



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 20.11.2007
COM(2007) 722 final

**COMUNICARE A COMISIEI
CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN**

Pregătire în vederea verificării eficienței reformei PAC

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Pregătire în vederea verificării eficienței reformei PAC

1. POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ ASTĂZI

1.1. O politică radical reformată și mai eficientă

Pe parcursul ultimilor 15 ani, politica agricolă comună (PAC) s-a schimbat radical în urma presiunilor exercitate de societatea europeană și de economia sa aflată în dezvoltare. Reformele din 2003-2004 au marcat o nouă etapă în cadrul acestui proces, introducând separarea plăților directe prin sistemul de plăți unice (SPU) în majoritatea sectoarelor din primul pilon al PAC și consolidând politica de dezvoltare rurală, cel de-al doilea pilon al acesteia. Procesul a continuat cu reforme în sectorul zahărului (2006) și în sectorul fructelor și legumelor (2007) și evoluează în continuare prin propunerile legislative recente care vizează o reformă în sectorul vitivinicol.

În prezent, sprijinul acordat producătorilor este în mare măsură separat de considerentele privind producția, ceea ce permite agricultorilor din UE să ia hotărâri în funcție de semnalele de pe piață, să se poată baza pe potențialul fermei și pe preferințele proprii în momentul în care se adaptează la schimbările survenite în mediul economic în care activează și să contribuie la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol.

Ca urmare, reforma PAC a dat rezultatele scontate, punând sfârșit sprijinului acordat produsului, în general considerat ca fiind unul dintre motivele care stăteau la baza problemelor din trecut privind excedentele de producție. Prețurile de sprijin ale UE, reduse în toate sectoarele, sunt în prezent apropiate de cele practicate pe piețele de la nivel mondial. Competitivitatea agriculturii UE se află în creștere în sectoarele importante, în ciuda scăderii cotei de piață a UE pe majoritatea piețelor produselor de bază, iar UE este deja cel mai mare exportator de produse agricole – în principal produse cu valoare ridicată. De asemenea, este și cel mai mare importator de produse agricole din lume, reprezentând în continuare, de departe, cea mai mare piață pentru țările în curs de dezvoltare.

Pe lângă acestea, PAC contribuie din ce în ce mai mult la prevenirea riscurilor de degradare a mediului înconjurător și la asigurarea multora dintre bunurile de interes public pe care le așteaptă societățile noastre. Sprijinul acordat producătorilor depinde acum de respectarea unor standarde privind mediul înconjurător, siguranța și calitatea alimentelor, precum și bunăstarea animalelor.

În fine, politica de dezvoltare rurală consolidată susține protejarea mediului înconjurător și a peisajelor rurale și creează oportunități de dezvoltare, inovație și locuri de muncă în zonele rurale. Cu toate că un număr din ce în ce mai mare de zone rurale din UE vor fi influențate de factori din afara sectorului agricol, zonele îndepărtate, depopulate sau care depind foarte mult de agricultură se vor confrunta cu provocări deosebite privind viabilitatea lor din punct de vedere economic și social. Astfel, rolul sectorului agroalimentar, care încă reprezintă peste 4% din totalul PIB și 8% din totalul locurilor de muncă, rămâne fundamental în multe zone rurale.

1.2. Alte măsuri de ameliorare care urmează să fie abordate în cadrul verificării eficienței reformei PAC

Evoluțiile prezentate mai sus indică faptul că politica agricolă comună de astăzi este fundamental diferită de cea din trecut, în ciuda discrepanțelor deseori paradoxale între rezultatele procesului său de reformă și unele percepții asupra sa (dintre care majoritatea prezintă relevanță pentru perioada dinaintea reformei PAC). Însă, pentru ca PAC să constituie în continuare o politică a prezentului și a viitorului, trebuie să își poată evalua instrumentele, să le poată testa pentru a vedea dacă funcționează în mod corespunzător, să poată identifica modificările necesare în vederea îndeplinirii obiectivelor sale declarate și să se poată adapta la noi provocări.

Apariția unor etape ulterioare este inevitabilă – într-un mediu aflat în rapidă schimbare, orice politică „bătută în cuie” va deveni cu siguranță perimată. PAC a dovedit că agricultura UE poate aborda cu succes asemenea schimbări și poate evolua, dar trebuie totuși să permită agricultorilor să se adapteze în contextul unei politici previzibile.

Reforma din 2003 a reprezentat primul pas către transformarea PAC într-o politică a secolului XXI. Nu s-a putut însă obține dintr-o dată un consens asupra tuturor elementelor reformei din 2003. Acesta este motivul pentru care se prevăzuseră deja o serie de clauze de revizuire în acordul final, după cum s-au prevăzut, de altfel, și în alte reforme ulterioare anului 2003.

Aceste clauze de revizuire permit, fără a presupune o reformă fundamentală a politicilor existente, posibilitatea adoptării unor modificări ulterioare în funcție de evoluția pieței și a altor factori. Temele la care se referă au fost grupate, în prezenta comunicare, în sintagma „verificarea eficienței PAC”. Scopul este să se răspundă la următoarele trei întrebări principale:

- cum să facem sistemul de plăți unice mai eficace, mai eficient și mai simplu?
- cum să facem astfel încât instrumentele de susținere a pieței, concepute inițial pentru o Comunitate formată din șase state membre, să rămână pertinente într-un context de globalizare crescândă și într-o Uniune Europeană cu 27 de state membre?
- cum să facem față noilor provocări, de la schimbările climatice la dezvoltarea sectorului biocarburanților și gestionarea resurselor de apă, precum și celor permanente, cum ar fi conservarea biodiversității prin adaptarea la noile riscuri și oportunități?

2. EVALUAREA PUNERII ÎN APLICARE A SISTEMULUI DE PLĂȚI UNICE ȘI SIMPLIFICAREA ACESTUIA

2.1. Simplificarea sistemului de plăți unice

În timp ce noile state membre pot aplica sistemul de plăți unice pe suprafață simplificat (SPUS) până la sfârșitul anului 2010 (în cazul Bulgariei și României, până la sfârșitul anului 2011), statele membre mai vechi (UE-15) au trebuit să pună în aplicare SPU până în 2007.

În acest scop, ele puteau utiliza un model SPU istoric (drepturi de plată fundamentate pe sume de referință individuale), un model regional (drepturi fundamentate pe sume de referință regionale) sau o combinație a celor două abordări.

Statele membre aveau posibilitatea de a menține anumite ajutoare directe legate de producție (ajutor parțial comun), în cazurile în care acest lucru era considerat necesar pentru a se asigura un nivel minim de activitate de producție și pentru a se obține beneficii legate de mediul înconjurător. De asemenea, puteau reține până la 10% din plafoanele naționale în scopul susținerii activităților agricole care prezentau importanță pentru mediul înconjurător sau pentru îmbunătățirea calității și a comercializării produselor agricole (articolul 69 din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului).

Atât abordarea istorică a separării, cât și cea regională îndeplinesc obiectivul de a permite agricultorilor să aleagă ce să producă, fără să fie influențați de un sprijin legat de producție. Cu toate acestea, în ambele abordări, nivelul individual de sprijin se bazează la ora actuală, chiar dacă nu în aceeași măsură, pe niveluri de producție din trecut și, în timp, va fi din ce în ce mai dificil să se justifice diferențele dintre ajutoarele acordate, în special în cazul modelului istoric. Prin urmare, pare oportun ca statelor membre să li se permită să își adapteze modelul ales în vederea obținerii unui sprijin mai uniform în perioada 2009–2013. În acest context, ar trebui de asemenea să se analizeze dacă statelor membre care aplică SPUS la ora actuală ar trebui să li se permită să continue în acest mod până în anul 2013.

În plus, dat fiind că în SPU au intrat între timp mai multe sectoare și că există deja experiență în ceea ce privește aplicarea sistemului, anumite decizii și norme de aplicare apar ca având o rigiditate și complexitate inutile.

Verificarea eficienței PAC reprezintă oportunitatea optimă de a propune schimbări care, fără a modifica structura fundamentală a sistemului, adaptează și simplifică punerea în aplicare a acestuia.

2.2. Delimitarea domeniului de aplicare a eco-condiționalității

Sistemul de eco-condiționalitate, care reduce plățile acordate agricultorilor care nu respectă standardele UE privind activitatea agricolă, este și va rămâne un element esențial al PAC. Însă experiența ne-a arătat că există o nevoie evidentă de simplificare.

Acest proces a început deja, pe baza concluziilor Consiliului care au susținut recent raportul Comisiei asupra eco-condiționalității, publicat în martie 2007. Propunerile care vizează îmbunătățirea aspectelor din sistem referitoare la control și la sancțiuni fac deja obiectul procedurii legislative corespunzătoare și se preconizează că vor intra în vigoare în 2008-2009. Pe lângă aceasta, lucrările care se află în curs la ora actuală privind alte elemente de simplificare a sistemului de eco-condiționalitate vor fi încorporate în procesul de verificare a eficienței PAC.

Raportul Comisiei nu a tratat însă direct domeniul de aplicare al eco-condiționalității. Pentru a putea constitui în continuare un instrument corespunzător, eco-condiționalitatea trebuie să reflecte nevoile societății și să realizeze un echilibru corect între costurile și beneficiile tuturor cerințelor. Pentru ca eco-condiționalitatea să poată reprezenta un mecanism eficace de promovare a unei agriculturi durabile, trebuie ca cerințele de reglementare în materie de gestionare (CRMG) și bunele condiții agricole și de mediu (BCAM) să fie bine orientate.

În urma mandatului acordat de Consiliu și având în vedere nevoia de simplificare, în cadrul verificării eficienței PAC se va aborda domeniul de aplicare al eco-condiționalității prin:

- delimitarea CRMG prin excluderea dispozițiilor care nu sunt direct relevante pentru îndeplinirea obiectivelor urmărite de sistemul de eco-condiționalitate;
- examinarea și, dacă este cazul, modificarea listei actuale de CRMG și BCAM, în scopul îmbunătățirii gradului de îndeplinire a obiectivelor urmărite de sistemul de eco-condiționalitate.

2.3. Ajutor parțial comun

Amploarea reformelor recente face ca ajutorul parțial comun să fie din ce în ce mai puțin relevant din perspectiva producătorilor, pe măsură ce în SPU sunt integrate mai multe sectoare. Separarea completă le permite producătorilor cel puțin să își mențină situația anterioară, însă cel mai probabil să și-o îmbunătățească, datorită flexibilității în ceea ce privește producția, și elimină complexitatea și costurile administrative pe care le presupune aplicarea a două sisteme în paralel. Acesta este, în mod evident, cazul sectorului culturilor arabile.

Cu toate acestea, ajutorul parțial comun poate rămâne pertinent într-o anumită măsură, cel puțin deocamdată, în anumite regiuni unde nivelul de producție global este scăzut, dar important din punct de vedere economic sau din considerente legate de mediul înconjurător (cum ar fi vacile care alăptează, în regiunile în care se practică creșterea intensivă a bovinelor pentru carne).

Dacă, în ce măsură și până când ar trebui să fie menținut ajutorul parțial comun depinde clar de contextul regional. Comisia propune realizarea unei analize de la caz la caz în vederea identificării potențialelor riscuri ale trecerii la separarea completă a ajutorului, precum și a posibilelor alternative.

2.4. Praguri inferioare și superioare ale nivelului de sprijin

Repartizarea ajutoarelor nu reprezintă o problemă nouă pentru PAC, însă a fost subliniată recent de inițiativa pentru transparență privind publicarea listei celor care beneficiază de fonduri europene. Introducerea SPU a făcut ca repartizarea sumelor să fie și mai transparentă decât înainte, ducând astfel la apariția unor noi cereri de limitare a nivelului de sprijin de care beneficiază cele câteva exploatații agricole de mari dimensiuni. Pe lângă aceasta, punerea în aplicare a SPU a scos în evidență faptul că, în rândul numărului mare de agricultori care primesc sume reduse, deseori mai mici decât costul administrativ pe care îl presupune gestionarea lor, se găsesc și beneficiari care nu sunt agricultori veritabili.

În contextul verificării eficienței PAC, ar fi oportun să se examineze posibilitatea de a introduce o formă de limitare a plăților, atât la nivelul superior, cât și la cel inferior:

- pentru sumele mai mari, Comisia consideră că soluția ar reprezenta-o un model conform căruia nivelul de sprijin este redus treptat, pe măsură ce crește volumul plăților globale către agricultorul respectiv, menținându-se totuși un nivel de sprijin chiar și în cazul unui volum global de plăți ridicat¹. Limitările vor ține seama de necesitatea de a asigura menținerea viabilității economice a exploatațiilor agricole mari și de a evita posibilitatea de eludare a acestor măsuri prin fragmentarea exploatațiilor.

¹ De exemplu: sumele care depășesc 100 000 de euro ar fi reduse cu 10%, cele de peste 200 000 de euro cu 25%, iar ce depășește 300 000 de euro ar fi redus cu 45%.

- pentru sumele mici, se poate introduce un nivel minim de plăți anuale și/sau criteriul minim de suprafață poate fi stabilit la un nivel superior, astfel încât să nu afecteze agricultorii veritabili.

Economiile realizate în acest mod ar trebui să rămână aceluiași stat membru și ar putea fi utilizate pentru rezolvarea unor noi provocări, în special în contextul articolului 69 revizuit din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003.

3. FOLOSIREA NOILOR OPORTUNITĂȚI ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA ORIENTĂRII CĂTRE PIAȚĂ

3.1. Rolul intervențiilor pe piață și al controlului ofertei

În trecut, nevoia de a reforma mecanismele comunitare de intervenție era legată de evoluțiile de pe piețele mondiale și pentru toate stocurile trebuia să se găsească o cale de ieșire, cel puțin parțial, prin exporturi. Realitățile globalizării și ale unei Uniuni Europene cu 27 de state membre necesită o reflectare asupra viitorului instrumentelor „vechiului PAC” care au mai rămas (de exemplu – cote, intervenții publice, măsuri de sprijinire a prețurilor și restituiri), mai ales în contextul actualelor perspective pe termen mediu privind piețele, care sunt în special favorabile în sectorul cerealelor și al produselor lactate.

Ca urmare, se pune problema modului în care se poate crea un sistem de intervenție adecvat, care să funcționeze ca o plasă de siguranță și care să poată fi folosit fără a se recurge la vânzări subvenționate (indiferent dacă este vorba de piața externă sau de cea internă). Dat fiind că unul dintre obiectivele PAC continuă să fie reprezentat de realizarea unei concurențe efective pe piețele din domeniul agricol, Comisia intenționează să analizeze dacă instrumentele existente de gestionare a ofertei mai servesc în prezent vreunui scop valabil sau pur și simplu doar stânjenesc capacitatea agriculturii comunitare de a reacționa la semnalele de pe piață.

Mai mult, Comisia intenționează să monitorizeze îndeaproape situația actuală a pieței și să analizeze dacă aceasta reprezintă o consecință pe termen scurt a recoltelor slabe înregistrate în 2006-2007 sau dacă indică o tendință pe termen lung care ar putea exercita presiuni asupra piețelor agricole și a situației ofertei. Pe baza acestei analize, Comisia va concluziona dacă este oportun sau nu să se propună noi măsuri.

3.2. Intervenții în sectorul cerealelor

În temeiul mandatului acordat prin recenta decizie a Consiliului, în prezent se află în curs de desfășurare o analiză completă a sistemului de intervenție în sectorul cerealelor, care ia în calcul piețele de biocarburanți aflate în plină dezvoltare și potențialul impact al creșterii cererii de cereale.

Decizia din 2007 vizând reducerea intervențiilor la porumb a fost necesară din cauză că această măsură de intervenție era utilizată în mod contrar obiectivului său primar, acela de a constitui o „plasă de siguranță”. Aceasta ar putea duce la o relativă pierdere a competitivității la orz și, posibil, la grâul de vară, și ar putea genera un risc de creștere a stocurilor publice la aceste cereale.

Ca urmare, în contextul actual cea mai bună soluție pare a fi extinderea și la alte cereale furajere a modelului de reformă privind intervențiile la porumb. Aceasta ar permite Comisiei să reacționeze în situații de criză, dar ar permite, de asemenea, și agriculturilor să își adapteze producția în funcție de prețurile de pe piață. Menținerea măsurilor de intervenție la un singur tip de cereale (grâul comun) ar putea constitui o

„plasă de siguranță”, permițând în același timp ca prețul altor cereale să se stabilească la un nivel normal.

3.3. Retragerea terenurilor din circuitul agricol: eliminarea gestionării ofertei și consolidarea beneficiilor pentru mediul înconjurător

Măsura retragerii terenurilor din circuitul agricol a fost introdusă în scopul reducerii producției de cereale la nivel comunitar într-un moment în care stocurile se aflau la un nivel ridicat și pentru a permite cerealelor produse în UE să se adapteze la condițiile de pe piața mondială. Acest rol și-a pierdut treptat din relevanță ca urmare a evoluțiilor pieței și a introducerii SPU.

Situația prognozabilă în ceea ce privește cererea și oferta la cereale, inclusiv cererea legată de atingerea obiectivului stabilit de UE pentru biocarburanți, pledează pentru mobilizarea terenurilor care sunt la ora actuală scoase din producție prin schema obligatorie de retragere a terenurilor din circuitul agricol.

Însă eliminarea permanentă a retragerii terenurilor din circuitul agricol va necesita măsuri prin care să se mențină beneficiile pentru mediul înconjurător obținute prin intermediul acestei scheme. O posibilitate ar fi să se înlocuiască retragerea terenurilor din circuitul agricol prin măsuri de dezvoltare rurală adaptate la nivel local, ținându-se seama de eterogenitatea în spațiu a condițiilor agro-ambientale.

Pentru a menține și a spori aceste beneficii, ar trebui ca sprijinul pentru dezvoltare rurală să pună accentul pe formele ecologice de gestionare a terenurilor, resurselor de apă și ecosistemelor, cum ar fi gestionarea ecologică a terenurilor retrase din circuitul agricol, protejarea fâșiilor riverane, împăduririle și măsurile vizând adaptarea la schimbările climatice și politica privind sursele regenerabile de energie, precum coridoarele de biodiversitate.

3.4. Expirarea cotei la produsele lactate: pregătirea unei tranziții fără probleme

Până la sfârșitul anului 2007, Comisia va prezenta un raport detaliat asupra evoluțiilor de pe piețele produselor lactate, însă una dintre concluziile de ordin general este deja evidentă în urma evoluțiilor pieței care au avut loc începând cu anul 2003. Motivele pentru care au fost introduse cotele comunitare la produse lactate nu mai sunt de actualitate.

În prezent nu ne mai confruntăm cu situația unei creșteri a ofertei în contextul stagnării cererii de produse de bază, ci cu o sporire a cererii de produse cu valoare ridicată (în special la brânzeturi și produse lactate proaspete) atât pe piața internă, cât și pe cea externă, cu prețuri mari și cu reducerea aferentă a rolului intervențiilor ca soluție artificială pentru unt și laptele praf degresat.

În această situație, trebuie să ne punem întrebarea dacă și, în cazul în care răspunsul este afirmativ, ce măsuri trebuie luate, înainte de expirarea sistemului de cote la lapte la data de 31 martie 2015, pentru a se asigura o tranziție fără probleme către o politică în domeniul produselor lactate care să țină în mai mare măsură seama de piață.

Eliminare treptată

Din punct de vedere economic, decizia din 2003 de a nu spori și mai mult cotele a limitat capacitatea sectorului de a reacționa mai bine la semnalele de pe piață și de a-și crește gradul de competitivitate. Din punct de vedere al politicii, sistemul de cote a mărit discrepanța între sectorul produselor lactate și alte sectoare agricole reformate.

Dacă nu se ia nici o măsură până în momentul în care expiră sistemul de cote, în 2014-2015, nivelurile ridicate ale cotelor vor împiedica agricultorii mai eficienți să profite de noi oportunități, în timp ce agricultorii cu eficiența cea mai scăzută, din zone defavorizate, în special de munte, se vor confrunta cu mari probleme datorate scăderii semnificative a prețurilor în urma renunțării bruște la sistemul de cote.

Aceasta duce la concluzia că o creștere treptată a cotelor ar putea pregăti cel mai bine terenul pentru o tranziție fără probleme a sectorului până la momentul expirării sistemului de cote. Nivelul adecvat de creștere a cotelor va fi propus pe baza unei analize în curs, care este concepută pentru a identifica atât impactul expirării sistemului de cote în fiecare stat membru și regiune, cât și măsurile aferente necesare (cum ar fi adaptări ale măsurilor de intervenție sau a prelevării suplimentare) care ar face tranziția cât mai ușoară posibil.

Măsuri pentru regiunile muntoase

În general, se așteaptă ca eliminarea treptată a sistemului cotelor de lapte să ducă la extinderea producției, scăderea prețurilor și sporirea competitivității acestui sector. În același timp, se anticipează că anumite regiuni, în special cele muntoase, dar nu numai, se vor confrunta cu dificultăți în ceea ce privește menținerea unui nivel minim de producție.

Unele dintre aceste probleme ar putea fi rezolvate prin măsuri de dezvoltare rurală care vizează sporirea valorii adăugate a produselor lactate. Însă, deoarece politicile de dezvoltare rurală nu sunt concepute pentru a asigura menținerea producției, este necesară o altă soluție pentru ca zonele de munte să se poată acomoda ușor la expirarea sistemului de cote. O posibilitate ar fi să se stabilească măsuri specifice de ajutor în temeiul articolului 69 revizuit din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003. Aceasta ar necesita o relaxare a normei actuale care prevede că asemenea măsuri se pot aplica numai la nivel de sector.

Pe scurt, în cadrul verificării eficienței PAC ar trebui să se adopte următoarele direcții privind expirarea sistemului de cote la lapte:

- să se propună nivelurile necesare de creștere a cotelor în scopul pregătirii unei tranziții fără probleme către momentul expirării sistemului de cote în 2014-2015;
- să se identifice toate schimbările necesare privind alte instrumente aferente politicii în domeniul produselor lactate care ar facilita această tranziție;
- să se propună măsuri care ar diminua impactul negativ preconizat în anumite regiuni.

3.5. Alte măsuri privind controlul ofertei

Măsuri de control al ofertei și plăți legate de producție sunt de asemenea prezente și într-o serie de alte sectoare, în general mici (furaje uscate, amidon, in și cânepă). Verificarea eficienței PAC va cuprinde și o evaluare amănunțită a eficacității și utilității pe termen lung a acestor măsuri.

Aceasta va duce la identificarea unei liste de măsuri și a calendarului aferent pentru transferarea către SPU a plăților legate de producție care sunt încă în vigoare. De asemenea, va analiza dacă există cazuri în care ar fi necesar să se acorde în continuare un anumit nivel de ajutor pentru a asigura menținerea beneficiilor aduse de producție economiei regionale și care nu pot fi obținute altfel.

4. RĂSPUNSURI LA NOILE PROVOCĂRI

4.1. Gestionarea riscurilor

Separarea ajutoarelor pentru producători, prin ruperea legăturii între nivelul plăților pentru exploatarea agricolă și volumul producției, permite agricultorilor să se adapteze mai bine la riscurile *preconizate*, de exemplu prin redirecționarea producției de la piețele cu prețuri scăzute către cele care oferă un nivel mai bun de profitabilitate. De asemenea, separarea permite producătorilor să reducă impactul riscurilor *neașteptate*.

Cu toate acestea, modificarea instrumentelor tradiționale privind piața și trecerea la sprijinul direct acordat producătorilor au dat naștere la discuții privind diverse moduri de gestionare a riscurilor, cele legate de prețuri sau de producție (cum ar fi cele legate de condițiile meteorologice sau sanitare) fiind identificate ca principalele surse de variații care afectează veniturile.

În urma dezbaterii care a avut loc în 2005 în cadrul Consiliului, Comisia a continuat să examineze gestionarea riscurilor pe baza unor analize interne și externe, în timp ce se introducea în cadrul reformei privind sectorul fructelor și legumelor o măsură de sprijin comunitar pentru gestionarea riscurilor, organizațiile producătorilor fiind autorizate să hotărască asupra includerii acestui tip de măsură în programele lor. Mai mult, propunerea Comisiei de reformă în sectorul vitivinicol prevede măsuri de gestionare a riscurilor prin intermediul pachetelor financiare naționale.

Însă analiza Comisiei și opiniile experților indică faptul că lista de riscuri și amploarea acestora variază și cuprind atâtea incertitudini încât, în acest moment, cel puțin atâta timp cât va continua utilizarea intervențiilor ca „plasă de siguranță”, nu ar fi adecvată adoptarea unei soluții la nivel comunitar (de genul „măsură universală”).

Pe lângă acestea, statele membre trebuie să fie încurajate să folosească instrumentele de dezvoltare rurală, deoarece exact cel de-al doilea pilon este cel mai în măsură să ofere soluții adaptate fiecărei situații în parte. Nu toate statele membre, nu toate sectoarele și, mai important, nu toate regiunile și sectoarele din același stat membru se confruntă cu aceleași riscuri legate de piață sau de condițiile meteorologice. Este de preferat să se permită statelor membre, regiunilor sau diverselor forme de asociere a producătorilor să își evalueze mai bine propriile riscuri și soluțiile preferate, prin intermediul măsurilor din cel de-al doilea pilon.

Drept urmare, Comisia consideră că în cadrul verificării eficienței PAC ar fi oportun:

- să se extindă utilizarea unei părți a economiilor realizate în temeiul modulării pentru aplicarea unor măsuri de gestionare a riscurilor în cadrul politicii de dezvoltare rurală, cu condiția ca acestea să îndeplinească criteriile „cutiei verzi”;
- să se examineze, în fiecare caz în parte, nevoia de măsuri suplimentare în contextul modificării în viitor a mecanismelor de piață și să se realizeze, la o dată ulterioară, un studiu mai general privind gestionarea riscurilor în perioada de după 2013.

4.2. Schimbări climatice, bioenergie, gestionarea resurselor de apă și biodiversitate

Printre noile provocări cu care se confruntă agricultura UE, schimbările climatice, bioenergia și gestionarea resurselor de apă prezintă o importanță deosebită. Iar dintre acestea trei, schimbările climatice sunt cele care au un rol decisiv, deoarece influențează evoluțiile din celelalte două domenii.

În ceea ce privește atenuarea efectelor **schimbărilor climatice**, agricultura UE a contribuit mai mult decât alte sectoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Aceasta se datorează în principal ameliorării metodelor de producție (adică o utilizare mai eficientă a îngrășămintelor) și reducerii numărului de bovine. Cu toate acestea, în viitor sectorul agricol va trebui să facă eforturi și mai mari în cadrul strategiei globale a UE de reducere a emisiilor de gaze.

Însă agricultura UE este de asemenea foarte expusă schimbărilor climatice. O gamă largă de probleme sunt legate de incertitudinile privind regimurile de precipitații, fenomenele meteorologice extreme, nivelurile de temperatură, disponibilitatea apei și condițiile pedologice. În consecință, este nevoie să se facă și modificări în vederea îmbunătățirii măsurilor de adaptare. Cartea verde privind adaptarea la schimbările climatice publicată recent solicită ca agricultura UE să contribuie și mai mult la atenuarea efectelor schimbărilor climatice.

Foaia de parcurs a UE pentru sursele de energie regenerabile a stabilit obiective obligatorii în ceea ce privește ponderea biocarburanților (10%) și a surselor de energie regenerabile (20%) în totalul consumului de combustibili și energie până în anul 2020. Aceste obiective sunt strâns legate de obiectivele vizând atenuarea efectelor schimbărilor climatice și probabil că vor avea un impact semnificativ asupra agriculturii UE. În același timp, vocația primară a agriculturii europene va continua să fie producerea de alimente pentru oameni și de hrană pentru animale.

După cum s-a afirmat deja în Comunicarea Comisiei din iunie 2007 privind problema deficitului de apă și secetei, verificarea eficienței PAC reprezintă o oportunitate de a analiza cum se pot integra în instrumentele relevante ale PAC și alte aspecte privind gestionarea resurselor de apă. Este esențial ca agricultura UE să beneficieze de o **gestionare durabilă a resurselor de apă**; în caz contrar, presiunea asupra cantității și calității apei pentru agricultură va crește în mod considerabil.

Mai mult, stoparea declinului biodiversității rămâne o mare provocare, pe care schimbările climatice și necesarul de apă o fac și mai dificilă. Statele membre s-au angajat să stopeze declinul biodiversității până în anul 2010, însă este puțin probabil că acest obiectiv va fi realizat, iar agricultura are un rol esențial în protejarea biodiversității.

În cadrul verificării eficienței PAC există o serie de posibilități pentru a face față acestor provocări:

- Prin consolidarea măsurilor de dezvoltare rurală existente s-ar putea oferi stimulente pentru atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea, pentru o mai bună gestionare a resurselor de apă și pentru prestarea de servicii de mediu în domeniul biocarburanților, precum și pentru protejarea biodiversității;
- obiectivele privind schimbările climatice și o mai bună gestionare a resurselor de apă se pot realiza și prin intermediul eco-condiționalității, în temeiul CRMG sau al BCAM;
- cercetarea și inovația sunt indispensabile pentru a putea face față unor noi provocări legate de mediul înconjurător și de productivitate, inclusiv biocarburanții din a doua generație. În plus, în cadrul măsurilor de dezvoltare rurală ar trebui să se stimuleze și mai mult producerea acestor biocarburanți din a doua generație;

- trebuie să se studieze dacă sistemul actual de ajutor pentru culturi energetice mai este eficient din punct de vedere al costurilor, date fiind noile stimulente pentru producția de biomasă (obiective obligatorii în domeniul energiei și prețuri ridicate).

4.3. Consolidarea celui de-al doilea pilon

Noile provocări care rezultă din aspectele identificate în prezenta comunicare fac necesară consolidarea suplimentară a celui de-al doilea pilon, în special în lumina constrângerilor cu care se confruntă la ora actuală statele membre din cauza reducerii sprijinului pentru dezvoltare rurală pe care îl preconizau, în urma deciziei din 2005 privind perspectivele financiare. Această consolidare este de asemenea necesară ca reacție la nevoia de a face eforturi mai mari în ceea ce privește inovația, pentru a se putea face față noilor provocări legate de productivitate și de mediul înconjurător, inclusiv referitor la biocarburanții din a doua generație.

Dat fiind că bugetul PAC este fixat până în 2013, consolidarea fondurilor de dezvoltare rurală se poate face numai prin cofinanțare, prin creșterea modulării obligatorii. Această decizie, care va afecta în timp toate statele membre, pe măsură ce acestea ating nivelul de sprijin comunitar de 100%, trebuie să respecte repartizarea actuală a fondurilor de modulare între statele membre și să țină seama de normele existente. În acest scop, s-ar putea viza:

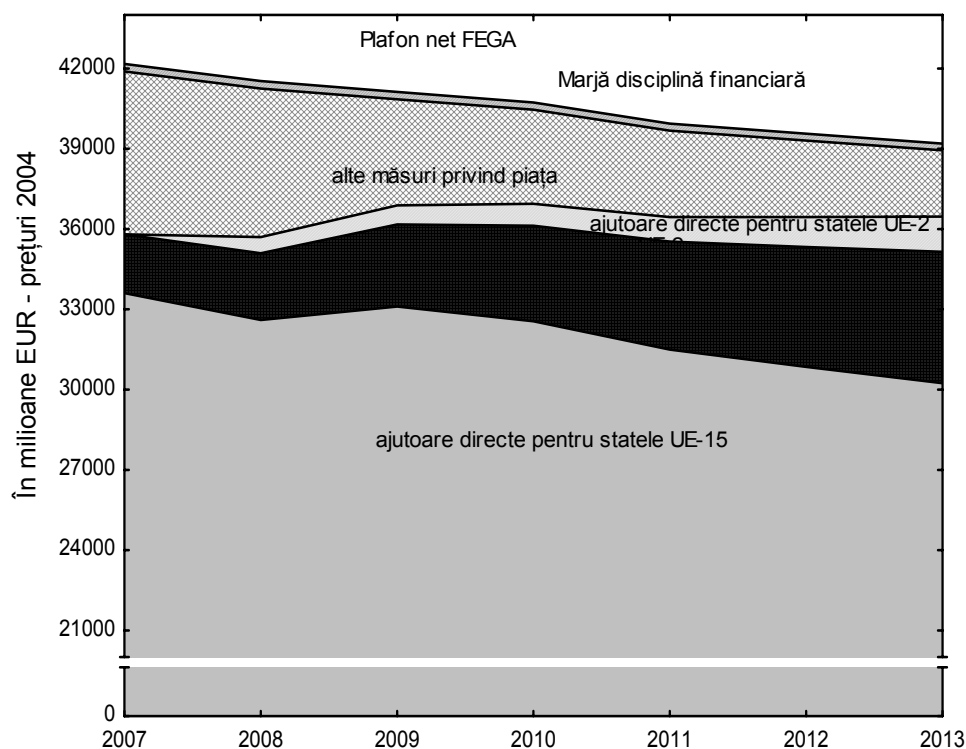
- pentru anii bugetari 2010–2013, creșterea cu 2% pe an a modulării obligatorii existente;
- analizarea unor moduri adecvate prin care se poate lua în calcul modularea obligatorie implicită în statele UE-10, respectându-se în același timp repartizarea actuală între statele membre a fondurilor pentru dezvoltare rurală.

5. CADRUL FINANCIAR

Principiul financiar fundamental care stă la baza prezentei comunicări este că în perioada 2007–2013 nu va mai fi disponibilă nici o finanțare comunitară suplimentară pentru primul și al doilea pilon al PAC.

În acest context, plafonul de cheltuieli, în prețuri constante, va scădea. Aceasta presupune că în perioada respectivă s-ar putea aplica disciplina financiară pentru agricultori, însă în mai mică măsură decât se preconizase anterior în cazul în care prețurile actuale de pe piață vor rămâne la nivelul ridicat la care se află.

După cum se poate vedea în graficul de mai jos, plafonul net pentru cheltuielile aferente primului pilon scade în prețuri constante din 2004 și, în același timp, statele UE-12 vor necesita o creștere constantă a sumelor aferente ajutoarelor directe, în conformitate cu tratatele de aderare.



6. CONCLUZII

Pe parcursul anilor 2007 și 2008, Comisia își va elabora abordarea privind revizuirea bugetară pentru perioada 2008-2009, după cum s-a stabilit în comunicarea „Reforma bugetului pentru o Europă în schimbare”. Verificarea eficienței PAC reprezintă o măsură pregătitoare în acest context, fără a aduce atingere rezultatului acestei revizui. Aceasta ajustează reformele din 2003 și contribuie la discuția privind prioritățile viitoare în domeniul agriculturii.

În prezenta comunicare „Pregătire în vederea verificării eficienței reformei PAC”, Comisia expune în linii mari modificarea câtorva elemente ale PAC. Aceste modificări nu constituie o reformă fundamentală, ci pregătesc agricultura UE pentru o mai bună adaptare la un mediu în rapidă schimbare. În primăvara anului 2008, Comisia va înainta propuneri corespunzătoare, pe baza concluziilor obținute în urma dialogului public cu factorii interesați și a analizei de impact aflate în curs.

În vederea promovării acestui dialog, Comisia intenționează să organizeze două seminarii cu factorii interesați², care vor reprezenta oportunitatea de a lansa consultarea publică privind prezenta comunicare.

² 6 decembrie 2007 și 11 ianuarie 2008.