



for a living planet®

WWF/Adena

Gran Vía de San Francisco, 8
28005 Madrid
España

Tel: + 34 91 354 05 78
Fax: + 34 91 365 63 36

info@wwf.es
www.wwf.es

RESPUESTA DE WWF/Adena A LA PRIMER CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN SOBRE LA REVISIÓN INTERMEDIA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (HEALTH CHECK)

Madrid, 14 de Enero de 2007

WWF/Adena presenta su respuesta a la Primera Consulta Pública sobre la Revisión Intermedia de la Política Agraria Común, lanzada por la Comisión a finales de 2007. Dentro del plazo establecido para presentar comentarios, WWF/Adena espera que sus propuestas sean tenidas en cuenta, de cara a lograr que en la Revisión Intermedia de la PAC se consideren todos los aspectos ambientales relevantes, logrando que compatibilidad entre actividad agraria y conservación del medio ambiente sea una realidad.

WWF es una organización mundial dedicada a la conservación del medio ambiente, con oficinas en gran parte de los Estados Miembros y diversos equipos trabajando en la revisión de la PAC. Por ello la Comisión recibirá respuestas de diversos países y programas del WWF, señalándose que todas ellas están coordinadas y que incluyen comentarios y propuestas adicionales según la realidad de cada país. En este caso las de WWF/Adena, si bien tienen carácter general, incluyen también aquellos aspectos de mayor relevancia para España, país en el que centra su actividad.

1. TAKING STOCK OF THE IMPLEMENTATION AND SYMPLIFYING THE SINGLE PAYMENT ÉCHEME

1.1. SIMPLIFYING THE SINGLE PAYMENT SCHEME

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?

WWF/Adena apoya el nuevo sistema propuesto por la Comisión, basado en pagos a “tanto alzado”. El sistema debe permitir eliminar la actual diferencia entre el apoyo recibido por las explotaciones intensivas frente a las extensivas¹ de secano. Éstas últimas, caracterizadas por un

¹ WWF/Adena entiende por explotaciones extensivas a aquellas de secano, con un bajo uso de insumos agrarios, incluyendo estepas cerealistas, prados, pastos y pastizales asociados a ganadería extensiva o ciertas dehesas. En las



bajo empleo de factores productivos y que con las prácticas adecuadas son las que mayor potencial presentan para contribuir a los objetivos ambientales de la UE- están prácticamente al margen de las ayudas del primer pilar de la PAC.

El sistema de “tanto alzado” debe permitir una redistribución de los fondos del primer pilar, desde explotaciones más intensivas hasta las extensivas. Debe analizarse el impacto de dicha redistribución, previendo en caso oportuno medidas para mitigar impactos ambientales y un plazo de tiempo adecuado para permitir la adaptación de los productores al nuevo sistema

La actual aplicación en España del Pago Único por Explotación (SFP por sus siglas en inglés), basado en los pagos recibidos durante un determinado período de referencia (esquema histórico) no ha hecho sino mantener las diferencias entre explotaciones intensivas y extensivas. Aunque el esquema histórico se basa en los antiguos pagos por superficie, lo hace teniendo en cuenta los rendimientos de los cultivos, con lo que los más intensivos de regadío se veían fuertemente beneficiados con respecto a explotaciones marginales de secano o de ganadería extensiva. Las primeras, con cultivos de regadío intensivos y sistemas productivos que podrían calificarse incluso de industriales, con elevado empleo de insumos (agua, fertilizantes, fitosanitarios) y mayores impactos sobre el medio, se han visto favorecidas por este sistema. Estas explotaciones intensivas a su vez obtienen mayores beneficios por hectárea al ser mayor sus producciones y/o tener mayor valor de mercado los cultivos obtenidos. Así se llega a percibir en el caso del olivar intensivo en regadío entre 10 y 20 veces más ayuda que con respecto a olivares tradicionales de secano², siendo también destacable los 900 euros/ha que pueden llegar a percibir los remolacheros frente a los 120 euros/ha que recibiría un productor de cereal de secano, diferencias que también son evidentes entre ganaderías intensivas y extensivas. En cambio, las explotaciones extensivas, muchas de ellas con cultivos que contribuyen a mantener valores ambientales de importancia, se van abocadas al abandono por el menor apoyo y pagos recibidos. Este hecho no tiene justificación ni desde el punto de vista social ni desde el económico, deslegitimando el ya bastante en entredicho primer pilar de la PAC.

WWF/Adena apoya por tanto la propuesta de la Comisión de rediseñar el Esquema de Pago Único, introduciendo un pago a tanto alzado o pago unitario fijo por superficie (flatter rates), lo que a largo plazo resulta más simple, justo y equitativo. Este sistema debería llevar a una redistribución de las ayudas, en las que la mayor parte de las mismas pasaría a las mencionadas explotaciones extensivas (estepas de secano, prados y pastos de alta montaña con ganadería extensiva), facilitando el mantenimiento de su actividad y la conservación de los valores ambientales asociados.

WWF/Adena aconseja, además, realizar un análisis de impacto correspondiente debido a la redistribución de las ayudas, especialmente de sus efectos sobre el medio ambiente. Para evitar éstos últimos debería preverse la puesta en marcha de apropiadas medidas de acompañamiento, como la aplicación más flexible del artículo 69³ del Reglamento 1782/2003 o de adecuados programas de medidas agroambientales.

Debe, por último, establecerse un margen de tiempo suficiente para la puesta en marcha del nuevo esquema, de forma que los productores puedan adaptarse gradualmente al mismo.

mismas las prácticas agrarias de baja intensidad pueden contribuir a la conservación de especies y hábitats de alto valor natural.

² Beaufoy, G. Política Comunitaria de Olivares: insostenible en todos los sentidos. WWF/Adena, 2001.

³ WWF/Adena propone que los fondos obtenidos con la modulación voluntaria en base al artículo 69 puedan reinvertirse en otros sectores o cultivos distintos a los modulados, en medidas con claros objetivos ambientales.

1.2. CROSS COMPLIANCE

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?

WWF/Adena considera la condicionalidad una herramienta imprescindible de cara a lograr la necesaria integración entre actividad agraria y medio ambiente, considerando totalmente imprescindible su mantenimiento.

Si bien es oportuno simplificar la condicionalidad y buscar una homogeneización de su aplicación entre los distintos estados miembros, es aún más necesario mejorar los mecanismos de control, así como la concienciación y formación de los agricultores y ganaderos al respecto.

WWF/Adena no considera en ningún caso justificada la propuesta de eliminar alguno de los requisitos legales de gestión contemplados en la actualidad. Más bien debería tenerse en cuenta su futura ampliación, incluyendo la Directiva Marco de Agua y la futura Directiva Marco de Suelo.

En cuanto a las Buenas Condiciones Agrarias y Medio Ambientales, deben establecerse requisitos mínimos a nivel europeo referentes a gestión de residuos hídricos y a protección de la biodiversidad.

Debe incluirse el uso legal de suelo y de agua como uno de los requisitos imprescindibles dentro de la condicionalidad, evitando que productores que hacen un uso fraudulento de los recursos naturales se beneficien de ayudas de la PAC.

Por último, la Comisión debería estudiar la necesidad de crear un sistema propio de condicionalidad para la Agroindustria y los gestores forestales, por tratarse de grandes beneficiados de ayudas de desarrollo rural y que en la actualidad no están sujetos a condicionante alguno.

Indudablemente, la condicionalidad ha supuesto un primer paso en la búsqueda de la integración entre medio ambiente y agricultura. Sin embargo, el sistema propuesto en la actualidad resulta claramente insuficiente de cara a atajar algunos de los grandes problemas ambientales, como la pérdida de biodiversidad o la gestión inadecuada de los recursos hídricos, además de manifiestamente mejorable en temas como el control y la inspección.

WWF/Adena propone una revisión/ampliación de la condicionalidad que contemple:

- Incluir dentro de las Buenas Condiciones Agrarias y Ambientales (GAEC por sus siglas en inglés) requisitos adicionales a nivel europeo, de cara a cumplir con los objetivos ambientales de la Unión. Como mínimo:
 - Exigencia del uso legal del agua (acreditado mediante documento de la Administración competente)⁴ y del suelo (evitando transformación ilegal de zonas forestales o improductivas);
 - Gestión de recursos hídricos: Cumplimiento del régimen de explotación en acuíferos sobreexplotados; empleo del sistema de riego más apropiado en función del tipo de cultivo (por ejemplo, estableciendo la obligatoriedad de riego por goteo para cultivos leñosos)

⁴ Según datos del Ministerio de Medio Ambiente Español, existen en España más de 510.000 pozos ilegales.

WWF/Adena entiende que la mayor parte de éstos se destinan a regadío, por ser este sector el mayor consumidor de recursos hídricos en nuestro país.

- Biodiversidad: Recuperación y mantenimiento de vegetación espontánea y/o setos vivos en márgenes y linderos de parcelas; establecimiento de superficie mínima de la explotación dedicada a conservación de biodiversidad (especialmente importante en caso de que se elimine definitivamente el barbecho retirada o set-aside); realización de un balance de nutrientes para establecimiento de la fertilización; límite a toxicología de los productos fitosanitarios. Sin olvidar incluir prácticas adecuadas para mejorar la gestión en las explotaciones ganaderas.
- En cualquier caso, esta ampliación de las GAEC debe ser suficiente como para asegurar una buena gestión ambiental de las explotaciones, pero sin ser tan restrictiva que ponga en peligro la puesta en marcha de otras ayudas de desarrollo rural (modernización de regadíos, medidas agroambientales, etc.)
- Prever la ampliación de los requisitos legales de gestión, incluyendo a la Directiva Marco de Agua y, en un futuro, la Directiva Marco de Suelo. Puesto que las Directivas Ambientales no llevan presupuesto asociado, la condicionalidad se muestra como un mecanismo imprescindible para asegurar el cumplimiento de sus objetivos por parte del sector agrario (sector en muchos casos clave)
- Incrementarse el esfuerzo en formación y concienciación de agricultores y ganaderos sobre qué es la condicionalidad, como cumplir con la misma y los beneficios sociales y ambientales que conlleva.
- Extender el régimen de condicionalidad a todos los beneficiarios de ayudas de la PAC. En la actualidad sólo agricultores y ganaderos perceptores del Pago Único o de las ayudas del segundo eje de la PAC están sujetos a la condicionalidad. Quedan fuera aquellos que reciben importantes subvenciones, como las destinadas a Gestión de Recursos Hídricos o Modernización de Explotaciones, que pueden tener graves impactos sobre el medio. WWF/Adena propone extender la aplicación de la condicionalidad a perceptores de ayudas de los ejes 1 y 4 del Reglamento 1698/2005.
- Aplicar un apropiado esquema de condicionalidad a otros perceptores de ayudas de desarrollo rural, por el potencial impacto de su actividad sobre el medio, como serían los propietarios o gestores forestales y, especialmente, la agroindustria. En la actualidad las medidas destinadas a las industrias agrarias y al medio forestal acaparan gran parte del presupuesto del segundo pilar de la PAC dentro de los programas de desarrollo rural. No parece justo que estos sectores, que se beneficiarán de nuevo en el período 2007 – 2013 de una gran parte de los fondos FEADER no estén sujetos a unos mínimos condicionantes ambientales, que en cambio sí se exigen a agricultores y ganaderos.
En este caso, la Comisión debería diseñar tres esquemas de condicionalidad: la destinada a agricultores y ganaderos, la aplicable a explotaciones forestales y la exigida a aquellas industrias agrarias beneficiarias de fondos de la PAC. En el caso del medio forestal, un adecuado diseño de condicionalidad puede a su vez facilitar posteriormente la aplicación de medidas “foresto ambientales” o la adopción de esquemas de certificación como el Forest Stewardship Council, que permiten mejorar la gestión ambiental en las explotaciones forestales, a la par que aumentar el valor añadido de sus producciones.

1.3. PARTIALLY COUPLED SUPPORT

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 sectores where targeted, partially coupled support should remain and which problems do you consider this support to mitigate?

WWF/Adena apoya la realización de un extenso análisis previo del impacto del desacoplamiento total, de cara a establecer si promovería el abandono de la actividad agraria en aquellas explotaciones de menor tamaño y cultivos marginales, que contribuyen a conservar hábitats y especies protegidos por las Directivas Europeas. El desacoplamiento total puede provocar un abandono masivo en las mismas, con indudables impactos ambientales que deben preverse y evitarse.

Para evitar impactos ambientales debidos al abandono, WWF/Adena desaconseja el reacoplamiento parcial, apostando por la puesta en marcha de medidas de acompañamiento. Entre otras, se puede establecer un pago por hectárea adicional, procedente de la aplicación del artículo 69 revisado o convertir a estas explotaciones en prioritarias para la percepción de fondos de desarrollo rural en medidas que contribuyan a mejorar sus valores ambientales (medidas agroambientales, indemnización compensatoria por zonas desfavorecidas y/o medidas a Natura 2000).

Por otro lado, el desacoplamiento total en grandes explotaciones con cultivos intensivos puede llevar a una extensificación de la actividad, disminuyendo la presión sobre el medio por menor uso de agua, fertilizantes y fitosanitarios.

Antes de proceder al desacoplamiento total de las ayudas debe realizarse una exhaustiva evaluación del efecto sobre el medio de dicha propuesta, analizándose caso por caso, tal y como propone la Comisión. Debe prestarse especial interés en estudiar el efecto del desacoplamiento total en aquellas explotaciones en las que el riesgo de abandono de la actividad es más alto, dado su carácter marginal, pero que contribuyen a conservar hábitats o especies de interés. En el arco mediterráneo se trataría de estepas cerealistas de secano, así como prados y pastos asociados a ganadería extensiva. El abandono de la actividad en estas explotaciones no sólo supone la pérdida de sus valores ambientales, sino que puede traer otros impactos negativos asociados, normalmente por producirse un cambio hacia sistemas de explotación más intensivos (por ejemplo, por transformación a regadío) o por cambio de uso (recalificación urbanística), con impactos irreversibles sobre el medio.

En caso de alto riesgo de abandono se deben prever medidas de acompañamiento adecuadas para evitarlo. Se desaconseja la vuelta al acoplamiento parcial (salvo en casos excepcionales) pues se volvería a añadir complejidad al sistema, y además supone una discriminación para estos agricultores y ganaderos, que se verían obligados a hacer frente a los costes de explotación con la misma prima que aquellos productores con ayudas totalmente desacopladas.

WWF/Adena ofrece en cambio otras opciones. Una posibilidad es la puesta en marcha de una medida basada en el artículo 69 revisado, para apoyar cultivos o sistemas productivos específicos de interés ambiental y en riesgo de abandono; Otra posibilidad sería hacer prioritarias a estas explotaciones dentro de los programas de desarrollo rural, asegurando la puesta en marcha de un apropiado sistema de medidas del eje 2 (agroambientales, indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas, etc.) que permitan la conservación de los beneficios ambientales debidos al mantenimiento de la actividad. Para WWF/Adena es preferible la opción del artículo 69, mediante establecimiento de pagos adicionales por hectárea, pues permitiría una redistribución de los pagos del primer pilar hacia objetivos ambientales, mientras que la segunda opción, basada en medidas de desarrollo rural, dependería de la voluntad de las administraciones agrarias y mermaría el exiguo presupuesto del FEADER.

1.4. UPPER AND LOWER LIMITS IN SUPPORT LEVELS

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 adoption a minimum level in payments?

WWF/Adena apoya la propuesta de la Comisión de reducir los pagos a las grandes explotaciones, mediante una disminución progresiva del importe de los mismos. Sin embargo, sería adecuado establecer además un tope máximo por explotación, o montante a partir del cual no se perciban más ayudas. Esto último debe supeditarse al resultado de un análisis previo de posibles impactos sobre el medio ambiente en grandes explotaciones con cultivos o sistemas productivos de valor ambiental.

WWF/Adena desaconseja el establecimiento de un tope mínimo, al menos hasta que se haya realizado un análisis del impacto de esta propuesta sobre el medio ambiente, especialmente en el caso de pequeñas explotaciones con métodos de producción ambientalmente favorables.

WWF/Adena apoya la propuesta de la Comisión para el establecimiento de una reducción progresiva en los pagos a grandes explotaciones. Más aún de cara a obtener un montante suficiente con la propuesta que permita poner en marcha medidas para paliar posibles efectos ambientales de la reforma (como los derivados de la eliminación definitiva del set-aside) vía ayudas de desarrollo rural), sería además oportuno establecer un tope máximo por explotación. Dicho tope es especialmente adecuado para modular las ayudas percibidas por aquellas explotaciones intensivas, debiendo estudiarse la posibilidad de elevar el mismo o eliminarlo en aquellas que contribuyan con su actividad a proporcionar bienes y servicios ambientales, con cultivos que contribuyan a conservar hábitats y especies de interés, o en aquellas explotaciones sujetas a producción ecológica o a otras medidas agroambientales.

Por otra parte, no parece oportuno eliminar los pagos a las explotaciones de menor tamaño, al menos sin realizar un análisis adecuado del posible impacto sobre el medio de dicha decisión. En muchos casos, estas explotaciones minifundistas suelen presentar un modelo de agricultura más integrado en el entorno, combinando por ejemplo pequeñas producciones agrarias con ganadería extensiva y contribuyendo con el mantenimiento de su actividad a conservar valores ambientales y paisajísticos, así como prácticas agrarias tradicionales, en franco riesgo de desaparición. Debería en este caso evaluarse con detenimiento cómo puede influir dicha propuesta en el mantenimiento de la actividad agraria en zonas de alto valor natural o en explotaciones en la que la actividad agrícola y ganadera es vital para mantener los valores de la Red Natura 2000. En el caso de España, el mayor impacto podría darse en Galicia, Cornisa Cantábrica y las islas, así como en pequeñas explotaciones de secano o de ganadería extensiva, marginales en producción, con pequeñas superficies pero de alta importancia ambiental.

2. GRASPING NEW OPPORTUNITIES AND IMPROVING MARKET ORIENTATION

2.2.CEREAL SET ASIDE

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?

WWF/Adena apoya la retirada definitiva del set-aside como mecanismo de control de la oferta, siempre que se establezca un “paquete” apropiado de medidas que aseguren el mantenimiento de los valores ambientales conservados con esta herramienta (set-aside).

WWF/Adena propone para ello reforzar la condicionalidad, incluyendo Buenas Prácticas apropiadas para la conservación de la biodiversidad, unido a la puesta en marcha de a) Medida extra complementaria con cargo a fondos obtenidos por la aplicación del artículo 69, que permita el mantenimiento de los valores ambientales mencionados ó b) Puesta en marcha de una medida agroambiental apropiada. WWF/Adena apuesta por la opción condicionalidad + medida artículo 69, pues correría a cargo de fondos del Primer Pilar.

Si bien el barbecho retirada no fue creado originariamente para proporcionar beneficios ambientales, en la actualidad es indudable su efecto positivo sobre el medio ambiente, al contribuir a la extensificación de la actividad agraria, aportando indudables beneficios no sólo para la biodiversidad sino por el menor uso de los recursos naturales⁵. Entre los impactos negativos sobre el medio debidos a la eliminación de la retirada de tierras pueden señalarse la destrucción de hábitats de especies de interés (como aves esteparias), el aumento en el consumo de agua (al aumentar la superficie liberada para cultivo en regadío) y el uso creciente de fertilizantes y fitosanitarios. Esto pondría en riesgo el alcance de los objetivos de las Directivas Aves y Hábitats, así como de la Directiva Marco de Agua.

La opción

WWF/Adena entiende que el actual mecanismo de “retirada de tierras” (set aside) es una herramienta de control de la oferta que, que dadas las últimas reformas de la PAC (desacoplamiento) y las actuales tendencias del mercado, ha quedado obsoleto. Sin embargo, no se puede ignorar el importante papel que la retirada de tierras ha jugado en la conservación de la biodiversidad en concreto y del medio ambiente en general. Por tanto, si bien sería adecuada la propuesta de la Comisión de eliminar la retirada de tierras como mecanismo de control de la oferta, no debe hacerse sin establecerse previamente las medidas y herramientas necesarias que aseguren el mantenimiento de los beneficios ambientales derivados de esta práctica.

Las opciones serían:

- Revisar las buenas condiciones agrarias y medioambientales incluidas en la condicionalidad, incluyendo nuevos elementos destinados a conservación y mejora de la biodiversidad (por ejemplo, obligatoriedad de dejar como reserva ecológica (barbecho) un % de la superficie de la explotación).
- Establecer un adecuado programa de medidas agroambientales
- Crear una medida de “barbecho ambiental” con fondos obtenidos de la aplicación de un revisado artículo 69, capturando los beneficios ambientales de la retirada de tierras.

Se podrían combinar estos elementos, creando una especie de “paquete” en el que, vía condicionalidad, se incluyesen unos requisitos mínimos para la conservación de especies y hábitats

⁵ La liberación de tierras dedicadas hasta la campaña anterior a set-aside puede alcanzar en España más de 750.000 ha. de las cuales 70.000 ha se localizarían en regadío. La `puesta de nuevo en riego de estas últimas puede suponer impactos puntuales en la calidad y cantidad de los recursos hídricos.

de interés, y que serían posteriormente completados con una apropiada ayuda agroambiental o con la mencionada medida cubierta con fondos procedentes de una aplicación flexibilizada del artículo 69. La opción condicionalidad + artículo 69 parece la más apropiada, pues el hecho de establecer una medida agroambiental que pretenda proporcionar los mismos beneficios ambientales que con el actual esquema del “set-aside” mermaría el ya de por sí escaso presupuesto del segundo pilar de la PAC, mientras que la puesta en marcha del artículo 69 se basaría en fondos del primer pilar de la PAC.

Dada además la transferencia de competencias en materia de agricultura y medio ambiente en España a las Comunidades Autónomas y el carácter cofinanciado de las medidas agroambientales, la puesta en marcha de una actuación agroambiental para el “set-aside” dentro de los Programas de desarrollo rural dependería en última instancia de la decisión de cada región. Se podría, por tanto, dar la paradoja de que dentro del territorio español algunas Comunidades aplicasen la medida y otras no, creando agravios comparativos. Por lo tanto, esta combinación condicionalidad + medida agroambiental sólo debería activarse cuando realmente se produzca un aumento del presupuesto de los fondos de desarrollo rural.

3.2.CLIMATE CHANGE, BIO ENERGY, WATER MANAGEMENT AND BIODIVERSITY

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?

WWF/Adena está de acuerdo con la Comisión en que los próximos retos serán Cambio climático, biocombustibles, gestión de recursos hídricos y biodiversidad. El Reglamento y las Directrices europeas de desarrollo rural los contemplan suficientemente, pero esto no siempre queda plasmado en la programación nacional.

En concreto, para lograr una gestión adecuada de los recursos hídricos WWF/Adena propone que se paralicen los fondos PAC destinados a creación de nuevos regadíos, centrándose en la modernización de los existentes. La modernización de regadíos debe ahorrar agua, que en parte se destine a la mejor de las masas de agua y ecosistemas asociados, cumpliendo con los objetivos de la Directiva Marco de Agua. Para ello debe procederse a la revisión a la baja de los derechos o dotaciones de agua en las zonas modernizadas.

WWF/Adena quiere en primer lugar felicitar a la Comisión por haber destacado como los próximos retos en los años venideros a la lucha contra el cambio climático, la adecuada gestión de los recursos hídricos y la conservación de la biodiversidad. Estos elementos están a su vez destacados como prioritarios en las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural. A su vez, el Reglamento de Desarrollo Rural 1698/2005 contiene medidas que, aplicadas de la manera apropiada y con el presupuesto suficiente, pueden hacer frente a estos retos. Sin embargo estas prioridades no quedan siempre plasmadas en los Programas de Desarrollo Rural, que en muchos casos siguen apostando por una estrategia para el desarrollo de las zonas rurales basada en la creación de nuevas infraestructuras y en el apoyo a la agroindustria. Así se demuestra en la distribución del presupuesto del FEADER, en el que la mayor parte del mismo va a parar a medidas del eje 1, en detrimento de las medidas del segundo y tercer eje, y poniendo en claro peligro la contribución de los Programas de Desarrollo Rural a los objetivos ambientales de la Unión Europea.

Queda en manos de la Comisión asegurar que estos aspectos ambientales estén suficientemente tratados en los Programas de Desarrollo Rural antes de su aprobación definitiva.

En concreto, y para los diferentes aspectos planteados en este apartado, WWF/Adena propone:

- **Biocombustibles:** dado el escaso presupuesto disponible, y que en algunas zonas el desarrollo de estos cultivos puede ser a costa de competencia por el suelo y el agua con cultivos con fines alimentarios, los cultivos agroenergéticos no deberían contar con financiación adicional vía fondos de desarrollo rural.
- **Gestión de Recursos Hídricos:** para lograr alcanzar los objetivos de la Directiva Marco de Agua, deben evitarse nuevas transformaciones a regadío (ya sea con fondo FEADER o con ayudas a la reestructuración de las diferentes Organizaciones Mundiales de Comercio⁶). El esfuerzo debe centrarse ahora en la modernización de los regadíos existentes, asegurando que exista un ahorro real de agua⁷ (lo que se lograría mediante revisión a la baja de las dotaciones/concesiones de agua en las zonas modernizadas) y destinando parte de esta agua ahorrada a mejorar el buen estado de ríos, acuíferos y humedales.
- **Biodiversidad:** asegurar que se apoya suficientemente la puesta en marcha de medidas con objetivos medioambientales claros en explotaciones en zonas Natura 2000 y en aquellas que conforman sistemas agrarios de alto valor natural, vía fondos de desarrollo rural.

3.3. STRENGTHENING RURAL 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?

WWF/Adena considera que debe reforzarse el Segundo pilar de la PAC si se quiere cumplir con los objetivos planteados. Para ello debe incrementarse la modulación obligatoria en un 4% a partir de 2009, llegándose al 21% en 2013. Además es necesario establecer un gasto mínimo para el segundo eje de FEADER del 50% (actualmente el mayor gatus de FEADER se emplea en medidas el eje 1)

WWF/Adena apoya decididamente los pagos a aquellos productores que proporcionan bienes y servicios de carácter ambiental con su actividad, ayudando a alcanzar un desarrollo sostenible en el medio rural. Para lograrlo la PAC debe cambiar significativamente a largo plazo, de forma que la mayor parte del presupuesto se emplee en medidas con objetivos ambientales y en el desarrollo sostenible de las zonas rurales, bajo el segundo pilar de la PAC (FEADER). Los fondos para desarrollo rural deben ampliarse a expensas del Pilar 1 y del Pago Único por explotación, vía mecanismos como la modulación y el establecimiento de un tope máximo por explotación.

⁶ Actualmente cultivos tradicionales de secano como el olivar, debido a la reestructuración de las plantaciones hacia regadío, es el mayor consumidor de agua en la cuenca del Guadalquivir. Caso similar se da en el viñedo, en el que la reestructuración hacia regadío le ha convertido en el cultivo que más agua consume en la Cuenca Alta del Guadiana (cuenca, por otra parte, con un grave problema de sobreexplotación de los acuíferos)

⁷ WWF/Adena en su trabajo sobre modernización de regadíos ha comprobado que en muchas ocasiones el agua ahorrada al disminuirse las pérdidas en las redes de riego se vuelve a emplear en la explotación modernizada, incrementando la superficie en riego o cambiando a cultivos con mayores necesidades hídricas. De este modo el supuesto ahorro de agua esperado con la modernización no existe, no beneficiando a usuarios prioritarios (abastecimiento a poblaciones o medio ambiente). La Comisión ha tenido en cuenta estas sugerencias, de forma que el Marco Nacional de Desarrollo Rural para España, no incluirá fondos FEADER para creación de nuevos regadíos, mientras que la modernización de los existentes debe asegurar ahorro de agua, con la aplicación de un adecuado sistema de indicadores e impidiendo un aumento con el agua ahorrada del aumento de la superficie actualmente “en riego”.

Dados los mayores retos a los que se hace frente con FEADER (no sólo ambientales sino también sociales), la ampliación de la Unión Europea y la necesidad de poner en marcha nuevas medidas de acompañamiento que eviten posibles impactos ambientales debidos a la reforma del primer pilar ya señaladas a lo largo de este documento (como las debidas a la supresión del “set-aside”) el actual presupuesto del segundo pilar de la PAC es claramente insuficiente. Es necesario, por tanto, ampliar la propuesta de modulación de la Comisión, pasando a un porcentaje del 4% de forma que en 2013 se alcance una modulación obligatoria del 21%, más aproximada a la propuesta que la Comisión hizo al respecto en 2003. Así la modulación sería del 9% en 2010, del 13% en 2011, 17% en 2012, alcanzando el 21% en 2013.

Debe asegurarse que la mayor parte de esta financiación adicional debido al incremento de la modulación se destine a medidas principalmente del eje 2 del Reglamento 1698/2005, con objetivos ambientales claros y verificables. En cualquier caso esta financiación adicional debe revertir en una mejora sustancial del medio ambiente, sea cual sea el tipo de medida a la que se destine.

Para alcanzar los retos planteados, los fondos deben localizarse prioritariamente en medidas del este segundo eje del Reglamento 1698/2005 y, el resto, debe emplearse en medidas con efectos sinérgicos reales positivos para el medio ambiente. WWF/Adena considera oportuno establecer un gasto mínimo obligatorio para medidas del segundo eje de desarrollo rural del 50%.