



## EUROPEAN COMMISSION

DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Directorate G. Economic analysis, perspectives and evaluations

**G.1. Agricultural policy analysis and perspectives**

Brussels, 6 December 2007  
D(2007)

### **1<sup>ST</sup> PUBLIC CONSULTATION ON THE CAP “HEALTH CHECK”**

The European Commission presented its Communication on the “Health Check” of the Common Agricultural Policy (CAP) on 20 November 2007 [COM(2007)722]. The aim of the Communication is to identify the necessary steps to ensure that the Common Agricultural Policy is working in line with the guidelines set out in the 2003 reform. To meet this aim, the Communication addresses three policy questions related to the Common Agricultural Policy:

- How to simplify the Single Payment Scheme (SPS)?
- How to adjust market instruments to new market opportunities?
- How to respond to new challenges facing EU agriculture?

In keeping with its commitment to better legislation, the Commission will present its legislative proposals in the spring of 2008, accompanied by an analysis of the economic, social and environmental aspects of the above policy questions linked to the CAP and of the impact, the advantages and drawbacks of different options to respond to the issues stemming from these questions.

The Commission has planned a first series of hearings with experts and stakeholders. Two wide stakeholders' seminars are foreseen for the 6 of December 2007 and 11 January 2008.

The aim of this consultation is to let interested parties be better informed about the specific issues that Commission services wish to address during the Health Check exercise and to ask for their contributions.

The Commission services, aware of the full range of political choices that could be offered to the Commission, wish to explore in this exercise these options and choices that are pertinent to the scope of the Health Check Communication. Some wider options will, nonetheless, be used as reference options.

In their contributions, interested parties could enrich these options and help assess their feasibility and possible impact. However, proposals and comments will be easier to take into account in the analysis if they contain verifiable factual elements that make them possible to assess. Please be sure to specify clearly if any elements provided are to remain confidential.

The attached questionnaire aims at identifying an extensive, but not exclusive list of issues that are relevant to the "Health Check" that could contribute in this consultation. Contributions received by 15 January 2008 – the closing date of the consultation – will be taken into account in the Impact Assessment Report.

Contributions should be sent to the following address:

**e-mail address: [AGRI-G1-HC-IA@ec.europa.eu](mailto:AGRI-G1-HC-IA@ec.europa.eu)**

Tassos HANIOTIS

Head of Unit

Agricultural Policy Analysis and Perspectives

Directorate-General for Agriculture and Rural Development

European Commission

Rue de la Loi 130 7/157

1049 Brussels, BELGIUM

Tel: +32-2-299 1381

Fax: +32-2-296 3987

## **Stakeholders' Questionnaire**

### **Questions on the Issues Addressed in the "Health Check" Communication**

#### **1. TAKING STOCK OF THE IMPLEMENTATION AND SYMPLIFYING THE SINGLE PAYMENT SCHEME:**

##### **1.1. Simplifying the Single Payment Scheme**

In the implementation of the Single Payment Scheme, Member States (MS) had the flexibility to choose between two broad models, one based on historical and the other based on regional references, with combinations of the two approaches also possible. The SPS has made direct support to farmers substantially more efficient and simple. Nevertheless, two areas of improvement have been identified.

Firstly, experience with the implementation shows that in the case of all implemented models, some of the rules of the current SPS have proven unnecessarily rigid and complex. Furthermore, as we move away from the reference period, differences in the support to individual farmers, especially in the historic model, may become harder to justify, yet MS lack the possibility to adjust their chosen model.

- With respect to which rules could the SPS be further simplified without negatively affecting the functioning of the system?
- Do you agree that Member States should be allowed to adjust their SPS model towards a more flat rate of support, at national or regional level?
- What type of impacts would you expect with the introduction of flatter rates of support for farmers?

En primer lugar, creemos que sería necesario abrir una reflexión profunda sobre el funcionamiento del pago único y sobre cómo éste contribuye a garantizar la seguridad alimentaria a nivel europeo.

El nivel de acoplamiento o desacoplamiento no debe ser igual para todos los sectores y países, creemos que en este caso se debe mantener un grado importante de subsidiariedad y permitir que los Estados miembros decidan sobre el porcentaje de desacoplamiento en los distintos sectores. De igual forma, si los Estados miembros decidiesen ir a un porcentaje mayor de desacoplamiento se debe permitir que lo hagan y que decidan el método de hacerlo; habrá Estados que decidan utilizar los mismos periodos de referencia para incrementar el desacoplamiento y otros que decidan fechas más próximas a las actuales para el cálculo de la parte que falta por desacoplar.

Una forma de simplificar consistiría en eliminar los derechos de retirada y equipararlos a los derechos normales.

La pretendida subsidiariedad a favor de los Estados miembros a la hora de definir el porcentaje de desacoplamiento sectorial también la defendemos a la hora de aplicar la flat rate.

La simplificación del régimen de pago único basado en un pago unitario fijo por hectárea. Se trata de una propuesta que sólo se puede entender bajo el total y absoluto desconocimiento de la realidad del campo español. Cuando en España conviven cultivos con una diferencia de apoyo por hectárea tan brutal como pueda ser el tabaco o los cereales, o cuando tenemos una variabilidad entre regiones, comarcas y zonas productivas que van de rendimientos de 1,2 Tm/ha a más de 14 Tm/ha, es imposible entender esta propuesta. El impacto social y económico de esta propuesta de Flat rate por país o región, en el caso de España, sería similar al impacto que tendría una propuesta de flat rate a nivel comunitario. ¿Cree la Comisión que lo franceses o alemanes aceptarían este modelo?. Aquí ocurriría algo similar. Se produciría una gran conflictividad social ya que cada agricultor sabe el valor de sus derechos, plantear unificar dichos valores sería francamente complicado en España.

## **1.2. Cross-Compliance:**

By creating a link between CAP payments and the respect of existing legislation related to the environment, public, animal and plant health and animal welfare, and of good agricultural and environmental conditions (GAEC), cross-compliance aims to contribute to the development of sustainable agriculture and to render the CAP more compatible with the expectations of the society. This has been shown to make a significant contribution in increasing farmers' awareness about already existing obligations and to better ensuring compliance with them. The Commission has committed itself to address the scope of cross-compliance in the Health Check to improve its acceptance by all actors and the achievement of its objectives, taking into account the need for simplification and the need to meet “new challenges”.

- What would be the potential outcome of maintaining the cross-compliance at its existing standards?
- What impacts do you see emerging with the possible addition/deletion of certain legal requirements or GAEC standards?

Entendemos que la herramienta de la condicionalidad puede ayudar al sector agrario para justificar la existencia de una PAC fuerte y con un presupuesto adecuado para los nuevos retos del futuro. Sin embargo, no debemos centrarnos en la labor medioambiental y de gestión que realizan los agricultores como base para un apoyo hacia el sector agrario. Hoy más que nunca la Comisión Europea debe recordar a todos los ciudadanos y políticos europeos la importancia estratégica de este sector como fuente de alimentos sanos, seguros y a unos precios razonables.

De esta manera toda la sociedad europea debe conocer claramente el método de producción europeo y las enormes diferencias entre el mismo y la producción en terceros países, sin necesidad de incrementar los ya de por sí amplios requisitos que cumplen los agricultores y ganadero europeos, en el conjunto de la condicionalidad.

Creemos que se debería trabajar sobre las normas de control para que sean claras y concisas y no lleven a confusión o dobles interpretaciones.

### **1.3. Partially coupled support**

The extent of recent reforms renders partially coupled support less relevant from the point of view of producers, as more sectors are integrated into the SPS. On the other hand, partially coupled support may retain some relevance, at least for the time being, in certain regions where the level of production is small overall, but important economically or environmentally.

- Should decoupling be applied in full extent to all sectors? Would there be specific impacts with this option?
- Should decoupling be applied in full extension but negative impacts mitigated by alternative flanking measures? In this case, what kind of measures?
- Are there any sectors where targeted, partially coupled support should remain and which problems do you consider this support to mitigate?

No cabe duda que la desvinculación total de las ayudas de la producción produce una serie de aspectos negativos, que además tienen una mayor incidencia en unos Estados Miembros que en otros.

Siguiendo la reforma comenzada en el año 2003, pensamos que cada Estado Miembro ha ido eligiendo un sistema de desacoplamiento en función de sus necesidades y a la vista de la realidad de su sector agrario. Pensamos que cada Estado miembro debe tener la posibilidad de revisar sus preferencias en materia de pagos acoplados, teniendo en cuenta su eficacia en el contexto global de la reforma de 2003. La Comisaria de Agricultura debería centrar todo su esfuerzo en la defensa de la labor de los agricultores y ganaderos europeos, informando a la sociedad europea de nuestro trabajo como generadores de alimentos de máxima calidad y seguridad alimentaria, mediante métodos de producción totalmente respetuosos con el medio ambiente.

### **1.4. Upper and lower limits in support levels**

The implementation of the SPS added to the already existing questions about the justification of large payments to a small number of recipients, new questions about the justification of small payments to a sometimes large number of recipients. Capping constitutes a potential means of addressing the first issue by introducing thresholds in high payment levels, beyond which support could either be reduced or curtailed. Minimum thresholds in the level of payment to at least guarantee that they cover their administrative costs and are granted to real farmers have also been suggested.

- How effective do you think capping will be in addressing the problem of the uneven distribution of payments between the farmers?
- What would be in your opinion the advantages and disadvantages between the application of an absolute or progressive way in the introduction upper thresholds in payments?
- In the context that a large number of farmers receive significantly low amount of payments, in many cases even below the administrative costs, what potential impacts do you see in the option of adopting a minimum level in payments?

La Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos ha denunciado el continuo proceso de desmantelamiento de la PAC, que en los últimos años ha sido la gran perjudicada por la ampliación de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta el acuerdo de la cumbre de Jefes de Estado de diciembre de 2005, la UPA no está de acuerdo en determinadas medidas como la disciplina financiera. El establecimiento de un límite presupuestario para la política agraria puede obligarnos a reducir los pagos, para atender a todas las medidas que están en vigor junto a aquellos imprevistos que puedan surgir durante todos estos años.

Ante esta situación la UPA entiende que hay un colectivo muy importante de agricultores y ganaderos que viven y trabajan en el medio rural, cuyos ingresos dependen de una manera muy considerable de los pagos de la PAC. Dentro de la Comunicación de la Comisión nos encontramos con dos medidas encaminadas a recortar los pagos directos. Desde UPA entendemos que el establecimiento de límites superiores o recortes progresivos según aumenta el apoyo recibido por cada explotación debe permitir mantener el porcentaje de "modulación obligatoria" en el 5%.

Si se trata de elegir entre un recorte indiscriminado de los fondos comunitarios que llegan al sector agrario europeo y definir un sistema que obtenga recursos descrestando los fondos de aquellas explotaciones que reciben más recursos, sobre la base de que la economía de escala permite ajustar más sus márgenes, UPA lo tiene claro y defiende abiertamente que se establezca un mecanismo que permita obtener fondos a partir de las explotaciones que reciben más recursos de las arcas comunitarias, teniendo en cuenta el empleo generado y estableciendo mecanismos que impidan la división de las explotaciones.

En opinión de UPA el descreste de ayudas debería realizarse a través de una modulación progresiva. La propuesta de recortar según tramos define una escalera con peldaños que llevan a situaciones poco justificables. Por tanto creemos que se trata de definir un recorte progresivo de las ayudas a partir de los 100.000€ sobre la base de una foto fija que impida sucesivas divisiones con objeto de eludir la modulación. Además este mecanismo debería tener en cuenta el empleo generado y la participación de cada persona física sobre sociedades.

## **2. GRASPING NEW OPPORTUNITIES AND IMPROVING MARKET ORIENTATION**

### **2.1. Cereals Intervention**

The scope of intervention is to ensure, in cases of market disruption, that internal market prices do not drop far below the safety-net intervention price. In June 2007, following difficulties associated to the accumulation of high stocks of maize, the intervention was reformed, and the phasing out of maize from intervention was introduced. However the intervention system needs an overall adjustment.

- What do you think is the best way to maintain the safety-net role of intervention for cereals?
- What would be the impacts of the extension of the "maize" model to the other feed grains?
- What kind of impacts do you see with the creation of an intervention system available only to high quality bread wheat?

La enorme volatilidad que caracteriza a los mercados de materias primas en los últimos años ponen de relieve los graves problemas que podemos sufrir los ciudadanos europeos ante una política liberal de eliminación de todos y cada uno de los mecanismos de gestión de los mercados que disponemos en la actualidad. Frente a los que plantean menos PAC, nosotros defendemos más PAC, porque eso supone más Europa. La PAC es la única política común, su progresivo desmantelamiento supondrá establecer una brecha definitiva entre el mundo urbano y el rural y asumir que el abastecimiento de materias primas para el consumo humano va a estar en manos del mercado.

En este momento, la situación y las perspectivas de mercado actuales no justifican la eliminación de estos sistemas, al contrario la Comisión Europea y todos los Estados Miembros deberían ser capaces de reforzarlos tanto como red de seguridad para agricultores o ganaderos, como para toda la sociedad europea ya que desde todas las instituciones, incluida la Comisión Europea, se prevé que los mercados de cereales sufrirán una mayor volatilidad en el futuro. Creemos que los hechos están demostrando que no se puede dejar sólo al mercado, ya que con lo niveles actuales de stock mundiales los movimientos especulativos están haciendo que las cotizaciones de los cereales tengan grandes fluctuaciones, que no obedecen a razones de mercado. Por tanto consideramos que es necesario tener más política, que se debe reforzar los mecanismos de intervención sobre el mercado para limitar estos movimientos especulativos que perjudican a la colectividad y benefician a unos pocos.

Creemos que los mecanismos de intervención se deben mantener y además prever otros que puedan actuar ante escaladas no justificadas de precios. Quizás sea el momento de pensar en que, al igual que en el sector petrolero, los operadores deben tener unos stocks o reservas estratégicas.

## **2.2. Cereals set-aside**

Set-aside as a mandatory obligation for cereal support was introduced as a supply control measure at a time when downward pressures on cereal prices were present. Nowadays market developments rather point to the need for supply growth. In addition, the introduction of the SPS and the consequent possibility of transferring set-aside entitlements significantly diminished the efficiency of the measure in limiting supply. On the other hand, environmental benefits have been associated with set-aside, and therefore its potential abolition has raised questions about the impact on such benefits.

- Do you consider that abolition of set-aside in the current context of market and policy developments is appropriate?
- What measures do you consider appropriate in order to maintain environmental benefits associated with set-aside?

La retirada de tierras obligatoria ya no se justifica en el actual contexto de mercado y la fijación del porcentaje de retirada en el 0% para la campaña 2008/09 ha sido una medida acogida favorablemente por el sector. Por otra parte, en aras de una simplificación administrativa, se debería contemplar la posibilidad de convertir y recalificar los derechos de ayuda por "retirada" en derechos llamados "normales". Siguiendo la filosofía del apartado anterior sería conveniente no eliminar de manera definitiva este mecanismo, y analizar en cada momento su necesidad.

Siguiendo con la argumentación del punto anterior, consideramos que la retirada como tal no debe desaparecer, porque se trata de otro mecanismo de gestión de los mercados. En los próximos años, evidentemente, debe ser cero, pero creemos que no debe eliminarse.

En España los beneficios medioambientales se consiguen a través de los barbechos blancos, y en todo caso si se considerara necesario mantener un nivel mínimo de tierra en retirada consideramos que habría que definir unas ayudas medioambientales para estas tierras.

## **2.3. Dairy Quota**

Originally the introduction of the dairy quota regime aimed at limiting the surplus production effects of price-support policy in the context of the depressed world prices. In recent years, however, the dairy sector is facing strong internal and external demand and high prices, instead of high supply and depressed prices. In this context it becomes clear that the quota system, which is scheduled to expire by 2015, is acting more as a constraint to the sector by limiting its capacity to benefit from market opportunities and improving its competitiveness.

- In the light of new market opportunities, do you consider that the quota system is still fulfilling its stated objectives?



- What benefits and what risks do you see from doing nothing and simply letting the quota regime expire in 2015??
- What kind of effects do you see emerging in the case of a gradual phasing-out of quotas through increasing their annual level? What would you propose as an alternative or accompanying transition measure?

La eliminación del sistema de cuotas **es una medida más de pérdida de mecanismos de intervención** sobre mercados y de garantía de precios agrarios. La actual situación del sector se entiende a partir de las medidas incentivadoras de abandonos de producción. Un mercado libre va a causar una ruptura definitiva en el tejido socioeconómico de este sector y además no va a garantizar el abastecimiento de leche a la población tal y como se ha producido en las últimas décadas.

Desde UPA estamos convencidos de que el sistema de cuotas es absolutamente imprescindible para el futuro del sector lácteo en Europa. Por ello nosotros manifestamos en todos los foros la necesidad de mantener el sistema incluso más allá del 2015.

Si la intención de la comisión es eliminar el sistema en 2015, no cabe duda que hay que ir suavizando su eliminación de forma progresiva. Sin embargo desde UPA tenemos presente la necesidad de proporcionar apoyo financiero al ganadero llegado el momento de la supresión. Puesto que la cuota supone un patrimonio muy importante que cada explotación ha ido adquiriendo y pagando con el tiempo, por tanto es fundamental indemnizar al ganadero en caso de que se produzca su supresión.

Según la situación que tenemos en España con una oferta de leche mucho menor que la demanda nos parece imprescindible efectuar la subida gradual de las cuotas.

Sin embargo la forma en que la Comisión está trabajando nos parece errónea, puesto que la subida de las cuotas debe ejecutarse en función del deficit de cuota que tenga cada país. Es inconcebible que países excedentarios reciban el mismo porcentaje de subida que España, puesto que supone otra merma a la hora de competir en este mercado.

Por tanto desde UPA apostamos por una subida proporcional al deficit de cuota de cada país y no de forma lineal como se esta anunciando con el objetivo de mantener nuestras explotaciones y de que sean lo más competitivas posible en Europa.

#### **2.4. Other measures of Supply Control**

In many specialised sectors measures of supply control and production linked payments (either through direct support to farmers or through industry aid) are still present. Although of different origin and justification, all these measures provide support to sectors of limited contribution to the total value-added of EU agriculture,

but whose regional importance could be significant. It is the case of the sectors of flax and hemp, starch, dried fodder, protein crops, energy crops, rice or nuts.

Within the context of the 2003 reform orientation, which moved support from the product to the producer in order to increase the competitiveness and market orientation of the sector while preserving income support, these supply control measures seem rather outdated, and the question of whether these sectors be integrated into the overall scheme of decoupled support pertinent.

- What would be in your opinion the implications from the application of decoupling in those sectors?
- Are there any cases where you consider coupled support essential in order to retain regional or economic benefits? If so, how can it be made more efficient and better targeted?

Como ya se ha indicado anteriormente, creemos que no debe ser la prioridad actual de la Comisión en estos momentos obsesionarse por lograr un desacoplamiento total en todos los sectores. Creemos que se debe dar margen para que los Estados miembros sean los que valoren los riesgos de incrementar el porcentaje de desacoplamiento, y únicamente permitir que los porcentajes de desacoplamiento se puedan incrementar si así se decidiera.

### **3. RESPONDING TO NEW CHALLENGES**

#### **3.1. Managing risk**

Decoupled producer support allows farmers to adjust better to expected price risks by rendering their production decisions responsive to market price signals in a flexible way. In addition, unexpected risks are also best mitigated by the provision of a fixed level of support.

On the other hand, the rather long list of potential risks and their variable extent across MS, together with the various changes in traditional market instruments and the shift towards direct support, have prompted calls for more measures on risk management and more specifically in regard to price risk (supply management tools, income stabilization tools) and production risk (natural disasters and catastrophic events, sanitary crises).

- Do you consider that currently available policy instruments provide adequate coverage to manage price risks? Do you see the need for additional measures you envisage, and if so which ones?
- Do you consider that currently available policy instruments provide adequate coverage to manage weather-related or disease-related risks? Do you see the need for additional measures you envisage, and if so which ones?
- Do you see scope for the application of EU-wide measures to better address price and production related risks, or should such measures be applied more at the MS and regional level?

Los riesgos en el sector agrario se presentan a 3 niveles: precios, condiciones climáticas (producción) y situación sanitaria/enfermedades.

Estos riesgos cada vez están siendo más patentes y se están mostrando más claramente. El desmantelamiento de los mecanismos de gestión de mercado como las cuotas, las diferentes intervenciones, la apertura de mercados,... hace que el sector agrario europeo cada vez sea más vulnerable a las fluctuaciones de mercado. Los efectos del cambio climático empiezan a ser cada vez más patentes y condicionan y condicionarán la evolución de las cosechas, incrementando notablemente los riesgos de una producción estable. Por otro lado, ya se empieza a apuntar que un de los efectos del cambio climático será un incremento de las crisis sanitarias, por lo tanto este riesgo es previsible que cobre más protagonismo en los próximos años. Debemos estar preparados.

En nuestra opinión a partir del análisis anterior, creemos que la actual PAC ha ido perdiendo instrumentos de gestión de precios y es necesario redefinir instrumentos para asegurar precios justos tanto a los productores como a los consumidores.

No es una cuestión de desarrollo rural, se trata de una estrategia alimentaria y energética de la UE, que no puede ser tratada únicamente aplicando soluciones nacionales o regionales. El impacto en el mercado de los riesgos analizados anteriormente tendrá repercusiones en los agricultores de toda la UE. Por tanto, es importante disponer de soluciones de la UE. Se debe establecer un marco comunitario como elemento de una política común que tenga en cuenta la importancia estratégica de la producción agraria y que asegure que se podrá atender las expectativas de la sociedad de tener unos abastecimientos seguros y estables de productos alimenticios y energéticos, producidos de una manera sostenible.

### **3.2. Climate change, bio-energy, water management and biodiversity**

Agriculture is highly exposed to climate changes and its after-effects such as water scarcity and extreme weather conditions. Furthermore, halting biodiversity decline remains a major challenge increased by climate change and water demand. Given this interdependence, pressures for more contribution on the field are inevitable. In addition the need for new renewable forms of energy offers new opportunities, in the form of new outlets for agricultural production. Consequently there is a dual need for further adjustments to improve adaptation practices and to find the appropriate instruments in order to be ready to integrate these new challenges.

- Do you consider that existing instruments under both pillars of the CAP are sufficient to respond to these challenges?
- If you consider that strengthening Rural Development instruments is needed, what would be your proposal in better addressing these new challenges?

El sector debe poder adaptarse a los condicionantes del cambio climático (nuevas enfermedades, sequía,...) y de los mercados. Frente a una propuesta muy concreta y definida en temas como el recorte del apoyo público o la propuesta de ayuda lineal por hectárea, en el capítulo de nuevos desafíos (gestión de riesgos, cambio climático, bioenergía y gestión del agua) la propuesta es totalmente imprecisa hablando sólo de generalidades. Incluso conviven en la propuesta la idea de plantear incentivos para atenuar el cambio climático, para una mejor gestión de agua, para proporcionar servicios medioambientales en el terreno de la energía, junto con la propuesta de alcanzar los objetivos del cambio climático y la gestión del agua vía de la condicionalidad. Es decir, vía normativa, sin ningún tipo de compensación, apoyo o incentivo.

Como se ha indicado anteriormente creemos que estas medidas deben tener dotación presupuestaria suficiente y deben enmarcarse en el primer pilar, como un elemento fundamental de la estrategia alimentaria y energética.

### **3.3. Strengthening rural development**

In the scope of responding more efficient to the current societal expectations, modulation has been proved a useful policy instrument through which a percentage reduction is applied to farmer direct payments (Pillar1) transferring accordingly the budgetary resources released to rural development measures (Pillar 2). However, in the context of the cut in the expected Rural Development support following the 2005 decision on the Financial Perspectives, the constraints that Member States are facing in the realisation of Pillar II objectives, in the current budgetary period, present an obstacle to this development

- Do you think the proposed increase in modulation will help in achieving RD objectives, especially those linked to new challenges?
- How do you think the extra funds should be allocated to better respond to those new challenges?

Recorte lineal de ayudas. La Comisión plantea un recorte lineal e indiscriminado de hasta un 13% de las ayudas PAC. La única finalidad de esta medida es obtener fondos. UPA se opone frontalmente a la medida llamada “modulación obligatoria” que va a poner en peligro a las pequeñas y medianas explotaciones, por tener como único fin el recaudatorio sin atender a elementos tan importantes como el trabajo, el territorio o la función social que desempeñan las explotaciones profesionales en España.