

Raportul special

Utilizarea noilor tehnologii de imagistică pentru monitorizarea politicii agricole comune: progresele sunt constante per ansamblu, dar mai lente în cazul monitorizării climei și a mediului



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-19
Politica agricolă comună	01-03
Utilizarea imaginilor prin satelit pentru verificarea ajutoarelor pe suprafață	04-10
Utilizarea datelor furnizate de sateliții Sentinel din cadrul Copernicus pentru monitorizarea ajutorului pe suprafață	11-14
Avantajele preconizate ale noii abordări bazate pe monitorizare	15-19
Sfera și abordarea auditului	20-22
Observații	23-76
Comisia a sprijinit utilizarea noilor tehnologii	23-44
Cadrul juridic pentru controalele prin monitorizare a devenit mai clar	24-30
Comisia a promovat și a sprijinit noua abordare	31
Comisia caută soluții pentru reducerea numărului de parcele care necesită o evaluare subsecventă	32-37
Serviciile de cloud finanțate de UE au fost utilizate mai degrabă pentru testare decât pentru monitorizare operațională	38-40
Rezultatele proiectelor de cercetare nu sunt încă valorificate	41-44
Anumite state membre ale UE au luat măsuri pentru a implementa noile tehnologii în cazul plăților directe	45-58
15 agenții de plăți au utilizat selectiv controalele prin monitorizare în 2019	46-50
Agențiile de plăți utilizează noile tehnologii de imagistică și în cadrul altor activități decât controalele prin monitorizare	51-54
Obstacole care împiedică implementarea noilor tehnologii	55-58
Progrese mai lente în găsirea de soluții la problemele ridicate de utilizarea noilor tehnologii pentru a monitoriza cerințele în materie de mediu și climă	59-76
Sprijinul acordat de Comisie pentru abordarea bazată pe monitorizare a privilegiat schemele de plăți directe	63-67

Agențiile de plăți nu utilizează încă abordarea bazată pe monitorizare pentru controalele care vizează ecocondiționalitatea și schemele de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale 68-72

Comisia nu cere statelor membre să utilizeze noile tehnologii pentru a monitoriza direct impactul generat de agricultură asupra mediului și a climei după 2020 73-76

Concluzii și recomandări 77-84

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I Imaginile aeriene și imaginile prin satelit sunt utilizate de multă vreme în cadrul politicii agricole comune pentru verificarea ajutoarelor pe suprafață, care reprezintă astăzi aproape 80 % din finanțarea acordată de UE pentru agricultură și dezvoltare rurală. Aceste imagini au de regulă o rezoluție spațială foarte ridicată, dar, înainte de 2017, frecvența cu care erau colectate nu era suficientă pentru a permite verificarea activităților care au loc pe terenurile agricole de-a lungul anului (recoltarea, de exemplu).

II Începând din martie 2017, sateliții UE Sentinel 1 și 2 din cadrul programului Copernicus furnizează gratuit imagini frecvente de înaltă rezoluție, care pot aduce o evoluție radicală în tehnologia de observare a Pământului în vederea monitorizării activităților agricole. Având în vedere frecvența ridicată cu care sunt obținute imaginile, prelucrarea automatizată a seriilor cronologice de date de-a lungul perioadei de vegetație face posibilă, fără intervenție umană, identificarea culturilor și monitorizarea anumitor practici agricole pe parcelele individuale (de exemplu, aratul sau cositul). Începând din 2018, agențiile de plăți pot utiliza datele furnizate de sateliții Sentinel din cadrul Copernicus în locul controalelor tradiționale bazate pe inspecții pe teren.

III Potrivit Comisiei și părților interesate din cadrul politicii agricole comune, datele furnizate de acești sateliți și alte tehnologii de monitorizare a ajutoarelor pe suprafață pot aduce avantaje considerabile pentru fermieri, pentru autoritățile administrative și pentru mediu. În cadrul auditului său, Curtea a examinat dacă Comisia a încurajat într-un mod eficace generalizarea utilizării acestor noi tehnologii și dacă statele membre au luat măsuri adecvate pentru a le implementa. Curtea a analizat date furnizate de sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus, imagini obținute de drone, precum și imagini cu etichetare geografică. O evaluare a progreselor înregistrate în utilizarea noilor tehnologii de imagistică este deosebit de relevantă în acest moment, dat fiind că rezultatele auditului Curții ar putea fi aplicate în cadrul PAC post-2020.

IV Curtea a constatat că atât Comisia, cât și unele state membre au luat măsuri pentru a concretiza avantajele potențiale ale noilor tehnologii. Comisia a promovat utilizarea acestora cu ocazia a numeroase conferințe și ateliere și a acordat sprijin bilateral unui număr mare de agenții de plăți. În 2019, 15 din 66 de agenții de plăți au utilizat date colectate de sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus pentru a verifica cererile de ajutor pentru unele scheme și grupuri de beneficiari (așa-numitele „controale prin monitorizare”). Auditul Curții a arătat că numeroase agenții de plăți

consideră că există obstacole care împiedică utilizarea pe scară mai largă a noilor tehnologii.

V Deși Comisia a încercat să elimine sau să reducă unele dintre aceste obstacole, agențiile de plăți așteaptă instrucțiuni suplimentare din partea Comisiei pentru a putea lua deciziile corecte și pentru a reduce riscul unor viitoare corecții financiare.

VI Trecerea la controalele prin monitorizare necesită schimbări considerabile la nivelul sistemelor informatice, resurse specifice și cunoștințe de specialitate. Comisia a luat măsuri pentru a facilita accesul la servicii de procesare a datelor Sentinel și la servicii bazate pe *cloud*, dar adoptarea de către agențiile de plăți a acestor servicii în scopuri operaționale rămâne slabă.

VII În ceea ce privește schemele de dezvoltare rurală și ecocondiționalitatea, Curtea a observat că noile tehnologii sunt utilizate pe o scară limitată pentru monitorizarea cerințelor privind clima și mediul din punctul de vedere al conformității și din cel al performanței. De asemenea, Curtea a ajuns la concluzia că, în mare măsură, setul de indicatori de performanță propuși în prezent pentru PAC post-2020 nu a fost proiectat pentru monitorizarea directă prin date Sentinel.

VIII Curtea recomandă Comisiei să încurajeze statele membre să utilizeze controalele prin monitorizare în cadrul PAC post-2020 ca un sistem-cheie de control. Totodată, se recomandă Comisiei să valorifice mai bine noile tehnologii pentru monitorizarea cerințelor în materie de mediu și climă.

Introducere

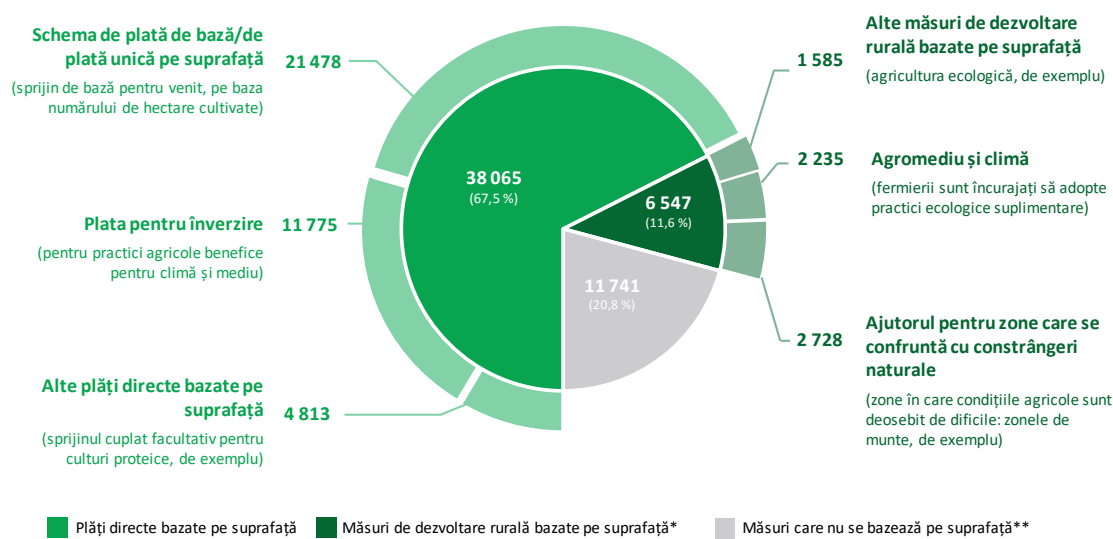
Politica agricolă comună

01 În gestionarea politicii agricole comune (PAC) a UE sunt implicate atât Comisia, cât și statele membre. Agențiile de plăți din statele membre sunt responsabile de gestionarea cererilor de ajutor, de verificarea solicitanților, de efectuarea plăților și de monitorizarea utilizării fondurilor. Comisia definește cea mai mare parte a cadrului pentru cheltuieli, verifică și monitorizează activitatea agențiilor de plăți și rămâne responsabilă pentru utilizarea fondurilor UE. Sprijinul disponibil prin PAC este articulat în jurul a trei componente:

- o **plățile directe** asigură un sprijin pentru veniturile fermierilor;
- o **măsurile de piață** există pentru a face față situațiilor dificile de pe piață, cum ar fi o scădere bruscă a prețurilor;
- o **măsurile de dezvoltare rurală**, incluse în programe naționale și regionale, urmăresc să răspundă nevoilor și dificultăților specifice cu care se confruntă zonele rurale.

02 *Figura 1* arată că patru cincimi din cheltuielile PAC corespund schemelor bazate pe suprafață în cadrul plăților directe sau al măsurilor de dezvoltare rurală. Agențiile de plăți procesează anual plata sprijinului pe suprafață pentru fermieri, în funcție de numărul de hectare cultivate și de respectarea de către aceștia a normelor de eligibilitate specifice.

Figura 1 – Principalele scheme de sprijin din cadrul PAC și cheltuielile aferente (în milioane de euro) în 2018



* Este posibil ca unele dintre măsurile bazate pe suprafață să conțină elemente fără legătură cu suprafața, dar acestea nu reprezintă fondul schemei de ajutor.

** Măsurile care nu se bazează pe suprafață includ, printre altele, măsurile de piață, investițiile pentru dezvoltare rurală și sprijinul cuplat facultativ pentru animale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor din AGREX și a informațiilor puse la dispoziție de Comisie.

03 Suma pe care o primesc fermierii poate fi redusă în cazul în care o inspecție arată că aceștia nu au respectat normele privind siguranța alimentară, sănătatea animalelor și a plantelor, clima și mediul, protecția resurselor de apă, bunăstarea animalelor sau condițiile de menținere a terenurilor agricole¹. Aceste legături de condiționalitate sunt cunoscute sub denumirea de „ecocondiționalitate”².

¹ Pentru perioada 2014-2020, normele vizând cerințele în materie de ecocondiționalitate sunt definite la articolul 93 și în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune.

² Pentru mai multe informații privind ecocondiționalitatea, a se vedea și [Raportul special 26/2016](#), intitulat [Creșterea eficacității și simplificarea mecanismului de ecocondiționalitate prezintă în continuare unele provocări](#).

Utilizarea imaginilor prin satelit pentru verificarea ajutoarelor pe suprafață

04 Fotografiiile aeriene și imaginile prin satelit sunt utilizate de multă vreme în cadrul PAC pentru verificarea unei părți a ajutoarelor pe suprafață. Reforma PAC din 1992 a permis utilizarea imaginilor prin satelit în locul inspecțiilor pe teren (a se vedea punctul **07**). Reforma PAC din 2003 a impus statelor membre să creeze un sistem informatizat de informații geografice care să acopere toate parcelele agricole. Reforma PAC din 2013 a stabilit obligația utilizării acestui sistem de identificare a parcelor agricole (LPIS – *Land Parcel Identification System*), alături de cererea de ajutor în format electronic cu informații geospațiale (GSAA – *Geospatial Aid Application*), introdusă progresiv din 2015 în vederea întăririi controalelor cu privire la cererile de ajutor.

05 LPIS se bazează pe fotografii aeriene și pe imagini prin satelit care sunt corectate pentru a se evita distorsiunea geometrică (așa-numitele imagini „ortorectificate”). Agențiile de plăți utilizează LPIS pentru a efectua controale încrucișate pentru toate cererile de ajutor pe suprafață, scopul fiind de a se verifica dacă plățile sunt efectuate exclusiv pentru terenuri agricole eligibile și numai o singură dată pentru o anumită suprafață de teren agricol. Ortoimaginile din LPIS au o rezoluție spațială foarte înaltă (majoritatea au o rezoluție de 25-50 cm per pixel – a se vedea *imaginea 1*) și sunt actualizate în general o dată la trei ani.

Imaginea 1 – Imagine ortofoto aeriană într-un sistem LPIS



© MAPA – Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației, Spania.

06 LPIS este piatra de temelie a sistemelor administrative și de control integrate (IACS) utilizate de agențiile de plăți pentru schemele de ajutor pe suprafață. În [Raportul special 25/2016 privind LPIS](#), Curtea a constatat că era loc de îmbunătățiri, dar a recunoscut, în același timp, acțiunile întreprinse de Comisie și de agențiile de plăți de-a lungul anilor pentru a mări fiabilitatea acestui sistem³. Având în vedere frecvența scăzută de actualizare a imaginilor din LPIS, agențiile de plăți nu le pot utiliza pentru a verifica activitățile care au loc pe parcelă în cursul anului (plantare, recoltare, cosit etc.). Pentru a verifica declarațiile fermierilor și respectarea normelor de eligibilitate, agențiile de plăți trebuiau să efectueze inspecții pe teren pentru un eșantion de aproximativ 5 % dintre fermieri (a se vedea [imaginea 2](#)).

Imaginea 2 – Inspecție pe teren



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

07 Inspecțiile pe teren iau mult timp, sunt costisitoare și nu oferă decât un instantaneu al situației de pe teren. Începând din 1992, Comisia a dezvoltat o abordare alternativă pentru inspectarea parcelelor agricole, utilizând imagini prin satelit puse la dispoziție de furnizori comerciali (cum ar fi SPOT, WorldView sau PlanetScope) și obținute în diferite perioade ale anului – așa-numitele „**controale prin teledetecție**” (a se vedea [imaginea 3](#)). Potrivit Centrului Comun de Cercetare (JRC) al Comisiei Europene, în medie, 80 % din inspecțiile pe teren sunt efectuate în prezent în UE prin teledetecție. În cazul în care agenția de plăți nu poate trage o concluzie pe baza

³ A se vedea, de asemenea, punctele 7.16-7.18 din Raportul anual pe 2018 al Curții.

acestor imagini, un inspector efectuează o „vizită rapidă pe teren” la parcelele în cauză. Controalele prin teledetecție sunt într-adevăr mai puțin costisitoare⁴, dar ele necesită încă o intervenție umană, sub formă de operatori, care interpretează imagini prin satelit de foarte înaltă rezoluție (VHR), utilizând fotointerpretarea asistată de calculator.

Imaginea 3 – Imagini prin satelit utilizate pentru controlul prin teledetecție



WorldView-2

Imagine VHR (de foarte înaltă rezoluție) captată la 15 aprilie 2016

SPOT6

Imagine HHR (de înaltă înaltă rezoluție) captată la 21 iunie 2016

SPOT6

Imagine HHR (de înaltă înaltă rezoluție) captată la 26 august 2016

Sursa: JRC.

08 Introducerea cererii de ajutor cu informații geospațiale (a se vedea punctul **04**) le permite fermierilor să depună cererile de ajutor și cererile de plată pe cale electronică, împreună cu geolocalizarea parcelelor agricole pe care le-au declarat. Prin urmare, sistemele informatice ale agențiilor de plăți leagă în prezent informațiile geospațiale de parcelele agricole.

09 Începând din iunie 2015, sateliții Sentinel 1 și 2 ai UE (a se vedea **figura 2**), lansați ca parte a infrastructurii UE de monitorizare a Pământului din spațiu – programul Copernicus –, furnizează gratuit imagini de înaltă rezoluție. Potrivit Agenției Spațiale Europene (ESA), Comisiei și experților consultați, acești sateliți reprezintă o posibilă

⁴ DG AGRI și ECORYS, *Analysis of administrative burden arising from the CAP*, 2018, p. 99.

evoluție radicală în tehnologia de observare a Pământului utilizată în scopul monitorizării PAC deoarece:

- o asigură o înaltă rezoluție spațială și, începând din martie 2017, o frecvență ridicată de revizitare – la fiecare 5 zile este disponibilă o nouă imagine, cu o rezoluție spațială de 10 metri per pixel. În comparație, Landsat, programul SUA de observare a Pământului prin satelit, asigură o rezoluție de 30 de metri la fiecare 16 zile;
- o produc date comparabile pe o perioadă lungă de timp, cu o calibrare de înaltă calitate;
- o Comisia și-a asumat un angajament pe termen lung de a continua să pună la dispoziție aceste imagini.

Figura 2 – Sateliții Sentinel 1 și 2 din cadrul programului Copernicus



Misiunea **Sentinel-1** este formată din doi sateliți radar aflați în orbită polară (1A și 1B), care trimit un semnal cu microunde către Pământ și măsoară semnalul care revine, fără ca acesta să fie perturbat de prezența norilor fizici.

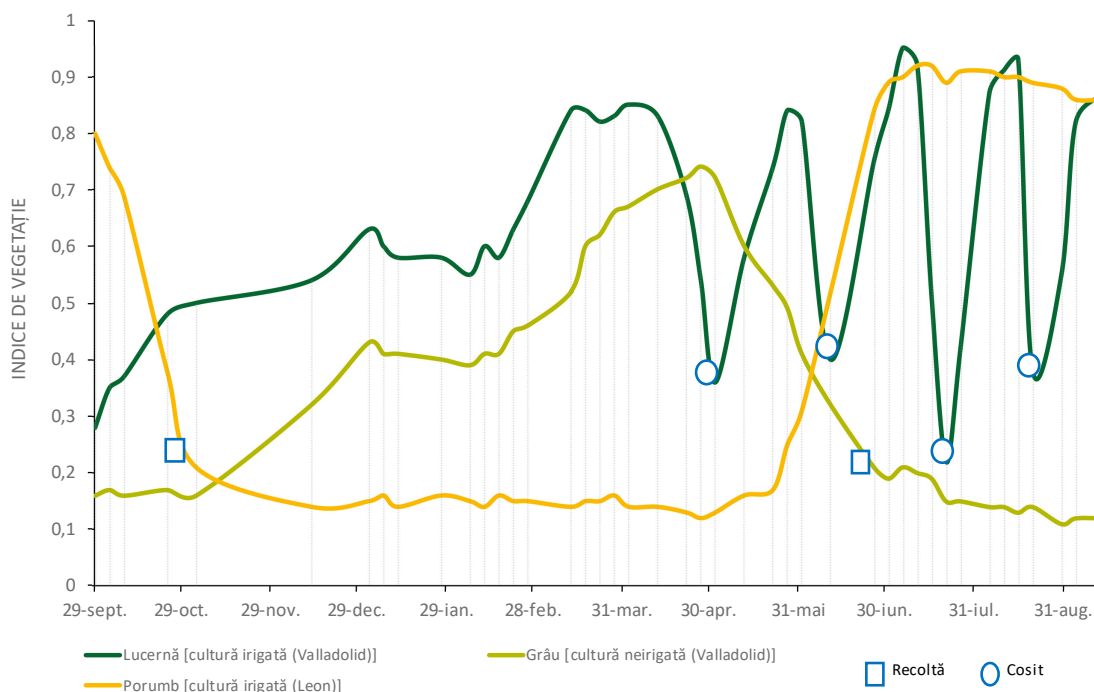


Misiunea **Sentinel-2** este formată din doi sateliți aflați în orbită polară (2A și 2B), care măsoară lumina vizibilă și lumina infraroșie reflectată de Pământ pe 13 lungimi de undă diferite.

© ESA/ATG medialab.

10 Având în vedere frecvența ridicată cu care sateliții Sentinel 1 și 2 colectează imagini, procesarea automatizată a seriilor cronologice de date de-a lungul perioadei de vegetație face posibilă identificarea culturilor și monitorizarea anumitor practici agricole pe parcelele individuale (cum ar fi aratul, recoltatul sau cositul). **Figura 3** ilustrează modul în care culturile pot fi identificate prin utilizarea unei serii cronologice de date Sentinel. În loc ca verificările să se concentreze pe un eșantion de fermieri, devine astfel posibilă monitorizarea întregii populații de beneficiari ai ajutorului.

Figura 3 – Exemplu de evoluție în timp a informațiilor obținute de la sateliții Sentinel, care indică modificări ale acoperirii cu vegetație pentru diferite culturi



Sursa: Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

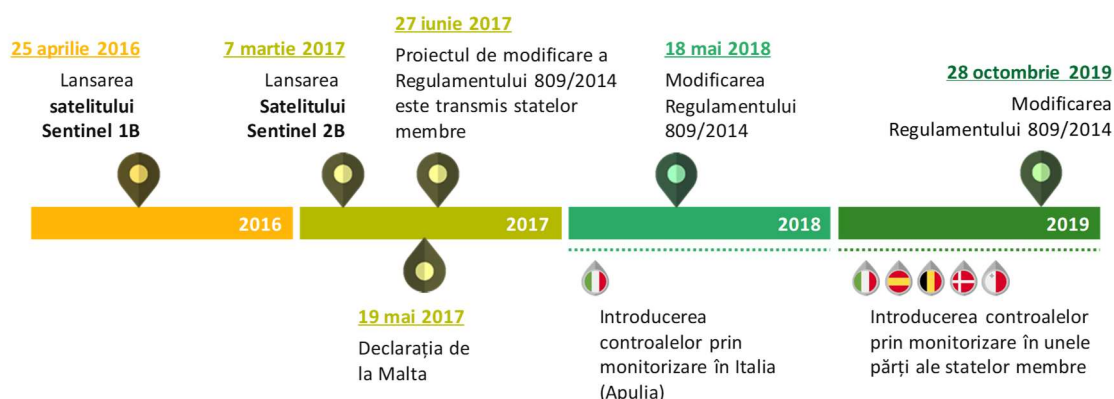
Utilizarea datelor furnizate de sateliții Sentinel din cadrul Copernicus pentru monitorizarea ajutorului pe suprafață

11 În mai 2017, agențiile de plăți din UE au semnat un memorandum neoficial, cunoscut ca „Declarația de la Malta”, prin care încurajau Comisia să utilizeze noile tehnologii pentru a simplifica IACS. În iunie 2017, Comisia a propus modificări legislative care ar urma să permită statelor membre să aplice o nouă abordare, așa-numitele „**controale prin monitorizare**”, începând din 2018⁵. Această abordare utilizează procese automatizate bazate pe datele provenite de la sateliții Sentinel ai programului Copernicus. Normele modificate permit, de asemenea, utilizarea altor tehnologii noi, cum ar fi dronele și fotografiile cu etichetare geografică, sau a datelor colectate de alți sateliți, ca dovezi suplimentare pentru verificarea conformității în cadrul PAC.

⁵ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/746 al Comisiei din 18 mai 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 809/2014 în ceea ce privește modificarea cererilor unice, a cererilor de plată și a controalelor.

12 În mai 2018, o primă agenție de plăți, din Italia, a început să utilizeze noua abordare în cadrul controalelor sale într-o provincie (Foggia, Apulia). În 2019, 15 agenții de plăți (din Belgia, Danemarca, Italia, Malta și Spania) au utilizat controale prin monitorizare pentru unele dintre schemele lor. *Figura 4* prezintă principalele date din calendarul de introducere a controalelor prin monitorizare.

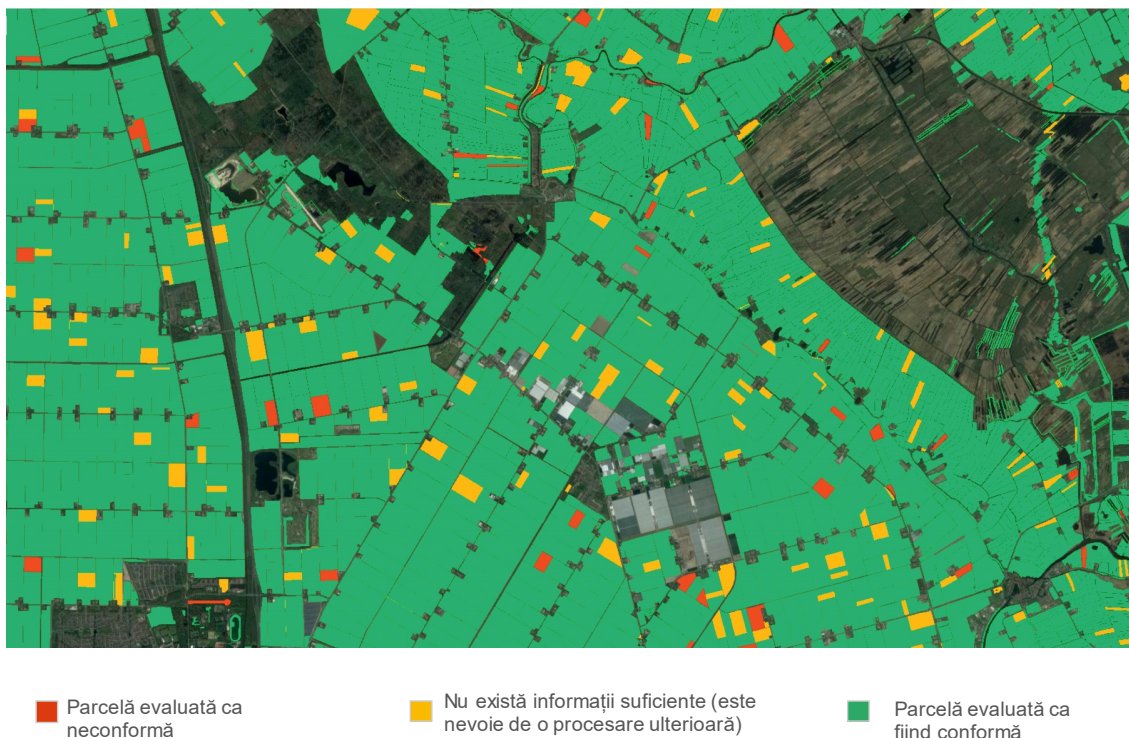
Figura 4 – Calendarul principalelor evenimente premergătoare introducerii controalelor prin monitorizare bazate pe datele Sentinel din cadrul programului Copernicus



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

13 Controalele prin monitorizare combină datele obținute la fiecare cinci zile de sateliții Sentinel 1 și 2 cu informațiile prezentate de fermieri în cererile lor. Prin intermediul învățării automate sau al altor algoritmi adecvați pentru procesarea unui volum mare de date, agențiile de plăți obțin informații privind tipurile de culturi și activitatea agricolă de pe toate parcelele declarate/exploatațiile agricole pentru fiecare schemă de ajutor. Agențiile de plăți evaluează apoi parcelele/exploatațiile, utilizând un sistem de stegulețe colorate atribuite fiecărei parcele/exploatații (a se vedea *imaginea 4*).

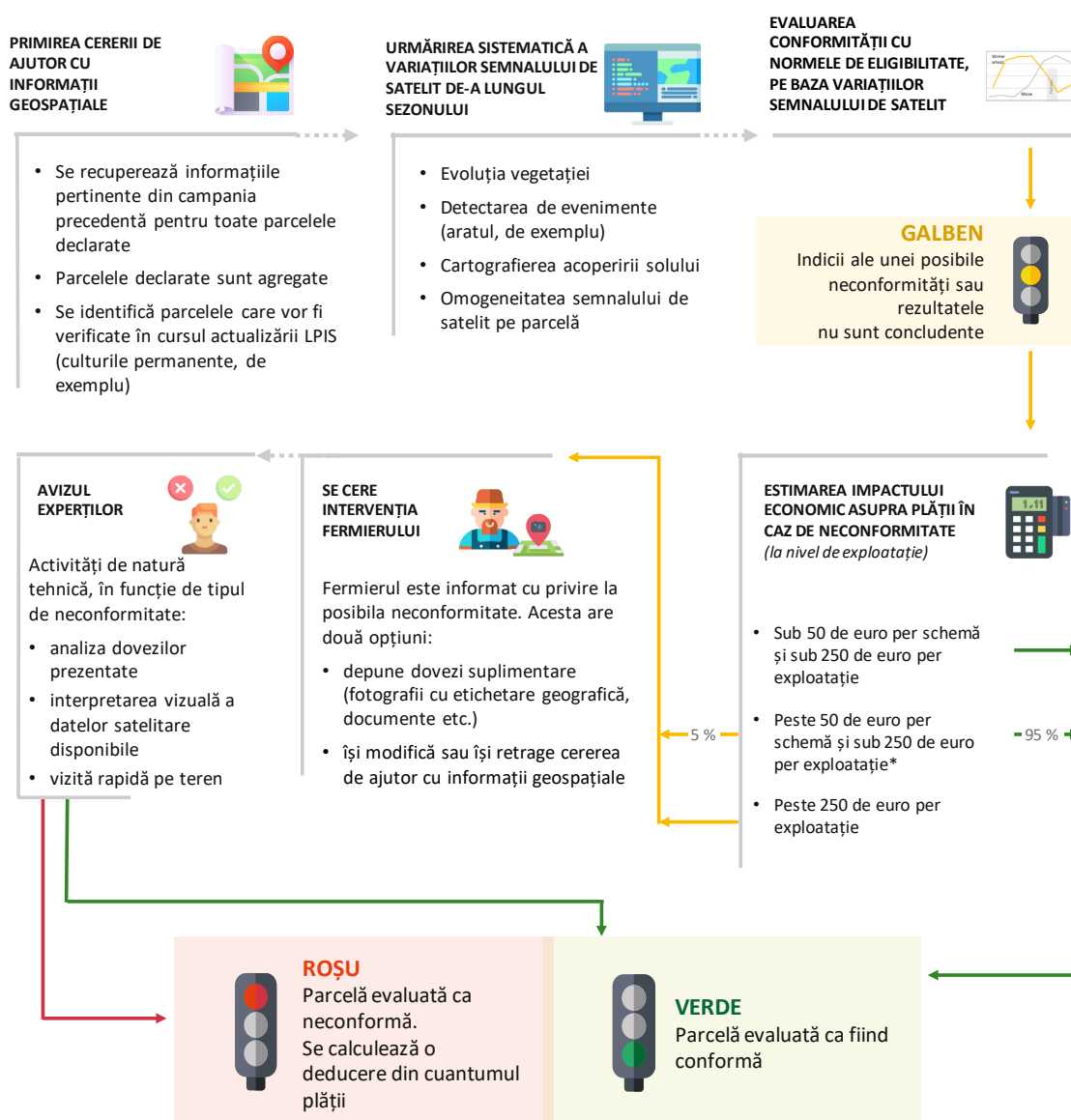
Imaginea 4 – Simularea unui rezultat care poate fi obținut în urma evaluării parcelelor



Sursa: simulare realizată de JRC.

14 Agențiile de plăți evaluează activitatea de pe parcele/din exploatații pe tot parcursul anului, luând în considerare cele mai recente date Sentinel disponibile și informațiile obținute de la fermieri. De exemplu, o parcelă de pajiște ar fi marcată cu un steguleț galben până în momentul în care datele Sentinel indică faptul că parcela a fost cosită în termenul regulamentar. Acestei parcele i s-ar atribui ulterior un steguleț verde. Din cauza rezoluției lor spațiale, datele Sentinel nu sunt adecvate pentru măsurarea suprafeței unei parcele. Agențiile de plăți măsoară deci suprafața parcelei în LPIS, care utilizează imagini cu o rezoluție spațială mai mare. De aceea, înainte a se face tranziția la controalele prin monitorizare, este important ca sistemul LPIS utilizat de agenția de plăți respectivă să fie de bună calitate, atât din perspectiva exactității suprafețelor eligibile înregistrate, cât și din punctul de vedere al frecvenței actualizărilor sistemului. *Figura 5* ilustrează modul de desfășurare a controalelor prin monitorizare.

Figura 5 – Exemplu simplificat de aplicare a controalelor prin monitorizare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza procedurilor utilizate de agenția de plăți din Castilia și Leon, Spania.

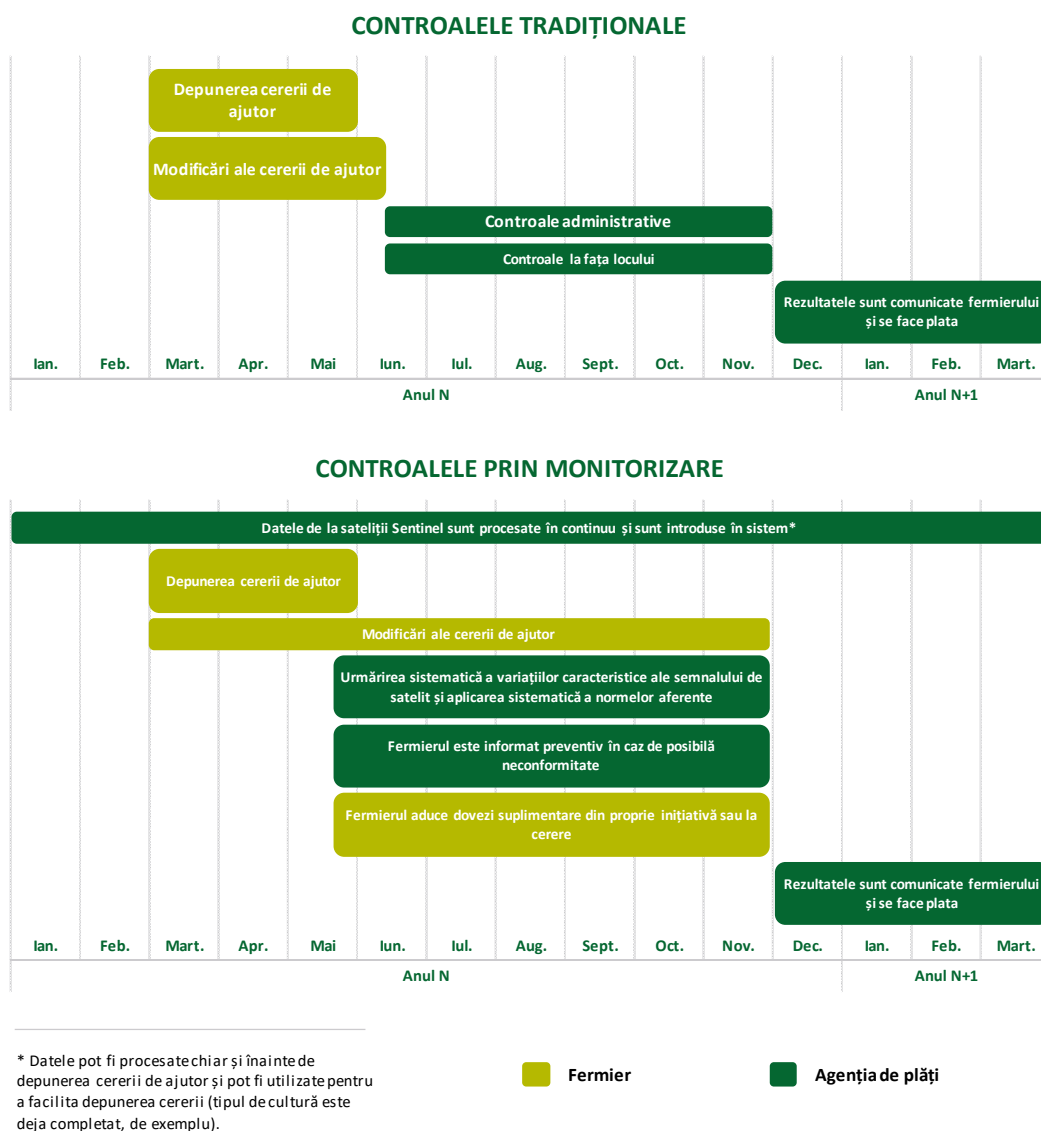
Avantajele preconizate ale noii abordări bazate pe monitorizare

15 Comisia, agențiile de plăți, părțile interesate relevante și experții sunt de acord că abordarea bazată pe monitorizare care utilizează datele Sentinel din cadrul Copernicus reprezintă o schimbare majoră în gestionarea și controlul PAC.

Creșterea gradului de conformitate, ajutându-i pe fermieri să respecte cerințele

16 Sistemul tradițional de cereri de ajutor și de controale este un sistem secvențial, în timp ce sistemul de control prin monitorizare este unul interactiv. Abordarea bazată pe controale prin monitorizare poate lua în considerare noile informații în orice moment în timpul perioadei de vegetație (cum ar fi datele noi, mai recente, colectate de sateliții Sentinel, fotografiile cu etichetare geografică sau alte documente trimise de fermier). Prin urmare, această abordare oferă fermierilor mai multe ocazii de a-și corecta cererile înainte ca acestea să fie finalizate (a se vedea [figura 6](#)). De asemenea, agențiile de plăți pot să trimită fermierilor mesaje de avertizare, oferindu-le astfel acestora posibilitatea de a lua măsuri corective (cosirea unui teren, de exemplu). Prin urmare, abordarea bazată pe monitorizare poate preveni cazurile de neconformitate, în loc să penalizeze *ex post facto* fermierii.

Figura 6 – Comparație între controalele tradiționale și controalele prin monitorizare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Acoperirea tuturor fermierilor, reducerea sarcinii administrative și îmbunătățirea raportului cost-eficacitate

17 În cadrul abordării tradiționale bazate pe controalele la fața locului, agențiile de plăți selectează eșantioane mici de fermieri care urmează să fie supuși controalelor. În cazul în care are loc o vizită la fața locului la un fermier selectat, inspectorul verifică suprafața parcelei și culturile de pe aceasta în raport cu informațiile furnizate de fermier în cererea de ajutor.

18 În cadrul noii abordări, toate parcelele agricole dintr-o regiune fac obiectul aceluiași proces de monitorizare. Se efectuează vizite pe teren numai dacă rezultatul procesului de monitorizare nu este concludent și dacă impactul financiar potențial al neconformității depășește un anumit prag. Dacă duce la mai puține vizite pe teren, această abordare reduce sarcina suportată de fermier și costurile agenției de plăți. Conform unui studiu recent⁶, automatizarea, digitalizarea și noile tehnologii de gestionare și control pot contribui la reducerea costurilor administrării PAC. Dacă utilizarea sateliților înseamnă că vizitele pe teren vizează exploatațiile agricole cele mai susceptibile de neconformitate, eficiența acestor vizite ar crește.

Îmbunătățirea informațiilor pentru gestionarea exploatațiilor

19 Controalele prin monitorizare generează date utile pentru agricultura inteligentă (și anume utilizarea tehnologiilor moderne pentru a mări cantitatea și calitatea produselor agricole), care poate aduce beneficii economice pentru fermieri. De exemplu, imaginile prin satelit pot oferi informații cu privire la conținutul de azot al solului sau la stresul cauzat de secetă, informații care ar putea contribui la optimizarea irigațiilor sau a aplicării de îngrășăminte, la reducerea costurilor pentru fermieri și la diminuarea impactului negativ generat de activitatea agricolă asupra mediului. Permițând accesul la datele lor (date LPIS, date Sentinel și alte imagini prin satelit, informații privind cerințele de mediu), agențiile de plăți au astfel posibilitatea de a aduce un serviciu fermierilor lor, multiplicând astfel avantajele noilor tehnologii.

⁶ DG AGRI și ECORYS, *Analysis of administrative burden arising from the CAP*, 2018, p. 153 și p. 155.

Sfera și abordarea auditului

20 În cadrul auditului său, Curtea a examinat dacă statele membre și Comisia Europeană au luat măsuri suficiente pentru a transforma în realitate avantajele pe care noile tehnologii de imagistică le-ar putea aduce în contextul monitorizării PAC. În special, s-a analizat dacă Comisia a încurajat într-un mod eficace generalizarea utilizării acestor noi tehnologii și dacă statele membre au luat măsuri adecvate pentru a le implementa. De asemenea, Curtea și-a propus să identifice exemple de bune practici în ceea ce privește utilizarea noilor tehnologii pentru monitorizarea PAC și să pună în lumină obstacolele care împiedică implementarea pe scară mai largă a acestora. O evaluare a progreselor înregistrate în utilizarea noilor tehnologii de imagistică este deosebit de relevantă în acest moment, dat fiind că rezultatele auditului Curții ar putea fi aplicate în cadrul PAC post-2020. Utilizarea intensificată a noilor tehnologii pentru monitorizarea PAC poate influența viitoarea abordare de audit adoptată de organismele de audit de la nivel național și de la nivelul UE.

21 Noile tehnologii de imagistică incluse în sfera auditului sunt datele provenite de la sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus, imaginile captate de drone și imaginile cu etichetare geografică. Auditul nu a acoperit utilizarea datelor Sentinel pentru aplicații destinate agriculturii inteligente, pentru previziunile privind randamentul culturilor sau pentru domenii care nu sunt acoperite de PAC.

22 Probele au fost obținute din următoarele surse:

- analize documentare și interviuri cu personal din cadrul a patru direcții generale ale Comisiei (DG Agricultură și Dezvoltare Rurală; DG Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri; Centrul Comun de Cercetare și DG Mediu), cu reprezentanți ai Agenției Europene de Mediu (AEM) și ai Agenției Executive pentru Cercetare;
- vizite la patru agenții de plăți (Belgia, Danemarca, Italia și Spania) care implementau în 2019 controale prin monitorizare;
- un sondaj realizat în rândul a 66 de agenții de plăți care gestionează măsuri bazate pe suprafață în 27 de state membre (Curtea a exclus Regatul Unit, dat fiind că această țară a lansat procesul prevăzut la articolul 50 pentru retragerea din UE). Sondajul conținea întrebări vizând utilizarea noilor tehnologii de imagistică, progresele făcute în vederea implementării controalelor prin monitorizare și dificultățile identificate în contextul pregătirii pentru PAC post-2020. Au fost

primito răspunsuri de la 59 de agenții de plăți (ceea ce înseamnă o rată de răspuns de 89 %);

- o vizită la Agenția Spațială Europeană și o reuniune a unui grup de experți, la care au participat reprezentanți din partea agențiilor de plăți, a sectorului cercetării, a industriei de profil și a AEM;
- o analizarea rezultatelor obținute de statele membre în urma inspecțiilor privind ecocondiționalitatea din anii 2015-2017.

Observații

Comisia a sprijinit utilizarea noilor tehnologii

23 Comisia consideră că noile tehnologii de imagistică aduc avantaje considerabile pentru îmbunătățirea eficienței în monitorizarea PAC (a se vedea punctele [15-19](#)). Curtea a examinat dacă Comisia a luat măsuri suficiente pentru a concretiza aceste avantaje, verificând:

- o dacă legislația și orientările au fost modificate astfel încât să permită utilizarea noilor tehnologii pentru verificarea cererilor de ajutor;
- o dacă agențiile de plăți au primit sprijin în timp util și dacă utilizarea noilor tehnologii a fost promovată;
- o dacă au fost identificate exemple de bune practici și soluții pentru dificultățile cu care se confruntă agențiile de plăți;
- o dacă a fost facilitat accesul agențiilor de plăți la datele Sentinel din cadrul programului Copernicus;
- o dacă au fost lansate și finanțate proiecte de cercetare cu potențialul de a intensifica utilizarea noilor tehnologii pentru monitorizarea PAC.

Cadrul juridic pentru controalele prin monitorizare a devenit mai clar

24 Sondajul realizat de Curte a arătat că aproximativ două cincimi dintre agențiile de plăți consideră că legislația inițială adoptată în mai 2018 (a se vedea punctul [11](#)) nu permitea să se recurgă la soluții pragmatice pentru implementarea controalelor prin monitorizare. Comisia a ajuns la concluzia că era nevoie de clarificări suplimentare și a modificat cadrul juridic aplicabil pentru anul de cerere 2019⁷.

25 Sondajul realizat de Curte arată că, pentru 52 dintre cele 59 de agenții de plăți, un obstacol important este **incertitudinea cu privire la procedura Comisiei de verificare**

⁷ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/1804 al Comisiei din 28 octombrie 2019 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 809/2014 în ceea ce privește modificările cererilor de ajutor sau ale cererilor de plată, controalele din sistemul integrat de administrare și control și sistemul de control în legătură cu ecocondiționalitatea.

a **conformității** în contextul noii abordări. Dacă în cazul controalelor tradiționale există norme detaliate privind modul de efectuare a controalelor la fața locului sau a controalelor prin teledetecție, pentru controale prin monitorizare nu există astfel de norme. Prin urmare, agențiile de plăți sunt îngrijorate de posibilitatea ca Comisia să pună la un moment dat sub semnul întrebării abordarea și deciziile lor și să aplice corecții financiare.

26 Comisia a înțeles această preocupare și a luat măsuri pentru a clarifica modul în care controalele prin monitorizare vor fi auditate în viitor, mai precis:

- o fiecare notificare privind desfășurarea de controale prin monitorizare va fi evaluată în raport cu un set de elemente juridice și tehnice⁸;
- o rezultatele acestor evaluări vor fi comunicate agențiilor de plăți;
- o toate agențiile de plăți care implementau controale prin monitorizare în 2019 urmau să primească o scrisoare în care Comisia își făcea cunoscută disponibilitatea de a purta discuții și de a găsi o soluție dacă apare vreo problemă majoră.

27 Unele dintre agențiile de plăți vizitate de Curte în cadrul auditului așteptau ca metodologia lor pentru controalele prin monitorizare să fie aprobată de Comisie. Agențiile de plăți au discutat o serie de aspecte tehnice cu experții JRC, dar Comisia nu a aprobat metodologii și nu intenționează să facă acest lucru.

28 În orientările sale tehnice⁹, Comisia descrie câteva reguli de bază prin care să se verifice dacă sistemul a interpretat corect datele Sentinel, aceste date fiind comparate cu situația constatată pe teren. Pentru a evalua fiabilitatea sistemului automatizat de evaluare a parcelelor, Comisia a stabilit două praguri inițiale care nu trebuie să fie depășite de sistemele agențiilor de plăți:

- o maximum 5 % cazuri marcate greșit cu steguleț roșu: această situație apare atunci când evaluarea indică un caz de neconformitate, deși declarația fermierului este

⁸ Prevăzute la articolele 40a și 40b din Regulamentul 809/2014, precum și în documentul JRC intitulat *Technical guidance on the decision to go for substitution of OTSC by monitoring*, 2018, p. 3-8.

⁹ JRC, *Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019*, 2018, p. 16.

corectă. O astfel de eroare are un impact redus asupra bugetului UE, deoarece fermierul va contesta probabil evaluarea;

- o 10-20 % cazuri marcate greșit cu steguleț verde: această situație apare atunci când un fermier care este în totalitate sau parțial neconform primește plata fără ca neconformitatea să fie detectată de sistem. Acest tip de eroare poate duce la o plată în exces, având astfel un impact clar asupra bugetului UE. Pe măsură ce sistemele se îmbunătățesc, Comisia estimează că va putea reduce acest prag.

29 Orientările tehnice nu conțin informații cu privire la anumite elemente-cheie ale mecanismelor de control al calității (cum ar fi numărul minim de eșantioane pentru testare, criteriile de selecție sau cerințele de raportare). Un cadru solid de evaluare a calității ar putea oferi informații valoroase agențiilor de plăți care implementează sistemul controalelor prin monitorizare, reducând în același timp riscul corecțiilor financiare. În 2010, Comisia a stabilit un astfel de cadru de evaluare a calității pentru LPIS, care impunea statelor membre să testeze anual calitatea sistemelor lor și să ia măsuri de remediere acolo unde era necesar. În Raportul special 25/2016¹⁰, Curtea a identificat unele deficiențe ale cadrului de calitate pentru LPIS, dar a recunoscut în același timp contribuția acestui cadru la îmbunătățirea calității sistemului.

30 O altă problemă, pe care modificările legislative ale Comisiei nu o au soluționat-o în întregime, rezidă în **complexitatea unora dintre cerințele impuse de schemele de ajutor pe suprafață**. Aceste cerințe combină norme UE și norme naționale și au fost definite într-un moment în care Copernicus și alte tehnologii nu erau disponibile. Cerințele pot fi foarte complexe pentru anumite măsuri de ajutor din cadrul PAC, cum ar fi înverzirea: această schemă prevede plăți directe pentru fermierii care adoptă sau mențin practici agricole care contribuie la îndeplinirea obiectivelor climatice și de mediu. Cerințele respective nu pot fi întotdeauna monitorizate de la distanță, ceea ce înseamnă că agențiile de plăți trebuie să desfășoare în continuare inspecții tradiționale pe teren (a se vedea [tabelul 1](#)). Introducerea PAC post-2020 reprezintă un prilej de a reevalua beneficiile și necesitatea unora dintre aceste cerințe.

¹⁰ Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special 25/2016](#), intitulat [Sistemul de identificare a parcelelor agricole este un instrument util pentru a stabili eligibilitatea terenurilor agricole, dar gestionarea sa ar mai putea fi îmbunătățită](#), punctele 65-72.

Tabelul 1 – Exemple de cerințe ale schemei de înverzire și măsura în care acestea pot fi monitorizate de la distanță cu date Sentinel

Cerință care poate fi monitorizată	Cerință care nu poate fi monitorizată
Prezența unei culturi secundare	Prezența a două specii de plante în cultura secundară
Prezența unei culturi fixatoare de azot	Elemente de peisaj (rânduri de copaci, garduri vii, heleșteie, canale) cu o lățime mai mică de 20 m
Pârloagă	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei și a discuțiilor purtate cu aceasta.

Comisia a promovat și a sprijinit noua abordare

31 Sondajul realizat de Curte indică faptul că două treimi dintre agențiile de plăți consideră că sprijinul acordat de Comisie pentru implementarea controalelor prin monitorizare este suficient. O cincime dintre agențiile de plăți consideră că sprijinul Comisiei nu a fost adecvat, dar agențiile respective nu au prezentat o justificare valabilă pentru această afirmație. Răspunsurile celorlalte agenții au fost neutre. Curtea a constatat că Comisia a avut un rol activ în promovarea și sprijinirea controalelor prin monitorizare în diferite moduri:

- Începând din mai 2017, Comisia a organizat peste 15 conferințe, ateliere, reuniuni ale grupurilor de experți și seminare a căror ordine de zi a inclus în mod explicit controalele prin monitorizare;
- Între ianuarie 2018 și august 2019, Comisia a avut întâlniri bilaterale cu agențiile de plăți interesate să implementeze controalele prin monitorizare în 15 state membre;
- Comisia a răspuns la întrebările adresate de statele membre și a pus la dispoziție un document unic cu întrebări și răspunsuri referitoare la noua abordare bazată pe monitorizare.

Comisia caută soluții pentru reducerea numărului de parcele care necesită o evaluare subsecventă

32 Aproape nouă zecimi dintre agențiile de plăți care au răspuns la sondajul Curții considerau că riscul de a avea prea multe parcele marcate cu steguleț galben reprezintă un inconvenient important sau foarte important. În cazul în care partea

complet automatizată din sistem generează, în raport cu numărul total de solicitanți, un număr mare de parcele pentru care evaluarea este neconcludentă, este posibil ca volumul de lucru al agenției de plăți să fie mai mare decât în cazul în care aceasta ar fi recurs la controale tradiționale la fața locului pentru un eșantion mic de solicitanți. Este posibil ca parcelele marcate cu steguleț galben în urma controlului prin monitorizare să trebuiască să fie urmărite în continuare (după analizarea pragurilor de impact financiar descrise la punctul 35), prin:

- (1) verificarea vizuală a imaginilor disponibile pentru parcela respectivă;
- (2) solicitarea de informații suplimentare de la fermier și verificarea acestora;

și, în cazul în care acești pași nu permit formularea unor concluzii:

- (3) realizarea unei inspecții pe teren.

33 Se întâmplă adesea ca **parcelelor de mici dimensiuni** să le fie atribuite stegulețe galbene, în principal din cauza rezoluției spațiale insuficiente a imaginilor furnizate de sateliții Sentinel (număr insuficient de pixeli situați în întregime în perimetrul parcelei). Agențiile de plăți definesc în mod diferit parcelele de mici dimensiuni, suprafața lor variind de la 0,2 ha la 1 ha. Aceste parcele pot fi foarte numeroase și pot genera un volum foarte mare de muncă pentru agenția de plăți, chiar dacă ele nu reprezintă, de obicei, decât o mică parte din suprafața agricolă totală acoperită de agenția de plăți. **Tabelul 2** prezintă proporția parcelelor mici marcate cu steguleț galben în raport cu totalul parcelelor acoperite de cele trei agenții de plăți vizitate de Curte.

Tabelul 2 – Proporția parcelelor de mici dimensiuni (< 0,5 ha) marcate cu steguleț galben în raport cu totalul parcelelor acoperite de cele trei agenții de plăți care utilizează controale prin monitorizare

Agenția de plăți	Proporția parcelelor mici din punctul de vedere al numărului	Proporția parcelelor mici din punctul de vedere al suprafeței
Belgia (Flandra)	1,9 %	0,2 %
Danemarca	5,7 %	0,3 %
Spania (Castilia și Leon)	1,0 %	0,1 %

Sursa: agențiile de plăți din Belgia (Flandra), Danemarca și Spania (Castilia și Leon).

34 Comisia a propus următoarele soluții pentru tratarea parcelor de mici dimensiuni.

- o Cumularea parcelor agricole mici adiacente din aceeași exploatare și cu aceeași utilizare declarată a terenului într-o singură „unitate de interes”. Agenția de plăți din Castilia și Leon (Spania) utilizează această abordare.
- o Urmărirea situației parcelor mici cu evaluare neconcludentă nu prin efectuarea unei vizite la fața locului, ci la momentul actualizării LPIS. Comisia nu autorizează această opțiune decât în cazul în care pentru întreaga țară se fac anual fotografii aeriene. Danemarca a utilizat această opțiune.
- o Obținerea de date satelitare de foarte înaltă rezoluție care să furnizeze informații mai bune cu privire la parcelele de dimensiuni mici, pentru a elimina astfel necesitatea vizitelor pe teren. JRC a încheiat recent un contract cu un furnizor de astfel de date pentru a testa această abordare pentru 2019. În cadrul contractului respectiv, agențiile de plăți care implementează în 2019 controale prin monitorizare pot obține serii cronologice de date pentru parcelele de mici dimensiuni, provenite din imagini satelitare de înaltă rezoluție (pixeli cu dimensiunea de 4 m). Datele nu vor fi însă disponibile la timp pentru a putea fi utilizate în mod eficace de agențiile de plăți în cadrul procedurii de evaluare subsecventă din 2019.

35 Aceste opțiuni contribuie la reducerea numărului de parcele marcate cu steguleț galben. Pentru parcelele rămase, Comisia a definit, în orientările sale tehnice¹¹ și în documentul cu întrebări și răspunsuri, praguri monetare însoțite de acțiuni corespunzătoare de urmărire subsecventă.

- o Dacă se estimează că impactul tuturor parcelor cu steguleț galben asupra cuantumului plății către beneficiar va fi scăzut (sub 50 de euro la nivelul schemei), atunci nu este necesară o urmărire subsecventă a situației.
- o Dacă se estimează însă că acest impact va fi mediu (peste 50 de euro la nivel de schemă și sub 250 de euro la nivel de beneficiar), se impune o urmărire ulterioară pentru un eșantion de 5 % din parcelele marcate cu steguleț galben.

¹¹ JRC, *Second discussion document on the introduction of monitoring in place of on the spot checks: rules for processing applications in 2018-2019*, 2018, p. 18.

- o Dacă se preconizează că impactul va fi ridicat (peste 250 de euro la nivel de beneficiar), este necesară o urmărire a situației pentru toți beneficiarii respectivi.

36 Stabilirea unor praguri mai scăzute ar permite obținerea unui nivel mai ridicat de asigurare, dar ar antrena, în același timp, o creștere a numărului de controale de urmărire și, prin urmare, costuri mai ridicate ale controalelor. Pentru a defini pragul de 250 de euro, Comisia a analizat pragurile monetare stabilite în legislația aplicabilă PAC și a consultat date cu privire la costurile aferente vizitelor pe teren, însă nu a procedat la fel și în cazul pragului de 50 de euro.

37 Unele **activități agricole**, cum ar fi pășunatul extensiv pe pajiști sau cultivarea culturilor în sere, sunt dificil de monitorizat prin sateliții Sentinel. Lipsa de activitate agricolă pe un teren (de exemplu, abandonarea terenului) este de asemenea dificil de monitorizat. În unele state membre, acest aspect problematic poate avea drept consecință marcarea cu steguleț galben a unui număr mare de parcele. Ca posibile soluții pentru detectarea unora dintre aceste activități, Comisia a permis utilizarea de fotografii cu etichetare geografică drept dovezi suplimentare. [Agenția GNSS European](#) a lucrat în 2019 la dezvoltarea unei aplicații pentru telefoane inteligente care se bazează pe astfel de imagini. Agențiile de plăți din Danemarca și Italia cooperează cu societăți private pentru a dezvolta aplicații specifice. Pe de altă parte, agențiile de plăți vizitate nu utilizau încă în anul de cerere 2019 fotografii cu etichetare geografică (astfel de imagini au fost utilizate numai pentru teste-pilot în Italia).

Serviciile de *cloud* finanțate de UE au fost utilizate mai degrabă pentru testare decât pentru monitorizare operațională

38 Copernicus este cel mai mare furnizor de date spațiale din lume, cu o producție actuală de 12 terabiți pe zi. Pentru a facilita și a standardiza accesul la aceste date, Comisia Europeană finanțează implementarea a cinci platforme digitale de tip *cloud* care oferă acces centralizat la datele și informațiile Copernicus, precum și la instrumente de prelucrare. Aceste platforme sunt cunoscute sub numele de „servicii de acces la date și informații” (DIAS – *Data and Information Access Services*). Patru dintre aceste platforme ofereau în 2019 servicii relevante pentru agricultură¹². Platformele trebuie să îndeplinească diverse cerințe tehnice și să furnizeze datele

¹² CREODIAS, MUNDI, ONDA și SOBLOO.

Copernicus în mod gratuit, însă pot factura servicii suplimentare (cum ar fi prelucrarea datelor, stocarea datelor și combinarea datelor Copernicus cu alte seturi de date)¹³.

39 Serviciile furnizorilor DIAS au devenit disponibile în 2018. În toamna anului 2018, Comisia a decis să sprijine agențiile de plăți care implementează controalele prin monitorizare, subvenționând accesul lor individual la una dintre cele patru platforme DIAS pentru 2019. Subvenția s-a ridicat la 120 000 de euro pe furnizor DIAS și acoperea trei faze: o examinare a maturității tehnice a furnizorilor DIAS realizată de Comisie, preluarea agențiilor de plăți pe una dintre platformele DIAS și utilizarea operațională a DIAS de către agențiile de plăți în 2019. Deși toate agențiile de plăți vizitate de Curte considerau că posibilitatea de a testa gratuit o platformă DIAS era utilă, majoritatea și-au utilizat infrastructura sau contractele existente ca principale soluții de procesare pentru controalele prin monitorizare din 2019. În consecință, rămâne de văzut care este valoarea adăugată adusă de cheltuielile Comisiei în cuantum de 480 000 de euro.

40 Potrivit sondajului realizat de Curte în iunie 2019, majoritatea agențiilor de plăți nu intenționează să treacă în curând la o platformă DIAS. Discuțiile purtate de Curte cu agențiile de plăți și cu grupul de experți între aprilie și septembrie 2019 au evidențiat următoarele incertitudini, care întârzie trecerea la furnizorii de servicii DIAS.

- Costul serviciilor DIAS, în prezent și în viitor. Având în vedere aspectele tehnice și modelele de afaceri bazate pe principiul plății în funcție de utilizare, majoritatea agențiilor de plăți nu știu care ar fi costul controalelor prin monitorizare realizate cu ajutorul platformelor DIAS în țara sau regiunea lor.
- Existența a patru furnizori DIAS, fiecare cu o tehnologie și o structură diferite, complică procesul decizional al agențiilor de plăți. Comisia susține că are o soluție pentru transferabilitatea datelor de la o platformă DIAS la o altă platformă DIAS, dar agențiile de plăți nu erau încă la curent cu această soluție. Situația devine și mai complicată din cauza incertitudinilor legate de continuitatea serviciilor asigurate de unii furnizori DIAS (sau chiar de toți furnizorii DIAS) după încetarea contractelor lor.

¹³ Curtea a inițiat un audit vizând eforturile Comisiei de a promova utilizarea serviciilor oferite de principalele programe spațiale ale UE: COPERNICUS și GALILEO. Acest audit acoperă și platformele DIAS.

Rezultatele proiectelor de cercetare nu sunt încă valorificate

41 În cadrul programului său pentru cercetare și inovare [Orizont 2020](#), Comisia a acordat finanțări nerambursabile în valoare de aproximativ 94 de milioane de euro pentru diverse proiecte de cercetare vizând monitorizarea agriculturii prin utilizarea datelor Sentinel din cadrul Copernicus¹⁴. Printre aceste proiecte, Curtea a identificat trei care au contribuit în mod direct la evoluțiile actuale în materie de monitorizare a PAC¹⁵. În plus, trebuie menționat un proiect esențial, intitulat *New IACS Vision in Action* (NIVA), care a fost lansat în iunie 2019 și pentru care se preconizează o finanțare din partea UE de aproape 10 milioane de euro. Acest proiect urmărește modernizarea sistemului integrat de administrare și control utilizat de agențiile de plăți, prin utilizarea eficientă a soluțiilor digitale și a instrumentelor electronice pentru a reduce sarcina administrativă și pentru a îmbunătăți performanța de mediu.

42 Agenția Spațială Europeană a finanțat un proiect care studiază modul în care sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus ar putea fi utilizați pentru a moderniza și a simplifica PAC. În iulie 2017, un consorțiu format din cinci societăți care lucrează împreună cu agențiile de plăți din șase state membre¹⁶ a lansat proiectul [Sen4CAP](#). Scopul acestui proiect este de a furniza algoritmi, produse, fluxuri de lucru și exemple de bune practici pentru generarea de informații și markeri satelitari relevanți pentru monitorizarea PAC.

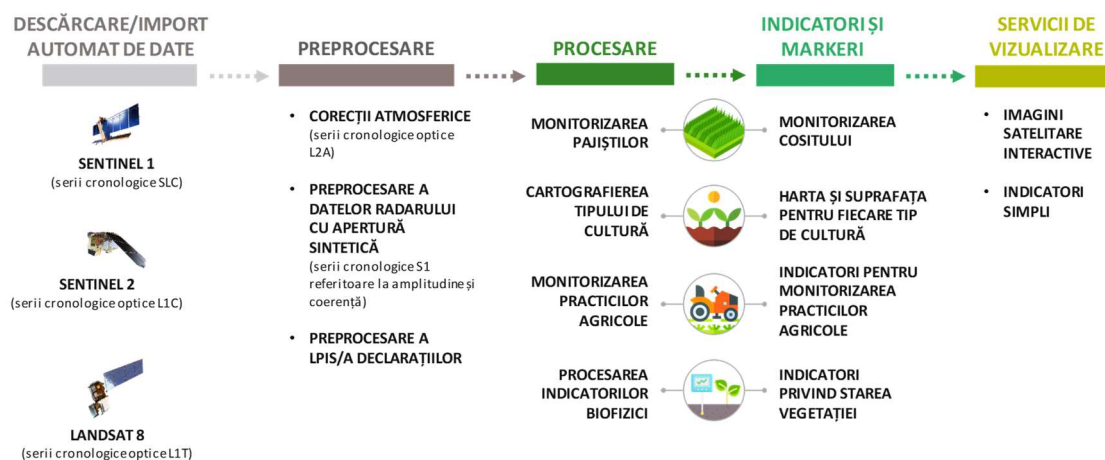
43 O versiune preliminară a sistemului de procesare Sen4CAP (a se vedea [figura 7](#)) a devenit disponibilă în luna mai 2019, versiunea finală fiind planificată pentru începutul anului 2020. Agențiile de plăți pot deci utiliza produsele Sen4CAP ca bază pentru dezvoltarea propriilor sisteme de control prin monitorizare, dar vor trebui să personalizeze algoritmi în funcție de circumstanțele locale. De exemplu, markerii Sen4CAP legați de recoltare funcționează bine pentru țările din nordul Europei, dar vor trebui să fie adaptați la situația specifică din țările din sudul Europei, unde uscarea naturală a culturilor ar putea fi confundată cu recoltarea.

¹⁴ Această sumă se referă la contribuția totală a UE preconizată pentru 34 de proiecte de cercetare. Baza de date CORDIS a Comisiei Europene, consultată în februarie 2019.

¹⁵ [RECAP](#) (2016-2018), [SensAgri](#) (2016-2019) și [EO4AGRI](#) (2018-2020), cu o contribuție totală din partea UE în valoare de 6,7 milioane euro.

¹⁶ Cehia, Italia (cinci regiuni), Lituania, Țările de Jos, România și Spania (Castilia și Leon). Franța s-a implicat în proiect în aprilie 2019 (cu o regiune și un departament).

Figura 7 – Derularea procesului Sen4CAP



© Sen4CAP, figură adaptată de Curtea de Conturi Europeană.

44 Întrucât majoritatea proiectelor de cercetare sunt încă în curs, agențiile de plăți care implementau abordarea bazată pe monitorizare în 2019 nu au putut beneficia decât parțial de rezultatele lor.

Anumite state membre ale UE au luat măsuri pentru a implementa noile tehnologii în cazul plăților directe

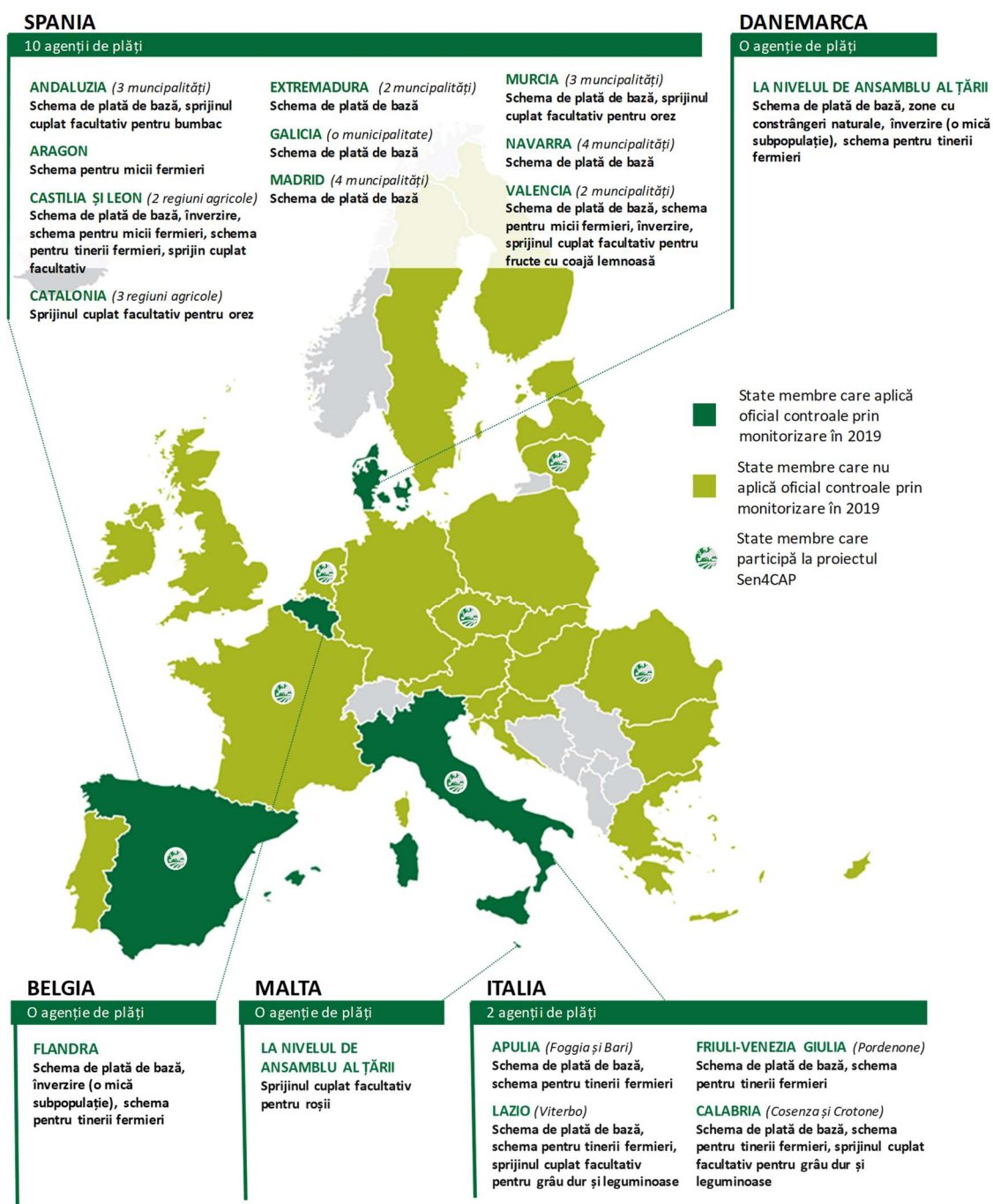
45 Curtea a plecat de la premisa că statele membre au luat măsuri adecvate pentru implementarea noilor tehnologii de imagistică pentru monitorizarea PAC. Prin urmare, ea a examinat dacă agențiile de plăți:

- implementaseră controale prin monitorizare în anul de cerere 2019;
- utilizaseră în mod sistematic datele provenite de la sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus pentru a verifica unele dintre cerințele privind ajutorul;
- utilizaseră fotografii cu etichetare geografică sau drone;
- participaseră la proiecte de cercetare finanțate de UE sau de Agenția Spațială Europeană cu privire la utilizarea noilor tehnologii;
- desfășuraseră proiecte-pilot pentru a testa utilizarea noilor tehnologii.

15 agenții de plăți au utilizat selectiv controalele prin monitorizare în 2019

46 După cum se arată în *figura 8*, pentru anul de cerere 2019, 15 din 66 agenții de plăți din cinci state membre au implementat controale prin monitorizare pentru anumite suprafețe sau pentru toate suprafețele de care erau responsabile, pentru toate schemele de ajutor sau doar pentru unele dintre acestea. *Figura 8* indică, de asemenea, cele șapte state membre care participă la proiectul Sen4CAP.

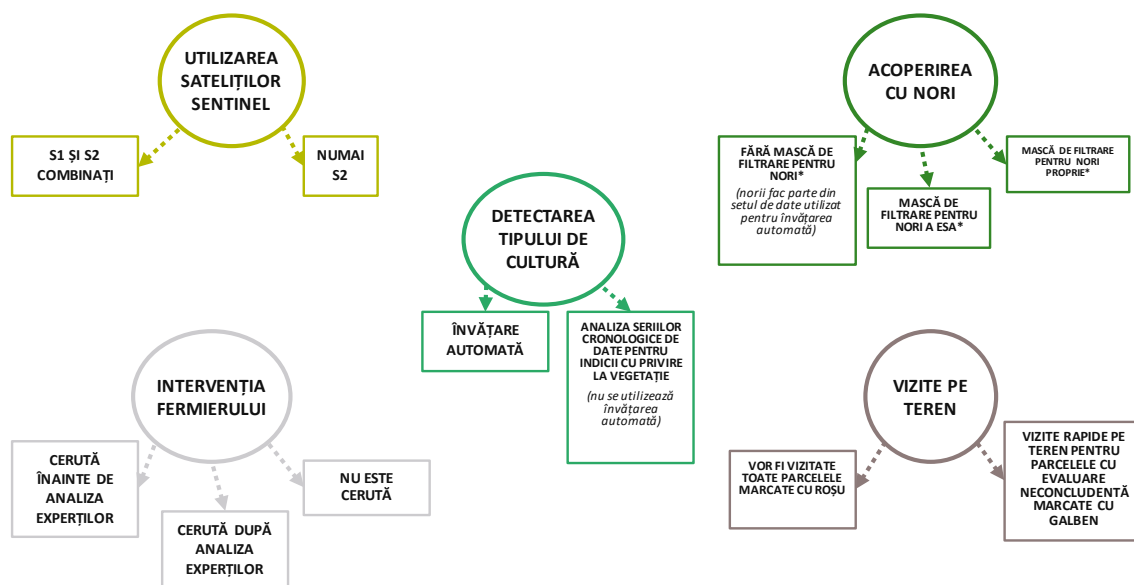
Figura 8 – Utilizarea controalelor prin monitorizare și participarea la proiectul Sen4CAP în 2019



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor obținute de la Comisie și din statele membre vizitate.

47 Ținând seama de orientările tehnice elaborate de JRC, aceste 15 agenții de plăți au elaborat o serie de metodologii pentru monitorizarea diferitelor cerințe ale schemelor de ajutor aplicabile în regiunile lor (a se vedea [figura 9](#) și [caseta 1](#)). Tipurile de culturi, practicile agricole și condițiile agroclimatice sunt factori importanți de care trebuie să se țină seama.

Figura 9 – Diversitatea abordărilor aplicate pentru controalele prin monitorizare



* Filtrarea norilor se referă la procesul de excludere a norilor și a umbrelor acestora din datele satelitare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite în cursul vizitelor în statele membre.

Caseta 1

Exemple de metodologii și de utilizare a datelor Sentinel pentru controalele prin monitorizare în 2019

În **Belgia (Flandra)**, agenția de plăți monitorizează cerințele de eligibilitate pentru trei scheme. Acestea impun fermierilor să demonstreze că terenurile lor sunt utilizate pentru o anumită formă de activitate agricolă.

Un algoritm de inteligență artificială, antrenat pe baza unei serii cronologice de imagini provenite de la sateliții Sentinel 1 și 2 (în combinație cu informațiile conținute în declarațiile fermierilor), indică probabilitatea ca fiecare parcelă să aparțină uneia dintre cele cinci categorii (teren arabil, pajiște, culturi de leguminoase, pârloagă și teren neeligibil). Parcelele în cazul cărora rezultatul algoritmului nu corespunde declarației fermierului sunt marcate cu un steguleț roșu și fac obiectul unei vizite pe teren. În cazul în care rezultatul algoritmului este neconcludent (marcare cu steguleț galben), parcelele sunt monitorizate pe ecran și, dacă este necesar, are loc o vizită pe teren. Culturile permanente au fost excluse din acest proces pentru 2019, deoarece sunt verificate pe baza unei actualizări a LPIS.

În **Spania (Castilia și Leon)**, agenția de plăți monitorizează cerințele pentru nouă scheme. Pentru schemele de bază, este suficient să se verifice categoria de utilizare a terenului: teren arabil, pajiște sau teren pentru culturi permanente. Pentru schema de înverzire și pentru sprijinul cuplat facultativ este însă nevoie de o identificare mai precisă a culturilor.

Prin urmare, agenția de plăți stabilește o clasificare (26 de categorii de culturi și 9 categorii pentru alte tipuri de suprafețe) utilizând un algoritm de învățare automată antrenat cu declarațiile fermierilor privind categoriile de culturi și recurgând de asemenea la alte surse de date pentru a identifica categoriile care privesc alte tipuri de suprafețe. Clasificarea se efectuează pe baza unor serii cronologice de imagini Sentinel 2 (combinat cu date climatice și cu informații privind elevația, aspectul și panta). Au fost definite și alte tipuri de markeri, de exemplu referitori la tipul de cultură sau markeri utili pentru a detecta anumite evenimente (de exemplu, pregătirea terenului pentru cultivare). Toate parcelele cu evaluare neconcludentă sau parcelele cu o posibilă neconformitate sunt marcate cu steguleț galben. Parcelele pentru care plata depășește un anumit prag financiar sunt monitorizate de la sediul agenției de plăți (a se vedea [figura 5](#)). În cazul în care evaluarea este în continuare neconcludentă, aceste parcele fac obiectul unei vizite la fața locului.

48 Deși datele radar provenite de la Sentinel 1 nu sunt afectate de prezența **acoperirii cu nori**, ele sunt utilizate mai rar de către agențiile de plăți pentru că sunt mai dificil de procesat și de interpretat. Cu toate acestea, unele agenții de plăți (Belgia-Flandra și Danemarca) le-au integrat cu succes în algoritmi lor de învățare automată, iar alte agenții le folosesc pentru a detecta cositul pajiștilor (Italia).

49 **Tabelul 3** arată că, pentru principala schemă de ajutor pe suprafață (schema de plată de bază), cele patru agenții de plăți vizitate de Curte au obținut în final proporții diferite de parcele marcate cu steguleț galben și parcele marcate cu steguleț roșu care trebuiau eventual evaluate ulterior. Diferențele dintre proporțiile parcelor cu steguleț roșu/galben se explică în principal prin dimensiunea parcelor cultivate, prin tipul de parcele/activități monitorizate (cositul este mai ușor de detectat decât pășunatul) și prin metodologiile aplicate (de exemplu, numărul și precizia markerilor). Cu toate acestea, în cazul acestor agenții de plăți, proporția maximă a parcelor care necesitau o inspecție la fața locului este 1 %.

Tabelul 3 – Sinteza primelor rezultate ale controalelor prin monitorizare desfășurate în 2019 pentru schema de plată de bază (situația transmisă de agențiile de plăți până la 7.1.2020)

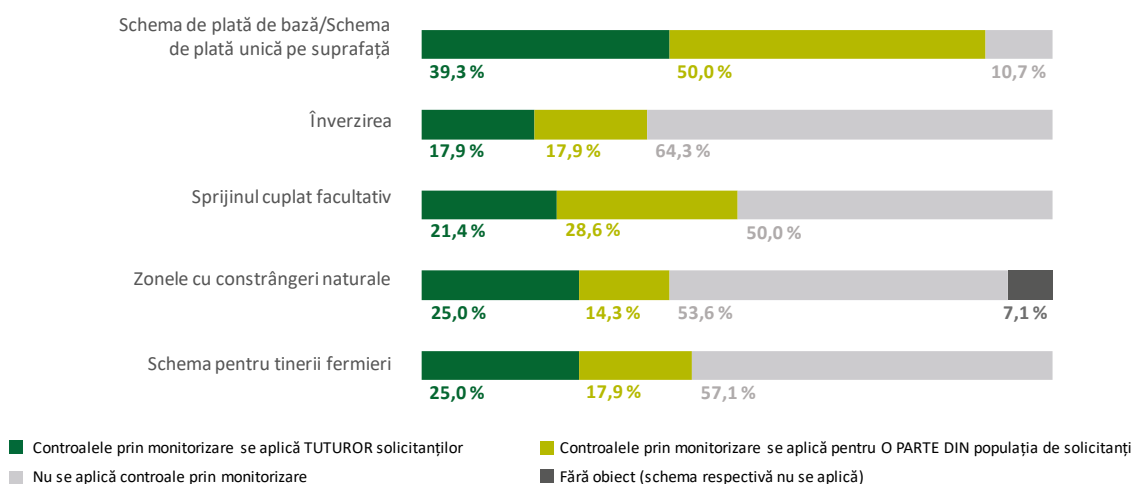
Țară (regiunea)	Suprafața totală a parcelor monitorizate (ha)	Numărul total de parcele monitorizate	Parcele marcate cu steguleț roșu/galben în urma procesării automatizate	Parcele cu steguleț roșu/galben monitorizate de la sediu	Parcele cu steguleț roșu/galben verificate pe teren
Belgia (Flandra)	599 545	397 568	3,5 %	1,5 %	1,0 %
Danemarca	2 537 188	506 717	11,2 %	11,1 %	0,1 %
Italia (șase provincii monitorizate)	1 104 491	718 692	3,3 %	1,0 %	Procentaj necunoscut
Spania (Castilia și Leon)	329 029	128 479	2,9 %	1,9 %	0,2 %

Sursa: agențiile de plăți din Belgia (Flandra), Danemarca, Italia (AGEA) și Spania (Castilia și Leon).

50 Sondajul realizat de Curte arată că alte 13 agenții de plăți din opt state membre intenționează să introducă în 2020 controale prin monitorizare. Altfel spus, este posibil ca, în 2020, 28 de agenții de plăți din 13 state membre să aplice controale prin monitorizare pentru anumite scheme de ajutor și pentru o parte din suprafața pentru care sunt responsabile (a se vedea **figura 10**). Pentru a fi gata de implementare în 2020, 11 dintre aceste 13 agenții au investit în infrastructura informatică și au desfășurat proiecte-pilot. De asemenea, 8 agenții au îmbunătățit calitatea sistemului

lor LPIS și și-au modificat procesele organizaționale. 6 agenții au organizat deja consultări cu asociații ale fermierilor.

Figura 10 – Utilizarea prevăzută a controalelor prin monitorizare de către 28 de agenții de plăți în 2020, în funcție de schema de plată și de sfera aplicării

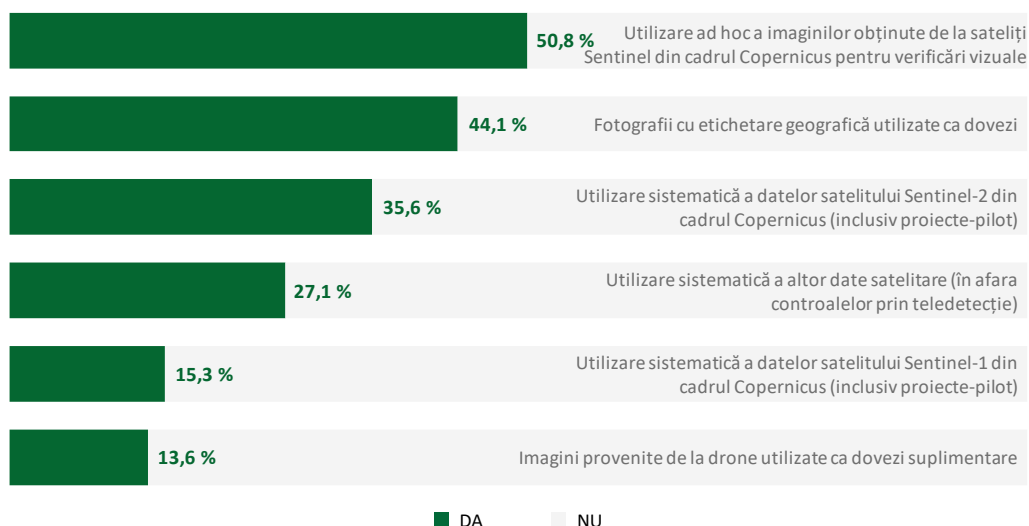


Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

Agențiile de plăți utilizează noile tehnologii de imagistică și în cadrul altor activități decât controalele prin monitorizare

51 Numeroase agenții de plăți, chiar și cele care nu utilizează controalele prin monitorizare, utilizează noile tehnologii de imagistică pentru alte aspecte ale muncii lor (a se vedea [figura 11](#)).

Figura 11 – Utilizările date de agențiile de plăți tehnologiilor de imagistică pentru controalele de conformitate realizate cu privire la subvențiile pe suprafață acordate în cadrul PAC până în iunie 2019



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

52 Recurgerea *ad hoc* la imagini Sentinel pentru verificări vizuale și fotografiile cu etichetare geografică sunt cele mai răspândite utilizări. Aproape jumătate dintre agențiile de plăți utilizează fotografiile cu etichetare geografică, făcute de obicei de inspectorii lor, și nu de fermieri.

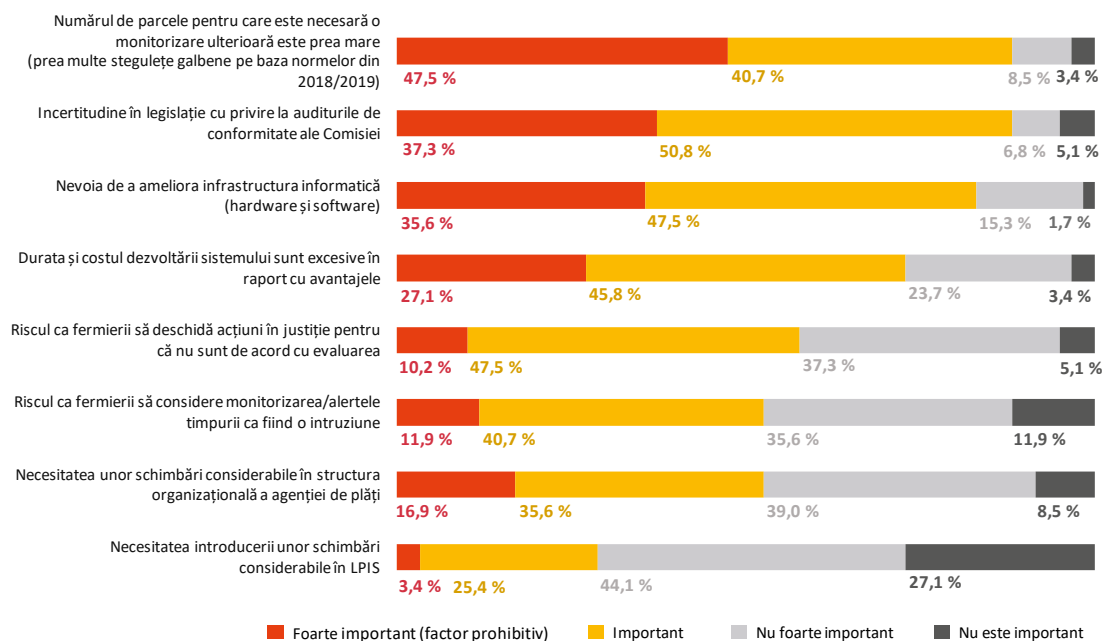
53 Pe lângă cele 15 agenții de plăți care au implementat controale prin monitorizare în 2019, 12 agenții au răspuns că utilizează datele Sentinel din cadrul programului Copernicus sau alte date obținute prin satelit pentru a verifica cererile de ajutor. Unele agenții de plăți au fost de asemenea implicate în proiecte majore de cercetare, cum ar fi Sen4CAP (a se vedea punctul 42), *Sentinels Synergy for Agriculture (SensAgri)*, *Reinforcing CAP (RECAP)* sau *Earth Observation for Agriculture (EO4AGRI)*.

54 Rezultatele sondajului realizat de Curte au arătat că 8 din cele 59 de agenții de plăți au utilizat drone. În Danemarca, inspectorii agenției de plăți utilizează drone pentru a verifica zonele cu acces dificil, reducând riscurile pentru sănătatea și siguranța lor, precum și timpul necesar pentru efectuarea controalelor. Agențiile de plăți menționează cel mai adesea autonomia limitată și restricțiile de reglementare pentru a explica de ce nu utilizează dronele pe scară mai largă.

Obstacole care împiedică implementarea noilor tehnologii

55 Sondajul Curții a identificat o serie de obstacole care întârzie implementarea controalelor prin monitorizare de către agențiile de plăți (a se vedea [figura 12](#)).

Figura 12 – Obstacole care împiedică agențiile de plăți să aplice controale prin monitorizare



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

56 Unele dintre aceste obstacole pot fi eliminate prin măsurile luate de Comisie (a se vedea punctele [29](#) și [34-40](#)), dar restul problemelor trebuie să fie rezolvate de către agențiile de plăți. Printre acestea se numără dezvoltarea infrastructurii informatice, adaptarea proceselor interne și modificarea structurii organizaționale pentru a sprijini utilizarea eficace a controalelor prin monitorizare.

57 Discuțiile purtate de Curte cu agențiile de plăți și cu experții au evidențiat trei provocări principale:

- o investițiile necesare în noua abordare bazată pe monitorizare, în condițiile în care există incertitudini cu privire la PAC post-2020¹⁷ (pentru care Comisia a propus un

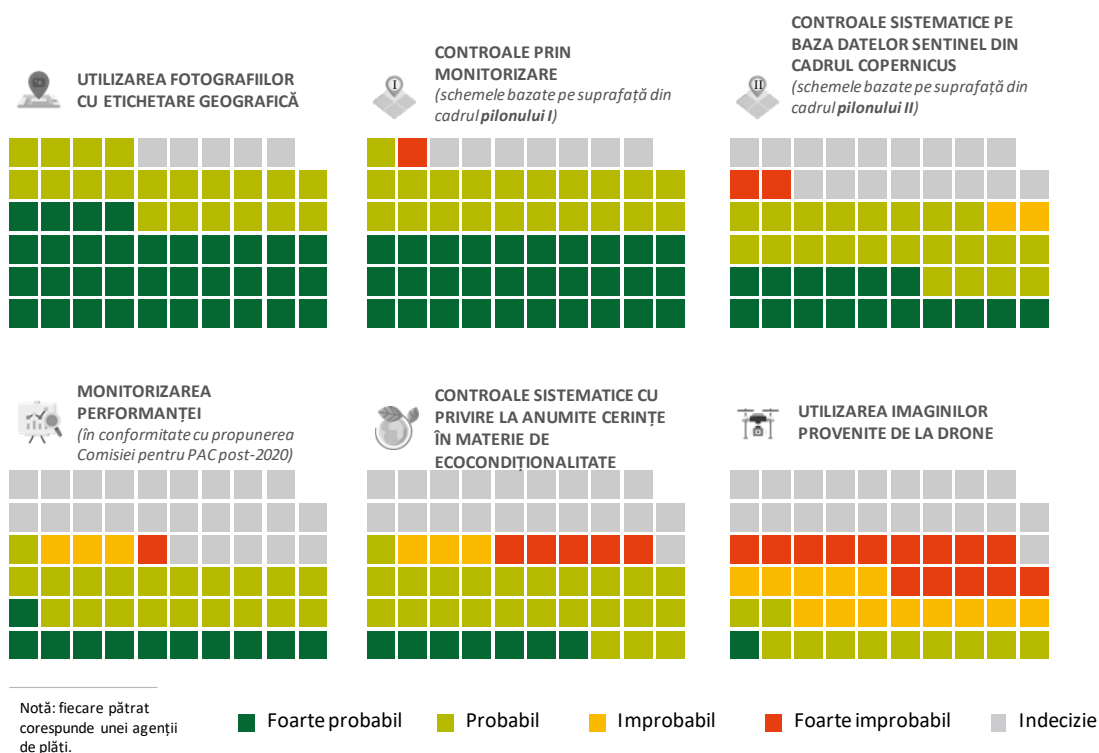
¹⁷ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013. SWD(2018) 01 final.

nou model de performanță și un nou sistem de monitorizare a suprafețelor care urmează să fie introdus de statele membre);

- o dezvoltarea de soluții IT inovatoare, cum ar fi procesarea seriilor cronologice de date Sentinel (volum mare de date) și algoritmi de învățare automată (mai degrabă decât instrumente standard de procesare a imaginilor), în condițiile în care unele agenții de plăți nu dispun de cunoștințe de specialitate în domeniu;
- o concretizarea sinergiilor potențiale între agenții prin colaborări între acestea (fie la nivelul UE, fie în grupuri voluntare). O astfel de abordare ar putea funcționa pentru preprocesarea datelor Sentinel din cadrul programului Copernicus, pentru arhivare sau pentru furnizarea de imagini de foarte înaltă rezoluție pentru urmărirea subsecventă a parcelelor mici (a se vedea punctul 34).

58 În pofida provocărilor existente, **figura 13** arată că majoritatea agențiilor de plăți intenționează să utilizeze noile tehnologii în cadrul sistemelor lor PAC post-2020 pentru verificarea cererilor de ajutor, deși tipurile de tehnologie și utilizările preconizate diferă.

Figura 13 – Procese pe care agențiile de plăți preconizează să le utilizeze în viitor pentru a verifica cererile de ajutor în cadrul PAC post-2020



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

Progrese mai lente în găsirea de soluții la problemele ridicate de utilizarea noilor tehnologii pentru a monitoriza cerințele în materie de mediu și climă

59 Pe lângă utilizarea noilor tehnologii pentru a efectua verificări ale eligibilității pentru ajutoarele pe suprafață acordate sub formă de plăți directe, Curtea a plecat de la premisa că atât Comisia, cât și statele membre au avut inițiative vizând utilizarea acestor tehnologii pentru monitorizarea anumitor cerințe în materie de mediu și climă, cum ar fi obligația de a avea o cultură secundară pe teren sau interzicerea arderii miriștilor.

60 Aceste tehnologii vor deveni și mai importante în cadrul PAC post-2020, dat fiind că propunerile legislative ale Comisiei introduc un sistem obligatoriu de monitorizare a suprafețelor în scopul monitorizării politicii în materie de agromediu și climă.

61 Curtea a examinat dacă Comisia luase măsurile necesare pentru a asigura utilizarea noilor tehnologii de imagistică în cazul cerințelor de ecocondiționalitate și al cerințelor de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale. În acest sens, s-a verificat dacă Comisia:

- a propus modificări ale legislației;
- a evaluat măsura în care cerințele actuale pot fi monitorizate cu ajutorul noilor tehnologii;
- a identificat, a partajat și a sprijinit exemple de bune practici; și
- a evaluat modul în care noile tehnologii pot contribui la monitorizarea cerințelor în materie de climă și mediu.

62 De asemenea, Curtea a căutat să vadă dacă agențiile de plăți au început să utilizeze noile tehnologii pentru a monitoriza ecocondiționalitatea ori schemele de agromediu și climă sau dacă intenționează să facă acest lucru în viitorul apropiat.

Sprijinul acordat de Comisie pentru abordarea bazată pe monitorizare a privilegiat schemele de plăți directe

63 Normele privind ecocondiționalitatea (a se vedea punctul **03**) cuprind standardele pentru bunele condiții agricole și de mediu (GAEC) ale terenurilor, stabilite la nivel național, și cerințele legale în materie de gestionare (SMR), care sunt stabilite la nivelul UE¹⁸. Există șapte standarde GAEC și trei cerințe SMR legate de suprafață, care acoperă mediul, schimbările climatice și bunele condiții agricole ale terenurilor.

64 Schemele de plăți pentru agromediu variază de la un stat membru la altul. Rolul lor este de a consolida relația dintre agricultură, mediu și climă, încurajând fermierii să adopte practici ecologice. Participarea fermierilor la aceste măsuri se face pe bază voluntară.

65 Până în prezent, Comisia a acordat prioritate utilizării controalelor prin monitorizare pentru schemele de plăți directe bazate pe suprafață, în detrimentul ecocondiționalității și al schemelor de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale. Cadrul juridic care reglementează aplicarea controalelor prin monitorizare în cazul plăților directe și al dezvoltării rurale este disponibil din mai 2018 (a se vedea punctul **11**). În cursul anului 2019¹⁹, Comisia a elaborat un cadru juridic pentru aplicarea controalelor prin monitorizare în cazul ecocondiționalității (a se vedea punctul **24**).

66 În 2019, Comisia a inițiat o revizuire a cerințelor în materie de ecocondiționalitate, scopul fiind acela de a identifica cerințele bazate pe suprafață care ar putea fi monitorizate de la distanță. De asemenea, Comisia a evaluat în mod informal utilizarea datelor Sentinel pentru monitorizarea cerințelor aferente măsurilor de agromediu și climă. Întrucât schemele de agromediu și climă sunt concepute de autoritățile statelor membre și variază semnificativ în interiorul statelor membre și între acestea, Comisia a procedat la această analiză informală pentru un eșantion de agenții de plăți. Ea a constatat că multe cerințe sunt prea complexe pentru a fi monitorizate doar prin date Sentinel (a se vedea **tabelul 4**). Analiza inițială a Comisiei

¹⁸ Lista completă a standardelor GAEC și a cerințelor SMR se găsește în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

¹⁹ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/1804 al Comisiei din 28 octombrie 2019 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 809/2014 în ceea ce privește modificările cererilor de ajutor sau ale cererilor de plată, controalele din sistemul integrat de administrare și control și sistemul de control în legătură cu ecocondiționalitatea.

cu privire la aplicabilitatea controalelor prin monitorizare în cazul ecocondiționalității arată că numeroase cerințe aferente GAEC pot fi monitorizate, dar, în acest moment, din șapte standarde GAEC câte există în prezent, numai unul este considerat a fi verificabil în totalitate prin această metodă (cu excepții limitate). Niciuna dintre cele trei cerințe SMR actuale nu este verificabilă în totalitate prin controalele prin monitorizare.

Tabelul 4 – Elementele care intră în sfera monitorizării prin date Sentinel a cerințelor legate de ecocondiționalitate și a condițiilor de eligibilitate pentru schemele de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale

Elemente care pot fi monitorizate în prezent doar cu ajutorul sateliților Sentinel	Elemente care nu pot fi monitorizate în prezent doar cu ajutorul sateliților Sentinel
Prezența unui strat vegetal în anumite perioade	Fâșii de protecție (cu o lățime mai mică de 20 m)
Rotația culturilor	Interzicerea utilizării pesticidelor pe fâșiile de protecție
Fâșii de protecție (cu o lățime mai mare de 20 m)	Interzicerea tăierii gardurilor vii și a arborilor în perioada de reproducere și de cuibărit a păsărilor
Interdicția de a arde miriștile arabile	Mentținerea particularităților peisajelor (șanțuri, arbori izolați, ziduri tradiționale din piatră)
Mentținerea particularităților peisajelor (garduri vii, arbori în aliniament, grupuri de arbori etc.), în funcție de mărime/lățime	Fâșii de mici dimensiuni necultivate sau pe care cresc flori
Cositul pășunilor într-o anumită perioadă (două săptămâni, de exemplu)	Ridicarea baloților de fân după cosit
Interzicerea aratului	Combaterea speciilor invazive

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei și a discuțiilor purtate cu aceasta.

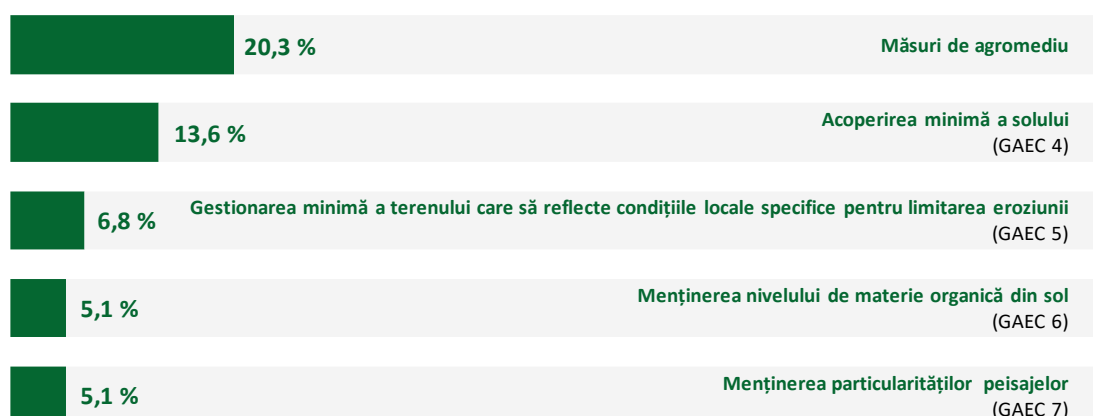
67 În vederea proiectării următoarei generații de sateliți Sentinel (după 2030), Comisia are misiunea de a colecta cerințele utilizatorilor și de a le transmite Agenției Spațiale Europene. Cerințele colectate arată un interes pentru date termice cu o rezoluție spațială și temporală similară datelor provenite de la Sentinel 2. O rezoluție spațială mai mare a sistemelor existente figurează de asemenea printre aceste cerințe. În prezent, una dintre viitoarele misiuni de maximă prioritate preconizată de Agenția Spațială Europeană va fi echipată cu senzor termic prin infraroșu, de înaltă rezoluție,

destinat să furnizeze date privind temperatura suprafeței terestre cu o frecvență temporală ridicată²⁰. Un astfel de senzor ar putea detecta stresul hidric al plantelor și, prin urmare, ar fi util pentru monitorizarea irigațiilor, pentru urmărirea captărilor ilegale de apă sau pentru ajustarea volumului irigațiilor în agricultura inteligentă.

Agențiile de plăți nu utilizează încă abordarea bazată pe monitorizare pentru controalele care vizează ecocondiționalitatea și schemele de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale

68 În 2019, niciuna dintre agențiile de plăți nu a implementat controale prin monitorizare pentru ecocondiționalitate sau pentru schemele de agromediu din cadrul dezvoltării rurale. Agențiile de plăți vizitate de Curte nu aveau în vedere extinderea controalelor prin monitorizare la schemele de agromediu și climă din cadrul dezvoltării rurale. În ceea ce privește ecocondiționalitatea, agențiile au indicat că ar putea monitoriza în viitor anumite cerințe (cum ar fi interzicerea arderii miriștilor sau prezența unei acoperiri minime a solului). **Figura 14** indică proporția agențiilor de plăți care, conform sondajului Curții, intenționează să utilizeze în 2020 datele Sentinel din cadrul programului Copernicus pentru a monitoriza măsurile de agromediu și climă și anumite cerințe în materie de ecocondiționalitate.

Figura 14 – Utilizarea preconizată a datelor Sentinel din cadrul programului Copernicus pentru verificări sistematice ale ecocondiționalității și ale măsurilor de agromediu și climă începând din 2020



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

²⁰ https://www.esa.int/Our_Activities/Observing_the_Earth/Copernicus/Candidate_missions

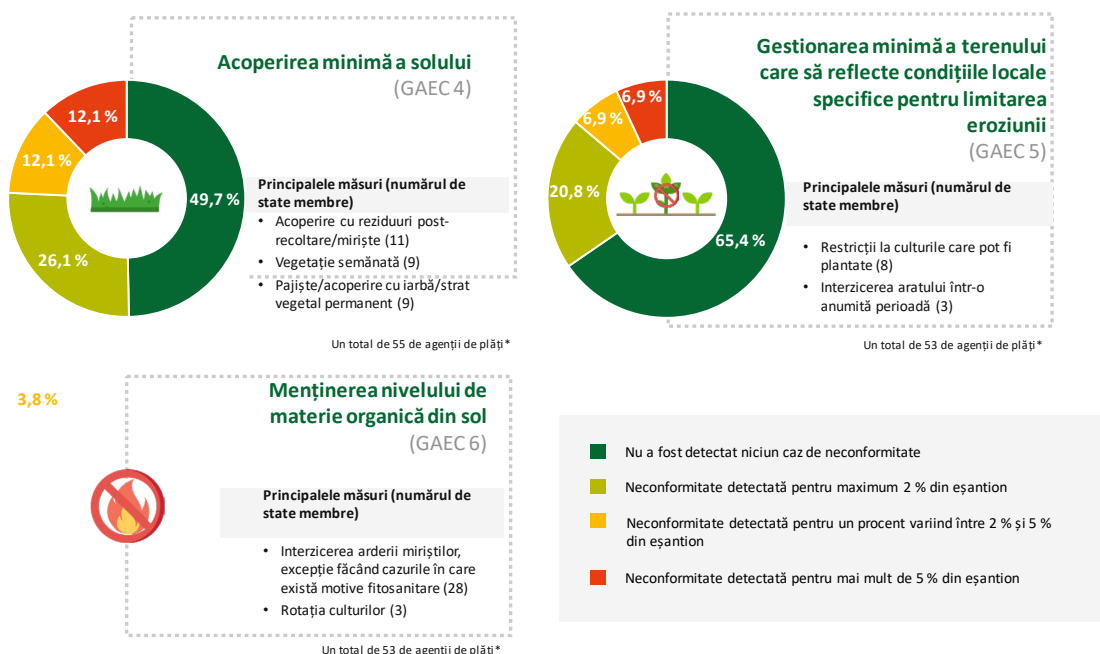
69 Agențiile de plăți vizitate au explicat Curții că nu utilizează datele Sentinel din cadrul programului Copernicus pentru a efectua controale cu privire la ecocondiționalitate deoarece nu pot monitoriza de la distanță toate cerințele în materie (a se vedea [tabelul 4](#)) și ar fi nevoite să efectueze oricum inspecții pe teren pentru alte cerințe. Acest inconvenient limitează avantajele trecerii la abordarea bazată pe monitorizare. În Danemarca, agenția de plăți a considerat că, pentru a-i ajuta pe fermieri să accepte controalele prin monitorizare pentru cerințele în materie de ecocondiționalitate, ar trebui să fie introduse treptat unele sancțiuni.

70 Agențiile de plăți verifică respectarea normelor privind ecocondiționalitatea (a se vedea punctul [03](#)) pentru minimum 1 % dintre fermieri. În cazul în care un fermier a încălcat anumite norme în materie de ecocondiționalitate, agenția de plăți poate reduce cuantumul ajutorului cu un procent cuprins între 1 și 5 %, în funcție de amploarea, gravitatea și persistența încălcării, cu excepția cazului în care aceasta este minoră și fermierul poate remedia situația. Raportul anual de activitate al DG AGRI arată că, pentru anul de cerere 2017, au fost controlați peste 2 % din fermierii din UE. Pentru un fermier din cinci, cuantumul ajutorului a fost redus deoarece fusese încălcată cel puțin o normă de ecocondiționalitate. În cazul fermierilor pentru care s-a constatat o încălcare a normelor de ecocondiționalitate, ajutorul a fost redus în medie cu 2,6 %²¹. În total, suma acestor sancțiuni a fost de aproape 40 de milioane de euro, ceea ce reprezintă aproximativ 0,07 % din cheltuielile din cadrul PAC.

71 [Figura 15](#) prezintă nivelul mediu pe trei ani al încălcărilor raportate pentru trei standarde principale în materie de ecocondiționalitate care pot fi monitorizate de la distanță.

²¹ Raportul anual de activitate pe 2018 al DG AGRI, anexe, p. 198-199.

Figura 15 – Procentul agențiilor de plăți, per nivel de nerespectare a normelor în materie de ecocondiționalitate (media pentru perioada 2015-2017)



Din setul inițial de 69 de agenții de plăți, Curtea le-a exclus pe cele pentru care datele nu erau complete sau nu erau disponibile pentru toți cei trei ani (2015-2017).

Surse: statisticile Comisiei privind rezultatele controalelor în materie de ecocondiționalitate realizate de statele membre în perioada 2015-2017.

72 În ceea ce privește ultimul an pentru care erau disponibile informații (și anume 2017), Curtea a calculat că 18 agenții de plăți nu au detectat absolut nicio încălcare pentru aceste trei standarde, în timp ce 15 agenții au detectat că peste 5 % din fermieri încălcaseră condițiile prevăzute de cel puțin unul dintre aceste standarde.

Comisia nu cere statelor membre să utilizeze noile tehnologii pentru a monitoriza direct impactul generat de agricultură asupra mediului și a climei după 2020

73 Propunerile Comisiei din iunie 2018 pentru PAC post-2020 conțin obiective specifice în materie de mediu și climă. Statele membre trebuie să abordeze aceste obiective în planurile lor strategice PAC.

74 Comisia propune o serie de indicatori de performanță, cu rolul de a măsura progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor. Curtea prezintă în cele ce urmează propriile definiții standard ale indicatorilor de performanță²² (precum și exemple din domeniul agriculturii).

- **Indicatorii de realizare** măsoară ceea ce a fost produs sau realizat printr-un proiect finanțat de UE (de exemplu, numărul de hectare pe care este interzisă pulverizarea de produse de protecție a plantelor).
- **Indicatorii de rezultat** măsoară efectul imediat al unui proiect sau al unui program la finalizarea acestuia (de exemplu, ponderea terenurilor agricole cultivate fără să se recurgă la produse de protecție a plantelor).
- **Indicatorii de impact** măsoară consecințele pe termen lung ale unui proiect sau program finalizat. Acestea pot fi consecințe socioeconomice, consecințe financiare sau consecințe asupra mediului (de exemplu, concentrația de reziduuri de produse de protecție a plantelor în apele de suprafață).

75 În rapoarte publicate în trecut²³, Curtea a semnalat în mod repetat că indicatorul de rezultat al Comisiei care măsoară „Proporția suprafeței care face obiectul unor practici de ecologizare” avea o utilitate limitată pentru monitorizarea rezultatelor obținute cu ajutorul înverzirii. În Avizul nr. 7/2018²⁴ privind propunerile Comisiei referitoare la PAC post-2020, Curtea a făcut trimitere la o serie de rapoarte de audit ale sale care critică actualul cadru comun de monitorizare și evaluare al PAC. Anexa I la acest aviz conține observații formulate de Curte cu privire la relevanța și la calitatea indicatorilor propuși. Printre altele, Curtea a constatat că, de exemplu, indicatorii care măsoară suprafețele acoperite de angajamentele de climă nu țin seama de diferențele de la nivelul contribuțiilor lor la schimbările climatice (fiecare hectar are aceeași importanță). Impactul acestor măsuri ar putea fi deci complet diferit, în funcție de condițiile diferite impuse fermierilor de statele membre.

²² Curtea de Conturi Europeană, [Glosarul Raportului anual privind exercițiul financiar 2018](#).

²³ Curtea de Conturi Europeană, [Raportul anual pe 2018](#), punctul 7.63, și [Raportul special 21/2017: „Înverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficace deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”](#).

²⁴ Curtea de Conturi Europeană, [Avizul 7/2018 referitor la propunerile Comisiei de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada de după 2020](#), punctul 72.

76 În urma evaluării indicatorilor pentru PAC post-2020, Comisia a identificat trei indicatori (I.10, I.13 și I.20²⁵) care se pot baza pe date Sentinel, alături de alte surse. Propunerea Comisiei pentru numeroși alți indicatori este ca aceștia să se bazeze pe anchete statistice/baze de date existente gestionate de statele membre (de exemplu, LPIS), de Eurostat (de exemplu, Studiul-cadru privind utilizarea și ocuparea terenurilor) sau de Agenția Europeană de Mediu.

²⁵ COM(2018) 392: [anexa I](#) la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1305/2013 și (UE) nr. 1307/2013 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

Concluzii și recomandări

77 Potrivit Comisiei și părților interesate din cadrul politicii agricole comune, utilizarea datelor furnizate de sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus și a altor tehnologii de imagistică pentru monitorizarea ajutoarelor pe suprafață poate aduce avantaje considerabile pentru fermieri, pentru autoritățile administrative și pentru mediu (a se vedea punctele 15-19). În cadrul auditului său, Curtea a examinat dacă Comisia a încurajat într-un mod eficace generalizarea utilizării acestor noi tehnologii și dacă statele membre au luat măsuri adecvate pentru a le implementa (a se vedea punctele 20-22).

78 Curtea a constatat că Comisia a încurajat utilizarea noilor tehnologii, în special în vederea monitorizării ajutoarelor pe suprafață care se acordă sub formă de plăți directe. Cadrul juridic care permite utilizarea datelor Sentinel pentru verificarea cererilor de ajutor pe suprafață depuse de fermieri a intrat în vigoare în mai 2018. Modificările legislative aduse în octombrie 2019 au clarificat numeroase aspecte ale noii abordări bazate pe monitorizare, dar agențiile de plăți rămân preocupate de posibilele consecințe ale auditurilor viitoare ale Comisiei, întrucât normele legate de noua abordare nu sunt la fel de detaliate ca cele aplicabile controalelor tradiționale. Deși o astfel de situație deschide un larg câmp de posibilități de inovare, iar Comisia și-a exprimat disponibilitatea de a purta discuții și de a găsi soluții dacă apar probleme majore, agențiile de plăți așteaptă instrucțiuni suplimentare din partea Comisiei pentru a putea lua deciziile corecte și pentru a reduce riscul unor viitoare corecții financiare. O altă problemă este complexitatea actualelor măsuri de sprijin din cadrul PAC, dat fiind că unele cerințe nu pot fi întotdeauna monitorizate de la distanță (a se vedea punctele 24-30).

79 Majoritatea agențiilor de plăți care au răspuns la sondajul Curții s-au arătat preocupate și de riscul ca procesele automatizate să genereze un număr mare de rezultate neconcludente pentru parcele, în special în cazul în care acestea vor trebui să fie evaluate ulterior prin vizite la fața locului. O astfel de situație ar putea apărea în cazul parcelelor mici, precum și pentru parcelele pe care se desfășoară anumite tipuri de activități (cum ar fi pășunatul extensiv). Comisia a luat măsuri pentru a găsi soluții la aceste probleme, dar aceste soluții nu au fost testate încă în medii operaționale (a se vedea punctele 32-37).

80 Trecerea la controalele prin monitorizare necesită schimbări semnificative în sistemele informatice și nu toate agențiile de plăți consideră că dispun în prezent de resursele și de cunoștințele de specialitate necesare pentru a face această trecere.

Comisia a luat măsuri pentru a facilita accesul la servicii de procesare a datelor Sentinel și la servicii bazate pe *cloud*, dar adoptarea de către agențiile de plăți a acestor servicii în scopuri operaționale rămâne slabă (a se vedea punctele 38-40).

81 Comisia a inițiat și finanțat proiecte de cercetare, majoritatea acestora fiind încă în curs de desfășurare. Prin urmare, rezultatele acestor eforturi vor fi pe deplin vizibile abia în următorii ani (a se vedea punctele 41-44).

82 Curtea a constatat că cinci state membre au luat măsuri în ceea ce privește plățile directe, 15 dintre agențiile lor de plăți utilizând noua abordare bazată pe monitorizare încă din 2019, deși, de regulă, numai pentru anumite scheme de ajutoare și pentru anumite grupuri de fermieri (a se vedea punctele 45-54). Alte 13 agenții de plăți intenționează să introducă controale prin monitorizare în 2020, dar Curtea a observat o serie de obstacole care împiedică în prezent utilizarea pe o scară mai largă a noilor tehnologii (a se vedea punctele 55-58).

Recomandarea 1 – Promovarea controalelor prin monitorizare ca un sistem-cheie de control pentru agențiile de plăți

Comisia ar trebui să ofere statelor membre sprijin și stimulente pentru a le încuraja să utilizeze controalele prin monitorizare în cadrul PAC post-2020 ca un sistem-cheie de control. În acest sens, Comisia ar trebui:

- (1) să mențină **un catalog de exemple documentate de bune practici tehnice** pentru controalele prin monitorizare, pe care agențiile de plăți să le poată adapta în funcție de nevoile lor;
- (2) să stabilească **un cadru de evaluare a calității** controalelor prin monitorizare;
- (3) să pună la dispoziție o platformă pentru schimbul de informații între agențiile de plăți, cu rolul de a identifica **sinergii** în procesarea, stocarea și achiziționarea datelor sau în cadrul altor servicii conexe, sinergii de natură să aducă beneficii și economii pentru toate părțile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2021.

83 Deși statele membre pot utiliza controalele prin monitorizare pentru a verifica anumite cerințe în materie de dezvoltare rurală și ecocondiționalitate, majoritatea nu vor face acest lucru înainte de 2021. Aceasta se explică prin natura unora dintre cerințe, care nu pot fi monitorizate de la distanță, precum și prin faptul că agențiile de

plăți se așteaptă doar la beneficii limitate în ceea ce privește performanța și economiile de costuri (a se vedea punctele [59-71](#)).

84 Deși sistemul de monitorizare a suprafețelor poate juca un rol important în monitorizarea performanței PAC în materie de mediu și climă, setul de indicatori propuși în prezent pentru PAC post-2020 nu a fost proiectat în principiu pentru sistemul de monitorizare directă prin date Sentinel (a se vedea punctele [73-76](#)).

Recomandarea 2 – O mai bună utilizare a noilor tehnologii pentru monitorizarea cerințelor în materie de mediu și climă

Comisia ar trebui:

- (1) să identifice **obstacolele** care împiedică adoptarea noilor tehnologii pentru verificarea cerințelor legate de ecocondiționalitate și de dezvoltarea rurală și să **elaboreze un plan de acțiune pentru a elimina obstacolele respective** dacă acest lucru este eficient din punctul de vedere al costurilor;
- (2) să utilizeze informațiile furnizate de noile tehnologii și să promoveze utilizarea acestora, cu scopul de a face posibilă **o mai bună înțelegere a performanței** politicii agricole comune post-2020.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2021.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 ianuarie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Acronime

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală

DIAS: Servicii de acces la date și informații (*Data and information access services*)

ESA: Agenția Spațială Europeană

GAEC: bune condiții agricole și de mediu (*Good Agricultural and Environmental Conditions*)

GNSS: sistemul global de navigație prin satelit (*Global Navigation Satellite System*)

GROW: Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri

GSAA: cerere de ajutor în format electronic cu informații geospațiale (*Geospatial Aid Application*)

IACS: Sistemul integrat de administrare și control (*Integrated Administration and Control System*)

JRC: Centrul Comun de Cercetare (*Joint Research Centre*)

LPIS: Sistemul de identificare a parcelelor agricole (*Land Parcel Identification System*)

PAC: politica agricolă comună

Sen4CAP: sateliții Sentinel pentru politica agricolă comună

SMR: cerințe legale în materie de gestionare (*Statutory Management Requirements*)

UE: Uniunea Europeană

Glosar

Agricultura inteligentă: utilizarea tehnologiilor moderne pentru urmărirea, monitorizarea, automatizarea și analizarea operațiunilor cu scopul de a crește cantitatea și calitatea produselor agricole.

Angajament (măsură) de agromediu și climă: o practică ce depășește cerințele obișnuite în materie de mediu, pe care fermierii pot alege să o aplice și pentru care primesc o plată de la bugetul UE.

Cerere de ajutor în format electronic cu informații geospațiale (GSAA): un instrument online de depunere a cererilor de ajutor agricol pe suprafață.

Controale prin monitorizare: un substitut pentru controalele la fața locului, care implică observarea, urmărirea și evaluarea sistematică a criteriilor de eligibilitate și a obligațiilor, pe baza datelor provenite de la sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus.

Dronă: aeronavă motorizată fără pilot la bord care este controlată de la distanță și care poate face fotografii.

Etichetare geografică: procesul prin care la elementele media (de exemplu, o fotografie) se adaugă metadate geografice (și, eventual, temporale) obținute cu ajutorul sistemului global de navigație prin satelit integrat în dispozitivul respectiv.

Învățare automată: una dintre aplicațiile inteligenței artificiale, în cadrul căreia sistemele informatice utilizează algoritmi și modele statistice pentru a deveni mai performante în îndeplinirea unei sarcini specifice (cum ar fi clasificarea de imagini), fără a fi programate în acest scop.

Înverzire: adoptarea unor practici agricole care sunt benefice pentru climă și mediu. Acest termen este folosit totodată și pentru a desemna schema respectivă de sprijin a UE.

Marker: o schimbare caracteristică a semnalului de satelit de-a lungul timpului, care poate fi legată de o modificare în acoperirea terenului (cum ar fi creșterea rapidă a vegetației sau apariția vegetației uscate).

Mască de filtrare pentru nori: un filtru care exclude pixelii contaminați de nori din imaginile captate de un satelit.

Pixel: cea mai mică unitate a unei imagini care poate fi afișată pe un dispozitiv digital.

Procedura de verificare a conformității: procesul prin care Comisia verifică dacă un stat membru a utilizat în mod corect fondurile agricole puse la dispoziția sa și a pus în aplicare în mod eficace sistemele sale de gestiune și de control. În cazul unei încălcări a legislației aplicabile, această procedură se poate concretiza într-o solicitare de rambursare adresată statului membru în cauză.

Rezoluție spațială: nivelul de detaliu care poate fi detectat de un senzor de satelit sau care poate fi afișat într-o imagine satelitară, exprimată în (centi)metri per pixel.

Sistemul de identificare a parcelelor agricole (LPIS): baza de date din statele membre în care sunt înregistrate terenurile agricole și care este utilizată pentru efectuarea plăților de ajutor direct în cadrul politicii agricole comune, precum și în scopul controalelor privind eligibilitatea cererilor depuse de fermieri.

Sistemul de monitorizare a suprafețelor: tehnologie destinată observării, urmăririi și evaluării sistematice a activităților agricole prin utilizarea datelor obținute de la sateliții Sentinel din cadrul programului Copernicus sau a unor date echivalente.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„UTILIZAREA NOILOR TEHNOLOGII DE IMAGISTICĂ PENTRU MONITORIZAREA POLITICII AGRICOLE COMUNE: PROGRESSELE SUNT CONSTANTE PER ANSAMBLU, DAR MAI LENTE ÎN CAZUL MONITORIZĂRII CLIMEI ȘI A MEDIULUI”

REZUMAT

I. Comisia se angajează pe deplin să continue simplificarea și modernizarea uneia dintre primele și cele mai mari politici ale UE, politica agricolă comună (PAC) și salută raportul CCE.

Această abordare extrem de inovatoare a controalelor prin monitorizare se întemeiază pe analiza automată a datelor obținute de la sateliții Sentinel ai programului Copernicus pentru a determina eligibilitatea beneficiarilor pentru plățile din cadrul PAC, înlocuind astfel inspecțiile la exploatații, care sunt consumatoare de resurse. În cazul în care de la sateliți se obțin probe neconcludente, sunt prevăzute metode de monitorizare care utilizează alte noi tehnologii (cum ar fi fotografiile geoetichetate). Controalele prin monitorizare permit transmiterea de mesaje de alertă către fermieri și le oferă acestora posibilitatea de a lua măsuri corective pentru a îndeplini cerințele de eligibilitate și pentru a primi plăți.

În scopul de a accelera adoptarea noilor tehnologii, serviciile Comisiei au depus eforturi considerabile pentru a oferi cadrul juridic și tehnic necesar statelor membre pentru a adopta abordarea bazată pe „controale prin monitorizare”. Comisia a oferit pionierilor în materie atât orientări și cursuri practice, cât și sprijin financiar pentru a le încuraja utilizarea serviciilor de acces la date și informații (DIAS) din cadrul programului Copernicus.

Utilizarea, în 2019, de către cinci state membre a controalelor prin monitorizare în cadrul actualei PAC trebuie privită ca o fază inițială pe care se va întemeia viitorul sistem de monitorizare a suprafețelor (prevăzut în cadrul juridic propus pentru PAC în perioada post-2020).

Cele mai recente informații din partea statelor membre care pun în aplicare controalele prin monitorizare sunt pozitive și încurajatoare. În numeroase cazuri, inconvenientele anticipate înainte de lansare s-au dovedit a nu fi foarte preocupante.

II. Sateliții Sentinel 1A, Sentinel 2A, Sentinel 1B și Sentinel 2B au fost lansați, respectiv, la 3 aprilie 2014, 25 iunie 2015, 25 aprilie 2016 și 7 martie 2017. De atunci, după perioade de punere în funcțiune de câteva luni de la data lansării, fiecare din sateliții Sentinel furnizează, în modul operațional, date de observare a Pământului distribuite în cadrul politicii Copernicus de furnizare a datelor în mod gratuit, complet și deschis.

VII. Comisia consideră că verificările prin monitorizare sunt un proces foarte inovator, iar acest fapt sugerează extinderea treptată, pe baza experienței acumulate, a domeniului de aplicare a măsurilor și cerințelor vizate. Modificarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 809/2014 a fost adoptată abia în octombrie 2019. Acest lucru creează temeiul juridic pentru demararea punerii în aplicare a controalelor prin monitorizare privind ecocondiționalitatea.

În 2019, șase state membre au pus în aplicare studii pilot privind utilizarea controalelor prin monitorizare pentru ecocondiționalitate în locul utilizării controalelor privind eligibilitatea pentru ajutoarele directe pe suprafață.

Comisia se așteaptă ca și alte state membre să adopte controalele prin monitorizare pentru ecocondiționalitate și pentru măsurile bazate pe suprafață din domeniul dezvoltării rurale.

VIII. Comisia acceptă aceste recomandări.

INTRODUCERE

3. Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 enunță principiul conform căruia există o legătură, prin sistemul de ecocondiționalitate (CC), între primirea de către fermieri a sprijinului integral din partea PAC și respectarea unui set de standarde de bază legate de cele trei domenii în care cetățenii au așteptări: mediu, sănătate și bunăstarea animalelor.

11. „Declarația de la Malta” este importantă și pentru că are meritul de a iniția, în măsura posibilului, trecerea de la control la prevenire. Utilizarea noilor tehnologii și a e-monitorizării constante a activităților agricole furnizează agențiilor de plăți informații care pot servi la încurajarea și favorizarea îndeplinirii normelor de eligibilitate în mod preventiv și proactiv, mai degrabă decât prin impunerea unor sancțiuni ex post. Acest aspect de sprijin a fost esențial pentru acțiunile ulterioare ale Comisiei și unul dintre principiile călăuzitoare pentru modificarea cadrului juridic pentru a permite controalele prin monitorizare.

17. Una dintre rațiunile decisive pentru începerea controalelor prin monitorizare o reprezintă capacitatea de a preveni aplicarea de sancțiuni prin informarea beneficiarului cu privire la eventuale nerespectări ale normelor, ceea ce permite luarea unor măsuri de remediere. Controalele prin monitorizare permit beneficiarilor să modifice cererea de ajutor pe baza unor informații actualizate permanent referitoare la activitățile desfășurate în exploatație și a dialogului cu agenția de plăți responsabilă. Această opțiune nu este disponibilă în cadrul abordării clasice de control. În urma unei inspecții clasice pe teren, se aplică reduceri și sancțiuni pentru cazurile de nerespectare identificate.

19. Pot fi imaginate situații în care statele membre furnizează servicii fără a trebui să acorde „acces la datele lor”. Acest lucru este prevăzut în contextul sistemului de monitorizare a suprafețelor, care este un element obligatoriu al Sistemului integrat de administrare și control (IACS) în propunerea Comisiei privind PAC post-2020.

OBSERVAȚII

25. Serviciul responsabil cu verificarea conturilor a fost implicat în toate etapele introducerii controalelor prin monitorizare. Atunci când statele membre și-au prezentat propunerile, unitatea de audit a fost prezentă pentru a răspunde la eventualele întrebări ale acestora cu privire la procedura aplicată în cadrul auditurilor de verificare a conformității.

26. Comisia nu a furnizat nicio garanție prealabilă în scrisorile sale către agențiile de plăți care au pus în aplicare controale prin monitorizare în 2019, ci mai degrabă și-a exprimat disponibilitatea de a purta discuții și de a găsi soluții la problemele sistemice care au fost raportate în timp util.

27. Comisia nu aprobă metodologiile de control, ci fixează obiectivele generale și oferă orientări. Cu toate acestea, Comisia a oferit o anumită garanție cu privire la faptul că metodele utilizate pentru controalele prin monitorizare au fost discutate, așa cum s-a confirmat în scrisorile de confort ale directorului general, care indicau problemele potențiale.

28. Comisia ia act de faptul că normele generale ale PAC privind recuperările se aplică în cazul tranzacțiilor care fac obiectul controalelor prin monitorizare. Acest lucru înseamnă că plățile necuvenite trebuie recuperate, indiferent dacă se aplică abordarea tradițională sau controalele prin monitorizare. Ciclul de actualizare a sistemului de identificare a parcelelor agricole (LPIS), împreună cu procedurile obligatorii de recuperare retroactivă asigură detectarea și urmărirea plăților excedentare.

Din start, Comisia a anunțat că vor fi revizuite nivelurile acceptabile de erori „fals roșii” și „fals verzi”. Pe baza experienței acumulate în 2019 și consolidată prin informarea venind din partea industriei, Comisia va fi în măsură să revizuiască valorile pentru 2020.

29. Elaborarea unui cadru de evaluare a calității necesită o experiență suficientă cu metoda în cauză. Cadrul legal pentru controalele prin monitorizare este disponibil abia din mai 2018 și, dat fiind că, în 2018, numai o singură agenție de plăți a pus în aplicare controalele prin monitorizare, este de înțeles faptul că instrucțiunile detaliate de asigurare a calității sunt încă în curs de finalizare.

30. Controalele prin monitorizare utilizează datele Sentinel pentru monitorizarea automată a activităților și a condițiilor agricole și furnizează statelor membre posibilitatea de a utiliza alte noi tehnologii - cum ar fi fotografiile cu geoetichetare - pentru urmărirea parcelelor neconcludente.

Toate elementele de ecologizare enumerate în tabelul 1 pot fi manipulate cu imagini geoetichetate în contextul monitorizărilor autorizate (pentru parcelele în cazul cărora monitorizarea cu date Sentinel a fost neconcludentă) în cadrul abordării bazate pe controale prin monitorizare.

33. Comisia ia notă de faptul că experiența din 2019 arată că numărul parcelelor galbene și activitatea suplimentară a agențiilor de plăți nu sunt așa de ridicate precum anticipaseră statele membre.

39. Unele agenții de plăți au testat efectiv, în cadrul acestei inițiative, Serviciile de acces la date și informații (DIAS), deși nu în modul operațional. Aceasta a condus atât la o experiență practică privind analiza sistematică a datelor furnizate de sateliții Sentinel în diferite medii de cloud, cât și la noi evoluții. Agențiile de plăți și Comisia au dobândit o experiență valoroasă, iar feedbackul este pozitiv. Unele state membre își exprimă disponibilitatea de a participa la acest sistem. Trebuie subliniat faptul că alegerea infrastructurii informatice și achizițiile aferente sunt efectuate de obicei după o analiză aprofundată și presupune adesea cicluri de investiții îndelungate, în special atunci când statele membre au investit deja în propria infrastructură.

40. DIAS este, așa cum s-a arătat, o inițiativă foarte recentă care reprezintă o îndepărtare de accesul tradițional la date, astfel că punerea lor în aplicare necesită o anumită perioadă de timp. Având în vedere volumul din ce în ce mai mare de date din arhiva de date Sentinel, transferarea datelor Sentinel către utilizatori creează blocaje, consumă o lățime de bandă importantă și obligă utilizatorii să gestioneze ei înșiși aceste date și infrastructura necesară pentru a le prelucra. Alternativa modernă este de a aduce algoritmiile utilizatorilor la date și de a permite utilizatorilor să își creeze propriile lanțuri de prelucrare și servicii cu valoare adăugată pentru exploatarea lacurilor de date (*data lakes*). DIAS au fost instituite în această nouă paradigmă. Utilizatorii pot apoi să construiască comunități sau întreprinderi pe lângă aceste DIAS și să își pună în comun software și cunoștințele cu utilizatorii proprii. Fiind o inițiativă nouă, DIAS trebuie să își facă mai bine cunoscute serviciile și modelul de afaceri către utilizatori. Aceste servicii evoluează într-un mediu concurențial și au libertatea de a se adapta astfel încât să satisfacă nevoile potențialilor utilizatori. Tranziția de la infrastructura privată la serviciile publice de cloud modifică modelele de achiziții și costuri și este probabil ca utilizatorii să fie încă dependenți de infrastructurile deja achiziționate. În orice caz, în anii viitori, în interesul utilizatorilor, este indispensabilă centralizarea datelor programului Copernicus, a stocării acestora, a capacităților de prelucrare și a software-ului acestuia.

46. Comisia salută acest progres foarte rapid în adoptarea unei tehnologii inovatoare având în vedere mediul foarte reglementat al controalelor plăților PAC.

49. Comisia subliniază că nu există nicio cerință legală pentru agențiile de plăți de a efectua vizite de monitorizare a parcelelor considerate neconforme (roșii).

60. Articolul 68 din propunerea de Regulament al Comisiei privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 prevede că statele membre instituie și exploatează un sistem de monitorizare a suprafețelor. Prin „sistem de monitorizare a suprafeței” se înțelege o procedură de observare, urmărire și evaluare periodică și

sistematică a activităților și practicilor agricole în zonele agricole cu ajutorul datelor obținute de la sateliții Sentinel ai programului Copernicus sau a altor date cu o valoare cel puțin echivalentă.

61. Modificarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 809/2014 a fost adoptată abia în octombrie 2019, ceea ce permite, de asemenea, statelor membre să efectueze controale prin monitorizare pentru ecocondiționalitate.

În 2019, șase state membre au pus în aplicare studii-pilot privind utilizarea controalelor prin monitorizare pentru ecocondiționalitate în locul utilizării controalelor privind eligibilitatea pentru ajutoarele directe pe suprafață.

Comisia invită agențiile de plăți din toate statele membre să organizeze ateliere bianuale pentru a prezenta cele mai recente informații referitoare la aplicarea acestor noi tehnologii de monitorizare.

65. Pe baza capacităților tehnice existente la momentul respectiv, Comisia a început cu utilizarea controalelor prin monitorizare pentru schemele de plăți directe pe suprafață, mai degrabă decât pentru ecocondiționalitate și pentru schemele de agromediu legate de dezvoltarea rurală, pentru care trebuie avute în vedere cerințe mai specifice și de natură calitativă. Prin urmare, în 2019, controalele prin monitorizare au fost extinse la ecocondiționalitate.

66. Tabelul standardelor propuse privind bunele condiții agricole și de mediu (GAEC) (astfel cum sunt enumerate în anexa III la propunerea de regulament privind planurile strategice PAC) prezintă zece standarde GAEC viitoare, dintre care cinci sunt considerate a putea face obiectul unei monitorizări (1, 3, 7, 8 și 9) (cu anumite limitări). Alte patru standarde GAEC vor putea fi monitorizate cel puțin parțial (una sau mai multe subcerințe pot fi monitorizate). Standardul rămas, GAEC 5, va fi furnizat prin intermediul unui instrument informatic care va permite controalele automatizate, fără o vizită pe teren. Prin urmare, acest standard poate fi considerat că poate face pe deplin obiectul unei monitorizări (deși nu prin intermediul datelor Sentinel).

În ceea ce privește cerințele legale în materie de gestionare (SMR), ar putea fi unele elemente legate de suprafață care vor putea face obiectul unei monitorizări, în funcție de dimensiunea/natura măsurilor din cadrul Programului de acțiune privind nitrării (PNA) sau al planului de gestionare (PM) în temeiul unei directive privind protejarea naturii. Prin urmare, aceste SMR pot face cel puțin parțial obiectul unei monitorizări.

67. Monitorizarea temperaturii suprafeței terestre este una dintre misiunile prioritare ale programului Copernicus elaborate de Comisie și de Agenția Spațială Europeană (ESA). Această monitorizare a fost propusă în cadrul misiunilor de extindere care urmează să fie lansate după 2025. Specificațiile misiunii au fost definite cu ajutorul experților internaționali, inclusiv din partea Comisiei. Având în vedere posibilitățile tehnologice și cerințele utilizatorilor, se are în vedere o rezoluție spațială de 50 de metri. Se va asigura deplina interoperabilitate cu Sentinel 2 și cu viitoarea generație de sateliți.

68. Capacitățile tehnice ale actualei tehnologii limitează capacitatea de monitorizare deplină la una dintre normele GAEC și permit monitorizarea parțială a patru dintre celelalte șapte norme, în cazul cărora subcerințele pot face obiectul monitorizării.

Comisia preconizează că, în cele din urmă, monitorizarea va fi extinsă și la măsurile bazate pe suprafață din domeniul dezvoltării rurale.

69. Controalele prin monitorizare nu pot verifica toate cerințele de ecocondiționalitate, de exemplu: siguranța alimentară, identificarea animalelor și bunăstarea animalelor.

74. În propunerea sa privind PAC post-2020, Comisia a propus indicatori pe următoarea bază:

- indicatori de realizare: servesc la asocierea cheltuielilor și a realizărilor și sunt utilizați pentru verificarea anuală a performanței.

- indicatori de rezultat: sunt utilizați la asocierea realizărilor și a obiectivelor specifice, la stabilirea obiectivelor (realizate prin intervențiile aprobate) și pentru monitorizarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare (evaluarea performanței).
- indicatori de impact: contribuie la evaluarea performanței PAC în raport în legătură cu obiectivele specifice PAC (evaluare la jumătatea perioadei și evaluare ex post).

75. Viitorii noștri indicatori ai PAC sunt relevanți și pertinenti pentru măsurarea angajamentului fermierilor în ceea ce privește combaterea schimbărilor climatice. Cu toate acestea, măsurarea contribuției efective a PAC la reducerea emisiilor este prea complexă și nu este impusă statelor membre în raportul anual.

76. Pe lângă acești trei indicatori de impact, care se pot baza parțial pe datele Sentinel și Copernicus, Comisia solicită statelor membre să instituie un sistem care să colecteze date fiabile și precise (de realizare și de rezultat) privind punerea în aplicare a PAC, iar sateliții pot ajuta statele membre să facă acest lucru.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

77. Comisia salută concluziile CCE și va continua să depună eforturi pentru a promova adoptarea noilor tehnologii atât de către administrații, cât și de către fermieri. Eforturile depuse până în prezent au permis realizări semnificative: noile tehnologii câștigă teren și punerea în aplicare în viața reală este pe drumul cel bun în mai multe state membre. Se așteaptă și alte progrese, inclusiv drept rezultat al acțiunilor Comisiei de punere în aplicare a unor măsuri pentru a îndeplini recomandările CCE din prezentul raport special.

78. Atât modificările legislative, cât și orientările furnizate statelor membre au fost elaborate în strânsă cooperare între experții în materie de politici și experții contabili verificatori ai Comisiei. Prin urmare, nevoia de flexibilitate a fost echilibrată prin asigurarea unui risc minim de eventuale corecții financiare.

79. Rezultatele obținute de statele membre care au pus efectiv în aplicare controalele prin monitorizare în 2019 demonstrează că riscul de a se obține un număr ridicat de rezultate neconcludente nu s-a materializat. Aceste informații, prezentate de către CCE în tabelul 3, au fost disponibile numai după ce CCE a efectuat ancheta sa (adică la sfârșitul anului de cerere 2019).

82. Comisia încurajează statele membre să adopte noua abordare bazată pe monitorizare prin introducerea treptată a măsurilor, extinzând progresiv domeniul de aplicare al acestora și grupurile de fermieri vizate.

Rezultatele statelor membre care pun în aplicare noua abordare bazată pe monitorizare sunt foarte pozitive și nu au confirmat obstacolele indicate de agențiile de plăți în cadrul anchetei.

Recomandare 1 – Promovarea controalelor prin monitorizare ca sistem principal de control pentru agențiile de plăți

Viitoarea PAC prevede un nivel ridicat de subsidiaritate acordat statelor membre. Din acest motiv, Comisia înțelege recomandarea 1 a CCE ca încadrându-se în limitele subsidiarității.

(1) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia va oferi statelor membre o facilitate care să permită schimbul de bune practici și de soluții tehnice puse în aplicare de agențiile de plăți.

(2) Comisia acceptă această recomandare.

Sunt în curs de desfășurare eforturi de definire a unui sistem de asigurare a calității pentru controalele prin monitorizare.

(3) Comisia acceptă această recomandare.

Acest lucru ar trebui realizat prin utilizarea serviciilor existente, cum ar fi DIAS, care furnizează mediul digital care le permite comunităților schimbul de algoritmi, de programe informatice, de cunoștințe și de date între utilizatorii lor.

83. În cadrul normelor actuale de ecocondiționalitate, capacitățile tehnice ale actualei tehnologii limitează capacitatea de monitorizare deplină la una dintre normele GAEC și permit monitorizarea parțială a patru dintre celelalte șapte norme, în cazul cărora subcerințele pot face obiectul monitorizării.

Legislația autorizează acum statele membre să înceapă punerea în aplicare a controalelor prin monitorizare pentru ecocondiționalitate și multe state membre se află într-o fază de studiu în care evaluează impactul controalelor prin monitorizare asupra sistemului de control al ecocondiționalității.

84. Sateliții Sentinel sunt adecvați pentru monitorizarea directă de către statele membre a anumitor indicatori de realizare și de rezultat.

Programul Copernicus oferă oportunități de monitorizare a indicatorilor PAC.

Recomandare2 – O mai bună utilizare a noilor tehnologii pentru monitorizarea cerințelor în materie de mediu și climă

(1) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia, în strânsă cooperare cu statele membre, va identifica principalele obstacole în ceea ce privește extinderea domeniului de aplicare al controalelor prin monitorizare și va propune soluții legale și tehnice adecvate.

(2) Comisia acceptă această recomandare. Comisia va colabora cu statele membre pentru a încuraja utilizarea noilor tehnologii pentru monitorizarea și punerea în aplicare a politicilor, ceea ce va permite tuturor părților interesate din sectorul agricol să beneficieze de inovare.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului. Curtea de Conturi Europeană 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, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Phil Wynn Owen, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Gareth Roberts, șef de cabinet; Ramona Bortnowschi și Olivier Prigent, atașați în cadrul cabinetului; Richard Hardy, manager principal; Jindrich Dolezal, coordonator; Els Brems, coordonatoare adjunctă; Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Arfah Chaudry, Michail Konstantopoulos, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach și Pekka Ulander, auditori. Richard Moore a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Pekka Ulander, Arfah Chaudry, Richard Moore, Jindrich Dolezal, Richard Hardy, Ramona Bortnowschi, Phil Wynn Owen, Olivier Prigent.

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	27.3.2019
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	14.11.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	8.1.2020
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	24.1.2020

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2020.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene, sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor. Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-4242-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/077348	QJ-AB-20-001-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-4218-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/772678	QJ-AB-20-001-RO-Q

Noile tehnologii de imagistică, cum ar fi sateliții Sentinel ai UE din cadrul programului Copernicus, pot prefigura o evoluție radicală în monitorizarea politicii agricole comune, aducând în același timp beneficii pentru fermieri și pentru mediu. Curtea a constatat că utilizarea noilor tehnologii de către agențiile de plăți din statele membre a fost încurajată de către Comisie, în special în vederea monitorizării ajutoarelor pe suprafață care se acordă sub formă de plăți directe. În 2019, 15 agenții de plăți din cinci state membre au utilizat date colectate de sateliții Sentinel pentru a verifica cererile de ajutor. Există însă o serie de obstacole care împiedică în prezent agențiile de plăți să utilizeze noile tehnologii pe o scară mai largă. Curtea recomandă Comisiei să atenueze aceste obstacole și să valorifice mai bine noile tehnologii pentru monitorizarea cerințelor în materie de mediu și climă.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
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: @EUAuditors