

Raportul special

Creșterea eficacității și simplificarea mecanismului de ecocondiționalitate prezintă în continuare unele provocări



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA EUROPEANĂ DE CONTURI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6002-4	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/473876	QJ-AB-16-026-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-5992-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/13096	QJ-AB-16-026-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5978-3	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/35214	QJ-AB-16-026-RO-E

© Uniunea Europeană, 2016

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Raportul special**Creșterea eficacității și
simplificarea mecanismului
de ecocondiționalitate
prezintă în continuare
unele provocări**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)
al doilea paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – condusă de domnul Phil Wynn Owen, membru al Curții de Conturi Europene – cameră specializată pe domeniile aferente utilizării sustenabile a resurselor naturale. Auditul a fost condus de domnul Nikolaos Milionis, membru raportor, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Ioulia Papatheodorou, șef de cabinet, și Kristian Sniter, atașat în cadrul cabinetului; Robert Markus, manager principal; Daniela Jinaru, coordonatoare; Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez și Michael Spang, auditori.



De la stânga la dreapta: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Puncte

Glosar

I-IX Sinteza

1-10 Introducere

11-17 Sfera și abordarea auditului

18-71 Observații

18-36 **Informațiile disponibile nu au permis Comisiei să evalueze în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității**

22-27 Indicatorii de performanță utilizați de către Comisie nu oferă decât o imagine parțială a eficacității ecocondiționalității

28-33 Evaluarea Comisiei cu privire la eficacitatea ecocondiționalității nu a luat în considerare nivelul de neconformitate a fermierilor

34-36 Comisia nu a analizat motivele încălcărilor normelor de ecocondiționalitate și nici mijloacele de soluționare a acestor probleme

37-71 **Sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității poate fi simplificat și mai mult**

41-47 Procedurile de control au rămas complexe

48-52 Schema pentru micii fermieri a redus sarcina administrativă, dar aceasta ar putea afecta atingerea obiectivelor sistemului de ecocondiționalitate în unele state membre

53-58 Ecologizarea („înverzirea”) a introdus un nivel suplimentar de controale pentru practicile obligatorii benefice pentru mediu

59-64 Costurile specifice aferente implementării ecocondiționalității nu sunt suficient cuantificate

65-71 Baza pentru calculul sancțiunilor impuse fermierilor din UE în caz de nerespectare a normelor de ecocondiționalitate nu este suficient de armonizată

72-79

Concluzii și recomandări

- Anexa I — Domeniul de aplicare al normelor în materie de ecocondiționalitate, astfel cum sunt prevăzute în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului**
- Anexa II — Principalele modificări ale domeniului de aplicare al normelor în materie de ecocondiționalitate pentru PAC 2014-2020**
- Anexa III — Părțile interesate au evocat nevoia unei simplificări suplimentare**
- Anexa IV — Studiile de caz incluse în sondajul trimis agențiilor de plăți**

Răspunsurile Comisiei

Agenție de plăți: organismul responsabil, în cadrul unui stat membru, de evaluarea, calcularea, verificarea și plata corectă a subvențiilor din cadrul PAC.

Aspecte de controlat: aspecte detaliate care rezultă din punerea în aplicare a normelor de ecocondiționalitate și care sunt incluse în fișele de verificare utilizate pentru controalele la fața locului și pentru controalele administrative efectuate de către autoritatea de management responsabilă de sistemul de ecocondiționalitate în fiecare stat membru (și anume, agențiile de plăți) sau solicitate de această autoritate altor organisme de control.

Audit de conformitate: inspecții la fața locului efectuate de auditori ai DG AGRI, care îi permit Comisiei să verifice dacă statele membre au utilizat în mod corect fondurile puse la dispoziția lor prin FEAGA și FEADR și, în special, dacă acestea dispun de sisteme eficiente de gestiune și de control care să garanteze că plățile către beneficiari sunt conforme cu reglementările.

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei Europene, responsabilă pentru punerea în aplicare a politicii agricole și de dezvoltare rurală.

DG ENV: Direcția Generală Mediu din cadrul Comisiei Europene, responsabilă pentru legislația sectorială privind domeniul mediului.

DG SANTE: Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară din cadrul Comisiei Europene, responsabilă pentru legislația sectorială privind sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor.

Exercițiu financiar: exercițiul financiar agricol include cheltuielile plătite și veniturile primite și înregistrate în contabilitatea bugetului fondurilor de agențiile de plăți pentru exercițiul financiar „N”, care începe la data de 16 octombrie a anului „N-1” și se încheie la data de 15 octombrie a anului „N” [articolul 39 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului].

FEADR: Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.

FEAGA: Fondul european de garantare agricolă.

GAEC: standarde privind menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu (*good agricultural and environmental condition*), care vizează să contribuie la prevenirea eroziunii solurilor, la menținerea nivelului de materii organice din sol și a structurii solului, la asigurarea unui nivel minim de întreținere, la evitarea deteriorării habitatelor și la protecția și gospodărirea apelor. Aceste standarde au fost introduse prin legislația privind politica agricolă comună și se aplică numai pentru beneficiarii acesteia. Standardele GAEC trebuie să fie definite de statele membre în funcție de condițiile locale.

Norme de ecocondiționalitate: sunt reprezentate de cerințele legale în materie de gestionare (așa-numitele „cerințe SMR” - *statutory management requirements*) prevăzute de legislația Uniunii și de standardele privind menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu (așa-numitele „standarde GAEC” - *good agricultural and environmental condition*) stabilite la nivel național, astfel cum sunt enumerate în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013; aceste cerințe și standarde privesc mediul, schimbările climatice, menținerea terenurilor în bune condiții agricole, sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor, precum și bunăstarea animalelor. În cuprinsul prezentului raport, termenii „norme de ecocondiționalitate” și „obligații în materie de ecocondiționalitate” sunt folosiți cu același înțeles.

Organism de consultanță agricolă: un organism public sau privat căruia un stat membru i-a încredințat gestionarea unui sistem de consultanță pentru fermieri în domeniul gospodăririi terenurilor și a exploatațiilor agricole.

PAC: politica agricolă comună.

SMR: cerințele legale în materie de gestionare (*statutory management requirements*) reprezintă un set de obligații încorporate în sfera normelor de ecocondiționalitate din directivele și regulamentele UE existente și vizează mediul, sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor (legislația sectorială). Aceste cerințe sunt deja aplicabile în afara cadrului aferent politicii agricole comune.

I

Ecocondiționalitatea este un sistem care condiționează majoritatea plăților din cadrul PAC de respectarea de către fermieri a unor norme de bază legate de mediu, de siguranța alimentară, de sănătatea și bunăstarea animalelor, precum și de respectarea bunelor condiții agricole și de mediu. Acest sistem se aplică în prezent pentru 7,5 milioane de fermieri care au primit, în 2015, un ajutor total în valoare de aproximativ 47 de miliarde de euro¹. În cadrul societății există așteptări ridicate ca fermierii care primesc subvenții din partea UE să respecte normele aferente sistemului de ecocondiționalitate.

II

Legiuitorul a stabilit un cadru al UE în materie de ecocondiționalitate. Responsabilitatea pentru monitorizarea punerii în aplicare a sistemului revine Comisiei. Statele membre au transpus normele UE în obligații la nivelul fermierilor și au verificat respectarea acestora. Curtea a examinat dacă sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității era eficace și dacă acesta poate fi simplificat și mai mult.

III

Potrivit concluziilor Curții, informațiile disponibile nu au permis Comisiei să evalueze în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității. În pofida modificărilor introduse la nivelul PAC pentru perioada 2014-2020, sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității poate fi simplificat în continuare.

IV

Indicatorii de performanță utilizați de către Comisie nu oferă decât o imagine parțială a eficacității ecocondiționalității și nu au luat în considerare nivelul de neconformitate a fermierilor. Mai mult, Comisia nu a analizat motivele încălcărilor normelor și nici mijloacele de soluționare a acestor probleme.

V

Modificările aduse PAC pentru perioada 2014-2020 au redus ușor numărul normelor de ecocondiționalitate, prin eliminarea cerințelor care nu erau suficient de pertinente pentru activitatea agricolă. Cu toate acestea, procedurile de control rămân complexe. Măsurile de simplificare, cum ar fi schema pentru micii fermieri, care permit eliminarea unor constrângeri suplimentare din sarcina administrațiilor și a fermierilor, trebuie să fie cântărite în raport cu necesitatea de a atinge obiectivele sistemului de ecocondiționalitate.

VI

Practicile agricole acoperite de plata pentru „înverzire” prezintă similitudini cu standardele GAEC anterioare. În consecință, există în acest moment două seturi de practici agricole complementare care vizează aceleași obiective: întreținerea terenurilor și protecția biodiversității. În pofida similitudinilor dintre ele, standardele GAEC obligatorii și normele în materie de „înverzire” sunt verificate în cadrul a două sisteme de control diferite. Acest lucru poate duce la o lipsă de eficiență a sistemelor de control și la o sarcină administrativă suplimentară.

¹ Acești 7,5 milioane de fermieri reprezintă 68 % din numărul total al fermierilor care primesc sprijin în cadrul PAC, ei beneficiind de 83 % din totalul plăților. Micii fermieri nu sunt incluși în aceste cifre deoarece ei nu fac obiectul unor sancțiuni administrative în cazul în care nu respectă obligațiile în materie de ecocondiționalitate (a se vedea punctul 48).

VII

Costurile implementării sistemului de ecocondiționalitate nu sunt suficient cuantificate. Atât timp cât Comisia nu dispune de o estimare fiabilă a costului global al acestui sistem, cu cifre agregate pentru părțile interesate implicate (instituțiile UE, autoritățile de management și control din statele membre și fermierii), ea nu poate garanta faptul că sistemul de ecocondiționalitate prezintă un bun raport cost-eficacitate.

VIII

Sistemul de sancțiuni nu a asigurat o bază suficient de armonizată la nivelul UE pentru calculul sancțiunilor administrative impuse fermierilor care nu au respectat normele. Factorii reprezentați de gravitate, amploare, persistență și intenție care sunt luați în considerare la calcularea sancțiunilor în cazuri similare variau în mod semnificativ între statele membre.

IX

Curtea formulează următoarele recomandări:

- În cadrul evaluării de impact cu privire la politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să analizeze în ce mod poate dezvolta în continuare setul de indicatori utilizați pentru a evalua performanța sistemului de ecocondiționalitate și cum ar putea fi luate în calcul, în cadrul acestor indicatori, nivelurile de conformitate a fermierilor cu normele în materie de ecocondiționalitate.
- Pe viitor, Comisia ar trebui să îmbunătățească partajarea informațiilor cu privire la încălcările normelor de ecocondiționalitate între serviciile vizate, astfel încât acestea să poată identifica mai ușor motivele de la baza încălcărilor și să poată lua măsuri adecvate cu privire la acestea.
- Pentru politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să propună adaptarea normelor care reglementează controalele la fața locului privind ecocondiționalitatea. Acest lucru ar permite o direcționare mai eficace a principalelor aspecte de controlat.
- În cadrul evaluării de impact cu privire la politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să analizeze experiența coexistenței a două sisteme care funcționează cu obiective de mediu similare (standardele GAEC și „înverzirea”), cu scopul de a promova o mai mare sinergie între acestea. Această analiză ar trebui să ia în considerare criteriile precum impactul standardelor asupra mediului și nivelul din trecut de conformitate a fermierilor.
- După prezentarea raportului referitor la performanța PAC programat pentru sfârșitul anului 2018, Comisia ar trebui să elaboreze o metodologie de măsurare a costurilor sistemului de ecocondiționalitate.
- Pentru politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să încurajeze o aplicare mai armonizată a sancțiunilor la nivelul UE prin clarificări suplimentare cu privire la conceptele de gravitate, amploare, persistență, repetare și intenție.

01

Ecocondiționalitatea este un sistem care condiționează majoritatea plăților din cadrul politicii agricole comune (PAC) de respectarea de către fermieri a unor norme legate de protecția mediului, de siguranța alimentară, de sănătatea și bunăstarea animalelor, precum și de menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu. Sistemul se aplică în prezent pentru 7,5 milioane de fermieri din UE, care, în cursul exercițiului financiar 2015, au primit aproximativ 47 de miliarde de euro sub formă de ajutor, sub rezerva îndeplinirii normelor de ecocondiționalitate (a se vedea **glosarul**)². În cazul în care un fermier nu respectă aceste norme, poate fi aplicată o sancțiune administrativă.

02

Ecocondiționalitatea se bazează pe două seturi principale de norme (normele în vigoare în prezent sunt enumerate în **anexa I**). Cerințele legale în materie de gestionare (SMR - *statutory management requirements*) sunt selectate din directivele și regulamentele existente privind mediul, siguranța alimentară, sănătatea plantelor și sănătatea și bunăstarea animalelor. Standardele privind bunele condiții agricole și de mediu (GAEC - *good agricultural and environmental conditions*) sunt norme suplimentare aplicabile numai fermierilor care beneficiază de plăți în cadrul PAC. Ele impun aplicarea unor practici agricole durabile pe terenurile agricole și sunt legate de protecția apelor, a solului și a stocurilor de carbon, precum și de întreținerea terenurilor și a elementelor de peisaj.

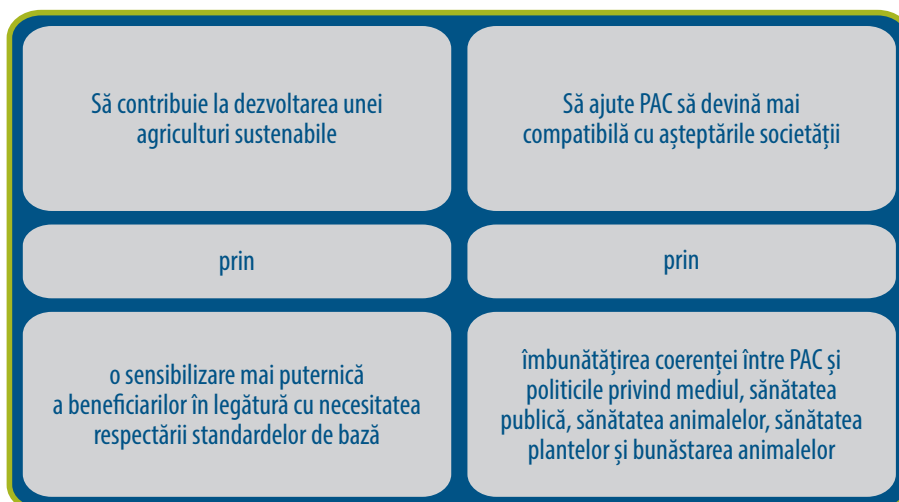
03

Sistemul de ecocondiționalitate urmărește să contribuie la realizarea următoarelor două obiective:

- 2 Raportul anual de activitate al DG AGRI pentru 2015.
- 3 Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 549).

Figura 1

Obiectivele ecocondiționalității



Sursa: considerentul 54 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013³.

04

În cadrul societății există așteptări ridicate ca fermierii care primesc subvenții din partea UE să își respecte obligațiile în materie de ecocondiționalitate. Potrivit celui mai recent sondaj Eurobarometru publicat în ianuarie 2016⁴, peste patru din cinci respondenți din UE consideră că este „justificată” o reducere a subvențiilor acordate fermierilor în cazul în care aceștia nu respectă normele.

05

În rolul său de instrument din cadrul PAC, sistemul de ecocondiționalitate este implementat prin intermediul mecanismului de gestiune partajată, care prevede o împărțire a sarcinilor între Comisie și statele membre. În acest context, Comisiei îi revin următoarele responsabilități:

- de a urma cadrul general al UE stabilit în regulamentele adoptate de Parlamentul European și de Consiliu, precum și recomandările primite de la Parlamentul European în cadrul procedurii de descărcare de gestiune pentru conturile anuale aferente execuției bugetului UE;
- de a institui un cadru detaliat la nivelul UE, prin regulamente delegate și de punere în aplicare, precum și prin orientări privind implementarea adresate statelor membre;
- de a verifica dacă statele membre își îndeplinesc responsabilitățile care le revin în conformitate cu dispozițiile legale și de a aplica corecții financiare atunci când se constată că sistemele acestora sunt deficiente;
- de a verifica îndeplinirea obiectivelor ecocondiționalității și de a raporta cu privire la rezultate⁵.

06

DG ENV și DG SANTE sunt responsabile de monitorizarea implementării și a îndeplinirii obiectivelor legislației sectoriale din care provin cerințele SMR, în timp ce DG AGRI este responsabilă de standardele GAEC. DG AGRI desfășoară audituri pentru a verifica dacă statele membre dispun de sisteme adecvate de gestiune și de control în materie de ecocondiționalitate.

07

Statele membre sunt responsabile de adoptarea tuturor dispozițiilor legislative, administrative și de reglementare necesare pentru a crea un cadru național care să respecte cadrul general și pe cel detaliat de la nivelul UE în materie de ecocondiționalitate, în special în ceea ce privește:

- instituirea unor sisteme care să prevină sau să detecteze și să corecteze cazurile de neconformitate;
- efectuarea de controale la fața locului pe un eșantion de cel puțin 1 % din fermieri⁶;

- 4 Raportul *Special Eurobarometer 440*, intitulat: *Europeans, Agriculture and the CAP* (Europenii, agricultura și PAC), publicat la 21 ianuarie 2016 ca rezultat al anchetei desfășurate între 17 și 26 octombrie 2015 de către organizația *TNS Opinion & social*, la solicitarea Comisiei Europene. Toate interviurile au fost realizate față în față la domiciliul unor cetățeni ai UE selectați aleatoriu.
- 5 A se vedea, de exemplu, Raportul anual de activitate al DG AGRI pentru 2014, anexa 10, partea 6 referitoare la ecocondiționalitate.
- 6 Ca regulă generală, controalele la fața locului trebuie să fie efectuate pe un eșantion de cel puțin 1 % din beneficiarii PAC. În cazul anumitor cerințe însă, cum ar fi identificarea și înregistrarea animalelor, rata minimă de control este de 3 % din fermieri, astfel cum se prevede în legislația sectorială. Prin urmare, numărul total de fermieri care fac obiectul controalelor în materie de ecocondiționalitate depășește, în practică, eșantionul de 1 %. De exemplu, în cursul exercițiului financiar 2015, procentul de fermieri controlați a fost de 2,31 %. În ceea ce privește cerințele SMR, statele membre pot decide să combine aceste controale cu cele realizate în temeiul legislației sectoriale pentru a atinge rata de control de 1 % pentru sistemul de ecocondiționalitate.

Introducere

- aplicarea de sancțiuni și recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit de la fermierii care au încălcat normele;
- raportarea către Comisie (conturile anuale auditate, rapoarte financiare și statistici privind controalele).

08

Beneficiarii PAC trebuie să respecte toate normele în materie de ecocondiționalitate, astfel cum au fost ele definite de legislația națională. Dacă se constată că aceștia încălcă oricare dintre normele respective, ca rezultat al unei acțiuni sau al unei omisiuni ce le este direct imputabilă, ei riscă o reducere a plății anuale din partea UE.

09

În 2008, Curtea a publicat un raport special privind eficacitatea ecocondiționalității⁷, în care se concluziona că aceasta nu a fost o politică eficace, subliniindu-se în același timp problemele considerabile prezentate de cadrul de ecocondiționalitate, cauzate în special de complexitatea sa.

10

Simplificarea sferei și a normelor sistemului de ecocondiționalitate este un subiect permanent al discuțiilor dintre Comisie, Consiliu și statele membre, din cauza complexității cadrului și a necesității de a se garanta că normele pot fi verificate și sunt suficient de pertinente pentru activitățile agricole. Între 2008 și 2013, ca urmare a „bilanțului de sănătate” al PAC, sistemul de ecocondiționalitate a suferit unele modificări⁸. Modificările suplimentare introduse pentru perioada în curs (2014-2020) vizau⁹:

- raționalizarea sferei standardelor, prin organizarea acestora într-o singură listă și prin gruparea lor în funcție de domeniile și de aspectele abordate, pentru a îmbunătăți coerența și vizibilitatea sistemului de ecocondiționalitate;
- eliminarea anumitor cerințe care nu erau suficient de pertinente pentru activitatea agricolă sau pentru suprafața exploatației agricole sau care vizau mai degrabă autoritățile naționale decât beneficiarii.

- 7 Raportul special nr. 8/2008: „Este ecocondiționalitatea o politică eficace?” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO L 30, 31.1.2009, p. 16) a adăugat două standarde GAEC obligatorii în domeniul nou creat al protecției și gospodăririi apei, precum și trei noi standarde GAEC opționale referitoare la nivelul minim de întreținere a terenurilor; în același timp, patru dintre standardele GAEC existente, ținând de Regulamentul (CE) nr. 1782/2003, au devenit opționale. Cerințele legale în materie de gestionare au suferit de asemenea modificări minore: cerința prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 2629/97 în ceea ce privește crotaliile, registrele exploatațiilor și pașapoartele, a fost eliminată.
- 9 A se vedea **anexa II** pentru o prezentare detaliată a modificărilor introduse pentru perioada 2014-2020.

11

Simplificarea este un proces care vizează raționalizarea normelor și a controalelor și reducerea costurilor legate de conformare. Măsurile de simplificare, care permit eliminarea unor constrângeri suplimentare din sarcina administrațiilor și a fermierilor, trebuie să fie cântărite în raport cu necesitatea de a atinge obiectivele sistemului de ecocondiționalitate.

12

Curtea a examinat sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității instituit de Comisie și de statele membre, cu scopul de a evalua dacă mecanismul de ecocondiționalitate este eficace și în ce măsură a fost acesta simplificat prin noul cadru juridic.

13

Întrebarea generală de audit a fost următoarea:

„Este sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității eficace și poate fi acesta simplificat și mai mult?”

Prezentul raport este structurat în jurul a două chestiuni principale: eficacitatea și simplificarea.

14

Curtea a analizat următoarele elemente de probă cu privire la implementarea ecocondiționalității până în prezent:

- statisticile privind controalele transmise Comisiei de către statele membre pentru exercițiile financiare 2011-2014. Aceste rapoarte conțineau date referitoare la numărul fermierilor verificați pentru un anumit standard, numărul de cazuri de neconformitate constatate, precum și nivelul și categoriile sancțiunilor aplicate;
- auditurile desfășurate de Curte cu privire la legalitate și regularitate (altfel spus, auditurile efectuate în vederea Declarației de asigurare a Curții, cunoscută și ca DAS după acronimul său din limba franceză: *déclaration d'assurance*) în exercițiile financiare 2011-2014;
- auditurile de conformitate desfășurate de Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI) din cadrul Comisiei Europene în exercițiile financiare 2011-2014.

15

Au fost analizate informațiile cu privire la sistemul de gestiune și de control instituit la nivelul Comisiei, acestea fiind obținute în urma discuțiilor purtate cu reprezentanți ai DG AGRI și prin examinarea diferitelor analize, studii și rapoarte elaborate sau comandate de DG AGRI. De asemenea, au fost analizate efectele posibile ale modificărilor introduse pentru perioada PAC 2014-2020, pe baza următoarelor documente: evaluarea de impact pregătitoare, regulamentele aprobate și declarațiile Comisiei.

16

Curtea a realizat și două sondaje referitoare la teme precum sensibilizarea, conformitatea și simplificarea. Acestea au fost trimise agențiilor de plăți și organismelor de consultanță agricolă. Au fost primite răspunsuri din partea celor 64 de agenții de plăți¹⁰ (din 27 de state membre¹¹) cărora le-a fost trimis chestionarul, în timp ce 72 de organisme de consultanță agricolă din cele 186 contactate au răspuns la al doilea sondaj.

17

Curtea a vizitat trei regiuni din trei state membre (Germania: Schleswig-Holstein, Spania: Catalonia și Regatul Unit: Irlanda de Nord), unde a purtat discuții cu reprezentanți ai agențiilor de plăți și ai asociațiilor fermierilor cu scopul de a afla punctele de vedere ale acestora în legătură cu impactul ecocondiționalității la nivelul exploatațiilor.

10 Sondajul a acoperit doar 64 de agenții de plăți din cele 82 existente, deoarece, în anumite state membre, nu toate agențiile de plăți au responsabilități în materie de ecocondiționalitate.

11 Croația nu a fost inclusă în sfera acestui audit din cauza lipsei de date din trecut: această țară a aderat la UE la 1 iulie 2013.

Informațiile disponibile nu au permis Comisiei să evalueze în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității

18

În prima parte a raportului, Curtea a examinat dacă indicatorii de performanță utilizați de Comisie au oferit o imagine completă a eficacității ecocondiționalității, dacă aceștia au luat în considerare nivelul de conformitate a fermierilor și dacă Comisia a analizat cauzele încălcărilor și mijloacele pentru a le remedia. Standardele pe care s-a bazat examinarea Curții sunt descrise la punctele 19-21.

19

Pentru a măsura gradul de realizare a obiectivelor sistemului de ecocondiționalitate (a se vedea punctul 2), Comisia ar trebui să definească indicatori de performanță adecvați¹². Aceștia ar trebui să fie în concordanță cu principiile bunei gestiuni financiare (economie, eficiență și eficacitate)¹³. Comisia ar trebui să analizeze chestiunile legate de performanță și să ia măsuri cu privire la acestea.

20

La rândul lor, statele membre ar trebui să prevină, să detecteze și să trateze cu eficacitate orice neregulă sau situație de neconformitate a fermierilor cu obligațiile în materie de ecocondiționalitate¹⁴ și să raporteze anual Comisiei cu privire la rezultatele controalelor lor.

21

Eficacitatea ecocondiționalității ar trebui să fie evaluată ținându-se seama de măsura în care fermierii respectă normele în materie, aceasta fiind un indicator-cheie al contribuției politicii la protecția mediului, a sănătății publice, a sănătății animalelor și a plantelor și a bunăstării animalelor. Pentru ca politica să devină mai eficace, cadrul aferent ecocondiționalității ar trebui să includă, în concepția sa, măsuri vizând identificarea și tratarea motivelor pentru care fermierii nu respectă normele.

12 Conform considerentului 2 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 834/2014 al Comisiei din 22 iulie 2014 de stabilire a normelor pentru aplicarea cadrului comun de monitorizare și evaluare a politicii agricole comune (JO L 230, 1.8.2014, p. 1).

13 Articolul 30 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1) („Regulamentul financiar”) conține următoarele definiții: Principiul economiei prevede ca resursele utilizate de instituție pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvate și la cel mai bun preț. Principiul eficienței privește raportul optim între resursele utilizate și rezultatele obținute. Principiul eficacității privește îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

14 Conform considerentului 39 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

Indicatorii de performanță utilizați de către Comisie nu oferă decât o imagine parțială a eficacității ecocondiționalității

Situația din perioada 2007-2013

22

În ceea ce privește primul obiectiv (să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi sustenabile printr-o sensibilizare mai puternică a beneficiarilor în legătură cu necesitatea respectării standardelor de bază), Comisia a utilizat indicatorul „procentul de plăți PAC acoperite de ecocondiționalitate”, care arată proporția plăților din cadrul PAC acordate cu condiția ca fermierii respectivi să respecte normele în materie de ecocondiționalitate. Acest indicator nu măsoară însă gradul de conștientizare al fermierilor cu privire la normele respective sau nivelul de respectare a acestora.

23

Pentru a măsura cel de al doilea obiectiv (să ajute PAC să devină mai compatibilă cu așteptările societății prin îmbunătățirea coerenței între PAC și politicile privind mediul, sănătatea publică, sănătatea animalelor, sănătatea plantelor și bunăstarea animalelor), indicatorul folosit a fost „opiniile exprimate de către public privind ecocondiționalitatea”, acesta fiind măsurat de Comisie în sondajul Eurobarometru. Întrebările și opțiunile de răspuns la sondaj sunt prezentate în **caseta 1**.

Caseta 1

Extras din sondajul Eurobarometru

Întrebare: „În conformitate cu normele politicii agricole comune (PAC), plățile acordate fermierilor sunt condiționate de respectarea anumitor cerințe privind mediul, siguranța alimentară și bunăstarea animalelor (așa-numitul mecanism de „ecocondiționalitate”). În ce măsură considerați că este justificată sau nejustificată reducerea subvențiilor plătite fermierilor care nu respectă standardele de siguranță alimentară, standardele de mediu și standardele de bunăstare a animalelor?”

Răspunsuri propuse: „Complet justificată; Oarecum justificată; Oarecum nejustificată; Complet nejustificată; Nu știu”.

Rezultatele sondajului: peste patru din cinci respondenți din UE consideră că reducerea subvențiilor plătite fermierilor este „justificată” în cazul în care aceștia nu respectă normele (răspunsurile „complet justificată” sau „oarecum justificată”). În urma unei comparații cu rezultatele sondajului anterior realizat în noiembrie 2007, se poate constata că opinia publică a rămas stabilă.

Sursa: sondajul Eurobarometru al Comisiei.

24

Acest indicator nu oferă însă nicio informație cu privire la o eventuală îmbunătățire a coerenței PAC cu normele în materie de ecocondiționalitate. El reflectă doar o alegere de politică a persoanelor intervievate, fără a evalua rezultatele efective ale implementării sistemului de ecocondiționalitate.

25

DG AGRI raportează și cu privire la alți doi indicatori de rezultat: rata de control pentru GAEC¹⁵ și proporția de pășuni permanente. Primul indicator, care arată măsura în care statele membre au respectat rata minimă de controale, reflectă doar conformitatea cu regulamentul și nu măsoară deci eficacitatea ecocondiționalității. Al doilea indicator, care măsoară procentul de terenuri acoperite cu pășuni permanente dintr-un stat membru în raport cu suprafața agricolă totală a acestuia, prezenta două neajunsuri: se referea la un singur aspect al ecocondiționalității și nu pune în evidență contribuția specifică a acestui mecanism, în condițiile în care menținerea pășunilor permanente poate fi rezultatul mai multor factori, ecocondiționalitatea fiind doar unul dintre aceștia.

Situația din perioada 2014-2020

26

Pentru perioada 2014-2020, au fost utilizați doi indicatori¹⁶ direct legați de ecocondiționalitate: numărul de hectare care fac obiectul ecocondiționalității și ponderea plășilor din cadrul PAC care fac obiectul ecocondiționalității. Este vorba de indicatori cantitativi, care măsoară doar dimensiunea populațiilor vizate (și anume terenul agricol și plășile PAC), și nu efectele ecocondiționalității.

27

La nivelul general al PAC au fost definiți și alți indicatori care acoperă domeniile în care există o influență a normelor de ecocondiționalitate, cum ar fi indicele privind păsările specifice terenurilor agricole, calitatea apei, materiile organice din sol în terenul arabil sau eroziunea solului cauzată de apă. Impactul specific al ecocondiționalității, analizată în mod separat, asupra acestor indicatori globali nu era însă cunoscut. Mai mult, alte aspecte vizate de ecocondiționalitate, cum ar fi siguranța alimentară, identificarea și înregistrarea animalelor sau bunăstarea acestora nu sunt abordate de niciun indicator de impact.

15 În cadrul PAC, atât înainte, cât și după 2014, rata minimă de control pentru GAEC a fost stabilită la 1 % din fermieri.

16 Anexa la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 834/2014 al Comisiei.

Evaluarea Comisiei cu privire la eficacitatea ecocondiționalității nu a luat în considerare nivelul de neconformitate a fermierilor

28

Comisia colectează date cu privire la măsura în care fermierii își îndeplinesc obligațiile în materie de ecocondiționalitate și pe baza statisticilor privind controalele trimise de statele membre. Aceste informații nu sunt însă utilizate ca indicator de performanță și nu sunt monitorizate în raport cu obiective prestabilite.

29

Rezultatele obținute de Curte în urma auditurilor sale¹⁷ privind legalitatea și regularitatea din ultimii patru ani (a se vedea **tabelul 1**) și statisticile raportate de autoritățile de control ale statelor membre în legătură cu fermierii supuși controalelor la fața locului (a se vedea **tabelul 2**) au indicat niveluri ridicate de încălcare a standardelor de ecocondiționalitate.

17 În ceea ce privește ecocondiționalitatea, Curtea și-a axat testele asupra unor standarde GAEC selectate (evitarea instalării vegetației nedorite, menținerea teraselor, întreținerea culturilor de măslini și respectarea densității minime a șeptelului sau a obligațiilor referitoare la cosire) și a unor cerințe SMR selectate (cerința legată de Directiva privind nitrații și cerința privind identificarea și înregistrarea animalelor) pentru care s-au putut obține probe și s-a putut ajunge la o concluzie la momentul vizitelor de audit. În 2011 și 2012, testele pentru FEADR au avut o sferă mai mare decât cele pentru FEAGA, întrucât au fost incluse toate standardele GAEC și toate cerințele SMR referitoare la bunăstarea animalelor. În plus, în cazul FEAGA, cerința SMR privind identificarea și înregistrarea animalelor nu a fost testată în 2011 și 2012.

Tabelul 1

Rezultatele testelor Curții cu privire la ecocondiționalitate realizate pe eșantioane aleatorii de fermieri

Fond	Date	Exercițiul financiar			
		2011	2012	2013	2014
FEAGA	Numărul de plăți care fac obiectul ecocondiționalității	155	146	164	170
	Numărul de cazuri în care s-au constatat încălcări	22	24	44	46
	Încălcări (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
FEADR	Numărul de plăți care fac obiectul ecocondiționalității	73	75	61	64
	Numărul de cazuri în care s-au constatat încălcări	26	25	24	17
	Încălcări (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Tabelul 2

Încălcări ale normelor de ecocondiționalitate raportate de statele membre în urma verificărilor efectuate pe eșantioane de fermieri selectate atât aleatoriu, cât și pe baza unei analize a riscurilor

	Exercițiul financiar				
	2011	2012	2013	2014	2015
Frecvența încălcărilor (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Sursa: statisticile statelor membre cu privire la ecocondiționalitate.

30

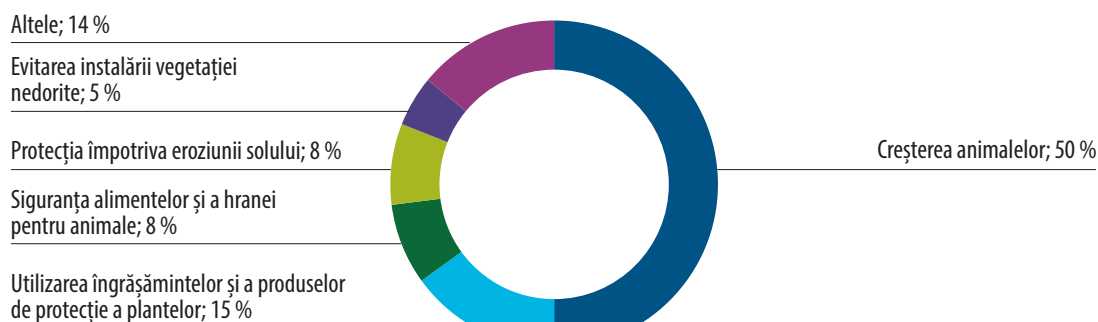
După cum au indicat aproximativ 90 % din agențiile de plăți și organismele de consultanță agricolă care au participat la sondajul Curții, fermierii au devenit mai conștienți, în ultimii cinci ani, de obligațiile lor de a respecta normele în materie de ecocondiționalitate. Cu toate acestea, ratele de neconformitate rămân ridicate și atât controalele desfășurate de statele membre, cât și auditurile Curții indică o tendință ascendentă.

31

Între 2011 și 2013, numărul total de încălcări constatate de autoritățile de control din statele membre a rămas relativ constant, înregistrându-se aproape 60 000 de cazuri pe an la nivelul UE; în 2014, această cifră a crescut cu aproape 20 %, la aproximativ 70 000 de cazuri de neconformitate (în principal din cauza creșterii numărului de cazuri de încălcare a cerințelor SMR referitoare la Directiva privind nitrării și la identificarea și înregistrarea porcinelor și a bovinelor). După cum se arată în **figura 2**, cinci mari domenii au reprezentat aproape 90 % din numărul total de încălcări și au înregistrat, în același timp, cea mai mare frecvență a cazurilor de neconformitate¹⁸. Aceste cinci domenii acoperă un total de zece cerințe SMR și patru standarde GAEC.

18 Exprimată ca procent al fermierilor la care s-au constatat încălcări în raport cu numărul total de fermieri controlați.

Figura 2 Domenii în care normele în materie de ecocondiționalitate sunt încălcate cel mai frecvent



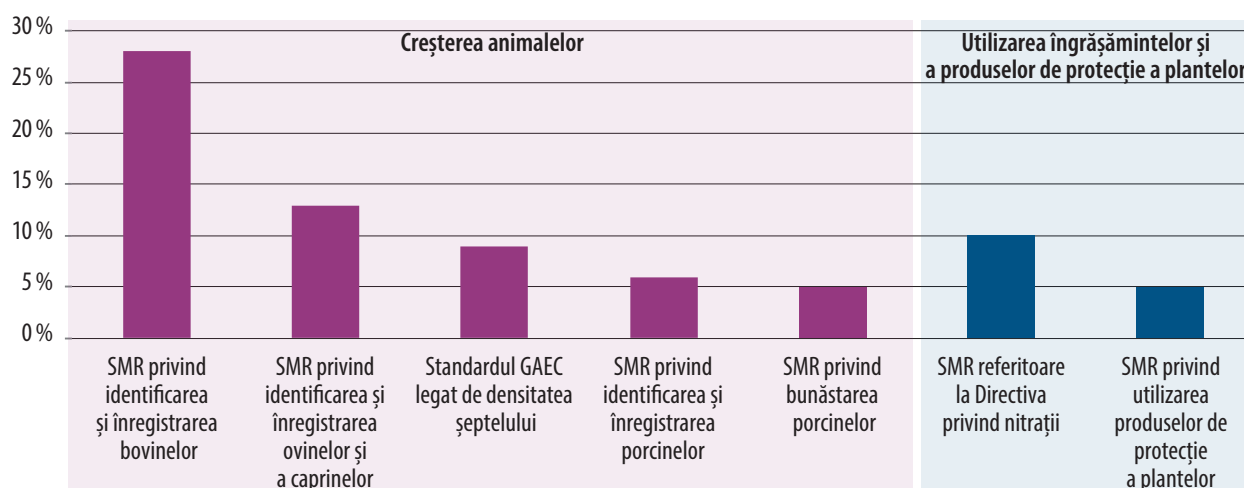
Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

32

Pentru cele mai mari două domenii, **figura 3** indică standardele/cerințele individuale pentru care frecvența încălcărilor a depășit 5 % în exercițiul financiar 2014:

Figura 3

Frecvența încălcărilor în cele mai mari două domenii de neconformitate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

33

Analiza Curții mai arată că, pentru mai multe standarde, se înregistrează rate de încălcare mai mici de 1 %: de exemplu, cerința SMR privind conservarea păsărilor sălbatice și a habitatelor naturale și standardele GAEC privind materiile organice din sol, menținerea structurii solurilor și menținerea elementelor de peisaj.

Comisia nu a analizat motivele încălcărilor normelor de ecocondiționalitate și nici mijloacele de soluționare a acestor probleme

34

DG AGRI analizează informațiile din statisticile privind controalele la nivelul individual al fiecărei entități care raportează date (provincie/regiune/administrație centrală) cu scopul de a se asigura că acestea respectă cerințele UE, cum ar fi, de exemplu, rata de minimă de control de 1 % stabilită în regulament. De asemenea, DG AGRI efectuează audituri de conformitate pentru a se asigura că sistemele de gestiune și de control instituite de statele membre sunt conforme cu normele UE aplicabile. Scopul acestor audituri este de a proteja fondurile din care s-au efectuat plățile PAC, verificându-se dacă statele membre au aplicat în mod corespunzător reducerile plăților către fermieri. Comisia aplică corecții financiare nete pentru statele membre ale căror sisteme sunt deficiente.

35

DG AGRI nu analizează cifrele privind încălcările normelor de ecocondiționalitate la nivelul UE și nici nu desfășoară audituri pentru a identifica standardele care sunt cel mai des încălcate, cauzele potențiale ale încălcărilor sau posibile soluții pentru remedierea situației. Celelalte direcții generale ale Comisiei responsabile de politicile care stau la baza cerințelor SMR nu fac nici ele astfel de analize. De exemplu, Direcția Generală Mediu (DG ENV), care este responsabilă de politici precum cea legată de Directiva privind nitrații, a afirmat că serviciile sale nu au primit date statistice referitoare la controalele efectuate de statele membre și că, prin urmare, DG ENV nu a putut lua și nu a luat măsuri subsecvente în acest sens. Prin urmare, Comisia verifică numai aspectele financiare, fără să analizeze impactul ecocondiționalității asupra obiectivelor de politică subiacente în materie de mediu, siguranță alimentară și sănătatea și bunăstarea animalelor.

36

Până în iulie 2016, Comisia nu a realizat evaluări cu privire la cauzele încălcărilor sau la mijloacele de a preveni astfel de situații în viitor¹⁹. Astfel de evaluări ar putea, de asemenea, să ofere informații utile cu privire la necesitatea de a simplifica și mai mult sistemul de ecocondiționalitate. Nerespectarea cerințelor de ecocondiționalitate se poate explica fie prin neînțelegerea unor norme câteodată complexe (a se vedea **anexa III**), fie prin lipsa de stimulente care să încurajeze conformitatea, în condițiile în care costul conformării cu aceste cerințe ar putea fi disproporționat în raport cu nivelul scăzut al ratei minime de control de 1 % și cu nivelul sancțiunilor aplicate²⁰.

Sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității poate fi simplificat și mai mult

37

În cea de a doua parte a raportului, Curtea a analizat dacă normele și procedurile de control legate de ecocondiționalitate au fost simplificate, dacă schema pentru micii fermieri a permis o reducere echilibrată a sarcinii administrative, dacă exista riscul ca practicile de „înverzire” și ecocondiționalitatea să nu fie bine coordonate, dacă costurile de punere în aplicare au fost măsurate și dacă sancțiunile erau aplicate în mod uniform în UE. Standardele pe care s-a bazat examinarea Curții sunt descrise la punctele 38-40.

38

Potriviți concluziilor Raportului special nr. 8/2008, cadrul aferent ecocondiționalității prezenta probleme considerabile, cauzate în special de complexitatea sa. Curtea a recomandat Comisiei să simplifice acest cadru, în special prin stabilirea unei ordini de prioritate a cerințelor și a standardelor, organizându-le în jurul principalelor elemente ale activității agricole.

19 Până în prezent, evaluările la nivelul fermierilor au furnizat doar informații privind elementele de cost ale ecocondiționalității, astfel cum se arată la punctul 61.

20 Conform Raportului anual de activitate al DG AGRI, în anul de cerere 2014, sancțiunile au atins un total de 67,5 milioane de euro.

Observații

39

Costurile de implementare a sistemului de ecocondiționalitate ar trebui să fie proporționale cu beneficiile preconizate de pe urma conformării fermierilor cu normele aplicabile²¹. Atunci când prezintă propuneri revizuite sau noi privind cheltuielile, Comisia ar trebui să estimeze costurile și beneficiile sistemelor de control²² în raport cu obiectivele care trebuie atinse.

40

De asemenea, Comisia ar trebui să contribuie la promovarea unui sistem de sancțiuni simplu și armonizat la nivelul UE, pentru a asigura tratamentul egal și proporțional al fermierilor. Comisia este împuternicită²³ să adopte acte delegate pentru a stabili o bază armonizată pentru calcularea sancțiunilor administrative aplicabile în cazul nerespectării normelor de ecocondiționalitate. Totodată, Comisia poate să emită orientări interpretative destinate statelor membre.

Procedurile de control au rămas complexe

41

Pentru perioada 2014-2020, lista de standarde a fost redusă de la 15 standarde GAEC la șapte (prin eliminarea tuturor celor șapte standarde voluntare anterioare și a unui standard obligatoriu) și de la 18 cerințe SMR la 13 (a se vedea **anexa II**). Dintre cerințele SMR eliminate, patru nu erau, în opinia Comisiei, suficient de pertinente pentru activitatea agricolă. Acesta este un bun exemplu de simplificare a cadrului aferent ecocondiționalității. Cu toate acestea, este foarte probabil ca sfera ecocondiționalității să fie din nou lărgită. În „Declarația comună a Parlamentului European și a Consiliului privind ecocondiționalitatea”²⁴ s-a solicitat ca Directiva-cadru privind apa și Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor să devină parte a sistemului de ecocondiționalitate odată ce aceste directive vor fi fost puse în aplicare în toate statele membre.

42

În avizul său privind propunerea Comisiei referitoare la modificările PAC în perioada 2014-2020²⁵, Curtea a afirmat că „lista de cerințe este în continuare prea dispersată, într-un număr prea mare de texte de lege, nefiind axată, în plus, pe cerințele-cheie, și că reducerea numărului de standarde nu corespunde efectiv unei reduceri a complexității acestei politici”.

21 Considerentul 57 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

22 Articolul 33 din Regulamentul financiar.

23 În conformitate cu articolul 101 din Regulamentul nr. 1306/2013.

24 Declarația comună anexată la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

25 Avizul nr. 1/2012 referitor la o serie de propuneri de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % din organismele de consultanță agricolă care au răspuns la sondajul realizat de Curte consideră că PAC 2014-2020 nu a adus nicio modificare substanțială a sistemului de ecocondiționalitate, în timp ce 28 % consideră că noul sistem este chiar și mai complicat. De asemenea, mai puțin de 10 % din agențiile de plăți consideră că modificările sistemului de ecocondiționalitate au avut un impact moderat sau foarte pozitiv asupra utilizării resurselor în domenii precum controalele administrative și controalele la fața locului, sistemul de sancțiuni și informarea fermierilor.

44

Din răspunsurile oferite de agențiile de plăți și de organismele de consultanță agricolă la sondaj reiese că principalul motiv pentru care fermierii nu respectă obligațiile în materie de ecocondiționalitate este acela că cerințele sunt prea complicate. Asociațiile fermierilor care au fost vizitate în cursul auditului a confirmat această analiză. Simplificarea ar putea fi văzută ca o soluție prin care să se asigure că fermierii respectă în mai mare măsură cele mai relevante norme, contribuind astfel la eficacitatea sistemului. În acest context, în cursul auditului efectuat de Curte, agențiile de plăți, organismele de consultanță agricolă și asociațiile fermierilor au semnalat nevoia unei simplificări suplimentare a sistemului de ecocondiționalitate, formulând propuneri convergente în acest sens (a se vedea **anexa III** pentru mai multe detalii).

45

Complexitatea sistemului se explică, de asemenea, prin nivelul de detaliere al normelor aplicabile. **Caseta 2** conține un exemplu de definiție detaliată a unor cerințe de ecocondiționalitate din statele membre. Este adevărat că diversitatea situațiilor de mediu poate justifica gradul de detaliere a normelor, dar există astfel riscul apariției de dificultăți atât în ceea ce privește aplicarea lor corectă de către fermieri, cât și verificarea lor de către agențiile de plăți.

46

În Regatul Unit - Irlanda de Nord, Curtea a comparat numărul aspectelor de controlat incluse în fișele de verificare la fața locului a ecocondiționalității utilizate de autoritățile de control pentru PAC până în 2013 și ulterior și a constatat că modificările aduse PAC pentru perioada 2014-2020 au avut un impact limitat asupra numărului aspectelor de controlat (a se vedea **caseta 3**). Autoritățile din celelalte două state membre vizitate au confirmat în cursul discuțiilor purtate că modificările aduse sistemului de ecocondiționalitate pentru perioada 2014-2020 nu au antrenat o reducere semnificativă a numărului de aspecte de controlat.

Caseta 2

Exemple de cerințe incluse în manualul de control privind ecocondiționalitatea din Regatul Unit - Irlanda de Nord

Întrebarea 3.1.12 din fișa de verificare a inspectorilor acoperă trei dintre cele 40 de aspecte de controlat în materie de ecocondiționalitate rezultate din cerința SMR referitoare la Directiva privind nitrății. Întrebarea are trei subdiviziuni, după cum urmează:

„3.1.12. A fost aplicat gunoi de grajd (inclusiv must de gunoi) pe o suprafață aflată: la o distanță de 10 m de un curs/corp de apă de alt tip decât lacurile*; la 20 m de un lac; la 50 m de un puț de apă forat, izvor sau puț de apă; la 250 m de un puț de apă forat pentru alimentarea publică cu apă; la 15 m de o formațiune cavernoasă sau calcaroasă carstică aeriană? (*A se vedea Orientările pentru inspectorii.)

3.1.12a. Pe pășuni cu o pantă medie mai mare de 15 % și pe orice alte terenuri cu o pantă medie mai mare de 12 %, a fost aplicat gunoi de grajd (inclusiv must de gunoi) la o distanță mai mică de 30 m de un lac sau mai mică de 15 m de orice curs/corp de apă de alt tip decât lacurile? (*A se vedea Orientările pentru inspectorii.)

3.1.12b. Pe pășuni cu o pantă medie mai mare de 15 % și pe orice alte terenuri cu o pantă medie mai mare de 12 %, au fost aplicate îngrășăminte chimice la o distanță mai mică de 10 m de un lac sau mai mică de 5 m de orice alt curs/corp de apă? (*A se vedea Orientările pentru inspectorii.)

Sursa: agenția de plăți din Irlanda de Nord.

Caseta 3

Impactul limitat al modificărilor aduse PAC pentru perioada 2014-2020 cu privire la fișele de verificare utilizate de autoritățile de control din Regatul Unit - Irlanda de Nord

Numărul aspectelor de controlat în cadrul unui control complet în materie de ecocondiționalitate era de 257 în perioada PAC 2007-2013; acest număr a scăzut la 249 pentru PAC aplicabilă după 2014.

În cazul standardelor GAEC, între cele două perioade comparate, numărul aspectelor de controlat a crescut de la 19 la 27.

Sursa: agenția de plăți din Irlanda de Nord.

47

În cursul controalelor la fața locului, trebuie să fie verificate toate obligațiile privind standardele GAEC și cerințele SMR pentru care fermierii au fost selectați. După cum s-a menționat mai sus, aceste controale includ adesea sute de aspecte de controlat, incluse în diferite fișe de verificare. Chiar dacă sistemele de control ar fi eficiente, cadrul legislativ²⁶ nu ar permite o abordare mai bine direcționată, bazată pe riscuri, în virtutea căreia anumite norme sau aspecte de controlat să fie verificate mai mult sau mai puțin frecvent, ținând seama, de exemplu, de nivelul încălcărilor, de probabilitatea de încălcare a normelor sau de amploarea efectelor unei eventuale încălcări.

26 A se vedea articolul 71 din Regulamentul (UE) nr. 809/2014 al Comisiei din 17 iulie 2014 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește sistemul integrat de administrare și control, măsurile de dezvoltare rurală și ecocondiționalitatea.

Schema pentru micii fermieri a redus sarcina administrativă, dar aceasta ar putea afecta atingerea obiectivelor sistemului de ecocondiționalitate în unele state membre

48

Pentru perioada 2014-2020, în cadrul PAC a fost introdusă schema pentru micii fermieri, sub forma unui regim simplificat de plăți directe prin care se pot acorda ajutoare directe de până la 1 250 de euro pentru fermierii care decid să participe la această schemă. 15 state membre au decis să aplice această schemă facultativă. În țările respective, numărul fermierilor care participă la această schemă variază între 3 % (Slovenia) și 77 % (Malta). Comisia a calculat că, la nivelul UE, Schema pentru micii fermieri acoperă 4 % din suprafața agricolă totală.

49

Beneficiarii schemei pentru micii fermieri nu riscă sancțiuni administrative în cazul în care nu respectă obligațiile în materie de ecocondiționalitate²⁷. Prin urmare, aceștia nu sunt expuși riscului de a suferi o reducere a plăților de care beneficiază în cadrul PAC din cauza încălcărilor normelor de ecocondiționalitate. Scutirea de la aceste obligații este justificată astfel: „Fermierii care participă la schema pentru micii fermieri [...] ar putea considera că eforturile care trebuie depuse în temeiul sistemului de ecocondiționalitate depășesc beneficiul menținerii fermierilor în cadrul sistemului respectiv”.²⁸

50

Această măsură are totodată potențialul de a reduce costurile de implementare, gestionare și verificare a sistemului de ecocondiționalitate: schema pentru micii fermieri a fost indicată ca principala sursă de economii de către zece dintre cele 12 agenții de plăți care au estimat că PAC 2014-2020 va duce la o reducere a costurilor. Acest mesaj a fost reiterat de către agențiile de plăți în cele trei state membre vizitate.

51

Schema pentru micii fermieri este un pas în direcția simplificării, care scutește administrațiile și fermierii de sarcini suplimentare, permițând în același timp economii de costuri. Cu toate acestea, punerea sa în aplicare la nivelul fiecărui stat membru ar trebui să fie ghidată de nevoia de a se asigura un echilibru adecvat între simplificarea administrativă și atingerea obiectivelor urmărite de sistemul de ecocondiționalitate și de legislația sectorială. Există diferențe între statele membre sau între diferitele regiuni. De exemplu, în România, micii fermieri reprezintă aproximativ 71 % din fermieri și 16 % din suprafața totală declarată. În schimb, în Slovenia, numărul total al micilor fermieri este de aproximativ 3 %, iar suprafața acoperită de această schemă este de doar 1 %.

27 Conform articolului 92 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

28 Conform considerentului 57 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

52

Deși nu aplică Schema pentru micii fermieri, Lituania a urmat principii similare pentru excluderea fermierilor care se situează sub un anumit prag de la aplicarea normelor specifice în materie de ecocondiționalitate. **Caseta 4** ilustrează riscurile potențiale legate de aplicarea unor astfel de măsuri de simplificare:

Caseta 4

Scutirea unor fermieri de la respectarea obligațiilor în materie de ecocondiționalitate legate de Directiva privind nitrații în Lituania

Fermierii care posedă o suprafață agricolă utilizată de cel mult 10 hectare nu sunt obligați să declare cantitatea de îngrășăminte pe care o utilizează. Această categorie de fermieri reprezintă peste 70 % din totalul fermierilor și utilizează 14 % din suprafața agricolă.

În același timp, crescătorii de animale care dețin mai puțin de zece unități vită mare într-un singur loc nu au obligația de a dispune de o instalație de stocare a gunoiului de grajd de capacitate corespunzătoare. Această categorie de fermieri reprezintă 87 % din totalul crescătorilor de animale și deține 28 % din numărul total de unități vită mare.

Directiva privind nitrații are rolul de a proteja mediul și sănătatea cetățenilor. Utilizarea de praguri poate reduce birocrația pentru micii fermieri, însă excluderea unei părți semnificative a suprafeței agricole și/sau a unei proporții semnificative din numărul total de animale de la controalele referitoare la ecocondiționalitate poate avea totodată un impact negativ asupra îndeplinirii obiectivelor Directivei privind nitrații.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană - Raportul anual pe 2015 - figura 7.10.

Ecologizarea („înverzirea”) a introdus un nivel suplimentar de controale pentru practicile obligatorii benefice pentru mediu

53

Unul dintre obiectivele noii PAC este sporirea performanței de mediu prin introducerea, în cadrul plăților directe, a unei componente obligatorii de ecologizare („înverzire”), cu rolul de a sprijini practicile agricole benefice pentru climă și mediu aplicabile în întreaga Uniune²⁹. Aceste practici includ diversificarea culturilor, menținerea pășunilor permanente și stabilirea de zone de interes ecologic. 30 % din plafonul național anual va lua forma acestor plăți de „înverzire” acordate per hectar eligibil³⁰.

54

Pentru perioada 2014-2020, în cadrul PAC a fost introdusă o nouă plată pentru „înverzire”. Practicile agricole acoperite de plata pentru „înverzire” prezintă similitudini cu standardele GAEC anterioare, care acopereau practici agricole precum rotația culturilor, protecția pășunilor permanente sau menținerea elementelor de peisaj. Astfel, pentru perioada 2014-2020 există două seturi de practici agricole complementare care vizează aceleași obiective: întreținerea terenurilor și protecția biodiversității.

29 Considerentul 37 din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 608).

30 Articolul 47 din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013.

55

În Raportul său anual de activitate pentru 2014, DG AGRI a explicat că aceste două instrumente obligatorii – „înverzirea” și standardele GAEC — contribuie la același obiectiv: „Prin urmare, PAC va putea să își îmbunătățească performanța de mediu, asigurând faptul că o parte considerabilă din suprafața agricolă în Europa este acoperită de cerințele de ecocondiționalitate, de obligațiile de «înverzire», precum și de angajamentele de agromediu”.

56

Controalele la fața locului legate de „înverzire” sunt realizate pe un eșantion de 5 % din fermieri în cadrul verificărilor privind criteriile de eligibilitate pentru schemele de plăți directe³¹, acest sistem fiind independent de cadrul de control pentru GAEC, prin care se verifică un eșantion de 1 % din fermierii vizați de controalele în materie de ecocondiționalitate³². Prin urmare, respectarea practicilor agricole complementare obligatorii care sunt benefice pentru mediu se verifică în cadrul a două sisteme diferite.

57

În cadrul practicilor de „înverzire”, fermierii trebuie să respecte obligația ca cel puțin 5 % din terenul arabil al exploatației lor să fie desemnat drept zonă de interes ecologic. Regulamentul prevede, de asemenea, că elementele protejate de ecocondiționalitate (cum ar fi elementele de peisaj sau zonele de protecție) pot fi și ele luate în calcul în vederea îndeplinirii acestei obligații. Prin urmare, acestea sunt gestionate în cadrul a două seturi diferite de norme și controale.

58

Astfel, introducerea „înverzirii” înseamnă că există în prezent, în cazul practicilor obligatorii benefice pentru mediu, două sisteme de control care se completează reciproc și care pot contribui la același obiectiv de ameliorare a performanței de mediu a PAC. Regulamentul privind ecocondiționalitatea prevede într-adevăr că statele membre pot utiliza sistemele de control existente pentru a verifica respectarea obligațiilor în materie de ecocondiționalitate³³, dar există riscuri legate de deficiențe la nivelul sistemelor de control ale statelor membre și de constrângeri suplimentare pentru fermieri.

31 Titlul III din Regulamentul (UE) nr. 809/2014 al Comisiei.

32 Titlul V din Regulamentul (UE) nr. 809/2014 al Comisiei.

33 Articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

Costurile specifice aferente implementării ecocondiționalității nu sunt suficient cuantificate

59

Comisia are nevoie de o estimare a costului global al acestui sistem care să fie fiabilă și să regroupeze principalele părți interesate implicate (instituțiile UE, autoritățile de management și control din statele membre și fermierii) cu scopul de a se asigura faptul că sistemul prezintă un bun raport cost-eficacitate.

60

DG AGRI a estimat totalul costurilor de gestionare și de control al cheltuielilor agricole la aproape 4 miliarde de euro, ceea ce reprezintă aproximativ 7 % din totalul finanțării din partea UE³⁴. În ceea ce privește însă ecocondiționalitatea, aceste costuri nu sunt cuantificate și nu există nicio estimare fiabilă a lor.

61

La nivelul statelor membre, cerințele sistemului de control al ecocondiționalității generează costuri importante. În primul rând, este necesară efectuarea de controale legate de standardele GAEC, care reprezintă un alt set de norme, aplicabile numai fermierilor care beneficiază de plăți în cadrul PAC. În al doilea rând, în ceea ce privește cerințele SMR, care se bazează pe directive și regulamente existente (așa numita „legislație sectorială”)³⁵, organismele de control specializate trebuie să atingă rata minimă de control de 1 % impusă în temeiul normelor privind ecocondiționalitatea, ele având totodată obligații adiționale în materie de raportare cu privire la aceste controale.

62

La nivelul exploatației agricole, introducerea cerințelor SMR a însemnat mai multe obligații administrative pentru fermieri, cum ar fi ținerea de evidențe și participarea la controalele legate de ecocondiționalitate³⁶. În plus, respectarea standardelor GAEC presupune costuri aferente practicilor agricole necesare (costuri cu forța de muncă, costuri cu utilajele, cu carburantul și cu alte consumabile), precum și pierderea unor venituri deoarece aceste standarde interzic sau impun anumite practici (de exemplu, o reducere a randamentului producției agricole); în plus, pot exista și alte costuri, cum ar fi cele legate de utilizarea unor furnizori terți de servicii (de exemplu, consultanți pentru anumite teme de ecocondiționalitate).

63

Un raport comandat de DG AGRI³⁷ și publicat în 2014 a evaluat costurile reale suportate de fermierii din UE pentru a se conforma cu anumite acte legislative din domeniile mediului, bunăstării animalelor și siguranței alimentare. Studiul s-a bazat pe studii de caz din cele opt sectoare agricole cele mai reprezentative din UE și oferă o idee cu privire la impactul financiar pe care îl au astfel de obligații asupra fermierilor (a se vedea **caseta 5** în care se prezintă o sinteză a rezultatelor acestui studiu pentru sectorul grăului).

34 Raportul anual de activitate al pentru 2014 al DG AGRI.

35 De exemplu: Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole (JO L 375, 31.12.1991, p. 1); Regulamentul (CE) nr. 1760/2000 al Consiliului și al Parlamentului European din 17 iulie 2000 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a bovinelor și privind etichetarea cărnii de vită și mânzat și a produselor din carne de vită și mânzat și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 820/97 al Consiliului (JO L 204, 11.8.2000, p. 1).

36 Considerentul 57 din Regulamentul UE nr. 1306/2013: „Sistemul de ecocondiționalitate implică anumite constrângeri administrative atât pentru beneficiari, cât și pentru administrațiile naționale, deoarece trebuie asigurată evidența, trebuie desfășurate controale și trebuie aplicate sancțiuni atunci când este necesar.”

37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (Evaluarea costurilor suportate de fermieri pentru a se conforma legislației UE în domeniile mediului, bunăstării animalelor și siguranței alimentare), (AGRI-2011-EVAL-08). Studiu realizat de: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), în asociere cu: TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT - Universitatea din Gent (BE).

Caseta 5 **Impactul conformării cu anumite obligații asupra costurilor de producție în sectorul grâului**

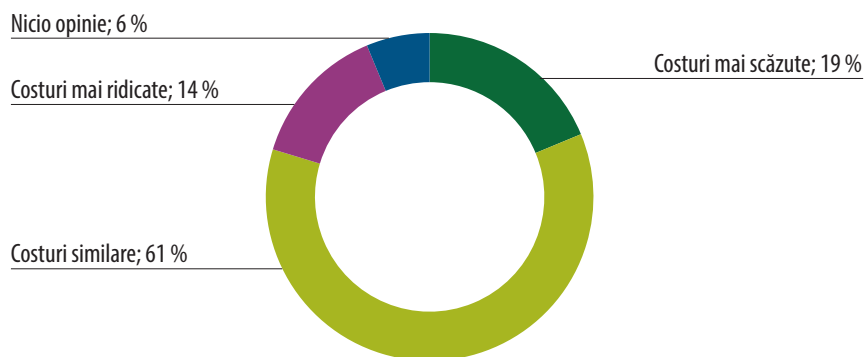
Din ansamblul de norme de ecocondiționalitate aplicabile până în 2013, studiul privind sectorul grâului a luat în considerare efectele cumulate a cinci standarde GAEC obligatorii (acoperirea minimă a solurilor, gestionarea terenurilor, crearea de zone de protecție, evitarea instalării vegetației nedorite și menținerea elementelor de peisaj), ale unui standard GAEC opțional (rotația culturilor) și ale legislației care stă la baza a două cerințe SMR (Directiva privind nitrații și Regulamentul privind produsele fitosanitare). De asemenea, a fost luată în considerare și o altă cerință care nu intra în sfera ecocondiționalității, și anume Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor.

Autorii studiului au concluzionat că acțiunile întreprinse de fermieri pentru a asigura conformitatea cu normele enumerate mai sus ar antrena o creștere a costurilor de producție variind între 1,97 % (Ungaria) și 3,42 % (Danemarca).

64

În plus, în opinia majorității agențiilor de plăți, este puțin probabil ca modificările aduse PAC pentru perioada 2014-2020 să ducă la o scădere a costurilor. Atunci când au fost întrebat în cadrul sondajului Curții dacă aceste modificări vor duce la costuri mai mici, la costuri similare sau la costuri mai mari pentru implementarea, gestionarea și controlul obligațiilor privind ecocondiționalitatea, răspunsurile agențiilor de plăți au fost următoarele:

Figura 4 **Estimarea agențiilor de plăți cu privire la impactul modificărilor aduse PAC pentru 2014-2020 asupra sistemelor lor de gestiune și de control aferente ecocondiționalității**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Baza pentru calculul sancțiunilor impuse fermierilor din UE în caz de nerespectare a normelor de ecocondiționalitate nu este suficient de armonizată

65

Legislația UE prevede că, în cazul în care un fermier nu respectă normele de ecocondiționalitate, ar trebui impusă o sancțiune administrativă dacă neconformitatea este rezultatul unei acțiuni sau al unei omisiuni imputabile direct beneficiarului respectiv. Aceste sancțiuni ar trebui stabilite ținându-se seama de principiul proporționalității (altfel spus, ele ar trebui să fie proporționale cu gravitatea neconformității constatate³⁸ și să fie calculate ca procent din plata în temeiul PAC) și ele ar trebui să se aplice numai în cazul în care neconformitatea este rezultatul unei acțiuni a fermierului, comisă fie din neglijență, fie cu intenție.

66

La calcularea acestor sancțiuni, ar trebui să se ia în considerare gravitatea, amploarea, persistența și caracterul repetitiv al neconformității constatate. În caz de neconformitate datorată neglijenței, procentul reducerii este de maximum 5 %, iar în caz de neconformitate repetată, de maximum 15 %. În cazul unei neconformități deliberate, procentul reducerii este de minimum 20 % și se poate ajunge până la excluderea totală din una sau mai multe scheme de ajutor, pentru unul sau mai mulți ani calendaristici.

67

Curtea a constatat că aplicarea în practică a conceptului de neconformitate deliberată generează incertitudini semnificative la nivelul statelor membre. Reprezentanții agențiilor de plăți și ai asociațiilor fermierilor din cele trei state membre vizitate au afirmat că, în afara cazului în care fermierul este „prins în flagrant”, caracterul deliberat al neconformității este dificil de dovedit.

68

Examinarea statisticilor privind controalele în materie de ecocondiționalitate a arătat că anumite state membre erau mai stricte decât altele la aplicarea conceptului de neconformitate deliberată: de exemplu, în perioada 2011-2014, niciun fermier nu a fost sancționat pentru încălcări deliberate ale normelor în anumite state membre (Republica Cehă, Bulgaria) sau numărul fermierilor sancționați din această cauză a fost foarte redus (România, Portugalia, Ungaria), în timp ce alte state membre au aplicat acest concept cu o frecvență mai ridicată (Lituania, Grecia, Polonia, Franța, Irlanda).

38 Considerentul 35 din Regulamentul delegat (UE) nr. 640/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește Sistemul Integrat de Administrare și Control și condițiile pentru refuzarea sau retragerea plăților și pentru sancțiunile administrative aplicabile în cazul plăților directe, al sprijinului pentru dezvoltare rurală și al ecocondiționalității (JO L 181, 20.6.2014, p. 48).

69

Pentru a analiza modul în care diferitele state membre evaluează aceleași tipuri de neconformitate, sondajul trimis agențiilor de plăți conținea două studii de caz privind încălcări ale cerințelor SMR legate de identificarea și înregistrarea animalelor și de Directiva privind nitrații (textul complet al studiilor de caz este inclus în **anexa IV**). Agențiile de plăți au fost invitate să cuantifice, procentual, sancțiunile care s-ar aplica în aceste două studii de caz. **Caseta 6** conține un rezumat al studiilor de caz prezentate și al răspunsurilor primite.

Caseta 6

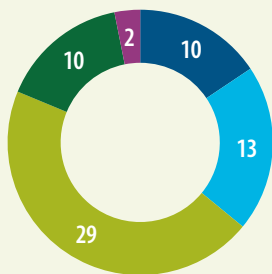
Studii de caz privind sancțiunile aplicate în statele membre

Rezumat al studiilor de caz propuse statelor membre

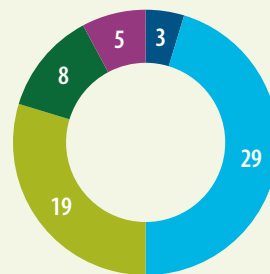
În cursul anului calendaristic, fermierul a trimis cu întârziere notificarea privind înregistrarea animalelor pentru 20 de bovine. De-a lungul anului, fermierul a deținut, în medie, 75 de bovine.

Cu ocazia controalelor la fața locului, inspectorii au calculat că fermierul dispunea de o capacitate de stocare a gunoiului de grajd cu 10 % mai mică decât minimul impus.

Numărul agențiilor de plăți care ar aplica fiecare dintre procentele posibile de reducere



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NR



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NR

Mențiunea NR corespunde situației în care nu s-a primit niciun răspuns și indică faptul că mai multe agenții de plăți nu au cuantificat această încălcare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

70

Astfel, pentru aceeași încălcare legată de neînregistrarea în timp util a 20 de bovine, aproape jumătate din statele membre ar aplica o sancțiune de 3 %, iar o cincime din statele membre ar aplica o sancțiune de 1 %; restul statelor ar aplica o reducere fie de 0 %, fie de 5 %. Capacitatea insuficientă de stocare a gunoiului de grajd ar fi sancționată cu 1 % în aproape jumătate din statele membre, o treime dintre acestea ar aplica o sancțiune de 3 %, iar o șesime ar aplica o sancțiune fie de 0 %, fie de 5 %.

71

În plus, statele membre au interpretat în mod foarte diferit gravitatea încălcării, existând deci riscul ca situații similare să nu fie tratate în același mod. O astfel de posibilitate a fost confirmată de existența unor norme diferite privind sancțiunile în statele membre vizitate, după cum se arată în **caseta 7**.

Caseta 7

Exemplu de sancțiune pentru înregistrarea tardivă a animalelor

În Germania - Schleswig-Holstein, agenția de plăți a stabilit că nu se aplică nicio sancțiune pentru înregistrarea cu întârziere în cazul în care numărul de bovine afectate de încălcare reprezintă mai puțin de 30 % din numărul total de bovine prezente în exploatație.

În Spania-Catalonia, nu exista însă un astfel de prag.

72

Ecocondiționalitatea se aplică din 2005 și este un mecanism care condiționează majoritatea plăților din cadrul PAC de respectarea de către fermieri a unor norme rezultate din politicile în materie de mediu, sănătate publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor. Acest mecanism are rolul de a îmbunătăți coerența dintre PAC și aceste politici (răspunzând astfel așteptărilor societății) și de a sensibiliza fermierii cu privire la necesitatea de a respecta normele respective (contribuind astfel la dezvoltarea unei agriculturi sustenabile). Prezentul raport și-a propus să evalueze în ce măsură sistemul de gestiune și de control aferent ecocondiționalității este eficace și poate fi simplificat în continuare și să ofere, plecând de la această evaluare, recomandări pentru îmbunătățirea implementării ecocondiționalității pe termen mediu și lung.

73

Potrivit concluziilor Curții, informațiile disponibile nu au permis Comisiei să evalueze în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității. În pofida modificărilor aduse PAC pentru perioada 2014-2020, sistemul de gestiune și de control al ecocondiționalității poate fi simplificat în continuare.

74

Curtea a constatat că indicatorii de performanță utilizați de către Comisie nu oferă decât o imagine parțială a eficacității ecocondiționalității și că aceștia nu au luat în considerare nivelul de neconformitate a fermierilor (punctele 18-27).

Recomandarea 1

În cadrul evaluării de impact cu privire la politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să analizeze în ce mod poate dezvolta în continuare setul de indicatori utilizați pentru a evalua performanța sistemului de ecocondiționalitate și cum ar putea fi luate în calcul, în cadrul acestor indicatori, nivelurile de conformitate a fermierilor cu normele în materie de ecocondiționalitate.

Concluzii și recomandări

75

Legiuitorul a stabilit un cadru al UE în materie de ecocondiționalitate. Responsabilitatea pentru monitorizarea punerii în aplicare a sistemului revine Comisiei. Statele membre au transpus normele UE în obligații la nivelul fermierilor și au verificat respectarea acestora. Cu toate acestea, s-a observat că un sfert din fermierii controlați la fața locului în cursul exercițiilor financiare 2011-2014 au încălcat cel puțin una dintre norme, în ciuda faptului că obiectivul care stă la baza ecocondiționalității este acela de a asigura coerența PAC cu normele respective. Comisia nu a analizat motivele încălcărilor și mijloacele de soluționare a acestor probleme (punctele 28-36).

Recomandarea 2

Pe viitor, Comisia ar trebui să îmbunătățească partajarea informațiilor cu privire la încălcările normelor de ecocondiționalitate între serviciile vizate, astfel încât acestea să poată identifica mai ușor motivele de la baza încălcărilor și să poată lua măsuri adecvate cu privire la acestea.

76

Modificările aduse PAC pentru perioada 2014-2020 au redus ușor numărul normelor de ecocondiționalitate, prin eliminarea cerințelor care nu erau suficient de pertinente pentru activitatea agricolă. Cu toate acestea, procedurile de control rămân complexe. Chiar dacă sistemele de control ar fi eficiente, cadrul legislativ nu ar permite o abordare mai bine direcționată, bazată pe riscuri, în virtutea căreia anumite norme sau aspecte de controlat să fie verificate mai mult sau mai puțin frecvent, ținând seama, de exemplu, de nivelul încălcărilor, de probabilitatea de încălcare a normelor sau de amploarea efectelor unei eventuale încălcări. Măsurile de simplificare, cum ar fi schema pentru micii fermieri, care permit eliminarea unor constrângeri suplimentare din sarcina administrațiilor și a fermierilor, trebuie să fie cântărite în raport cu necesitatea de a atinge obiectivele sistemului de ecocondiționalitate (punctele 41-52).

Recomandarea 3

Pentru politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să propună adaptarea normelor care reglementează controalele la fața locului privind ecocondiționalitatea. Acest lucru ar permite o direcționare mai eficientă a principalelor aspecte de controlat.

Concluzii și recomandări

77

Pentru perioada 2014-2020, în cadrul PAC a fost introdusă o nouă plată pentru „înverzire”. Practicile agricole acoperite de plata pentru „înverzire” prezintă similitudini cu standardele GAEC anterioare, care acopereau practici agricole precum rotația culturilor, protecția pășunilor permanente sau menținerea elementelor de peisaj. În consecință, există în acest moment două seturi de practici agricole complementare care vizează aceleași obiective: întreținerea terenurilor și protecția biodiversității. În pofida similitudinilor dintre ele, standardele GAEC obligatorii și normele în materie de „înverzire” sunt verificate în cadrul a două sisteme de control diferite. Acest lucru poate duce la o lipsă de eficiență a sistemelor de control și la o sarcină administrativă suplimentară (punctele 53-58).

Recomandarea 4

În cadrul evaluării de impact cu privire la politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să analizeze experiența coexistenței a două sisteme care funcționează cu obiective de mediu similare (standardele GAEC și „înverzirea”), cu scopul de a promova o mai mare sinergie între acestea. Această analiză ar trebui să ia în considerare criteriile precum impactul standardelor asupra mediului și nivelul din trecut de conformitate a fermierilor.

78

Costurile implementării sistemului de ecocondiționalitate nu sunt suficient cuantificate. Or, pentru a se putea elabora și implementa o politică eficace din punctul de vedere al costurilor, ar fi necesar să se evalueze costurile agregate ale sistemului la nivelul UE, al statelor membre și al fermierilor. Acest calcul ar trebui să constituie o contribuție importantă la orice eventuale schimbări de politică, pentru a se asigura faptul că nu sunt suportate costuri disproporționate în încercarea de a obține rezultatele scontate sau că sunt luate în considerare instrumente alternative care ar oferi un mai bun raport costuri-beneficii (punctele 59-64).

Recomandarea 5

După prezentarea raportului referitor la performanța PAC programat pentru sfârșitul anului 2018, Comisia ar trebui să elaboreze o metodologie de măsurare a costurilor sistemului de ecocondiționalitate.

Concluzii și recomandări

79

Sanctiunile impuse în caz de neconformitate sunt calculate ținând seama de gravitatea, amploarea, persistența și caracterul repetitiv al neconformității constatate, fiind diferite în caz de neconformitate datorată neglijenței și în caz de neconformitate deliberată. În practică, Curtea a observat că sancțiunile variază semnificativ între statele membre (punctele 65-71).

Recomandarea 6

Pentru politica agricolă comună post 2020, Comisia ar trebui să încurajeze o aplicare mai armonizată a sancțiunilor la nivelul UE prin clarificări suplimentare cu privire la conceptele de gravitate, amploare, persistență, repetare și intenție.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Phil WYNN OWEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 7 septembrie 2016.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Anexe

Domeniul de aplicare al normelor în materie de ecocondiționalitate, astfel cum sunt prevăzute în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului

L 347/602

RO

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

20.12.2013

ANEXA II

NORME PRIVIND ECOCONDIȚIONALITATEA, ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 93

CLMG: cerințe legale în materie de gestionare

BCAM: standarde pentru bunele condiții agricole și de mediu ale terenurilor

Domeniu	Aspect principal	Cerințe și standarde		
Mediu, schimbări climatice, bunele condiții agricole ale terenurilor	Apă	CLMG 1	Directiva Consiliului 91/676/CEE din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole (JO L 375, 31.12.1991, p. 1)	articolele 4 și 5
		BCAM 1	crearea de zone tampon de-a lungul cursurilor de apă (!)	
		BCAM 2	în cazul în care utilizarea apei pentru irigații face obiectul autorizării, respectarea procedurilor de obținere a autorizațiilor	
		BCAM 3	protecția apelor subterane împotriva poluării: interdicția deversării directe în apele subterane și măsurile de prevenire a poluării indirecte a apelor subterane prin descărcarea pe pământ și scurgerea prin sol a substanțelor periculoase enumerate în anexa la Directiva 80/68/CEE în versiunea acesteia aflată în vigoare în ultima zi a valabilității sale, în măsura în care se referă la activitatea agricolă	
	Sol și stoc de carbon	BCAM 4	acoperirea minimă a solului	
		BCAM 5	gestionarea minimă a terenului care să reflecte condițiile locale specifice pentru limitarea eroziunii	
		BCAM 6	menținerea nivelului de materie organică din sol prin practici adecvate, inclusiv interdicția de a incendia miriștile arabile, cu excepția motivelor fitosanitare (?)	
	Biodiversitate	CLMG 2	Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 20, 26.1.2010, p. 7)	articolul 3 alineatul (1), articolul 3 alineatul (2) litera (b), articolul 4 alineatele (1), (2) și (4)
		CLMG 3	Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, 22.7.1992, p. 7)	articolul 6 alineatele (1) și (2)
Peisaj, nivelul minim de întreținere	BCAM 7	menținerea particularităților peisajelor, inclusiv, dacă este cazul, a gardurilor vii, a iazurilor, a șanțurilor și a arborilor în aliniament, în păle sau izolați, precum și a marginilor câmpurilor și a teraselor, inclusiv interzicerea tăierii gardurilor vii și a arborilor în perioada de reproducere și creștere a păsărilor și, opțional, măsuri pentru evitarea speciilor de plante invazive		
Sănătate publică, sănătatea animalelor și sănătatea plantelor	Siguranța alimentară	CLMG 4	Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1)	articolele 14 și 15, articolul 17 alineatul (1) (?) și articolele 18, 19 și 20

20.12.2013

RO

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

L 347/603

Domeniu	Aspect principal	Cerințe și standarde		
		CLMG 5	Directiva Consiliului 96/22/CE din 29 aprilie 1996 privind interzicerea utilizării anumitor substanțe cu efect hormonal sau tireostatic și a substanțelor β-agoniste și de abrogare a directivelor 81/602/CEE, 88/146/CEE și 88/299/CEE (JO L 125, 23.5.1996, p. 3)	articolul 3 literele (a), (b), (d) și (e) și articolele 4, 5 și 7
	Identificarea și înregistrarea animalelor	CLMG 6	Directiva 2008/71/CE a Consiliului din 15 iulie 2008 privind identificarea și înregistrarea porcinelor (JO L 213, 8.8.2005, p. 31)	articolele 3, 4 și 5,
		CLMG 7	Regulamentul (CE) nr. 1760/2000 al Consiliului și al Parlamentului European din 17 iulie 2000 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a bovinelor și privind etichetarea cărnii de vită și mânzat și a produselor din carne de vită și mânzați de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 820/97 al Consiliului (JO L 204, 11.8.2000, p. 1)	articolele 4 și 7
		CLMG 8	Regulamentul (CE) nr. 21/2004 al Consiliului din 17 decembrie 2003 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a animalelor din speciile ovină și caprină și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 și a directivelor 92/102/CEE și 64/432/CEE (JO L 5, 9.1.2004, p. 8)	articolele 3, 4 și 5,
	Bolile animalelor	CLMG 9	Regulamentul (CE) nr. 999/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2001 de stabilire a unor regulamente pentru prevenirea, controlul și eradicarea anumitor forme transmisibile de encefalopatie spongiformă (JO L 147, 31.5.2001, p. 1)	articolele 7, 11, 12, 13 și 15
Produse de protecție a plantelor	CLMG 10	Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO L 309, 24.11.2009, p. 1)	articolul 55 primele două teze	
Bunăstarea animalelor	Bunăstarea animalelor	CLMG 11	Directiva 2008/119/CE a Consiliului din 18 decembrie 2008 de stabilire a normelor minime privind protecția vițelilor (JO L 10, 15.1.2009, p. 7)	articolele 3 și 4
		CLMG 12	Directiva 2008/120/CE a Consiliului din 18 decembrie 2008 de stabilire a normelor minime de protecție a porcilor (JO L 47, 18.2.2009, p. 5)	articolul 3 și articolul 4
		CLMG 13	Directiva 98/58/CE a Consiliului din 20 iulie 1998 privind protecția animalelor de fermă (JO L 221, 8.8.1998, p. 23)	articolul 4

(¹) Zonele tampon prevăzute de BCAM trebuie să respecte, atât în interiorul, cât și în afara zonelor vulnerabile desemnate în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 91/676/CEE, cel puțin cerințele legate de condițiile privind utilizarea îngrășămintelor pe terenuri aflate în apropierea cursurilor de apă, menționate la punctul A4 din anexa II la Directiva 91/676/CEE, care urmează să fie aplicate în conformitate cu programele de acțiune ale statelor membre stabilite în temeiul articolului 5 alineatul (4) din Directiva 91/676/CEE.

(²) Cerința poate fi limitată la o interdicție generală de a incendia miriștile arabile, dar un stat membru poate decide să prescrie cerințe suplimentare.

(³) Astfel cum s-a pus în aplicare în special prin:

- articolul 14 din Regulamentul (CE) nr. 470/2009 și anexa la Regulamentul (CE) nr. 37/2010,
- Regulamentul (CE) nr. 852/2004: articolul 4 alineatul (1) și anexa I partea A [II 4 (g, h, j), 5 (f, h), 6; III 8 (a, b, d, e), 9 (a, c)],
- Regulamentul (CE) nr. 853/2004: articolul 3 alineatul (1) și anexa III secțiunea IX capitolul 1 [I-1 b, c, d, e; I-2 a (i, ii, iii), b (i, ii), c; I-3; I-4; I-5; II-A 1, 2, 3, 4; II-B 1(a, d), 2, 4 (a, b)], anexa III secțiunea X capitolul 1 punctul 1,
- Regulamentul (CE) nr. 183/2005: articolul 5 alineatul (1) și anexa I partea A (I-4 e, g; II-2 a, b, e), articolul 5 alineatul (5) și anexa III (1, 2), articolul 5 alineatul (6) și
- Regulamentul (CE) nr. 396/2005: articolul 18.

Principalele modificări ale domeniului de aplicare al normelor în materie de ecocon- diționalitate pentru PAC 2014-2020

În conformitate cu articolul 93 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 și cu anexa II la acesta, normele au fost grupate într-o singură listă cuprinzând 13 cerințe SMR și șapte standarde GAEC. Principalele modificări față de legislația anterioară și explicațiile oferite de Comisie au fost următoarele:

- eliminarea celor șapte standarde GAEC opționale (pentru a promova o implementare mai uniformă a GAEC de către statele membre);
- eliminarea cerinței SMR privind utilizarea nămolurilor de epurare (cerințele se aplicau în general companiilor de epurare și mai puțin fermierilor);
- eliminarea a trei cerințe SMR privind notificarea bolilor animalelor (controalele sistematice în materie de ecocondiționalitate nu erau adecvate în raport cu cazurile excepționale de apariție a bolilor);
- reducerea domeniului de aplicare al celor două cerințe SMR privind conservarea păsărilor sălbatice și a habitatelor naturale (Puteau fi constatate încălcări numai dacă fermierii erau prinși în flagrant. Controalele de ecocondiționalitate, care, prin natura lor, sunt sistematice, nu erau adecvate pentru acest tip de încălcare);
- transformarea cerinței SMR privind protecția apelor subterane împotriva poluării într-un nou standard GAEC;
- transformarea standardului GAEC privind protecția pășunilor permanente într-una dintre cele trei practici privind plata de „înverzire”;
- standardul GAEC privind evitarea instalării vegetației nedorite a devenit un criteriu de eligibilitate în cadrul schemei de bază de plăți directe.

Părțile interesate au evocat nevoia unei simplificări suplimentare

Cu ocazia celei de a 38-a Conferințe a directorilor agențiilor de plăți care a avut loc la Luxemburg în noiembrie 2015, grupul de lucru ad-hoc pe tema simplificării sistemului de ecocondiționalitate a concluzionat că, pe termen lung, pentru PAC post 2020, acest sistem „trebuie să fie reformat și simplificat”. Au fost identificate trei domenii prioritare:

- limitarea controalelor la fața locului la norme de ecocondiționalitate care să fie relevante, controlabile în mod obiectiv și care să poată fi aplicate în așa fel încât să ofere o securitate juridică deplină;
- asigurarea faptului că normele care fac parte din sistemul de ecocondiționalitate sunt relevante, ținându-se seama de importanța lor pentru sectorul agricol, de numărul fermierilor vizați, de frecvența activității respective și de dificultățile legate de securitatea juridică ce apar atunci când se verifică anumite norme;
- eliminarea regulii generale privind reducerile aplicate în caz de neconformitate deliberată și adăugarea unor reguli privind reducerile și sancțiunile care să asigure o mai bună proporționalitate.

Una dintre întrebările cu răspuns deschis incluse în sondajul Curții solicita formularea unor propuneri cu privire la principalele trei măsuri care ar putea contribui la simplificarea sistemului de ecocondiționalitate și/sau la creșterea eficacității acestuia. Cele trei propuneri menționate cel mai frecvent de agențiile de plăți au fost, în ordine:

- reducerea numărului cerințelor de ecocondiționalitate, punându-se accentul pe acele cerințe considerate a fi cele mai importante și mai relevante pentru activitatea agricolă;
- modificarea sistemului de sancțiuni, de exemplu prin eliminarea conceptului de neconformitate deliberată, prin introducerea unei anumite toleranțe înainte de stabilirea unei neconformități (de exemplu, în legătură cu identificarea și înregistrarea animalelor) sau prin simplificarea metodei de calculare a reducerilor și a sancțiunilor (bazată în prezent pe conceptele de amplasare, gravitate și persistență);
- reducerea sferei controalelor la fața locului prin: testarea unor eșantioane, de exemplu în cazul fermelor cu efective mari de animale; o testare axată pe domeniile care prezintă cele mai mari riscuri, reducându-se nivelul controalelor legate de standardele în legătură cu care au fost detectate niveluri ne semnificative de neconformitate; eliminarea aspectelor de controlat care nu pot fi întotdeauna verificate în mod fiabil la fața locului.

De asemenea, și organismele de consultanță agricolă care au răspuns la sondaj au propus ca fermierii să fie mai bine sprijiniți, de exemplu prin formări privind ținerea evidențelor, prin ghiduri practice și manuale, prin informații mai ușor de înțeles, prin campanii privind efectele pozitive ale ecocondiționalității asupra mediului, a siguranței alimentare și a bunăstării animalelor.

Asociațiile fermierilor cu care Curtea a purtat discuții în cele trei state membre au identificat, la rândul lor, priorități de simplificare similare cu cele menționate mai sus: reducerea numărului de norme de ecocondiționalitate, modificarea sistemului de sancțiuni (eliminarea conceptului de intenționalitate, o toleranță sporită și simplificarea metodologiei de calcul al sancțiunilor) și o mai bună direcționare a controalelor către fermierii care prezintă cele mai mari riscuri.

Studiile de caz incluse în sondajul trimis agențiilor de plăți

<p>Fermierul XY a fost selectat aleatoriu în vederea unei verificări la fața locului a respectării cerinței legale în materie de gestionare 7 (SMR 7) pentru anul de cerere 2014. Fermierul nu fusese selectat în vederea unui control la fața locului în cei trei ani anteriori. El a depus o cerere de plată pentru anul de cerere 2014, în care a declarat 70 ha și 80 de bovine. Cuantumul total al plăților directe la care este îndreptățit fermierul se ridică la 25 000 de euro.</p> <p>În cursul controlului la fața locului, inspectorii au verificat registrul exploatației pentru a determina numărul animalelor, precum și documentele justificative care veneau în sprijinul declarării și al înregistrării animalelor (nașteri, moarte). Inspectorii au constatat că 20 de animale fuseseră înregistrate după ce trecuse termenul de șapte zile (au fost observate perioade de 8 până la 20 de zile). Numărul mediu de animale în anul calendaristic 2014 a fost de 75.</p> <p>Inspectorii au constatat că, și în cursul anului calendaristic 2013, 10 animale fuseseră declarate de fermier după termenul de șapte zile. Numărul mediu de animale în 2013 a fost de 70. Vă rugăm să indicați dacă ați aplica o penalitate pentru anul de cerere 2014. În caz afirmativ, vă rugăm să precizați care ar fi proporția (în %) a penalității care ar fi aplicată în conformitate cu legislația și normele naționale și/sau regionale. În cazul în care răspunsul ar fi negativ, vă rugăm să precizați „Nicio penalitate”.</p>	<p>Fermierul WZ a fost selectat aleatoriu în vederea unei verificări la fața locului a respectării cerinței legale în materie de gestionare 4 (SMR 4) pentru anul de cerere 2014. Fermierul nu fusese selectat în vederea unui control la fața locului în cei trei ani anteriori.</p> <p>Fermierul inspectat deține 964,35 ha și 145 de bovine, pentru care are nevoie de o capacitate de stocare a gunoiului de grajd de 4 400 m³ (depozitare timp de șase luni). Capacitatea observată și calculată de inspectorii în timpul inspecției la fața locului era cu 10 % mai mică decât era necesar.</p> <p>Vă rugăm să indicați dacă ați aplica o penalitate pentru anul de cerere 2014. În caz afirmativ, vă rugăm să precizați care ar fi proporția (în %) a penalității care ar fi aplicată în conformitate cu legislația și normele naționale și/sau regionale. În cazul în care răspunsul ar fi negativ, vă rugăm să precizați „Nicio penalitate”.</p>
--	--

Rezumat

II

Atunci când se descrie sistemul de ecocondiționalitate, trebuie să se clarifice faptul că, în ceea ce privește cerințele legale în materie de gestionare (SMR - *statutory management requirements*), aceste norme de bază incluse în ecocondiționalitate sunt oricum deja aplicabile în statele membre ca urmare a legislației sectoriale suprapuse.

III

Începând din 2005, procesul continuu de revizuire și de simplificare a domeniului de aplicare al ecocondiționalității a condus la următoarele rezultate:

Procedurile de control au fost simplificate pe parcursul perioadei 2005-2013 prin introducerea unor dispoziții privind armonizarea ratelor de control, notificarea prealabilă, calendarul și elementele controalelor la fața locului și selectarea eșantioanelor de control.

În plus, odată cu ultima reformă a PAC, numărul SMR a fost redus de la 18 la 13, iar numărul de standarde privind bunele condiții agricole și de mediu (GAEC - *good agricultural and environmental conditions*) a fost redus de la 15 la 7. Obligațiile incluse în domeniul de aplicare al ecocondiționalității au fost revizuite luându-se în calcul dacă erau controlabile, imputabile direct fermierilor (și nu statelor membre) și dacă erau legate de activități agricole.

Având în vedere amploarea eforturilor depuse deja pentru simplificare, Comisia consideră că este foarte puțin probabil să se poată obține orice simplificare suplimentară fără a submina, de exemplu, obiectivele de mediu ale ecocondiționalității.

IV

Pe baza informațiilor disponibile, Comisia consideră că indicatorii de performanță utilizați pentru măsurarea eficacității ecocondiționalității în ceea ce privește realizarea obiectivelor sale sunt cei mai adecvați. Ecocondiționalitatea își propune să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi durabile, prin sensibilizarea fermierilor și prin alinierea PAC la așteptările societății. GAEC vizează să contribuie la prevenirea eroziunii solurilor, la menținerea materiei organice din soluri și a structurii solurilor, la asigurarea unui nivel minim de întreținere, la evitarea deteriorării habitatelor, precum și la protecția și gestionarea apelor. În acest sens, ecocondiționalitatea nu este instrumentul de punere în aplicare pentru alte politici, care au propriile lor obiective.

Motivele pentru neîndeplinirea obligațiilor sunt analizate în contextul punerii în aplicare a legislației sectoriale. Cu toate acestea, ecocondiționalitatea și sistemul de consiliere agricolă joacă un rol în abordarea motivelor neîndeplinirii obligațiilor.

VI

Obiectivele de mediu (de exemplu, întreținerea terenurilor și biodiversitatea) sunt urmărite nu numai prin plățile de ecologizare și prin standardele GAEC, ci și prin măsuri în materie de mediu și climă în cadrul pilonului II, precum și prin legislația privind protecția mediului. Cu toate acestea, natura, logica și funcționarea acestor instrumente diverse sunt diferite și complementare. Complementaritatea acestora este ilustrată în figura 1 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 218 final.

Atât normele de ecologizare, cât și GAEC sunt gestionate de Sistemul Integrat de Administrare și Control (IACS), fapt care asigură cea mai bună utilizare a resurselor. Cu toate acestea, există motive care explică de ce GAEC și ecologizarea nu trebuie neapărat să fie verificate împreună. Dat fiind faptul că ecologizarea este un criteriu de eligibilitate, ea este controlată *ex ante* prin verificări administrative și controale la fața locului pentru 5 % din beneficiari. GAEC sunt verificate din punctul de vedere al ecocondiționalității, care este gestionată în mod diferit de cerințele de eligibilitate.

VII

Cerințele legale în materie de gestionare au la bază legislații sectoriale, iar statele membre își pot utiliza sistemele de administrare și control existente [articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013]. Astfel, sistemele de control existente pot fi utilizate în sinergie pentru sistemul de control al ecocondiționalității. GAEC nu ar trebui să presupună costuri semnificative pentru fermieri, deoarece ele sunt menite să fie standarde de bază. Costurile aferente controalelor sunt suportate de IACS, care deservește și alte instrumente ale PAC.

Comisia a cuantificat în Raportul său anual de activitate pe 2014 costurile totale legate de control în statele membre, sub rezerva că „efectul disuasiv al controalelor *ex post*” (de exemplu, ecocondiționalitatea) „aduce, de asemenea, beneficii necuantificabile”.

VIII

Deși cadrul este stabilit la nivelul UE, obligațiile exploatațiilor agricole conform SMR și GAEC sunt în mare măsură definite de statele membre, astfel încât să fie luate în considerare provocările și structurile agricole în condiții naționale sau regionale. În acest sens, este important ca statele membre să dispună de o marjă în ceea ce privește punerea în aplicare pentru calculul sancțiunilor aferente fiecăreia dintre aceste obligații la nivel de exploatație. Regulamentul UE stabilește principiul conform căruia sancțiunile sunt calculate de la caz la caz, ținând seama de gravitatea, amploarea, persistența, caracterul repetitiv sau intenția constatată în cazul de neconformitate. Punerea în aplicare armonizată a acestor principii în toate statele membre este asigurată în special prin audituri efectuate de Comisie. În cazul în care se constată deficiențe într-un anumit stat membru în această privință, se adoptă măsuri subsecvente corespunzătoare în cadrul procesului de verificare a conturilor.

IX Prima liniuță

Comisia acceptă această recomandare.

IX A doua liniuță

Comisia acceptă această recomandare.

IX A treia liniuță

Comisia nu acceptă această recomandare. Recomandarea Curții nu ar simplifica ecocondiționalitatea, ci, *de facto*, i-ar reduce domeniul de aplicare. Simplificarea domeniului de aplicare al ecocondiționalității a fost efectuată deja de mai multe ori în trecut. În plus, statele membre au o marjă largă de manevră pentru a lua în considerare riscurile în stabilirea eșantioanelor pentru control și pentru a-și optimiza sistemele de control. Comisia consideră că această recomandare ar putea conduce la relaxarea normelor privind controalele la fața locului, fapt care, în cele din urmă, ar submina eficacitatea ecocondiționalității.

IX A patra liniuță

Comisia acceptă această recomandare.

IX A cincea liniuță

Comisia acceptă parțial această recomandare. Punerea în aplicare a acestei recomandări va depinde de rezultatul studiului planificat privind sarcina administrativă. Costurile administrative ale ecocondiționalității ar trebui să fie considerate în raport cu costurile neconformității pentru societate, pentru finanțele publice și pentru mediu, precum și cu beneficiile potențiale ale ecocondiționalității.

IX A șasea liniuță

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia prevede organizarea de schimburi de bune practici cu privire la aceste aspecte.

Introducere

06

Legislația sectorială era deja aplicabilă în statele membre înainte de introducerea ecocondiționalității.

09

Comisia a pus în aplicare toate recomandările acceptate formulate de Curte în Raportul său special nr. 8/2008.

10

Modificările pentru 2014-2020 au fost puse în aplicare, iar sistemul de ecocondiționalitate a suferit modificări substanțiale în cadrul ultimei reforme a PAC.

10 A doua liniuță

Obligațiile incluse în domeniul de aplicare al ecocondiționalității au fost revizuite luându-se în calcul dacă erau controlabile, imputabile direct fermierilor (și nu statelor membre) și dacă erau legate de activități agricole.

Observații

Răspuns comun al Comisiei la punctele 18-21

Obiectivele în materie de ecocondiționalitate vizează o contribuție la dezvoltarea unei agriculturi durabile, alinierea PAC la așteptările societății, prevenirea eroziunii solurilor, menținerea materiei organice din sol și a structurii solului, asigurarea unui nivel minim de întreținere, evitarea deteriorării habitatelor, precum și protecția și gestionarea apelor. Ecocondiționalitatea nu este instrumentul de punere în aplicare pentru alte politici. Acest aspect a fost deja clarificat la introducerea ecocondiționalității, întrucât ecocondiționalitatea nu este o normă de eligibilitate (a se vedea compromisul Președinției din 26 iunie 2003). Aceasta acționează în mod indirect, măbind gradul de conștientizare al beneficiarului. Politicile sectoriale de bază, și nu ecocondiționalitatea, sunt cele în măsură să identifice și să abordeze motivele pentru care fermierii nu respectă legislația sectorială din care rezultă SMR.

În plus, în conformitate cu anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, numai anumite articole sau alineate care decurg din legislația sectorială ar fi relevante pentru astfel de analize, care ar trebui să ia în considerare domeniul de aplicare mai larg al politicilor.

În ceea ce privește legislația de mediu, au fost elaborați indicatori de performanță specifici pentru fiecare directivă sectorială acoperită de SMR, iar indicatorii sunt elaborați ca parte a strategiei de protecție a solului. Tendințele în ceea ce privește starea mediului conform informațiilor raportate în temeiul directivelor incluse în domeniul de aplicare al ecocondiționalității sunt legate de eficacitatea dispozițiilor de punere în aplicare ale acestor directive.

În afara ecocondiționalității, în cadrul ciclului de elaborare a politicilor de la nivelul UE, fiecare măsură din cadrul PAC, cu sau fără implicații bugetare, este supusă unei evaluări permanente. În fiecare directivă sectorială care face obiectul SMR sunt incluși indicatori de performanță specifici, fiind elaborați, de exemplu, indicatori în cadrul politicii în domeniul solului.

22

Comisia consideră că indicatorul de rezultat „procentul de plăți PAC acoperite de ecocondiționalitate” reflectă efectul ecocondiționalității în rândul populației agricole. Într-adevăr, cu cât sunt acoperite de ecocondiționalitate mai multe plăți, cu atât este mai mare impactul financiar al posibilelor încălcări la nivel individual, ceea ce duce la creșterea sensibilizării fermierilor în sensul respectării normelor. Ecocondiționalitatea a sporit gradul de sensibilizare în rândul fermierilor și a generat o serie de schimbări ale practicilor agricole.

24

Comisia consideră că indicatorul de rezultat „opiniile exprimate de către public privind ecocondiționalitatea” reflectă eficiența ecocondiționalității în satisfacerea așteptărilor societății, prin îmbunătățirea coerenței PAC cu alte politici în domeniu. Întrebările din sondajul Eurobarometru se referă tocmai la acceptarea legăturii dintre plățile din cadrul PAC și respectarea normelor. În această privință, rezultatele sunt în mare măsură pozitive.

25

Comisia consideră că indicatorul de rezultat „rata de control pentru GAEC” este un bun indicator al impactului de mediu preconizat. Respectarea acestor standarde de către fermieri ar trebui să conducă la un impact pozitiv asupra mediului, cu condiția ca standardele naționale în materie de GAEC să fie definite în mod corespunzător de statele membre. Respectarea ratei de control permite să se garanteze, în măsura posibilului, că fermierii respectă normele. Acesta este cel mai bun indicator în condițiile informațiilor disponibile.

Comisia consideră, de asemenea, că indicatorul de rezultat „procentul de terenuri acoperite cu pășuni permanente” reprezintă un bun indicator pentru eficacitatea acestui instrument. Acest indicator este monitorizat pentru a verifica dacă statele membre au luat măsurile de remediere necesare în cazul în care raportul scade sub pragul permis. Este evident că evoluția raportului depinde de diferiți factori, dar indicatorul nu măsoară acest aspect.

26

Comisia consideră că indicatorii săi sunt adecvați pentru obiectivele urmărite de sistemul de ecocondiționalitate. Indicatorul de rezultat „numărul de hectare care fac obiectul ecocondiționalității” reflectă în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității și este util pentru a completa indicatorii de rezultat existenți. Normele care fac obiectul ecocondiționalității sunt, în mare măsură, practici care trebuie aplicate pe suprafața agricolă (standarde GAEC, practici care decurg din legislația de mediu, utilizarea pesticidelor etc.). Eficacitatea sistemului crește direct proporțional cu numărul de hectare acoperite de sistemul de ecocondiționalitate.

27

Indicatorii citați de Curte, cum ar fi indicele privind păsările specifice terenurilor agricole, calitatea apei etc., sunt indicatori de impact care reflectă obiectivul general al PAC și al altor politici ale UE. Ecocondiționalitatea este doar unul dintre instrumentele care contribuie la îndeplinirea acestor obiective generale. Obiectivele specifice ale ecocondiționalității, care reflectă contribuția specifică a acestui instrument la îndeplinirea obiectivelor generale ale PAC, sunt reflectate în indicatorii de rezultat prezentați la punctele 22-26.

28

Comisia nu consideră că numărul de încălcări este un indicator adecvat pentru eficiența ecocondiționalității. Statisticile în materie de control al ecocondiționalității sunt utilizate în contextul auditurilor DG AGRI ca indicator al performanței sistemelor de control ale statelor membre. O rată ridicată de neconformitate într-un anumit sector poate fi și un indicator al eficacității controalelor în materie de ecocondiționalitate.

29

Încălcarile sunt legate, în principal, de două seturi de cerințe (a se vedea punctul 31 și figurile 2 și 3).

30

Creșterea ratelor de neconformitate poate fi rezultatul unei îmbunătățiri a sistemului de control, și nu un indiciu al creșterii numărului de comportamente neconforme.

33

De exemplu în ceea ce privește păsările sălbatice, afirmația nu este valabilă în toate statele membre. Comisia dorește să remarce că, de exemplu în ceea ce privește păsările sălbatice, trebuie să se ia în considerare că, deși rata globală a încălcărilor este cea descrisă de Curte, există câteva state membre în care auditurile Comisiei au identificat probleme grave legate de controale. Prin urmare, rata scăzută a încălcărilor poate fi atribuită și unui sistem de control indulgent din statele membre.

34

Analiza motivelor încălcărilor și a mijloacelor de abordare a acestora nu ține de ecocondiționalitate, ci de politicile sectoriale. Cu toate acestea, în ceea ce privește ecocondiționalitatea, DG AGRI analizează statisticile în materie de control pentru a le folosi în analize ale riscurilor în cadrul stabilirii programului său de audit.

35

Comisia consideră că ecocondiționalitatea nu este un instrument de punere în aplicare pentru politicile sectoriale.

În anul solicitării 2014, în ceea ce privește ecocondiționalitatea, Comisia a efectuat audituri specifice în anumite state membre, axându-se pe chestiunile legate de animale. Trebuie reținut însă faptul că auditurile de ecocondiționalitate efectuate de Comisie au ca punct de plecare protecția intereselor financiare ale UE în domeniul agriculturii.

DG ENV primește rapoartele de audit și va primi statisticile de la DG AGRI. DG ENV va analiza motivele încălcărilor, urmărind situația împreună cu statele membre, după caz.

36

Ecocondiționalitatea nu este instrumentul de punere în aplicare pentru alte politici. Acest aspect a fost deja clarificat la introducerea ecocondiționalității, întrucât ecocondiționalitatea nu este o normă de eligibilitate (a se vedea compromisul Președinției din 26 iunie 2003). În plus, rata minimă de control trebuie să fie majorată în cazul unui nivel semnificativ de neconformități¹.

În cazul legislației privind sănătatea umană și animală, sănătatea plantelor și bunăstarea animalelor, Comisia efectuează audituri pentru a se asigura că autoritățile naționale își îndeplinesc obligațiile legale. În ceea ce privește legislația în domeniul mediului, Comisia lucrează în prezent la o inițiativă de politică care să ajute statele membre să îmbunătățească asigurarea conformității (și anume monitorizarea, promovarea și asigurarea conformității pe baza gradului de risc), respectând în același timp principiile subsidiarității și proporționalității.

39

Comisia consideră că, atunci când prezintă propuneri de cheltuieli noi sau revizuite, nu ar trebui să estimeze costurile și beneficiile sistemelor de control, întrucât ecocondiționalitatea include, de exemplu, și sănătatea animală și sănătatea publică, în timp ce costurile și beneficiile calculate nu țin cont în mod suficient, de exemplu, de sănătatea publică.

40

Proportionalitatea este deja inherentă, sancțiunile fiind calculate ca procent din plățile PAC ale beneficiarului, existând posibilitatea de a nu aplica sancțiuni, dar și situații de încălcări intenționate sau repetate.

Legislația UE² oferă o bază armonizată pentru evaluarea și sancționarea cazurilor de nerespectare a ecocondiționalității la nivelul UE. Cu toate acestea, structura grilelor naționale de sancționare trebuie să fie lăsată la latitudinea statelor membre, pentru a ține seama de diversitatea normelor în materie de ecocondiționalitate. Comisia prevede organizarea de schimburi de bune practici cu statele membre referitor la această chestiune.

Deși cadrul este stabilit la nivelul UE, obligațiile exploatațiilor agricole conform SMR și GAEC sunt în mare măsură definite de statele membre, astfel încât să fie luate în considerare provocările și structurile agricole în condiții naționale sau regionale. În acest sens, este important ca statele membre să dispună de o marjă în ceea ce privește punerea în aplicare pentru calculul sancțiunilor aferente fiecăreia dintre aceste obligații la nivel de exploatație. Regulamentul UE stabilește principiul conform căruia sancțiunile sunt calculate de la caz la caz, ținând seama de gravitatea, amploarea, persistența, caracterul repetitiv sau intenția constatată în cazul de neconformitate. Punerea în aplicare armonizată a acestor principii în toate statele membre este asigurată în special prin audituri efectuate de Comisie. În cazul în care se constată deficiențe într-un anumit stat membru în această privință, se adoptă măsuri subsecvente corespunzătoare în cadrul procesului de verificare a conturilor.

41

Având în vedere faptul că standardele GAEC au fost reduse cu peste 50 % (de la 15 la 7), DG AGRI se aștepta ca sarcina administrativă impusă fermierilor să fi fost redusă de către statele membre.

1 În ceea ce privește „nivelul scăzut al ratei minime de control de 1 %”, astfel cum se precizează la punctul IX (a doua liniuță): în conformitate cu articolul 68 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 809/2014, numărul controalelor la fața locului trebuie să fie mărit în cazul în care se constată un nivel considerabil de neconformitate cu un anumit act sau standard. În 2009, Comisia a publicat un document de lucru pe această temă (DS/2009/28/rev3), care este încă în vigoare. Prin urmare, rata minimă de control poate fi adaptată, dacă este necesar.

2 În special în capitolul II din Regulamentul delegat (UE) nr. 640/2014 al Comisiei și în capitolul III din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 809/2014 al Comisiei.

42

Lista SMR și a GAEC a fost redusă considerabil. Cerințele legale în materie de gestionare și bunele condiții agricole și de mediu au fost reunite într-o singură listă, disponibilă în anexa 2 la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013. În plus, SMR au fost revizuite și au fost menținute numai dispozițiile care se adresează direct fermierilor și care sunt legate de activitățile agricole. După părerea Comisiei, este dificil de imaginat că orice reducere suplimentară ar putea să nu afecteze chestiuni majore, care leagă, de exemplu, agricultura și mediul, și, astfel, să submineze obiectivele UE în materie de mediu.

44

Pe baza experienței Comisiei, percepțiile legate de complexitate ale agențiilor de plăți, ale asociațiilor fermierilor și ale organismelor de consultanță agricolă par să fie determinate mai curând de legislația sectorială decât de ecocondiționalitate. În plus, statele membre au flexibilitatea de a defini cerințele necesare pentru a realiza obiectivele directivei UE, astfel încât complexitatea ține și de responsabilitatea acestora. În contextul simplificării, obligațiile incluse în sfera ecocondiționalității au fost revizuite în mai multe rânduri pentru a fi mai bine orientate în ceea ce privește capacitatea de control, atribuirea direct către fermieri (nu către statele membre) și legătura cu activitățile agricole. Relația dintre agricultură și mediu este complexă prin natura sa, astfel încât orice dispoziție de punere în aplicare ține seama de acest nivel de complexitate. Punerea în aplicare a legislației de mediu tinde să fie mai complexă atunci când statele membre urmăresc să asigure un nivel minim de schimbare a practicilor agricole, protejând, în același timp, mediul. În acest caz, introducerea simplificării ar putea conduce la norme mai stricte decât cele aplicate în prezent unora dintre fermieri. Caseta 2 este un bun exemplu în acest sens: normele și controalele ar fi mai simple dacă toate distanțele ar fi majorate la distanța cea mai mare, însă acest lucru ar impune sarcini evitabile multor fermieri.

45

Exemplul Curții ilustrează nivelul de complexitate a relației dintre agricultură și mediu. Este oportun să se impună o distanță mai mare pentru folosirea de gunoi de grajd în jurul unui puț folosit pentru apă potabilă, decât în jurul altor cursuri de apă. Standardizarea acestor cerințe nu ar reflecta la un nivel suficient condițiile de mediu locale.

A se vedea și răspunsul Comisiei la punctul 44.

Caseta 2 – Exemple de cerințe incluse în manualul de control al ecocondiționalității în Regatul Unit – Irlanda de Nord

Conținutul casetei nr. 2 descrie modul în care un stat membru a pus în aplicare legislația sectorială.

46

Comisia consideră că numărul de aspecte de controlat utilizate de statele membre vizitate nu poate ilustra varietatea legislației sectoriale incluse în domeniul de aplicare al ecocondiționalității. Mai mult, în conformitate cu articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, „[s]tatele membre își pot utiliza sistemele de administrare și control existente pentru a asigura respectarea normelor privind ecocondiționalitatea.”

Caseta 3 – Impactul limitat al modificărilor aduse PAC pentru perioada 2014-2020 cu privire la fișele de verificare utilizate de autoritățile de control din Regatul Unit – Irlanda de Nord – Al doilea paragraf

Lista GAEC a fost redusă cu mai mult de 50 % în cadrul ultimei reforme a PAC, prin urmare statele membre au libertatea de a spori aspectele de controlat.

„Directiva privind apele subterane” a fost transformată dintr-o SMR (2) în GAEC.

47

În conformitate cu articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, „[s]tatele membre își pot utiliza sistemele de administrare și control existente pentru a asigura respectarea normelor privind ecocondiționalitatea.”

Un grad scăzut de încălcare poate masca un sistem de control insuficient și poate implica riscuri la adresa intereselor financiare ale UE în domeniul agriculturii. În plus, faptul că există un nivel scăzut de încălcare nu înseamnă că situația nu se va schimba dacă sunt reduse și mai mult controalele: este de așteptat ca existența controalelor de ecocondiționalitate să acționeze ca un factor de descurajare pentru încălcarea normelor.

48

Raportul dintre numărul de fermieri care participă la schema pentru micii fermieri și numărul de beneficiari ai plăților directe (2014) variază între 3 % (Slovenia) și 77 % (Malta). Schema pentru micii fermieri acoperă 4 % din suprafața agricolă totală a UE³.

50

Ca urmare a scutirii de cerințele de ecocondiționalitate (și de obligațiile de ecologizare), costurile de administrare și de control ar trebui, în mod logic, să scadă. Nu doar pentru că populația care face obiectul controalelor la fața locului în materie de ecocondiționalitate (și de ecologizare) scade în aceeași proporție, ci și pentru că se aplică un proces simplificat de solicitări (mai puține date de gestionat). În plus, conținutul controalelor la fața locului referitoare la schema pentru micii fermieri este și el mai limitat la condițiile de eligibilitate.

51

Aceste diferențe se explică prin diferitele structuri agricole naționale și, eventual, și prin metodele de calcul diferite aplicate în cadrul schemei pentru micii fermieri. Țări precum România și Italia pot avea un procent ridicat de fermieri eligibili pentru schemă, comparativ cu alte țări.

Conform datelor furnizate de statele membre, în România, micii fermieri reprezintă aproximativ 71 % din beneficiarii plăților directe (2014) și 16,4 % din suprafața agricolă totală.

52

Comisia a luat notă de observația Curții și ar dori să sublinieze că excluderea descrisă nu decurge din legislația în materie de ecocondiționalitate.

Caseta 4 – Scutirea fermierilor de la respectarea obligațiilor în materie de ecocondiționalitate legate de Directiva privind nitrații în Lituania

Sistemul de ecocondiționalitate reprezintă, în mod fundamental, un sistem de control și de sancțiuni aplicabile plăților primite în cadrul PAC. Prin urmare, exceptarea unor exploatații de la normele de ecocondiționalitate nu le va scuti pe acestea de obligația de a se conforma legislației de mediu, inclusiv Directivei privind nitrații. Diferitele praguri de exceptare menționate în caseta 4 sunt legate de punerea în aplicare a Directivei privind nitrații în țara în cauză, nu de sistemul de ecocondiționalitate. În plus, exceptarea fermierilor de la sancțiunile legate de ecocondiționalitate nu îi exclude pe aceștia de la controalele și verificările care decurg din legislația de mediu.

3 Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind „Analiza ecologizării după un an”, SWD(2016) 218 final, p. 19.

54

Ecologizarea și GAEC sunt două mecanisme care se completează reciproc pentru a răspunde obiectivului de îmbunătățire a performanței de mediu a agriculturii UE: plata de ecologizare este o plată pentru fermierii care aplică practici benefice pentru climă și pentru mediu (diversificarea culturilor, întreținerea pășiștilor permanente și un procent de 5 % de zone de interes ecologic).

Diversificarea culturilor, întreținerea pășiștilor permanente și un procent de 5 % de zone de interes ecologic sunt inerente în condițiile ecologizării. Aceste practici diferă față de standardele GAEC: o rotație a culturilor nu înseamnă diversificarea culturilor, protecția pășunilor permanente este diferită de întreținerea pășiștilor permanente astfel cum se menționează în legislația în materie de ecologizare, iar menținerea particularităților peisajelor pe toate terenurile agricole diferă de existența unui procent de 5 % de zone de interes ecologic pe terenurile arabile. Ultima reformă a PAC a condus la raționalizarea și la simplificarea cadrului GAEC, eliminând unele standarde GAEC, precum cele referitoare la rotația culturilor și la protejarea pășunilor permanente.

56

Statele membre au posibilitatea de a selecta eșantionul aferent ratei minime de control al ecocondiționalității de 1 % din eșantionul de eligibilitate de 5 %. Prin urmare, există o sinergie între cele două elemente. În plus, pentru zonele de interes ecologic incluse în ecologizare pot fi luate în considerare elemente de peisaj protejate în conformitate cu standardele GAEC.

57

Protejarea elementelor de peisaj pe toate terenurile agricole și existența unui procent de 5 % de zone de interes ecologic pe terenurile arabile sunt măsuri diferite legate de biodiversitate. Prima cerință garantează că sunt păstrate elementele de peisaj existente, benefice pentru biodiversitate, în timp ce a doua asigură faptul că orice fermier care beneficiază de plata de ecologizare și-a alocat cel puțin 5 % din terenul arabil pentru zone de interes ecologic. Acestea sunt două obiective diferite legate de biodiversitate care justifică două seturi diferite de norme și controale.

Răspuns comun al Comisiei la punctele 59 și 60

Costurile propriu-zise legate de ecocondiționalitate trebuie să fie diferențiate de costurile suportate de fermierii și de statele membre care aplică legislația sectorială. În ceea ce privește legislația sectorială, costurile de conformitate ar trebui să fie confruntate cu costurile suportate de societate în caz de neconformitate, de exemplu ca urmare a poluării resurselor naturale, a eradicării bolilor etc.

Ecocondiționalitatea va fi luată în considerare într-un studiu planificat privind sarcina administrativă.

61

Chiar dacă legislația sectorială prevede deja rate minime de control, acestea nu sunt controale suplimentare, întrucât pot fi folosite concomitent pentru ecocondiționalitate, creând efecte de sinergie eficiente din punctul de vedere al costurilor.

62

În practică, nu există obligații suplimentare de evidență a datelor impuse de Comisie, întrucât obligațiile care decurg din SMR existau înainte de introducerea ecocondiționalității în conformitate cu legislația sectorială a UE. De asemenea, nici Regulamentul delegat (UE) nr. 640/2014 al Comisiei, nici Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 809/2014 al Comisiei, care stabilesc detaliile sistemului de ecocondiționalitate, nu au introdus cerințe suplimentare de ținere de evidențe pentru fermieri.

63

Studiul menționat, inițiat de Parlamentul European și comandat de DG AGRI, nu s-a concentrat pe ecocondiționalitate, ci a luat în considerare legislația din afara domeniului de aplicare al ecocondiționalității (Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor). Pe de altă parte, acesta nu mai este de actualitate, întrucât, între timp, anumite cerințe nu mai țin de ecocondiționalitate (de exemplu, evitarea instalării vegetației nedorite și rotația culturilor).

64

Afirmația se bazează pe ipoteze formulate de agențiile de plată și contrazice faptul că lista SMR și GAEC a fost redusă în mod considerabil în ultima reformă a PAC. Comisia are îndoieli cu privire la conținutul factual al unor asemenea declarații, întrucât agențiile de plăți nu le susțin prin cifre.

65

Legislația stabilește deja cadrul pentru calcularea penalităților prin definirea gravității, a amplitudinii și a persistenței, precum și procentajul care urmează să fie aplicat pentru prima încălcare, pentru încălcările repetate și pentru cele intenționate. Prin urmare, există deja o bază armonizată.

66

Deși cadrul este stabilit la nivelul UE, obligațiile exploatațiilor agricole conform SMR și GAEC sunt în mare măsură definite de statele membre, astfel încât să fie luate în considerare provocările și structurile agricole în condiții naționale sau regionale. În acest sens, este important ca statele membre să dispună de o marjă în ceea ce privește punerea în aplicare pentru calculul sancțiunilor aferente fiecăreia dintre aceste obligații la nivel de exploatație. Regulamentul UE stabilește principiul conform căruia sancțiunile sunt calculate de la caz la caz, ținând seama de gravitatea, amploarea, persistența, caracterul repetitiv sau intenția constatată în cazul de neconformitate. Punerea în aplicare armonizată a acestor principii în toate statele membre este asigurată în special prin audituri efectuate de Comisie. În cazul în care se constată deficiențe într-un anumit stat membru în această privință, se adoptă măsuri de monitorizare corespunzătoare în cadrul procesului de verificare a conturilor. În plus, ținând seama de preocupările Curții, DG AGRI preconizează organizarea de seminarii de bune practici cu statele membre referitor la aceste chestiuni.

67

Conceptul de intenție este un element care asigură proporționalitatea reducerilor în materie de ecocondiționalitate, compensând fostele neconformități minore fără sancțiuni și, în prezent, sistemul de alertă timpurie. Această chestiune a fost discutată pe larg în cadrul ultimei reforme a PAC și, în cele din urmă, statele membre au decis să mențină această măsură. Există o hotărâre a Curții de Justiție din 27 februarie 2014 (C-396/12), care oferă orientări cu privire la conceptul de intenție.

68

Statele membre dispun de o anumită libertate în ceea ce privește proiectarea grilelor de evaluare (a se vedea observațiile Comisiei la punctul 40, la punctul VIII și punctul IX a 6-a liniuță).

70

În opinia Comisiei, diversitatea răspunsurilor statelor membre poate fi explicată prin mai mulți factori, precum numărul de deplasări ale animalelor care au avut loc în incinta exploatației, acțiunile de atenuare întreprinse de fermier, întârzierile în notificare și amplasarea exploatației într-o zonă vulnerabilă la nitrați.

Răspunsul comun al Comisiei la punctul 71 și la caseta 7

Conform grilei de evaluare utilizate în landul Schleswig Holstein, care are la bază aceeași grilă aplicată în întreaga Germanie, pragul menționat este doar o recomandare pentru inspector, care se aplică numai notificărilor tardive, remediate deja înainte ca fermierul să știe că va face obiectul unui control la fața locului. În cazul în care fermierul nu a remediat situația înainte să fie anunțat controlul, s-ar aplica o sancțiune. DG AGRI a constatat deja abordări similare în alte state membre.

Concluzii și recomandări

73

Începând din 2005, procesul continuu de revizuire și simplificare a domeniului de aplicare al ecocondiționalității a condus la următoarele rezultate:

Procedurile de control au fost simplificate pe parcursul perioadei 2005-2013 prin introducerea unor dispoziții privind armonizarea ratelor de control, notificarea prealabilă, calendarul și elementele controalelor la fața locului și selectarea eșantioanelor pentru control.

De asemenea, ca urmare a ultimei reforme a PAC, sfera de aplicare a ecocondiționalității a fost revizuită ținând cont de posibilitatea de control și de legătura cu activitatea agricolă ale obligațiilor fermierilor. Astfel, numărul SMR a fost redus de la 18 la 13, iar numărul de standarde GAEC a fost redus de la 15 la 7.

Având în vedere amploarea eforturilor depuse deja pentru simplificare, Comisia consideră că este foarte puțin probabil să se poată obține orice simplificare suplimentară fără a submina, de exemplu, obiectivele de mediu ale ecocondiționalității.

74

Ecocondiționalitatea își propune să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi durabile, prin sensibilizarea fermierilor și prin alinierea PAC la așteptările societății. GAEC vizează să contribuie la prevenirea eroziunii solurilor, la menținerea materiei organice din soluri și a structurii solurilor, la asigurarea unui nivel minim de întreținere, la evitarea deteriorării habitatelor, precum și la protecția și gestionarea apelor. În acest sens, ecocondiționalitatea nu este instrumentul de punere în aplicare pentru alte politici, care au propriile lor obiective. Pe baza informațiilor disponibile, Comisia consideră că indicatorii de performanță utilizați pentru măsurarea eficacității ecocondiționalității în ceea ce privește realizarea obiectivelor sale sunt cei mai adecvați.

Recomandarea 1

Comisia acceptă această recomandare.

75

Jumătate dintre aceste încălcări sunt legate de SMR pentru animale. Acest fapt a fost luat în considerare de Comisie atunci când a efectuat misiuni de evaluare specifice în 2014, care s-au concentrat pe SMR legate de animale.

Motivele pentru neîndeplinirea obligațiilor sunt analizate în contextul punerii în aplicare a legislației sectoriale. Cu toate acestea, ecocondiționalitatea și sistemul de consiliere agricolă joacă un rol în abordarea motivelor neîndeplinirii obligațiilor.

Recomandarea 2

Comisia acceptă această recomandare.

76

Legislația în materie de ecocondiționalitate prevede că respectivele controale la fața locului vizează exploatațiile cele mai riscante prin selecția eșantionului pe baza unei analize a riscurilor. În această privință, statele membre dispun deja de flexibilitatea de a-și optimiza controalele de ecocondiționalitate.

Recomandarea 3

Comisia nu acceptă această recomandare. Recomandarea Curții nu ar simplifica ecocondiționalitatea, ci, *de facto*, i-ar reduce domeniul de aplicare. Simplificarea domeniului de aplicare al ecocondiționalității a fost efectuată deja de mai multe ori în trecut. În plus, statele membre au o marjă largă de manevră pentru a lua în considerare riscurile în stabilirea eșantioanelor pentru control și pentru a-și optimiza sistemele de control. Comisia consideră că această recomandare ar putea conduce la relaxarea normelor privind controalele la fața locului, fapt care, în cele din urmă, ar submina eficacitatea ecocondiționalității.

77

Obiectivele de mediu (de exemplu, întreținerea terenurilor și biodiversitatea) sunt urmărite nu numai prin plățile de ecologizare și prin standardele GAEC, ci și prin măsuri în materie de mediu și climă în cadrul pilonului II, precum și prin legislația privind protecția mediului. Cu toate acestea, natura, logica și funcționarea acestor instrumente sunt diferite și complementare. Complementaritatea acestora este ilustrată în figura 1 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 218 final.

Atât normele de ecologizare, cât și GAEC sunt gestionate de IACS, iar acest lucru garantează cea mai bună utilizare a resurselor. Cu toate acestea, există motive care explică de ce GAEC și ecologizarea nu trebuie neapărat să fie verificate împreună. Întrucât ecologizarea este un criteriu de eligibilitate, ea este controlată *ex ante* prin verificări administrative și controale la fața locului pentru 5 % din beneficiari. GAEC sunt verificate din punctul de vedere al ecocondiționalității, care este gestionată în mod diferit de cerințele de eligibilitate.

Recomandarea 4

Comisia acceptă această recomandare.

78

SMR au la bază legislația sectorială, iar statele membre își pot utiliza sistemele de administrare și control existente [articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013]. Astfel, sistemele de control existente pot fi utilizate în sinergie pentru sistemul de control al ecocondiționalității. GAEC nu ar trebui să presupună costuri semnificative pentru fermieri, deoarece ele sunt menite să fie standarde de bază. Costurile aferente controalelor sunt suportate de către IACS, care deservește și alte instrumente ale PAC.

Comisia a cuantificat în Raportul său anual de activitate pe 2014 costurile totale legate de control în statele membre, sub rezerva că „efectul disuasiv al controalelor *ex post*” (de exemplu, ecocondiționalitatea) „aduce, de asemenea, beneficii necuantificabile”.

Recomandarea 5

Comisia acceptă parțial această recomandare. Punerea în aplicare a acestei recomandări va depinde de rezultatul studiului planificat privind sarcina administrativă. Costurile administrative ale ecocondiționalității ar trebui să fie considerate în raport cu costurile neconformității pentru societate, pentru finanțele publice și pentru mediu, precum și cu beneficiile potențiale ale ecocondiționalității.

79

Deși cadrul este stabilit la nivelul UE, obligațiile exploatațiilor agricole conform SMR și GAEC sunt în mare măsură definite de statele membre, astfel încât să fie luate în considerare provocările și structurile agricole în condiții naționale sau regionale. În acest sens, este important ca statele membre să dispună de o marjă în ceea ce privește punerea în aplicare pentru calculul sancțiunilor aferente fiecăreia dintre aceste obligații la nivel de exploatație. Regulamentul UE stabilește principiul conform căruia sancțiunile sunt calculate de la caz la caz, ținând seama de gravitatea, amploarea, persistența, caracterul repetitiv sau intenția constatată în cazul de neconformitate. Punerea în aplicare armonizată a acestor principii în toate statele membre este asigurată în special prin audituri efectuate de Comisie. În cazul în care se constată deficiențe într-un anumit stat membru în această privință, se adoptă măsuri subsecvente corespunzătoare în cadrul procesului de verificare a conturilor.

Recomandarea 6

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia prevede organizarea de schimburi de bune practici cu privire la aceste aspecte.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	15.7.2015
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	16.6.2016
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	7.9.2016
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	31.8.2016

Ecocondiționalitatea este un sistem care se aplică pentru 7,5 milioane de fermieri și condiționează majoritatea plăților din cadrul PAC (aproximativ 47 de miliarde de euro în 2015) de respectarea de către aceștia a unor norme de bază legate de mediu, de siguranța alimentară, de sănătatea și bunăstarea animalelor, precum și de respectarea bunelor condiții agricole și de mediu. Potrivit concluziilor Curții, informațiile disponibile nu au permis Comisiei să evalueze în mod corespunzător eficacitatea ecocondiționalității. Indicatorii de performanță nu au luat în considerare nivelul de neconformitate a fermierilor, iar Comisia nu a analizat motivele încălcărilor. Chiar dacă modificările aduse PAC pentru perioada 2014-2020 au redus numărul normelor de ecocondiționalitate, procedurile de control rămân complexe. Pe lângă aceasta, costurile implementării sistemului de ecocondiționalitate nu sunt suficient cuantificate.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații