COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.11.2010
COM(2010) 672 final

# COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

## PAC în perspectiva anului 2020:

## Cum răspundem provocărilor viitorului legate de alimentație, resurse naturale și teritorii

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

***PAC în perspectiva anului 2020:***

***Cum răspundem provocărilor viitorului legate de alimentație, resurse naturale și teritorii***

## 1. INTRODUCERE

Politica agricolă comună (PAC) se confruntă cu o serie de provocări, unele cu caracter unic, altele neprevăzute, care invită UE să ia o decizie strategică pentru viitorul **pe termen lung al agriculturii sale și al zonelor sale rurale**. Pentru a fi eficientă în abordarea acestor provocări, PAC trebuie să acționeze în contextul unor politici economice sănătoase și al unor finanțe publice sustenabile care contribuie la îndeplinirea obiectivelor Uniunii.

În pregătirea acestei Comunicări, Comisia a organizat, în prima parte a anului 2010, o amplă dezbatere publică, încheiată printr-o conferință care a avut loc în iulie 2010[1]. Consiliul a discutat reforma pe parcursul a patru președinții consecutive, Parlamentul European (PE) a adoptat un raport din proprie inițiativă privind PAC după 2013[2] și legătura acesteia cu strategia Europa 2020, iar Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor (CoR) au prezentat documente de poziție.

Pe parcursul acestor discuții, opiniile exprimate, în covârșitoarea lor majoritate, au concordat în privința faptului că viitoarea PAC ar trebui să rămână o **politică comună puternică** formată din cei **doi piloni**. În general, opiniile exprimate au recomandat următoarele obiective strategice:

- Menținerea potențialului de producție sustenabilă de alimente în întreaga UE, pentru a garanta **securitatea alimentară** pe termen lung a cetățenilor europeni și pentru a contribui la satisfacerea cererii tot mai mari de alimente la nivel mondial care, potrivit estimărilor FAO, va crește cu 70 % până în 2050. Cazurile recente de instabilitate sporită a pieței, exacerbată adesea de schimbările climatice, evidențiază și mai mult aceste tendințe și presiuni. Capacitatea Europei de a oferi securitate alimentară este, pentru Europa, o decizie importantă pe termen lung care nu poate fi subestimată.

- Sprijinirea comunităților agricole care oferă cetățenilor europeni **alimente de calitate, valoroase** și **diverse**, produse în mod sustenabil, cu respectarea cerințelor noastre referitoare la mediu, apă, sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și sănătatea publică. Gestionarea activă a resurselor naturale prin intermediul agriculturii este unul dintre instrumentele importante pentru întreținerea peisajului rural și pentru combaterea pierderii biodiversității și contribuie la atenuarea schimbărilor climatice și la

---

1 În cadrul dezbaterii publice au fost primite 5 600 de contribuții, iar conferința a reunit peste 600 de participanți.

2 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204

adaptarea la acestea, constituind o bază esențială pentru a putea avea teritorii dinamice și fezabilitate economică pe termen lung.

- Menținerea comunităților rurale viabile, pentru care agricultura este o activitate economică importantă, care creează **locuri de muncă** la nivel local; sunt generate astfel numeroase beneficii economice, sociale, de mediu și teritoriale. O reducere semnificativă a producției locale ar avea, de asemenea, consecințe în privința emisiilor de gaze cu efect de seră (GES), a peisajelor locale caracteristice, ducând totodată la opțiuni mai limitate pentru consumatori.

Agricultura este parte integrantă a economiei și societății europene. În privința efectelor indirecte, orice reducere semnificativă a activităților agricole din Europa ar duce la reducerea PIB-ului și la pierderi de locuri de muncă în sectoarele economice conexe, mai ales în cadrul lanțului de aprovizionare agroalimentar, care se bazează pe sectorul agricol primar pentru a obține materii prime de înaltă calitate, competitive și sigure, precum și în sectoarele nealimentare. Ar fi afectate, de asemenea, activitățile rurale, de la turism și transport la serviciile locale și publice. S-ar accelera, probabil, depopularea zonelor rurale, cu importante consecințe sociale și de mediu.

De asemenea, reforma PAC trebuie să continue pentru a promova sporirea competitivității, utilizarea eficientă a resurselor puse la dispoziție de contribuabili și rezultatele așteptate de cetățeni în urma unei politici publice eficace, în ceea ce privește securitatea alimentară, mediul, **schimbările climatice** și echilibrul social și **teritorial**. Obiectivul ar trebui să fie generarea unei creșteri mai durabile, mai inteligente și mai favorabile incluziunii pentru Europa rurală.

Pentru ca acest obiectiv să fie îndeplinit, în conformitate cu Comunicarea privind revizuirea bugetului[3] și cu orientarea ei spre piață, viitoarea PAC ar trebui să conțină un prim pilon mai **ecologic** și **cu o distribuție** mai **echitabilă** și un al doilea pilon concentrat mai mult asupra **competitivității** și **inovării**, asupra **schimbărilor climatice** și asupra **mediului**. Această organizare ar permite agriculturii UE să-și dezvolte potențialul de productivitate latent, mai ales în cazul noilor state membre, și să contribuie la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020. Orientarea sprijinului exclusiv spre **agricultorii activi și remunerarea serviciilor colective pe care aceștia le furnizează societății** ar spori eficacitatea și eficiența sprijinului și ar oferi PAC mai multă legitimitate. Asigurarea caracterului controlabil al măsurilor propuse și continuarea eforturilor de simplificare a politicii sunt alte elemente esențiale pentru îndeplinirea acestor obiective. Toate acestea trebuie să se realizeze în pofida constrângerilor impuse de resursele bugetare limitate și ținând cont de impactul puternic al crizei economice asupra agriculturii.

## 2. EVOLUȚIA REFORMEI PAC

Principalele obiective ale PAC stabilite în Tratatul de la Roma au rămas neschimbate de-a lungul anilor. Totuși, evoluția reformei PAC de la începutul anilor 1990 și până în prezent a dus la o structură a politicii complet nouă.

Provocările abordate sunt legate de capacitatea de producție a agriculturii, de diversitatea tot mai mare a zonelor agricole și rurale în urma extinderilor succesive, precum și de cerințele

[3] Revizuirea bugetului UE – COM(2010) 700.

cetățenilor UE referitoare la mediu, siguranța alimentară, calitatea alimentelor, alimentația sănătoasă, sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor, conservarea zonelor rurale, biodiversitate și schimbările climatice. Totodată, s-au schimbat considerabil și instrumentele utilizate în vederea îndeplinirii obiectivelor. În prezent, acestea sunt structurate pe **doi piloni complementari**, primul fiind format din plăți directe anuale și măsuri de piață, iar al doilea fiind alcătuit din măsuri multianuale de dezvoltare rurală.

Introducerea plăților directe a fost o pârghie pentru reformele consecvente orientate spre piață, sporind competitivitatea sectorului agricol prin încurajarea agricultorilor să se adapteze la condițiile pieței. În prezent, plățile directe decuplate oferă ajutor pentru venitul de bază și sprijin pentru bunurile publice de bază dorite de societatea europeană.

Datorită acestei orientări mai bune spre piață, măsurile de piață, care au fost, în trecut, principalele instrumente ale PAC, oferă în prezent, în mare parte, doar o plasă de siguranță folosită numai în cazurile de scădere semnificativă a prețurilor.

Dezvoltarea rurală vizează promovarea competitivității, gestionarea sustenabilă a resurselor naturale și dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale cu ajutorul unor măsuri mai specifice și mai bine orientate, oferindu-le statelor membre flexibilitate în abordarea, prin cofinanțare, a celor mai îngrijorătoare probleme de pe teritoriile lor. Și alte inițiative PAC, precum politica de calitate, promovarea și agricultura ecologică, influențează semnificativ situația agricultorilor.

În totalitatea sa, actualul set de măsuri de politică oferă **principala contribuție a PAC** – o **agricultură UE echilibrată din punct de vedere teritorial și din punctul de vedere al mediului** într-un mediu economic deschis. Pentru oferirea mai multor beneficii publice în viitor va fi necesară o politică publică puternică, deoarece bunurile furnizate de sectorul agricol nu pot fi remunerate și reglementate adecvat prin funcționarea normală a pieților.

Retragerea sprijinului public ar duce la o mai mare concentrare a producției agricole în unele zone cu condiții deosebit de favorabile, în care s-ar folosi practici agricole mai intensive, în vreme ce zonele mai puțin competitive ar fi marginalizate, iar terenurile din aceste zone ar fi abandonate[4]. Aceste evoluții ar duce la presiuni crescute asupra mediului și la deteriorarea unor habitate valoroase, cu consecințe economice și sociale grave, inclusiv deteriorarea ireversibilă a capacității de producție agricolă a Europei.

## 3. CARE SUNT PROVOCĂRILE?

### 3.1. Securitatea alimentară

Principalul rol al agriculturii este acela de a furniza **alimente**. **Având în vedere faptul că cererea de alimente la nivel mondial va continua să crească în viitor, UE ar trebui să poată contribui la satisfacerea cererii mondiale de alimente. Prin urmare**, este esențial ca agricultura UE să-și mențină capacitatea de producție și să și-o îmbunătățească, respectând totodată angajamentele asumate de UE în privința comerțului internațional și coerența politicilor în favoarea dezvoltării. Un sector agricol puternic este vital pentru ca industria

[4] A se vedea studiul „Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world”.

alimentară foarte competitivă[5] să rămână o parte importantă a economiei și comerțului UE (UE este principalul exportator mondial de produse agricole în cea mai mare parte prelucrate și cu mare valoare adăugată)[6]. Sectorul agricol ar trebui să încurajeze sinergiile dintre culturile agricole și creșterea animalelor, de exemplu în privința proteinelor. Mai mult, cetățenii UE cer o **gamă variată** de produse alimentare de **înaltă calitate**, care să reflecte standarde ridicate în privința siguranței, calității și bunăstării, inclusiv **produse locale**. În acest context, au devenit mai evidente și aspectele legate de disponibilitatea și acceptabilitatea alimentelor sănătoase și de accesul la acestea, precum și aspectele legate de eficiența nutrițională. Agricultura UE se găsește în prezent într-un **mediu** mult mai **competitiv**, pe măsură ce economia mondială devine tot mai integrată, iar sistemul de schimburi comerciale se liberalizează tot mai mult. Potrivit prognozelor, această tendință va continua și în anii următori, având în vedere posibila încheiere a negocierilor din cadrul Rundei de la Doha și a acordurilor bilaterale și regionale aflate acum în curs de negociere. Acest lucru reprezintă o provocare pentru agricultorii din UE, dar oferă totodată o oportunitate exportatorilor de alimente. Prin urmare, este importantă sporirea în continuare a competitivității și productivității sectorului agricol al UE. Deși sunt favorabile pe termen mediu, se preconizează totuși că viitorul piețelor agricole va fi caracterizat de o mai mare **nesiguranță** și o **volatilitate** sporită.

Mai mult decât atât, viitoarea PAC va funcționa în perioada de după o **criză economică** ce a afectat grav agricultura și zonele rurale, legându-le direct de evoluțiile macroeconomice mai ample care au afectat costul producției agricole. După un deceniu în care **veniturile** doar au stagnat, veniturile agricole au scăzut substanțial în 2009, agravând situația deja fragilă a unor venituri agricole semnificativ mai reduse (cu aproximativ 40 % per unitate de muncă) decât cele din restul economiei, venitul pe locuitor în zonele rurale fiind considerabil mai mic (cu aproximativ 50 %) decât în zonele urbane.

### 3.2. Mediul și schimbările climatice

Agricultura și silvicultura au un rol esențial în producerea de bunuri publice, mai ales a celor de mediu, precum peisajele, biodiversitatea terenurilor agricole, stabilitatea climatică și rezistența la dezastre naturale de genul inundațiilor, secetei și incendiilor. În același timp, numeroase practici agricole au potențialul de a exercita o presiune asupra mediului, ducând la epuizarea solului, lipsa și poluarea apei, precum și la pierderea habitatelor animalelor sălbatice și a biodiversității.

Deși emisiile de gaze cu efect de seră din agricultură în UE au scăzut cu 20 % după 1990, pot fi depuse eforturi suplimentare, acestea fiind necesare pentru a îndeplini obiectivele ambițioase ale agendei UE privind energia și clima. Este important să se deblocheze și mai mult potențialul sectorului agricol de atenuare, de adaptare și de furnizare a unei contribuții pozitive prin reducerea emisiilor de GES și prin măsuri legate de eficiența producției, inclusiv prin îmbunătățiri ale eficienței energetice, producția de biomasă și energie din surse regenerabile, sechestrarea carbonului și protejarea carbonului în soluri cu ajutorul inovării.

---

5 Industria alimentară reprezintă 13,5 % din totalul forței de muncă ocupate și 12,2 % din valoarea adăugată brută a industriei prelucrătoare europene.

6 Exporturile de produse agroalimentare reprezintă 6,8 % din totalul exporturilor UE.

### 3.3. Echilibru teritorial

Tot mai multe **zone rurale** au ajuns să fie susținute din ce în ce mai mult de factori din afara agriculturii, datorită diversificării structurii lor socio-economice. Totuși, agricultura rămâne un element propulsor esențial al economiei rurale, într-o mare parte a UE. Vitalitatea și potențialul multor zone rurale sunt, în continuare, strâns legate de prezența unui **sector agricol competitiv și dinamic**, atractiv pentru tinerii agricultori. Această situație caracterizează mai ales zonele predominant rurale în care sectorul primar reprezintă aproximativ 5 % din valoarea adăugată și 16 % din forța de muncă ocupată, precum și noile state membre, în care este important să se consolideze recentele creșteri de productivitate și să se dezvolte întregul potențial al agriculturii. În plus, agricultura joacă un rol important în zonele rurale prin generarea de activități economice suplimentare, deosebit de strâns legate de prelucrarea alimentelor, turism și comerț. În multe regiuni, agricultura constituie baza tradițiilor locale și a identității sociale.

## 4. DE CE AVEM NEVOIE DE O REFORMĂ?

PAC a evoluat, dar sunt necesare și alte schimbări pentru a putea face față noilor **provocări**, în special pentru:

- a răspunde îngrijorării tot mai accentuate legate de securitatea alimentară a UE și globală,
- a îmbunătăți gestionarea sustenabilă a unor resurse naturale precum apa, aerul, biodiversitatea și solurile,
- a face față atât presiunii tot mai mari asupra condițiilor producției agricole, generată de schimbările climatice în curs, cât și necesității ca agricultorii să-și reducă contribuția la emisiile de gaze cu efect de seră, să joace un rol activ în atenuarea acestor schimbări și să furnizeze energie din surse regenerabile,
- a păstra și a spori competitivitatea într-o lume caracterizată de **globalizarea tot mai accentuată și** de **volatilitatea tot mai mare a prețurilor, menținând totodată producția agricolă în întreaga Uniune Europeană**,
- a utiliza cât mai bine diversitatea structurilor agricole și a sistemelor de producție din UE, diversitate care a crescut în urma extinderii UE, păstrând în același timp rolul ei social, teritorial și structural.
- a consolida coeziunea teritorială și socială în zonele rurale ale Uniunii Europene, mai ales prin promovarea ocupării forței de muncă și a diversificării,
- a face ca sprijinul PAC să fie **echitabil și echilibrat** între statele membre și între agricultori, prin reducerea disparităților dintre statele membre, având în vedere faptul că o sumă forfetară nu este o soluție fezabilă, și orientat cu mai multă precizie spre agricultorii activi,
- a continua simplificarea procedurilor de punere în aplicare a PAC, a îmbunătăți cerințele privind controalele și a reduce povara administrativă pentru beneficiarii fondurilor.

Răspunzând acestor provocări, PAC va contribui totodată la *strategia UE 2020*, în ceea ce privește:

- *creșterea inteligentă* – prin creșterea eficienței resurselor și îmbunătățirea competitivității cu ajutorul cunoașterii tehnologice și al inovării, prin dezvoltarea unor produse de calitate și cu valoare adăugată ridicată; prin dezvoltarea de tehnologii ecologice și utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor, prin investițiile în formare, oferirea de stimulente pentru inovarea socială în zonele rurale și îmbunătățirea utilizării rezultatelor cercetării;

- *creșterea durabilă* – prin menținerea bazei de producție a alimentelor, hranei pentru animale și energiei din surse regenerabile, asigurarea gestionării sustenabile a terenurilor, furnizarea de bunuri publice de mediu, limitarea pierderii biodiversității, promovarea energiilor din surse regenerabile, promovarea sănătății animalelor și plantelor, sporirea eficienței resurselor cu ajutorul dezvoltării tehnologice, utilizarea rezultatelor cercetării, reducerea și mai mult a emisiilor, îmbunătățirea gradului de stocare a carbonului și dezvoltarea deplină a potențialului zonelor rurale; precum și

- *creșterea favorabilă incluziunii* – deblocând potențialul economic al zonelor rurale, dezvoltând piețele și locurile de muncă locale, furnizând asistență în vederea restructurării agriculturii și sprijinind veniturile agricultorilor pentru a menține o agricultură sustenabilă în întreaga Europă[7].

Toate acestea înseamnă **creștere ecologică** în sectorul agricol și în economia rurală, ca modalitate de sporire a bunăstării, prin realizarea creșterii economice și prevenirea degradării mediului în același timp.

## 5. OBIECTIVELE VIITOAREI PAC

Așadar, cele trei obiective principale ale viitoarei PAC ar fi:

*Obiectivul nr. 1: Producția alimentară fiabilă*

- pentru a contribui la **veniturile agricole** și a limita variabilitatea lor, ținând cont de faptul că volatilitatea prețurilor și a veniturilor și riscurile naturale sunt mai accentuate decât în majoritatea celorlalte sectoare, iar veniturile și nivelurile de profitabilitate ale agricultorilor sunt, în medie, mai reduse decât cele din restul economiei[8].

- pentru a îmbunătăți **competitivitatea** sectorului agricol și a spori ponderea valorii acestuia în cadrul **lanțului alimentar**, deoarece sectorul agricol este foarte fragmentat, în comparație cu alte sectoare ale lanțului alimentar care sunt mai bine organizate și au, prin urmare, o putere de negociere mai mare. În plus, agricultorii europeni se confruntă cu competiția de pe piața mondială, trebuind să respecte totodată standardele ridicate legate de obiective de mediu, siguranță alimentară, calitate alimentară și bunăstare a animalelor solicitate de cetățenii europeni.

- pentru a compensa dificultățile legate de producție în zone cu **constrângeri naturale** specifice, deoarece aceste regiuni se confruntă cu riscul abandonării terenurilor.

---

7 PAC va contribui în special la inițiativele emblematice ale UE privind „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”, „O Uniune a inovării” și „Platforma europeană de combatere a sărăciei”.

8 Sursă: Comisia Europeană – DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, pe baza datelor Eurostat privind conturile naționale și agricole.

*Obiectivul nr. 2: Gestionarea durabilă a resurselor naturale și politicile climatice*

- a garanta practicile de producție sustenabile și a asigura furnizarea îmbunătățită de **bunuri publice de mediu**, deoarece multe dintre beneficiile publice generate de agricultură nu sunt remunerate prin funcționarea normală a piețelor.

- a încuraja **creșterea ecologică** prin **inovare**, ceea ce necesită adoptarea de noi tehnologii, dezvoltarea de noi produse, schimbarea proceselor de producție și sprijinirea unor noi modele de cerere, mai ales în contextul bioeconomiei emergente.

- a trece la acțiuni de atenuare a **schimbărilor climatice** și de adaptare la acestea, permițând agriculturii să reacționeze la schimbările climatice. Deoarece agricultura este deosebit de vulnerabilă la impactul schimbărilor climatice, prin crearea condițiilor necesare unei mai bune adaptări a sectorului la efectele fluctuațiilor meteorologice extreme se pot reduce și efectele negative ale schimbărilor climatice.

*Obiectivul nr. 3: Dezvoltarea teritorială echilibrată*

- a sprijini ocuparea forței de muncă în mediul rural și păstrarea structurii sociale a zonelor rurale.

- a îmbunătăți economia rurală și a promova **diversificarea**, pentru a le permite celor de la nivel local să-și dezvolte potențialul și să optimizeze utilizarea resurselor locale suplimentare.

- a permite **diversitatea structurală** a sistemelor agricole, a îmbunătăți condițiile micilor exploatații și a dezvolta piețe locale, deoarece structurile agricole și sistemele de producție eterogene contribuie la atractivitatea și identitatea regiunilor rurale ale Europei.

Pentru îndeplinirea acestor obiective este necesară menținerea sprijinului public acordat sectorului agricol și zonelor rurale. Prin urmare, sunt necesare politici stabilite la nivel european pentru a asigura condiții egale, precum și un set comun de obiective, principii și norme. De asemenea, o politică agricolă concepută la nivelul UE permite utilizarea mai eficientă a resurselor bugetare, în comparație cu coexistența unor politici naționale. Pe lângă aspectele legate de piața unică, mai există și alte obiective care sunt abordate mai bine la nivel transnațional (de exemplu, coeziunea între statele membre și între regiuni, problemele de mediu transfrontaliere), precum și provocări globale ca schimbările climatice, gestionarea apei și biodiversitatea, sănătatea și bunăstarea animalelor, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea plantelor, sănătatea publică și interesele consumatorilor.

## 6. ORIENTAREA REFORMEI

### 6.1. Instrumente viitoare

Toate opțiunile posibile referitoare la viitorul PAC implică schimbarea instrumentelor sale actuale. Această secțiune analizează modul în care ar putea fi concepute instrumente care să ducă la realizarea mai eficientă a obiectivelor prezentate mai sus.

*Plățile directe*

Adaptările necesare ale sistemului de plăți directe se referă la **redistribuirea**, **reproiectarea** și mai buna **orientare** a sprijinului, pentru a da valoare adăugată cheltuielilor și a le eficientiza. Există un amplu acord asupra faptului că distribuirea plăților directe ar trebui revizuită și concepută în așa fel încât să fie mai ușor de înțeles de către contribuabili. Criteriile ar trebui să fie atât economice, pentru ca plățile directe să-și îndeplinească rolul de a oferi un venit de bază, cât și de mediu, astfel încât să fie sprijinită furnizarea de bunuri publice.

Una dintre propunerile vehiculate în cadrul dezbaterii publice a fost utilizarea unei plăți directe unice, forfetare. Totuși, producătorii agricoli din UE se confruntă cu condiții economice și naturale foarte diferite, fapt care evidențiază necesitatea distribuirii echitabile a ajutoarelor directe.

Așadar, se pune problema modalității prin care se poate ajunge la o distribuire echitabilă care să reflecte în mod pragmatic, fezabil din punct de vedere economic și politic, obiectivele declarate ale acestui sprijin, evitând totodată schimbări majore și perturbatoare care ar putea avea consecințe economice și sociale profunde în unele regiuni și/sau sisteme de producție. O astfel de modalitate posibilă ar fi un sistem care să limiteze câștigurile și pierderile statelor membre prin garantarea primirii de către agricultorii din toate statele membre a unei cote minime din nivelul mediu al plăților directe la nivelul UE.

Aplicând conceptul propus de Parlamentul European, plățile directe care ar urma să fie acordate în viitor agricultorilor activi s-ar putea baza pe următoarele principii:

– Ajutorul pentru **venitul de bază**, prin acordarea unei plăți de bază directe decuplate, care să ofere un nivel uniform de sprijin obligatoriu tuturor agricultorilor dintr-un stat membru (sau dintr-o regiune), pe baza unor drepturi transferabile care trebuie activate prin asocierea lor cu terenuri agricole eligibile, la care se adaugă îndeplinirea cerințelor referitoare la ecocondiționalitate. Ar trebui luată în considerare posibilitatea introducerii unei **limite superioare** pentru plățile directe primite de marile exploatații agricole („plafonare”), pentru a îmbunătăți distribuirea plăților între agricultori. Efectele disproporționate asupra unor exploatații mari, cu mulți angajați, ar putea fi atenuate prin luarea în calcul a intensității muncii remunerate.

– Sporirea performanțelor de mediu ale PAC cu ajutorul unui element „**ecologic**” obligatoriu al plăților directe, prin sprijinirea măsurilor de mediu aplicabile pe întregul teritoriu al UE. Ar trebui considerate prioritare acțiunile care vizează în același timp îndeplinirea obiectivelor climatice și cele ale politicii de mediu. Acestea pot lua forma unor acțiuni de mediu simple, generalizate, necontractuale și anuale care depășesc cerințele referitoare la ecocondiționalitate și care sunt legate de agricultură (de exemplu, pășuni permanente, înveliș vegetal, rotația culturilor și scoaterea terenurilor din circuitul agricol comercial în scop ecologic). În plus, ar trebui analizată posibilitatea includerii cerințelor referitoare la actualele zone NATURA 2000 și a îmbunătățirii anumitor elemente ale standardelor privind bunele condiții agricole și de mediu (GAEC).

– Promovarea dezvoltării durabile a agriculturii în zone cu **constrângeri naturale specifice**, prin oferirea unui ajutor suplimentar pentru venit agricultorilor din aceste zone, sub forma unei plăți pe suprafață, ca o completare a ajutorului acordat în cadrul celui de-al doilea pilon.

– Pentru a ține cont de problemele specifice ale anumitor regiuni, în care anumite tipuri de agricultură sunt considerate deosebit de importante din motive economice și/sau sociale, pot fi acordate in continuare ajutoare **cuplate** facultative, cu respectarea unor limite clar definite (sprijin bazat pe elemente stabilite: zone, productivități sau număr de animale).

– Pentru a spori competitivitatea și contribuția la vitalitatea zonelor rurale și pentru a reduce birocrația, sistemul actual ar putea fi înlocuit de o schemă de ajutoare simplă și specifică pentru **micii agricultori.**

– Simplificarea normelor privind **ecocondiționalitatea**, prin elaborarea, în folosul agricultorilor și al administrațiilor, a unui set mai simplu și mai cuprinzător de norme, fără a restrânge însăși sfera conceptului de ecocondiționalitate. Includerea Directivei-cadru privind apa în sfera de aplicare a ecocondiționalității va fi luată în calcul după implementarea directivei și după identificarea obligațiilor operaționale ale agricultorilor.

Aceste schimbări ale modului în care sunt concepute plățile directe trebuie completate printr-o mai bună definire și orientare a sprijinului, care să fie acordat exclusiv **agricultorilor activi**, ca reacție la criticile exprimate de Curtea de Conturi.

*Măsurile de piață*

Dezbaterea publică a arătat că există un amplu consens în privința menținerii nu doar a **orientării** generale **spre piață** a PAC, ci și a structurii generale a instrumentelor de gestionare a pieței. Criza din 2009 a pieței produselor lactate a evidențiat rolul important pe care îl joacă mecanismele existente în sprijinirea pieței în perioade de criză. Totuși, se constată că sunt necesare unele adaptări specifice, mai ales în ceea ce privește **raționalizarea** și **simplificarea** instrumentelor existente, precum și în ceea ce privește introducerea unor noi elemente de politică referitoare la funcționarea lanțului alimentar.

Eventualele adaptări ar putea include prelungirea perioadei de intervenție, extinderea spre alte produse a utilizării depozitării private și a clauzelor aplicabile în cazul perturbărilor pieței, precum și alte revizuiri în scopul sporirii eficienței și a îmbunătățirii controalelor. Aceste măsuri de piață, și în special instrumentul de intervenție, ar trebui utilizate doar ca plase de siguranță în cazul unei crize a prețurilor și în cazul unei eventuale perturbări a pieței. Până la sfârșitul anului 2010 va fi prezentată o propunere pentru o politică revizuită privind calitatea, care vizează îmbunătățirea posibilităților pe care le au agricultorii de a comunica consumatorilor calitățile specifice sau caracteristicile propriilor produse[9].

Cotele pentru produsele lactate vor fi eliminate în 2015. Pentru a permite planificarea pe termen lung în sectorul produselor lactate și pentru a se asigura, astfel, stabilitatea sectorului, vor fi prezentate în curând propuneri legislative bazate pe recomandările Grupului de experți la nivel înalt privind sectorul laptelui. Expirarea regimului actual din sectorul zahărului și al izoglucozei este prevăzută pentru 2014/2015. În vederea sporirii eficienței și a competitivității sectorului, trebuie analizate mai multe opțiuni pentru viitor, inclusiv renunțarea lină la cote într-o perioadă care urmează a fi definită.

---

[9] A se vedea COM(2009) 234 privind produsele de calitate și viitorul raport privind punerea în aplicare a noului Regulament (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică.

În sfârșit, este necesară îmbunătățirea funcționării **lanțului de aprovizionare cu alimente**. Perspectivele pe termen lung ale agriculturii nu se vor îmbunătăți dacă agricultorii nu pot inversa tendința constantă de scădere a ponderii pe care o dețin din valoarea adăugată generată de lanțul de aprovizionare cu alimente[10]. Ponderea agriculturii în lanțul de aprovizionare cu alimente a scăzut de la 29 % în 2000 la 24 % în 2005, în vreme ce, în aceeași perioadă, ponderea industriei alimentare, a vânzării angro și a sectorului distribuției au crescut.

Fără o bună transmitere a semnalelor de piață, sunt periclitate perspectivele pe termen lung ale sectorului agricol și ponderea acestuia în valoarea adăugată generată de întregul lanț alimentar. Cele mai importante aspecte care prezintă interes se referă la actualul dezechilibru al puterii de negociere de-a lungul lanțului, la nivelul concurenței din fiecare etapă a lanțului, la relațiile contractuale, la nevoia de restructurare și consolidare a sectorului agricol, la transparență și la funcționarea piețelor instrumentelor financiare derivate din sectorul produselor agricole de bază.

*Dezvoltarea rurală*

Ca parte integrantă a PAC, politica de dezvoltare rurală și-a dovedit valoarea prin consolidarea sustenabilității sectorului agricol și a zonelor rurale din UE, din punct de vedere economic, ecologic și social.

Au fost lansate apeluri insistente pentru ca politica să continue să integreze pe deplin constrângerile și oportunitățile legate de mediu și de schimbările climatice și să furnizeze o gamă amplă de beneficii pentru agricultură, mediul rural și societate în ansamblul ei, precum și să contribuie la:

- **competitivitatea agriculturii**: prin promovarea inovării și restructurării și permițând sectorului agricol să-și gestioneze mai eficient resursele;

- **gestionarea sustenabilă a resurselor naturale**, protejând mediul, rezistența agriculturii la schimbările climatice și mediul rural și menținând capacitatea de producție a terenurilor;

- **dezvoltarea teritorială echilibrată** a zonelor rurale în întreaga UE prin responsabilizarea localnicilor, consolidarea capacităților și îmbunătățirea condițiilor la nivel local și a legăturilor dintre zonele rurale și cele urbane.

În acest cadru, **mediul**, **schimbările climatice** și **inovarea** ar trebui să fie teme călăuzitoare și să orienteze politica mai mult ca niciodată. De exemplu, investițiile ar trebui să sporească performanțele economice și de mediu; măsurile de mediu ar trebui să fie proiectate în așa fel încât să răspundă mai bine nevoilor specifice ale regiunilor și chiar ale zonelor cu caracter local, precum zonele Natura 2000 și cele cu valoare naturală importantă (VNI); măsurile menite a contribui la deblocarea potențialului zonelor rurale ar trebui să fie deosebit de receptive față de ideile inovatoare adresate mediului de afaceri și guvernanței locale. Trebuie valorificate noile oportunități de dezvoltare locală, precum canalele de distribuție alternative care adaugă valoare resurselor locale. De asemenea, sprijinul pentru dezvoltarea vânzărilor directe și a piețelor locale ar trebui să se bucure de o importanță sporită. Abordarea nevoilor specifice ale tinerilor agricultori și ale nou-veniților în sectorul agricol va fi o prioritate.

---

[10] „Îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente în Europa” – COM(2009) 591, 28.10.2009.

Pentru ca obiectivele de politică să fie transpuse în rezultate concrete, **mecanismele eficace pentru îndeplinirea obiectivelor** sunt cruciale. Abordarea strategică actuală ar fi consolidată prin stabilirea unor ținte cuantificate la nivelul UE și apoi la nivel de program, îmbinate cu stimulente care urmează a fi stabilite (de exemplu, rezerva de performanță). O astfel de trecere la o abordare bazată în principal pe rezultate ar orienta cel mai bine politica spre prioritățile UE și ar arăta care sunt realizările concrete ale acesteia. Setul de indicatori din Cadrul comun de monitorizare și evaluare ar trebui să fie atât simplificat, cât și îmbunătățit în acest scop.

Pentru mai multă eficiență, va fi esențială consolidarea **coerenței** dintre politica de dezvoltare rurală și alte politici ale UE, simplificând și reducând totodată birocrația atunci când este posibil. În acest scop, ar putea fi prevăzut un **cadru strategic comun** pentru fondurile UE.

În ceea ce privește instrumentele, o mare parte dintre acestea ar rămâne utile: de la investiții și infrastructură la plățile pentru serviciile ecosistemice, sprijinul pentru zonele defavorizate, măsurile legate de mediu și de schimbările climatice, sprijinul pentru inovare, transferul de cunoștințe și consolidarea capacităților, înființarea de întreprinderi, dezvoltarea socială și instituțională, încurajarea metodelor de producție legate de specificitățile locale și luarea în calcul a nevoilor specifice ale statelor membre în vederea creșterii eficienței economice a acestora. Îmbunătățirile pot consta în mai buna îmbinare a măsurilor, mai ales cu acțiuni de formare profesională, creând pachete care să răspundă nevoilor unor anumite grupuri sau zone specifice (de exemplu, ale micilor fermieri sau ale zonelor montane), în facilitarea colaborării dintre agricultori în vederea realizării de conexiuni între elementele de peisaj în scopul adaptării la biodiversitate și la schimbările climatice („infrastructură verde”) sau în oferirea de stimulente precum rate preferențiale ale intensității ajutoarelor pentru o orientare îmbunătățită.

În plus, ar trebui inclus un **set de instrumente pentru gestionarea riscurilor**, pentru a face față mai eficient incertitudinilor legate de venituri și volatilității pieței care reduc posibilitățile sectorului agricol de a investi pentru a rămâne competitiv. Pentru a gestiona riscurile legate atât de producție, cât și de venituri, statele membre ar avea la dispoziție acest set de instrumente care variază de la un nou instrument de stabilizare a veniturilor compatibil cu cutia verde a OMC și până la sprijinul sporit pentru instrumentele de asigurare și fondurile mutuale. Se va asigura coerența noilor instrumente introduse cu celelalte instrumente ale PAC, mai ales cu instrumentele de piață.

În ceea ce privește distribuirea sprijinului pentru dezvoltare rurală între statele membre, ar trebui analizată posibilitatea utilizării unor criterii obiective, evitând renunțarea prea bruscă la sistemul actual.

De asemenea, este esențial să se consolideze și să se simplifice și mai mult politicile referitoare la **calitate** (inclusiv la agricultura ecologică) și la **promovare**, în vederea creșterii competitivității sectorului agricol. În sfârșit, inițiativa „O Uniune a inovării” ar trebui să permită, de asemenea, adoptarea unor noi abordări în vederea îndeplinirii obiectivelor strategiei Europa 2020 pentru o economie inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii[11].

*Arhitectura globală*

Instrumentele viitoarei PAC ar trebuie să fie structurate în continuare pe doi piloni: aceasta a fost și opinia exprimată de o majoritate covârșitoare în timpul dezbaterii publice, structurarea pe doi piloni fiind preferată în mod clar de Consiliu, PE și CoR. Primul pilon ar conține

[11] Inclusiv parteneriatul pentru inovare „Productivitatea și durabilitatea agriculturii”.

ajutoarele plătite anual tuturor agricultorilor, în vreme ce al doilea pilon ar rămâne instrumentul de sprijin dedicat obiectivelor comunitare și ar oferi statelor membre suficientă flexibilitate pentru a ține cont de specificitățile acestora, pe baza unor programe și contracte multianuale. În orice caz, separarea celor doi piloni ar trebui să ofere claritate, fiecare pilon completându-l pe celălalt fără suprapuneri și concentrându-se asupra eficienței.

### 6.2. Opțiuni de politică generale

Trei opțiuni de politică generale, care reflectă principalele orientări ale dezbaterii publice fără a se exclude reciproc, merită o analiză mai aprofundată. Aceste opțiuni sunt prezentate aici deoarece indică potențialele direcții ale căror impacturi vor fi analizate înaintea luării unor decizii definitive. Toate cele trei opțiuni sunt bazate pe o structură cu doi piloni (cu un echilibru diferit între aceștia).

*Opțiunea nr. 1*

Această opțiune ar introduce schimbări suplimentare treptate ale cadrului de politică actual. S-ar baza pe aspectele care funcționează bine ale politicii și s-ar concentra asupra **ajustărilor** și îmbunătățirilor aspectului cel mai aspru criticat al PAC, și anume problema echității distribuirii plăților directe între statele membre. Această opțiune ar asigura stabilitate și continuitatea cu actuala PAC, facilitând planificarea pe termen lung pentru operatorii aflați de-a lungul lanțului alimentar.

*Opțiunea nr. 2*

O alternativă ar fi să se profite de oportunitatea de a reforma și să se treacă la revizuiri majore ale politicii pentru a se asigura faptul că aceasta devine mai **sustenabilă** și că se obține un **echilibru** mai bun între diferitele obiective ale politicii, între agricultori și între statele membre. Acest lucru s-ar realiza prin măsuri mai bine **orientate** care ar fi, de asemenea, mai ușor de înțeles de către cetățenii UE. Opțiunea ar implica o eficiență sporită a cheltuielilor și o concentrare mai atentă asupra valorii adăugate a UE. O astfel de orientare ar permite abordarea provocărilor economice, de mediu și sociale ale UE și ar spori contribuția agriculturii și a zonelor rurale la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020 referitoare la o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

*Opțiunea nr. 3*

O altă opțiune ar fi o reformă mai amplă a PAC, cu o concentrare mai puternică asupra obiectivelor referitoare la mediu și la schimbările climatice și o renunțare treptată la ajutorul pentru venit și la majoritatea măsurilor de piață. Stabilirea unei orientări financiare clare asupra aspectelor legate de mediu și de schimbările climatice prin cadrul creat de politica de dezvoltare rurală ar încuraja elaborarea unor strategii regionale pentru a se garanta îndeplinirea obiectivelor UE.

Opțiunile de mai sus au avantaje și dezavantaje clare, dar diferite, din punctul de vedere al îndeplinirii obiectivelor noii PAC prezentate în prezenta comunicare și vor trebui evaluate în funcție de impacturile lor economice, sociale și asupra mediului.

## 7. CONCLUZII

Răspunsul Comisiei la dezbaterea privind viitorul PAC sosește sub forma prezentei comunicări, care schițează opțiunile și lansează dezbaterea cu celelalte instituții și cu părțile interesate. Propunerile legislative vor fi prezentate în 2011.

Opțiunile de reformă constau atât în schimbări majore care necesită un nou proiect, cât și în îmbunătățiri ale elementelor care și-au dovedit utilitatea în cadrul politicii actuale. Având în vedere toate acestea, viitoarea PAC ar trebui să devină o politică mai sustenabilă, mai echilibrată, mai bine orientată, mai simplă și mai eficace și să răspundă mai bine nevoilor și așteptărilor cetățenilor UE.

# ANEXĂ

## DESCRIEREA CELOR TREI OPȚIUNI DE POLITICĂ GENERALE

| | **Plăți directe** | **Măsuri de piață** | **Dezvoltare rurală** |
|---|---|---|---|
| **Opțiunea 1** | Distribuirea mai echitabilă a plăților directe între statele membre (lăsând neschimbat actualul sistem de plăți directe) | Consolidarea instrumentelor pentru gestionarea riscurilor<br><br>Raționalizarea și simplificarea instrumentelor de piață existente, atunci când este cazul | Menținerea orientării bilanțului de sănătate în sensul creșterii finanțării pentru a face față provocărilor legate de schimbările climatice, resursele de apă, biodiversitate și energia din surse regenerabile, precum și pentru inovare. |
| **Opțiunea 2** | Distribuirea mai echitabilă a plăților directe între statele membre și o schimbare semnificativă a modului în care sunt concepute.<br><br>Plățile directe ar fi formate din:<br><br>• o rată de bază care ar avea rolul de ajutor pentru venit,<br>• un ajutor suplimentar obligatoriu pentru bunuri publice specifice care devin „mai ecologice” cu ajutorul unor acțiuni de agromediu simple, generalizate, anuale și necontractuale, bazat pe costurile suplimentare impuse de desfășurarea acestor acțiuni,<br>• o plată suplimentară destinată compensării unor constrângeri naturale specifice,<br>• și o componentă de ajutor cuplat facultativă, pentru anumite sectoare și regiuni[12].<br><br>Introducerea unei noi scheme pentru exploatațiile mici.<br><br>Introducerea unui plafonări a ratei de bază, ținând cont și de contribuția marilor exploatații la ocuparea forței de muncă în zonele rurale. | Îmbunătățirea și simplificarea instrumentelor de piață existente, atunci când este cazul | Ajustarea și completarea instrumentelor existente pentru alinierea la prioritățile UE, sprijinul fiind concentrat asupra mediului, schimbărilor climatice și/sau restructurării și inovării, precum și pentru consolidarea inițiativelor regionale/locale.<br><br>Consolidarea actualelor instrumente pentru gestionarea riscurilor și introducerea unui instrument opțional de stabilizare a veniturilor compatibil cu cutia verde a OMC, pentru a compensa pierderile de venit semnificative.<br><br>Ar putea fi prevăzută o oarecare redistribuire a fondurilor între statele membre, pe baza unor criterii obiective. |
| **Opțiunea 3** | Renunțarea treptată la plățile directe în forma lor actuală | Eliminarea tuturor măsurilor de piață, | Măsurile s-ar concentra mai ales |

[12] Acest ajutor ar echivala cu actualul ajutor cuplat plătit în temeiul articolului 68 și al altor măsuri bazate pe ajutoare cuplate.

Prevederea, în schimb, a unor plăți limitate pentru bunurile publice de mediu și a unor plăți suplimentare pentru compensarea constrângerilor naturale specifice

eventual cu excepția clauzelor aplicabile în cazul perturbărilor pieței, care ar putea fi activate în cazul unor crize severe

asupra aspectelor legate de schimbările climatice și de mediu