



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 18 May 2010

8728/10

LIMITE

AGRI 130

NOTE

from: Presidency

to: Delegations

Subject : Informal meeting of the Ministers of Agriculture
(Mérida, Spain 1 June 2010)

Agriculture and reform of the CAP in the perspective of the EU 2020 strategy

Delegations will find attached a working document prepared by the Presidency on the abovementioned subject, with a view to discussion at the Informal meeting of the Ministers of Agriculture in Mérida on 1 June 2010.

The Spanish language version is to be found in Annex I and the English language version in Annex II.

LA AGRICULTURA Y LA REFORMA DE LA PAC EN LA PERSPECTIVA DE LA ESTRATEGIA UE 2020

1. INTRODUCCIÓN.

La Política Agraria Común (PAC) ha venido adaptándose y realizando un esfuerzo de ajuste a los condicionantes internos y externos y de respuesta a las exigencias de la sociedad.

El “*Chequeo médico*” de la PAC consolidó y complementó la orientación al mercado de la Reforma de 2003, con el esquema de ayudas desconectadas de la producción y el fortalecimiento de la política de desarrollo rural. Así, la agricultura puede abordar los nuevos retos con los que se enfrenta, como la gestión del agua, la preservación de la biodiversidad, las energías renovables y la lucha contra el cambio climático, entre otros.

Con el “*Chequeo médico*” se establece un marco de estabilidad, desde el punto de vista normativo y presupuestario, hasta el año 2013. No obstante, las circunstancias internas y el contexto internacional han variado sustancialmente en los últimos años. La preocupación por la seguridad alimentaria renueva la necesidad de consolidar el carácter estratégico de la agricultura y la alimentación, ofreciendo alimentos suficientes, sanos y seguros. Además, la creciente volatilidad de los mercados agrarios, la necesidad de mejorar la competitividad del sector agroalimentario europeo en una economía cada vez más globalizada, así como la reacción ante la crisis económica, son realidades que exigen respuestas. Por ello es aconsejable comenzar a diseñar ahora una respuesta política a las nuevas circunstancias, para empezar su aplicación a partir del año 2014.

Este nuevo proceso de reflexión estaba ya lanzado antes incluso de la aprobación del “*Chequeo médico*”. En efecto, en el ámbito del Consejo de Agricultura, la Presidencia francesa en el segundo semestre de 2008, dedicó la Reunión Informal de Ministros de Agricultura de Annecy¹ a un debate sobre el futuro de la PAC. Posteriormente, las Presidencias de turno de la República Checa, Suecia y España dedicaron sesiones del Consejo a temas concretos fundamentales sobre el futuro de la PAC, como son, respectivamente, el régimen de ayudas directas, el desarrollo rural y los instrumentos de gestión de mercados.

La Presidencia española manifestó su interés en dedicar el Consejo Informal a una reflexión global sobre la Reforma de la PAC post 2013, cuestión que las últimas circunstancias hacen especialmente oportuno.

La crisis financiera y económica mundial ha afectado duramente a la Unión Europea que, sin perjuicio de otras actuaciones puntuales, ha diseñado una respuesta global a través de la Estrategia UE 2020. En ella, se establece un ambicioso programa que conecta con los retos para lograr un futuro sostenible en la Unión Europea y salir con éxito de la crisis económica.

La agricultura y la PAC no pueden ser ajenas a esta Estrategia. Así lo entiende la Comisión, que ha lanzado un proceso de debate público que culminará el próximo mes de julio con una Conferencia de síntesis y que servirá de referencia para la Comunicación sobre la PAC post 2013. Así lo entiende también la Presidencia española, que ha dedicado un debate en el pasado Consejo de marzo a la contribución de la PAC a los objetivos y prioridades de la Estrategia UE 2020 y que, sobre la base del presente documento, quiere profundizar en dicho debate durante la Reunión Informal de Ministros de Agricultura de Mérida con una reflexión sobre “*La agricultura y la Reforma de la PAC en la perspectiva de la Estrategia UE 2020*”.

¹ doc. 16287/2/08 rev2

2. LA ESTRATEGIA UE 2020 Y LA AGRICULTURA.

La respuesta de la Unión Europea para salir fortalecidos de la crisis económica comienza con la Comunicación de la Comisión “*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”¹.

El Consejo Europeo de primavera, de 25 y 26 de marzo de 2010, adoptó unas Conclusiones² reflejando su acuerdo sobre los principales elementos y objetivos prioritarios de la Estrategia y en donde se declara en su apartado 5. g) que:

“Todas la políticas comunes, en particular, la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia. Un sector agrícola sostenible, productivo y competitivo contribuirá de forma importante a la nueva estrategia teniendo en cuenta el potencial de crecimiento y empleo de las zonas rurales, al tiempo que garantiza la competencia leal...”

Prácticamente en paralelo, el Consejo de Agricultura de 29 de marzo mantenía un debate en el que se destacó que la agricultura y la PAC contribuyen a los objetivos y prioridades de la Estrategia UE 2020 y tienen potencial para contribuir aún más en el futuro.

La necesidad de transformación.

La mayoría de las referencias que en la Comunicación de la Comisión se hacen a la situación de transformación de la economía y de la sociedad europea, son de aplicación al sector agrario y alimentario.

Desde un punto de vista global, la crisis ha expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. El sector agrario también ha sufrido los efectos de la crisis económica: la renta agraria a nivel europeo ha descendido en un promedio del 12% entre 2008 y 2009, aunque con distinto grado de intensidad entre regiones europeas y sectores productivos, proceso que ha ido acompañado de un aumento del desempleo en las zonas rurales en el último año.

¹ COM (2010) 2020 de 3 de marzo.

² EUCO 7/10

Aparte de estos efectos directos, la crisis también ha afectado al consumo en Europa, que se ha visto reducido alrededor de un 10% como media en estos dos últimos años. Igualmente, se han constatado serias dificultades en el acceso al crédito para agricultores y ganaderos, elemento fundamental para poder llevar a cabo el desarrollo de su actividad.

Además, el sector agrario tiene condicionantes específicos que se superponen a sus problemas estructurales, como son la dependencia climatológica, los ciclos biológicos y la inelasticidad de la demanda, entre otros.

Por otro lado, el envejecimiento y la masculinización de la población agraria en la mayoría de las regiones europeas son todavía más acusados que en otros sectores económicos y existen problemas de sustitución en la titularidad de las explotaciones. La importancia de la agricultura a tiempo parcial enmascara la realidad del empleo agrario; el factor tierra, como bien escaso con un valor más alto que el meramente productivo, condiciona la mejora estructural de las explotaciones, que también tienen problemas de capitalización. Por último, la transferencia de los resultados del proceso de I+D+i en el medio rural es más compleja y, en consecuencia, la necesaria modernización y la mejora de la competitividad se ralentiza.

Los retos mundiales tienen igualmente una lectura en el sector de la agricultura y de la alimentación. En primer lugar, el de la seguridad alimentaria a nivel comunitario y la contribución a resolver el problema mundial. Pero estrechamente ligado a ello, está la volatilidad de los mercados y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la liberalización comercial y la garantía de abastecimiento local y regional. Los retos mundiales derivados del cambio climático y la conservación de recursos, incluida la preservación de la biodiversidad, inciden en el sector agrario, que directa o indirectamente gestiona casi el 80% del territorio comunitario.

Prioridades de actuación.

En este contexto, la necesidad de una respuesta política, tal y como señala la Estrategia UE 2020, es también de aplicación a la agricultura y a la alimentación, que pueden y deben contribuir significativamente al crecimiento a nivel europeo, comenzando por los territorios rurales y continuando a lo largo de toda la cadena agroalimentaria hasta llegar a todos los consumidores, con repercusiones directas e indirectas en el conjunto de la economía. La PAC es el instrumento para facilitar y reforzar esta contribución.

El núcleo de la Estrategia UE 2020 está constituido por tres prioridades: el crecimiento inteligente, el crecimiento sostenible y el crecimiento integrador.

El crecimiento inteligente.

“El crecimiento inteligente significa la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro”.

El crecimiento inteligente en la agricultura y la alimentación es también necesario para buscar una mayor productividad del sistema agroalimentario, así como para hacer frente a los retos de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y las mayores exigencias del consumidor.

Se configura un panorama futuro en el que se va a tener que producir más con menos insumos y en una superficie limitada. Los recursos naturales son también limitados, por lo que es necesario reforzar la investigación y el desarrollo tecnológico que contribuyan al incremento de la productividad, asegurando el mantenimiento y buen uso de los recursos existentes.

Además, la industria agroalimentaria está llamada a liderar el proceso de I+D+i para contribuir a estos retos y conseguir ampliar la oferta de alimentos más sanos, seguros y variados, con un alto valor añadido.

Todo esto va a requerir una actuación multidisciplinar y un refuerzo de la coordinación, que englobe la educación y la formación, ya que gracias a ello se podrá trasladar más fácilmente a la práctica los avances logrados. También habrá que actuar sobre la investigación y la innovación y lograr que los resultados sean rápidamente transmitidos, para lo que se necesita una adecuada transferencia de conocimientos con el fin de que estén a disposición de los empresarios de la agricultura y alimentación, que van a ser los agentes encargados de ponerlos en práctica. Estas cuestiones enlazan con la idea de gobernanza reforzada que se aborda más adelante.

El crecimiento sostenible.

“El crecimiento sostenible significa construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea competitiva y sostenible...”

El sector agrario presenta una serie de características que lo diferencia de otros sectores económicos. El mantenimiento de la actividad agraria en todo el territorio juega un papel esencial en el aprovechamiento sostenible de los recursos, la generación de empleo y la contribución al reto alimentario, al tiempo que aporta bienes públicos medioambientales, como la preservación de hábitats, la biodiversidad y un medio rural atractivo.. Sin embargo, afrontar un crecimiento sostenible significa hacerlo de forma indisoluble en el aspecto social, medioambiental y económico.

La sostenibilidad económica comienza por afrontar que la renta media agraria de la UE es inferior al 50% de la del conjunto de la economía y sufre un estrangulamiento entre los precios percibidos y los precios de los insumos. Esta situación requiere una respuesta firme en el apoyo a la actividad agraria.

Además, un incremento de la competitividad, incluyendo la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria y una presencia activa en los mercados mundiales con productos de excelencia, son elementos esenciales para contribuir a la sostenibilidad económica.

La sostenibilidad medioambiental no se puede abordar sin tener en cuenta la agricultura, que representa la principal ocupación del territorio en la UE, con casi un 50% del total, que llega hasta el 80% si se consideran también las superficies forestales.

La agricultura ha de cuidar que los recursos naturales se utilicen de forma respetuosa. El caso del agua es un ejemplo significativo: por su utilización en el regadío, el agua está íntimamente relacionada con el crecimiento, el empleo y el desarrollo tecnológico, pero por otro lado, el agua es un bien escaso que debe ser gestionado de forma eficiente y sostenible.

Además, la agricultura debe seguir contribuyendo a la lucha contra el cambio climático. Conviene destacar que la agricultura ya ha conseguido resultados significativos: las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades agrarias (incluida la ganadería) descendieron un 20% entre 1990 y 2007 en los 27 Estados miembros, frente al 8% de otros sectores económicos. Por otra parte, la agricultura tendrá que hacer esfuerzos de adaptación a los efectos del cambio climático, que se pueden traducir en cambios en los ciclos productivos y en una mayor incidencia de las enfermedades fito y zoonos, así como de los desastres naturales.

Finalmente, señalar que la agricultura es esencial en el mantenimiento de la diversidad biológica de la Unión Europea. El territorio actual es el resultado de un uso del suelo y unas prácticas tradicionales, que ha supuesto la generación de una serie de ecosistemas característicos. El mantenimiento de estos ecosistemas, y en consecuencia de la biodiversidad asociada, sólo será viable en el supuesto de mantenerse, activas y funcionales, las prácticas que lo generaron.

El crecimiento integrador.

“El crecimiento integrador significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo...”

La agricultura y la industria agroalimentaria permiten a las áreas rurales explotar plenamente su potencial. Generalmente, son esenciales en la economía rural, ya que en torno a ellas se articulan otras actividades económicas complementarias. En muchas zonas se deterioraría gravemente la actividad económica y el empleo sin la actividad del sector agroalimentario.

En la actualidad, 13,6 millones de personas trabajan directamente en los sectores agrario, forestal y de la pesca, y otros 5 millones en la industria agroalimentaria, en la que la UE es el primer productor mundial de alimentos y bebidas. Esto representa el 8,6 % del empleo total en la UE y el 4 % de su PIB.

Sin embargo, siguen existiendo problemas en la formación, en la igualdad de género, en la falta de incorporación de jóvenes y en la temporalidad del empleo, así como disparidades importantes entre las rentas percibidas por el sector agrario y por otros sectores económicos. Por lo tanto, se precisan políticas que hagan atractiva la actividad agraria, como actividad profesional cualificada, que fortalezcan la industria agroalimentaria, que promuevan la educación, la formación y la incorporación de la mujer y los jóvenes, contribuyendo a la dinamización y el empleo en el medio rural.

3. PRIORIDADES, RETOS E INSTRUMENTOS DE LA PAC POST 2013.

La PAC es el instrumento comunitario de gobernanza de las preocupaciones y responsabilidades relacionadas con la agricultura, el desarrollo rural y la alimentación. Tiene unos objetivos permanentes definidos en el Tratado de Roma y confirmados en el Tratado de Lisboa, pero en el proceso de reforma, las prioridades y sensibilidades de la PAC se adaptan a una realidad económica cambiante y a las exigencias de la sociedad.

La Estrategia UE 2020 indica que es necesario avanzar hacia nuevos retos y prioridades con objeto de convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora, situando el crecimiento y el empleo en el centro de sus prioridades.

Teniendo en cuenta la relación de la agricultura y la alimentación con las prioridades de la Estrategia UE 2020, parece conveniente constatar que la respuesta a tales retos debe reafirmarse mediante la próxima reforma de la PAC. Considerando las particularidades del sector agrario y su carácter estratégico, así como los debates mantenidos, las actuaciones de la PAC pueden agruparse en torno a los siguientes retos que constituyen prioridades:

a) Crecimiento económico y empleo.

El sistema agroalimentario está llamado a promover el empleo y favorecer el crecimiento económico en el nuevo modelo de economía sostenible, manteniendo la actividad en todo el territorio de la Unión y contribuyendo a la articulación económica y social del medio rural.

Además, se requiere un sistema agroalimentario potente que esté presente también en los mercados exteriores. La formación, el desarrollo tecnológico y la incorporación del I+D+i en toda la cadena alimentaria, incluida la fase de producción, contribuirá a ocupar lugares de excelencia, consolidando la referencia de calidad de las producciones comunitarias. La volatilidad de los mercados perjudica a todo el conjunto de la cadena alimentaria, por lo que adecuados instrumentos de gestión de mercado deben permitir actuaciones que contribuyan a una cierta estabilidad.

b) Seguridad alimentaria.

El reto alimentario implica la articulación de un sistema que permita mantener activo el tejido y el potencial productivo, orientado al mercado, capaz de reaccionar ante situaciones de crisis alimentarias, contribuyendo al reto global de la alimentación.

El eventual desmantelamiento de este tejido productivo podría conducir a una situación de excesiva dependencia, que contribuiría a agravar el problema mundial con consecuencias negativas para las poblaciones más necesitadas.

c) Crecimiento verde.

La PAC ha interiorizado la necesidad de incorporar la sostenibilidad y la preservación del medio ambiente y de los recursos en todas sus actuaciones. En el horizonte 2020 hay que hacer más visible esta prioridad, poniendo en valor la contribución de la agricultura a la provisión de bienes públicos, a la preservación de la biodiversidad y a la lucha contra el cambio climático.

Esta prioridad conecta con actuaciones relacionadas con la adecuada gestión de la superficie forestal y con los objetivos renovados para la conservación de la biodiversidad post 2010, tal y como se recogen, respectivamente, en la Declaración de Valsáin de la Conferencia sobre protección de bosques en Europa y en las Prioridades de Cibeles de la Conferencia Europea sobre Biodiversidad.

Estas tres prioridades configuran un esquema basado en el crecimiento económico y el empleo, en la seguridad alimentaria y en el crecimiento verde, que debe contribuir a confirmar la legitimación y el apoyo de la PAC en la opinión pública comunitaria, reflejados por el último Eurobarómetro sobre la PAC publicado el pasado mes de marzo.

Así, para una gran mayoría de los encuestados (90%), la agricultura y el medio rural son importantes para el futuro de Europa y siguen siendo una mayoría quienes apoyan que la agricultura se continúe decidiendo a nivel europeo. También destaca, como principal responsabilidad y prioridad de la PAC, la producción de alimentos sanos y seguros, seguida de unos precios razonables para los consumidores y la protección medioambiental.

Los instrumentos de la PAC post 2013.

La futura PAC debe hacer un esfuerzo para responder a estas prioridades y retos. Hay que aportar soluciones audaces e imaginativas, pero también lograr una evolución armoniosa de los instrumentos actuales, facilitando una transición sin rupturas.

Para ello, en este documento se recoge el estado de los debates llevados a cabo por las distintas Presidencias y se plantean posibles caminos para estimular el debate y seguir avanzando en la vinculación de los instrumentos de la PAC del futuro con las prioridades señaladas.

a) Régimen de ayudas directas.

Durante el Consejo Informal de Ministros de Agricultura de junio de 2009¹ se celebró un debate sobre el futuro de los pagos directos, “*en el marco del compromiso del Consejo y de la Comisión de estudiar detenidamente las posibilidades de desarrollo del régimen de pagos directos en la Comunidad y de tratar los diferentes niveles de pagos directos entre los Estados miembros, sin perjuicio de las nuevas perspectivas financieras para el período posterior a 2013*”.

¹ doc. 10713/09

En las conclusiones de la Presidencia checa, se constató que *“la Política Agrícola Común, incluido el régimen de pagos directos, ha ayudado a los agricultores de la UE a adaptarse a las condiciones variables de mercado, inclusive en época de crisis económica, a responder a las demandas sociales y a promover la agricultura sostenible a través de la UE”*.

También se subrayó que *“para hacer frente a los desafíos a la agricultura con posterioridad a 2013, todo régimen futuro de pagos directos deberá ser justo y legítimo, eficaz, simple de ejecución, lo suficientemente flexible, y fácil de justificar y explicar. En este contexto, entre otros elementos, deberán considerarse las alternativas a los períodos de referencia históricos y a los datos utilizados actualmente; deberá evaluarse el modo en que los pagos directos inciden en el apoyo a los ingresos y en la remuneración del suministro de bienes públicos; deberán tenerse en cuenta la situación específica en los Estados miembros y/o en las regiones y/o en determinados sectores y la situación específica de los agricultores jóvenes, y convendrá considerar que el régimen debería formar parte coherente de la PAC en su conjunto”*.

Como consecuencia de las nuevas prioridades señaladas y de la Estrategia UE 2020, el régimen de ayudas directas deberá tener una mayor preocupación por:

- El reto alimentario, mediante el mantenimiento de la estructura productiva orientada al mercado, que asegure una adecuada gestión del potencial productivo de toda la superficie agraria europea.
- El crecimiento económico del sector agroalimentario europeo y su competitividad interna y externa, contribuyendo a la estabilidad de la renta de los agricultores.
- El crecimiento del empleo en el sector agrario y alimentario, poniendo en valor una actividad económica que implica un efecto multiplicador del empleo en el medio rural (suministros de insumos, empresas de servicios e industrias de primera transformación y turismo, entre otras).
- La sostenibilidad económica, medioambiental y social de la agricultura europea, contribuyendo así a la adaptación y a la lucha contra el cambio climático.

Es decir, el nuevo modelo de ayudas que se configure deberá ser flexible para poder responder a las diferentes realidades económicas y agronómicas que se presentan en el territorio comunitario y deberá tener presente las prioridades a las que se quiere responder.

Teniendo en cuenta que, en el conjunto de la UE, el régimen de ayudas directas supone más de un 25% de la renta agraria y que juega un papel importante en el acceso al crédito y la capacidad de capitalización de las explotaciones, sería difícil mantener una actividad viable y sostenible sin, al menos, mantener el nivel de apoyo actual.

El mantenimiento de la actividad agraria sostenible en el territorio, que es un requisito *sine qua non* para la producción de bienes públicos, no solamente beneficia al agricultor, sino que su efecto dinamizador se extiende en el medio rural y se transmite a lo largo de toda la cadena alimentaria hasta el consumidor final, que encuentra a su disposición una oferta variada de alimentos de calidad, sanos y seguros.

b) *Instrumentos de gestión de mercados y de crisis.*

Tal y como se debatió en el Consejo de Ministros de Agricultura del mes de febrero¹, en el futuro *“una adecuada gestión de los mercados debe encontrarse en el punto de equilibrio de: la orientación al mercado (...); el mantenimiento de una actividad agraria viable, competitiva y en todo el territorio europeo; la posibilidad de amortiguar, en cierta medida, los efectos de la creciente volatilidad de los mercados internacionales y el reconocimiento del modelo de producción europeo, de forma que sus mayores exigencias no sean un obstáculo para la viabilidad de las explotaciones.”*

Del debate mantenido en el Consejo se deduce que, para asegurar una adecuada gestión de mercados, es básico mantener, y en su caso adaptar, los actuales instrumentos recogidos en la OCM Única, de forma que se configuren como una auténtica red de seguridad, en defensa no solamente de los agricultores sino del conjunto de los operadores que intervienen en la cadena alimentaria, incluido el consumidor final. Sin embargo, la propia evolución de los mercados nos indica que será necesario contar con instrumentos adicionales, complementarios a los existentes, que ayuden a reforzar la red de seguridad actual.

¹ doc. 7451/1/10 rev1

Como consecuencia de las nuevas prioridades señaladas y de la Estrategia UE 2020, los instrumentos de gestión de mercados y de crisis deberán tener una mayor preocupación por:

- La conveniencia de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, la transparencia en la formación de los precios y el refuerzo de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales.
- La posibilidad de estudiar un sistema de seguros de ingresos o rentas de los agricultores, analizando los problemas de eficiencia y viabilidad, así como su compatibilidad en el marco de la OMC.
- La necesidad de reflexionar sobre "reglas comunes de juego" para garantizar que los productos de terceros países y los europeos estén en igualdad de condiciones a la hora de cumplir con el creciente número de exigencias y requisitos sanitarios y medioambientales.
- La conveniencia de contar con instrumentos para hacer frente, de forma ágil y eficaz, a eventuales crisis graves generalizadas en sectores de gran implantación comunitaria.

c) El desarrollo rural.

En el debate del Consejo de Ministros de diciembre de 2009¹ centrado en el desarrollo rural en la PAC más allá de 2013, se constató que la agricultura y las zonas rurales europeas están enfrentándose a una serie de problemas difíciles e interrelacionados, resultantes de un mundo en evolución constante. El futuro de las explotaciones y la actividad agrícola, y por consiguiente también de las zonas rurales, dependerá en gran medida de la habilidad con la que se traten esos problemas.

Así mismo, durante el debate se destacó que los retos principales a los que habrá que hacer frente en el desarrollo rural de la PAC del futuro son el refuerzo de la competitividad, la protección del medio ambiente y la creación de nuevos empleos.

¹ doc. 17488/09

Como consecuencia de las nuevas prioridades señaladas y de la Estrategia UE 2020, la política de desarrollo rural deberá tener una mayor preocupación por:

- Fortalecer la competitividad y la mejora de las explotaciones agrarias, incrementando la eficacia e innovación del sector agrario y de la industria agroalimentaria ligada al territorio.
- Promover la transferencia, actualización e incorporación de tecnologías al sector agrario sobre la base de una adecuada formación y asesoramiento.
- Mejorar la incorporación de jóvenes agricultores, facilitar la sucesión en las explotaciones agrarias, revalorizar el papel de la mujer en el mundo agrario y hacer frente a los cambios demográficos en las zonas rurales, superando los déficit y desequilibrios aún presentes sobre el territorio y manteniendo el medio rural como un espacio viable y habitable.
- Asegurar una participación activa de la agricultura en la lucha contra el cambio climático y conducir su adaptación a los efectos que del mismo se deriven.
- Hacer frente a otros retos de la agricultura, como la gestión sostenible de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente.

4. GOBERNANZA REFORZADA.

Para avanzar en la transformación, la Estrategia UE 2020 apuesta por la necesidad de centrarse y contar con objetivos claros y referencias transparentes para evaluar los progresos, en un marco fuerte de gobernanza que aproveche los instrumentos a su disposición para asegurar la ejecución efectiva y oportuna.

El planteamiento puede servir de referencia para afrontar los retos a los que se enfrenta el sector agroalimentario. Para establecer las bases de un sector asentado en el territorio, competitivo y de liderazgo, en una economía globalizada que aproveche plenamente el potencial de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, será necesario reafirmar una PAC fuerte y mejorar la coordinación y gobernanza con otras políticas e iniciativas comunitarias y nacionales.

Por una parte, hay que reforzar la conveniencia de dar respuestas comunes a la diversidad de la agricultura europea; hay que confirmar que el mercado único, como activo irrenunciable puesto en valor por la Estrategia UE 2020, no es compatible con una flexibilización de las normas comunes o de las ayudas nacionales, y hay que mantener el principio de que todos los agricultores europeos han de tener las mismas oportunidades para progresar en el ejercicio de su actividad. Una política agraria fuerte aporta un indudable valor añadido comunitario, tal como ha confirmado el Consejo Europeo de primavera. La nueva PAC debe incorporar las nuevas preocupaciones y sensibilidades, mejorar su comunicación ante la opinión pública y reforzar su legitimidad.

Por otra parte, la nueva PAC debe utilizar los métodos propugnados en la Estrategia UE 2020 para detectar y corregir los cuellos de botella que dificultan el crecimiento ordenado y sostenible de la agricultura y alimentación.

Existen aspectos de las políticas agrarias nacionales o de otras políticas no específicamente agrarias, que inciden en la agricultura y que ayudan a hacer frente a los nuevos retos, como se ha indicado en epígrafes anteriores. Una mayor coordinación en I+D+i, la formación o el empleo son, a este respecto, algunos ámbitos sobre los que reflexionar. Resulta deseable vincularlos de alguna forma con la PAC, para contribuir a alcanzar objetivos comunes.

En la confluencia de la Estrategia UE 2020 con el Tratado de Lisboa, todas estas cuestiones inciden en que es posible y deseable una PAC fuerte y unitaria, que contemple en sus instrumentos y en su aplicación la diversidad de la agricultura y el territorio europeos. Las cuestiones de gobernanza deberán ser revisadas y reforzadas en la nueva PAC a partir de 2014.

5. ORIENTACIÓN DEL DEBATE.

El debate que el presente documento pretende motivar, tiene por objeto profundizar en la contribución de la agricultura y la PAC a los objetivos y prioridades de la Estrategia UE 2020. Igualmente, pretende ser una aportación al proceso de configuración de la PAC post 2013, tomando como referencia las conclusiones del Consejo Europeo de primavera.

Dada la complejidad y amplitud de los temas abordados, se sugiere que, para estimular el debate, en la exposición de sus reflexiones los Ministros tomen como referencia los campos que a continuación se indican, que reflejan las ideas y argumentos expuestos en los correspondientes epígrafes del presente documento.

a) *La Estrategia UE 2020 y la agricultura.*

Aportación de la agricultura y la alimentación a la Estrategia UE 2020. Elementos de la Estrategia UE 2020 que son aplicables a la agricultura y la alimentación.

b) *Prioridades, retos e instrumentos de la PAC post 2013.*

Desarrollo del potencial de la PAC para mejorar su contribución a la Estrategia UE 2020.

Prioridades centradas en el crecimiento económico, el empleo, la seguridad alimentaria y el crecimiento verde. Articulación de los instrumentos de la PAC para dar una respuesta efectiva a estas prioridades, a través de tres grandes bloques:

- Política de desarrollo rural.
- Instrumentos de gestión de mercados.
- Modelo de ayudas directas.

c) *Gobernanza reforzada.*

Posibilidad de utilización en la PAC de los elementos de gobernanza reforzada sugeridos para la Estrategia UE 2020, reafirmando el valor añadido de una PAC fuerte y reforzando la coordinación con otros ámbitos comunitarios y nacionales, en materias como I+D+i, formación o empleo, entre otras.

AGRICULTURE AND REFORM OF THE CAP IN THE PERSPECTIVE OF THE EU 2020 STRATEGY

1. INTRODUCTION

The Common Agricultural Policy (CAP) has been adapting and endeavouring to adjust to internal and external factors and to respond to society's demands.

The CAP "*health check*" consolidated and completed the market approach of the 2003 Reform, with the decoupled aid scheme and the strengthening of rural development policy. This enables agriculture to tackle the new challenges it is facing, which include water management, preserving biodiversity, renewable energies and combating climate change.

The "*health check*" established a stable regulatory and budgetary framework until 2013. However, internal circumstances and the international context have seen substantial changes in the last few years. The concern for food security again makes it necessary to consolidate the strategic nature of agriculture and food through the provision of sufficient, healthy and safe foodstuffs. Moreover, the increasing volatility of the agricultural markets, the need to improve the competitiveness of the European agri-foodstuffs sector and an ever more global economy, together with the reaction to the economic crisis, are facts of life which demand a response. It is therefore advisable to begin setting out now a political response to these new circumstances with a view to implementation from 2014 onwards.

This new reflection process was embarked on even before approval of the "*health check*". In fact, in the context of the Agriculture Council, the French Presidency in the second half of 2008 devoted the Informal meeting of Ministers of Agriculture in Annecy ¹ to a debate on the future of the CAP. Subsequently under the Czech, Swedish and Spanish Presidencies, Council meetings were devoted to specific fundamental aspects of the future of the CAP: direct aid schemes, rural development and market management instruments respectively.

¹ 16287/2/08 REV 2.

The Spanish Presidency is interested in devoting an Informal meeting of Ministers of Agriculture to overall consideration of the reform of the post-2013 CAP, an issue made particularly opportune by recent events.

The world financial and economic crisis has seriously affected the European Union, which, in addition to other specific measures, has drawn up a global response in the form of the EU 2020 Strategy. That constitutes an ambitious programme for tackling the challenges of ensuring a sustainable future in the European Union and successfully emerging from the economic crisis.

Agriculture and the CAP cannot be left out of that strategy. This is the view of the Commission, which has initiated a process of public debate which will culminate in a Conference in July and form the basis of the Communication on the post-2013 CAP. It is also the view of the Spanish Presidency, which devoted a discussion at the last Council in March to the CAP's contribution to the objectives and priorities of the EU 2020 Strategy and which, on the basis of the present document, would like to take that discussion further during the Informal meeting of Ministers of Agriculture in Mérida by considering *"agriculture and reform of the CAP in the perspective of the EU 2020 Strategy"*.

2. THE EU 2020 STRATEGY AND AGRICULTURE

The European Union's response to the question of how to emerge stronger from the economic crisis begins with the Commission Communication *"Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth"* ¹.

The Spring European Council on 25 and 26 March 2010 adopted Conclusions ² reflecting its agreement on the principal elements and priority objectives of the Strategy and stating in point 5(g) that:

"All common policies, including the common agricultural policy and cohesion policy, will need to support the strategy. A sustainable, productive and competitive agricultural sector will make an important contribution to the new strategy, considering the growth and employment potential of rural areas while ensuring fair competition...".

¹ COM(2010) 2020 of 3 March.

² EUCO 7/10.

At practically the same time, the Agriculture Council on 29 March held a discussion which emphasised that agriculture and the CAP can contribute to the objectives and priorities of the EU 2020 Strategy and have the potential to contribute even more in the future.

The need for transformation

Most of the references made in the Commission communication to the changes in the European economy and European society apply to the agriculture and food sector.

Viewed overall, the crisis has exposed the structural weaknesses of the European economy. The agriculture sector has suffered the effects of the economic crisis: agricultural income fell by an average of 12 % from 2008 to 2009, albeit to a varying degree in the different European regions and production sectors, and this process has been accompanied by rising unemployment in rural areas over the last year.

Apart from these direct effects, the crisis has also affected consumption in Europe, which has seen a reduction of around 10 % on average over these last two years. Moreover, farmers and livestock breeders have experienced serious difficulties in obtaining access to credit, which is essential if they are to stay in business.

In addition, the agricultural sector is affected by specific factors which compound its structural problems, e.g. weather dependence, biological cycles and inelasticity of demand.

On the other hand, the aging and increasingly male farming population in most of Europe's regions is an even more marked phenomenon than in other economic sectors and there are problems in passing on the ownership of farms. Widespread part-time farming conceals the real state of agricultural employment; land factor, as a scarce resource whose value goes beyond that of production alone, conditions the structural improvement of farms, which also have capitalisation problems. Finally, transferring the results of research & development & innovation (RDI) to the rural sphere is more complicated with the result that the necessary modernisation and improvement of competitiveness is slower.

Global challenges are also reflected in the agriculture and food sector. Above all that of food security at Community level and helping to resolve the global problem. But closely linked to this is the volatility of markets and the need to achieve a balance between commercial liberalisation and guaranteeing local and regional supply. The global challenges posed by climate change and resource conservation, including preservation of biodiversity, affect the agricultural sector, which directly or indirectly manages nearly 80 % of Community territory.

Priority actions

In this context, the need for a political response, as indicated in the EU 2020 Strategy, also applies to agriculture and food, which can and should make a significant contribution to growth at European level, beginning with rural areas and continuing throughout the agri-foodstuffs chain to all consumers, with direct and indirect repercussions for the whole economy. The CAP is the instrument for facilitating and strengthening that contribution.

The core of the EU 2020 Strategy consists of three priorities: smart growth, sustainable growth and inclusive growth.

Smart growth

"Smart growth means strengthening knowledge and innovation as drivers of our future growth".

Smart growth in agriculture and food is also necessary in order to make the agri-foodstuffs system more productive, face the challenges of adapting to and mitigating the effects of climate change and meet the greater demands of consumers.

A future scenario is emerging in which it will be necessary to produce more with lower input and from a limited area. Natural resources are also limited, so it is necessary to step up the technological research & development which help to increase productivity while ensuring the maintenance and proper use of existing resources.

Moreover, it is up to the agri-foodstuffs industry to lead the RDI process in order to help meet these challenges and see that there is an increase in the supply of healthier, securer and more varied foodstuffs with a high added value.

All of which will require multi-disciplinary action and the stepping up of coordination, including education and training, since this is what will make it easier to give practical application to the advances achieved. Action will also be needed on research & innovation and to ensure rapid transmission of results. That will require appropriate transferral of knowledge so that it is available to the agriculture and food businesses that will have the task of putting it into practice. These issues link up with the idea of stronger governance discussed later.

Sustainable growth

"Sustainable growth means building a resource-efficient, sustainable and competitive economy..."

The agricultural sector displays a series of characteristics which distinguish it from other economic sectors. Maintaining agricultural activity throughout EU territory plays a key role in sustainable use of resources, job creation and helping to meet the food challenge, while bringing public benefits to the environment such as the preserving of habitats, biodiversity and attractive rural areas. However, sustainable growth cannot be achieved unless the relevant social, environmental and economic aspects are tackled together.

Economic sustainability must start by tackling the fact that average agricultural income in the EU is less than 50 % of that of the economy as a whole and that profit margins are being increasingly squeezed in the agricultural sector. This situation demands a firm response and support for agricultural activity.

In addition, increased competitiveness, including improved functioning of the food chain and an active presence on world markets with products of excellence are key elements in contributing to economic sustainability.

Environmental sustainability cannot be tackled without taking account of agriculture, which constitutes the chief occupation on EU territory, accounting for nearly 50 % of the total and as much as 80 % if forest areas are also included.

Agriculture has to see that natural resources are used with care. The case of water is a significant example: its use for irrigation means that it is inseparably linked to growth, employment and technological development while, on the other hand, water is a scarce resource which must be managed in an efficient and sustainable way.

Moreover, agriculture must continue contributing to the fight against climate change. It should be pointed out that agriculture has already achieved significant results: greenhouse-gas emissions from agricultural activity (including livestock breeding) fell by 20 % between 1990 and 2007 in the 27 Member States, compared with 8% in other economic sectors. On the other hand, agriculture will have to make efforts to adapt to the effects of climate change, which may lead to changes in production cycles and more frequent occurrence of phytosanitary and animal-health diseases as well as natural disasters.

Finally, it should be pointed out that agriculture is essential in maintaining the biological diversity of the European Union. EU territory today is the result of soil use and traditional practices which have generated a series of characteristic ecosystems. Maintaining those ecosystems, and therefore the associated biodiversity, will only be viable if the practices which generated them remain active and operational.

Inclusive growth

"Inclusive growth means empowering people through high levels of employment..."

Agriculture and the agri-foodstuffs industry make it possible for rural areas to exploit fully their potential. They are generally an essential part of the rural economy since other complementary economic activities arise around them. In many areas there would be a serious decline in economic activity and employment without the activity of the agri-foodstuffs sector.

At the present time, 13,6 million people are directly employed in the agricultural, forestry and fisheries sectors, and another 5 million in the agri-foodstuffs industry, where the EU is the largest producer of foodstuffs and beverages. This accounts for 8,6 % of total employment in the EU and 4 % of its GDP.

However, there are still problems with training, gender equality, the lack of involvement of young people and the seasonal nature of employment, as well as considerable disparities between the income earned by the agricultural sector and that of other economic sectors. Policies are therefore needed which make agricultural activity attractive as a skilled professional activity, build up the agri-foodstuffs industry, and promote the education, training and involvement of women and young people, thereby helping to boost dynamism and employment in rural areas.

3. PRIORITIES, CHALLENGES AND INSTRUMENTS OF THE POST-2013 CAP

The CAP is the Community governance instrument for concerns and responsibilities relating to agriculture, rural development and food. It has certain permanent objectives defined in the Treaty of Rome and confirmed in the Treaty of Lisbon but, in the process of reform, the CAP's priorities and sensitivities are adapting to take account of the changing economic situation and demands of society.

The EU 2020 Strategy shows that it is necessary to move on to new challenges and priorities for the purpose of turning the EU into a smart, sustainable and inclusive economy, putting growth and employment at the centre of its priorities.

Taking account of the fact that agriculture and food are linked to the EU 2020 Strategy's priorities, it seems advisable to make the point that the response to these challenges must be reaffirmed through the forthcoming reform of the CAP. Given the particular characteristics of the agricultural sector and its strategic nature, as well as the ongoing discussions, the CAP's actions could focus on the following challenges as taking priority.

(a) Economic growth and employment

It is for the agri-foodstuffs system to promote employment and encourage economic growth under the new sustainable-economy model, maintaining activity throughout EU territory and helping with the economic and social organisation of rural areas.

What is needed as well is a strong agri-foodstuffs system which is also present on external markets. Training, technological development and the involvement of RDI throughout the food chain, including the production stage, will help to occupy positions of excellence, consolidating Community products' reputation for quality. The volatility of the markets is harmful to the whole food chain and appropriate market-management instruments are therefore needed for action to achieve a degree of stability.

(b) Food security

The food challenge involves articulating a system which can ensure that the productive fabric and potential remains active, market-oriented and capable of responding to food crises, contributing to the challenge in the global food area.

If this productive fabric were to be dismantled, a situation of excessive dependency could arise, aggravating the global problem and adversely affecting those most in need.

(c) Green growth

The CAP has taken onboard the need to incorporate sustainability and preservation of the environment and resources in all its actions. In the period up to 2020, this priority needs to be given greater visibility, highlighting agriculture's contribution to the provision of public goods, the preservation of biodiversity and the fight against climate change.

This priority is linked to actions for the appropriate management of forested areas and to the renewed objectives for the conservation of biodiversity post-2010, as set out, respectively, in the Valsáin Declaration adopted by the Conference on the Protection of Forests in Europe and the Cibeles Priorities which resulted from the European Conference on Biodiversity.

These three priorities demarcate an approach based on economic growth and employment, food security and green growth, which should help to confirm the CAP's legitimacy, and support for it, in Community public opinion, as reflected in the latest Eurobarometer on the CAP published in March 2010.

For the great majority (90 %) of respondents to that survey, agriculture and the rural environment are important for Europe's future, and a majority are still in favour of decisions on agricultural issues continuing to be taken at European level. The survey also identified the CAP's main responsibility and priority as the production of healthy, safe food, followed by reasonable prices for consumers and environmental protection.

Post-2013 CAP instruments

The future CAP will need to address these priorities and challenges. Bold and imaginative solutions will be required, coupled with a harmonious development of the existing instruments to ensure a seamless transition.

This working document therefore takes stock of the debates under the various Presidencies and looks at areas which could be discussed further to link the instruments of the future CAP more closely to the above priorities.

(a) Direct income aid scheme

During the Informal meeting of the Ministers for Agriculture in June 2009¹, a discussion was held on the future of direct payments *"in the context of the Council and Commission commitment without prejudice to the new Financial Perspective for the period after 2013 to thoroughly examine the possibilities for development of the direct payments system in the Community and addressing the differing level of the direct payments between Member States"*.

The Czech Presidency's conclusions noted that *"the Common Agricultural Policy, including the direct payments scheme as developed, has helped EU farmers to adapt to changing market conditions including in times of economic crisis, to respond to societal demands and to foster sustainable agriculture across the EU"*.

¹ 10713/09

It was also stressed that "in order to meet the challenges for agriculture after 2013, Council considers that any future direct payments scheme will need to be fair and legitimate, effective, simple to implement, sufficiently flexible, and easy to justify and explain. In this context, inter alia, alternatives to the historical reference periods and data currently used will require to be considered; the role of direct payments in supporting income and rewarding the provision of public goods will need to be assessed; the specific situation in Member States and/or regions and/or certain sectors, as well as that of young farmers will need to be taken into account and the scheme would need to be a coherent part of the CAP as a whole".

In view of the new priorities referred to above and the EU 2020 Strategy, the direct income aid scheme will need to pay greater attention to:

- The food security challenge, by maintaining a market-oriented production structure to ensure appropriate management of the productive potential of the entire European agricultural area.
- Economic growth in the European agro-food industry, and its internal and external competitiveness, as a means of helping to stabilise farmers' income.
- Employment growth in the agriculture and food sector, by valuing the importance of an economic activity that has a multiplier effect on employment in rural areas (input supplies, service companies, processing industries, tourism, etc).
- The economic, environmental and social sustainability of European agriculture, thereby contributing to the adaptation to, and the combating of, climate change.

This means that the new aid scheme will need to be flexible enough to respond to the different economic and agronomic situations within the Community, whilst taking into account the priorities to be addressed.

Bearing in mind that the direct income aid scheme accounts for over 25% of agricultural income within the EU as a whole and plays an important role in facilitating access to credit and capital-raising capacity of farms, it would be difficult to maintain viable and sustainable operations without retaining, at least, the current level of support.

Maintaining sustainable agricultural activity within the European territory – a prerequisite for the production of public goods – is not only beneficial to farmers: it has a knock-on effect within rural areas, throughout the food supply chain and on to final consumers, who enjoy a wide choice of good-quality, healthy and safe food.

(b) Market and crisis management instruments

As discussed in the Agriculture Council of February 2010¹, in future "*effective market management should strike a balance between: market orientation (...); the maintenance of viable and competitive agricultural activity throughout European territory; the possibility of mitigating to some extent the effects of the growing volatility of world markets; and recognition of the European production model so that its more demanding requirements do not hinder the viability of farms*".

We can infer from that debate in the Agriculture Council that a basic requirement for appropriate management of markets is maintaining, and where appropriate adapting, the existing instruments under the single CMO so that they provide a genuine safety net to protect not only farmers but also all participants in the food supply chain, including the final consumer. However, developments within the markets themselves point to a need for additional instruments to those in place to strengthen the current safety net.

In view of the new priorities referred to above and the EU 2020 Strategy, the market and crisis management instruments will need to pay greater attention to:

- The need to improve the functioning of the food supply chain and transparency in price formation and to strengthen producer organisations and inter-branch organisations.
- The possibility of considering a system of earnings or income insurance for farmers, assessing the problems of efficiency and viability, as well its WTO compatibility.
- The need to examine common ground rules to ensure that third-country and European products are on an equal footing as regards compliance with the increasing number of health and safety and environmental requirements

¹ 7451/1/10 rev 1

- The desirability of having instruments available with which to respond, in a speedy and effective manner, to major general crises arising in sectors with a significant Community presence.

(c) Rural development

In the debate in the Council of Ministers in December 2009 ¹ focusing on rural development in the post-2013 CAP, it was noted that European agriculture and rural areas are facing a range of complex and interlinked problems resulting from an ever-changing world. The future of farms and agricultural activity, and consequently of rural areas, will largely depend on the ability to cope with these problems.

It was also emphasised, in the course of the debate, that the main challenges which will have to be addressed in rural development in the future CAP are enhancing competitiveness, protecting the environment and creating new jobs.

As a consequence of the new priorities indicated and the EU 2020 Strategy, rural development policy will need to focus more strongly on:

- Improving farms and making them more competitive by increasing efficiency and innovation in the agricultural sector and in the agro-food industry linked to the territory.
- Promoting technology transfer to, and the modernisation and incorporation of technology in, the agricultural sector, based on appropriate training and advice.
- Improving the installation of young farmers, facilitating transfer of farm ownership, revaluing the role of women in farming and coping with demographic changes in rural areas, overcoming the deficit and the imbalances which already exist in the territory and keeping rural areas viable and habitable.
- Ensuring that agriculture participates actively in the fight against climate change and is adapted to its effects.

¹ 17488/09

- Addressing other challenges for agriculture, such as the sustainable management of natural resources, the preservation of biodiversity and protection of the environment.

4. ENHANCED GOVERNANCE

To drive change forward, the EU 2020 Strategy stresses the need to focus on clear objectives and transparent benchmarks for assessing progress made, within a strong framework of governance making use of the instruments available to ensure effective and timely implementation.

This approach can serve as a reference for addressing the challenges facing the agro-food sector. To lay the foundations for a competitive, leading territory-based sector in a globalised economy, exploiting to the full the potential for smart, sustainable and inclusive growth, it will be necessary to reaffirm a strong CAP and improve governance and coordination with other Community and national policies and initiatives.

Firstly, the desirability of adopting a common approach to the diversity of European agriculture should be stressed; it needs to be confirmed that the single market, an indispensable asset highlighted in the EU 2020 Strategy, is not compatible with introducing greater flexibility into common rules or national aids, and the principle must be maintained that all European farmers should have the same opportunities to progress in the exercise of their activity. A strong agricultural policy brings unquestionable Community added value, as the Spring European Council confirmed. The new CAP must incorporate the new concerns and sensitivities, improve communication of the CAP to public opinion and strengthen its legitimacy.

Secondly, the new CAP must use the methods advocated in the EU 2020 Strategy to detect and correct the bottlenecks impeding orderly and sustainable growth in the agricultural and food sector.

There are aspects of national agricultural policies and of other, not specifically agricultural, policies which affect agriculture and help to address the new challenges, as indicated above. Greater coordination in RDI and innovation, training and employment are, in this respect, some to be considered. It is desirable that they be linked in some way with the CAP, to help achieve common objectives.

In the common ground between the EU 2020 Strategy and the Lisbon Treaty, all these issues indicate that a strong, unitary CAP, which takes the diversity of European agriculture and the European territory into account in its instruments and its implementation is both possible and desirable. Issues of governance will need to be reviewed and given greater weight in the new CAP from 2014 onwards.

5. ORIENTATION OF THE DISCUSSION

The purpose of the discussion which this document aims to promote is to consider in greater depth the contribution which can be made by agriculture and the CAP to the objectives and priorities of the EU 2020 Strategy. It is also intended to contribute to the process of framing the post-2013 CAP, taking the conclusions of the Spring European Council as a point of reference.

In view of the complexity and breadth of the issues involved, we suggest that, in order to stimulate debate, when setting out their views Ministers take the following headings – which reflect the ideas and arguments presented in the corresponding sections of this document – as a point of reference:

(a) The EU 2020 Strategy and agriculture

The contribution made by the agriculture and food sector to the EU 2020 Strategy. Elements of the EU 2020 Strategy which are applicable to the agriculture and food sector.

(b) Priorities, challenges and instruments of the post-2013 CAP

Developing the CAP's potential in order to enhance its contribution to the EU 2020 Strategy. Priorities focusing on economic growth, employment, food security and green growth. Configuring the instruments of the CAP to respond effectively to these priorities, through three main components:

- rural development policy
- market management instruments
- direct aids system.

(c) *Enhanced governance*

Possibility of utilising within the CAP the elements of enhanced governance suggested for the EU 2020 Strategy, reaffirming the added value of a strong CAP and reinforcing coordination with other Community and national policy areas, such as RDI, training and employment, among others.
