



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.1.2002
SEC(2002) 95 final

Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC

Documento de discusión

Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC

Documento de discusión

1. Punto de partida y propósito del documento de discusión

Como parte del actual proceso de ampliación, se han abierto negociaciones sobre el capítulo 7 (agricultura) con diez países candidatos. En efecto, en junio de 2000 se entablaron negociaciones con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia (el llamado grupo de Luxemburgo). En cuanto a los países del llamado grupo de Helsinki, las negociaciones con Letonia, Lituania y Eslovaquia comenzaron en junio de 2001; con Malta, en diciembre de ese mismo año. No se han abierto aún negociaciones con Bulgaria y Rumanía. No obstante, el primero de esos países presentó una posición negociadora en julio de 2001 y el segundo en diciembre del mismo año. Dadas esas circunstancias y sin perjuicio del desenlace de las negociaciones, el presente documento toma como hipótesis la adhesión de 10 países candidatos (excluidos, pues, Bulgaria y Rumanía) a la Unión Europea en 2004.

En las negociaciones de los aspectos del capítulo 7 relativos a la PAC no se han discutido hasta la fecha las aspiraciones de los países candidatos en cuanto a los pagos directos, las cuotas de producción y otros mecanismos de gestión de la oferta; tampoco se ha tratado de forma exhaustiva la cuestión del desarrollo rural. Todas las posiciones comunes de la UE indicaban que estos asuntos se abordarían en una fase ulterior de las negociaciones, una vez examinadas cuidadosamente todas sus ramificaciones. En cambio, todos los demás puntos de negociación han sido ampliamente discutidos, examinados y, en la medida de lo posible, abordados en las posiciones comunes de la UE. Muchos de ellos han quedado resueltos o han sido retirados. Una próxima ronda de discusiones técnicas permitirá zanjar algunas de las cuestiones sin resolver. En el caso de los países del grupo de Luxemburgo, las posiciones comunes revisadas de la UE que se aprobaron en diciembre de 2001 demostraron que era posible encontrar o al menos en algunas ocasiones inventar soluciones para determinados problemas de carácter técnico o de escaso significado político. En el caso de Letonia, Lituania y Eslovaquia, bastantes puntos de negociación pudieron tratarse con éxito en las posiciones comunes de la UE de julio de 2001. Además, cabe esperar nuevos progresos durante el primer semestre de 2002 a partir de la evaluación y el debate de la información adicional que los tres países han presentado recientemente. Para el avance de las negociaciones con Malta, será preciso que ese país especifique y explique más detalladamente la mayor parte de sus peticiones de negociación.

Según el calendario previsto, confirmado en sucesivos Consejos Europeos y, más recientemente, en el de Laeken, la UE deberá abordar todos los puntos de negociación del capítulo 7 restantes durante el primer semestre de 2002. Por lo que respecta a la sección relativa a la PAC del capítulo 7, ello implica esencialmente que la UE debe establecer posiciones comunes sobre los pagos directos, las cuotas de producción y otros mecanismos de gestión de la oferta y el desarrollo rural. Además, será necesario fijar posiciones comunitarias sobre las reglas y procedimientos de ad-

hesión en el ámbito de las ayudas estatales a la agricultura, la absorción por parte de la Comunidad de las existencias públicas de productos agrícolas de los nuevos Estados miembros y la cuestión de las existencias "normales y anormales" de los nuevos Estados miembros en el momento de la adhesión.

El presente documento se ha elaborado para ofrecer a los Estados miembros una sólida base para el debate de las cuestiones mencionadas y como contribución al proceso de determinación de las posiciones comunes de la UE. A partir del debate sobre este documento, se redactará y presentará al Consejo una nueva serie de proyectos revisados de posiciones comunes (PPC) para el mayor número de países candidatos posible. Los PPC revisados incluirán también los puntos de negociación restantes. Debe observarse que, a medida que avance el proceso de negociación, será posible disponer de información adicional, concretamente en forma de estadísticas.

2. Situación general y perspectivas

2.1. Panorama general

A pesar de los esfuerzos desplegados y de la adopción, en la mayor parte de los países, de medidas muy acertadas, la reestructuración de las industrias agrícola y alimentaria aún no puede considerarse concluida, especialmente en el sector ganadero. La competitividad de la agricultura y la cadena agroalimentaria de los países candidatos es por lo general muy inferior a la media comunitaria.

- Las últimas proyecciones referentes a los principales bienes de consumo indican que los países candidatos aumentarían en cierta medida su producción excedentaria de cereales, semillas oleaginosas y carne de cerdo hasta 2006 (en la hipótesis del *statu quo*, es decir, si no se produjera la adhesión). Según se espera, la producción de leche y carne de vacuno disminuiría hasta el punto de que muchos de los países pasarían a ser importadores netos ante el crecimiento de la renta de los consumidores y la demanda.
- Los principales efectos de la aplicación de la política comunitaria de precios en los países candidatos serán el fomento de la producción de cereales y la desincentivación del consumo de piensos de piensos. Las consecuencias sobre la producción de carne de vacuno y productos lácteos serán ligeramente positivos, pero no bastarán para provocar un aumento significativo respecto de los niveles de producción actuales. Es probable que disminuya la producción de carne de porcino de forma paralela al aumento de su consumo. Las principales repercusiones en la producción de los pagos directos serán un incremento de la reorientación hacia los cereales secundarios y un desarrollo más rápido de la producción especializada de carne de vacuno, siempre dentro de los límites de la prima por vaca nodriza.

2.2. Estructuras

Las desfavorables estructuras agrarias de los países candidatos, en particular el gran número de pequeñas explotaciones y la existencia de una agricultura permanente de semisubsistencia, combinadas con el surgimiento de un sector agrícola comercial, plantean a la política agrícola común una serie de dilemas administrativos y económicos. Es sumamente probable que esta dualidad de estructuras venga a exacerbar las tensiones políticas del proceso de reestructuración, que exigirá la expan-

sión no sólo de las estructuras agrarias propiamente dichas, sino también de todas las infraestructuras de los sectores proveedores y transformadores, así como de las posibilidades de empleo fuera de las explotaciones.

Uno de los grandes riesgos en los años inmediatos a la adhesión es que el proceso de reestructuración y la aplicación de los instrumentos comunitarios resulten asociados al aumento del desempleo y la pobreza en las zonas rurales sin que se pueda abordar directamente el problema de fondo de las fuentes de ingresos alternativas. En este contexto, toda medida capaz de socavar la agricultura de semisubsistencia y su función social podría resultar contraproducente, especialmente si no se dispone de ningún otro dispositivo de seguridad.

3. Formulación de las posiciones de la UE - principios generales

A la hora de definir las posiciones de la UE en las negociaciones para la adhesión en el sector agrícola, es preciso tener en cuenta los siguientes criterios básicos:

- Las posiciones de la UE deben ser compatibles con el concepto de aplicación del acervo comunitario vigente en el momento de la adhesión; ello no excluye, como es obvio, que se propongan las medidas transitorias necesarias, siempre que se ajusten a los criterios pertinentes fijados en las posiciones comunes de la UE.
- Las posiciones de la UE deberán dirigirse a respaldar, de la mejor forma posible, los esfuerzos desplegados por los países candidatos para reestructurar y modernizar sus economías agrarias. Debe asegurarse, por consiguiente, que los resultados de las negociaciones para la adhesión allanen el camino para una rápida y fluida integración de los sectores agrarios de los nuevos Estados miembros en el mercado único y en la política agrícola común.
- Las posiciones de la UE deberán mantenerse por debajo de los límites de gastos acordados en el Consejo Europeo de Berlín e incorporar los ajustes necesarios para el número potencial de nuevos Estados miembros sin perjuicio de las decisiones futuras sobre la PAC y la financiación de la UE.

En general, las posiciones de la UE deberán dejar clara, tanto para la UE como para los países candidatos, la imposibilidad de mantener a un plazo más largo una política agrícola de dos velocidades, y la certeza de que sólo existirá una única política agrícola común para todos los Estados miembros.

4. Pagos directos

4.1. Estado de la cuestión

Los agricultores de la UE de los 15 reciben pagos directos por toda una serie de cultivos herbáceos y el ganado vacuno como consecuencia de los recortes de los precios de apoyo y de la reforma de la Agenda 2000 en esos sectores. Esos pagos se introdujeron en el sector del arroz en 1995 y se extenderán al de la leche en 2005, de forma paralela a las reducciones de los precios de apoyo programadas para ambos sectores. Además, determinados sectores son beneficiarios de otros tipos de pagos directos, también como suplemento de la renta de los agricultores. Los regímenes de ayuda directa figuran en el anexo del Reglamento (CE) nº 1259/1999 del Consejo.

A pesar de que, inicialmente, los pagos directos se introdujeron como compensación por los recortes de los precios de apoyo, tras diez años de aplicación han perdido parte de su carácter "compensatorio" y se han convertido en simples pagos directos. Por consiguiente, la expresión "ayuda directa" ha sustituido a la de "pagos compensatorios". Además, la Agenda 2000 supeditó la concesión de los pagos directos al cumplimiento de una serie de condiciones medioambientales, sobre todo mediante el mecanismo de eco-condicionalidad o "cross-compliance".

La posible conveniencia de conceder estos pagos a los nuevos Estados miembros después de la adhesión, y en qué medida, es una cuestión de importancia crucial para definir la posición de la UE sobre el capítulo 7. En sus posiciones negociadoras sobre este capítulo, todos los países candidatos han solicitado que, una vez se produzca la adhesión, sus agricultores reciban los mismos pagos directos que los de la actual UE. Durante las negociaciones, la UE aún no se ha manifestado a este respecto, pero ha afirmado que se pronunciará en una fase posterior de las negociaciones tras haber examinado cuidadosamente todas las vertientes de la cuestión.

4.2. Introducción de pagos directos

El acuerdo sobre la Agenda 2000 alcanzado en el Consejo de Berlín de marzo de 1999 no contenía ninguna declaración explícita sobre este asunto. Si bien los pagos directos no entraron en el cálculo de los límites de gastos del marco financiero para la ampliación, el acuerdo no excluyó su posterior introducción.

Habida cuenta de que los pagos directos forman parte del acervo actual de la PAC, la exclusión permanente de los nuevos Estados miembros de esos pagos dejaría de reflejar el concepto consagrado en el Tratado CE: un mercado único de productos agrícolas inextricablemente vinculado a la política agrícola común. Ello plantea no obstante el dilema de cómo gestionar la introducción de los pagos directos.

En las circunstancias actuales, la UE tiene que tener presente toda una serie de consideraciones a la hora de definir su posición sobre los pagos directos:

- Si las ayudas directas se introducen demasiado rápidamente en los países candidatos, sus efectos positivos a corto plazo en la renta agraria pueden quedar contrarrestados por sus repercusiones negativas en la reestructuración. Existe un considerable riesgo de que la reestructuración necesaria se vería frenada, e incluso detenida, lo que generaría un permanente círculo vicioso de baja productividad, baja calidad y elevadas tasas de desempleo oculto.
- El problema de la reestructuración en los países candidatos está directamente relacionado con la dualidad de sus estructuras agrarias. Por una parte, el sector comercial tiene que invertir y reestructurarse. Por otra parte, la agricultura de subsistencia sigue desempeñando un importante papel como red de seguridad social en las zonas rurales. No obstante, es posible que parte del sector de subsistencia se desarrolle íntegramente en la economía de mercado.
- Además, es probable que la concesión de elevados pagos directos consolide las estructuras existentes en un periodo de rápida reestructuración. Concretamente, en las explotaciones de semisubsistencia, los pagos elevados vendrían a afianzar, al asegurar su viabilidad, un tipo de producción basada en el consumo privado. Escasearían los incentivos para invertir esta ayuda en la producción o en activi-

dades alternativas, objetivos para cuya consecución son en todos los casos más útiles los programas de desarrollo rural.

- La inyección de fondos excesivos mediante la concesión de pagos directos en favor de segmentos específicos de un grupo profesional podría generar importantes desigualdades de renta y distorsiones sociales en las sociedades rurales de los nuevos Estados miembros, con el consiguiente peligro de crear desequilibrios tanto dentro de las zonas rurales (debido a las diferencias en el régimen de propiedad de la tierra) como entre éstas y las zonas urbanas.
- Por último, la introducción de pagos directos de baja cuantía contribuiría a estabilizar la renta agraria sin poner en peligro el proceso de reestructuración.

4.3. Enfoque escogido

Vistos los argumentos que preceden, no está previsto atender inmediatamente las peticiones de pagos directos en niveles idénticos a los aplicables en la UE en el momento de la adhesión. Los pagos directos deberían introducirse gradualmente en los nuevos Estados miembros a lo largo de un periodo transitorio. Esa fase es necesaria para asegurar la integración sin sobresaltos de los países candidatos en la política agrícola común, al tiempo que se potencian al máximo las posibilidades de reestructuración de su sector agrario. La duración de ese periodo deberá reflejar la necesidad de mantener, durante un periodo bastante amplio a partir de la adhesión, los incentivos de reestructuración suficientes.

En este contexto, resulta esencial impulsar y mantener el ritmo del proceso de reestructuración introduciendo las explotaciones de semisubsistencia en el mercado, creando puestos de trabajo alternativos fuera de las explotaciones y garantizando la competitividad del sector comercial. Se requiere un cierto tiempo para poder apreciar los efectos positivos de los programas de desarrollo rural, las inversiones y los Fondos Estructurales en las infraestructuras. Las consecuencias de unos pagos directos elevados serían inmediatos y negativos.

Sería por lo tanto preferible iniciar los pagos directos en un nivel bajo y combinarlos con una ayuda a la reestructuración reforzada, sobre todo con medidas de desarrollo rural. Habida cuenta de que la experiencia ha demostrado que se necesitan al menos cinco años para empezar a observar los efectos de los programas comunitarios, y al menos diez para sentir sus repercusiones plenas, los pagos directos deberán mantenerse, durante los primeros años, en niveles relativamente modestos. Se considera que es necesario un plazo de diez años para alcanzar el nivel normal de pagos directos de la UE.

Para garantizar que, durante el periodo transitorio, el nivel de ayuda directa en los nuevos Estados miembros permanece proporcional en todo momento al del resto de la UE, deberá expresarse en tramos porcentuales. Ello evitará asimismo que se prejuzgue toda decisión futura sobre la PAC y la financiación de la UE.

Dado que la solución escogida para la cuestión de los pagos directos derivados de las reformas de 1992 y la Agenda 2000 se basa en motivos igualmente aplicables a los demás pagos directos recogidos en el anexo del Reglamento (CE) n° 1259/1999, éstos deberán introducirse con arreglo al mismo método.

En una primera fase, se introducirían en los nuevos Estados miembros pagos directos equivalentes a un nivel del 25% en 2004, el 30% en 2005 y el 35% en 2006 del sistema actual. En la segunda fase, a partir de 2006, los pagos directos se incrementarían por tramos porcentuales de forma que, en 2013, los nuevos Estados miembros puedan alcanzar el nivel de ayuda aplicable en esa fecha.

4.4. Pagos directos nacionales

Algunos países candidatos conceden ya a sus agricultores pagos directos semejantes a los contemplados por la PAC. No obstante, tras la adhesión, esas ayudas nacionales resultarán incompatibles con el acervo sobre ayudas nacionales al sector agrario (véase el apartado 7) y dejarán de poder pagarse. Pueden surgir problemas económicos para los agricultores cuando las ayudas nacionales concedidas antes de la adhesión sean superiores a los pagos directos de la PAC concedidos durante el periodo de introducción paulatina del sistema. Además, se achacará a la adhesión la reducción consiguiente de la ayuda a la renta agraria. Para evitar estos efectos indeseables, debería otorgarse a los nuevos Estados miembros la posibilidad de complementar la ayuda directa concedida con arreglo a uno de los regímenes de la PAC hasta alcanzar el nivel total aplicable antes de la adhesión, siempre que la ayuda total por régimen concedida en un nuevo Estado miembro no supere el nivel aplicable con arreglo al mismo régimen en los Estados miembros existentes. Esos complementos nacionales deberán ser previamente aprobados por la Comisión mediante los procedimientos adecuados.

4.5. Aplicación simplificada de los pagos directos – transitoria y facultativa

4.5.1. *El sistema estándar de pagos directos*

De acuerdo con el Reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa (Reglamento (CE) nº 1259/1999 del Consejo) los agricultores reciben cerca de treinta pagos directos con arreglo a la PAC; sólo en la OCM de la carne de vacuno, existen seis tipos básicos de pagos. Dadas estas circunstancias, cabe esperar en los años inmediatos a la adhesión ciertos problemas relacionados con la ejecución de los pagos directos, especialmente si los países candidatos tienen dificultades para incorporar plenamente el acervo de adhesión:

- Incluso cuando se hayan implantado plenamente las estructuras administrativas necesarias para el SIGC¹, es probable que existan dificultades de control de los requisitos intersectoriales (por ejemplo, el uso de las tierras de labor y las cargas ganaderas, las primas por vacas nodrizas y la producción de leche). En toda una serie de países, la existencia de modalidades informales de arrendamiento de las tierras y de una agricultura en régimen de semisubsistencia dificultarán la distinción de las tierras y los animales destinados a las producciones comercializable y no comercializable.

¹ Sistema integrado de gestión y control de determinadas ayudas comunitarias establecido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo (DO L 355 de 5.12.1992, p. 1).

- Las posibilidades de errores e incluso irregularidades podrían ser relativamente elevadas al solicitar los agricultores los pagos por primera vez, sin base de comparación histórica alguna. A esta situación vendría a añadirse la transición entre los distintos tipos de producción fomentada por los pagos directos (de patatas a centeno o de productos lácteos a carne de vacuno en régimen especializado).
- Existirán numerosas dificultades para determinar y posteriormente gestionar la subvencionabilidad de un gran número de pequeñas solicitudes. En la mayor parte de los países, al menos la mitad de las explotaciones disponen de menos de cinco hectáreas. Los ministerios de agricultura tendrán que realizar considerables esfuerzos para decidir quienes tienen derecho a las ayudas y quienes no. Estos problemas administrativos quedarán acentuados por los bajos niveles de pagos directos aplicables durante los primeros años. De hecho, los costes administrativos de estos pequeños pagos podrían ser relativamente elevados en comparación con el importe de la ayuda concedida.

4.5.2. *Régimen comunitario aplicable a los pequeños agricultores*

El régimen establecido para los pequeños agricultores en el Reglamento (CE) nº 1244/2001 tropezaría con los mismos problemas, ya que debería aplicarse de forma paralela a los regímenes generales. En este caso, el régimen de pequeños agricultores supondría un peso añadido para el cálculo y el control de las superficies de base y los límites máximos de la prima en un SIGC plenamente operativo.

Además, es probable que el régimen aplicable a los pequeños agricultores, basado en las ayudas directas recibidas durante unos años de referencia, presente una serie de dificultades de ejecución relacionadas con la determinación de los pagos. Ello supondría una tarea adicional durante la fase de puesta en marcha. En la práctica, la aplicación del régimen de pequeños agricultores en los nuevos Estados miembros exigiría el establecimiento de referencias virtuales y la presentación, por parte de los agricultores, de información sobre su producción con derecho a ayudas directas en los últimos años (es decir, los anteriores la adhesión). Ello resultaría tan complejo y oneroso desde el punto de vista administrativo como el régimen completo, al menos durante los primeros años. Además, podría resultar problemático, especialmente en el ámbito de los controles, aplicar ese régimen junto con el de pagos directos.

4.5.3. *Opción simplificada*

Para evitar tales problemas, debería brindarse a los nuevos Estados miembros la posibilidad de, en lugar de aplicar el sistema de pagos directos estándar, conceder esos pagos durante un periodo limitado en forma de pago disociado aplicado a toda la superficie agrícola. La dotación correspondiente a las ayudas directas se fijaría con arreglo a los porcentajes indicados en el apartado 4.3, conforme a las reglas de la OCM de cada ayuda directa y sobre la base de los parámetros cuantitativos especificados en los anexos correspondientes de este documento. A partir de su dotación total para ayudas directas y su superficie agrícola utilizable, se calcularía un pago medio por superficie para cada país.

- Todos los tipos de tierras de cultivo (definidas como la superficie agrícola utilizada) tendrían derecho a los pagos, sin obligación de producir. No obstante, las tierras deberían mantenerse en un estado compatible con la protección del medio

ambiente. El tamaño mínimo de la superficie subvencionable quedaría fijado en 0,3 ha.

- Esta solución sería facultativa. No obstante, los países candidatos que no escogiesen el sistema simplificado deberían aplicar plenamente el sistema estándar de pagos directos desde el momento de la adhesión con arreglo a las normas de gestión y control vigentes en la UE. No habría periodo transitorio de aplicación del SIGC u otros requisitos de la OCM referentes a los pagos directos a la carta.
- Este sistema simplificado existiría durante tres años, prorrogables en dos ocasiones por un año cada vez. Los controles de los pagos se efectuarían mediante un simple control físico de las tierras, en principio mediante el SIGC. Al final del periodo transitorio para el sistema simplificado, los nuevos Estados miembros se integrarían en el sistema normal de ayuda directa a la renta según las modalidades que sean aplicables entonces.

La opción simplificada no debería desembocar en una relajación de los esfuerzos para la creación de estructuras de ejecución eficaces. Por ese motivo, si las estructuras de gestión y control necesarias no están plenamente implantadas o no funcionan adecuadamente al final del periodo de aplicación del sistema, seguirá utilizándose el régimen simplificado. No obstante, el incremento anual de los pagos directos previsto en el sistema anteriormente mencionado quedaría congelado hasta que se resolviesen los problemas.

Es preciso subrayar que este sistema simplificado no es una alternativa al SIGC, sino más bien una limitación de la aplicación del mismo en los primeros años con el fin de proveer condiciones más simples para los pagos directos.

Esta solución presenta una serie de ventajas. La aplicación del sistema resultaría simple y relativamente fácil de comprobar, con la reducción consiguiente de las posibilidades de irregularidades. A su vez, esta situación otorgaría el tiempo necesario para consolidar el SIGC de pagos directos. Al mismo tiempo, limitaría los efectos del ajuste: los cambios en los niveles de ayuda serían más homogéneos y se amortiguarían las presiones tendentes a la intensificación y sus consiguientes daños para el medio ambiente. Durante el periodo transitorio, este sistema reduciría los cambios drásticos de unas producciones a otras, como el paso del cultivo de patatas al de centeno o el de pastos a la producción de cereales. Por último, facilitaría el acceso de los pequeños agricultores a los fondos comunitarios.

5. Cuotas de producción y otros instrumentos de gestión de la oferta

5.1. Referencias históricas

Por lo que respecta a las cuotas de producción (especialmente las de leche y azúcar) y otros instrumentos de gestión de la oferta (por ejemplo, las superficies de base en el caso de los cultivos herbáceos y los límites individuales y regionales de la prima en el del vacuno), los países candidatos han aportado argumentos bastante heterogéneos en defensa de sus peticiones cuantitativas en la negociación. En algunos casos, éstas se basan en periodos de referencia remotos; en otros, se solicita la utilización de periodos de referencia más recientes, con un margen para el futuro desarrollo de la producción. Otras peticiones, por último, no se basan en referencias históricas

sino que aluden simplemente a un potencial de producción desaprovechado o a niveles de producción razonables.

Todas las posiciones comunes de la UE indican que los niveles de referencia cuantitativos deben determinarse a partir del rendimiento registrado en el pasado, es decir, las cifras históricas de producción durante un periodo de referencia por determinar; la cuestión de los periodos de referencia que debían escogerse para los distintos regímenes aplicables se dejó abierta para ser determinada en una fase ulterior de las negociaciones.

A este respecto, la Comisión opina que no deben aceptarse referencias históricas que se remonten a periodos muy remotos, especialmente los anteriores a 1990. Las políticas y condiciones económicas generales de la segunda mitad de la década de los ochenta eran muy diferentes de las que se observan hoy en día y de las que cabe esperar en el futuro inmediato. Además, la experiencia ha demostrado que los datos estadísticos procedentes de ese periodo suelen ser incompletos y poco fiables para el delicado propósito de determinación de las cuotas. Tampoco se considera apropiado utilizar las referencias de producción de los primeros años de la década de los noventa. Ese periodo se caracterizó esencialmente por problemas muy concretos derivados de la transición económica al nuevo sistema de mercado, a saber, una importante disminución de la producción y de las superficies cultivadas.

Lo más apropiado sería por consiguiente determinar los instrumentos de gestión de la oferta de producción agraria de los distintos sectores a partir de los periodos históricos de referencia más recientes para los que se disponga de datos, es decir, en el contexto que nos ocupa, el periodo comprendido entre 1995 y 1999. Esta solución coincidiría con la petición formulada a los países candidatos en las posiciones comunes de la UE, en las que se les solicitaba que presentasen los datos pertinentes de producción y demás para el periodo 1995-1999 (y, cuando estuvieran disponibles, también los datos de 2000). Existen argumentos de peso para la utilización de periodos de referencia recientes. En primer lugar, las estadísticas de los países candidatos para los años más recientes son más fiables que las del periodo previo a la transición. En segundo lugar, los niveles recientes de producción y consumo reflejan la adaptación de las estructuras de producción y consumo a mercados más abiertos y la introducción de las limitaciones de la OMC.

5.2. Enfoque general

Este enfoque no implica que el periodo de cinco años antes mencionado deba utilizarse de manera uniforme para todos los regímenes en cuestión; debe servir únicamente de margen temporal dentro del cual se situará, en la mayoría de los casos, el periodo de referencia más apropiado para cada régimen. Con este fin, sería razonable seguir la solución en cuanto al número o la combinación de años que se adoptó al establecer el régimen pertinente. También deberían tenerse en cuenta los métodos aplicados en previas adhesiones. Cuando así proceda, pueden considerarse otros métodos que permitan tener en cuenta condiciones extraordinarias como las catástrofes naturales o las perturbaciones graves del mercado.

5.3. Estadísticas

Conforme a lo solicitado, los países candidatos han facilitado a la Conferencia sobre la Adhesión y a la Comisión un volumen considerable de estadísticas sobre su pro-

ducción histórica en los distintos sectores y otras cuestiones pertinentes. Esas estadísticas son necesarias para determinar las cantidades históricas de referencia en el contexto de las cuotas y otros instrumentos de gestión de la oferta. Conviene observar, no obstante, que en algunos casos y para algunas medidas como las primas por vacuno o las ventas directas de leche, no se han presentado, total o parcialmente, las estadísticas requeridas.

5.3.1. Evolución de las estadísticas agrarias en los países candidatos

El actual proceso de armonización de las estadísticas de los países candidatos con las de la UE es sumamente importante para la mejora de la calidad de las estadísticas agrarias. De hecho, la calidad de las estadísticas oficiales de esos países ha experimentado una considerable mejora en los últimos años². No obstante, aún no se ha alcanzado, por lo general, la calidad de las estadísticas comunitarias, especialmente en los sectores ganadero y lechero.

En la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Eslovaquia y Eslovenia se ha llevado a cabo, con arreglo a los criterios de Eurostat, un censo agrario armonizado como elemento central de las estadísticas agrarias. Ya se dispone de los resultados de algunos países. Chipre, Lituania, Malta y Polonia se proponen realizar este estudio en 2002 y 2003, por lo que se espera disponer de resultados en 2003 y 2004 (véase el cuadro 1).

La aplicación de métodos armonizados a las definiciones, el muestreo y el tratamiento de los datos tendrá sin duda efectos positivos en la calidad de los demás estudios, especialmente los de los sectores ganadero y lechero.

Cuadro 1: Censos agrarios armonizados en los diez países candidatos

	Fecha de conclusión de la compilación de datos	Fecha prevista de compilación de datos	Resultados completos disponibles (fecha prevista)
Chipre		2003	2004
República Checa	2000	-	2002
Estonia	2001	-	2002
Hungría	2000		2001
Letonia	2001		2003
Lituania	-	2003	2004
Malta	-	2003	2004
Polonia	-	2002	2003

² Comisión Europea. Dirección General de Ampliación. Informes periódicos sobre los progresos hacia la adhesión de los países candidatos. Informes por países (2001).

Eslovaquia	2001		2002
Eslovenia	2000		2001

5.3.2. Evaluación de la información científica

La evaluación de los datos presentados por los países candidatos incluyó (i) la comprobación de la *coherencia interna*, estableciendo, en la medida de lo posible, balances de los mercados con los componentes pertinentes de producción, uso y comercio exterior, y (ii) la comprobación de la *coherencia externa*, es decir, comprobaciones cruzadas de los datos con otras fuentes, incluidas EUROSTAT, la DG AGRI y la FAO. En una serie de reuniones bilaterales con los países candidatos, se suscitaban las cuestiones estadísticas y se solicitaron datos y aclaraciones adicionales.

El continuo y exhaustivo proceso de análisis de los datos oficiales aportados por los países candidatos ha permitido aclarar los datos estadísticos y contribuido a adquirir la coherencia y la cobertura necesarias para el cálculo de las cantidades de referencia.

Los balances de los mercados fijados para los cereales, las semillas oleaginosas y los cultivos de proteínas así como el azúcar, incluye el uso del zona, rendimiento, producción, uso doméstico y comercio exterior. La datos remitidos así como la información han mostrado *coherencia interna* y *coherencia externa* con otras fuentes estadísticas.

Las estadísticas sobre el ganado, los mataderos y la leche son por lo general *externamente* coherentes, p.e. los datos facilitados son comparables a los datos de otras fuentes estadísticas. Sin embargo, para algunos países, los datos remitidos en relación a la carne de vacuno y a las primas por vaca nodriza así como los datos para establecer venta directa de leche no son siempre completos. En el proceso de establecer *coherencia interna*, algunas estimaciones para los datos que faltan se han hecho a partir de datos oficiales del Eurostat, datos de la DG de Agricultura y la FAO.

La evaluación estadística concreta por OCM (Organizaciones Comunes de Mercado) y las explicaciones de las estimaciones elegidas en dónde ha sido necesario son presentadas en las hojas sectoriales añadidas a este documento.

5.4 Fijación de cuotas e instrumentos de gestión de la oferta

Sobre la base del criterio establecido previamente y usando, dónde sea posible, la información estadística remitida por los países candidatos, la Comisión ha establecido recomendaciones cuantificadas para fijar las cuotas y otras medidas de gestión de la oferta para los países candidatos. La metodología seguida y las cantidades en cuestión quedan fijadas en los anexos 1 a 13 de este documento.

6. Desarrollo rural

6.1. Situación

En el ámbito del desarrollo rural, contrariamente a lo que sucede con la mayoría de las demás políticas comunitarias, los países candidatos disfrutaban ya de la oportuni-

dad de familiarizarse con la definición y aplicación de una política cofinanciada, a través del instrumento de preadhesión SAPARD³ (Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo).

SAPARD ofrece a los países candidatos⁴ una lista de 15 medidas a efectos de programación, frente a las 22 que están disponibles en el contexto del desarrollo rural (Reglamento (CE) n° 1257/1999). De las 15 medidas SAPARD, once persiguen los mismos objetivos que las medidas equivalentes previstas en el Reglamento (CE) N° 1257/1999, y cuatro son específicas de SAPARD (véase el cuadro a continuación).

Entre las medidas SAPARD por las que han optado los países candidatos, predominan las tendentes a satisfacer sus necesidades de reestructuración, como son las inversiones en las explotaciones agrarias y en la transformación y comercialización, seguidas por las medidas relacionadas con las infraestructuras y la diversificación rural, si bien este panorama puede variar de un país candidato a otro.

Dada la brevedad del período de programación que tendrán ante sí los nuevos Estados miembros hasta que finalicen las actuales perspectivas financieras, a saber, tres años (2004-2006), sería lógico intentar aprovechar al máximo la experiencia adquirida mediante los organismos de ejecución creados al amparo de SAPARD. A fin de poder optimizar el uso de los fondos comunitarios disponibles a efectos de desarrollo rural, el objetivo sería disponer de un instrumento flexible adecuado a las necesidades de los nuevos Estados miembros y que se inspire en SAPARD.

Convendría, por tanto, tener presente que la mayoría de los nuevos Estados miembros estarán incluidos en el objetivo n° 1 y que una gran parte de sus medidas de desarrollo rural, esto es, todas aquellas que no sean medidas de acompañamiento, se integrarán en su programación de cara al objetivo n° 1 y serán cofinanciadas por la Sección de Orientación del FEOGA, con arreglo a las normas de gestión y control financiero de los Fondos Estructurales (Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo).

Las cuatro medidas de acompañamiento (jubilación anticipada, zonas menos favorecidas o con restricciones medioambientales, medidas agroambientales y repoblación forestal de tierras agrarias) serán cofinanciadas por la Sección de Garantía del FEOGA. Con la salvedad de las medidas agroambientales, que pueden aplicarse a escala experimental al amparo de SAPARD, las demás medidas de acompañamiento serán nuevas para los futuros Estados miembros.

6.2. Necesidades específicas

6.2.1. *Créditos disociados*

El funcionamiento financiero de la Sección de Garantía del FEOGA, basado en créditos no disociados, podría plantear problemas en vista del brevísimo período de programación, que no deja apenas margen para una aplicación progresiva de las

³ Programa especial de adhesión para la agricultura y el desarrollo rural [Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development].

⁴ Este instrumento no se aplica en Chipre y Malta.

medidas. Concretamente, la tramitación de los expedientes individuales de los agricultores que desean acogerse a la jubilación anticipada en conexión con la reestructuración de la explotación o que desean aplicar medidas agroambientales, exige tiempo, debido al carácter contractual de la operación. Existe, pues, un serio riesgo de que los nuevos Estados miembros no puedan utilizar íntegramente las dotaciones para desarrollo rural que reciban de la Sección de Garantía del FEOGA y pierdan en gran parte sus asignaciones anuales iniciales.

Para remediar esta situación, la Comisión propone utilizar créditos disociados y recurrir a la estructura de ejecución financiera establecida para SAPARD, de la que forman parte las agencias SAPARD. Los créditos disociados permitirían disponer de más tiempo entre los compromisos y los pagos de lo que sería posible con arreglo a las normas de la Sección de Garantía. Asimismo, se aplicaría la misma regla de la liberación automática $n+2$ por la que se rigen ya los Fondos Estructurales (incluida la Sección de Orientación del FEOGA).

6.2.2. *Medidas adicionales y adaptaciones*

Las medidas de acompañamiento cofinanciadas sólo responden parcialmente a las necesidades de los nuevos Estados miembros, aun cuando la jubilación anticipada pueda ser importante de cara al proceso de reestructuración que el sector agrario está experimentando en diversos países candidatos. Varios de ellos cuentan con una estructura agraria bipolar, con muchas explotaciones de tamaño muy reducido en las que, con frecuencia, se practica una agricultura de subsistencia, por un lado, y grandes explotaciones (pertenecientes antiguamente al Estado o constituidas en cooperativas), por otro.

En la categoría de pequeñas dimensiones, las explotaciones de semisubsistencia⁵, que, pese a producir para autoconsumo, comercializan la mayor parte de su producción, tienen el potencial necesario para convertirse en unidades comercialmente viables. No obstante, la parte de la producción que comercializan se verá sometida a una mayor presión, dado que el sector agroalimentario en su conjunto se verá expuesto a una competencia más intensa tras la adhesión.

Para atenuar los problemas que planteará la transición en las zonas rurales, cuando el sector agrario y la economía rural de los nuevos Estados miembros se vean expuestos a la presión competitiva del mercado único, la Comisión propone completar la gama de medidas de desarrollo rural posibles con una medida específica en favor de las explotaciones de semisubsistencia⁶, que consistiría en conceder a estas explotaciones una ayuda a tanto alzado. El pago de la ayuda estaría subordinado a la presentación de un plan de actividad en el que se demuestre la viabilidad económica futura de la empresa. Esta ayuda temporal a la renta serviría para aliviar las limitaciones de tesorería y la insuficiencia de la renta de las familias mientras se lleva a cabo una reestructuración para garantizar el futuro de la explotación.

⁵ Por ejemplo, según las estadísticas nacionales, Polonia cuenta, aproximadamente, con 350.000 explotaciones de semisubsistencia de entre 3 y 15 hectáreas.

⁶ La definición y las dimensiones máximas se fijarán en función de cada uno de los países que opte por aplicar la medida. El importe máximo de la ayuda a tanto alzado sería de 750 €.

Además de la ayuda en favor de las explotaciones de semisubsistencia, sería oportuno mantener dentro del sistema financiero de créditos disociados de la Sección de Garantía dos de las cuatro medidas SAPARD específicas⁷, que son particularmente adecuadas a las necesidades de los nuevos Estados miembros y que no pueden recibir financiación de ningún Fondo Estructural. Se trata de la creación de agrupaciones de productores (siempre que no se contemplen en las organizaciones comunes de mercados, tales como la del sector de frutas y hortalizas) y de la asistencia técnica para la aplicación de los planes de desarrollo rural cofinanciados por la Sección de Garantía, que ayudaría a suavizar la transición de SAPARD al acervo de desarrollo rural. La creación y actualización de catastros vendría respaldada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en tanto que la continuidad de las inversiones públicas y la consolidación de las estructuras administrativas con vistas a los controles veterinarios, fitosanitarios y de calidad quedaría garantizada a través del instrumento financiero transitorio para el desarrollo institucional⁸.

Habida cuenta de las definiciones y condiciones de subvencionabilidad precisas que figuran en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 y que se aplican a las diversas medidas de desarrollo rural (sin que exista un equivalente en los reglamentos que regulan las intervenciones respaldadas por los Fondos Estructurales), la Comisión propone adaptar algunas de las medidas contempladas en este Reglamento o en las disposiciones de aplicación del mismo, de forma que puedan concederse ayudas para servicios de extensión y asesoramiento prestados a los agricultores más allá de la fase de establecimiento de los mismos, con vistas, en particular, a contribuir a la introducción de buenas prácticas agrarias⁹. Con carácter excepcional y en favor de los nuevos Estados miembros, convendría también adaptar las condiciones de subvencionabilidad de determinadas medidas, tales como las ayudas a la inversión, atendiendo fundamentalmente a la viabilidad potencial a más largo plazo de las explotaciones de semisubsistencia. En las regiones del objetivo nº 1, las medidas adaptadas de desarrollo rural, tales como las ayudas a la inversión, serían cofinanciadas por la Sección de Orientación del FEOGA y se integrarían en la programación de los Fondos Estructurales. Para tener una visión global de las fuentes de financiación comunitaria a las que puede recurrirse para las distintas medidas de desarrollo rural, cabe remitirse al cuadro adjunto.

⁷ Se trata de las siguientes medidas:

- Mejora de las estructuras para realizar controles veterinarios, fitosanitarios y de calidad, para asegurar la calidad de los alimentos y para proteger al consumidor
- Creación de agrupaciones de productores
- Creación y actualización de catastros
- Asistencia técnica para las medidas incluidas en el plan de desarrollo rural.

⁸ El establecimiento de este instrumento se propone en el apartado 3 (políticas internas) de la nota informativa de la Comisión titulada "*Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations*".

⁹ Si no se atienden a las buenas prácticas agrarias, las cuales habrán de definirse en los planes de desarrollo rural, los agricultores no podrán beneficiarse del apoyo a las medidas agroambientales ni de los importes compensatorios para las zonas menos favorecidas.

La iniciativa comunitaria Leader+ no se aplicará por separado durante el período de programación de tres años, pero puede integrarse en el programa general, de forma que sea posible financiar grupos de acción locales¹⁰ a una escala apropiada. Las actuaciones de tipo Leader+ serían cofinanciadas por la Sección de Orientación del FEOGA y se incorporarían a la programación del objetivo nº 1.

El porcentaje de cofinanciación a cargo del instrumento financiero temporal y de la Sección de Orientación del FEOGA debería ser del 80%, como máximo, lo que se corresponde con el aplicable actualmente a los países que reciben ayuda del Fondo de Cohesión. De esta manera se aliviaría la carga financiera soportada por los nuevos Estados miembros y se facilitaría la absorción de la financiación comunitaria.

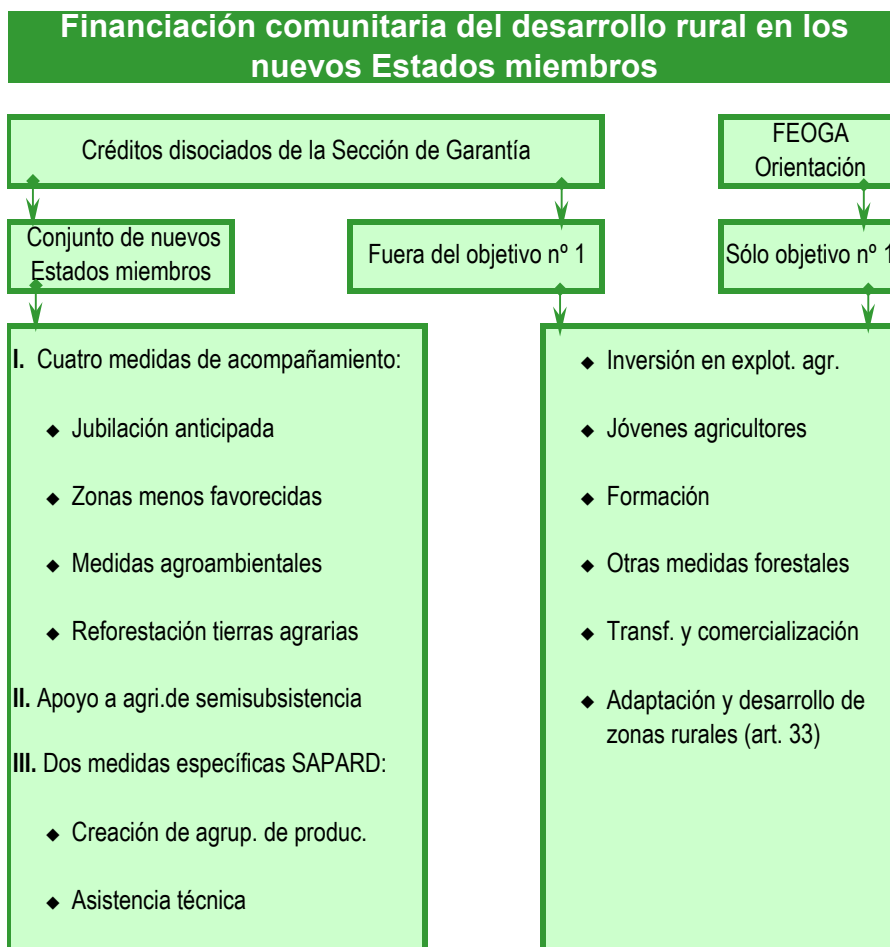
De cara a la definición de sus planes de desarrollo trienales y de las medidas de desarrollo rural que se integrarán en la programación del objetivo nº 1, convendría alentar a los nuevos Estados miembros a ser selectivos al elegir las medidas, a tener presente la creciente importancia de los proyectos agroambientales y la necesidad de financiación de las zonas con un elevado valor natural, y a concentrar los fondos en las principales prioridades y necesidades. En esencia, se aplicará la totalidad del acervo en materia de desarrollo rural con algunos elementos adaptados en función de las circunstancias, atendiendo a las necesidades específicas de los nuevos Estados miembros y al breve período de programación.

Los organismos de ejecución de los programas de desarrollo rural cofinanciados a partir de los créditos disociados de la Sección de Garantía deberían ser las autoridades responsables de la gestión de los programas, en conjunción con los comités de seguimiento y las agencias pagadoras que se hayan creado al amparo de SAPARD.

A fin de permitir a los países candidatos prepararse para la labor de programación, la Comisión podrá facilitar en su momento, con fines de información, una distribución indicativa de los créditos de compromiso correspondientes al instrumento financiero de la Sección de Garantía. Esta distribución se determinará con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 46 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo.

¹⁰ La principal finalidad de la medida consistiría en familiarizarse con el enfoque Leader, dado que el tiempo de operatividad de los grupos de acción local sería bastante limitado.

Medidas de desarrollo rural		
	1257/99	SAPARD
Inversión explotaciones agrarias	art 4	art 2
Jóvenes agricultores	art 8	
Formación profesional	art 9	art 2
Jubilación anticipada	art 10	
ZMF/ZRM	art 14, 16	
Medidas agroambientales	art 22	art 2
Comercialización y transformación	art 25	art 2
Repoblación forestal	art 31	art 2
Otras medidas forestales	art 30, 32	
Mejora de tierras	art 33	art 2
Reparcelación	art 33	
Serv. sustitución/gestión explot.	art 33	art 2
Comercialización prod. agr. de calidad	art 33	
Servicios básicos economía rural	art 33	
Renovación de los pueblos	art 33	art 2
Diversificación actividades agr.	art 33	art 2
Gestión recursos hídricos agr.	art 33	art 2
Desarrollo infraestructuras agr.	art 33	art 2
Turismo/artesanía	art 33	
Protección del medio ambiente	art 33	
Recuperación potencial de prod. agr	art 33	
Ingeniería financiera	art 33	
Estructuras de control calidad, veterinario		art 2
Creación agrupaciones de productores		art 2
Catastros		art 2
Asistencia técnica		art 2
<i>Total de medidas</i>	22	15



7. Ayudas estatales al sector agrario

Los países candidatos conceden actualmente una amplia gama de ayudas estatales al sector agrario. En este contexto, las Posiciones Comunes de la UE de junio de 2000 relativas al capítulo 7 ponen expresamente de manifiesto que las ayudas estatales a la agricultura deben ajustarse al acervo en el momento de la adhesión.

7.1. Acervo en el ámbito de las ayudas estatales a la agricultura

El acervo en este ámbito está contenido en el artículo 87 del Tratado CE. El apartado 1 de dicho artículo dispone que: "Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones." Los apartados 2 y 3 del artículo 87 establecen las categorías de ayudas estatales que se consideran compatibles con el Tratado.

En virtud de las citadas disposiciones, es responsabilidad de la Comisión determinar si una ayuda estatal es compatible con el apartado 2 ó 3 del artículo 87. En este

contexto, la política seguida por la Comisión a la hora de interpretar estos artículos ha quedado definida en diversas directrices, encuadramientos y comunicaciones.

En relación con lo anterior, las ayudas estatales al sector agrario presentan las siguientes especificidades:

- El artículo 36 del Tratado CE establece que las normas del Tratado sobre competencia serán aplicables a la producción y al comercio de productos agrícolas únicamente en la medida que el Consejo determine. En la práctica, todos los reglamentos por los que se establecen organizaciones comunes de mercados prevén la aplicación a los productos considerados de las normas sobre ayudas estatales contenidas en los artículos 87 a 89 del Tratado CE. Tan sólo un reducido número de productos no está sujeto a ninguna organización común de mercados y, por tanto, tampoco a lo dispuesto en dichos artículos (por ejemplo, las patatas para consumo, la miel o la carne de caballo).
- En el sector agrario, se han definido directrices específicas para determinar si una ayuda estatal es compatible con lo previsto en el apartado 3 del artículo 87 del Tratado¹¹.

Por otra parte, el fundamento jurídico en el que se basa el actual control de las ayudas estatales al sector agrario en los países candidatos es diferente al de la mayoría de los demás sectores de la economía. En virtud de los Acuerdos Europeos, los artículos 87 a 89 del Tratado CE son ya de aplicación en los países candidatos. No obstante, las ayudas estatales al sector agrario no están sujetas al control de las ayudas estatales, por haber sido excluidas (véase, por ejemplo, el Acuerdo Europeo con Polonia, art. 63.1.iii)).

7.2. Ayudas existentes

El Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo¹² establece las disposiciones de aplicación de los procedimientos en materia de ayudas estatales. En el contexto de la ampliación, la diferencia entre los procedimientos aplicables a las ayudas existentes (artículo 1.b), a las nuevas ayudas (artículo 1.c) y a las ayudas ilegales (artículo 1.f) es importante.

Tras la adhesión, todos los nuevos Estados miembros estarán obligados a notificar las ayudas estatales a la Comisión antes de concederlas (nuevas ayudas). Si la ayuda se otorga antes de que la Comisión lo autorice, se considerará ilegal. En el supuesto de que la Comisión considere que esa ayuda ilegal es incompatible con el Tratado, habrá de ser reintegrada (artículo 14 del Reglamento antes citado).

Ahora bien, la Comisión no puede ordenar la recuperación de las ayudas ya existentes en el momento de la adhesión. Si considera que tales ayudas no son ya compatibles con los artículos 87 y 88 del Tratado CE, deben proponerse medidas adecuadas con arreglo a lo previsto en el artículo 18 del Reglamento antes mencionado.

¹¹ Véanse, entre otras, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario, DO C 28 de 1.2.2000, modificadas por DO C 232 de 12.8.2000.

¹² DO L 83 de 27.3.1999.

A fin de clasificar explícitamente determinadas ayudas en la categoría de ayudas existentes y de tener una visión global de todas las ayudas otorgadas en los nuevos Estados miembros, en la última ampliación, el artículo 144 del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia ofrecía la posibilidad de confeccionar una lista de las ayudas agrarias existentes. Dicho artículo establecía que: "En relación con las ayudas previstas en los artículos 87 y 88 del Tratado CE:

- a) entre las ayudas aplicadas en los nuevos Estados miembros antes de la adhesión, solamente se considerarán ayudas «existentes» con arreglo al apartado 1 del artículo 88 del Tratado CE las comunicadas a la Comisión antes del 30 de abril de 1995;
- b) se considerarán notificados el día de la adhesión las ayudas y planes existentes destinados a conceder o a modificar ayudas, que se hayan comunicado a la Comisión antes de la adhesión."

Austria, Finlandia y Suecia comunicaron pormenorizadamente las ayudas estatales que deseaban mantener antes del 30 de abril de 1995 y éstas fueron admitidas como ayudas existentes.

La inclusión del artículo 144 ofreció así la oportuna claridad a los beneficiarios de las ayudas, a los nuevos Estados miembros interesados y a la Comisión. Por consiguiente, cabría estudiar la posibilidad de consignar disposiciones similares a las del artículo 144 del anterior Tratado de adhesión en el Acta de adhesión que se está negociando. De este modo, los nuevos Estados miembros se verían obligados a notificar con todo detalle¹³, en los cuatro meses siguientes a la adhesión, todas las ayudas estatales que han de considerarse ayudas existentes.

Dado el número de ayudas que pueden comunicar hasta diez nuevos Estados miembros, resultará sensiblemente más difícil examinar todos los regímenes con detenimiento. Con objeto de evitar que ciertas ayudas estatales que no hayan sido todavía evaluadas por la Comisión sigan subsistiendo por más tiempo, cabría introducir una cláusula específica en el capítulo del Acta de adhesión dedicado a la agricultura. La nueva disposición en materia de ayudas estatales del Acta de adhesión establecería así que, en relación con las ayudas contempladas en los artículos 87 y 88 del Tratado CE:

- a) entre las ayudas aplicadas en los nuevos Estados miembros antes de la adhesión, solamente las comunicadas a la Comisión en los cuatro meses siguientes a la fecha de adhesión se considerarán ayudas «existentes», con arreglo al apartado 1 del artículo 88 del Tratado CE, hasta el término del tercer año siguiente a dicha fecha; la Comisión publicará una lista de tales ayudas; la presente disposición se entenderá sin perjuicio de los procedimientos relativos a las ayudas existentes previstos en el artículo 88 del Tratado CE;
- b) los nuevos Estados miembros modificarán toda ayuda que se considere existente de acuerdo con lo dispuesto en la letra a) a fin de atenerse a las directrices aplicadas

¹³ Incluido el fundamento jurídico de la medida.

por la Comisión, a más tardar, al término del tercer año siguiente a la fecha de la adhesión;

c) se considerarán notificados el día de la adhesión las ayudas y los planes existentes destinados a conceder o a modificar ayudas, que se hayan comunicado a la Comisión antes de la adhesión.

7.3. Solicitudes específicas de los países candidatos

Casi todos los países candidatos han manifestado la intención de mantener determinadas ayudas estatales tras la adhesión. No obstante, la mayor parte de estas medidas se ajustan aparentemente o se ajustarán al acervo en este ámbito. Se han presentado dos solicitudes de excepción:

- Chipre desea seguir subvencionando el agua de riego. Asimismo, desea mantener ciertas subvenciones anuales otorgadas a los productores de vino.

Ninguna de estas dos medidas de excepción puede autorizarse. No hay en Chipre problemas específicos que justifiquen un trato distinto del concedido a los agricultores de España, Grecia o Italia.

- Hungría ha solicitado que se introduzca en el Acta de adhesión una disposición especial por la que se autorice la concesión de ayudas nacionales en caso de graves dificultades.

Acceder a la solicitud privaría a la Comisión de la posibilidad de asegurarse de la compatibilidad y coherencia entre su política de control de las ayudas estatales y el apoyo otorgado a través de la política agrícola común, y en particular, de la política de desarrollo rural.

8. Existencias de productos agrarios en los nuevos Estados miembros

8.1. Problema

Con ocasión de las negociaciones de adhesión, Polonia ha presentado ciertas solicitudes en relación con la cesión a la Comunidad de las existencias constituidas en la fecha de adhesión y adquiridas al amparo de la propia política nacional de intervención (cereales, mantequilla, leche en polvo y carne de vacuno). Si bien tan sólo un país candidato ha incluido este tema entre los puntos de negociación, es de interés general y, por tanto, conviene hallar una solución para todos los países candidatos. En la Posición Común de la UE de 24 de julio de 2001 se señala, en consecuencia, que el problema de las existencias de productos se abordará desde una óptica horizontal.

Al igual que en anteriores ampliaciones, el asunto de las existencias de productos agrarios mantenidas en los nuevos Estados miembros en la fecha de adhesión debe examinarse bajo dos aspectos distintos:

- la cesión a la Comunidad de las *existencias públicas*

y

- el régimen de las *existencias en libre circulación*, en particular si éstas rebasan el nivel normal de traspaso de existencias.

La solución dada a este problema deberá evitar que el mercado comunitario se vea perturbado por la introducción incontrolada en el mismo de las existencias. En particular, conviene evitar que la Comunidad tenga que soportar los costes de almacenamiento y comercialización de existencias acumuladas artificialmente en los países candidatos antes de la adhesión.

8.2. Enfoque previsto

De cara a las actuales negociaciones de ampliación, resulta oportuno tener en cuenta la experiencia adquirida en anteriores adhesiones, en particular la de Austria, Finlandia y Suecia, así como la de España y Portugal, a la hora de abordar el problema de las existencias de productos agrarios. Asimismo, deben tomarse en consideración las soluciones halladas en el contexto de la reunificación alemana.

Las disposiciones pertinentes a este respecto figuran en el artículo 145 del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y en los artículos 86 y 254 del Acta de adhesión de España y Portugal. Las disposiciones establecidas de cara a la reunificación alemana están contenidas, por su parte, en los artículos 6 y 7 del Reglamento (CEE) n° 3577/90 del Consejo.

8.3. Existencias públicas

Por "existencias públicas" deben entenderse las derivadas de la política de apoyo al mercado aplicada por un país candidato. La Comunidad adquirirá, en principio, estas existencias al valor resultante de lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 1883/78, relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones por el FEOGA, es decir, al precio previsible de venta de los productos de intervención. Con vistas a garantizar la compatibilidad de las existencias de las que se hará cargo la Comunidad con las normas que regulan los regímenes de almacenamiento público de la UE, las existencias de los nuevos Estados miembros sólo deben considerarse admisibles si los productos correspondientes están sujetos a intervención pública en la Comunidad y las existencias responden a los requisitos pertinentes de intervención de la UE (requisitos comunitarios o, si así se prevé en las negociaciones de adhesión, requisitos específicos acordados para la intervención en el nuevo Estado miembro de que se trate). A fin de establecer con la mayor precisión posible las condiciones antes mencionadas, la disposición pertinente del Acta de adhesión debería formularse tomando como modelo el artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 3577/90.

Los servicios de la Comisión están realizando actualmente un inventario de los sistemas de almacenamiento público existentes en los países candidatos.

8.4. Existencias en libre circulación

Las existencias (privadas y públicas) en libre circulación en un nuevo Estado miembro que rebasen el nivel de lo que cabría considerar un traspaso normal de existencias deberían eliminarse a expensas de los nuevos Estados miembros. En principio, se verían afectados por esta operación los productos por los que se concedan restituciones por exportación o que estén sujetos a medidas de intervención.

El nivel de un traspaso normal de existencias debería determinarse para cada producto a la luz de los criterios y objetivos específicos de cada organización común de mercado, lo cual no excluye que se tengan en cuenta los efectos particulares que pueda tener sobre tales existencias la liberalización del comercio entre los países candidatos y la UE. En este contexto, cabría solicitar a los países candidatos un balance relativo a los productos considerados, en el que se indiquen concretamente la producción, las importaciones, el consumo y las exportaciones, así como las existencias de comienzo y de cierre durante una serie de años sucesivos.

Además, los nuevos Estados miembros tendrían que realizar un cómputo de las existencias en la fecha de adhesión.

Las repercusiones financieras de la eliminación de las cantidades de productos excedentarias con respecto a un traspaso normal de existencias podrían basarse en una valoración a tanto alzado del coste de liquidación de las mismas, por ejemplo en función de la restitución media por exportación durante un determinado período, tal como se hizo con motivo de la última ampliación. Los importes a cobrar se compensarían en el marco del sistema de financiación de la Sección de Garantía del FEOGA.

Para evitar que las existencias públicas de las que la UE no se haga cargo provoquen distorsiones en el mercado interior, convendría adoptar medidas transitorias adecuadas en relación con la comercialización de tales existencias.

La Comisión debe estar facultada para instrumentar y aplicar las disposiciones antes señaladas.

8.5. Existencias de seguridad

Al igual que en anteriores ampliaciones, las existencias de seguridad no deben tomarse en consideración a estos efectos, suponiendo que se mantengan durante un cierto tiempo tras la adhesión. Aunque se reconstituyan tales existencias, el presupuesto comunitario no tendría por ello que soportar una carga adicional. Por otra parte, cabe recordar que los Estados miembros no están obligados a facilitar información cuya divulgación consideren contraria a los intereses esenciales de su seguridad (artículo 296 del Tratado CE). No obstante, para evitar distorsiones en el mercado interior, convendría adoptar medidas transitorias adecuadas en relación con la comercialización de tales existencias.

8.6. Transacciones de carácter especulativo

En el transcurso de las presentes negociaciones, Polonia, la República Checa y Eslovaquia solicitaron la inclusión de una cláusula de salvaguardia en relación con las importaciones, a fin de poder evitar que su mercado se viese perturbado por un

exceso de importaciones procedentes de la UE. En la Posición Común de la UE relativa a dichos países, se señalaba que las posibles perturbaciones del mercado provocadas por desviaciones comerciales derivadas de operaciones abusivas tendentes a sacar partido de las diferentes condiciones comerciales imperantes antes y después de la adhesión, no deberían atajarse mediante medidas de salvaguardia, sino adoptando, con carácter preventivo y preferiblemente antes de la adhesión, medidas adecuadas basadas en una cláusula transitoria similar al artículo 149 del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Concretamente, la UE accedió a hacer frente, en caso de necesidad, al riesgo de una desviación de los intercambios motivada por la adhesión del país a la Comunidad, a través de medidas transitorias que se determinarían antes de la adhesión por el procedimiento oportuno.

Sería apropiado adoptar en relación con este extremo disposiciones similares a las contenidas en el Reglamento (CE) nº 3108/94 de la Comisión, relativo a las medidas transitorias que deben adoptarse con motivo de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en lo que respecta al comercio de productos agrícolas (en el que se regulan, en concreto, las operaciones de importación y exportación que estuvieran en curso en el momento de la adhesión, así como la imposición tributaria de las existencias excedentarias).

9. Consideraciones ligadas a la OMC

Las disposiciones aplicadas actualmente por la OMC en el ámbito agrario y, en particular, el Acuerdo sobre la agricultura vieron la luz a raíz de la Ronda Uruguay y han estado vigentes desde el 1 de enero de 1995. En noviembre de 2001, la Conferencia Ministerial de Doha decidió iniciar una nueva ronda de negociaciones en el marco de la OMC e integrar en ella las negociaciones sobre agricultura, tal como se contemplaba ya en las conclusiones de la Ronda Uruguay. De acuerdo con el calendario de negociación adoptado en Doha, los miembros de la OMC deben presentar sus proyectos de compromisos en el transcurso de 2003 y las negociaciones deberían quedar clausuradas al término de 2004. Ello implica que, durante un período, las obligaciones de la Comunidad ampliada frente a la OMC vendrán constituidas por la combinación de las actuales obligaciones de la Comunidad y las de los países candidatos y que, posteriormente, nuestras obligaciones dependerán del resultado de la presente ronda de negociaciones de la OMC.

El planteamiento en materia de pagos directos expuesto en el presente documento sería viable al amparo de las actuales normas de la OMC. Dado que la mayor parte de los pagos directos de la PAC forman parte de las medidas de la caja azul, su introducción gradual no afectaría a los compromisos de reducción de la MGA de la UE. Esto sería igualmente válido si los nuevos Estados miembros optasen por conceder pagos directos a través del sistema simplificado. En lo que respecta a las ayudas internas para los nuevos Estados miembros correspondientes a la caja ámbar, el margen que ofrece la MGA de la UE parece suficiente.

Tanto los compromisos de reducción de la MGA como las medidas de las cajas azul y verde serán objeto de las negociaciones agrarias dentro de la nueva ronda emprendida por la OMC, negociaciones cuyo resultado no puede predecirse con exactitud. Con todo, cabe señalar que las recomendaciones de la Comisión en lo tocante a los pagos directos, las cuotas y demás medidas de gestión de la oferta han sido formuladas de tal forma que se ajusten a la propuesta global de negociación de la CE que

fue aprobada por el Consejo de Agricultura de los días 20 y 21 de noviembre de 2000, en particular en lo referente a la reducción de la MGA de la Comunidad y al mantenimiento del concepto de caja azul y verde.

Tras la ampliación, deberían llevarse a cabo negociaciones al amparo del artículo XXIV:6 del Acuerdo del GATT de 1994.

10. Evaluación presupuestaria

Partiendo de las soluciones expuestas en el presente documento para aplicar la PAC y sus instrumentos en los países candidatos tras la adhesión, la Comisión ha elaborado la siguiente estimación provisional del gasto agrario de la UE resultante de la ampliación.

Atendiendo al período de aplicación del acuerdo de Berlín del Consejo Europeo y del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, relativo a la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, esta estimación provisional abarca el período comprendido hasta 2006. A diferencia del acuerdo de Berlín, no obstante, se basa en la hipótesis de que un máximo de 10 países ingresen en la UE en 2004, incluida toda la isla de Chipre.

Tal como se muestra con mayor detalle en la nota informativa de la Comisión titulada *Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations* [marco financiero común 2004-2006 para las negociaciones de adhesión], el acuerdo de Berlín ofrece el margen necesario para dar cabida a los costes estimados que conlleva la ampliación, incluido el gasto agrario:

A: Compromisos millones € - precios de 1999

	2004	2005	2006
Total pagos directos	p.m.	1173	1418
Gasto vinculado al mercado	516	749	734
Desarrollo rural	1532	1674	1781
T O T A L	2048	3596	3933

B: Pagos millones € - precios de 1999

	2004	2005	2006
Total pagos directos	p.m.	1173	1418
Gasto vinculado al mercado	516	749	734
Desarrollo rural	748	1187	1730
T O T A L	1264	3109	3882

10.1. Pagos directos

El coste de los pagos directos incluye el gasto ocasionado por todas las medidas enumeradas en el anexo del Reglamento (CE) nº 1259/1999 del Consejo. Las estimaciones que aquí se presentan se basan en el planteamiento expuesto en el presente

documento y, en particular, en la progresión porcentual prevista para los años 2004 a 2006. Dado que, según las normas de la PAC, la mayor parte de las ayudas directas sólo podrán pagarse a los agricultores después del 15 de octubre, cabe suponer que el gasto correspondiente a los pagos directos que habrá de soportar el presupuesto de 2004 será prácticamente nulo.

Con arreglo a lo decidido en la Agenda 2000, la prima láctea se introducirá progresivamente en tres etapas a partir de la campaña de comercialización 2005, a razón de un tercio en la primera, dos tercios en la segunda y el 100% de la prima íntegra en la tercera etapa. Por consiguiente, la prima láctea aparecerá por primera vez en el presupuesto de 2006. En consonancia con el planteamiento uniforme definido para todos los sectores, los productores de los países candidatos recibirían un porcentaje dado de la ayuda concedida en la UE15. Este importe ha sido incluido en los anteriores cuadros.

Pagos directos por grandes sectores millones € - precios de 1999

	2004	2005	2006
Cultivos herbáceos		861	1014
Carne de vacuno		254	299
Productos lácteos			38
Tabaco		34	40
Otros		24	27
TOTAL	p.m.	1173	1418

El sector de los cultivos herbáceos es el más importante. En términos presupuestarios, este sector representa casi el 75% de todos los pagos directos en 2005 y apenas algo menos en 2006, año en que comenzará a sentirse la incidencia presupuestaria de los pagos al sector lácteo. El sector de la carne de vacuno es el segundo más importante, con más del 20% de todos los pagos directos.

10.2. Gastos de la PAC relacionados con el mercado

Los gastos de la PAC relacionados con el mercado que se presentan en este documento se basan en los balances de los distintos sectores y en las proyecciones realizadas por los servicios de la Comisión hasta 2006. Para elaborar las estimaciones presupuestarias ha sido necesario formular ciertas hipótesis acerca de los precios del mercado mundial, el tipo de cambio del dólar frente al euro y la evolución del mercado a nivel interno y externo. A partir de estas hipótesis, el coste total se estima en 843 millones de euros anuales (precios corrientes). Dado que el presupuesto de 2004 sólo deberá cubrir los gastos realizados entre el 1 de enero y el 15 de octubre de ese año, y no los de los doce meses, el coste presupuestario en el ejercicio 2004 se estima en un 65%, aproximadamente, del importe total correspondiente a un ejercicio presupuestario íntegro.

La Comisión permanecerá atenta a estas estimaciones.

10.3. Desarrollo rural

El gasto en materia de desarrollo rural se basa en la extrapolación de las estimaciones de Berlín relativas a los créditos de pago de 2002, 2003 y 2004 a los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente, con el oportuno reajuste por el aumento de 6 a 10 países candidatos. A fin de hacer posible la utilización íntegra de las asignaciones para el desarrollo rural durante el período 2004-2006, las medidas de este capítulo se llevarán a cabo a través de créditos disociados.

Partiendo de lo anterior, se han elaborado las correspondientes estimaciones de créditos de compromiso suponiendo que los pagos antes señalados serán el resultado de la ejecución de los compromisos en un intervalo de 3 años a un ritmo anual del 35%, 45% y 20%. En lo que respecta al año 2004 se ha tenido también en cuenta un anticipo del 12,5%.

	millones € - precios de 1999		
	2004	2005	2006
Compromisos	1532	1674	1781
Pagos	748	1187	1730

Para consultar los anexos de este documento de discusión, véase la versión inglesa.