COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.11.2007
COM(2007) 722 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Preparándose par el «chequeo» de la reforma de la PAC

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Preparándose par el «chequeo» de la reforma de la PAC

1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN HOY

1.1. Una política radicalmente reformada y más eficaz

Durante los quince últimos años, la política agrícola común (PAC) ha experimentado cambios profundos, en respuesta a las presiones de la sociedad europea y a la evolución de su economía. Las reformas de 2003/2004 marcaron una nueva etapa de este proceso, al introducir los pagos directos disociados a través del régimen de pago único (RPU) en la mayor parte de los sectores del primer pilar de la PAC y al reforzar el desarrollo rural como segundo pilar de esta política. Este proceso continuó con las reformas de los sectores del azúcar (2006) y de las frutas y hortalizas (2007) y se plasma actualmente en las últimas propuestas legislativas para la reforma del sector vitivinícola.

En la actualidad, las ayudas a los productores están en gran medida disociadas de las decisiones en materia de producción, lo que permite a los agricultores de la UE adoptar sus decisiones en función de las señales emitidas por el mercado, adaptarse a los cambios de su entorno económico sobre la base del potencial de su explotación y de sus propias preferencias y contribuir a mejorar la competitividad del sector agrícola.

Por consiguiente, la reforma de la PAC ha dado los resultados esperados, poniendo fin a las ayudas a la producción, generalmente consideradas una causa de los problemas de excedentes del pasado. Los precios de apoyo de la UE, reducidos en todos los sectores, se aproximan a los practicados en los mercados mundiales. La competitividad de la agricultura de la UE está en aumento en los principales sectores, a pesar de la disminución de la parte de la UE en muchos mercados de productos básicos, y la UE continua siendo ya es el mayor exportador mundial de productos agrícolas, esencialmente de alto valor. Asimismo, es el mayor importador agrícola del mundo y sigue siendo el primer mercado de exportación de los países en desarrollo.

Por otra parte, la PAC contribuye cada vez más a prevenir los riesgos de degradación del medio ambiente y a facilitar los bienes públicos demandados por nuestras sociedades. El apoyo a los productores está ahora subordinado al cumplimiento de normas medioambientales, de seguridad y calidad de los alimentos y de bienestar de los animales.

Finalmente, la política de desarrollo rural reforzada favorece la protección del medio ambiente y del medio rural e impulsa el crecimiento, el empleo y la innovación en las zonas rurales. Si bien un número cada vez mayor de zonas rurales de la UE sufrirá la influencia de factores ajenos a la agricultura, las regiones alejadas, despobladas o muy dependientes de la agricultura deberán hacer frente a problemas específicos en lo que respecta a su viabilidad económica y social. Así pues, el sector agroalimentario, que representa aún más del 4% del PIB total y el 8% del empleo, sigue siendo fundamental en muchas zonas rurales.

1.2. Nuevas mejoras que se abordarán en el «chequeo»

Todos estos hechos muestran que la PAC actual es radicalmente diferente de la del pasado, a pesar de la separación con frecuencia paradójica entre los resultados de la reforma y algunas percepciones acerca de ella (en gran medida originadas en el período anterior a la reforma). No obstante, para que la PAC siga siendo una política del presente y del futuro, debe ser capaz de evaluar sus instrumentos, determinar su buen funcionamiento, definir las adaptaciones necesarias para cumplir sus objetivos y adaptarse a nuevos desafíos.

La necesidad de seguir avanzando es inevitable, ya que en un entorno rápidamente cambiante toda política inmutable está condenada a convertirse en obsoleta. La PAC ha demostrado que la agricultura de la UE puede avanzar en esta vía con éxito y evolucionar, pero debe ayudar a los agricultores a adaptarse en el marco de una política previsible.

La reforma de 2003 fue la primera etapa del proceso de adaptación de la PAC al siglo XXI. No fue posible alcanzar el consenso acerca de todos los elementos de dicha reforma. Por esa razón, en el acuerdo final se previeron un cierto número de cláusulas de revisión, así como, por otra parte, en las demás reformas que han intervenido desde 2003.

Dichas cláusulas de revisión, sin constituir una reforma drástica de las políticas existentes, abren el camino a adaptaciones posteriores en función de la evolución del mercado o de otros elementos. Las distintas cuestiones que abarcan se han agrupado en la presente Comunicación bajo el término «chequeo». El objetivo es responder a las tres grandes preguntas siguientes:

- ¿Cómo conseguir que el régimen de pago único sea más efectivo, eficaz y sencillo?

- ¿Cómo garantizar, en un mundo cada vez más globalizado y en una UE de 27 miembros, la pertinencia de instrumentos de apoyo al mercado concebidos en origen para una Comunidad de seis Estados miembros?

- ¿Cómo hacer frente a nuevos desafíos, tales como el cambio climático, el auge de los biocarburantes o la gestión del agua, o a otros ya presentes como la protección de la biodiversidad?

2. EVALUAR LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO Y SIMPLIFICARLO

2.1. Simplificación del régimen de pago único

Mientras que los nuevos Estados miembros pueden aplicar el régimen de pago único simplificado (RPUS) hasta finales de 2010 (finales de 2011 para Bulgaria y Rumanía), los quince antiguos Estados miembros debían aplicar el RPU hasta finales de 2007.

Para ello, podían utilizar un modelo de RPU histórico (derechos de pago calculados sobre la base de importes de referencia individuales), un modelo regional (derechos de pago basados en importes de referencia regionales), o incluso una combinación de ambos.

Los Estados miembros podían mantener algunas ayudas directas específicas vinculadas a la producción (apoyo parcialmente asociado), cuando se consideran necesarias para mantener un nivel mínimo de actividad productiva o que se generaran beneficios medioambientales. Asimismo, tenían la posibilidad de retener hasta el 10% de los límites nacionales para apoyar actividades agrícolas beneficiosas para el medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas (artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo).

Ambos planteamientos, el histórico y el regional, permiten a los agricultores decidir qué producir sin que su elección se vea influida por la existencia de ayudas vinculadas a la producción. No obstante, tanto en un planteamiento como en el otro, el nivel de la ayuda individual, aunque en distinta medida, se basa en los niveles de producción pasados y, a medida que transcurra el tiempo, será más difícil justificar las diferencias entre las ayudas, especialmente en el modelo histórico. Parece pues apropiado permitir a los Estados miembros adaptar el modelo elegido hacia un tipo más uniforme durante el período 2009-2013. En este contexto, también debería considerarse si los Estados miembros que en la actualidad solicitan el RPUS, podrán continuar así hasta 2013.

Por otra parte, dado el número cada vez mayor de sectores cubiertos por el RPU y a la luz de la experiencia obtenida en la aplicación del régimen, algunas decisiones y normas de aplicación parecen ser innecesariamente rígidas y complejas.

El «chequeo» es la ocasión ideal para proponer cambios que, sin alterar la estructura fundamental del sistema, mejoren y simplifiquen su aplicación.

2.2. Delimitar el ámbito de aplicación de la condicionalidad

Si bien el sistema de condicionalidad, en virtud del cual se reducen los pagos a los agricultores que no respeten las normas de la UE relativas a la actividad agrícola, es y seguirá siendo un elemento esencial de la PAC, la experiencia ha demostrado claramente la necesidad de simplificarlo.

Este proceso ya se inició a raíz de las conclusiones del Consejo que recientemente respaldaron el informe de la Comisión sobre la condicionalidad, publicado en marzo de 2007. Las propuestas destinadas a mejorar los controles y las sanciones previstos por el régimen ya son objeto del procedimiento legislativo apropiado y deberán entrar en vigor en 2008/2009. Además, se integrarán en el chequeo los trabajos actualmente en curso sobre otros elementos de simplificación de la condicionalidad.

El informe de la Comisión, sin embargo, no abordaba directamente el ámbito de aplicación de la condicionalidad. Para que siga siendo un instrumento apropiado, la condicionalidad debe reflejar las exigencias de la sociedad y buscar el equilibrio adecuado entre los costes y los beneficios de las exigencias previstas. Si se desea que la condicionalidad contribuya de manera efectiva a promover el desarrollo sostenible, es necesario que los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) estén bien orientados.

De conformidad con el mandato del Consejo y teniendo en cuenta la necesidad de simplificación, el «chequeo» abordará el ámbito de aplicación de la condicionalidad en relación con los siguientes aspectos:

- delimitar los RLG, excluyendo las disposiciones que no sean directamente relevantes para la consecución de los objetivos de la condicionalidad;
- examinar y, en su caso, modificar la lista actual de los RLG y de las BCAM a fin de mejorar la consecución de los objetivos de la condicionalidad.

2.3. Ayudas parcialmente acopladas a la producción

El alcance de las recientes reformas hace que las ayudas parcialmente acopladas a la producción sean cada vez menos pertinentes del punto de vista de los productores, según se van integrando en el RPU un número creciente de sectores. La disociación total permite a los productores mantener, e incluso mejorar, su situación gracias a la flexibilidad de la producción y, por otra parte, elimina la complejidad y los costes administrativos inherentes a la coexistencia de dos sistemas. Este hecho se observa claramente en el sector de los cultivos herbáceos.

No obstante, las ayudas parcialmente acopladas pueden conservar cierta utilidad, al menos por el momento, en determinadas regiones en las que el nivel de la producción es modesto, pero importante del punto de vista económico o medioambiental (como las vacas nodrizas en las regiones de cría extensiva de bovinos).

La cuestión del mantenimiento, la extensión y la duración de las ayudas parcialmente acopladas debe analizarse, pues, en un contexto específicamente regional. La Comisión propone un análisis caso por caso que permita determinar los riesgos potenciales del paso a una desacoplamiento total, así como las posibles alternativas.

2.4. Niveles de apoyo mínimo y máximo

La cuestión de la distribución de la ayuda no es nueva para la PAC, pero recientemente se ha situado en primer plano con ocasión de la iniciativa para la transparencia que prevé la publicación de los beneficiarios de los fondos europeos. La introducción del RPU ha mejorado la visibilidad de la distribución de los pagos, haciendo así que aumenten las voces que abogan por la limitación de las ayudas recibidas por un pequeño número de propietarios de grandes explotaciones. Además, la aplicación del RPU puso de manifiesto que, entre el amplio número de agricultores que reciben pequeños importes de ayuda, con frecuencia inferiores a los costes administrativos derivados de su gestión, se encuentran beneficiarios que no son auténticos agricultores.

En el contexto del «chequeo», convendría examinar la posibilidad de una cierta limitación de los pagos, estableciendo un límite superior y un límite inferior.

- En lo que respecta al límite superior, la Comisión considera que una solución pasaría por instaurar un sistema en el que el nivel de la ayuda se redujera a medida que aumentaran los pagos totales al agricultor individual, manteniendo una ayuda incluso aunque este importe global se sitúe en un nivel elevado[1]. Las limitaciones tendrán en cuenta la necesidad de garantizar la viabilidad económica de las grandes explotaciones e impedir que se sorteen dichas medidas dividiendo las explotaciones.
- En lo que respecta a los pequeños importes de pagos, es posible introducir un nivel mínimo anual y/o aumentar la superficie mínima exigida, de forma tal que no afecte a los agricultores reales.

Los importes así conseguidos permanecerían en el mismo Estado miembro y podrían utilizarse para responder a nuevos desafíos, en particular en el marco de un artículo 69 revisado del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

3. APROVECHAR NUEVAS OPORTUNIDADES Y MEJORAR LA ORIENTACIÓN AL MERCADO

3.1. El papel de la intervención de mercado y el control de la oferta

En el pasado, la necesidad de reformar los mecanismos comunitarios de intervención estaba vinculada a la evolución de los mercados mundiales, y todas las existencias debían encontrar una salida, al menos en parte, a través de las exportaciones. La realidad de la globalización y de una UE de 27 miembros impone una reflexión sobre el futuro de los instrumentos de la «vieja PAC» todavía en vigor (cuotas, intervención pública, apoyo a los precios y restituciones, por ejemplo), teniendo en cuenta, en particular, las actuales perspectivas a medio plazo en los mercados, especialmente favorables en el sector de los cereales y de los productos lácteos.

---

[1] Por ejemplo: reducción del 10% para los pagos superiores a 100 000 euros, del 25% para los que sean superiores a 200 000 euros y del 45% a partir de 300 000 euros.

Por consiguiente, se trata de encontrar el sistema de intervención apropiado, es decir, uno que funcione como red de seguridad y que pueda utilizarse sin recurrir a las ventas subvencionadas (tanto en el exterior como en el interior). Dado que la competencia efectiva de los mercados agrícolas sigue siendo uno de los objetivos de la PAC, la Comisión tiene previsto examinar si los actuales mecanismos de gestión de la oferta siguen respondiendo a un objetivo válido, o si simplemente constituyen un obstáculo a la capacidad de la agricultura europea para responder a las señales del mercado.

Por otra parte, la Comisión tiene la intención de seguir de cerca la situación actual del mercado y analizar si ésta es una consecuencia a corto plazo de las malas cosechas de 2006/07 o es indicativa de tendencias a más largo plazo susceptibles de crear una presión en los mercados agrícolas y en la situación de la oferta. Basándose en este análisis, la Comisión decidirá la conveniencia de proponer nuevas medidas.

3.2. Intervención en el sector de los cereales

De conformidad con el mandato definido en la reciente decisión del Consejo, se está llevando a cabo un examen en profundidad del mecanismo de intervención en el sector de los cereales, teniendo en cuenta los mercados en expansión de los biocarburantes y la incidencia potencial del aumento de la demanda de cereales.

La decisión adoptada en 2007 de reducir la intervención para el maíz era necesaria, dado que dicha intervención se utilizaba para fines contrarios a su objetivo principal de constituir una red de seguridad. Esta decisión podría implicar una pérdida relativa de competitividad en el caso de la cebada y posiblemente del trigo blando y desencadenar un aumento de las existencias públicas de estos cereales.

Por lo tanto, ampliar el modelo de reforma de intervención del maíz a otros cereales forrajeros parece ser la mejor solución en el contexto actual. De esta forma, la Comisión podría reaccionar en situaciones de crisis, al tiempo que los agricultores podrían orientar su producción en función de los precios de mercado. El mantenimiento de la intervención para un único cereal (trigo blando) podría constituir una red de seguridad, a la vez que contribuiría a que otros cereales encontraran su nivel de precios natural.

3.3. Retirada de tierras: suprimir la gestión de la oferta, reforzar los beneficios medioambientales

La retirada de tierras se estableció para reducir la producción de cereales de la UE en un momento en que las existencias eran elevadas y para permitir al sector de los cereales de la UE adaptarse a las condiciones del mercado mundial. Esta función ha perdido mucha de su importancia como resultado de la evolución de los mercados y de la introducción del RPU.

La situación previsible de la demanda y de la oferta de cereales, incluida la demanda vinculada al cumplimiento del objetivo establecido por la UE en materia de biocarburantes, es un argumento en favor de la movilización de tierras actualmente retiradas de la producción en virtud del régimen de retiradas de tierras obligatorio.

No obstante, la supresión definitiva de este mecanismo exigirá la adopción de medidas dirigidas a mantener los beneficios medioambientales de este régimen. Una posibilidad sería sustituirlo por medidas de desarrollo rural a nivel local, teniendo en cuenta que las condiciones agroambientales no son homogéneas en el espacio.

Para preservar y promover estos efectos positivos, debería reforzarse la ayuda al desarrollo rural en favor de formas de gestión de las explotaciones, del agua y de los ecosistemas respetuosas con el medio ambiente, tales como la gestión medioambiental de la retirada de tierras, la protección de las franjas ribereñas, la repoblación forestal y las medidas relativas a la adaptación al cambio climático y a la política de energías renovables, tales como los corredores de biodiversidad.

3.4. Preparar un «aterrizaje suave» tras la supresión de las cuotas de producción lechera

Antes de que finalice 2007, la Comisión presentará un informe que examinará en profundidad la evolución de los mercados de productos lácteos, si bien de la evolución observada a partir de 2003 ya se desprende una conclusión general: las razones que justificaban la existencia de cuotas de producción lechera han dejado de ser válidas.

Mientras que antes debíamos hacer frente a una oferta en aumento y a una demanda de productos básicos a granel estancada, en la actualidad se observa, tanto en el mercado interior como en el mercado exterior, un aumento de la producción de productos de alto valor (especialmente quesos y productos lácteos frescos), precios elevados y, por consiguiente, un menor recurso a la intervención como salida para la mantequilla y la leche desnatada en polvo.

En este contexto, conviene analizar la conveniencia, en su caso, de adoptar antes de la expiración del régimen de cuotas lácteas el 31 de marzo de 2015 las medidas necesarias para garantizar una transición suave hacia una política lechera más acorde con las necesidades del mercado.

Supresión gradual

En términos de mercado, la decisión de 2003 de no aumentar más las cuotas ha limitado la capacidad del sector para adaptarse mejor al mercado y aumentar su competitividad. En términos de política, el régimen de cuotas ha agudizado la diferencia entre el sector lechero y otros sectores agrícolas reformados.

Si no se actúa desde ahora hasta la expiración del régimen de cuotas lácteas en 2014/15, el elevado valor de las cuotas impedirá a los agricultores más rentables beneficiarse de las nuevas oportunidades, al tiempo que los menos rentables, situados en regiones desfavorecidas, especialmente montañosas, se enfrentarán a grandes dificultades debido a la caída significativa de los precios tras la expiración brusca de las cuotas.

De todo lo anterior se desprende que un aumento gradual de las cuotas es la mejor solución para preparar el terreno para un «aterrizaje suave» del sector de aquí a la expiración de las cuotas. El nivel de aumento de las cuotas se propondrá sobre la base del análisis actualmente en curso, que permitirá determinar los efectos de la expiración de las cuotas por Estado miembro y por región, así como las medidas necesarias de acompañamiento (como adaptaciones de las intervenciones o la tasa suplementaria) con el fin de facilitar el proceso tanto como sea posible.

Medidas en favor de las regiones montañosas

En términos generales, se espera que la eliminación gradual de las cuotas lácteas produzca un aumento de la producción, un descenso de los precios y un aumento de la competitividad del sector. Al mismo tiempo, algunas regiones, especialmente pero no exclusivamente las montañosas, tendrán dificultades para mantener un nivel mínimo de producción.

Algunos de estos problemas podrían resolverse mediante medidas de desarrollo rural dirigidas a aumentar el valor añadido de los productos lácteos. No obstante, teniendo en cuenta que las políticas de desarrollo rural no tienen por objeto el mantenimiento de la producción, es necesario encontrar otra solución para que las regiones montañosas puedan tener un «aterrizaje suave» tras la desaparición de las cuotas. Una posibilidad sería establecer medidas de ayuda específicas al amparo de un artículo 69 revisado del Reglamento (CE) nº 1782/2003. Para ello, convendría flexibilizar la norma actual que exige que tales medidas sólo se apliquen a nivel sectorial.

En resumen, en lo que respecta a la expiración de las cuotas lácteas, el «chequeo» contemplaría lo siguiente:

- proponer los aumentos de cuotas necesarios para preparar un «aterrizaje suave», tras el final de las cuotas, previsto en 2014/15;

- determinar las modificaciones necesarias de otros instrumentos de la política lechera, con objeto de facilitar esta transición;

- proponer medidas que atenúen los posibles efectos negativos en regiones específicas.

3.5. Otras medidas de control de la oferta

En otros sectores, generalmente de tamaño modesto (forrajes desecados, almidón, lino y cáñamo), también existen medidas de control de la oferta y pagos vinculados a la producción. Con ocasión del chequeo se realizará una evaluación en profundidad de la eficacia y la utilidad a largo plazo de estas medidas.

Además, se precisará la lista de medidas y el calendario apropiado para desplazar las ayudas vinculadas a la producción aún en vigor hacia el régimen de pago único. Asimismo, se examinará si, en algunos casos, es necesario mantener un cierto nivel de ayudas para no perder los beneficios que la producción aporta a la economía regional y que no podrían obtenerse de otra forma.

4. RESPONDER A NUEVOS DESAFÍOS

4.1. Gestión de riesgos

Las ayudas disociadas a los productores, al romper el vínculo entre el nivel de los pagos agrícolas y la cantidad producida, permiten a los agricultores adaptarse mejor a los riesgos *esperados*, por ejemplo, reorientando su producción hacia mercados más rentables al tiempo que abandonan otros menos rentables. La disociación también permite a los productores atenuar los riesgos *inesperados*.

No obstante, los cambios de los instrumentos tradicionales del mercado y la transición hacia las ayudas directas a los productores han originado un debate sobre las diferentes maneras de las diferentes maneras de gestionar los riesgos. Habiéndose identificado como principales fuentes de variación de la renta, los riesgos ligados a los precios y los ligados a la producción (por ejemplo, los climáticos o sanitarios).

Como continuación del debate que tuvo lugar en el Consejo en 2005, la Comisión ha continuado su reflexión sobre la gestión de riesgos basándose en análisis internos y externos. Entretanto, se estableció un apoyo comunitario para la gestión de riesgos en el marco de la reforma del sector de las frutas y hortalizas, por el que se autorizaba a las organizaciones de productores a incluir medidas de este tipo en sus programas. Por otra parte, la propuesta de la Comisión sobre la reforma del sector vitivinícola prevé medidas de gestión de riesgos a través de las dotaciones nacionales.

Sin embargo, del análisis de la Comisión y de la opinión de los expertos se deduce que la lista de riesgos y su alcance varían y que existen tantas incertidumbres que, en esta fase, y al menos mientras la intervención siga siendo una red de seguridad, una solución a escala de la UE (basada en un enfoque único) no sería apropiada.

Además, conviene incitar a los Estados miembros a utilizar los instrumentos de desarrollo rural, ya que es precisamente este segundo pilar el más adecuado para ofrecer soluciones adaptadas. No todos los Estados miembros, ni todos los sectores, y, lo que es más importante, no todos los sectores y regiones dentro de un mismo Estado miembro, se enfrentan a los mismos riesgos del mercado o climáticos. Es preferible que sean los propios Estados miembros, regiones o agrupaciones de productores quienes, a través de las medidas del segundo pilar, evalúen sus propios riesgos y las soluciones que consideran más apropiadas.

Por consiguiente, la Comisión considera que, con ocasión del «chequeo», sería conveniente:

- ampliar la utilización de una parte de los medios obtenidos gracias a la modulación en favor de medidas de gestión de riesgos, en el marco de la política de desarrollo rural y siempre que estas medidas cumplan los criterios de la «caja verde»;
- examinar, caso por caso, la necesidad de medidas adicionales en los futuros ajustes de los mecanismos de mercado y llevar a cabo, en una fase ulterior, un análisis más general de la gestión de riesgos para el período posterior a 2013.

4.2. Cambio climático, bioenergías, gestión del agua y biodiversidad

Los tres nuevos desafíos fundamentales a los que se enfrenta la agricultura de la UE son el cambio climático, las bioenergías y la gestión del agua. De los tres, el cambio climático reviste una importancia capital, ya que influye en la evolución de las otras dos áreas.

Al atenuar los efectos del **cambio climático,** la agricultura de la UE ha contribuido más que otros sectores a reducir los gases de efecto invernadero, esencialmente gracias a la mejora de los métodos de producción (utilización más eficaz de los abonos) y a la disminución del número de cabezas de ganado. No obstante, el sector agrícola está llamado a aumentar su contribución en el futuro como parte de la estrategia global de la UE para la reducción de las emisiones.

Sin embargo, la agricultura de la UE está muy expuesta al cambio climático. Las incertidumbres en relación con los regímenes de precipitaciones, los fenómenos meteorológicos extremos, el aumento de las temperaturas, los recursos hidrológicos y las condiciones edafológicas son fuente de numerosa preocupaciones. Por consiguiente, también es necesario mejorar las medidas de adaptación. El reciente Libro Verde sobre la adaptación al cambio climático invita al sector agrícola europeo a aumentar su contribución para mitigar sus efectos.

La hoja de ruta de la UE para las fuentes de energía renovables ha establecido objetivos vinculantes en lo que respecta a la parte de los **biocarburantes** (10%) y de las energías renovables (20%) en el consumo total de carburantes y de energía de aquí a 2020. Estos objetivos están estrechamente relacionados con los objetivos de lucha contra el cambio climático y, con toda probabilidad, tendrán una incidencia significativa en la agricultura de la UE. Al mismo tiempo, la vocación principal de la agricultura europea seguirá siendo la producción de alimentos destinados al consumo humano y animal.

Como ya se indicó en la Comunicación de la Comisión de junio de 2007 sobre la escasez de agua y las sequías, el «chequeo» ofrece la ocasión de examinar la forma de mejorar la integración de la gestión del agua en los instrumentos pertinentes de la PAC. Es esencial que la agricultura de la UE adopte una **gestión del agua** sostenible ya que, de no ser así, la presión sobre la cantidad y la calidad del agua disponible para la agricultura aumentará considerablemente.

Además, frenar el deterioro de la **biodiversidad** sigue siendo un desafío trascendental, que el cambio climático y la demanda de agua convierten en más importante aún. Los Estados miembros se han comprometido a poner fin a la pérdida de a biodiversidad de aquí a 2010, si bien es poco probable que se alcance este objetivo, y la agricultura tiene un papel esencial que desempeñar en la protección de la biodiversidad.

El «chequeo» ofrece numerosas posibilidades de abordar estos nuevos desafíos:

- el refuerzo de las medidas de desarrollo rural existentes puede contribuir a mitigar los efectos del cambio climático y a la adaptación a estos últimos, así como a la mejora de la gestión del agua, la oferta de servicios medioambientales en el ámbito de los biocarburantes y la protección de la biodiversidad;
- los objetivos en materia de cambio climático y de mejor gestión del agua también pueden alcanzarse a través de la condicionalidad, tanto a través de los RLG como de las BCAM;
- la investigación y la innovación son fundamentales para abordar los nuevos desafíos en el ámbito del medioambiente y de la productividad, en particular en lo que respecta a los biocarburantes de segunda generación; además, las medidas de desarrollo rural deberán incentivar el desarrollo de estos biocarburantes de segunda generación;
- conviene examinar si el actual régimen de apoyo a los cultivos energéticos sigue siendo rentable a la luz de los nuevos incentivos para la producción de biomasa (objetivos obligatorios en materia de energía y precios elevados).

4.3. Reforzar el segundo pilar

Los nuevos desafíos que se desprenden de las cuestiones presentadas en esta Comunicación hacen necesario que se refuerce el segundo pilar, en particular si se consideran las limitaciones a las que se enfrentan actualmente los Estados miembros a raíz del recorte de las ayudas al desarrollo rural como consecuencia de la Decisión de 2005 sobre las Perspectivas Financieras. Dicho refuerzo también es necesario para responder a la necesidad de aumentar los esfuerzos en el ámbito de la innovación y para hacer frente a los nuevos desafíos en materia de medio ambiente y de productividad, especialmente en lo que respecta a los biocarburantes de segunda generación.

Dado que el presupuesto de la PAC ya está fijado hasta 2013, el aumento de los fondos dedicados al desarrollo rural sólo puede efectuarse a través de la cofinanciación, aumentando la modulación obligatoria. Tal decisión, que en su momento afectará a todos los Estados miembros, incluidos los de la UE-10 cuando se beneficien del 100% del apoyo comunitario, debe respetar la distribución entre Estados miembros de los fondos procedentes de la modulación y tener en cuenta las normas existentes. A estos efectos, se podría considerar lo siguiente:

- aumentar en un 2% anual la modulación obligatoria existente, para los ejercicios 2010 a 2013;

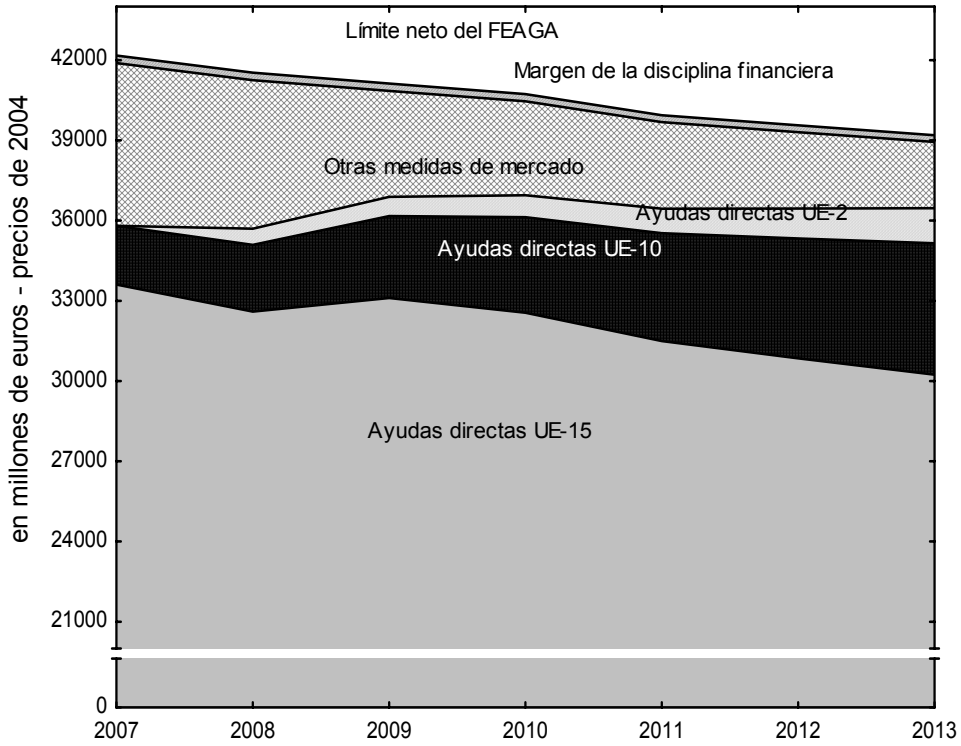
- analizar la manera de tener debidamente en cuenta lo que implicaría, en su caso, la modulación obligatoria en la UE-10, respetando al tiempo la distribución actual de la ayuda al desarrollo rural entre los Estados miembros.

5. MARCO FINANCIERO

La presente Comunicación se basa en el postulado financiero de que no habrá ninguna disponibilidad de financiación suplementaria por parte de la UE en favor del primer y segundo pilares de la PAC durante el período 2007–2013.

En este contexto, el límite máximo de los gastos disminuirá en precios constantes, lo que significa que la disciplina financiera podría aplicarse a los agricultores durante dicho período, aunque en menor medida de lo anteriormente previsto si los precios del mercado se mantienen en su nivel elevado actual.

Como ilustra el cuadro que figura a continuación, el límite máximo neto para los gastos del primer pilar está disminuyendo en precios constantes de 2004, mientras que la EU-12 necesitará un aumento constante de los importes dedicados a las ayudas directas, de conformidad con los Tratados de adhesión.



6. CONCLUSIONES

Durante 2007 y 2008, la Comisión definirá su enfoque de la revisión presupuestaria 2008/2009, tal como se establece en la Comunicación titulada «Reformar el presupuesto, cambiar Europa». El chequeo constituye una acción preparatoria de este ejercicio, sin prejuzgar el resultado final. Se trata de una adaptación de las reformas de 2003 y de una contribución al debate sobre las futuras prioridades en el ámbito de la agricultura.

En la presente Comunicación, la Comisión expone en grandes líneas la adaptación de diversos elementos de la PAC. Estas adaptaciones no representan una reforma drástica, pero preparan la agricultura de la UE para adaptare se mejor en constante evolución. A la luz de las conclusiones del diálogo público con las partes interesadas y del análisis de impacto actualmente en curso, la Comisión presentará las propuestas apropiadas en la primavera de 2008.

Para favorecer este dialogo, la Comisión tiene previsto organizar dos seminarios con las partes interesadas[2], que marcarán el inicio de la consulta pública sobre la Comunicación.

---

[2] Previstos el 6 de diciembre de 2007 y el 11 de enero de 2008.