



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 499 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa
mediante la riforma della PAC – riforma del settore dello zucchero**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC – riforma del settore dello zucchero

1. INTRODUZIONE E SINTESI

L'attuale regime del settore dello zucchero viene spesso aspramente criticato per la mancanza di competitività, gli effetti distorsivi che crea sul mercato, i prezzi elevati per i consumatori e gli utilizzatori e le loro ripercussioni mercato mondiale, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo. È un fatto che, nonostante le necessità di riforma, il regime del settore dello zucchero è rimasto praticamente immutato da quasi quarant'anni.

Il successo del nuovo orientamento della PAC, che da una politica di mero sostegno dei prezzi e della produzione si è trasformata in una politica più globale di sostegno dei redditi degli agricoltori attraverso il regime di pagamento unico per azienda, conferisce una nuova dimensione alla necessità di riformare il settore dello zucchero.

Se non sarà riformata, la politica europea nel settore dello zucchero finirà per essere un'anomalia, in contrasto con i principi fondamentali della nuova Politica agricola comune, ossia l'orientamento al mercato, il sostegno disaccoppiato al reddito agricolo, la ricerca di un equilibrio migliore tra i due pilastri della PAC attraverso il rafforzamento dello sviluppo rurale.

Il dibattito pubblico che ha fatto seguito alla pubblicazione della comunicazione della Commissione del settembre 2003¹ e della valutazione di impatto approfondita sul settore dello zucchero² relativa ai vari scenari di riforma del regime europeo dello zucchero, ha confermato, da un lato, l'urgenza estrema di una profonda riforma del settore dello zucchero e, dall'altro, la complessità dei problemi che la riforma dovrà affrontare.

Da un lato, il dibattito ha messo in luce che lo status quo non è più sostenibile, benché la stabilità della politica europea nel settore dello zucchero sia addotta da alcuni a dimostrazione del suo buon funzionamento. Di fronte ad un divario sempre più profondo tra i prezzi praticati nell'UE e sul mercato mondiale, l'Unione europea ha assunto anche nuovi impegni a livello internazionale. In queste condizioni, le eccedenze strutturali europee rischiano di crescere ancora in un contesto in cui la rigidità dell'attuale regime delle quote non incentiva certo un adattamento del settore.

D'altro lato, è talvolta troppo semplicistico aspettarsi dalle riforme solo risultati positivi. Ad esempio, la necessaria ristrutturazione del settore non avrà lo stesso tipo di ripercussioni in tutte le regioni produttrici di zucchero dell'Unione. Parallelamente, la prospettiva che gli sviluppi sul mercato dello zucchero nell'Unione europea, con o senza riforma, possano rivelarsi più favorevoli a determinati paesi in via di sviluppo

¹ COM(2003) 554 def.

² SEC(2003) 1022.

rispetto ad altri, impone una riflessione approfondita sulle modalità con cui occorre affrontare questa tematica.

Nel formulare la presente proposta, la Commissione ha preso in considerazione tre elementi importanti:

1. l'esperienza acquisita con la riforma della PAC in altri settori dimostra che la presente proposta, che costituisce una tappa necessaria per la riforma del settore dello zucchero, deve essere equilibrata;
2. occorre offrire ai produttori europei e ai loro partner commerciali prospettive realistiche e di lungo respiro;
3. a medio termine, quando risulteranno più chiari e meglio definiti tutta una serie di fattori che ancor oggi appaiono incerti, sarà opportuno riesaminare la possibilità di un'ulteriore riforma.

In tale contesto è evidente che gli obiettivi della riforma dovranno corrispondere a quelli definiti nell'ambito della recente impostazione globale della riforma della PAC. È opportuno delineare un orientamento strategico sostenibile a lungo termine, basato sul miglioramento della competitività e su un maggiore orientamento della produzione al mercato e puntare a un equilibrio duraturo dei mercati che risponda agli impegni assunti dall'Unione europea nei confronti dei paesi terzi e sul piano delle regole commerciali internazionali. Il raggiungimento di tali obiettivi non dovrà tuttavia perdere di vista la necessità di tener conto dei redditi dei produttori, degli interessi dei consumatori e della situazione dell'industria di trasformazione, in particolare della necessità di un periodo transitorio per i necessari adattamenti. Per conseguire tali obiettivi la riforma dovrà essere basata sulla combinazione di diversi elementi: una sensibile riduzione dei prezzi, la soppressione dell'intervento pubblico, la riduzione delle quote e la trasferibilità delle quote.

In termini concreti, la proposta della Commissione può essere così riassunta:

- riduzione significativa del prezzo di sostegno istituzionale applicabile allo zucchero comunitario, da realizzare in due tappe, abbinata alla soppressione del meccanismo di intervento e all'introduzione di un prezzo di riferimento. Il prezzo di riferimento servirà a fissare il prezzo minimo da versare produttori di barbabietola da zucchero, il limite per l'avvio dell'ammasso privato, il livello di protezione alle frontiere e il prezzo garantito nell'ambito del regime delle importazioni preferenziali. Occorrerà istituire rapidamente un sistema di rilevamento dei prezzi di mercato nell'Unione europea;
- istituzione di una compensazione parziale a favore dei produttori, sotto forma di un aiuto diretto disaccoppiato, nei limiti di bilancio della PAC, basato sullo stesso periodo storico di riferimento utilizzato per la riforma della PAC del 2003 (~~dal~~ 2000- al 2002). Tale aiuto sarà integrato nel regime di pagamento unico per azienda;
- semplificazione dell'attuale sistema delle quote attraverso la fusione delle quote A e B in un'unica quota e la riduzione della quota complessiva che ne risulta per arrivare ad un equilibrio sostenibile del mercato dello zucchero nell'Unione europea. Le disposizioni relative allo zucchero C rimarranno invariate;

- ristrutturazione del settore comunitario dello zucchero attraverso la trasferibilità delle quote tra Stati membri e l'istituzione di un piano di riconversione degli zuccherifici per facilitare i necessari adeguamenti e attutirne l'impatto;
- modifica del regime di importazione applicabile ai Balcani occidentali, per offrire ai partner commerciali dell'Unione europea un quadro chiaro che, nel rispetto delle attuali concessioni commerciali, prepari il loro comparto produttivo a procedere agli adeguamenti necessari per svilupparsi in un contesto realistico ed economicamente sostenibile.

Inoltre, la presente proposta permetterà di avviare un dialogo strutturato sul settore dello zucchero con i partner dei paesi in via di sviluppo, per esaminare insieme a loro il modo migliore in cui l'Unione europea potrà contribuire alla realizzazione degli adattamenti necessari e indispensabili del comparto della produzione di zucchero negli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e in India.

Infine, posto che la Commissione è impegnata a proseguire nel solco della riforma in corso, è evidente che, mentre alcuni aspetti come l'iniziativa "Tutto tranne le armi" sono già chiariti, nell'ambito della presente proposta non è possibile prendere in considerazione in maniera esaustiva tutti i possibili sviluppi internazionali che potrebbero avere un'incidenza sul settore dello zucchero. Permangono alcuni elementi di incertezza, come i risultati del ciclo di negoziati di Doha, la contestazione di alcuni elementi dell'attuale regime dello zucchero nell'ambito di un panel speciale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il futuro della produzione di etanolo e le prospettive di andamento dei prezzi del mercato mondiale, che rendono evidente l'opportunità di riesaminare ulteriormente la situazione del mercato dello zucchero nell'Unione europea una volta che questi aspetti saranno chiariti. Per questo la Commissione propone di rivedere nel 2008 i livelli dei prezzi e delle quote proposti nell'ambito del presente progetto di riforma.

2. PROPOSTA DI RIFORMA DEL REGIME COMUNITARIO DELLO ZUCCHERO

L'analisi di impatto approfondita sul settore dello zucchero compiuta dalla Commissione mette in luce che l'attuale regime non è sostenibile in futuro. In particolare, il mantenimento dei prezzi elevati attualmente in vigore nell'Unione europea provocherà un considerevole aumento del volume delle importazioni di zucchero, a scapito della produzione comunitaria. Il regime in vigore comporterebbe inoltre una riduzione relativamente maggiore della produzione di zucchero soggetta a quota nelle regioni produttrici dell'Unione europea più competitive, dove troviamo livelli relativamente più elevati di zucchero B, rispetto a quelle meno competitive, dove le quote di zucchero B sono inferiori.

Una simile situazione comporterebbe un progressivo deterioramento del settore comunitario dello zucchero, aggravandone la contraddizione con la direzione imboccata dalla riforma della PAC, proprio nel momento in cui nei settori già riformati si assisterebbe ad un miglioramento della competitività e della rispondenza della produzione al mercato.

2.1. Definire chiaramente le prospettive politiche della PAC nel settore dello zucchero

Occorre adottare fin d'ora le misure necessarie per integrare l'organizzazione comune di mercato dello zucchero (OCM) dell'Unione europea nel processo di riforma della PAC. A tal fine occorre:

- integrare il settore comunitario dello zucchero nell'orientamento strategico a lungo termine fissato per l'agricoltura, in linea con la dotazione finanziaria attuale, con il massimale della Rubrica 1a delle attuali prospettive finanziarie, con il quadro per le spese agricole e i dispositivi della modulazione e della disciplina finanziaria;
- migliorare la competitività del settore europeo dello zucchero attraverso una riduzione significativa dei prezzi di sostegno istituzionali e la semplificazione dell'attuale regime delle quote, in modo da gettare le basi per un comparto produttivo economicamente sostenibile;
- dare la priorità alle misure di sostegno del reddito dei produttori trasferendo al regime di pagamento unico per azienda parte dell'attuale sostegno al settore comunitario dello zucchero;
- subordinare questi pagamenti, come tutti i pagamenti diretti della PAC, al rispetto di norme europee vincolanti in materia di ambiente e di sicurezza alimentare (meccanismo della condizionalità), a regole relative alle buone pratiche agronomiche ed ecologiche e al meccanismo della modulazione.

2.2. Promuovere un settore comunitario dello zucchero sostenibile e maggiormente orientato al mercato

2.2.1. Regime dei prezzi

Intervento

Nell'attuale OCM dello zucchero l'intervento non ha praticamente mai svolto la funzione di strumento di regolazione. È pertanto necessario sopprimere l'intervento pubblico, come è stato fatto per altri settori dal 1999. Si propone quindi di abbandonare il meccanismo di intervento e i prezzi di intervento dello zucchero.

Prezzo di riferimento

Il prezzo di intervento sarà sostituito da un prezzo di riferimento dello zucchero. Poiché l'andamento del prezzo di intervento comunitario è da anni completamente slegato dall'andamento dei prezzi del mercato mondiale e poiché il suo livello attuale di 632 euro/t è pari praticamente al triplo del prezzo del mercato mondiale, il prezzo di riferimento dello zucchero sarà fissato ad un terzo dell'attuale prezzo di intervento. Esso sarà introdotto in due tappe, nell'arco di tre anni, a partire dalla campagna 2005/06.

Il prezzo di riferimento servirà a fissare il prezzo minimo da versare ai produttori di barbabietola da zucchero, il limite per l'avvio dell'ammasso privato, il livello di protezione alle frontiere e il prezzo garantito nell'ambito del regime delle importazioni preferenziali.

Prezzo minimo della barbabietola da zucchero

Attualmente, il prezzo medio ponderato di mercato dello zucchero, al quale gli zuccherifici dell'Unione europea vendono lo zucchero, è stimato a 655 euro/t, ossia ad un livello leggermente superiore all'attuale prezzo di intervento di 632 euro/t. La presente proposta preconizza una riduzione del prezzo di mercato dello zucchero che scenderà al livello del nuovo prezzo istituzionale di 421 euro/t, ossia una riduzione effettiva di prezzo del 36%. Per mantenere il parallelismo nei tagli di prezzo subiti a livello di azienda produttrice, industria e raffineria, il prezzo minimo della barbabietola da zucchero, ossia il prezzo versato ai produttori per le barbabietole, è fissato tenendo conto di un'analogia riduzione percentuale del prezzo effettivo sia dello zucchero che della barbabietola da zucchero. La tabella 1 illustra il calendario di applicazione delle riduzioni di prezzo.

Tabella 1 – Prezzi istituzionali proposti per il settore comunitario dello zucchero

	Periodo di riferimento	2005/06	2006/07	2007/08
Prezzo istituzionale dello zucchero (€/t)	632	506	506	421
Riduzione cumulata del prezzo istituzionale	0,0%	- 20,0%	- 20,0%	- 33,0%
Prezzo minimo della barbabietola da zucchero (€/t)	43,6	32,8	32,8	27,4
Riduzione cumulata del prezzo minimo della barbabietola zucchero	0,0%	- 25,0%	- 25,0%	- 37,0%

Rilevamento dei prezzi

La Commissione presenterà una proposta di dispositivo di rilevamento dei prezzi dello zucchero, che renderà operativo a partire dalla campagna di commercializzazione 2005/06.

2.2.2. Quote

Riduzioni delle quote

Grazie all'attuale sistema delle quote, il mercato comunitario dello zucchero è stato in grado di portare avanti una situazione di mercato in cui la produzione comunitaria era sistematicamente superiore al consumo interno nell'UE. Mentre lo zucchero delle quote A e B beneficia dello stesso prezzo istituzionale, lo zucchero della quota B è soggetto ad un prelievo molto più elevato in quanto corrisponde al volume destinato ad essere esportato col beneficio di restituzioni. Lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote A e B costituisce il cosiddetto zucchero C, che deve essere venduto sul mercato mondiale senza beneficiare di alcun sostegno. Nell'ambito della riforma del 2003 e tenendo conto dell'importanza annessa all'orientamento della produzione al mercato, esportazioni fortemente sovvenzionate non sono più economicamente sostenibili.

Di conseguenza, a partire dalla campagna 2005/06, si propone di allineare le quote di produzione sul consumo interno, tenendo conto dell'impatto delle nuove disposizioni relative alle industrie chimiche e farmaceutiche per quanto riguarda l'utilizzazione dello zucchero della loro quota, riducendo inizialmente di 1,3 milioni di tonnellate la

quota attuale pari a 17,4 milioni di tonnellate e successivamente, a partire dalla campagna 2006/07, attraverso tre riduzioni lineari di 0,5 milioni di tonnellate all'anno, portando la riduzione cumulata della quota di produzione a 2,8 milioni di tonnellate nel 2008/09.

Quantitativi (milioni di t)		Anno di base	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Consumo	C	16,3	16,1	16,1	16,1	16,1
Quota	Q	17,4	16,1	15,6	15,1	14,6
Produzione UE entro quota	P	17,3	16,0	15,5	15,0	14,5

Semplificazione delle quote

Per semplificare il regime dello zucchero, le quote A e B saranno fuse in un'unica quota, mentre non saranno modificate le disposizioni relative allo zucchero C.

Isoglucosio

Data l'interdipendenza tra i mercati dello zucchero e dell'isoglucosio, le riduzioni di prezzo proposte avranno ripercussioni anche sui redditi nel settore europeo dell'isoglucosio, che dovrà essere posto in condizioni di beneficiare di economie di scala per poter disporre di prospettive di redditività a lungo termine. In questo contesto si propone un aumento progressivo e proporzionale delle quote di isoglucosio, pari a 100 000 tonnellate all'anno per tre anni a partire dalla campagna 2005/06.

2.2.3. Strumenti di garanzia dell'equilibrio del mercato

Soppressione del meccanismo di declassamento

Nella logica dell'obiettivo generale di migliorare la competitività e l'orientamento della produzione al mercato, appare inappropriato conservare l'attuale meccanismo di declassamento come strumento di garanzia dell'equilibrio del mercato. In effetti, il meccanismo di declassamento dello zucchero delle quote comunitarie in zucchero C comporta una riduzione della quota B maggiore della quota A, con una conseguente pressione maggiore sugli Stati membri produttori di zucchero più competitivi, che producono i quantitativi più cospicui di zucchero della quota B. Nello scenario dello status quo, in caso di aumento delle importazioni, tale effetto ne risulterebbe intensificato e contribuirebbe al declino del settore europeo dello zucchero. Si propone quindi di sopprimere tale meccanismo.

Ammasso privato

Il meccanismo dell'ammasso privato, che sarà attuato dalla Commissione nell'ambito di una procedura di gara e avviato ogni volta che il prezzo di mercato scenderà al di sotto del prezzo di riferimento, permetterà di ritirare determinati quantitativi di zucchero dal mercato.

Riporto

Oltre all'ammasso privato, per riequilibrare il mercato la Commissione avrà la possibilità di riportare le eccedenze eventuali alla campagna successiva, imputando la quota del produttore di zucchero. In tal caso, la Commissione propone che il volume riportato sia dedotto attraverso una riduzione proporzionale e uniforme delle quote.

2.2.4. Misure specifiche per il settore delle industrie chimiche e farmaceutiche

Si propone di conservare le disposizioni in vigore che escludono dalle quote di produzione lo zucchero utilizzato per la fabbricazione di alcol (compreso il rum), di bioetanolo e di lievito e di estenderle ai quantitativi di zucchero utilizzati dalle industrie chimiche e farmaceutiche per prodotti finali a elevato tenore di zucchero. Dato che il dispositivo proposto permetterà a tali settori di approvvigionarsi in zucchero a prezzi competitivi (prossimi al prezzo del mercato mondiale), non sono più necessarie le restituzioni legate all'utilizzazione di zucchero nelle industrie chimiche e farmaceutiche. Le restituzioni alla produzione saranno pertanto soppresse a partire dalla campagna 2005/06.

2.2.5. Ristrutturazione

Trasferibilità delle quote

Le analisi che si basano sulle riduzioni di prezzo proposte mettono in evidenza che nelle regioni in cui il prezzo di mercato dello zucchero rimane superiore ai costi combinati della coltura e della trasformazione della barbabietola, la produzione di zucchero sarà portata avanti, con qualche cambiamento nella strategia degli investimenti. Gli zuccherifici situati nelle regioni poco competitive rischierebbero invece di rimanere a lungo termine deficitari. Attualmente i trasferimenti di quote sono possibili solo all'interno di uno stesso Stato membro, il che impedisce la delocalizzazione della produzione di zucchero dagli Stati membri produttori meno competitivi a quelli più competitivi.

Si propone quindi di modificare le regole che disciplinano la ripartizione delle quote permettendone la trasferibilità da Stato membro a Stato membro. In caso di trasferimento, il venditore della quota rimarrà responsabile del ripristino delle condizioni ambientali del sito dello zuccherificio e della riconversione della manodopera.

Piano di conversione

Gli stabilimenti che a causa delle riduzioni di prezzo abbiano perso ogni redditività economica e le cui quote non vengano rilevate da altri stabilimenti, potranno beneficiare di uno speciale piano con funzione di "rete di sicurezza", consistente nella partecipazione alle spese connesse al ripristino del sito dello zuccherificio e alla riconversione della manodopera.

Tale piano sarà attuato a livello degli Stati membri a partire dalla campagna 2005/06 per un periodo quinquennale e il pagamento sarà erogato sotto forma di un versamento una tantum. Il cofinanziamento comunitario del dispositivo sarà limitato al 50% (75% nelle regioni dell'obiettivo 1) di un importo unitario di 250 euro/t di zucchero soggetto a quota trasformato dal beneficiario. In tal caso, la quota corrispondente allo

zuccherificio chiuso sarà soppressa. La dotazione finanziaria necessaria per l'attuazione di un programma nazionale nell'ambito di tale piano sarà calcolata ogni anno in base alle domande presentate dallo Stato membro.

2.2.6. *Aiuto diretto al reddito dei bieticoltori*

Gli abbattimenti dei prezzi oggetto della proposta comporteranno una riduzione sensibile dei redditi dei produttori di barbabietola da zucchero. Per compensare, almeno parzialmente, tale perdita di reddito, si propone di creare un dispositivo di aiuti diretti nel settore dello zucchero, trasferendo una parte delle spese del FEAOG destinata al settore dello zucchero al finanziamento del regime di pagamento unico per azienda. Il pagamento annuale sarà erogato in due tappe: una prima rata sarà versata nelle campagne 2005/06 e 2006/07 e la seconda a partire dalla campagna 2007/08. Gli aiuti saranno erogati soltanto agli agricoltori che hanno prodotto barbabietola da zucchero soggetta a quota nel corso del periodo di riferimento storico e non si terrà conto dei trasferimenti di quote intervenuti in seguito.

Le perdite di reddito sono state valutate tenendo conto della modifica del prezzo minimo ponderato della barbabietola da zucchero in ogni Stato membro, che riflette le varie combinazioni di zucchero prodotto nelle quote A e B. Le dotazioni nazionali per gli aiuti diretti, che ammontano al 60% della perdita stimata di reddito, sono illustrate per ogni Stato membro nella tabella 2. Nel calcolo della compensazione i produttori di tutti gli Stati membri sono trattati nello stesso modo.

Tabella 2 – Dotazioni finanziarie per l'aiuto diretto al reddito degli agricoltori
(milioni di euro)

Fasi	B	DK	D	EL	E	F metro- politana	IRL	I
campagne 2005/06 e 2006/07	41	19	154	18	60	150	11	80
a decorrere dalla campagna 2007/08	62	30	241	26	86	234	16	119
	NL	A	P conti- nentale	FIN	S	UK	F* oltremare	P* Azzorre
campagne 2005/06 e 2006/07	41	19	4	8	21	64	27	1
a decorrere dalla campagna 2007/08	63	29	6	12	30	93	39	1
	CZ	HU	LV	LT	PL	SK	SI	UE-25
campagne 2005/06 e 2006/07	28	25	4	7	99	12	3	895
a decorrere dalla campagna 2007/08	39	36	6	9	142	17	4	1 340

* comprende gli importi corrispondenti alle misure di smaltimento in vigore.

Gli Stati membri devono integrare gli aiuti diretti nel pagamento unico per azienda e a tal fine possono basarsi o sulla superficie investita a barbabietola da zucchero, corrispondente al volume di barbabietola prodotto entro quota nel periodo di riferimento storico, o sulla superficie totale investita a barbabietola da zucchero nel

corso dello stesso periodo. Come nell'ambito della riforma della PAC del 2003, nei casi in cui il pagamento unico è regionalizzato, gli Stati membri possono anche usare una certa flessibilità nella definizione dell'equilibrio tra pagamenti individuali e le medie regionali o nazionali.

Inoltre, le regioni ultraperiferiche beneficeranno di un trattamento speciale che terrà conto dei vincoli peculiari alla loro agricoltura e alla fabbricazione di zucchero, nonché della loro posizione geografica rispetto al mercato europeo: tali regioni avranno la possibilità di escludere gli aiuti diretti dal regime di pagamento unico per azienda, come già avviene negli altri settori dove la riforma è già stata attuata³.

2.3. Rispetto degli impegni internazionali dell'Unione europea

Gli impegni internazionali dell'Unione europea nel settore dello zucchero sollevano problemi complessi, perché la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, a prescindere dalla forma che sarà adottata dall'UE, non avrà le stesse ripercussioni su tutti i paesi in via di sviluppo. Si tratta di problematiche che non si devono affrontare in maniera precipitosa o semplicistica, che richiedono un dialogo aperto e strutturato tra l'Unione europea e i suoi partner commerciali su ognuno dei parametri sul tappeto.

La presente proposta permette di precisare alcuni di tali parametri, come il sostegno dei prezzi interni dell'Unione europea o il livello delle quote comunitarie. Altri parametri, come ad esempio l'esito del ciclo di negoziati di Doha e del panel dinanzi alla OMC, si chiariranno solo col progredire delle discussioni, per cui è evidente che occorre affrontare fin d'ora le difficoltà connesse agli impegni dell'Unione europea in materia di zucchero.

Già oggi, l'andamento dei prezzi del mercato mondiale dello zucchero è influenzato soprattutto dall'eccedenza dell'offerta, in particolare dall'aumento della produzione e delle esportazioni del Brasile, responsabili in gran parte del recente calo dei prezzi mondiali e dei nuovi problemi di competitività che devono affrontare molti altri paesi in via di sviluppo. L'iniziativa "Tutto tranne le armi" offre ai paesi in via di sviluppo più poveri reali opportunità di esportare grandi quantitativi di zucchero nell'Unione europea, ma suscita anche preoccupazioni circa un'eventuale erosione delle preferenze accordate agli Stati ACP e all'India.

Infine, il sensibile aumento delle importazioni in provenienza dai Balcani occidentali, che rimangono importatori netti di zucchero, induce a interrogarsi sulla redditività economica di tali flussi, con particolare riferimento agli effetti sulle loro economie locali, tenendo conto della riforma proposta dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero.

La Commissione considera che nell'affrontare i problemi connessi agli impegni internazionali dell'UE in materia di zucchero, l'attuazione dell'iniziativa "Tutto tranne le armi" e l'impatto che se ne attende dovranno costituire un punto fermo nell'ambito del dibattito con gli Stati ACP e l'India.

³ Nel quadro della presente riforma saranno conservate le dotazioni finanziarie destinate specificamente al sostegno delle regioni produttrici di zucchero ultraperiferiche.

In questo contesto, la Commissione è convinta che occorre mantenere le disposizioni dell'attuale protocollo sullo zucchero ACP e dell'accordo con l'India, che impegnano l'Unione europea a comperare ogni anno, ad un prezzo garantito, il quantitativo convenuto di 1,3 milioni di tonnellate in equivalente zucchero bianco. Per tener conto delle modifiche introdotte dalla presente proposta, l'UE dovrà continuare a rispettare tale impegno, pagando però un prezzo garantito inferiore per lo zucchero bianco, equivalente al prezzo di riferimento comunitario. A questo livello di prezzo, il prezzo dello zucchero greggio sarà pari a 329 euro/t e l'aiuto versato alle raffinerie, diventato inutile, sarà soppresso.

Nel quadro del dibattito lanciato dalla Commissione attraverso il Libro verde sulle regole di origine nell'ambito dei regimi commerciali preferenziali, la Commissione intende presentare una proposta in merito all'applicazione delle regole di origine negli scambi commerciali di zucchero, in particolare allo scopo di prevenire ogni abuso nell'applicazione di tali regole.

Per evitare distorsioni di concorrenza con i paesi meno avanzati (PMA) beneficiari dell'iniziativa "Tutto tranne le armi", gli utilizzatori comunitari continueranno a pagare lo zucchero importato nel quadro di tale iniziativa ad un prezzo superiore o pari al prezzo garantito dello zucchero in provenienza dagli Stati ACP ed all'India.

Infine, per permettere ai paesi dei Balcani occidentali di conservare i vantaggi loro offerti dal regime comunitario di importazione di zucchero, la Commissione propone di introdurre un contingente tariffario ad un livello tale da permettere loro di mantenere le esportazioni a destinazione dell'Unione europea al livello attuale e da offrire loro la prospettiva di un equilibrio duraturo tra la loro produzione e consumo interni.

L'attuazione della proposta della Commissione richiederà certamente alcuni adattamenti nel settore dello zucchero negli Stati ACP e in India. La Commissione darà il via ad un dibattito con i paesi del "Protocollo zucchero" (e con l'India) in base ad un piano d'azione che sarà proposto entro la fine del 2004 allo scopo di definire idonee misure di accompagnamento, inerenti sia agli scambi commerciali che allo sviluppo. Per quanto riguarda gli scambi commerciali, l'accordo di Cotonou prevede la revisione del protocollo sullo zucchero nell'ambito di negoziati ACP-CE in merito ad accordi di partenariato economico (articolo 36, paragrafo 4). Il protocollo sullo zucchero dovrebbe essere integrato negli accordi di partenariato economico in modo da non pregiudicare l'impegno dell'UE di garantire ai paesi meno avanzati, a partire dal 2009, l'accesso illimitato al mercato dello zucchero e in modo da garantirne la piena compatibilità con le norme dell'OMC. Per quanto riguarda le misure di aiuto allo sviluppo, la Commissione proporrà misure specifiche destinate ad assistere i paesi del protocollo sullo zucchero e l'India ad adattarsi alle nuove condizioni di mercato. Si tratta di programmi destinati a migliorare la competitività del settore dello zucchero, se ne risulti comprovata la redditività, oppure a promuovere il processo di diversificazione qualora i miglioramenti della competitività del settore dello zucchero non siano sostenibili⁴.

⁴ Tali misure saranno finanziate ricorrendo allo strumento di flessibilità fino alla fine del 2006 e successivamente attraverso uno stanziamento tematico nell'ambito dello strumento "Cooperazione allo sviluppo e Cooperazione economica" come proposto nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie 2007-2013.

Tenendo conto delle garanzie di prezzo, delle tariffe preferenziali concesse agli Stati ACP e all'India e dell'accesso illimitato al mercato comunitario in esenzione da dazi doganali riservato ai paesi beneficiari dell'iniziativa "Tutto tranne le armi" a partire dal 2009/10, lo strumento costituito dalla definizione dei fabbisogni massimi presunti di approvvigionamento non sarà più necessario.

Occorrerà tuttavia, come avviene attualmente per gli Stati ACP e l'India, continuare ad esercitare una sorveglianza sulle importazioni di zucchero e della loro origine, paese per paese.

3. GLI EFFETTI DELLE RIFORME PROPOSTE

3.1. Incidenza sul bilancio

I costi annuali della riforma proposta per tale settore rispettano lo scenario di spesa invariata, definito dalla Commissione quando, al momento della presentazione delle proposte sulla riforma della PAC (gennaio 2003), ha reso pubbliche le previsioni di spesa per la PAC per il periodo fino al 2013. Il costo che le nuove misure proposte per il settore in esame rappresenteranno per la PAC, in particolare il costo dell'aiuto diretto disaccoppiato che ne costituisce l'elemento principale, sarà compensato dai risparmi che sarà possibile realizzare grazie alla forte riduzione delle spese per restituzioni all'esportazione e grazie anche alla soppressione delle restituzioni alla produzione di cui beneficiavano i settori della chimica e della farmaceutica e infine dell'aiuto per la raffinazione.

Gli stanziamenti necessari per il regime di aiuti diretti, una volta raggiunta la piena applicazione delle misure proposte per il settore dello zucchero, comporteranno un costo annuo di 1 340 milioni di euro, mentre le spese per le restituzioni all'esportazione si stimano a 100 milioni di euro per le esportazioni di zucchero e a 100 milioni di euro per lo zucchero contenuto nei prodotti trasformati esportati. Quest'ultima cifra sarà tuttavia inferiore se il piano di riconversione porterà alla soppressione di ingenti quantitativi della quota con una corrispondente riduzione dei quantitativi esportati. I costi eventuali del regime di ammasso privato dovrebbero essere limitati, in quanto si verificherebbero solo se i prezzi mercato scendono abbondantemente al di sotto del prezzo di riferimento.

Per quanto riguarda le risorse proprie, il 75% del gettito dei prelievi alla produzione rappresentano un'entrata per il bilancio (360 milioni di euro per l'esercizio 2004). In futuro tale entrata subirà una significativa riduzione o addirittura sparirà automaticamente in seguito all'allineamento della quota di produzione sul consumo interno di zucchero nell'UE.

3.2. Impatto economico

Malgrado una riduzione significativa dei prezzi interni, di cui dovrebbero beneficiare i consumatori, c'è da aspettarsi un adattamento marginale del consumo di zucchero prodotto entro quota, dovuto alle nuove disposizioni relative all'utilizzazione di zucchero da parte delle industrie chimiche e farmaceutiche.

Dato che la produzione comunitaria di zucchero diventerà più competitiva, le importazioni in provenienza dai partner commerciali preferenziali dovrebbero progredire solo di 0,5 milioni di tonnellate, passando da 1,9 a 2,4 milioni di tonnellate di zucchero. Nell'ipotesi del mantenimento del regime delle importazioni applicabile ai paesi dei Balcani occidentali, l'aumento del volume delle importazioni sarebbe essenzialmente imputabile agli effetti del regime di esenzione dai dazi previsto dall'iniziativa "Tutto tranne le armi" per i paesi meno avanzati.

In base alle previsioni, l'effetto combinato delle proposte relative alla riduzione del prezzo di sostegno e delle quote dovrebbe dar luogo ad una significativa contrazione della produzione comunitaria entro quota, che passerebbe da 17,3 a 14,5 milioni di tonnellate all'anno. In questo contesto è prevedibile che determinate regioni produttrici dell'UE abbandonino la coltura della barbabietola.

A questo si aggiunga che, a causa della netta riduzione della produzione comunitaria complessiva, le esportazioni sovvenzionate dall'UE dovrebbero diminuire di circa 2 milioni di tonnellate.

4. CALENDARIO DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE DELLE DISPOSIZIONI PROPOSTE

Nella presente comunicazione la Commissione ha proposto modifiche sostanziali per molti strumenti di cui si avvale il regime in vigore nel settore dello zucchero dell'UE.

Tenendo conto dell'urgenza di porre le basi di un nuovo regime dello zucchero, di offrire una nuova prospettiva per gli investimenti a lungo termine nel settore europeo dello zucchero e di far fronte all'impatto delle misure commerciali già adottate, la Commissione ritiene che occorra applicare immediatamente, ossia a decorrere dalla campagna 2005/06 e per un periodo triennale, l'insieme delle proposte sopra illustrate.

In questa fase, tuttavia, in uno scenario di incertezza quanto agli esiti delle attuali consultazioni in sede OMC e al reale impatto dell'iniziativa "Tutto tranne le armi", la Commissione propone di rivedere nel 2008 i prezzi e le quote fissati nella presente proposta di riforma.