercado mundial tiene una capacidad de crecimiento muy limitada. Los diversos costes y tasas de producción son claramente perjudiciales para los productores de leche europeos con respecto a los de otras regiones (por ejemplo, Oceanía y América del Sur), de modo que, cada vez más, el mercado mundial se abastece allí en masa. En el caso de la UE, por el contrario, se mantienen mercados en crecimiento en segmentos de mercado de calidad muy elevada.

3.5. El CESE no comparte la opinión de la Comisión sobre el incremento de la capacidad de absorción de los mercados nacionales e internacionales para los productos lácteos comunitarios. Contrariamente a la evaluación de la Comisión, el mercado está muy limitado por:

- una mayor oferta de productos lácteos a escala mundial;
- una debilidad de la demanda debido a un menor aumento del poder adquisitivo;
- la normalización del aumento de la demanda de queso al atenuarse la crisis de la EEB;
- la evolución negativa de la demanda por las turbulencias de la economía mundial después del 11 de septiembre de 2001;
- el perjuicio para las exportaciones de la UE debido a la fortaleza del euro con relación a otras monedas;
- exportaciones subvencionadas de las regiones con excedentes;
- restricciones a la importación de importantes socios comerciales, como Rusia y EE.UU.;
- distorsiones de la competencia resultantes de organizaciones comerciales del sector lácteo (Nueva Zelanda) y de medidas fiscales (EE.UU.).

4. Observaciones particulares

4.1. La reducción del precio indicativo en un 28 % justifica, a juicio de la Comisión, que se aumente la cantidad de referencia total de la leche después de cada una de las reducciones de precio, con el fin de mantener el equilibrio de la producción y la tendencia previsible del consumo, y evitar así perturbaciones del mercado de los productos lácteos.

A este respecto, el CESE señala lo siguiente:

- Anteriormente, el precio de la leche se determinaba en función del precio de intervención de este producto. Era por término medio un 10 % superior al precio de intervención fijado. La demanda de productos lácteos por

parte de los consumidores es constante. Por ello no es realista pensar que, si se produce un claro aumento cuantitativo de los derechos de entrega (del 4,4 % en total), la reducción de los precios sólo representará el 50 % de la reducción del precio de intervención.

- El hecho de que el aumento de las cantidades de referencia y la reducción del precio de intervención se produzcan en paralelo a las negociaciones anuales de los precios entre las industrias lácteas y los distribuidores de productos alimenticios no hace sino favorecer la estrategia de dumping de los precios utilizada por los empresarios que practican políticas de descuento. En tal caso, el precio de intervención se utilizará como orientación para la reducción de precios y dejará de cumplir la función de red de seguridad que le corresponde.
- El pago compensatorio establecido a partir de 2004/2005 sólo podrá compensar aproximadamente el 50 % de la reducción de los precios. El CESE rechaza esta medida, teniendo en cuenta en particular los numerosos puestos de trabajo que proporcionan las explotaciones de producción lechera (PYME) y la importancia de este sector en términos de multifuncionalidad. Es imperativo que el nivel de los pagos compensatorios en el sector de la leche se ajuste al nivel en vigor para los cereales y la carne de vacuno (en torno al 90 %).

4.2. El almacenamiento de excedentes lácteos en el régimen de intervención y las exportaciones subvencionadas de productos lácteos a países extracomunitarios generan costes y se cuestionarán desde un punto de vista social. Al mismo tiempo, el mercado interior de la UE muestra un estancamiento de la demanda de mantequilla y un muy ligero aumento de la demanda de queso y productos frescos. Por ello, a juicio del CESE, la ampliación de un 1 % de las cantidades de referencia propuesta por la Comisión para 2007 y 2008 respectivamente no está justificada de ningún modo. Al mismo tiempo, adelantar el incremento de las cuotas decidido en la Agenda 2000 tampoco está justificado desde el punto de vista de la política de mercado. En su lugar, conforme a las decisiones de Berlín, el incremento ya decidido de las cuotas debería llevarse a cabo cuando el mercado pueda asumir las cantidades correspondientes sin necesidad de subvenciones.

4.3. Con la reducción del régimen de intervención de la mantequilla a 30 000 t y su limitación temporal, así como con la posibilidad de continuar el almacenamiento privado, la intervención ya no satisfará las exigencias de un sistema de apoyo a los precios. La consecuencia sería una caída de los precios de producción claramente por debajo del «nivel de los precios de intervención». Una intervención no limitada, por otra parte, provocará que, en condiciones de mercado desfavorables como las actuales, se constituyan en grado considerable existencias de intervención que sobrecargarán al mercado durante años. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que introduzca como instrumento estable de su política de mercado en el sector de la leche una regulación flexible de las cantidades de referencia. En caso de que aumenten las existencias de intervención se producirá automáticamente una adaptación; en caso de que disminuyan las existencias de intervención se producirá una ampliación de las cuotas. Los umbrales de precio para los principales productos básicos de la leche deberían ser otro indicador de la adaptación de las cuotas lácteas. Así podrán conciliarse los intereses de productores de leche, consumidores, contribuyentes e industria lechera.

4.4. El CESE hace hincapié en que la aplicación de las propuestas de la Comisión (aumento de las cuotas y reducción de los precios) hará que los gastos presupuestarios vinculados a los pagos compensatorios para la producción de leche alcancen probablemente 4 895 millones EUR de aquí a 2013. En cuanto a las medidas orientadas al mercado, es decir, las restituciones a la exportación, el almacenamiento público y privado y las ayudas nacionales, la Comisión calcula que ascenderán en 2013 a 1 328 millones EUR frente a los 2 360 millones actuales. La reforma del mercado de la leche costaría alrededor de 4 000 millones EUR adicionales a la UE en 2013. Además, los productores de leche europeos perderían de 4 000 a 5 000 millones EUR al año en la renta generada por la producción de leche.

4.5. El CESE expresa su gran inquietud con respecto al período de referencia mencionado en el informe Harbinson ⁽¹⁾ (1999-2001) para la supresión del «compartmento azul» que propone la OMC. Dado que este momento no existen pagos compensatorios para la leche, ya que se pagarán en el futuro, este desmantelamiento supone una especial amenaza.

4.6. El CESE rechaza las drásticas reducciones de precios previstas y la concesión de primas de compensación correspondientes aproximadamente a un 50 %. Señala que en otros casos los pagos compensatorios equivalen aproximadamente al 90 % de la reducción de precios. Teniendo especialmente en cuenta la importancia que tiene la multifuncionalidad en la producción de leche, parece justificado conceder igualdad de trato a este sector. En caso de desventajas extremas a causa de la ubicación (como, por ejemplo, en regiones de montaña), es necesaria una compensación con recursos del segundo pilar.

4.7. El Comité señala que, conforme a las decisiones de Berlín, las cantidades de referencia de leche en la UE ya se han ampliado en un 0,9 % en algunos países. Estas cantidades ejercen actualmente una presión sobre los precios de producción sin que el productor reciba una compensación.

4.8. El CESE teme que las propuestas de la Comisión sobre la reforma del sector de la leche provoquen graves desarreglos estructurales en las zonas rurales. No parece posible prever cómo podrán repararse, aunque sólo sea parcialmente, con el segundo pilar de la PAC los daños que causará al espacio rural esta reforma del sector de la leche. La dotación financiera del segundo pilar de la PAC disminuye cada vez más. Así, por ejemplo, gracias a la gradación y a la degresión, en 2013 sólo se dispondrá en toda Europa de 1 481 millones EUR destinados al desarrollo rural. Pero sólo para Polonia se destinará una cantidad anual de 900 millones EUR adicionales para el desarrollo rural.

4.9. Las propuestas de la Comisión, a juicio del Comité, tendrán como efecto que la producción lechera en las superficies de pastos y en las regiones desfavorecidas poco productivas sufrirá también en el futuro importantes desventajas en

términos de competencia. En su propuesta legislativa, la Comisión observa que es necesario fomentar el mantenimiento de los pastos permanentes, debido a su impacto positivo en el medio ambiente, con el fin de evitar una reconversión masiva hacia los cultivos herbáceos. Al prohibir todo cambio de asignación de los pastos después del 31 de diciembre de 2002, la Comisión se propone, en el marco de las medidas de condicionalidad, imponer la utilización de estos suelos. Ahora bien, sin valor añadido, incluso una prohibición de reasignación no garantiza que estos suelos seguirán utilizándose como pastos. La posibilidad que la Comisión ofrece a los Estados miembros de nivelar las primas a nivel regional constituye una solución. No obstante, la nivelación de las primas a nivel regional podría llevar a que los productores de leche de las regiones con un porcentaje de tierras de cultivos herbáceos superior a la media obtuvieran ventajas competitivas frente a los productores de regiones que disponen de un porcentaje de tierras de cultivos herbáceos inferior a la media, como es el caso a menudo en las regiones alpinas. Por lo tanto, se pide a la Comisión que siga desarrollando su propuesta sobre la situación diferenciada de los Estados miembros para permitir así un reparto más justo de las primas.

4.10. Si, por motivos de política comercial mundial, la UE se viese obligada en el futuro a optar por las reducciones de precios y los pagos compensatorios disociados, las primas de compensación en el sector de la leche deberían disociarse también de modo similar.

4.11. El CESE concede gran importancia al instrumento del régimen de cuotas lácteas para mantener el valor añadido a nivel regional. En este contexto, el CESE pide a la Comisión que especifique de manera más detallada las medidas horizontales del anexo 4.

4.12. El plan y el objetivo de creación de una reserva nacional son adecuados. Pero es de lamentar la ausencia de toda exigencia mínima relativa a su cuantía. Debe darse una definición de los «criterios objetivos» de asignación de la reserva nacional, para que los objetivos de la política estructural queden claramente definidos (por ejemplo, ayuda a los jóvenes agricultores).

4.13. La fecha del 31 de marzo de 2004, prevista para la fijación de las primas concedidas en el sector de la leche, está por venir. El CESE señala que esta disposición conduce a especulaciones en el mercado de las cuotas. Los pequeños productores de leche, a quienes el anuncio de la reducción de los precios bloquea toda perspectiva de futuro, intentarán vender sus derechos de entrega a un precio lo más elevado posible. Las reestructuraciones se intensificarán. Se perderán valiosos puestos de trabajo en las pequeñas y medianas empresas.

4.13.1. La supresión de las ayudas a la compra de cuotas es pertinente desde el punto de vista de la política estructural y presupuestaria.

4.14. El CESE considera pertinente asimismo que se revise el valor de las ayudas a las materias proteínicas y materias grasas lácteas en el sistema de precios.

⁽¹⁾ OMC — Sesión extraordinaria del Comité de Agricultura — Negociaciones sobre la agricultura Primer proyecto de modalidades para los compromisos posteriores TN/AG/W/1 — 17 de febrero de 2003. Proyecto revisado el 18 de marzo de 2003 [TN/AG/W/1/Rev. — 18 de marzo de 2003 (03-1585)].

4.15. Las propuestas horizontales ofrecen una posibilidad de conciliar los intereses de los agricultores y los propietarios de tierras (suspensión hasta cinco años del derecho a la prima en caso de desacuerdo entre agricultores y propietarios).

5. Conclusiones

5.1. La UE debe ofrecer a los productores de leche seguridad de planificación con respecto a sus decisiones políticas a partir de 2008. Por tanto, el CESE acoge favorablemente la prolongación del régimen de las cuotas lácteas hasta 2015. El Comité, no obstante, considera que las demás propuestas de la Comisión van en contra de los objetivos consustanciales a un régimen de cuotas (regulación cuantitativa, renta garantizada en las regiones desfavorecidas, conservación del empleo en el sector de la leche, reducción de las cargas presupuestarias).

5.1.1. El CESE pide al Consejo y a la Comisión que desarrollen un nuevo instrumento de adaptación flexible de las cantidades de referencia para responder a las situaciones que plantee el mercado.

5.1.2. En el momento actual, teniendo en cuenta las actuales condiciones de mercado, el CESE rechaza que se establezca una ampliación de la producción de leche en los años 2007 y 2008.

5.1.3. Además, el CESE pide a la Comisión y al Consejo que revisen la decisión sobre una ampliación cuantitativa del 1,5 %, conforme a las decisiones de Berlín, teniendo en cuenta el aumento de las existencias de intervención. La ampliación cuantitativa sólo debe producirse cuando la situación del mercado lo permita.

5.2. El CESE rechaza las propuestas de la Comisión con respecto a la reducción de los precios de intervención, así como la limitación de las cantidades de intervención de la mantequilla a 30 000 t. Pide al mismo tiempo a la Comisión que, en caso de que sea inevitable la reducción de precios,

establezca pagos compensatorios equivalentes a los de otras organizaciones de mercados (en torno al 90 %).

5.3. Los instrumentos de mercado existentes, como las ayudas, las restituciones y los precios de intervención, deben utilizarse como medidas de apoyo al mercado y con una orientación específica. Deben evaluarse regularmente en función de sus efectos y adaptarse como corresponda.

5.3.1. Para las explotaciones con desventajas extremas a causa de su ubicación, deberían seguir desarrollándose y adaptarse regularmente instrumentos de ayuda adicionales del segundo pilar de la PAC.

5.4. El CESE concede particular importancia a la producción de leche en las zonas de pastos. Así pues, considera imperativo acabar con las desventajas competitivas unilaterales que sufren estas superficies como resultado de la reforma agraria de 1992. Para ello es necesario introducir una prima de compensación en el primer pilar de la PAC.

5.5. El CESE insta a la Comisión a que en las negociaciones de la OMC imponga una protección exterior cualitativa para la leche y los productos lácteos, con el fin de preservar la producción interna de alto valor y defender el modelo europeo de agricultura multifuncional.

5.6. El CESE opina que las repercusiones de las propuestas legislativas en el sector de la leche no han sido suficientemente examinadas por la Comisión. En particular, faltan análisis de los efectos en los sectores afectados, así como de su coherencia con los objetivos de las distintas políticas comunitarias en la materia. Hay que exponer las posibilidades y los costes que entraña remediar los efectos negativos de la reforma. Las repercusiones en el mercado laboral, el número y la estructura de las pequeñas y medias explotaciones, los sectores económicos en todas las fases del proceso de producción y la defensa del medio ambiente revisten una importancia particular en este contexto. Los resultados de los estudios realizados hasta ahora sobre evaluación de las repercusiones confirman los motivos de inquietud del CESE.

Bruselas, 14 de mayo de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH