

Raportul special

Biodiversitatea pe terenurile agricole: contribuția PAC nu a stopat declinul



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-13
Declinul biodiversității pe terenurile agricole este o amenințare majoră	01-08
Acțiuni la nivel internațional și la nivelul UE pentru stoparea declinului biodiversității	09-13
Sfera și abordarea auditului	14-18
Observații	19-73
Lacune în concepția și în monitorizarea strategiei UE în domeniul biodiversității, precum și în coordonarea acesteia cu PAC	19-37
Strategia UE în domeniul biodiversității este lipsită de rigurozitate în ceea ce privește obiectivul 3a, iar indicatorii aferenți prezintă deficiențe	20-27
UE nu dispune de o strategie pentru conservarea diversității genetice	28-30
Comisia își supraestimează cheltuielile pentru biodiversitate	31-37
Majoritatea finanțărilor acordate în cadrul PAC au un impact pozitiv limitat asupra biodiversității	38-60
Majoritatea plăților directe nu mențin și nu sporesc biodiversitatea pe terenurile agricole	39-40
Sistemul de sancțiuni în materie de ecocondiționalitate nu are un impact clar asupra biodiversității pe terenurile agricole	41-50
Potențialul înverzirii de a îmbunătăți biodiversitatea nu este suficient exploatat	51-60
Unele scheme de dezvoltare rurală ar putea îmbunătăți biodiversitatea pe terenurile agricole	61-73
Măsurile de agromediu și climă, Natura 2000 și agricultura ecologică au cel mai mare potențial de a menține sau de a spori biodiversitatea pe terenurile agricole	62-64
Măsurile în materie de agromediu și climă mai puțin exigente înregistrează rate de participare mai mari	65-67

Este mai puțin probabil ca fermierii din sectorul culturilor arabile să se angajeze să pună în aplicare măsuri de agromediu și climă relevante din perspectiva biodiversității 68-69

Schemele bazate pe rezultate au efecte pozitive, dar sunt rare 70

Puțini indicatori de dezvoltare rurală se concentrează pe rezultate și mulți nu au fost actualizați recent 71-73

Concluzii și recomandări 74-82

Anexe

Anexa I – Principalele activități de audit la nivelul statelor membre

Anexa II – Indicatori privind biodiversitatea

Termeni și acronime

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I În Europa, numărul de specii de pe terenurile agricole și varietatea acestor specii – „biodiversitatea pe terenurile agricole” – au înregistrat un declin de-a lungul mai multor ani. De exemplu, din 1990, populațiile de păsări de câmp și de fluturi de câmp s-au redus cu peste 30 %.

II În 2011, Comisia a adoptat o strategie în materie de biodiversitate, cu scopul de a stopa pierderea biodiversității și degradarea ecosistemelor până în 2020, precum și de a le reface în măsura posibilului. În special, aceasta s-a angajat să crească contribuția agriculturii și a silviculturii la menținerea și sporirea biodiversității. A procedat astfel în contextul unui angajament internațional față de acest obiectiv, care rezultă din ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite privind diversitatea biologică de către toate statele membre și de către Uniunea Europeană însăși.

III Pentru perioada 2014-2020, Comisia a planificat să cheltuiască 8,1 % din bugetul UE (86 de miliarde de euro) pentru biodiversitate; 77 % din această sumă (66 de miliarde de euro) provine din politica agricolă comună (PAC). Rolul UE în protejarea și sporirea biodiversității pe terenurile agricole este esențial, deoarece UE stabilește standarde de mediu prin intermediul legislației și cofinanțează majoritatea cheltuielilor agricole ale statelor membre.

IV Scopul acestui audit a fost acela de a evalua contribuția PAC la menținerea și sporirea biodiversității. Curtea a examinat eforturile depuse de UE pentru a-și atinge obiectivele stabilite pentru 2020 în materie de biodiversitate și formulează recomandări pentru a contribui la elaborarea reglementărilor pentru PAC 2021-2027, aflată în curs, și la punerea în aplicare a noii strategii a UE în materie de biodiversitate pentru perioada de după 2020.

V Curtea a evaluat dacă UE și-a conceput strategia în domeniul biodiversității și cadrul juridic al PAC pentru perioada 2014-2020 astfel încât să asigure o mai bună conservare a biodiversității. S-a examinat, de asemenea, modul în care Comisia a monitorizat și a evaluat progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivului privind agricultura stabilit pentru 2020 în strategia sa în domeniul biodiversității. În sfârșit, Curtea a evaluat măsura în care acțiunile UE și ale statelor membre au contribuit la realizarea obiectivului privind agricultura stabilit pentru 2020.

VI Curtea a constatat că formularea obiectivului privind agricultura și a acțiunilor din cadrul Strategiei UE în domeniul biodiversității pentru 2020 face ca măsurarea

progreselor să fie dificilă. S-a constatat, de asemenea, o lipsă de coordonare între politicile și strategiile UE, una dintre consecințe fiind faptul că ele nu stopează declinul diversității genetice. În sfârșit, Curtea a constatat că urmărirea de către Comisie a cheltuielilor PAC pentru biodiversitate nu este fiabilă.

VII Acolo unde se cunoaște, efectul plăților directe din cadrul PAC – 70 % din cheltuielile agricole ale UE — asupra biodiversității pe terenurile agricole este limitat. Unele cerințe privind plățile directe, în special înverzirea, și ecocondiționalitatea au potențialul de a îmbunătăți biodiversitatea, dar Comisia și statele membre au favorizat opțiunile cu impact redus. Instrumentele de dezvoltare rurală ale UE au un potențial mai mare decât plățile directe pentru menținerea și sporirea biodiversității. Cu toate acestea, statele membre utilizează relativ rar măsuri de dezvoltare rurală cu impact puternic, cum ar fi schemele bazate pe rezultate și cele „verde închis”.

VIII Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- (1) să amelioreze coordonarea și concepția strategiei UE în materie de biodiversitate pentru perioada de după 2020 și, în acest scop, să urmărească, de asemenea, cu mai multă acuratețe cheltuielile;
- (2) să sporească contribuția plăților directe la biodiversitatea pe terenurile agricole;
- (3) să sporească contribuția dezvoltării rurale la biodiversitatea pe terenurile agricole; și
- (4) să stabilească indicatori fiabili pentru a evalua impactul PAC asupra biodiversității pe terenurile agricole.

Introducere

Declinul biodiversității pe terenurile agricole este o amenințare majoră

01 Declinul la nivel mondial al biodiversității este recunoscut pe scară largă. În 2019, Platforma Interguvernamentală Științifico-Politică privind Biodiversitatea și Serviciile Ecosistemice (IPBES) a avertizat că declinul a ajuns la rate fără precedent în istoria omenirii – aproximativ un milion de specii de plante și animale din întreaga lume sunt în prezent pe cale de dispariție¹. În ianuarie 2020, Forumul Economic Mondial a clasificat pierderea biodiversității și colapsul ecosistemelor ca fiind una dintre principalele cinci amenințări cu care se confruntă lumea², atât în privința probabilității, cât și în privința impactului.

02 În Raportul privind starea mediului pe anul 2019 al Agenției Europene de Mediu (AEM)³ s-a constatat că intensificarea agriculturii rămâne una dintre principalele cauze ale pierderii biodiversității și ale degradării ecosistemelor în Europa. În multe zone ale Europei, intensificarea agriculturii a transformat peisaje anterior diversificate, constituite din mai multe câmpuri mici și habitate, în terenuri uniforme și neîntrerupte, gestionate cu utilaje mari și cu forță de muncă foarte redusă (a se vedea [figura 1](#)). Acest lucru a dus la o scădere a abundenței și a diversității vegetației naturale și, în consecință, a faunei⁴. Un studiu din 2017, realizat de Germania cu scopul de a măsura biomasa totală a insectelor prin intermediul unor capcane amplasate în 63 de zone naturale protejate pentru a culege informații cu privire la starea și la evoluția speciilor locale, a estimat o scădere sezonieră de 76 % și un declin la jumătatea verii de 82 % în biomasa de insecte zburătoare pe o perioadă de 27 de ani⁵. Deși cuantificarea prezentată în raportul respectiv a fost contestată, alte studii sprijină concluzia privind evoluția generală⁶.

¹ IPBES: *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, 2019.

² Forumul Economic Mondial: *Global Risks Report*, 2020.

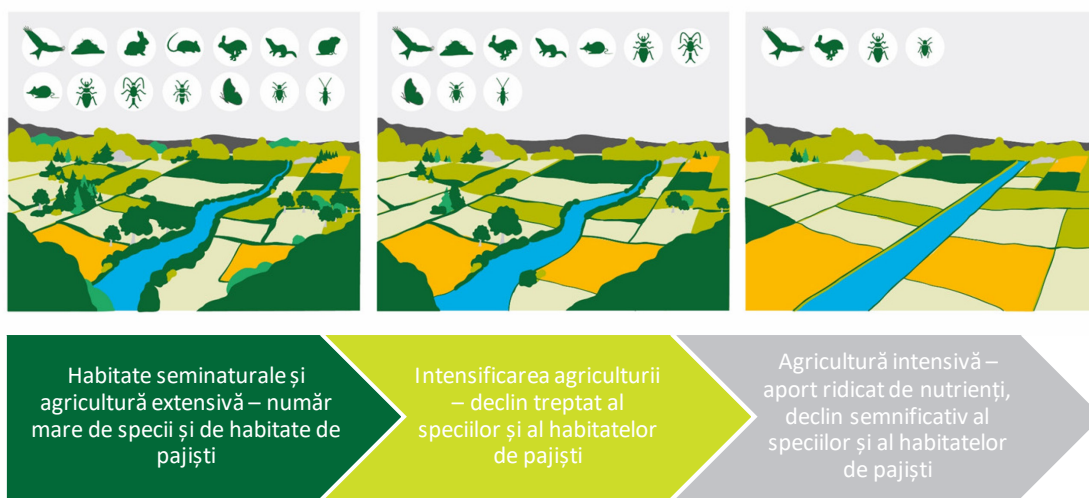
³ AEM: *The European environment – state and outlook 2020*, 2019.

⁴ IPBES: *Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*, 2018.

⁵ Hallmann et al.: *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*, *PLoS ONE* 12, 2017.

⁶ Early, C.: „Insect armageddon – the devil is in the detail”, în *Ecologist*, 3 noiembrie 2017.

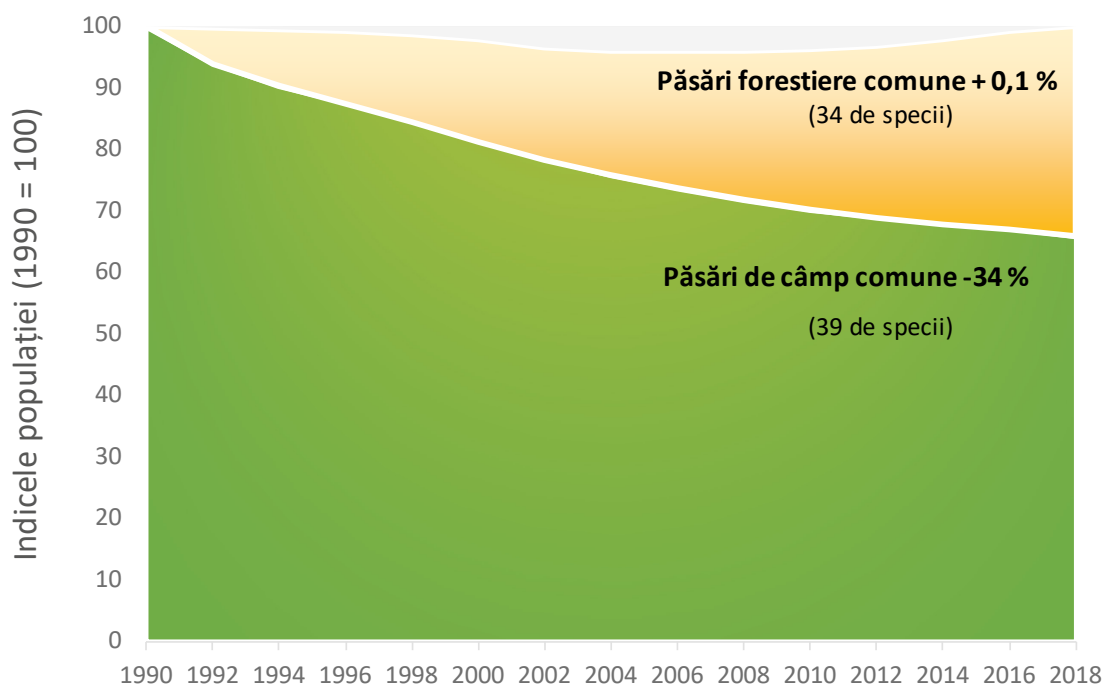
Figura 1 – Declinul biodiversității pe terenurile agricole ca urmare a intensificării utilizării terenurilor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

03 Populațiile de păsări de câmp sunt considerate a fi un bun indicator al schimbărilor în ceea ce privește biodiversitatea pe terenurile agricole, deoarece păsările joacă un rol important în lanțul alimentar și trăiesc în multe habitate variate. Indicele agregat al populației de păsări cel mai recent publicat arată că speciile de păsări au înregistrat un declin față de 1990; cel mai frapant este faptul că indicele păsărilor de câmp (*Farmland Bird Index*) din UE arată o **scădere de 34 %** în rândul a 39 de specii comune asociate terenurilor agricole. În aceeași perioadă, indicele păsărilor forestiere (*Forest Bird Index*) a crescut cu 0,1 %, ceea ce sugerează că agricultura este un factor determinant important pentru pierderea biodiversității (a se vedea [figura 2](#)).

Figura 2 – Păsări comune de câmp și păsări comune forestiere – indicele populației la nivelul UE



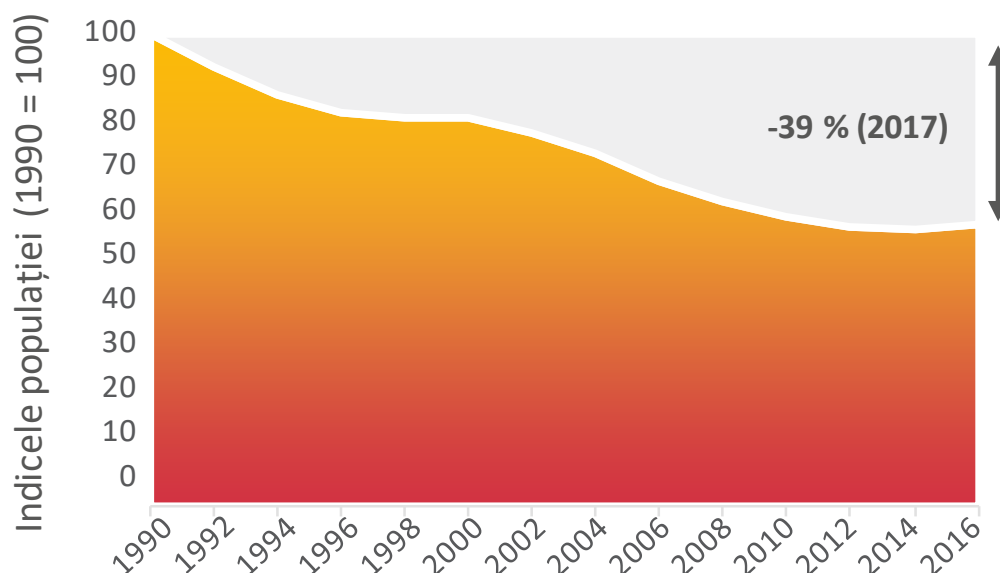
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Eurostat (2020).

04 La fel ca păsările, fluturii trăiesc într-o serie de habitate și reacționează rapid la schimbări ale condițiilor de mediu. În documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește evaluarea intermediară a strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020, se arată că fluturii sunt reprezentativi pentru multe alte insecte⁷. Cel mai recent indice european al fluturilor de câmp ([European Grassland Butterfly Index](#)) datează din 2017. Acesta arată că efectivele totale aferente unui număr de 17 specii de fluturi tipice au scăzut cu 39 % din 1990, ceea ce indică o pierdere considerabilă a biodiversității pajiștilor (a se vedea [figura 3](#)), deși situația s-a stabilizat începând din 2013. Cele mai recente date de monitorizare a fluturilor au fost furnizate de 14 state membre⁸.

⁷ Comisia Europeană: Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 (2/3)*, SWD(2015) 187 final, care însoțește Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulat „*Evaluare intermediară a strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020*”, COM(2015) 478 final, p. 20.

⁸ Belgia, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Irlanda, Lituania, Luxemburg, Țările de Jos, Portugalia, România, Slovenia, Spania și Suedia.

Figura 3 – Indicele european al fluturilor de câmp (*European Grassland Butterfly Index*)



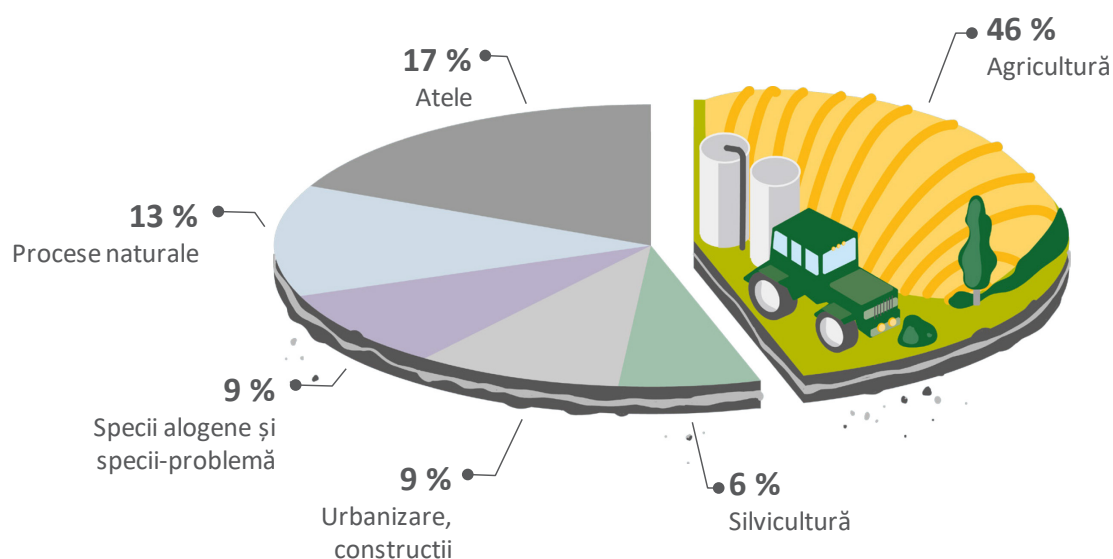
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor AEM (2019).

05 Natura 2000 este o rețea care cuprinde arii principale de reproducere și de odihnă pentru specii rare și amenințate, precum și câteva tipuri de habitate naturale rare din UE. Cel mai recent ciclu de rapoarte prevăzut pentru Natura 2000 și pentru directivele asociate privind habitatele și păsările, care măsoară situația speciilor și a habitatelor de interes pentru UE în perioada 2013-2018, arată că situația s-a deteriorat în comparație cu perioada 2007-2012: proporția habitatelor aflate într-o stare de conservare „nefavorabilă” a crescut de la 69 % la 72 %⁹. AEM a raportat în 2019¹⁰ că agricultura era de departe principala sursă de presiune asupra habitatelor de pajiști protejate din cadrul rețelei Natura 2000 (a se vedea *figura 4*).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ AEM: The European environment – state and outlook 2020, 2019.

Figura 4 – Principalele presiuni exercitate asupra habitatelor de pajiști din zonele Natura 2000



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor AEM (2019).

06 Situația biodiversității în Europa variază, și, în consecință, statele membre se confruntă cu provocări diferite. De exemplu, în Bulgaria și în România, care sunt în continuare considerate, în general, ca având o biodiversitate bogată (printre altele, datorită unor practici agricole mai tradiționale și neintensive și prezenței unor ferme mai mici), unele studii au concluzionat că era suficient să se mențină starea actuală a biodiversității¹¹. În alte state membre, cum ar fi Țările de Jos și Germania, în care agricultura intensivă este mult mai răspândită, oamenii de știință consideră că este necesar să se restabilească biodiversitatea în zonele în care speciile și habitatele naturale bogate au dispărut în ultimele decenii¹².

07 În martie 2020, Comisia a publicat un raport de evaluare a impactului PAC asupra habitatelor, a peisajelor și a biodiversității¹³. Potrivit acestui raport, o evaluare generală a impactului nu a fost posibilă din cauza lipsei de date de monitorizare adecvate. Evaluarea a concluzionat că statele membre nu au utilizat în mod suficient instrumentele disponibile din cadrul PAC pentru a proteja elementele seminaturale de

¹¹ Sutcliffe et al.: „Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland”, în *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

¹² Erisman et al.: „Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both”, în *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: *Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017.

¹³ Alliance Environnement: *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*, noiembrie 2019.

peisaj, în special pajiștile, sau pentru a se asigura că toate habitatele seminaturale care ar putea fi exploatate în scopuri agricole sunt eligibile pentru plăți directe. De asemenea, s-a constatat că statele membre ar fi putut utiliza o gamă mai largă de măsuri din cadrul PAC pentru a sprijini coexistența agriculturii cu biodiversitatea. În plus, concepția și finanțarea măsurilor de agromediu și climă, care oferă sprijin pentru fermele care practică cultivarea intensivă, nu au fost suficient de atractive pentru a determina schimbările de gestionare necesare pentru îmbunătățirea performanței în materie de biodiversitate.

08 Influența PAC asupra situației biodiversității pe terenurile agricole nu este cunoscută pentru întreaga UE. Un studiu publicat în 2019¹⁴ privind situația din Cehia a furnizat însă dovezi potrivit cărora agricultura a devenit mult mai intensivă după aderarea țării la UE în 2004 și populațiile de păsări de câmp au scăzut de la aceeași dată. Între timp, Asociația Fermierilor din Danemarca a constatat că scăderea drastică a populațiilor de insecte descrisă în două studii germane din 2017 (a se vedea punctul **02**) și din 2019¹⁵ era foarte strâns legată de eliminarea din normele PAC, în 2009, a obligației de scoatere temporară a terenurilor din circuitul agricol¹⁶. Comunitatea Economică Europeană a introdus scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol în 1988 pentru a contribui la reducerea excedentelor mari și costisitoare care erau produse în Europa ca urmare a sistemului de prețuri garantate din cadrul PAC și pentru a se obține beneficii ecologice. Fermierilor li s-a cerut să scoată o parte din terenurile lor din producția intensivă.

Acțiuni la nivel internațional și la nivelul UE pentru stoparea declinului biodiversității

09 UE și statele membre au semnat fiecare Convenția Organizației Națiunilor Unite privind diversitatea biologică (CBD) în 1992 și în 1993. Consiliul European (Consiliul) a aprobat CBD în 1993¹⁷. Toate părțile la CBD, inclusiv UE și statele sale membre, s-au angajat în 2010 să îndeplinească obiectivele de la Aichi în materie de biodiversitate,

¹⁴ Reif et al.: „Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession”, în *Conservation Letters*, 2019.

¹⁵ Seibold et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, în *Nature*, 2019.

¹⁶ Deter, A.: „Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik”, în *TopAgrar Premium*, 2019.

¹⁷ Decizia Consiliului din 25 octombrie 1993 privind încheierea Convenției privind diversitatea biologică (93/626/CEE).

care stabilesc cadrul mondial pentru acțiunile prioritare în domeniul biodiversității pentru perioada de până în 2020. Principalul mecanism de coordonare în UE este Grupul de lucru pentru chestiuni de mediu la nivel internațional (Biodiversitate) al Consiliului. Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, adoptată de ONU în 2015, și cele 17 obiective ale acesteia (ODD-uri) au oferit, de asemenea, un nou impuls pentru biodiversitate. Principalele obiective de la Aichi și ODD-urile relevante pentru biodiversitatea de pe terenurile agricole sunt prezentate în *figura 5*.

Figura 5 – Principalele obiective de la Aichi 2020 și ODD-urile 2030 relevante pentru agricultură



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza publicațiilor ONU.

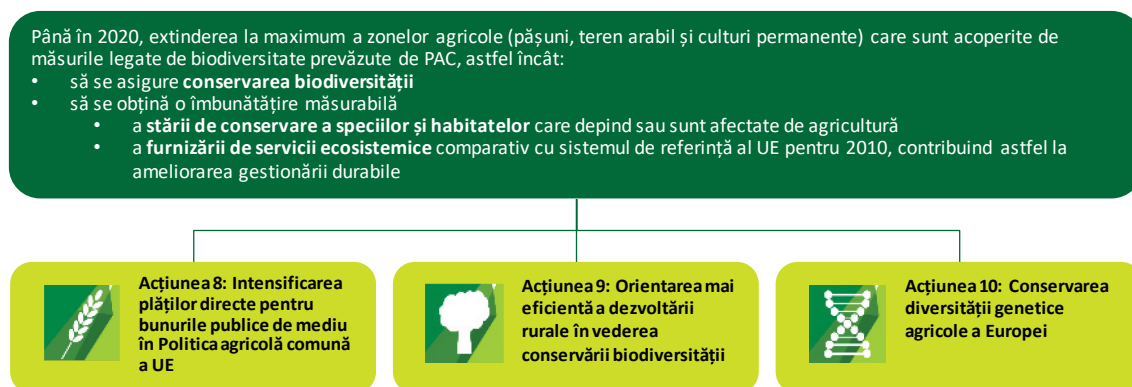
10 Pentru a-și îndeplini angajamentele asumate în cadrul CBD, Comisia a adoptat în 1998 o comunicare privind o strategie europeană în domeniul biodiversității. În 2001, aceasta a elaborat primul său plan de acțiune, pe care l-a actualizat în 2006, și apoi l-a înlocuit, în 2011, cu o strategie a UE în domeniul biodiversității pentru perioada de până în 2020. Consiliul (în 2011)¹⁸ și Parlamentul European (în 2012)¹⁹ au aprobat strategia, care conține șase obiective. Obiectivul 3 pune accentul pe creșterea

¹⁸ Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 – Concluziile Consiliului (Mediu) adoptate la 21 iunie 2011 (ST11978/11).

¹⁹ Rezoluția Parlamentului European din 20 aprilie 2012 referitoare la asigurarea noastră de viață, capitalul nostru natural: o strategie a UE în domeniul biodiversității pentru 2020 [2011/2307(INI)].

contribuției agriculturii și a silviculturii la menținerea și sporirea biodiversității. Obiectivul 3a, privind agricultura, include un angajament general, trei acțiuni și cinci subacțiuni (a se vedea *figura 6*).

Figura 6 – Obiectivul 3a, privind agricultura, din cadrul Strategiei UE în domeniul biodiversității pentru 2020 și acțiunile aferente

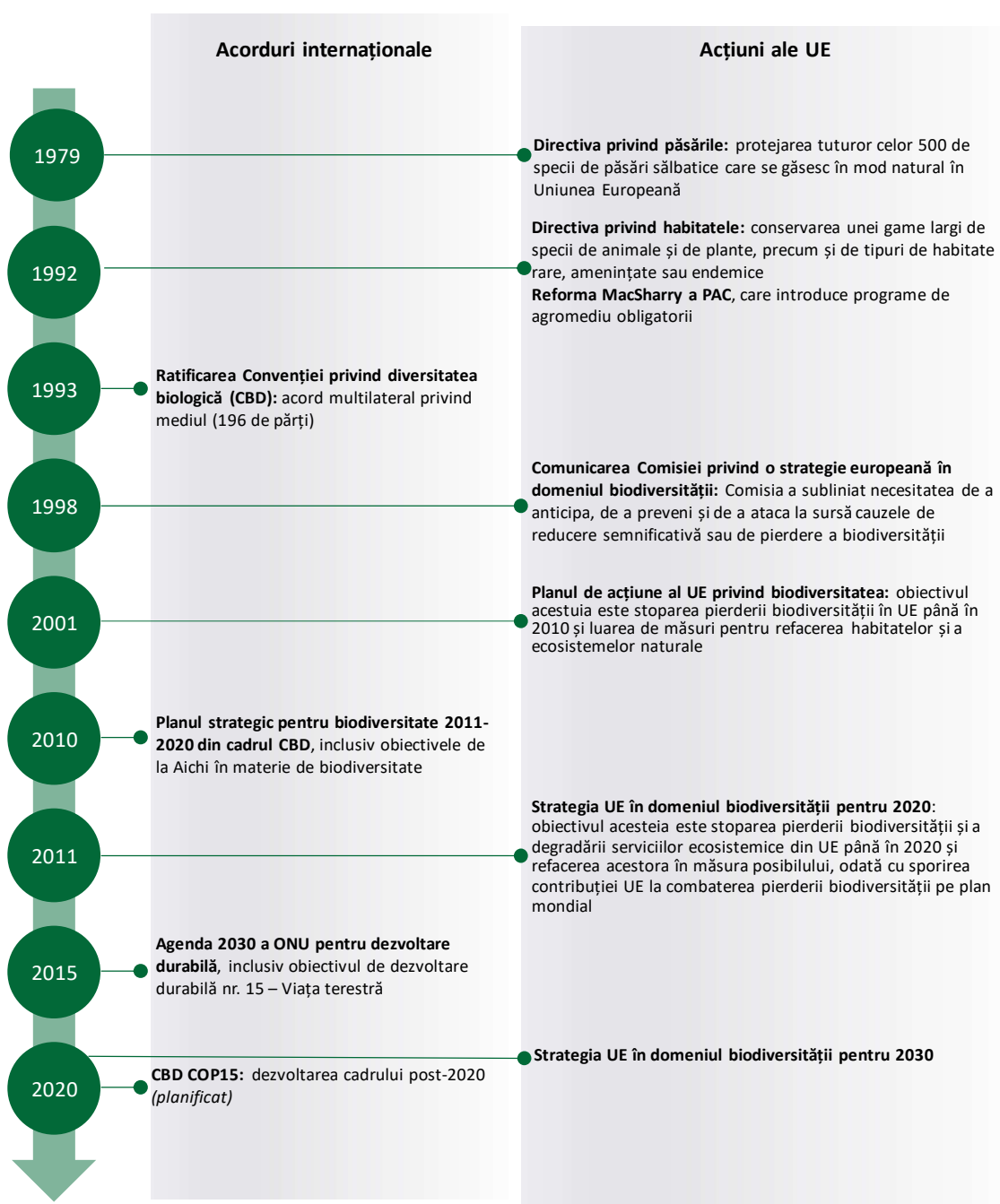


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor Comisiei.

11 La nivelul Comisiei, Direcția Generală Mediu (DG ENV) are o responsabilitate generală în ceea ce privește propunerea și punerea în aplicare a legislației și a politicilor de mediu. Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI) se ocupă de legislația și de politicile în domeniul agriculturii. Statelor membre le revine sarcina de a dezvolta și de a supraveghea eforturile de atingere a obiectivului.

12 Întrucât actuala strategie în materie de biodiversitate urmează să expire în acest an, Comisia a anunțat în [Pactul verde european](#) că intenționează să adopte o nouă strategie pentru perioada de până în 2030. Noua strategie a fost publicată în mai 2020. Aceasta subliniază principiile generale și stabilește cadrul pentru Conferința părților la CBD (COP15). Pentru a da o formă concretă noii strategii, Comisia intenționează să definească acțiuni și măsuri de monitorizare în 2021.

Figura 7 – Acordurile internaționale și acțiunile UE în domeniul biodiversității



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

13 UE stabilește standarde de mediu și agricole prin intermediul legislației UE și prin oferirea de sprijin financiar sectorului agricol. Pentru perioada 2014-2020, Comisia raportează că a alocat biodiversității 8,1 % din bugetul UE (86 de miliarde de euro). În [Declarația sa privind bugetul estimat pe 2020](#), Comisia menționează că finanțarea biodiversității în cadrul politicii agricole comune (PAC) va fi de 66 de miliarde de euro (77 % din cheltuielile pentru biodiversitate) pentru întreaga perioadă 2014-2020.

Sfera și abordarea auditului

14 Scopul acestui audit a fost acela de a evalua rolul PAC în menținerea și sporirea biodiversității în cadrul obiectivului 3a al Strategiei UE în domeniul biodiversității pentru 2020. Curtea a ales această temă din cauza ratei ridicate de declin al biodiversității în Europa, a rolului major jucat de agricultură în acest declin, a ponderii importante a PAC în bugetul UE și a evaluărilor negative recente ale modului în care strategia și în special obiectivul privind agricultura au fost puse în aplicare în UE. Acest raport special completează raportul special al Curții privind Natura 2000²⁰.

15 Obiectivul Curții a fost acela de a formula recomandări pentru a contribui la elaborarea reglementărilor pentru PAC 2021-2027, aflată în curs, la noua strategie a UE în domeniul biodiversității pentru 2030, precum și la discuțiile și la procesul decizional din cadrul COP15. Nu au făcut parte din obiectul auditului nici conținutul noii strategii, nici progresele înregistrate de UE în ceea ce privește îndeplinirea angajamentelor sale internaționale în materie de biodiversitate. Auditul nu se referă nici la polenizatori, deoarece Curtea va publica un raport separat pe această temă. Contribuția anuală directă a insectelor polenizatoare la agricultura europeană este estimată la 15 miliarde de euro²¹.

16 Auditul a vizat concepția, punerea în aplicare, rezultatele și monitorizarea acțiunilor UE de stopare a declinului biodiversității pe terenurile agricole din UE. Curtea s-a concentrat asupra acelor componente ale strategiilor UE și naționale în materie de biodiversitate care sunt relevante pentru agricultură și asupra punerii lor în aplicare prin intermediul diferitor instrumente, în special prin intermediul PAC. În principal, a fost analizată actuala perioadă de programare (2014-2020), deși, în scopuri comparative, au fost examinate și concepția, punerea în aplicare și rezultatele instrumentelor similare din cadrul PAC din perioada precedentă (2007-2013). În sfârșit, Curtea a ținut seama de propunerile legislative ale Comisiei privind PAC pentru perioada de după 2020.

²⁰ A se vedea [Raportul special nr. 1/2017 al Curții de Conturi Europene: „Sunt necesare eforturi suplimentare pentru ca implementarea rețelei Natura 2000 să permită valorificarea la maximum a întregului său potențial”](#).

²¹ Potts et al., *Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project*, 14 ianuarie 2015.

17 Întrebarea principală de audit a fost următoarea: „PAC a contribuit în mod pozitiv la menținerea și sporirea biodiversității?” Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a evaluat:

- o dacă UE și-a conceput strategia în domeniul biodiversității și cadrul juridic al PAC pentru perioada 2014-2020 astfel încât să asigure o mai bună conservare a biodiversității, precum și modul în care Comisia a monitorizat și a evaluat progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivului privind agricultura stabilit pentru 2020 în strategia sa în domeniul biodiversității;
- o dacă plățile directe au avut un impact pozitiv demonstrabil în perioada 2014-2020 a PAC; și
- o dacă acțiunile în domeniul dezvoltării rurale din cadrul PAC din perioada 2014-2020, în special prin intermediul măsurilor de agromediu și climă, s-au concentrat pe biodiversitate.

18 Probele de audit au fost colectate prin:

- o o examinare a datelor și a documentelor, inclusiv a unor documente științifice, strategice, legislative, de politică și de orientare referitoare la biodiversitatea pe terenurile agricole din UE și dintr-un eșantion de state membre și regiuni;
- o interviuri cu membri ai personalului din cinci direcții generale ale Comisiei (Agricultură și Dezvoltare Rurală, Mediu, Eurostat, Centrul Comun de Cercetare, Cercetare și Inovare) și cu membri ai personalului Agenției Europene de Mediu, cu reprezentanți ai unor ONG-uri (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Brussels, Eurogroup for Animals) și ai unor autorități naționale și regionale, ai unor organizații de fermieri și ai altor entități;
- o vizite în cinci state membre cu diferite profiluri ale biodiversității, agriculturii și peisajului (Cipru, Germania, Irlanda, Polonia și România);
- o vizite la ferme și discuții cu 78 de fermieri din 14 state membre (a se vedea [anexa I](#));
- o un sondaj realizat în rândul autorităților naționale și regionale din alte nouă state membre/regiuni (pentru detalii, a se vedea [anexa I](#)).

În plus, în octombrie 2019, Curtea a organizat o dezbatere privind biodiversitatea pe terenurile agricole la care au participat experți în biodiversitate din domeniile științific, politic și administrativ. Experții au ajutat Curtea să verifice și să dezvolte constatările sale de audit. Membri ai personalului DG AGRI și DG ENV au urmărit dezbaterile în calitate de observatori.

Observații

Lacune în concepția și în monitorizarea strategiei UE în domeniul biodiversității, precum și în coordonarea acesteia cu PAC

19 Curtea a examinat dacă obiectivul privind agricultura stabilit pentru 2020 în strategia UE în domeniul biodiversității este specific, măsurabil, abordabil, relevant și încadrat în timp și dacă acțiunile UE sunt în concordanță cu acesta. Curtea a verificat, de asemenea, dacă legislația privind PAC 2014-2020 este în conformitate cu Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 și cu inițiativele naționale, precum și dacă urmărirea efectuată de Comisie oferă informații fiabile cu privire la cheltuielile UE în domeniul biodiversității.

Strategia UE în domeniul biodiversității este lipsită de rigurozitate în ceea ce privește obiectivul 3a, iar indicatorii aferenți prezintă deficiențe

20 Așa cum s-a arătat în [figura 6](#), strategia UE constă în obiective și acțiuni. Aceasta a fost stabilită pentru o perioadă de 10 ani, în timp ce bugetul UE și cadrul politicii agricole urmează un ciclu de politică de 7 ani. Evaluarea impactului din 2011, care însoțește Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 elaborată de Comisie, a precizat că obiectivul „orientativ” privind agricultura (3a) ar trebui „să fie tradus în termeni concreți în etapa de concepție a reformei PAC, pentru a influența atingerea obiectivului în domeniul biodiversității stabilit pentru 2020”²². Performanța măsurilor din cadrul PAC pentru perioada 2014-2020 se măsoară în raport cu trei obiective, inclusiv gestionarea durabilă a resurselor naturale și acțiunile de combatere a schimbărilor climatice, acordând o atenție deosebită emisiilor de gaze cu efect de seră, biodiversității, solului și apei²³.

21 În [evaluarea intermediară](#) din 2015 a strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020, Comisia a raportat că nu se înregistraseră progrese semnificative, în special în direcția atingerii obiectivului 3 privind agricultura (obiectivul 3a) și sectorul forestier

²² Comisia Europeană: *Impact Assessment Accompanying the Communication – Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020*, SEC(2011) 540 final.

²³ Articolul 110 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune.

(obiectivul 3b), și că erau necesare „**eforturi mai mari**” pentru respectarea termenelor (a se vedea [figura 8](#)). Studii științifice recente²⁴ confirmă, de asemenea, așa cum s-a arătat la punctele [03-05](#), că din 2015 nu a existat nicio îmbunătățire generală măsurabilă în direcția atingerii obiectivului 3 și că acest obiectiv nu va fi atins până în 2020.

Figura 8 – Evaluarea intermediară a celor șase obiective ale strategiei în domeniul biodiversității



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei din 2015.

22 În 2018, Comisia a prezentat propunerile sale legislative privind PAC pentru perioada de după 2020. Unul dintre cele nouă obiective specifice este ca PAC să contribuie la protejarea biodiversității, la îmbunătățirea serviciilor ecosistemice și la conservarea habitatelor și a peisajelor²⁵. Având în vedere calendarul privind elaborarea noii strategii în domeniul biodiversității pentru 2030 valabil la data auditului (o prezentare generală în 2020, urmată de un plan de acțiune în 2021), a fost dificil să se țină seama de noua strategie la elaborarea măsurilor din cadrul PAC care se referă la UE. Strategia va fi însă disponibilă și va putea fi utilizată de statele membre la elaborarea propriilor planuri strategice PAC în 2021.

²⁴ A se vedea, de exemplu, Langhout, W.: *The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018*, 2019; Simoncini et al.: „Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU’s Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia”, în *Land Use Policy*, volumul 88, 2019; AEM: *The European Environment – state and outlook 2020*, 2019.

²⁵ Articolul 6 alineatul (1) litera (f) din 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), COM(2018) 392 final.

23 Obiectivul privind agricultura (3a) din cadrul strategiei pentru 2020 este defalcat în diferite domenii de acțiune și are un termen clar; prin urmare, Curtea îl consideră specific și încadrat în timp. Acesta prezintă însă deficiențe în ceea ce privește capacitatea de realizare și relevanța și nu este el însuși cuantificat, ceea ce limitează posibilitățile de măsurare a gradului de realizare a acestuia. În schimb, strategia prevede că obiectivul privind agricultura trebuie să contribuie și la atingerea obiectivelor 1 și 2, pentru care sunt stabilite valori-țintă. Obiectivul 1 se referă la zonele Natura 2000 și este măsurabil. Acesta prevede că, până în 2020, evaluările speciilor și ale habitatelor protejate de legislația UE în domeniul mediului ar trebui să demonstreze o stare de conservare mai bună sau o stare sigură sau îmbunătățită pentru un număr de habitate cu 100 % mai mare și pentru un număr de specii cu 50 % mai mare. Obiectivul 2 include obiectivul „refacerii a cel puțin 15 % din ecosistemele degradate”. Din strategie nu reiese clar modul în care se poate măsura realizarea obiectivului de 15 % sau contribuția adusă de agricultură la atingerea acestui obiectiv. În evaluarea intermediară a strategiei pentru 2020, Comisia a afirmat că obiectivul de refacere a corpurilor de apă fusese „probabil” atins (18 % refăcute), dar nu a oferit un procentaj pentru niciun alt ecosistem.

24 În 2005, Comisia a început să stabilească „indicatori europeni simplificați ai biodiversității” (*Streamlined European Biodiversity Indicators* – SEBI), pentru a evalua progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor UE în domeniul biodiversității. Indicatorii SEBI cei mai relevanți pentru obiectivul privind agricultura și/sau pentru biodiversitatea pe terenurile agricole sunt enumerați în [anexa II](#). Comisia a actualizat periodic cinci dintre acești indicatori, însă opt dintre ei datează de acum șase ani sau chiar de mai mult timp. De exemplu, cele mai recente date disponibile privind indicatorul „diversitatea genetică a animalelor de fermă” reflectă situația din 2005 și acoperă doar cinci state membre, în timp ce indicatorul „suprafața terenurilor agricole de mare valoare naturală” reflectă situația din 2006. Aceste lacune în materie de date fac imposibilă urmărirea progreselor în ceea ce privește indicatorii SEBI în ansamblul lor. Trei indicatori actualizați periodic prezintă o evoluție nefavorabilă (păsări de câmp, habitate de pajiști) sau se stabilizează (fluturi). Ceilalți doi nu pot fi utilizați pentru a monitoriza evoluțiile. În primul caz (speciile de interes european), rezultatele au fost denaturate de o modificare a metodologiei, iar în celălalt (bilanțul azotului) cele mai recente date sunt din 2015.

25 Indicatorii pentru monitorizarea impactului PAC asupra biodiversității se regăsesc printre indicatorii de agromediu și în cadrul comun de monitorizare și evaluare (CMEF). De exemplu, Comisia utilizează indicatorii „terenuri agricole de mare valoare naturală” și „practici agricole cu mare valoare naturală” (*high nature value* – HNV) pentru a măsura biodiversitatea pe terenurile agricole din UE în cadrul PAC 2014-2020 (a se

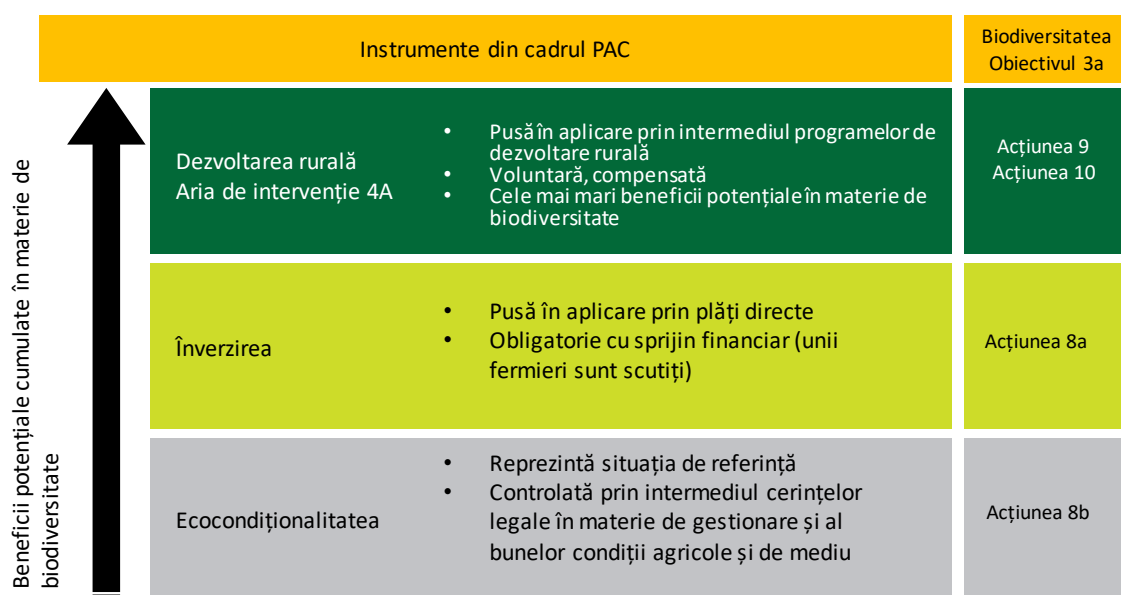
vedea [anexa II](#)). Pe lângă conservarea biodiversității printr-o agricultură cu intensitate redusă, practicile agricole cu mare valoare naturală urmăresc să aducă beneficii societale și ecologice, cum ar fi stocarea geologică a dioxidului de carbon, apa curată, prevenirea incendiilor de vegetație, diversitatea genetică îmbunătățită și protecția valorilor culturale. Astfel cum se arată în [anexa II](#), toate cele trei seturi de indicatori includ conceptul de „mare valoare naturală” (HNV).

26 Comisia a introdus trei indicatori legați de HNV în cadrul CMEF pentru perioada 2007-2013. În perioada 2014-2020, aceasta a păstrat un indicator privind practicile agricole cu mare valoare naturală, care este folosit pentru a indica atât contextul, cât și impactul. Începând din 2017, potrivit unui [studiu al Comisiei](#), 6 state membre (Cehia, Grecia, Franța, Letonia, Malta și România) și alte 24 de regiuni ale UE din Belgia, Spania, Italia și Portugalia nu au identificat practici agricole cu mare valoare naturală și nici nu au inițiat vreo monitorizare periodică. Cele mai recente rapoarte privind progresele în domeniul dezvoltării rurale transmise Comisiei de statele membre și de regiuni (iunie 2019) au confirmat situația: doar două treimi dintre rapoarte conțin informații cuantificate despre terenurile agricole de mare valoare naturală. Anumite autorități naționale și regionale, cum ar fi cele din Cipru sau din Germania, și-au construit propriile mijloace de colectare a datelor privind HNV. Valorile indicatorului HNV nu sunt comparabile între statele membre, ci reflectă definiția dată de statul membru în cauză. Comisia nu a inclus indicatorul HNV în cadrul privind PAC post-2020.

27 Evaluarea impactului²⁶ anterioară propunerilor legislative ale Comisiei pentru PAC 2014-2020 recunoștea importanța integrării preocupărilor legate de biodiversitate în sectorul agricol pentru atingerea obiectivului privind agricultura din cadrul strategiei în domeniul biodiversității. Comisia afirmă în evaluare că preconiza o contribuție majoră la strategie din partea componentei „înzverire” a plăților directe din cadrul PAC (a se vedea punctele [51-60](#)). Comisia și statele membre pun în aplicare acțiunile legate de obiectivul privind agricultura din cadrul strategiei UE în domeniul biodiversității în principal prin intermediul plăților directe (acțiunea 8) și al programelor de dezvoltare rurală (acțiunea 9) (a se vedea [figura 9](#)).

²⁶ Comisia Europeană: *Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC(2011) 1153.

Figura 9 – Instrumentele din cadrul PAC și legătura acestora cu Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

UE nu dispune de o strategie pentru conservarea diversității genetice

28 Acțiunea 10 din Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 solicita Comisiei să încurajeze adoptarea de măsuri de agromediu și climă pentru conservarea diversității genetice și să analizeze posibilitatea elaborării unei strategii în acest sens (a se vedea [figura 10](#)).

Figura 10 – Acțiunea 10 din Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020



Acțiunea 10: Conservarea diversității genetice agricole a Europei

Comisia și statele membre vor încuraja **adoptarea de măsuri de agromediu** pentru a sprijini diversitatea genetică în agricultură și pentru a explora posibilitatea de a **elabora o strategie** de conservare a diversității genetice.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

29 Creșterea uniformității sistemelor de producție alimentară și alimentația noastră limitată au contribuit nu doar la declinul biodiversității, ci și la alte consecințe nedorite²⁷. Mai puține resurse genetice înseamnă o rezistență naturală mai mică la dăunători, la boli și la schimbări de mediu de ambianță²⁸.

30 Comisia a continuat să sprijine eforturile naționale pentru inversarea declinului diversității genetice prin intermediul unor măsuri de agromediu și climă și al unor proiecte de cercetare. State membre precum Polonia, Danemarca și Estonia au elaborat strategii sau programe naționale privind diversitatea genetică a animalelor sau a plantelor. Un studiu din 2016, comandat de Comisie, recomandă ca UE să elaboreze o strategie cuprinzătoare, în conformitate cu strategia sa în domeniul biodiversității, pentru conservarea și utilizarea durabilă a diversității genetice²⁹. Studiul a identificat intensificarea agriculturii ca factor determinant major al declinului, întrucât pune accentul pe rase cu randament ridicat și pe noi modele de gestionare a terenurilor (cu o puternică scădere a pășunatului), ceea ce a făcut ca aproape 50 % din totalul raselor europene de animale de fermă să dispară sau să se afle în pericol de dispariție ori în situații critice. Opt dintre cele nouă autorități care au participat la sondajul realizat de Curte s-au exprimat în favoarea unei strategii pentru conservarea diversității genetice.

Comisia își supraestimează cheltuielile pentru biodiversitate

31 Comisia urmărește anual sumele consacrate biodiversității din bugetul său, dar nu are nicio țintă în acest sens. Ea publică cifrele privind finanțarea biodiversității în rapoartele sale către CBD și anual în proiectul de buget general al UE. În 2019 și în 2020, UE a planificat să cheltuiască aproximativ 8 % din bugetul său total pentru biodiversitate (aproximativ 13,5 miliarde de euro pe an). Partea care revine PAC din această sumă este de 10,3 miliarde de euro pe an. Comisia aplică coeficienți de 0 %, 40 % și 100 %, care sunt adaptați după „markerii Rio” ai Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Criteriile Comisiei pentru acești coeficienți sunt mai puțin prudente decât cele utilizate de OCDE (a se vedea [tabelul 1](#)).

²⁷ FAO: *The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, 2010; FAO: *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, 2019.

²⁸ AEM: *The European environment – state and outlook 2020*, 2019.

²⁹ Comisia Europeană, *Preparatory action on EU plant and animal genetic resources*, raport final, 2016.

Tabelul 1 – Categoriile OCDE și coeficienții UE pentru biodiversitate

OCDE		UE	
Categorie	Activități	Coeficientul de finanțare a biodiversității	Criterii utilizate
2	Cheltuieli în favoarea unor activități în care preocuparea legată de biodiversitate reprezintă obiectivul principal (primar).	100 %	Sprijinul furnizează o contribuție semnificativă la obiectivele legate de biodiversitate.
1	Cheltuieli în favoarea unor activități în care preocuparea legată de biodiversitate reprezintă un obiectiv important , dar nu obiectivul principal.	40 %	Sprijinul furnizează o contribuție moderată la obiectivele legate de biodiversitate.
0	Cheltuieli care nu vizează biodiversitatea.	0 %	Contribuția sprijinului este nesemnificativă.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza studiului intitulat *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, Comisia Europeană, 2017; și a documentului intitulat „Situția estimărilor de venituri și cheltuieli pe 2020”, Comisia Europeană, 2019.

32 În **figura 11** este prezentat modul în care Comisia aplică acești coeficienți la cheltuielile din cadrul PAC. Comisia nu urmărește și nu compensează cheltuielile efectuate în cadrul unor sisteme care ar putea avea un impact negativ asupra biodiversității pe terenurile agricole.

Figura 11 – Prezentare generală a metodei utilizate de Comisie pentru calcularea finanțării biodiversității din fondurile aferente PAC

	Elementul	Coeficientul UE în materie de biodiversitate	Contribuția planificată pentru biodiversitate în 2019
Plăți directe	Înverzire (30 % din plăți directe)	✗ 40 % =	5,9 miliarde de euro din 43,2 miliarde de euro (și anume ≈ 14 %)
	Ecocondiționalitate (7 % din plăți directe)	✗ 40 % =	
	Restul de 63 % din plăți directe	✗ 0 % =	
Dezvoltare rurală	Prioritatea 4 (Refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor; cu excepția sumelor alocate pentru zonele care se confruntă cu constrângeri naturale)	✗ 100 % =	4,4 miliarde de euro din 14,7 miliarde de euro (și anume ≈ 30 %)
	Aria de intervenție 5E (Conservarea și sechestrarea dioxidului de carbon)	✗ 40 % =	
	Alte le	✗ 0 % =	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

33 Comisia aplică un coeficient de 100 %, în conformitate cu abordarea OCDE, cheltuielilor pentru dezvoltare rurală destinate pentru „Refacerea, conservarea și dezvoltarea biodiversității” (aria de intervenție 4A), care vizează în mod specific biodiversitatea. De asemenea, aceasta aplică un coeficient de 100 % cheltuielilor privind „Ameliorarea gestionării apei” (4B) și „Prevenirea eroziunii solului și ameliorarea gestionării solului” (4C). Întrucât biodiversitatea nu constituie obiectivul principal al acestor două arii de intervenție, ele nu îndeplinesc criteriile pentru aplicarea coeficientului de 100 %.

34 Comisia aplică un coeficient de 40 % tuturor plăților pentru înverzire, chiar dacă impactul lor pozitiv asupra biodiversității pe terenurile agricole nu poate fi demonstrat în mod clar (a se vedea punctele 51-60). În plus, cerințele privind înverzirea nu sunt, în general, exigente și reflectă în mare măsură practicile agricole obișnuite. În [Raportul special nr. 21/2017: „Înverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficăce deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”](#), Curtea a estimat că fermierii creaseră elementele de înverzire doar pe aproximativ 3,5 % din terenul arabil, adică nu mai mult de 2 % din suprafața agricolă totală a UE. În plus,

noile cerințe legate de pajiștile permanente din cadrul înverzirii produseseșă schimbări la nivelul practicilor agricole pentru doar 1,5 % din suprafața agricolă a UE.

35 Impactul elementului de ecocondiționalitate, un sistem de sancțiuni, asupra biodiversității terenurilor agricole ridică unele dificultăți și este discutat în continuare la punctele **41-50**. Pentru a calcula contribuția adusă de ecocondiționalitate, Comisia aplică un coeficient de 40 % pentru 10 % din celelalte componente ale plăților directe (aproximativ 70 % din plățile directe; a se vedea **figura 14**). Acest lucru nu se aplică în cazul schemelor de dezvoltare rurală, cum ar fi finanțarea pentru zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau specifice, care nu aduce mai multe beneficii biodiversității pe terenurile agricole decât schema de plată de bază. Coeficienții utilizați pentru ecocondiționalitate pot, în general, supraestima contribuția adusă de aceasta.

36 Cipru, Irlanda și Germania au considerat că metodologia aplicată de Comisie nu era corectă. Prin urmare, Irlanda și Germania nu au utilizat-o la dezvoltarea propriilor sisteme de urmărire a biodiversității. Fiecare dintre aceste țări a efectuat un exercițiu de urmărire, bazat pe dovezi științifice. În propria analiză a cheltuielilor pentru biodiversitate la nivel național (*National Biodiversity Expenditure Review*), Irlanda a utilizat șase coeficienți (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % și 100 %).

37 Curtea consideră că cuantificarea de către Comisie a aproximativ 10 miliarde de euro, care rezultă din utilizarea a doar trei coeficienți (0 %, 40 % și 100 %), nu este pe deplin solidă sau fiabilă. Constatările Curții sunt în concordanță cu cele dintr-o serie de studii independente efectuate în 2015³⁰ și în 2017³¹.

Majoritatea finanțărilor acordate în cadrul PAC au un impact pozitiv limitat asupra biodiversității

38 Curtea a examinat dacă, în perioada 2014-2020, plățile directe, inclusiv înverzirea, și ecocondiționalitatea au avut un impact pozitiv măsurabil asupra biodiversității, astfel cum prevede acțiunea 8 din strategia UE. Acțiunea 8 este împărțită în două subacțiuni (a se vedea **figura 12**).

³⁰ Medarova-Bergstrom et al.: *Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission*, 2014.

³¹ Ernst&Young: *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, 2017.

Figura 12 – Acțiunea 8 din Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 și subacțiunile acesteia



Acțiunea 8: Intensificarea plăților directe pentru bunurile publice de mediu în Politica agricolă comună a UE

8a) Comisia va propune ca **plățile directe prin PAC** să recompenseze **furnizarea de bunuri publice de mediu** care merg dincolo de ecocondiționalitate

8b) Comisia va propune îmbunătățirea și simplificarea **standardelor de ecocondiționalitate GAEC** și va lua în calcul posibilitatea de a include **directiva-cadru privind apa** în sfera de aplicare a ecocondiționalității [...]

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

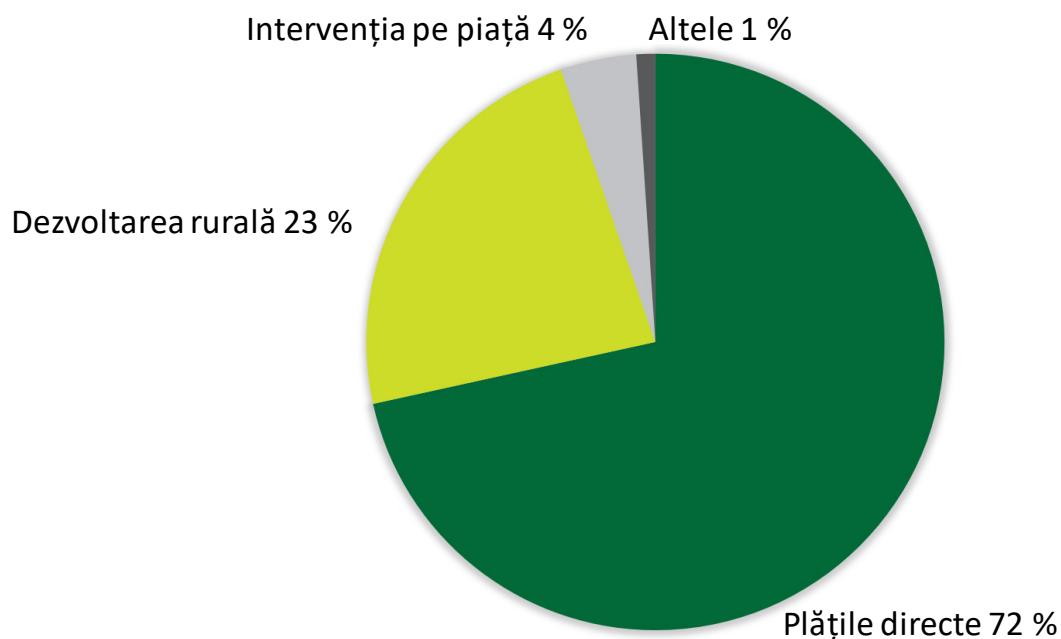
Majoritatea plăților directe nu mențin și nu sporesc biodiversitatea pe terenurile agricole

39 În valoare de peste 40 de miliarde de euro, plățile directe au reprezentat peste 70 % din totalul cheltuielilor agricole ale UE în 2019 (a se vedea [figura 13](#)). Schemele de ajutoare directe includ schema de plată de bază³², în cadrul căreia fermierii activează drepturi la plată proporțional cu terenurile eligibile pe care le declară, schema de plată unică pe suprafață³³, în cadrul căreia plățile se efectuează, de asemenea, pentru suprafața eligibilă pe care fermierii o declară, și componenta „înverzire” (a se vedea punctele [51-60](#)).

³² A se vedea Raportul special nr. 10/2018 al Curții de Conturi Europene: „Schema de plată de bază în favoarea fermierilor – se află pe calea cea bună pe plan operațional, dar are un impact limitat asupra simplificării, a direcționării ajutorului și a convergenței nivelurilor de ajutor”.

³³ A se vedea Raportul special nr. 16/2012 al Curții de Conturi Europene: „Eficacitatea schemei de plată unică pe suprafață, ca sistem tranzitoriu de sprijin pentru fermieri în noile state membre”.

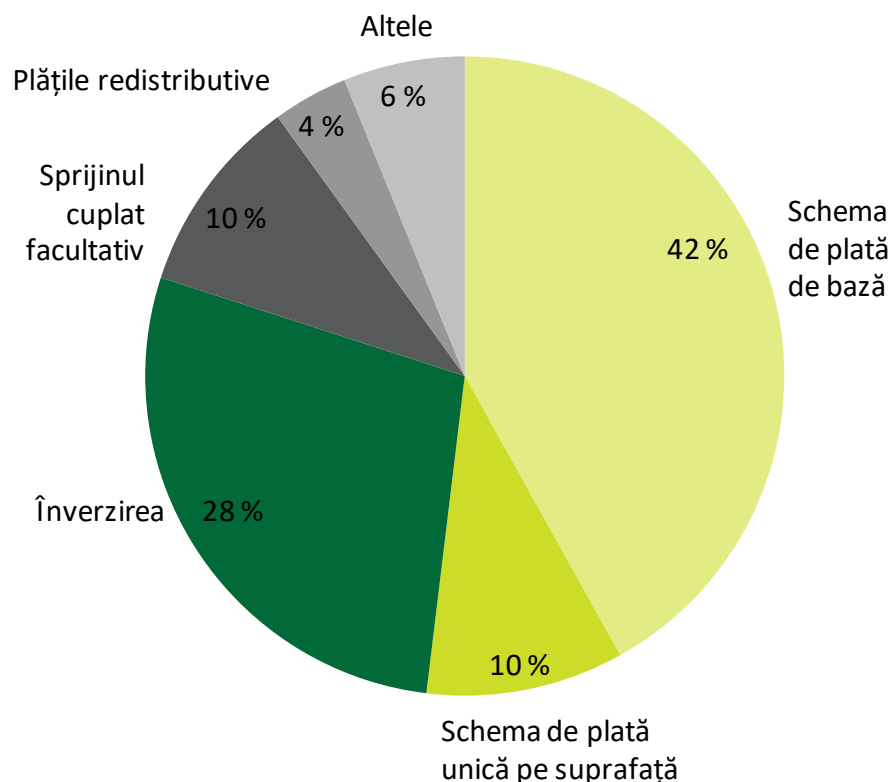
Figura 13 – Bugetul UE pentru agricultură – plăți (2019)



Sursa: bugetul UE pe 2019.

40 Potrivit autorităților din statele membre cu care Curtea a avut întrevederi, marea majoritate a schemelor de plăți directe din UE nu au un impact direct măsurabil asupra biodiversității pe terenurile agricole. Potrivit oamenilor de știință, sprijinul cuplat facultativ poate avea un impact negativ. Acest mecanism leagă aproximativ 10 % din bugetul UE pentru plăți directe de producția de culturi sau de animale specifice (a se vedea [figura 14](#)), stimulând astfel menținerea (sau creșterea) nivelurilor activităților sprijinite³⁴.

³⁴ Brady et al.: *Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis*, 2017.

Figura 14 – Plățile directe (2018)

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Comisiei intitulat *Annual activity report 2018 – Agriculture and Rural Development*, iunie 2019.

Sistemul de sancțiuni în materie de ecocondiționalitate nu are un impact clar asupra biodiversității pe terenurile agricole

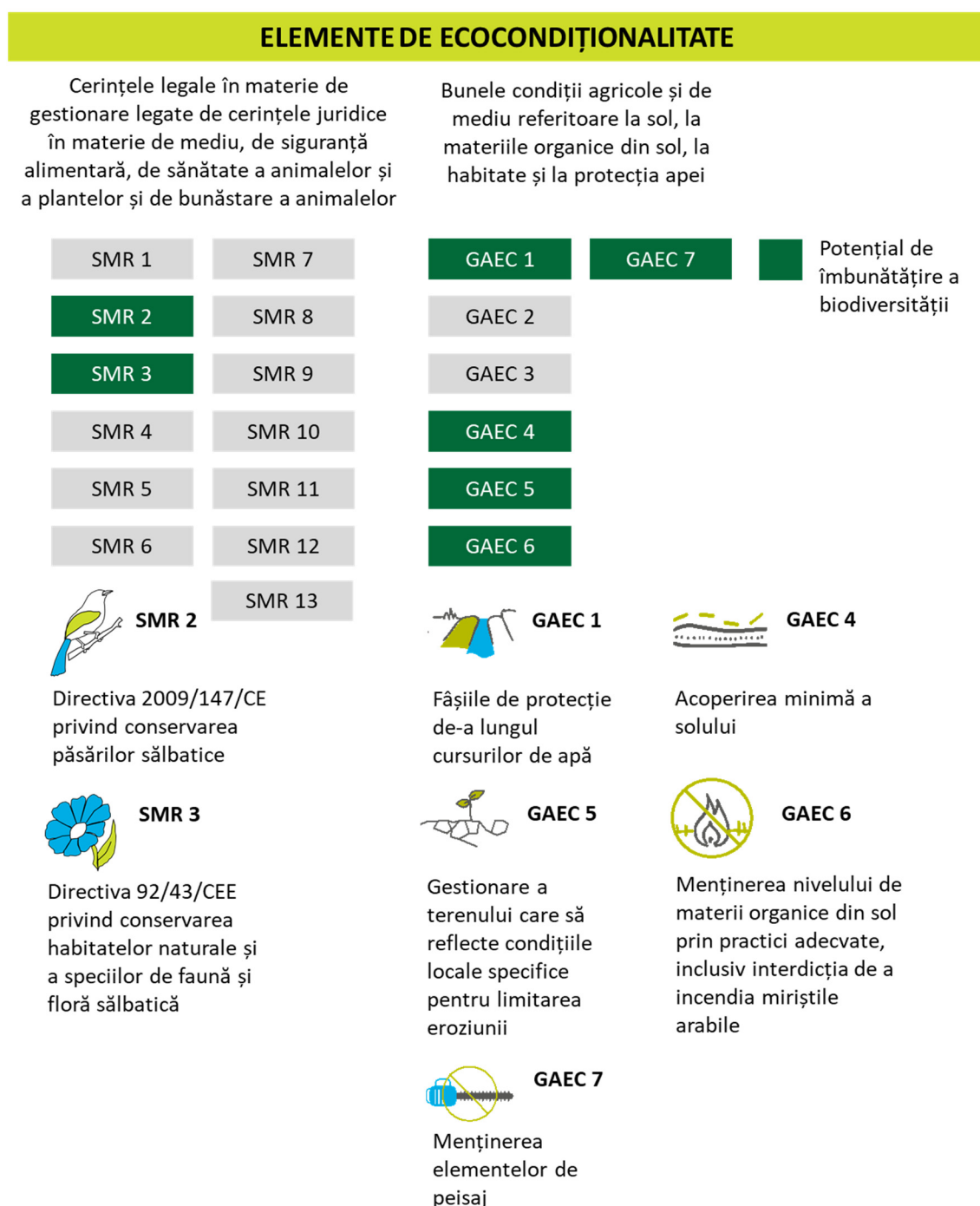
41 Atunci când agențiile de plăți detectează că un fermier care primește subvenții în cadrul PAC nu respectă cerințele legale în materie de gestionare (SMR) și standardele privind bunele condiții agricole și de mediu (GAEC) de bază, acestea ar trebui, în general, să reducă plata către fermierul respectiv cu un procent cuprins între 1 % și 5 %. Cu toate acestea, cerințele și standardele nu se aplică tuturor fermierilor din UE, fiind excluși, de exemplu, cei care participă la schema pentru micii fermieri. SMR-urile derivă din aplicarea articolelor relevante din actele normative (de exemplu, cele privind Natura 2000, produsele de protecție a plantelor și nitrații) și, prin urmare, reproduc norme existente. Legislația pe care se bazează SMR-urile se aplică independent de mecanismul de ecocondiționalitate. Aceasta se aplică tuturor fermierilor din UE, indiferent dacă aceștia solicită sau nu subvenții în cadrul PAC. Fermierii care nu își îndeplinesc obligațiile pot fi de asemenea penalizați în conformitate cu legislația națională. Uneori, cea de a doua sancțiune poate fi mai mare decât prima.

42 Cadrul legislativ acordă statelor membre un grad ridicat de flexibilitate în ceea ce privește definirea conținutului standardelor GAEC. Astfel, valoarea pe care un standard o are pentru biodiversitate este determinată de alegerile statului membru cu privire la ambițiile în materie de mediu, la definirea fermelor agricole care fac obiectul standardului GAEC, la modalitatea în care fermele ar trebui să aplice standardul și la modul în care autoritățile naționale verifică respectarea standardului. În majoritatea cazurilor, agențiile de plăți verifică între 1 % și 2 % din fermele care sunt supuse unui anumit standard GAEC și aplică sancțiuni pentru aproximativ 1 % dintre cele care au făcut obiectul unui control. De exemplu, pentru patru dintre cele cinci state membre vizitate de Curte, agențiile de plăți au identificat aproximativ 1 milion de fermieri ca fiind supuși condițiilor standardului GAEC 4 (acoperirea minimă a solului). Acestea au inspectat aproximativ 16 000 de ferme și au aplicat sancțiuni în cazul a 270 de plăți de subvenții. În majoritatea cazurilor în care au aplicat sancțiuni, agențiile de plăți au redus plata cu 1 %.

43 În cadrul unui audit anterior³⁵, Curtea a observat diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea obligațiilor. Curtea a constatat că ratele de neîndeplinire a obligațiilor pentru mai multe cerințe și standarde erau mai mici de 1 %. Este vorba de SMR-urile privind conservarea păsărilor sălbatice și a habitatelor naturale și de standardele GAEC 6 privind materiile organice din sol și GAEC 7 privind menținerea structurii solului și a elementelor de peisaj. Pe hârtie, toate acestea au un potențial ridicat de a contribui la biodiversitatea pe terenurile agricole (a se vedea *figura 15*).

³⁵ Raportul special nr. 26/2016 al Curții de Conturi Europene: „Creșterea eficacității și simplificarea mecanismului de ecocondiționalitate prezintă în continuare unele provocări”.

Figura 15 –Potențialul ecocondiționalității de a îmbunătăți biodiversitatea



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

44 Prin acțiunea 8b din strategia UE în domeniul biodiversității, Comisia s-a angajat să îmbunătățească și să simplifice standardele GAEC legate de biodiversitate. Aceasta a modificat structura ecocondiționalității în 2015. Anumite standarde GAEC au devenit parte a normelor de eligibilitate, iar altele s-au modificat (a se vedea [figura 16](#)).

Figura 16 – Standardele GAEC înainte și după 2015

Înainte de 2015 Ecocondiționalitate	După 2015	
	Eligibilitate	Ecocondiționalitate
Întreținerea pajiștilor permanente ¹	Rata pajiștilor permanente	
Rotația culturilor ²	Diversificarea culturilor, zonele de interes ecologic ⁷	
Fâșiile de protecție ³		Fâșiile de protecție ⁷
Mentținerea elementelor de peisaj ⁴		Mentținerea elementelor de peisaj, a teraselor și a măslinilor ⁷
Terasale ⁴		
Defrișarea măslinilor ⁴		
Acoperirea minimă a solului ³		Acoperirea minimă a solului
Gestionarea terenurilor ³		Gestionarea terenurilor
Interzicerea arderii miriștilor ⁵		Materiile organice din sol
Irigațiile ³		Irigațiile
Nivelul minim de întreținere (5 cerințe) ¹	Nivelul minim de întreținere pe terenurile agricole	
Utilizarea unor utilaje corespunzătoare ⁶		

1 Continuat (cu modificări) în afara ecocondiționalității

2 Abandonat și înlocuit în afara ecocondiționalității

3 Continuat

4 Fuzionat și continuat în cadrul ecocondiționalității

5 Continuat (cu modificări) în cadrul ecocondiționalității

6 Abandonat

7 Anumite elemente desemnate de statele membre ca zone de interes ecologic și elementele de peisaj protejate de ecocondiționalitate coincid

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor Comisiei.

45 Reforma PAC din 2013 a transferat cerința de menținere a pajiștilor permanente și standardul GAEC privind rotația culturilor de la ecocondiționalitate la înverzire. Aceasta înseamnă că ele se aplică unui număr mai mic de fermieri. Rotația culturilor a devenit diversificarea culturilor (care are o valoare mai mică pentru biodiversitate – a se vedea punctul **54**). Agregarea anumitor standarde nu le-a modificat substanța: crearea unui nou standard privind materiile organice din sol nu a îmbunătățit sistemul, deoarece, la data introducerii ecocondiționalității în 2005, protecția materiilor organice din sol făcea deja parte din cadrul juridic.

46 În 2014, Comisia a acceptat recomandarea Curții de a include Directiva-cadru privind apa în sfera ecocondiționalității, formulată în [Raportul special nr. 4/2014: „Integrarea în PAC a obiectivelor politicii UE în domeniul apei – un succes parțial”](#). Directiva nu face încă parte din ecocondiționalitate, deși apare în propunerile Comisiei pentru PAC post-2020.

47 Componenta SMR a ecocondiționalității (a se vedea punctul **41**) nu a impus fermierilor o obligație suplimentară de a menține și de a spori biodiversitatea pe terenurile agricole. Includerea în sfera ecocondiționalității oferă însă un sistem de controale periodice pentru aceste cerințe și aduce la cunoștința fermierilor condițiile care trebuie respectate.

48 În cadrul aferent ecocondiționalității, standardele GAEC 1 și GAEC 4-7 au cel mai mare potențial în ceea ce privește atingerea obiectivului privind agricultura din cadrul strategiei în domeniul biodiversității (a se vedea **figura 15**). Cu toate acestea, numai unul dintre statele membre vizitate de Curte a fost în măsură să demonstreze existența unui impact concret: autoritățile germane au raportat că interdicțiile de cosit în conformitate cu GAEC 4 au fost benefice pentru păsări în perioada de reproducere și că practicile antierozivne prevăzute de GAEC 5 au favorizat, de asemenea, biodiversitatea. GAEC 7 a protejat aproximativ două milioane de elemente de peisaj separate în Germania, inclusiv un milion de garduri vii și 150 000 de zone umede. Acest lucru este valoros, având în vedere declinul de lungă durată al gardurilor vii din Europa în secolul trecut (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1

Distrugerea gardurilor vii în secolul XX

După cel de Al Doilea Război Mondial, guvernele naționale au încurajat îndepărtarea gardurilor vii pentru a crește autonomia alimentară și pentru a permite utilizarea utilajelor care nu puteau fi manevrate pe terenuri agricole mici. Disponibilitatea stimulentei financiare a dus la distrugerea pe scară largă a gardurilor vii³⁶. De exemplu:

- în Franța, aproape 70 % din gardurile vii au fost distruse între 1945 și 1983;
- în Belgia, în anumite regiuni, au fost distruse în secolul XX până la 75 % din gardurile vii;
- în Țările de Jos, procentul a fost cuprins între 30 % și 50 % în perioada 1960-1994;
- în Italia, în Câmpia Padului au dispărut până la 90 % din gardurile vii;
- regiunile irlandeze au eliminat 15-30 % din gardurile vii.

³⁶ Philippe et al.: *Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France*, 2009; Pointereau et al.: *La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles*, 2006; Hickie et al.: *Irish*

49 CMEF include doar doi indicatori de realizare pentru ecocondiționalitate³⁷: „Numărul de hectare care fac obiectul ecocondiționalității” și „Ponderea plăților din cadrul PAC care fac obiectul ecocondiționalității”. Potrivit AEM, ponderea suprafeței agricole utilizate care face obiectul diferitor scheme oferă un indiciu cu privire la sensibilizare și la potențialul teoretic de îmbunătățire a biodiversității, dar nu și cu privire la eficacitate³⁸. Comisia nu dispune de indicatori de impact sau de rezultat care ar putea măsura efectele specifice ale ecocondiționalității asupra biodiversității pe terenurile agricole. În urma auditului cu privire la ecocondiționalitate efectuat de Curte în 2016³⁹, aceasta a concluzionat, de asemenea, că informațiile disponibile nu îi permiteau Comisiei să evalueze în mod adecvat eficacitatea ecocondiționalității.

50 Niciunul dintre statele membre vizitate de Curte, cu excepția Germaniei (a se vedea punctul 48), nu a furnizat informații concrete cu privire la impactul ecocondiționalității asupra biodiversității pe terenurile agricole. Studiile⁴⁰ privind eficacitatea măsurilor de promovare a biodiversității pe terenurile agricole nu au identificat nici efecte pozitive, nici efecte negative ale ecocondiționalității. Unii experți au criticat lipsa de ambiție a sistemului de ecocondiționalitate și caracterul său inadecvat pentru promovarea biodiversității pe terenurile agricole⁴¹.

Potențialul înverzirii de a îmbunătăți biodiversitatea nu este suficient exploatat

51 Înverzirea cuprinde trei practici agricole menite să aducă beneficii pentru mediu și pentru climă (a se vedea [figura 17](#)).

Hedgerows: *Networks for Nature*, 2004; Bazin et al.: *La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin*, 1994.

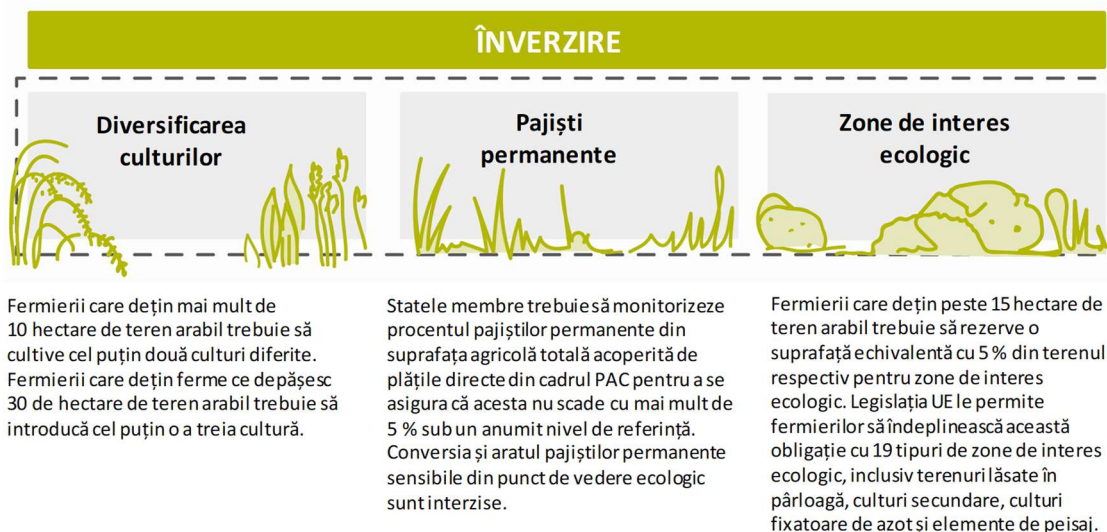
³⁷ Comisia Europeană: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, 2015.

³⁸ AEM: *The European environment – state and outlook 2020*, 2019.

³⁹ Raportul special nr. 26/2016 al Curții de Conturi Europene: „Creșterea eficacității și simplificarea mecanismului de ecocondiționalitate prezintă în continuare unele provocări”.

⁴⁰ Hodge et al.: „The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union”, în *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: „Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services”, în *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

⁴¹ Brunk et al.: *Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity*, 2009.

Figura 17 – Arhitectura verde

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

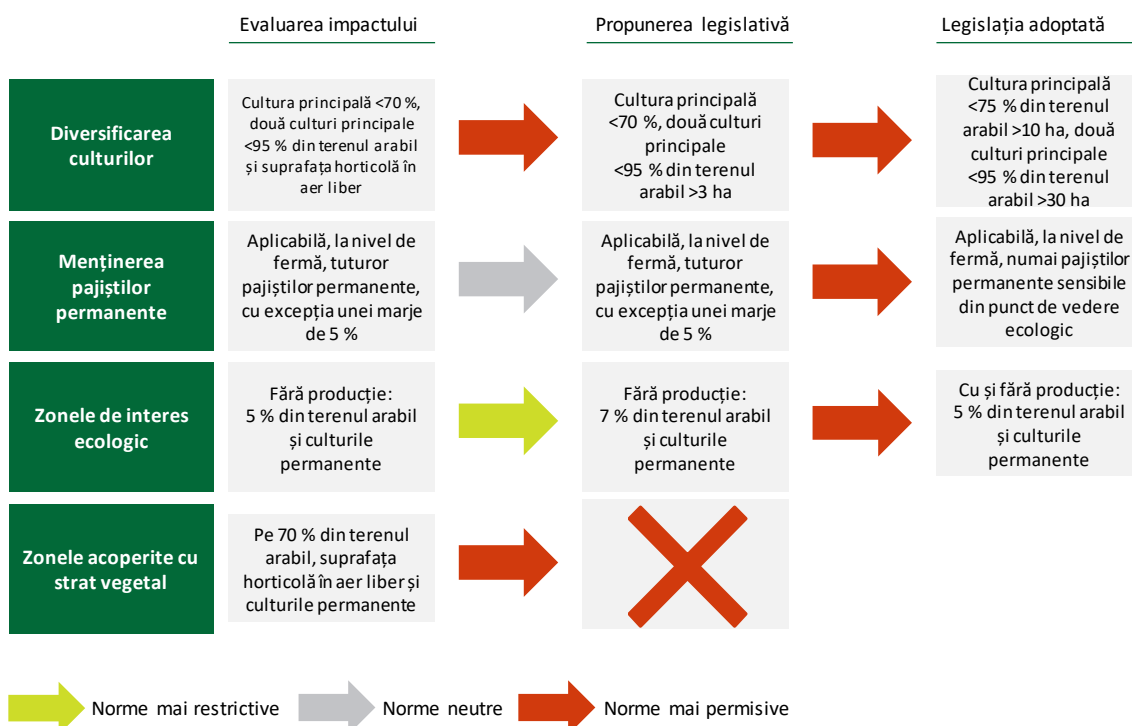
52 Cerințele privind înverzirea nu se aplică în cazul exploatațiilor agricole care fac obiectul schemei pentru micii fermieri sau al fermelor considerate „verzi prin definiție”, cum ar fi exploatațiile care practică agricultura ecologică sau cele a căror suprafață este constituită în proporție de peste 75 % din pajiști permanente. În 2015, 24 % din exploatațiile agricole ale UE, reprezentând 73 % din totalul terenurilor agricole din UE, erau vizate de cel puțin o obligație privind înverzirea⁴². Scopul înverzirii este acela de a oferi recompense pentru rotația culturilor și protejarea pășunilor permanente, pentru zone acoperite cu strat vegetal, pentru scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol în scop ecologic și pentru zonele Natura 2000, astfel cum se impune prin acțiunea 8a din Strategia UE în domeniul biodiversității. Comisia a inclus toate aceste elemente în comunicarea sa din 2010 intitulată „PAC în perspectiva anului 2020”⁴³. Nu toate aceste elemente au făcut însă parte din evaluarea impactului sau din propunerea din 2011 privind PAC 2014-2020⁴⁴, care a fost și mai mult diluată în cadrul unor negocieri ulterioare (a se vedea [figura 18](#)).

⁴² Raportul special nr. 21/2017 al Curții de Conturi Europene: „Înverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficace deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”.

⁴³ Comunicarea Comisiei intitulată „PAC în perspectiva anului 2020: Cum răspundem provocărilor viitorului legate de alimentație, resurse naturale și teritorii”, COM(2010) 672 final.

⁴⁴ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune [COM(2011) 625 final/3].

Figura 18 – Înzverzirea: de la primele idei la textul final



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

53 În raportul său special din 2017⁴⁵, Curtea a concluzionat că înzverzirea producea puține efecte măsurabile: aceasta condusese la schimbări la nivelul practicilor agricole doar pe aproximativ 5 % din suprafața agricolă totală a UE, cunoștințele cu privire la situațiile de referință erau fragmentare și nu era clar modul în care se preconiza că înzverzirea va contribui la atingerea obiectivelor UE în domeniul biodiversității. În 2018, Comisia a confirmat⁴⁶, invocând propria evaluare a înzverzirii din 2017⁴⁷, că statele membre și fermierii ar putea îmbunătăți punerea în aplicare a înzverzirii pentru a obține rezultate mai bune în ceea ce privește obiectivele stabilite. Unele studii științifice au ajuns la concluzii similare⁴⁸.

⁴⁵ Raportul special nr. 21/2017 al Curții de Conturi Europene: „Înzverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficăce deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”.

⁴⁶ Comisia Europeană: „Punerea în aplicare a CMEF și primele rezultate privind performanța PAC”, COM(2018) 790 final, 2018.

⁴⁷ Comisia Europeană: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017.

⁴⁸ Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, în *Landscape Ecol* 34, 2019,

54 Diversificarea culturilor conduce rareori la o schimbare în practicile de gestionare a terenurilor⁴⁹. Într-un document de lucru al serviciilor Comisiei⁵⁰ s-a concluzionat că aceasta este măsura de înverzire care produce cele mai puține beneficii ecologice.

55 Menținerea și protejarea **pajiștilor permanente** sunt importante pentru biodiversitatea pe terenurile agricole, chiar dacă scopul principal al acestei măsuri este eliminarea dioxidului de carbon. Unele studii au arătat⁵¹ că nivelurile de diversitate a plantelor sunt mult mai ridicate acolo unde pajiștile nu sunt exploatate intensiv, de exemplu, sunt cosite doar o singură dată pe an sau sunt pășunate cu moderație.

Imaginea 1 – Creșterea neintensivă a animalelor pe pajiști permanente în Irlanda



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

p. 389-402; Pe'er et al.: „Adding Some Green to the Greening”, în *Conservation Letters*, 2017, p. 517-530.

⁴⁹ Raportul special nr. 21/2017 al Curții de Conturi Europene: „Înverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficăce deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”, figura 5.

⁵⁰ Comisia Europeană: Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*, SWD(2018) 479 final.

⁵¹ Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges”, în *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: „Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review”, în *Agronomie*, 24(8), 2004.

56 Statele membre pot permite aratul pajiștilor permanente, ceea ce este în detrimentul biodiversității. În Polonia, fermierii pot, în principiu, să convertească astfel de pajiști în teren arabil, atât timp cât nu este depășit plafonul general de 5 % al țării (a se vedea [figura 17](#)). În Germania și în Irlanda, fermierii au nevoie de o autorizație administrativă înainte de a putea ara și trebuie să reînsămânțeze o zonă echivalentă cu iarbă pentru a respecta cerința privind pajiștile permanente. Deși studiile indică faptul că pajiștile nou însămânțate au o valoare mai redusă pentru mediu și pentru biodiversitate⁵², aceasta este o practică curentă: din 2015, 17 din cei 44 de fermieri intervievați de Curte care dețineau pajiști araseră și reînsămânțaseră o parte din pajiștile lor.

57 Fermierilor nu le este permis să are terenurile care au fost clasificate drept sensibile din punct de vedere ecologic pentru a conserva zone cu o biodiversitate semnificativă sau pentru a menține beneficiile sechestrării dioxidului de carbon. În [statele membre](#), această categorie reprezintă doar o mică parte din suprafața totală a pajiștilor permanente, în principal în interiorul zonelor Natura 2000. În 2016, suprafața pajiștilor permanente vizate de măsurile de înverzire era de 47,7 milioane de hectare, din care 7,7 milioane de hectare erau pajiști permanente sensibile din punct de vedere ecologic situate în zone Natura 2000. [Datele Comisiei](#) din 2018 au arătat că numai patru state membre/regiuni (Belgia-Regiunea Flamandă, Cehia, Letonia și Luxemburg) desemnaseră pajiști permanente sensibile din punct de vedere ecologic în zone care nu fac parte din rețeaua Natura 2000: o suprafață totală de mai puțin de 0,3 milioane de hectare.

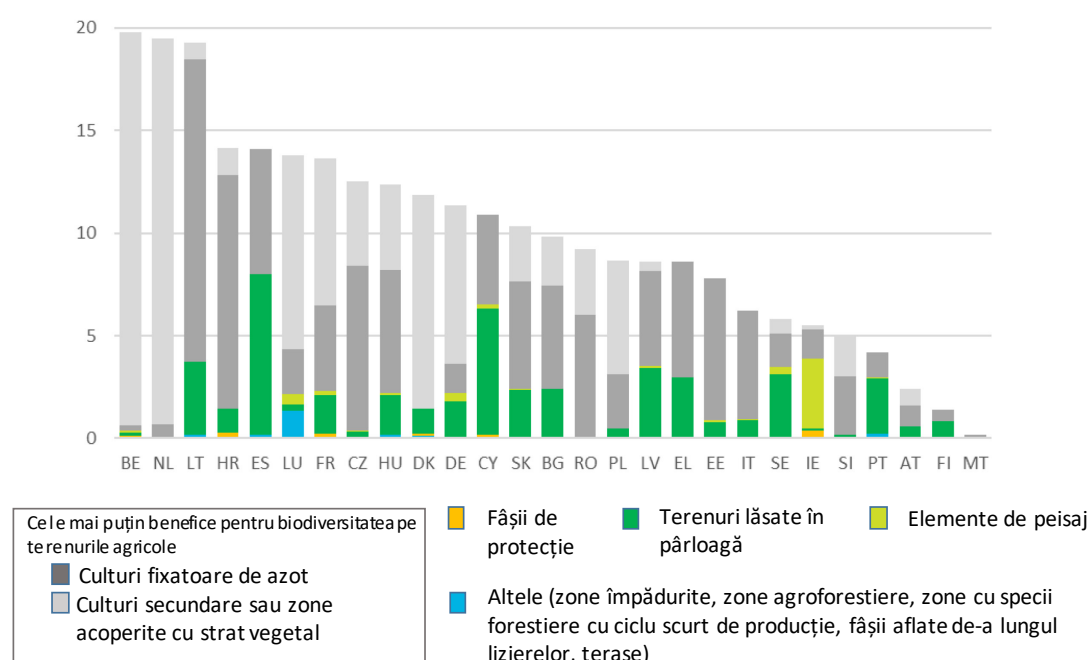
58 Potențialul **zonelor de interes ecologic** de a produce beneficii în materie de biodiversitate depinde de tipurile de zone de interes ecologic constituite și de modul în care fermierii le gestionează. Potrivit celor mai recente informații publicate de [Comisie](#) (2017), opțiunile preferate de fermierii germani, polonezi și români sunt în principal cele pe care numeroase studii științifice le-au identificat⁵³ ca fiind cel mai puțin benefice pentru biodiversitatea pe terenurile agricole, în special însămânțarea cu culturi fixatoare de azot și cu culturi secundare. Situația din Irlanda este anormală, în sensul că peste 95 % dintre fermieri sunt scutiți de obligațiile privind înverzirea ca urmare a abundenței naturale a pajiștilor. Aproximativ 60 % din fermierii ciprioți au

⁵² BfN: *Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes*, 2017; Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges”, în *Agronomy Research* 3(2), 2005.

⁵³ Nilsson et al.: „A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas”, în *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, în *Landscape Ecol* 34, 2019.

ales să își îndeplinească obligațiile privind zonele de interes ecologic prin opțiunea favorabilă biodiversității de a lăsa terenul în pârloagă; la nivelul întregii UE însă, acest procent este mai mic de 20 % (a se vedea [figura 19](#)). În 2017, ponderea terenului arabil în zonele de interes ecologic varia în statele membre de la 0,2 % la 20 %, iar raportul dintre terenul arabil și suprafața agricolă totală varia, de asemenea, în mod semnificativ (a se vedea exemplele de la punctele [68](#) și [69](#)).

Figura 19 – Diferite zone de interes ecologic ca pondere (%) din terenul arabil, 2017



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

59 CMEF⁵⁴ include 22 de indicatori de realizare și de rezultat referitori la înverzire. Comisia nu dispune de indicatori de impact cu ajutorul cărora să măsoare efectele înverzirii asupra biodiversității pe terenurile agricole.

60 Sondajul Curții confirmă constatările de mai sus. O treime din autoritățile care au răspuns la sondaj considerau că niciunul dintre instrumentele de înverzire existente nu îmbunătățise biodiversitatea pe terenurile agricole. Aproximativ jumătate dintre autorități au declarat că cerințele privind înverzirea trebuie să fie consolidate în cadrul PAC post-2020, ca parte a accentului tot mai mare pus pe biodiversitate prin intermediul unei „condiționalități sporite”. Acest mecanism, menit să înlocuiască

⁵⁴ Comisia Europeană: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, 2015.

înverzirea și ecocondiționalitatea, ar trebui să cuprindă o serie de cerințe legale în materie de gestionare și 10 standarde GAEC – cu trei mai multe decât în actuala PAC. Comisia a propus, de asemenea, un nou instrument denumit „programe ecologice”. Statele membre vor avea obligația de a elabora și a oferi unul sau mai multe „programe ecologice” care să acopere anumite practici agricole, cum ar fi gestionarea îmbunătățită a pajiștilor permanente și a peisajelor, gestionarea nutrienților, pachetele pentru hrană și pentru cuibărit în favoarea speciilor polenizatoare, precum și agricultura ecologică.

Unele scheme de dezvoltare rurală ar putea îmbunătăți biodiversitatea pe terenurile agricole

61 Curtea a examinat dacă acțiunile de dezvoltare rurală ale Comisiei și ale statelor membre, în special utilizarea de către acestea a măsurilor de agromediu și climă, sunt în prezent mai concentrate pe conservarea biodiversității, astfel cum se impune prin acțiunea 9 din strategia UE (a se vedea [figura 6](#)), și dacă impactul acestora este monitorizat în mod corespunzător. Acțiunea 9 este împărțită în două subacțiuni (a se vedea [figura 20](#)).

Figura 20 – Acțiunea 9 din Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020 și subacțiunile acesteia



Acțiunea 9: Orientarea mai eficientă a dezvoltării rurale în vederea conservării biodiversității

9a) Comisia și statele membre vor integra **obiectivele cuantificate în materie de biodiversitate** în strategiile și programele de dezvoltare rurală [...]

9b) Comisia și statele membre vor stabili mecanisme menite să **faciliteze colaborarea dintre producătorii agricoli și silvicultori** pentru a asigura continuitatea elementelor de peisaj, protecția resurselor genetice și alte mecanisme de cooperare pentru protecția biodiversității.

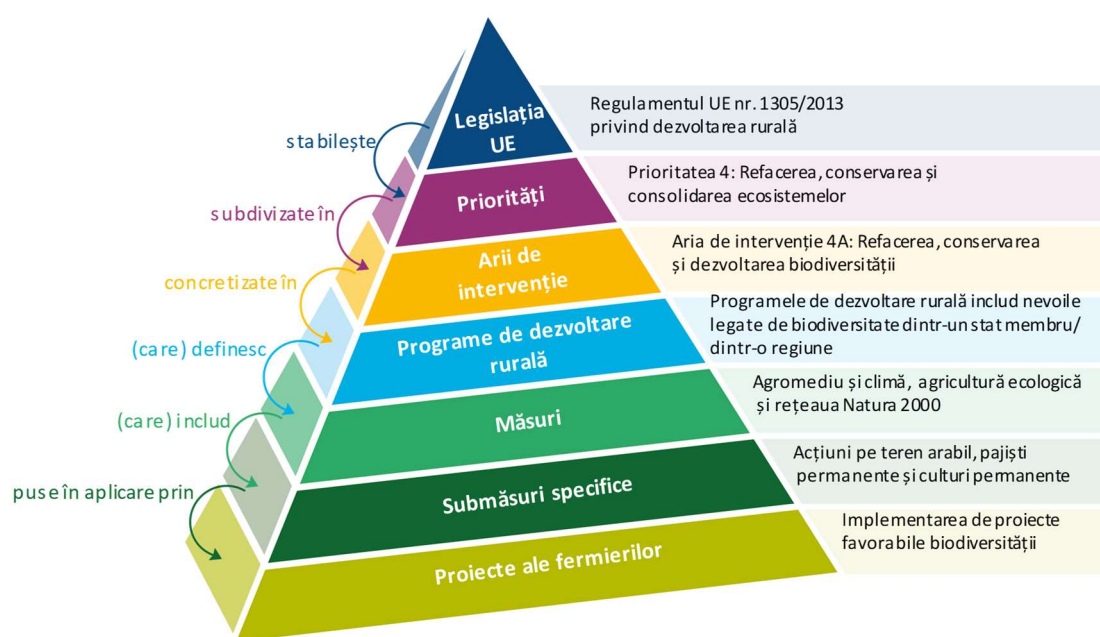
Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Măsurile de agromediu și climă, Natura 2000 și agricultura ecologică au cel mai mare potențial de a menține sau de a spori biodiversitatea pe terenurile agricole

62 Programele de dezvoltare rurală (PDR-uri) pe care statele membre și regiunile le-au elaborat pentru PAC 2014-2020 ar trebui să conțină măsuri care să răspundă provocărilor economice, de mediu și sociale identificate pentru zona geografică pe

care o acoperă, inclusiv provocări care privesc biodiversitatea (a se vedea [figura 21](#)). Până în prezent, UE a alocat aproximativ 100 de miliarde de euro pentru finanțarea dezvoltării rurale pentru perioada 2014-2020, alte 61 de miliarde de euro provenind de la statele membre.

Figura 21 – Dezvoltarea rurală și biodiversitatea



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

63 Autoritățile naționale din statele membre vizitate de Curte au considerat că, dintre măsurile incluse în programele de dezvoltare rurală, măsurile de agromediu și climă, urmate de agricultura ecologică și Natura 2000, oferă cel mai mare potențial de a contribui la atingerea obiectivului privind agricultura din cadrul strategiei în domeniul biodiversității (a se vedea [caseta 2](#)). Cercetările științifice disponibile confirmă acest punct de vedere⁵⁵.

⁵⁵ A se vedea, de exemplu, CEEweb for Biodiversity: *Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations*, 2013.

Caseta 2

Măsurile de dezvoltare rurală care contribuie cel mai mult la biodiversitate

Fermierii care aderă la o **măsură de agromediu și climă** se angajează voluntar, pentru o perioadă de cel puțin cinci ani, să pună în aplicare practici agricole favorabile pentru mediu care depășesc obligațiile legale relevante.

Măsura privind **agricultura ecologică** oferă un sprijin per hectar fermierilor care adoptă sau mențin practici și metode specifice agriculturii ecologice.

Măsura **Natura 2000** prevede plăți compensatorii anuale per hectar acordate fermierilor pentru costurile suplimentare pe care aceștia le suportă și pentru veniturile pe care le pierd din cauza dezavantajelor rezultate în urma aplicării directivelor privind păsările și habitatele.

64 Autoritățile care au participat la sondajul Curții au confirmat potențialul și utilitatea acestor măsuri de dezvoltare rurală pentru conservarea biodiversității, deoarece acestea contribuie la atingerea obiectivului privind agricultura din cadrul strategiei în domeniul biodiversității și permit realizarea unor progrese în privința provocărilor majore cu care se confruntă biodiversitatea.

Măsurile în materie de agromediu și climă mai puțin exigente înregistrează rate de participare mai mari

65 Măsurile „verde deschis” sunt puse în aplicare de mai mulți fermieri pe o arie mai largă, prevăd obligații relativ modeste în ceea ce privește practicile agricole și furnizează finanțări mai reduse. Măsurile „verde închis” pun accentul pe aspecte de mediu și de biodiversitate specifice amplasamentului și, prin urmare, vizează mai puține exploatații, necesită mai multe eforturi din partea fermierilor și plătesc mai mult pentru serviciile furnizate.

66 Oamenii de știință și ONG-urile consideră că schemele „verde închis” favorizează biodiversitatea mai mult decât măsurile „verde deschis”⁵⁶. Curtea a constatat însă că măsuri de agromediu „verde deschis” simple, dar eficiente, cum ar fi reducerea

⁵⁶ Lakner et al.: „A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany”, în *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, decembrie 2018; Goetz et al.: *New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach*, 2009.

intensității pășunatului, limitarea aportului de îngrășăminte chimice sau de erbicide și interzicerea cositului în perioadele de cuibărire, nu necesită mult timp și efort din partea fermierilor, dar au și potențialul de a îmbunătăți biodiversitatea. Curtea a identificat exemple pozitive de măsuri, atât „verde deschis”, cât și „verde închis”, cu un potențial ridicat de impact asupra biodiversității în ceea ce privește speciile și habitatele în toate statele membre auditate de Curte (a se vedea exemplele din România și din Cipru în [caseta 3](#)).

Caseta 3

Exemple de măsuri de agromediu și climă „verde deschis” și „verde închis”

Măsuri „verde deschis”

În **România**, măsurile „verde deschis” vizează biodiversitatea, de exemplu, prin practici agricole neintensive sau tradiționale pe pajiști: îngrășămintele chimice și pesticidele sunt interzise, iar pășunatul este limitat la maximum o unitate vită mare pe hectar. În **Cipru**, o măsură, a cărei punere în aplicare necesită o documentație specifică, interzice utilizarea de pesticide și de îngrășăminte chimice și impune plivitul mecanic pe anumite culturi.

Măsuri „verde închis”

România oferă măsuri menite să protejeze anumite specii de păsări și de fluturi. **Cipru** dispune de două măsuri care vizează în mod specific zonele agricole de mare valoare naturală. Una dintre acestea se referă la întreținerea și repararea zidurilor din piatră fără mortar, iar cealaltă se referă la o serie de practici de mediu în zonele de mare valoare naturală, cum ar fi îmbogățirea activă a solului pentru culturi perene sau interzicerea pășunatului în timpul sezonului principal de înflorire.

67 Ratele de participare a fermierilor la măsurile de agromediu și climă „verde închis” au fost mai reduse decât ratele de participare la măsurile „verde închis”: Curtea estimează că în Cipru, în Germania (Renania-Palatinat) și în România, maximum 15-20 % dintre toate măsurile de agromediu și climă sunt „verde închis”. Autoritățile, susținute de dovezi științifice⁵⁷, au oferit în principal următoarea explicație:

- În zonele cu agricultură foarte intensivă și rentabilă, compensația integrală pentru măsurile „verde închis” ar trebui să fie atât de mare încât statele membre nu ar fi în măsură să finanțeze un număr suficient de alte măsuri și acțiuni.
- Sistemul actual de calcul al plăților compensatorii pe baza „pierderilor de venit/costurilor suportate”, în special în zonele în care se practică o agricultură neintensivă, împiedică statele membre să plătească fermierilor costurile reale suportate de aceștia în cazurile în care nu se înregistrează o pierdere mare de venit; acest lucru se datorează faptului că respectivul calcul nu ține seama de costul tranzacțional, subvaluează calitatea rezultatelor și se bazează pe media costurilor suportate de mai mulți fermieri.

Este mai puțin probabil ca fermierii din sectorul culturilor arabile să se angajeze să pună în aplicare măsuri de agromediu și climă relevante din perspectiva biodiversității

68 Oamenii de știință recunosc faptul că intensificarea sistemelor arabile a dus la un declin al biodiversității pe terenurile arabile din UE⁵⁸. În plus, diverse studii din toată Europa au constatat că declinul speciilor de pe pajiști este asociat în special cu practicile agricole utilizate pe terenurile arabile învecinate⁵⁹. Curtea a constatat că, în Irlanda și în Germania (Renania-Palatinat), măsurile de agromediu și climă favorabile biodiversității puse în aplicare pe pajiștile permanente le depășesc pe cele care vizează terenurile arabile, atât ca număr de cereri, cât și ca număr de hectare. Același lucru este valabil și pentru **România**, deși terenul arabil reprezintă aproximativ două treimi

⁵⁷ Barnes et al.: *Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods*, 2011; Berkhout et al.: *Targeted payments for services delivered by farmers*, 2018.

⁵⁸ Boatman et al.: *The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement*, noiembrie 1999; Ahnström et al.: „Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields”, în *International Journal of Ecology*, 2013.

⁵⁹ Ekroos et al.: „Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?”, în *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, în *Nature*, 2019.

din suprafața agricolă a țării. În Germania ([Renania-Palatinat](#) – 60 % teren arabil), examinarea eșantionului Curții a arătat că, atunci când fermierii aderă la o măsură privind terenurile arabile, ei tind să o limiteze la parcele neproductive mai degrabă decât la parcele mai mari, mai productive și mai intensiv exploatate.

69 Peste 70 % din [terenurile agricole din Cipru](#) sunt arabile. În 2018, deși Cipru a oferit fermierilor din sectorul culturilor arabile patru măsuri de agromediu și climă, acestea au reprezentat doar 7 % din toate măsurile de acest tip la care s-a aderat în anul respectiv. Aproximativ 85 % din toate cererile au vizat culturi permanente, cum ar fi fructe cu coajă lemnoasă, pomi fructiferi și roșcovi.

Schemele bazate pe rezultate au efecte pozitive, dar sunt rare

70 Dintre măsurile de agromediu și climă relevante din perspectiva biodiversității examinate de Curte în statele membre incluse în eșantionul Curții pentru perioada 2014-2020, numai două erau bazate pe rezultate. Ponderea schemelor bazate pe rezultate este, de altfel, în general scăzută⁶⁰. În cadrul celorlalte 44 de măsuri de agromediu și climă din eșantionul Curții, fermierii erau plătiți pentru a se angaja să presteze (sau pentru a se abține de la) anumite activități, dar nu pentru rezultatele obținute. Autoritățile naționale și regionale cu care Curtea a avut întreveneri considerau că schemele de dezvoltare rurală bazate pe rezultate pot fi mai benefice pentru biodiversitate. Acestea au subliniat că, deși astfel de scheme necesită un efort de concepție și dezvoltare mai mare, ele pot genera date de monitorizare mai bune. Un exemplu este concepția și utilizarea unui sistem de punctare care să arate câte specii de plante diferite pot fi găsite pe o anumită parcelă. Schemele bazate pe rezultate (a se vedea exemplele din [caseta 4](#)) oferă fermierilor o mai mare libertate de a decide modul de gestionare a terenurilor lor și, prin urmare, face posibilă asumarea în mai mare măsură de către aceștia a rezultatelor obținute⁶¹.

⁶⁰ Russi et al.: „Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?”, în *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: „Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe”, în *Land Use Policy*, 71, 2018.

⁶¹ *Ibidem*.

Caseta 4

Măsurile de agromediu și climă bazate pe rezultate

În **Irlanda**, **programul Burren** se concentrează pe conservarea peisajului agricol unic dintr-o anumită zonă. Din 2016, acesta face parte din programul de dezvoltare rurală al Irlandei. Activiștii pentru protecția mediului gestionează sistemul, care oferă plăți atât pentru acțiuni, cât și pentru rezultate. Consultanții îi ajută pe fermieri să elaboreze un plan de activități pentru a menține sau pentru a îmbunătăți starea de conservare a parcelelor agricole. Rezultatele sunt evaluate anual. În cazul în care punctajul obținut este prea mic, nu se efectuează nicio plată. Punctajele mai mari au ca rezultat plăți mai mari. Performanța globală în materie de biodiversitate în zonele/pe parcelele incluse în sistem s-a îmbunătățit treptat de la un an la altul încă de la începutul programului.



Peisaj din regiunea Burren din Irlanda

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

În **Germania** (Renania-Palatinat), autoritățile regionale au instituit un **program specific de protecție a naturii pentru pășunile permanente**. Acesta impune fermierilor participanți să contabilizeze și să documenteze speciile de plante de pe terenurile lor. În cazul în care numărul de specii de plante de pe o parcelă este sub un anumit prag, nu se efectuează nicio plată.

Puțini indicatori de dezvoltare rurală se concentrează pe rezultate și mulți nu au fost actualizați recent

71 Normele PAC⁶² impun statelor membre să evalueze „[î]n ce măsură au sprijinit intervențiile PDR refacerea, conservarea și dezvoltarea biodiversității, inclusiv în zonele Natura 2000, în zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice, precum și agricultura cu mare valoare naturală și starea peisajelor europene”. Există un singur indicator de rezultat/țintă prevăzut de CMEF

⁶² Anexa V la Regulamentul (UE) nr. 808/2014 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1305/2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

care le poate ajuta să facă acest lucru: „procentajul terenurilor agricole care fac obiectul contractelor de gestionare pentru sprijinirea biodiversității și/sau a peisajelor”. Niciun indicator de impact prevăzut de CMEF nu măsoară efectul politicii de dezvoltare rurală asupra biodiversității pe terenurile agricole. În ceea ce privește PAC post-2020, Comisia a propus trei indicatori de rezultat și trei indicatori de impact pentru evaluarea biodiversității pe terenurile agricole. Totuși, așa cum a precizat Curtea într-un aviz recent⁶³, aceste elemente ar trebui să fie prezentate ca parte a unui cadru coerent (a se vedea *figura 22*).

⁶³ Avizul nr. 7/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerile Comisiei de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada de după 2020.

Figura 22 – Indicatori de rezultat și de impact legați de biodiversitatea pe terenurile agricole pentru PAC post-2020

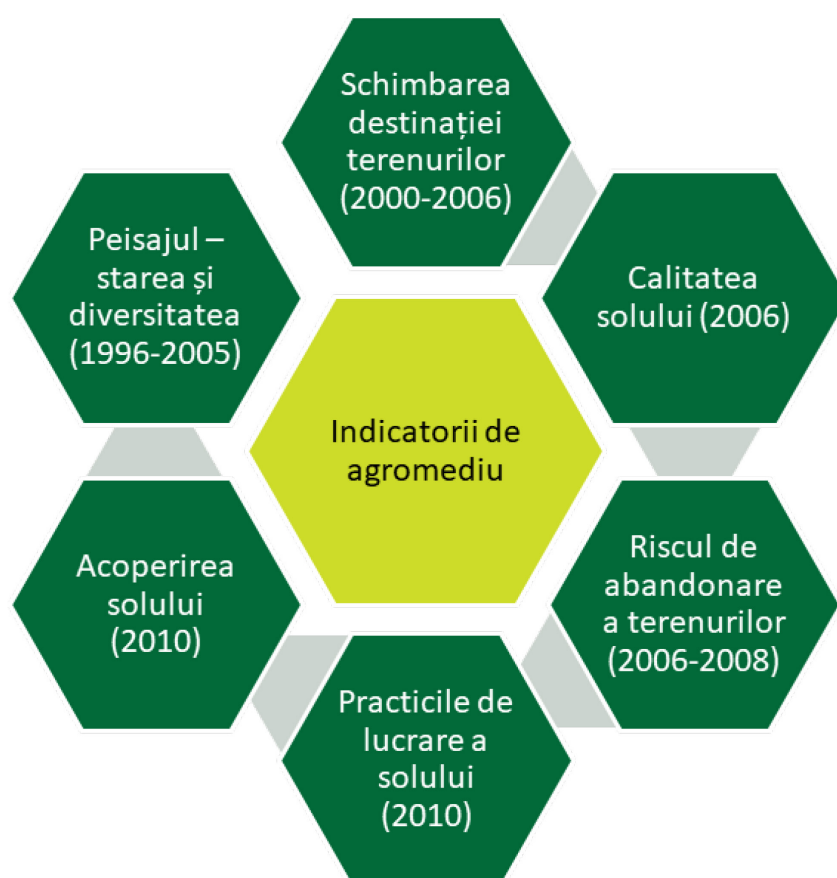
Ce intenționează Comisia să măsoare	Cum propune Comisia să măsoare	Observațiile formulate în Avizul nr. 7/2018 al Curții de Conturi Europene
Indicatori de rezultat		
R.27 Conservarea habitatelor și a speciilor	Ponderea terenurilor agricole care fac obiectul angajamentelor în materie de gestionare pentru sprijinirea conservării sau a refacerii biodiversității	Curtea recunoaște că rezultatele referitoare la biodiversitate sunt dificil de măsurat și că, adesea, schimbările imediate nu sunt evidente. Cu toate acestea, dacă se dorește ca R.27, R.28 și R.29 să fie considerați indicatori de rezultat, trebuie să se aducă dovezi științifice în sprijinul rezultatelor scontate ale măsurilor luate. În plus, în pofida diferențelor, adesea semnificative, care există la nivelul contribuției diverselor angajamente la biodiversitate, fiecare hectar contează în același fel pentru indicatori. Indicatorii ar deveni mai utili dacă s-ar face o diferențiere între aceste hectare în funcție de contribuția lor la obiectiv, pe baza unor probe științifice.
R.28 Sprijinirea Natura 2000	Suprafața siturilor Natura 2000 care face obiectul angajamentelor pentru protejare, menținere și refacere	În ceea ce privește R.28, nu este clar motivul pentru care suprafața absolută este luată în considerare în locul ponderii, așa cum este cazul celorlalți doi indicatori.
R.29 Conservarea elementelor de peisaj	Ponderea terenului agricol care face obiectul angajamentelor pentru gestionarea elementelor de peisaj, inclusiv a gardurilor vii	
Indicatori de impact		
I.18 Creșterea populațiilor de păsări de câmp	Indicele păsărilor de câmp	În opinia Curții, un cadru coerent de măsurare a performanței ar trebui să coreleze obiectivele, intervențiile și indicatorii.
I.19 Protejarea îmbunătățită a biodiversității	Procentajul speciilor și al habitatelor de interes comunitar legate de agricultură cu evoluții stabile sau în creștere	Anexa II la avizul Curții urmărește să prezinte un astfel de cadru pentru cele 9 obiective specifice propuse pentru PAC după 2020.
I.20 Furnizarea sporită de servicii ecosistemice	Ponderea suprafeței agricole utilizate acoperite cu elemente de peisaj	Modul propus de măsurare a I.20, ponderea suprafeței agricole utilizate (SAU) acoperite cu elemente de peisaj, este un indicator de realizare și nu măsoară impacturi.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului COM(2018) 392 final.

72 Statele membre au libertatea de a stabili alți indicatori cu care să măsoare impactul programelor lor de dezvoltare rurală asupra biodiversității. Niciunul dintre cele cinci state membre vizitate de Curte nu a stabilit indicatori de rezultat sau de impact suplimentari pentru a demonstra schimbări măsurabile în ceea ce privește biodiversitatea pe terenurile agricole.

73 În plus față de CMEF, în 2006 Comisia a elaborat un set de **28 de indicatori de agromediu** pentru a urmări integrarea în PAC a preocupărilor legate de mediu⁶⁴. Pentru unii indicatori, cele mai recente date ale Eurostat au o vechime de cel puțin 10 ani (a se vedea **figura 23**), iar pentru doi indicatori („terenuri agricole de mare valoare naturală” și „diversitatea genetică”), Comisia nu a publicat niciodată date.

Figura 23 – Indicatorii de agromediu nu au mai fost actualizați din 2010 sau de la o dată anterioară



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

⁶⁴ Comisia Europeană: *Development of agri-environmental indicators for monitoring the integration of environmental concerns into the CAP*, COM(2006) 508 final, 2006.

Concluzii și recomandări

74 Curtea a examinat contribuția PAC la menținerea și sporirea biodiversității, precum și probabilitatea ca obiectivul privind agricultura (3a) din cadrul strategiei UE în domeniul biodiversității să fie atins. Obiectivul prevede că trebuie să existe o îmbunătățire măsurabilă a biodiversității. În general, Curtea a constatat că acest lucru nu s-a verificat: nici evaluarea Comisiei, nici auditul Curții nu au evidențiat o astfel de îmbunătățire. De fapt, datele disponibile privind biodiversitatea pe terenurile agricole din UE indică în mod neechivoc un declin în ultimele decenii.

75 Obiectivul privind agricultura și acțiunile aferente prevăzute în strategia UE în domeniul biodiversității nu sunt măsurabile, ceea ce face dificilă evaluarea performanței. Comisia nu s-a asigurat că concepția și punerea în aplicare a componentei privind agricultura a Strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020 au fost coordonate în mod satisfăcător cu angajamentele internaționale asumate în acest domeniu. Diversitatea genetică a culturilor agricole și a animalelor de fermă se află într-un declin continuu în UE (punctele [20-30](#)).

76 Sistemul utilizat de Comisie pentru urmărirea cheltuielilor efectuate în cadrul PAC în favoarea biodiversității nu este fiabil din cauza unor deficiențe metodologice: unii coeficienți au fost stabiliți la niveluri mai ridicate decât cel sugerat de metodologia OCDE, iar sistemul de urmărire include anumite tipuri de cheltuieli fără o dovadă clară că acestea sunt benefice pentru biodiversitate (punctele [31-37](#)).

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea coordonării și a concepției strategiei UE în domeniul biodiversității pentru perioada de după 2020 și urmărirea cu mai multă acuratețe a cheltuielilor

Comisia ar trebui:

- (a) să colaboreze cu statele membre pentru a defini acțiuni concrete și măsurabile, care să fie puse în aplicare până la o anumită dată, pentru capitolul privind agricultura din strategia UE în domeniul biodiversității pentru perioada de după 2020 și pentru acțiunile conexe ulterioare;
- (b) să evalueze modul în care ar putea să coordoneze mai bine și să creeze sinergii între componentele referitoare la agricultură din strategiile statelor membre privind biodiversitatea și capitolul referitor la agricultură din strategia UE în

domeniul biodiversității pentru perioada de după 2020 și să acorde diversității genetice un loc important atât în strategia UE în domeniul biodiversității pentru perioada de după 2020, cât și în acțiunile ulterioare;

- (c) să își revizuiască, pe baza unor dovezi științifice, sistemul de urmărire a bugetului consacrat biodiversității pentru ca acesta să fie aliniat la noile modificări legislative și să urmeze îndeaproape abordarea OCDE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.

77 Plățile directe efectuate în cadrul PAC reprezintă aproximativ 70 % din cheltuielile agricole ale UE. Cu toate acestea, impactul asupra biodiversității al cerințelor asociate cu plățile directe, inclusiv înverzirea, și al ecocondiționalității este fie negativ (de exemplu, pentru unele scheme de sprijin cuplat facultativ), fie limitat sau necunoscut. Comisia nu a îmbunătățit valoarea ecocondiționalității pentru promovarea biodiversității din 2011, iar directiva-cadru privind apa nu face încă parte din sistem. Anumite standarde de ecocondiționalitate ar putea aduce o contribuție semnificativă la biodiversitate, dar nici Comisia, nici statele membre nu au măsurat impactul lor, iar acestea oferă stimulente slabe. Nu există sancțiuni standard în materie de ecocondiționalitate care să corespundă SMR-urilor și standardelor GAEC relevante din perspectiva biodiversității, iar sancțiunile pentru cazurile de nerespectare detectate sunt reduse (punctele [39-50](#)).

78 Comisia a conceput schema privind plata pentru înverzire cu scopul de a-și îndeplini, printre altele, angajamentul, asumat în cadrul strategiei în domeniul biodiversității, de a-i recompensa pe fermieri pentru măsurile de mediu care depășesc obligațiile din cadrul ecocondiționalității. Biodiversitatea beneficiază însă foarte puțin de pe urma măsurilor de înverzire. Diversificarea culturilor aduce rareori schimbări favorabile în practicile agricole. Beneficiile pentru pajiștile permanente depind de practicile agricole, pe care statele membre nu le urmăresc. Zonele de interes ecologic pot fi benefice pentru biodiversitate, dar statele membre și fermierii preferă de obicei opțiunile cu impact scăzut, cum ar fi culturile secundare sau cele fixatoare de azot. Schema privind plata pentru înverzire a determinat puține schimbări în practicile agricole (punctele [51-60](#)).

Recomandarea 2 – Sporirea contribuției plăților directe la biodiversitatea pe terenurile agricole

Întrucât s-a angajat să îmbunătățească plățile directe efectuate în cadrul PAC pentru furnizarea de bunuri publice de mediu, în special biodiversitatea, Comisia ar trebui să se asigure, atunci când evaluează planificarea strategică a PAC de către statele membre pentru perioada de după 2020, că ansamblul instrumentelor PAC acționând împreună, în special schemele de plăți directe, noua „condiționalitate sporită” și programele ecologice, sunt mai ambițioase și contribuie mai mult la biodiversitate decât instrumentele disponibile în perioada 2014-2020.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.

79 Instrumentele de dezvoltare rurală ale UE au un potențial mai mare decât plățile directe pentru menținerea și sporirea biodiversității. Cele mai potrivite sunt măsurile de agromediu și climă, urmate de agricultura ecologică și de plățile Natura 2000 (punctele [62-64](#)).

80 Statele membre oferă fermierilor diverse opțiuni legate de măsurile de agromediu și climă. Schemele „verde deschis” sunt mai răspândite, mai accesibile și mai populare în rândul fermierilor, dar mai puțin benefice pentru biodiversitate. Mai puțin frecvente și mai puțin populare sunt schemele „verde închis”, care sunt mai bine orientate și mai exigente, dar care produc beneficii ecologice mai mari. Schemele privind pajiștile permanente sunt mai frecvente și mai utilizate decât cele privind conservarea biodiversității pe terenurile arabile. Schemele bazate pe acțiuni sunt, de asemenea, mai frecvente, deși mai puțin eficace decât schemele care recompensează fermierii pentru obținerea de rezultate (punctele [65-70](#)).

Recomandarea 3 – Creșterea contribuției dezvoltării rurale la biodiversitatea pe terenurile agricole

Comisia ar trebui:

- (a) să ia în considerare stabilirea unei legături mai strânse între nivelul de cofinanțare pentru diferite măsuri și impactul evaluat al acestora asupra biodiversității;
- (b) atunci când aprobă planurile strategice ale statelor membre referitoare la PAC, să se asigure că acestea includ, acolo unde este necesar, intervenții și angajamente de dezvoltare rurală ambițioase și favorabile biodiversității, care abordează cele

mai relevante probleme și nevoi legate de biodiversitate, și că statele membre fac aceste scheme atractive atât pentru fermele axate pe culturi arabile, cât și pentru fermele cu pajiști.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.

81 Curtea a constatat că nu există indicatori fiabili pentru măsurarea rezultatelor și a impacturilor schemelor de plăți directe și ale programelor de dezvoltare rurală în raport cu biodiversitatea. Singurul indicator obligatoriu privind dezvoltarea rurală prevăzut de CMEF pentru măsurarea gradului de biodiversitate pe terenurile agricole este un indicator de realizare. Puținii indicatori de agromediu disponibili pentru urmărirea integrării în PAC a preocupărilor legate de mediu nu sunt întotdeauna actualizați (punctele [71-73](#)).

82 Studiul recent publicat, comandat de Comisie pentru a sprijini evaluarea impactului PAC asupra habitatelor, a peisajelor și a biodiversității, confirmă constatările Curții și concluzionează că, din cauza lipsei de date, nu este posibil să se estimeze impactul combinat net al instrumentelor și al măsurilor din cadrul PAC asupra biodiversității. În ansamblu însă, rezultatele monitorizării biodiversității indică în mod clar că PAC nu a fost suficientă pentru a contracara presiunile exercitate de agricultură asupra biodiversității, atât în habitatele seminaturale, cât și pe terenurile agricole gestionate mai intensiv.

Recomandarea 4 – Evaluarea impactului măsurilor din cadrul PAC asupra biodiversității pe terenurile agricole

Comisia ar trebui să stabilească indicatori fiabili referitori la biodiversitatea pe terenurile agricole, cu ajutorul cărora să evalueze impactul pozitiv și impactul negativ al instrumentelor din cadrul PAC, ceea ce i-ar permite să stabilească un nivel de referință pentru PAC reformată și să contribuie la elaborarea unor scheme de plată și instrumente mai eficace pentru PAC de după 2020, cum ar fi „condiționalitatea sporită”, programele ecologice și măsurile de dezvoltare rurală.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 19 mai 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne

Președinte

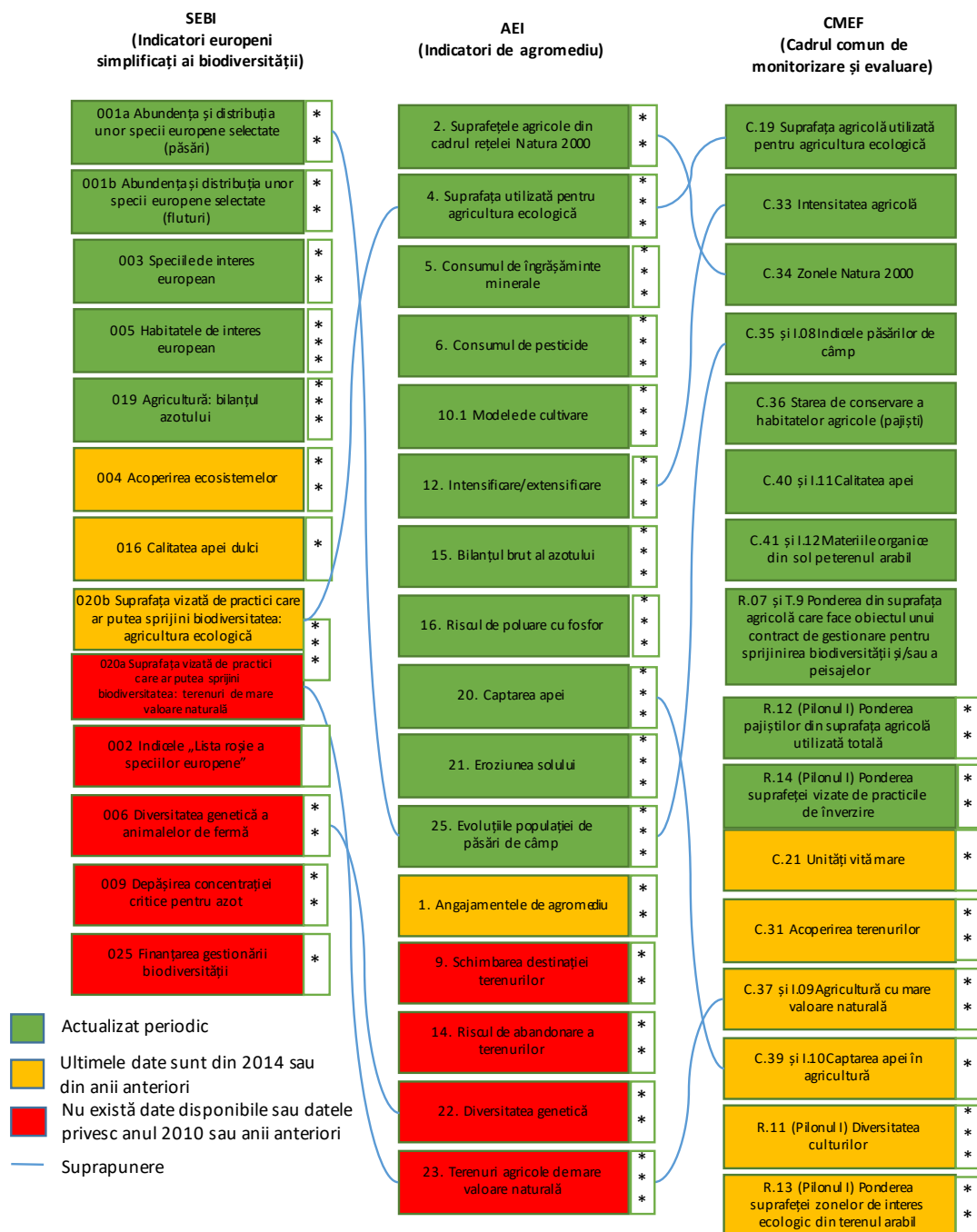
Anexe

Anexa I – Principalele activități de audit la nivelul statelor membre

State membre vizate	Baza pentru selecție	Activitățile de audit
Vizite în statele membre		
Cipru, Germania, Irlanda, Polonia, România	Caracteristici: • aproape 30 % din totalul cheltuielilor din FEADR declarate; • o gamă largă de practici agricole; • proporții diferite ale terenurilor agricole care fac obiectul unei agriculturi intensive.	• Interviu cu autorități și cu ONG-uri; • Vizite la ferme, inclusiv interviuri structurate privind practicile agricole cu 21 de fermieri.
Sondaj		
<u>Nivel național:</u> Bulgaria, Danemarca, Estonia, Italia, Portugalia <u>Nivel regional:</u> Regiunea Flamandă (Belgia), Regiunea Valonă (Belgia), Campania (Italia) și Lombardia (Italia)	Starea naturii și a biodiversității pe terenurile agricole, eforturile depuse în favoarea biodiversității, caracteristicile geografice și practicile agricole.	• Rata de răspuns la cele nouă chestionare trimise autorităților naționale și regionale competente în domeniul agriculturii și în cel al mediului a fost de 100 %; • Chestionarul privea strategia UE în domeniul biodiversității, PAC și monitorizarea și finanțarea biodiversității pe terenurile agricole.
Audit efectuat în vederea Declarației de asigurare pentru exercițiul financiar 2019		
Cehia, Germania, Danemarca, Spania, Franța, Ungaria, Irlanda, Italia, Polonia, Portugalia, Suedia și Regatul Unit.	Eșantionare statistică	Interviuri structurate privind practicile agricole cu 57 de fermieri.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa II – Indicatori privind biodiversitatea



Situația existentă la 19 februarie 2020.

Fiecare * marchează o direcție generală a Comisiei care a precizat că indicatorul este relevant pentru biodiversitate sau pentru obiectivul 3a. În total, Curtea a solicitat informații de la trei direcții generale.

Notă: graficul nu include indicatorii de realizare ai cadrului comun de monitorizare și evaluare (CMEF).

Pentru C.21, C.39/I.10 și R.11 ar putea fi disponibile date mai recente, dar acestea nu sunt încă actualizate pe portalul agroalimentar.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Termeni și acronime

AEM: Agenția Europeană de Mediu.

CBD: Convenția ONU privind diversitatea biologică. Tratat multilateral privind conservarea biodiversității, utilizarea durabilă a componentelor sale și distribuirea corectă și echitabilă a beneficiilor rezultate din utilizarea resurselor genetice.

Centrul Comun de Cercetare: serviciul științific și de gestionare a cunoștințelor din cadrul Comisiei, care oferă consiliere științifică și sprijin pentru politica UE.

CMEF: cadru comun de monitorizare și evaluare. Normele și procedurile pentru evaluarea performanței politicii agricole comune.

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei.

DG ENV: Direcția Generală Mediu din cadrul Comisiei.

FAO: Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură.

GAEC: bune condiții agricole și de mediu. Starea în care fermierii trebuie să păstreze toate terenurile agricole, în special terenurile care nu sunt utilizate în prezent pentru producție, pentru a primi anumite plăți în cadrul PAC. Includ aspecte precum gestionarea apei și a solului.

HNV: mare valoare naturală. Caracteristica unei agriculturi neintensive, care reflectă beneficiile acesteia pentru fauna și flora sălbatică și pentru mediul natural.

Indicele păsărilor de câmp: un indicator al schimbărilor survenite în timp în ceea ce privește numărul și speciile de păsări de pe terenurile agricole.

IPBES: Platforma Interguvernamentală Științifico-Politică privind Biodiversitatea și Serviciile Ecosistemice. Un organism internațional deschis tuturor statelor membre ale ONU, care, ca răspuns la solicitările unor factori de decizie, evaluează starea biodiversității și a serviciilor ecosistemice pe care le oferă.

Măsură de agromediu și climă: orice ansamblu de practici opționale care depășesc cerințele obișnuite în materie de mediu și care acordă fermierilor dreptul la plăți de la bugetul UE.

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

PAC: politica agricolă comună. Politica unificată a UE în domeniul agricol, care include subvenții și o serie de alte măsuri menite să garanteze securitatea alimentară, să

asigure un nivel de trai echitabil pentru fermierii din cadrul UE, să promoveze dezvoltarea rurală și să protejeze mediul.

Pajiște permanentă: teren agricol consacrat producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee timp de cel puțin cinci ani consecutivi.

PDR: program de dezvoltare rurală. Un set de obiective și acțiuni naționale sau regionale multianuale, aprobate de Comisie, pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală a UE.

SEBI: indicatori europeni simplificați ai biodiversității. O inițiativă a UE de dezvoltare a unui set unic și cuprinzător de date pentru evaluarea și raportarea cu privire la progresele înregistrate în direcția îndeplinirii obiectivelor și a angajamentelor asumate în cadrul Strategiei UE în domeniul biodiversității pentru 2020 și în cadrul altor acorduri internaționale.

SMR: cerință legală în materie de gestionare. O normă UE sau națională privind gestionarea terenurilor agricole pentru a proteja sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor, bunăstarea animalelor și mediul.

Zonă de interes ecologic: o suprafață de teren pe care fermierii aplică practici agricole benefice pentru climă și mediu.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

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 bugetare specifice. 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, care este condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Viorel Ștefan, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Roxana Bănică, șefă de cabinet, și Olivier Prigent, atașat în cadrul cabinetului; Robert Markus, manager principal; Jan Huth, coordonator; Liia Laanes, coordonatoare adjunctă; Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos și Anna Zalega, auditori. Marika Meisenzahl a furnizat sprijin grafic. Thomas Everett a furnizat sprijin lingvistic.

COPYRIGHT

© 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.

Figura 5: © Organizația Națiunilor Unite: pentru a reproduce imaginile, consultați https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

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 și drepturile de autor.

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: 978-92-847-4739-9	ISSN: 1977-5806	DOI: 10.2865/133262	QJ-AB-20-012-RO-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4737-5	ISSN: 1977-5806	DOI: 10.2865/958441	QJ-AB-20-012-RO-Q

În Europa, numărul și varietatea speciilor de animale de pe terenurile agricole – „biodiversitatea pe terenurile agricole” – se află într-un declin pronunțat. Totuși, UE s-a angajat să stopeze declinul biodiversității până în 2020. În acest scop, Comisia a planificat alocarea a 66 de miliarde euro din politica agricolă comună în perioada 2014-2020.

Curtea a evaluat dacă politica agricolă a UE a contribuit la menținerea și sporirea biodiversității pe terenurile agricole. S-a constatat că formularea obiectivelor privind agricultura din cadrul strategiei UE în domeniul biodiversității face ca măsurarea progreselor să fie dificilă; modul în care Comisia urmărește cheltuielile legate de biodiversitate în bugetul UE nu este fiabil; impactul plăților directe din cadrul PAC este limitat sau necunoscut; Comisia și statele membre au favorizat măsuri de dezvoltare rurală cu un impact mai redus.

Curtea recomandă Comisiei să îmbunătățească concepția viitoarei sale strategii în materie de biodiversitate, să sporească contribuția adusă la biodiversitate prin plăți directe și prin acțiuni de dezvoltare rurală, să urmărească cu mai multă acuratețe cheltuielile legate de biodiversitate și să dezvolte indicatori fiabili care să permită monitorizarea progreselor în materie de biodiversitate pe terenurile agricole.

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