



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Documento de sesión*

---

**A7-0383/2013**

13.11.2013

## **INFORME**

sobre el mantenimiento de la producción de leche en zonas montañosas, en zonas desfavorecidas y en zonas ultraperiféricas tras la expiración del régimen de cuotas lácteas  
(2013/2097(INI))

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: Herbert Dorfmann

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	11
RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN .....	12

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre el mantenimiento de la producción de leche en zonas montañosas, en zonas desfavorecidas y en zonas ultraperiféricas tras la expiración del régimen de cuotas lácteas (2013/2097(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativo, en particular, a la agricultura;
- Vistos el párrafo tercero del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativo, en particular, a las regiones de montaña y el artículo 349 relativo a las regiones ultraperiféricas;
- Visto el Reglamento (CE) n° 247/2006 por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión,
- Visto el Reglamento (UE) n° 261/2012<sup>1</sup> sobre las relaciones contractuales en el sector de la leche y los productos lácteos,
- Visto el Reglamento (CE) n° 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM),
- Visto el Protocolo relativo a la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito de la agricultura de montaña, publicado el 30 de septiembre de 2006 en el Diario Oficial de la Unión Europea<sup>2</sup>,
- Visto el dictamen del Comité de las Regiones NAT-V-028 (2013-05-30) titulado «Evolución de la situación del mercado y las condiciones correspondientes para la eliminación progresiva del régimen de cuotas lácteas – segundo informe sobre el “aterrizaje suave”»,
- Visto el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre «Evolución de la situación del mercado y las condiciones correspondientes para la eliminación progresiva del régimen de cuotas lácteas - segundo informe sobre el “aterrizaje suave”» (COM(2012) 741 final),
- Visto el estudio sobre el etiquetado de los productos agrícolas y alimentarios procedentes de la agricultura de montaña (*Labelling of Agricultural and Food Products of Mountain Farming*), encargado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (proceso administrativo AGRI-2011-0460 / JRC-IPTS No 32349-2011-10),
- Visto el estudio, de febrero de 2009, sobre las repercusiones económicas de la supresión

---

<sup>1</sup> DO L 94 de 30.12.2012, p. 38.

<sup>2</sup> DO L 271 de 30.9.2006, p. 63.

del régimen de cuotas lácteas y el análisis regional de la producción de leche en la UE (*Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime – Regional Analysis of the Milk Production in the EU*) realizado por la Comisión,

- Visto el estudio, de enero de 2008, sobre el futuro del régimen de cuotas lácteas y las diferentes posibilidades (*The Future of Milk Quota – Different Scenarios*) realizado por el Departamento Temático B (políticas Estructurales y de Cohesión),
  - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A7-0383/2013),
- A. Considerando que la expiración del régimen de cuotas lácteas tendrá repercusiones en todo el mercado lácteo europeo y afectará especialmente a los productores de leche de las zonas montañosas y ultraperiféricas, puesto que estas áreas no pueden beneficiarse de las posibilidades de crecimiento que generará la liberalización, dadas las desventajas naturales y permanentes de estas regiones;
- B. Considerando que, en virtud del artículo 33 del Reglamento (UE) n° [...] [RD], las áreas situadas al norte del paralelo 62 y determinadas áreas adyacentes deben considerarse zonas montañosas;
- C. Considerando que las decisiones de los empresarios jóvenes de estas zonas sobre su futuro dependerán de las dimensiones de la explotación y de sus recursos financieros, teniendo en cuenta que las explotaciones que han invertido recientemente en el sistema de cuotas se enfrentarán a una marcada falta de liquidez y soportarán mayores cargas tras la supresión de dicho sistema;
- D. Considerando la gravedad de las desventajas de costes motivadas por la ubicación de la producción láctea en las zonas montañosas y que, una vez suprimido el régimen de cuotas lácteas, se deberá garantizar a los agricultores una actividad económica rentable y viable dadas sus restricciones adicionales, en particular sobre el uso de la tierra;
- E. Considerando que la expiración de las cuotas puede originar asimismo desventajas competitivas en algunas zonas de otras regiones desfavorecidas de la Unión, haciendo peligrar la sostenibilidad de la producción en esas zonas, debido, en parte, a que la densidad de producción es tan baja que las empresas de recogida y elaboración podrían relocalizarse en otras zonas más competitivas en las que es más barato, en especial, el coste de recogida de la leche;
- F. Considerando que uno de los principales objetivos de la nueva PAC es la preservación de la agricultura productiva en las zonas de montaña o desfavorecidas o en las regiones ultraperiféricas;
- G. Considerando que los costes de producción, recogida, transporte y comercialización de la leche y los productos lácteos fuera de la región de producción son en estas zonas considerablemente más elevados que en otros lugares más idóneos;
- H. Considerando que los procesos de agrupación entre productores pueden favorecer una

reducción de los costes de producción y un mayor poder de negociación por parte de los ganaderos, en especial en lo relativo a la fijación de los precios de la leche;

- I. Considerando que los productos lácteos normalmente no pueden procesarse en las cercanías inmediatas de su lugar de producción a causa de las condiciones marco existentes; que deben tenerse en consideración las condiciones infraestructurales y que también hay que permitir el uso de denominaciones específicas como «producto de montaña» para productos elaborados dentro de un radio definido en torno a zonas de montaña; que es indispensable aplicar esta disposición a todos los productos elaborados a base de leche de montaña;
- J. Considerando que la producción láctea es, en muchas de estas zonas, el sector de producción agrícola más importante y más difundido y que en muchos casos desempeña un papel fundamental para la elaboración de productos lácteos de gran calidad con denominaciones protegidas de la UE; que es importante mantener las bases de producción en todos los territorios de la Unión para poder abastecer a todas las regiones de consumo sin incurrir en costes desproporcionados en materia de transporte y medio ambiente;
- K. Considerando que en numerosos Estados miembros y regiones la producción de leche representa un pilar fundamental de la economía regional y del valor añadido en la agricultura;
- L. Considerando que el desarrollo y la promoción de productos lácteos de gran calidad puede ser una forma de afrontar una mayor producción láctea;
- M. Considerando que en muchas regiones la leche se produce principalmente en pequeñas y medianas explotaciones familiares;
- N. Considerando que el 59 % de la superficie agrícola de las zonas montañosas son praderas permanentes o pastos ligados a la industria lechera, pues por lo general no es posible ni pertinente destinar esta superficie a otros fines agrarios, y que el 9,5 % de la leche que se produce en la UE procede de zonas montañosas; que la orografía y el clima limitan las alternativas agrícolas y que la diversidad agrícola es muy limitada;
- O. Considerando la naturaleza insustituible de la producción lechera en determinadas regiones ultraperiféricas, en las que constituye uno de los principales motores de la economía, de la estabilidad social, de la calidad medioambiental y el uso de la tierra; que en estas regiones los programas POSEI son los mejores instrumentos para canalizar una mayor ayuda, a fin de mantener los niveles de producción;
- P. Considerando que en estas zonas la ganadería no es solo un sector económico y un medio de vida de la población sino también un elemento clave de la cultura tradicional y de las estructuras sociales, estrechamente vinculado al modo de vida y las costumbres de las comunidades locales;
- Q. Considerando que en las zonas montañosas, en las zonas ultraperiféricas y en ciertas partes de otras zonas desfavorecidas el abandono de la ganadería y de la industria lechera vinculada a ella conduce a menudo al abandono de la agricultura, a la desatención de buenos campos agrícolas y, como consecuencia, a la despoblación y la emigración desde

las zonas rurales a las zonas urbanas;

- R. Considerando que la agricultura en estas zonas contribuye con frecuencia a la conservación del entorno cultural y a la biodiversidad, así como a limitar riesgos naturales, por lo que es la piedra angular de un desarrollo regional de éxito, indispensable para el crecimiento de otros sectores económicos como el turismo; que el abandono de la agricultura en dichas zonas podría ocasionar también un perjuicio considerable a esos sectores;
- S. Considerando que, en muchas zonas desfavorecidas, la producción de leche garantiza la cohesión económica y social y que esta no puede verse amenazada por la expiración del régimen de cuotas lácteas; que se deben mantener y promover debidamente la conservación del paisaje rural, la industria del turismo, los circuitos locales de producción, transformación y comercialización, los puestos de trabajo y las perspectivas a largo plazo de los jóvenes;
- T. Considerando que la eliminación de las cuotas lecheras conllevará una situación de competencia entre los grupos de producción a escala europea; que la diferenciación de los productos constituye una cuestión crucial para que las zonas de montaña sigan accediendo al mercado;
1. Toma nota de que, en numerosos Estados miembros, los pagos directos correspondientes al primer pilar de la política agrícola se basan, también con arreglo a la reforma actual de la PAC, en importes de referencia históricos, que pueden perjudicar en gran medida a las superficies de praderas y a la producción de leche en estas regiones; insta, por consiguiente, a los Estados miembros que se encuentren en esa situación a que garanticen, en el marco de la aplicación de la reforma agraria a escala nacional, una rápida transición a un modelo que corrija la desventaja de dichas regiones;
  2. Observa que la leche de las zonas montañosas representa aproximadamente el 10 % de la leche proveniente de la UE-27, pero que constituye dos tercios de la producción láctea, comprendiendo a tres cuartas partes de los productores de Austria, Eslovenia y Finlandia, y que las cifras correspondientes también son muy significativas en aproximadamente otros 10 países; toma nota asimismo de que en la mayoría de estas húmedas regiones montañosas, así como en las regiones ultraperiféricas, los rebaños lecheros son los principales usuarios de las praderas, manteniendo los paisajes accesibles y habitados y beneficiando de esta forma al turismo, a la biodiversidad y al medio ambiente;
  3. Opina que las praderas permanentes y los pastos, que generalmente solo pueden destinarse a la ganadería vacuna, ovina y caprina, no deben recibir nunca una consideración inferior a la de otras superficies agrarias en lo que respecta al cálculo de los pagos directos del primer pilar;
  4. Considera indispensable prever una prima por ganado de pastoreo en virtud del primer pilar de la PAC y en virtud del programa POSEI en las regiones ultraperiféricas para las explotaciones con áreas de pastos y forraje para el ganado; expresa su rechazo hacia los nuevos requisitos en materia de alimentación de rumiantes que pudieran provocar el desmoronamiento de la práctica agrícola actual;

5. Subraya el importante papel de los pagos asociados en virtud del primer pilar de la PAC; señala que los Estados miembros situados en estas zonas deben ofrecer posibilidades adicionales para asociar pagos, ya sea nacionales o financiados por la UE, tal y como se acordó en la actual reforma de la PAC;
6. Hace hincapié en que las disposiciones de la PAC deben prestar especial atención a las pequeñas explotaciones de estas zonas, dada su necesidad estructural de una mayor intensidad directa de mano de obra y los mayores costes en los que deben incurrir para la compra de los factores de producción, así como que contribuyen en gran medida a la conservación del nivel de empleo y al desarrollo rural;
7. Señala que se debe evaluar de manera específica la supresión del régimen de cuotas lácteas en las zonas montañosas, a la luz de las condiciones específicas de estas, a fin de elaborar medidas focalizadas para apoyar y mantener la producción;
8. Considera, dada la naturaleza insustituible de la producción lechera en determinadas regiones ultraperiféricas, que la Comisión Europea y los Estados miembros deben utilizar en ellas los programas POSEI para reforzar las ayudas en el ámbito de los pagos directos y las medidas de mercado, así como los programas de desarrollo rural para intensificar las ayudas en el ámbito del segundo pilar de la PAC;
9. Pide que, vista la evolución del marco estratégico común, se prevean medidas adicionales al hilo del desarrollo marco estratégico común con participación del programa de desarrollo regional, el Fondo Social Europeo y del Fondo de Cohesión; considera que el marco estratégico común debe tener por objeto impulsar los conceptos de desarrollo regional y los programas de conservación de estructuras que se centran en la preservación de la agricultura y en el fortalecimiento de los tramos superior e inferior de la cadena de valor;
10. Pide a los Estados miembros y a las regiones que, en el marco del desarrollo rural, elaboren, cuando proceda, un programa específico para la producción lechera en estas zonas;
11. Destaca, a este respecto, la necesidad de acompañar la consolidación o la puesta en marcha de proyectos que generen valor añadido y productos diferenciados por territorios y que aporten nuevas estrategias de valorización en zonas de montaña; invita a la Comisión a proponer un dispositivo transversal que complemente la creación, el fomento y las inversiones colectivas relacionadas con dichos proyectos;
12. Pide a los Estados miembros que tomen medidas para impedir la desaparición de pastizales y que tengan este aspecto en cuenta en la legislación sobre ordenación del territorio;
13. Hace hincapié en que las medidas correspondientes al segundo pilar, como las indemnizaciones compensatorias, las primas agroambientales, las ayudas a la inversión individual o colectiva en la producción, transformación o comercialización, las ayudas para el establecimiento de jóvenes agricultores, las ayudas a la calidad, a la innovación o a las asociaciones (incluidas las entidades locales) son fundamentales a la hora de garantizar la sostenibilidad de la producción lechera en estas zonas; pide, por consiguiente, que se

conceda a los Estados miembros y las regiones el marco jurídico, el nivel de financiación y el margen de acción necesario para asegurar el pago de indemnizaciones compensatorias suficientes y bien diferenciadas y que en adelante se incentiven especialmente formas de agricultura biológica, sostenible y respetuosa con el medio ambiente; pide, además, que los elevados costes de inversión de la producción lechera en las zonas montañosas y ultraperiféricas, ocasionados por las características particulares del terreno, la lejanía de estas regiones, la extremada fragmentación parcelaria y la discontinuidad geográfica de esas islas, se compensen con pagos adecuados en el marco del segundo pilar de la PAC;

14. Reclama asimismo que se ofrezcan ayudas a la inversión destinadas específicamente a explotaciones lecheras viables, por ejemplo, en materia de deducciones fiscales y de intereses para los edificios agrícolas e instalaciones técnicas con el fin de reducir los costes de producción y fortalecer la competitividad de las explotaciones;
15. Insta a los Estados miembros a que promuevan, en particular, medidas del segundo pilar como proyectos de cooperativas para racionalizar el uso de la maquinaria o los edificios;
16. Pide a la Comisión que elabore un programa de desarrollo rural y lácteo coherente para las zonas montañosas, para las zonas productoras de leche desfavorecidas y para los Estados miembros en los que la mayoría de la leche es producida por explotaciones muy pequeñas;
17. Señala que, dados los importantes problemas de logística existentes con respecto al transporte y a las pequeñas cantidades de leche que, por lo general, produce cada explotación, los costes de recogida y los costes del transporte del producto elaborado en las zonas montañosas y ultraperiféricas son particularmente elevados, lo que acarrea considerables desventajas, tanto competitivas como geográficas; reclama ayudas para los establecimientos de transformación, especialmente los de carácter cooperativo, para compensar los elevados costes de recogida y producción, incluidos los factores de producción, y el transporte de los productos elaborados en estas zonas en comparación con las zonas más favorecidas;
18. Subraya que se necesita un instrumento de supervisión del mercado en la producción lechera para recopilar y difundir información sobre la producción y el suministro;
19. Señala que la transformación y la comercialización de la leche en granjas o pastos montañosos permiten a las pequeñas explotaciones y a las microexplotaciones de las zonas montañosas y otras zonas desfavorecidas generar un mayor valor añadido, y potencian, además, el carácter turístico de las regiones de montaña; destaca que el segundo pilar de la PAC debe financiar este tipo de iniciativas;
20. Hace hincapié en que la gran distancia a que se encuentran las regiones ultraperiféricas de los mercados consumidores hace necesario contar prever un doble almacenamiento debido a la organización logística moderna; insta, por consiguiente, a la Comisión Europea a que estudie, en el marco de los reglamentos relativos a las inversiones en estas regiones, la elegibilidad de las estructuras de almacenamiento fuera del territorio de las regiones ultraperiféricas;
21. Observa que los pastos y praderas alpinos requieren especial atención en materia de inversiones e intervenciones destinadas a mantener o restaurar las condiciones necesarias

para el desarrollo de la actividad ganadera, de transformación y de venta de las producciones que se obtienen en ellos;

22. Señala que deben aplicarse medidas para permitir la producción de productos típicos de forma artesanal;
23. Insta a la Comisión y a los Estados miembros a que, en el marco de toda su labor de preparación legislativa, tomen en consideración la necesidad de que los trámites burocráticos y los requisitos de higiene, etiquetado y obligación de información sean proporcionados, a fin de que los pequeños productores o procesadores puedan hacer frente a ellos;
24. Señala que se debe prestar apoyo a los pequeños agricultores en las zonas montañosas y desfavorecidas para el establecimiento de organizaciones de productores que refuercen su poder de negociación, pues para los agricultores a pequeña escala de esas zonas es importante mantener y desarrollar unos mercados más regionalizados y locales;
25. Destaca que las normas en materia de higiene y comercialización deben adecuarse a las dimensiones y las demandas de los mercados y que, por lo tanto, los criterios de higiene deben ser adecuados y aplicables a los agricultores y las centrales lecheras de las zonas montañosas y desfavorecidas y de las regiones ultraperiféricas;
26. Señala que la labor de cría necesaria para una producción lechera eficiente es especialmente costosa en las pequeñas explotaciones; pide, por ese motivo, el fomento de la cría de ganado, de manera que las explotaciones lecheras de estas zonas puedan criar también su propio ganado de gran calidad;
27. Considera que debe apoyarse la formación de organizaciones de productores de leche a fin de facilitar a todas las explotaciones de las zonas montañosas un acceso adecuado a los mercados y crear asociaciones para la promoción del turismo agroambiental;
28. Hace hincapié en que, siguiendo el modelo de la OCM de las frutas y hortalizas, debe ofrecerse a las organizaciones de productores la posibilidad de instituir programas operativos cofinanciados por la Unión; considera que, en este contexto, las organizaciones de productores deben tener la posibilidad de promover el acceso a nuevos mercados, el desarrollo de mercados, iniciativas de garantía de calidad e innovación en productos y publicidad, en especial en lo que respecta a la denominación «producto de montaña», recientemente creada, u otras denominaciones de calidad facultativas que se aprueben, las denominaciones de origen protegidas y otras marcas de calidad, así como la posibilidad de impulsar el desarrollo de conocimientos y pericias y de medidas de gestión de crisis;
29. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que amplíen sus programas conjuntos de investigación a las praderas y a la producción de leche en regiones desfavorecidas y que presten especial atención a estos ámbitos en el marco de proyectos comunes de investigación que alienten soluciones innovadoras, teniendo en cuenta la necesidad de afrontar los retos de la productividad y del cambio climático; considera que en esa investigación también deben identificarse sus ventajas de salud para los consumidores;
30. Pide a la Comisión que siga atentamente la evolución de la producción de leche en esas

zonas y que estudie las repercusiones económicas de la expiración del régimen de cuotas lácteas sobre las explotaciones lecheras de esas regiones; pide a la Comisión que presente al Parlamento Europeo y al Consejo antes de 2017 un informe sobre este asunto, acompañado de una propuesta legislativa en caso de que la producción láctea haya disminuido significativamente en esas regiones;

31. Pide a la Comisión que elabore programas en colaboración con los productores, las asociaciones de productores y los organismos de comercialización que contribuyan a suavizar el previsible rápido descenso del precio de la leche, por ejemplo, siguiendo el modelo de la recaudación de fondos;
32. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que mejoren la eficiencia del plan de distribución de leche en centros escolares de la Unión y, en especial, que den a las partes interesadas la posibilidad de referirse explícitamente a la leche de las zonas de montaña con el término «producto de montaña» en las licitaciones; pide asimismo a los Estados miembros que utilicen cadenas cortas de suministro en el marco del programa «Leche en las escuelas», a fin de estimular la producción de leche a escala local y reducir las emisiones de carbono relacionadas con el transporte;
33. Pide a la Comisión que, en el marco de la elaboración y aplicación de la legislación relativa a la denominación «producto de montaña», tenga en cuenta las características específicas de las producciones con denominación de origen protegida ya reguladas por normas específicas sobre el origen de la alimentación, y que estudie la posibilidad de prever mecanismos flexibles para las zonas de montaña, las cuales, precisamente por sus condiciones de desventaja como la dificultad de producir cultivos forrajeros, podrían quedar excluidas de los mecanismos previstos en el Reglamento (UE) nº 1151/2012, contrariamente a los objetivos del mismo;
34. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que fomenten y apoyen la integración en el circuito productivo de los pastizales abandonados, incrementando la producción de heno y su aprovechamiento racional;
35. Hace hincapié en la importancia de las medidas de asentamiento de jóvenes agricultores en las zonas de montaña, teniendo en cuenta que el índice de envejecimiento en estas zonas es superior a la media;
36. Pide a los Estados miembros que creen el marco necesario para que tanto productores como procesadores en zonas de montaña y zonas desfavorecidas tengan acceso a la formación y al crédito;
37. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sector lácteo europeo experimentará un gran cambio tras la expiración del régimen de cuotas en 2015. Por primera vez en 31 años, el sector no tendrá cuotas lácteas. Es probable que este importante cambio provoque perturbaciones en el mercado del sector de la leche, especialmente en las zonas más desfavorecidas y en las regiones ultraperiféricas. En estas zonas la producción de leche es a menudo la única fuente de ingresos, y la comunidad local depende en gran medida del sector lácteo.

A fin de garantizar un futuro estable para el sector y evitar el despoblamiento de las zonas rurales, lo que tendría consecuencias económicas y medioambientales negativas, es necesario adoptar nuevas medidas a nivel europeo.

El ponente considera que el denominado «paquete lácteo», que tiene por objeto reforzar el poder de negociación de los productores, constituye únicamente un primer paso, pero no podrá garantizar el futuro de la producción de leche en las zonas más vulnerables.

Además, es fundamental analizar las repercusiones de la supresión del régimen de cuotas, en particular en las zonas menos favorecidas y en las regiones ultraperiféricas.

Por consiguiente, el principal objetivo del presente informe de propia iniciativa es prestar una atención particular a estas zonas más amenazadas, con el fin de garantizar condiciones de vida dignas a los agricultores y un futuro para las zonas rurales, teniendo en cuenta, especialmente, que la reforma de la PAC no resuelve este problema.

## RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN

<b>Fecha de aprobación</b>	5.11.2013
<b>Resultado de la votación final</b>	+ :                27 - :                4 0 :                1
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	John Stuart Agnew, Eric Andrieu, Liam Aylward, José Bové, Luis Manuel Capoulas Santos, Paolo De Castro, Albert Deß, Herbert Dorfmann, Hynek Fajmon, Mariya Gabriel, Iratxe García Pérez, Julie Girling, Béla Glattfelder, Martin Häusling, Peter Jahr, Jarosław Kalinowski, Elisabeth Köstinger, George Lyon, Gabriel Mato Adrover, Mairead McGuinness, Britta Reimers, Ulrike Rodust, Giancarlo Scottà, Czesław Adam Siekierski, Sergio Paolo Francesco Silvestris, Marc Tarabella, Janusz Wojciechowski
<b>Suplente(s) presente(s) en la votación final</b>	Luís Paulo Alves, Pilar Ayuso, Anthea McIntyre, Maria do Céu Patrão Neves, Milan Zver