



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.11.2007
SEC(2007) 1482

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, per quanto riguarda il regime di sostegno per il cotone

Sintesi della valutazione di impatto

{COM(2007) 701 definitivo}
{SEC(2007) 1481}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La valutazione di impatto risponde all'esigenza di trovare un equilibrio adeguato tra il rispetto dei protocolli ratificati al momento dell'adesione degli Stati membri produttori di cotone alla CE e il passaggio al sostegno disaccoppiato avviato con la riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003.

I protocolli stabiliscono che la Comunità assicura il sostegno alla produzione del cotone nelle regioni in cui essa è importante per l'economia agricola. Il regime di sostegno deve assicurare ai produttori interessati un reddito equo e prevedere la concessione di un aiuto alla produzione.

Il primo regime di sostegno per il cotone è stato istituito con l'adesione alla CE della Grecia nel 1980 e successivamente esteso alla Spagna e al Portogallo nel 1986. Esso era basato sul versamento di una "indennità compensativa" ai trasformatori, i quali pagavano un prezzo minimo agli agricoltori che li rifornivano di cotone non sgranato. L'aiuto e il prezzo minimo erano basati sulla differenza tra un prezzo indicativo interno e il prezzo di mercato mondiale.

Il regime ha favorito una grande espansione del settore europeo del cotone.

Il principio di base dell'attuale processo di riforma della PAC consiste nel passaggio da un sistema di sostegno dei prezzi e della produzione a misure di sostegno del reddito disaccoppiate dalla produzione.

Per armonizzare il cotone con la PAC riformata, nell'aprile 2004 il Consiglio ha adottato un nuovo regime, basato su un aiuto al reddito disaccoppiato dalla produzione e su un pagamento specifico per superficie, entrambi versati direttamente ai produttori di cotone. Tale regime è entrato in vigore nel gennaio 2006.

Il 7 settembre 2006, a seguito di un'azione legale intentata dalla Spagna, la Corte di giustizia europea ha annullato la riforma.

La sentenza della Corte era basata sulla violazione del principio di proporzionalità, dal momento che:

- la CE non aveva effettuato uno studio d'impatto;
- la CE non aveva tenuto conto dei costi della manodopera familiare nel processo di valutazione e di decisione;
- la CE non aveva preso in considerazione l'impatto del nuovo regime sull'industria della sgranatura che, sebbene non contemplata nel protocollo, è direttamente legata al settore della produzione del cotone.

Nell'ambito della valutazione di impatto una particolare attenzione è stata riservata agli ultimi due aspetti.

2. OBIETTIVI

Tenuto conto di questi diversi aspetti, il nuovo regime del cotone dovrebbe promuovere un'industria cotoniera competitiva, sostenibile e orientata al mercato, rispettando al tempo stesso gli impegni del protocollo. In particolare, esso dovrebbe garantire:

- il proseguimento dell'attività agricola in quanto componente dello sviluppo sostenibile delle regioni produttrici di cotone;
- la compatibilità del sostegno offerto ai produttori di cotone con i principi della PAC riformata;
- la compatibilità del sostegno offerto ai produttori di cotone con gli impegni assunti dall'UE nell'ambito dell'OMC e la limitazione degli eventuali impatti negativi sui paesi in via di sviluppo;
- la stabilità e il controllo del bilancio UE;
- la competitività e l'orientamento al mercato del settore del cotone;
- la riduzione dell'impatto ambientale della produzione di cotone;
- la semplificazione del regime di sostegno per i produttori di cotone.

3. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state esaminate tre opzioni, corrispondenti a tre diverse scelte strategiche. Ogni altra alternativa o variazione rientra comunque in una di queste tre "famiglie" di opzioni.

L'opzione dell'aiuto alla produzione (situazione esistente prima della riforma) costituisce un ritorno al regime in vigore prima della riforma del 2004. Essa prevede una "indennità compensativa" versata al trasformatore (impresa di sgranatura) a condizione che ai produttori di cotone venga pagato un prezzo minimo per il cotone non sgranato.

L'opzione del disaccoppiamento quasi totale (situazione della riforma 2004) è simile al regime in vigore a partire dal 1° gennaio 2006.

La precedente indennità compensativa è divisa, secondo una proporzione del 65%-35%, in un pagamento disaccoppiato e un pagamento specifico per superficie, entrambi versati direttamente al produttore di cotone. Il bilancio residuo è assegnato a misure di sviluppo rurale, quali la ristrutturazione del settore e la commercializzazione, destinate alle regioni su cui incide la riforma.

Nell'ambito di questa opzione viene preso in esame l'impatto di diversi livelli di pagamento accoppiato.

L'opzione include inoltre la possibilità di imporre un obbligo di raccolta, nonché norme minime in materia di qualità.

L'opzione del disaccoppiamento totale prevede la completa eliminazione di tutti i pagamenti accoppiati per il cotone, incluso l'attuale pagamento specifico per superficie.

Nell'ambito di questa opzione, una parte dell'aiuto precedentemente accoppiato viene destinata a misure di sviluppo rurale per le regioni interessate dalla riforma, volte a favorire la ristrutturazione del settore, la diversificazione e l'innovazione.

4. ANALISI DEGLI EFFETTI

4.1. Impatto economico

La decisione dell'agricoltore in merito alla scelta di continuare o meno a coltivare il cotone sarà basata principalmente sulla redditività di quest'ultimo rispetto alle colture alternative. Il principale indicatore di redditività utilizzato per la presente analisi è il margine lordo.

Si è proceduto ad un'analisi del margine lordo generato dai diversi metodi di produzione del cotone e dai diversi regimi di sostegno (ossia le tre opzioni), nonché quello generato dalle colture alternative che potrebbero essere coltivate nelle regioni interessate.

Poiché il margine lordo non tiene conto dei costi della manodopera familiare non retribuita, questa prima analisi è stata successivamente integrata da un'analisi dell'impatto delle tre opzioni sul reddito delle famiglie agricole, ossia sulla retribuzione della manodopera familiare.

La possibilità di ricevere indennità agroambientali può influire considerevolmente sulle scelte di coltivazione dell'agricoltore. Benché non rientrasse nel regime del cotone, la partecipazione o meno dell'agricoltore a programmi agroambientali è stata pertanto presa in considerazione nell'ambito dell'analisi.

Con riguardo all'opzione 2 è stata effettuata un'analisi di sensibilità relativa all'impatto sulla produzione di cotone di diversi livelli di accoppiamento degli aiuti, rispetto al livello del 35% deciso dal Consiglio nell'aprile 2004.

Opzione dell'aiuto alla produzione (opzione 1)

- Poiché il sostegno è associato alla produzione, la coltivazione del cotone risulta di gran lunga più redditizia rispetto a qualsiasi altra coltura alternativa.
- Il passaggio dalla coltivazione del cotone a quella di cereali provoca una perdita di guadagno di 1 500 €/ha in Spagna e 700-1 000 €/ha in Grecia.
- È probabile che la produzione superi i quantitativi nazionali garantiti e che l'aiuto per tonnellata venga ridotto, danneggiando gli agricoltori più vulnerabili e accelerando la concentrazione tra quelli più competitivi.
- L'elevato incentivo per la coltivazione del cotone garantisce il mantenimento di questa coltura nelle regioni interessate.
- Un regime di pagamento accoppiato per il cotone costituisce un'anomalia, poiché attualmente gli aiuti per le colture concorrenti sono in massima parte disaccoppiati.
- Questa opzione non prevede alcuna misura per risolvere il problema della capacità eccedentaria dell'industria della sgranatura e rallenta la ristrutturazione. Nel periodo 2003-2005, nell'ambito del precedente regime, con caratteristiche simili, il tasso di utilizzazione della capacità della Spagna era del 41%, quello della Grecia del 70%.

Opzione del disaccoppiamento quasi totale (opzione 2)

- Nel 2006, la superficie a cotone in Spagna è scesa ai livelli precedenti all'adesione e le rese si sono ridotte di circa un terzo. In Grecia, la superficie a cotone si è mantenuta stabile e le rese si sono ridotte solo di un quinto.

- Laddove esistano programmi agroambientali, il cotone resta la coltura più redditizia.
- In Spagna, anche nei casi in cui non vengono corrisposte indennità agroambientali, il cotone risulta più redditizio delle colture alternative. Questo effetto sarebbe rafforzato dall'eliminazione dei pagamenti accoppiati ancora esistenti per tali colture.
- In Grecia esiste un maggiore potenziale per la sostituzione del cotone con il granturco e, in una certa misura, con il frumento.
- In entrambi i paesi è poco probabile che le superfici a cotone scendano molto al di sotto dei livelli di adesione.
- I coltivatori di cotone possono scegliere le colture alternative senza perdere i propri diritti ai pagamenti dissociati.
- L'analisi di sensibilità indica che non è necessario portare al 40% il pagamento accoppiato per mantenere a un livello ragionevole la produzione di cotone. Una riduzione al 30% o al 25% provocherebbe una netta diminuzione.
- Una migliore qualità potrebbe essere ottenuta combinando un obbligo di raccolta - al posto dell'attuale condizione di apertura delle capsule - con una norma minima in materia di qualità.
- L'impatto sul settore della sgranatura in entrambi i paesi richiederà importanti misure di ristrutturazione e consolidamento. Nel 2006 l'uso della capacità di sgranatura è sceso al 17% in Spagna e al 56% in Grecia. Una parte del settore della sgranatura cesserà l'attività, mentre chi resta dovrà aumentare il proprio tasso di utilizzazione della capacità al fine di migliorare la redditività.
- L'adeguamento e la diversificazione delle regioni produttrici di cotone potrebbero essere finanziati grazie a un maggiore contributo dei fondi di sviluppo rurale.

Opzione del disaccoppiamento totale (opzione 3)

- In Grecia, la coltivazione del cotone verrebbe probabilmente limitata a una produzione estensiva nell'ambito di programmi agroambientali, con un impatto positivo sull'ambiente.
- In Spagna la produzione di cotone, non essendo più redditizia, cesserebbe probabilmente del tutto.
- La sostituzione con il frumento avrebbe effetti positivi sull'ambiente rispetto al cotone; il passaggio al granturco non comporterebbe particolari vantaggi e il fabbisogno idrico aumenterebbe.
- La maggior parte degli impianti di sgranatura sarebbero costretti a chiudere.
- Benché in linea con il processo di riforma della PAC, il completo disaccoppiamento dell'aiuto per il cotone non garantirebbe la continuazione della produzione di cotone nelle regioni interessate. In assenza di un aiuto specifico per il cotone, questa opzione non risulta conforme ai protocolli.

4.2. Impatto ambientale

La produzione di cotone è associata a una serie di impatti negativi sull'ambiente.

Quantità di acqua: quasi tutta la superficie a cotone dell'UE è irrigua. Il cotone viene coltivato in zone in cui l'acqua costituisce una risorsa limitata.

Qualità dell'acqua: la coltivazione del cotone comporta un tasso elevato di pesticidi, erbicidi, inibitori della crescita delle piante e defolianti, situazione che si aggrava se associata alla monocoltura.

Suolo: l'elevato utilizzo di fattori di produzione, l'irrigazione e la monocoltura provocano un deterioramento dei terreni.

Biodiversità e habitat: l'elevato utilizzo di fattori di produzione e la monocoltura hanno un impatto negativo sulla biodiversità, sulla disponibilità di habitat e sulla stabilità biologica.

La gravità di questi rischi varia in funzione delle pratiche agricole, del grado di intensività della coltivazione e della vulnerabilità specifica del sito.

Un raffronto con le colture alternative mostra che, laddove il passaggio ai cereali vernini, al girasole o alle piante foraggere irrigue potrebbe offrire benefici ambientali, la sostituzione del cotone con granturco o ortaggi non comporterebbe alcun miglioramento.

Opzione dell'aiuto alla produzione (opzione 1)

- Poiché il sostegno dei prezzi incoraggia la produzione intensiva, l'impatto ambientale di questa opzione risulta particolarmente significativo.
- L'inquinamento idrico è considerato il problema principale, dato che il cotone viene in prevalenza coltivato in zone classificate come vulnerabili dalla direttiva "Nitrati".
- L'ecocondizionalità non è applicabile alle aziende dedite esclusivamente alla coltivazione di cotone.
- Attualmente, i programmi agroambientali possono risultare più attraenti per i coltivatori di cotone di determinate regioni.

Opzione del disaccoppiamento quasi totale (opzione 2)

- In Grecia, una reazione lenta al cambiamento di regime si è tradotta in una limitata espansione della superficie a cotone.
- In Spagna, la superficie a cotone e le rese sono diminuite, con una riduzione dell'uso dei fattori di produzione. Si è registrata una maggiore partecipazione a regimi agroambientali.
- Sia i pagamenti accoppiati che quelli disaccoppiati sono soggetti all'ecocondizionalità.

Opzione del disaccoppiamento totale (opzione 3)

- In Grecia, il cotone verrebbe probabilmente limitato a una produzione estensiva nell'ambito di programmi agroambientali.
- In Spagna, la produzione di cotone cesserebbe probabilmente del tutto.
- La sostituzione con il frumento avrebbe effetti positivi sull'ambiente, mentre quella con il granturco non ne avrebbe.

L'industria della sgranatura

L'industria della sgranatura non è specificamente associata a problemi ambientali.

4.3. Impatto sociale

In Grecia esistono 79 700 coltivatori di cotone, in Spagna circa 9 500.

Poiché la coltivazione del cotone richiede un apporto relativamente ingente di manodopera, il passaggio ad altre colture comporterebbe una riduzione del numero di ore per ettaro. A questo proposito, le maggiori ripercussioni verrebbero dall'opzione 3.

Nel 2005/06, l'industria della sgranatura del cotone ha dato lavoro a circa 3 200 persone in Grecia e 1 350 in Spagna; una quota compresa tra un terzo e un quarto di questa occupazione è stagionale.

Dato l'eccesso di capacità che caratterizza il settore, la perdita di una parte dei posti di lavoro è inevitabile nell'ambito di tutte le opzioni. Essa risulta moderata nell'ambito dell'opzione 2; nell'ambito dell'opzione 3 sarebbe totale in Spagna, mentre in Grecia si perderebbero 2 600 unità di lavoro.

4.4. Impatto sulle relazioni internazionali

La produzione dell'UE rappresenta solo il 2% del consumo mondiale di cotone. Il commercio comunitario del cotone è completamente liberalizzato: non vengono applicati dazi all'importazione o restrizioni quantitative e non vengono versate restituzioni all'esportazione. L'UE è un importatore netto di cotone.

Opzione dell'aiuto alla produzione (opzione 1): un ritorno alle indennità compensative sarebbe contrario alla posizione assunta dall'UE nel quadro dei negoziati di Doha e sarebbe considerato negativo.

Opzione del disaccoppiamento quasi totale (opzione 2): la riforma del 2004 ha ridotto l'effetto di distorsione per gli scambi dei sussidi UE concessi al cotone ed è considerata relativamente positiva.

Opzione del disaccoppiamento totale (opzione 3): un regime di sostegno completamente disaccoppiato dalla produzione sarebbe coerente con la posizione assunta dall'UE nel quadro dei negoziati di Doha e sarebbe considerato molto positivo.

4.5. Impatto sul bilancio dell'UE

Tutte e tre le opzioni sono prive di ripercussioni sul bilancio rispetto alla spesa attuale, che è di circa 800 milioni di euro.

Opzione dell'aiuto alla produzione (opzione 1)

Poiché questa opzione è basata su un'indennità compensativa legata alle variazioni dei prezzi mondiali, occorre prevedere un'elevata variabilità delle spese comunitarie, nonché costi di controllo supplementari.

Opzione del disaccoppiamento quasi totale (opzione 2)

La spesa risulta più stabile, dato che la parte disaccoppiata dell'aiuto è fissa. Il pagamento accoppiato per superficie si limita a una superficie massima garantita e può dunque variare unicamente verso il basso.

Opzione del disaccoppiamento totale (opzione 3)

Poiché l'aiuto disaccoppiato è fisso, questa opzione risulta la più stabile e prevedibile dal punto di vista della spesa comunitaria.

4.6. Impatto sui costi amministrativi e sulla semplificazione

Opzione dell'aiuto alla produzione (opzione 1)

Dovendo coesistere con il regime della PAC riformata (pagamenti in gran parte disaccoppiati), questa opzione risulterebbe complessa e onerosa sia per i beneficiari che per le pubbliche amministrazioni. Essa richiede sistemi di informazione, controllo e sorveglianza separati. I costi di adeguamento sarebbero elevati per l'amministrazione della Commissione, per le autorità nazionali e regionali e per le imprese che devono adattarsi al nuovo sistema.

Opzione del disaccoppiamento quasi totale (opzione 2)

Questa opzione risulta più semplice dal punto di vista amministrativo. Poiché è simile al regime successivo alla riforma, i costi di adeguamento sarebbero inferiori. Tutti i pagamenti diretti sarebbero soggetti a norme comuni per il sostegno diretto, in particolare il pagamento unico per azienda.

Opzione del disaccoppiamento totale (opzione 3)

La gestione di questa opzione è più semplice. L'assenza di pagamenti specifici per le colture riduce sia i costi che i rischi legati ai controlli. La produzione di cotone sarebbe soggetta alle norme comuni per il pagamento unico per azienda.

4.7. Governance e partecipazione

Le tre opzioni non hanno implicazioni significativamente diverse sulla governance e sulla partecipazione, sebbene le opzioni 2 e 3 consentano entrambe una maggiore autonomia all'imprenditore agricolo.

5. CONCLUSIONE

Facendo un confronto fra i vari effetti delle tre opzioni, l'opzione 2 (disaccoppiamento quasi totale) è quella che sembra rispondere meglio ai diversi obiettivi della riforma. Essa soddisfa i requisiti dei protocolli ed è coerente con l'orientamento generale del processo di riforma della PAC. Sebbene un aumento del livello di pagamento accoppiato sia fattibile, l'onere amministrativo risulta superiore ai possibili vantaggi. Sarebbe opportuno introdurre nell'attuale regime alcune modifiche, in particolare al fine di garantire la qualità.