

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE
DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA:**

**"BIODIVERSITÀ NEI TERRENI AGRICOLI: IL CONTRIBUTO DELLA PAC NON
NE HA ARRESTATO IL DECLINO"**

SINTESI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a VII

La strategia sulla biodiversità adottata dalla Commissione nel 2011 contempla sei obiettivi, tra cui l'obiettivo 3 relativo al contributo dell'agricoltura e della silvicoltura. L'obiettivo Agricoltura è di carattere generale mentre le relative azioni sono più specifiche.

Per quanto riguarda l'obiettivo Agricoltura, il miglioramento della biodiversità è misurato rispetto agli obiettivi quantificati stabiliti, nell'obiettivo 1, per lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse unionale e, nell'obiettivo 2, per il ripristino del 15 % degli ecosistemi degradati.

La Commissione ritiene che il coordinamento tra le politiche dell'UE sia adeguato e sottolinea che la misurazione della diversità genetica è di competenza degli Stati membri. La revisione intermedia della strategia sulla biodiversità ha concluso che la concezione della politica agricola comune (PAC) è adeguata ai suoi obiettivi: la riforma della PAC per il 2014-2020 introduce una serie di strumenti che possono contribuire a sostenere la biodiversità. Per raggiungere l'obiettivo, gli Stati membri devono ora sfruttare in misura sufficiente tali strumenti. Gli esempi locali confermano l'esistenza di pratiche agricole sostenibili di successo che, se maggiormente diffuse, potrebbero rimettere l'UE nelle condizioni di realizzare l'obiettivo entro il 2020.

La metodologia utilizzata dalla Commissione per monitorare i fondi della PAC destinati alla biodiversità è basata sulla metodologia dei marcatori di Rio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), concordata a livello internazionale. La Commissione, pertanto, non ritiene che la sua metodologia sia inaffidabile, anche se l'impiego dei marcatori di Rio è oggetto di discussione.

Per quanto riguarda gli strumenti della PAC, la Commissione ritiene che la condizionalità contribuisca al raggiungimento di obiettivi ambiziosi in materia di biodiversità collegando alcuni pagamenti della PAC ad un insieme di disposizioni normative di base che fungono da quadro di riferimento per l'introduzione di misure di incentivazione finanziate dalla PAC.

La consulenza erogata nell'ambito del sistema di consulenza aziendale (SCA) rappresenta un altro elemento importante per sostenere gli agricoltori che applicano pratiche favorevoli alla biodiversità. Nell'ambito dei pagamenti diretti, l'inverdimento ha notevoli potenzialità di migliorare la situazione della biodiversità.

L'ampiezza delle superfici interessate dalla condizionalità e dall'inverdimento e il carattere obbligatorio di questi strumenti consentono certamente agli agricoltori di operare in condizioni di parità. A tale proposito la Commissione ha accordato priorità alle opzioni che hanno un impatto positivo sulla biodiversità sia nella PAC attuale sia, in misura maggiore, nella proposta relativa alla futura PAC.

La Commissione non classifica i diversi impegni agroambientali attuati nell'Unione operando una distinzione tra misure "verde chiaro" e misure "verde scuro", che è un modo semplificato per descrivere l'elevatissimo numero di pratiche sostenute nell'Unione. Sebbene le misure agro-climatico-ambientali più impegnative abbiano effettivamente tassi di partecipazione più bassi, la Commissione ritiene che la coesistenza tra diversi tipi di queste misure, nonché tra impegni basati sui risultati e

impegni basati sulle azioni, fornisca ulteriori beni pubblici e contribuisca al raggiungimento degli obiettivi in materia di biodiversità.

La proposta della Commissione relativa alla futura PAC esamina i punti di forza e di debolezza degli strumenti della PAC e include un quadro coerente e rafforzato, comprendente una condizionalità rafforzata, servizi di consulenza e regimi ecologici per le misure del pilastro I e del pilastro II. Gli Stati membri disporranno di un'ampia flessibilità per mobilitare tali strumenti in maniera coerente in modo da raggiungere obiettivi più ambiziosi in materia di biodiversità e per integrarli nei piani strategici della PAC, che saranno approvati dalla Commissione. I risultati saranno misurati su base annuale attraverso specifici indicatori comuni di risultato, alcuni dei quali riguarderanno specificamente la biodiversità, e attraverso indicatori e valutazioni di impatto.

VIII. La Commissione accetta tutte le raccomandazioni. Cfr. le risposte dettagliate della Commissione nella sezione "Conclusioni e raccomandazioni".

INTRODUZIONE

02. Oltre che all'intensificazione dell'agricoltura, la perdita di biodiversità in Europa è imputabile anche ad altre cause. Nella relazione sullo stato dell'ambiente dell'Agenzia europea dell'ambiente si legge che *la biodiversità e gli ecosistemi dell'Europa sono sottoposti a pressioni cumulative dovute al cambiamento d'uso del suolo, ai cambiamenti climatici, all'estrazione di risorse naturali e alla presenza di specie esotiche invasive*. La relazione ha inoltre fatto espresso riferimento all'abbandono dei terreni e all'espansione delle città ravvisandovi una delle principali cause del declino della biodiversità.

La relazione ha inoltre evidenziato che *le tendenze a lungo termine osservate in tutte le popolazioni di uccelli e farfalle delle aree agricole e forestali e in tutte le popolazioni di uccelli e farfalle comuni dimostrano il forte declino della biodiversità registrato in Europa¹*.

Inoltre nella sua relazione concernente la revisione intermedia della strategia sulla biodiversità la Commissione ha indicato che *"[m]entre le tendenze generali continuano a essere fonte di serie preoccupazioni, si registrano numerosi miglioramenti a livello locale derivanti direttamente da buone pratiche agricole e misure di biodiversità previste dalla PAC, in particolare nell'ambito delle misure agroambientali e dei siti Natura 2000. Tali successi portano con sé un importante messaggio sulla possibilità di conseguire l'obiettivo per il 2020 in materia di biodiversità, che è tuttavia necessario diffondere ulteriormente per raggiungere risultati tangibili a livello di UE"*.

La Commissione osserva che lo studio tedesco non ha esaminato la ricchezza delle specie di insetti. L'articolo, inoltre, non ha verificato l'ipotesi secondo cui l'agricoltura sarebbe la causa della perdita di biomassa e ha esaminato solo altri fattori, senza trovare alcun nesso causale evidente. Infine i risultati dello studio non rispecchiano necessariamente la situazione a livello dell'UE.

03. L'indicatore comune sull'avifauna nelle aree agricole è diminuito in maniera statisticamente significativa a livello dell'UE tra il 1990 e il 2017 ad un tasso dell'1,47 % l'anno. Il calo tendenziale mostra un livellamento del declino tra il 2009 e il 2017.

Le popolazioni di uccelli nelle aree agricole sono sottoposte alle pressioni esercitate da una combinazione di fattori, tra cui la conversione della copertura del suolo (ad esempio urbanizzazione), l'abbandono dei terreni, il cambiamento climatico, le specie esotiche invasive e l'agricoltura.

¹ "Ciò è stato dovuto principalmente alla perdita, alla frammentazione e al degrado degli ecosistemi naturali e semi-naturali, causati soprattutto dall'intensificazione dell'agricoltura (Donald et al., 2001; Van Dyck et al., 2009; Jeliakov et al., 2016), dalla gestione forestale intensiva (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), dall'abbandono dei terreni e dall'espansione urbana (capitoli 5 e 13). Ad esempio a causa della perdita, della frammentazione e della semplificazione degli habitat (per esempio con l'eliminazione delle siepi e dei filari di alberi al fine di ampliare la superficie dei campi), gli uccelli perdono i loro siti di nidificazione e le loro fonti di cibo, il che contribuisce al loro declino (Guerrero et al., 2012). L'espansione urbana determina un aumento dei livelli di luce antropogenica e di rumore, che influisce sul comportamento degli uccelli canori e ostacola la comunicazione acustica tra i volatili (capitolo 11).

04. L'European Grassland Butterfly Index presenta limiti in termini di rappresentatività. Attualmente tale indice si basa sul monitoraggio effettuato in 14 paesi e il 75% dei siti di monitoraggio è ubicato in appena tre paesi, ossia Germania, Paesi Bassi e Regno Unito. Anche escludendo il Regno Unito, i paesi occidentali dell'UE rappresentano il 74% dei transect. I paesi dell'Europa settentrionale (14%), meridionale (11%) e orientale (1%) sono sottorappresentati².

La Commissione ha avviato un progetto pilota per il monitoraggio delle farfalle (Assessing Butter Flies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) al fine di aumentare il numero dei paesi monitorati.

05. Natura 2000 è una rete ecologica europea coerente che raggruppa siti che ospitano habitat naturali protetti e habitat di specie di importanza unionale. Le relazioni nazionali più recenti presentate nell'ambito del sesto ciclo di relazioni annuali 2013-2018 ai sensi della direttiva Habitat e della direttiva Uccelli in merito alla situazione e alle tendenze delle specie e degli habitat non sono completate e sono attualmente oggetto di valutazione. I dati presentati dalla Corte mostrano la somma dei dati nazionali pertinenti, mentre per l'UE è necessario eseguire un calcolo più complesso. Tuttavia i dati nazionali già indicano che la situazione degli habitat erbosi non mostra miglioramenti rispetto all'ultimo ciclo di relazioni e che prevalgono in gran parte tendenze negative. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha dichiarato che le pressioni e le minacce segnalate più di frequente dagli Stati membri con riferimento alla totalità delle specie, degli habitat e degli ecosistemi terrestri sono associate all'agricoltura.

06. La Commissione prende atto delle preoccupazioni dovute al continuo declino della biodiversità in agricoltura e menzionate dalla Corte negli studi (pratiche agronomiche intensive e non intensive). Occorre rilevare che questi studi non rispecchiano appieno la diversità dei metodi colturali nell'UE.

Inoltre uno degli studi (Sutcliffe et al) presenta alcuni limiti per quanto riguarda gli svantaggi della PAC, giacché non sono forniti sufficienti elementi di prova.

07. La valutazione complessiva della Commissione comporterà anche una consultazione pubblica online, i cui risultati dovrebbero essere pubblicati più avanti nel 2020. Un documento di lavoro dei servizi sulle risorse naturali, contenente una valutazione più ampia, dovrebbe essere pubblicato nel primo trimestre del 2021.

Lo studio di valutazione esterno ha concluso che, a causa della mancanza di dati, non è stato possibile stimare l'impatto netto combinato sulla biodiversità degli strumenti e delle misure PAC, nemmeno in termini semi-quantitativi.

Lo studio ha inoltre concluso che i dati trasmessi dagli Stati membri in relazione alla gestione sostenibile delle risorse naturali e alla tutela della biodiversità erano raggruppati sotto la priorità 4. Pertanto è stato proposto, per la futura PAC, di separare con maggior chiarezza tali comunicazioni.

08. La Commissione osserva che il primo studio sulla situazione nella Repubblica ceca presenta i risultati relativi all'intensificazione dell'agricoltura e alla quantità di uccelli nelle aree agricole ma non fornisce in realtà nessuna prova dell'influenza della PAC sulla biodiversità nei terreni agricoli.

Inoltre per quanto riguarda lo studio tedesco (Seibold et al.) gli autori segnalano che *resta da chiarire quali tipologie di utilizzo del suolo e quali gruppi di artropodi siano interessati e se i declini osservati nella biomassa e nella diversità siano collegati tra loro.*

12. La Conferenza delle Parti della CBD (COP15) è rinviata all'inizio del 2021. Non è ancora stato stabilito quale forma assumerà concretamente l'azione di follow up nel 2021.

² Per quanto riguarda i paesi dell'Europa meridionale, soltanto la Spagna è parzialmente rappresentata, mentre Cipro, Grecia, Italia, Malta e Portogallo non lo sono affatto. I paesi orientali sono rappresentati soltanto in misura marginale, con 12 e 8 transect presenti, rispettivamente, in Romania e Slovenia, mentre tutti gli altri paesi orientali non sono inclusi nel campione. Per quanto concerne i paesi settentrionali, la Danimarca e l'Estonia non sono rappresentate e la maggioranza dei transect si trova in Svezia. (cfr. van Sway et al 2017).

OSSERVAZIONI

19. Sarà esaminato anche il contributo che le direttive Natura forniscono per gli habitat e le specie protetti legati all'agricoltura attraverso azioni chiave volte a contrastare la perdita di biodiversità nei terreni agricoli: il piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia contempla varie iniziative e, in parallelo, la Commissione ha avviato procedure d'infrazione che interessano direttamente gli habitat e le specie nei terreni agricoli.

20. Le politiche e le strategie dell'UE non hanno la stessa durata.

La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 è stata adottata a maggio del 2011 con l'obiettivo di porre fine alla perdita di biodiversità entro il 2020, vale a dire per un periodo di nove anni.

La riforma della PAC per il 2014-2020 introduce una serie di strumenti che possono contribuire a sostenere la biodiversità. Gli Stati membri devono ora sfruttare in misura sufficiente tali opportunità. Gli esempi locali confermano l'esistenza di pratiche agricole sostenibili di successo che, se maggiormente diffuse, potrebbero riportare l'UE sulla giusta strada per realizzare l'obiettivo entro il 2020 (cfr. la relazione sulla revisione intermedia della strategia sulla biodiversità, punto 2).

La futura PAC post 2020 porrà maggiormente l'accento sui risultati, con vari indicatori di risultato legati alla biodiversità che saranno monitorati ogni anno rispetto a target intermedi annuali definiti nei piani strategici della PAC. Tali indicatori saranno integrati da indicatori e valutazioni d'impatto.

21. Pur riconoscendo la perdita di biodiversità complessiva, la revisione intermedia 2015 della strategia sulla biodiversità fino al 2020 evidenzia anche numerosi miglioramenti a livello locale derivanti da misure di biodiversità previste dalla PAC. L'importante messaggio sulla possibilità di conseguire l'obiettivo per il 2020 in materia di biodiversità in agricoltura era che gli Stati membri devono sfruttare in misura sufficiente i successi e le opportunità.

Prove più recenti sono fornite nello studio a sostegno della valutazione dell'impatto prodotto dalla PAC sulla biodiversità, nonché nelle relazioni preliminari trasmesse dagli Stati membri ai sensi delle direttive Natura (State of Nature 2020, AEA). La valutazione della strategia dell'UE sulla biodiversità è tuttora in corso e le risultanze preliminari dovrebbero essere disponibili nello studio di sostegno a maggio; tuttavia per l'obiettivo 3A) tali risultanze attingeranno anche alla relazione sullo stato della natura del 2020 e alla valutazione dell'impatto della PAC sulla biodiversità.

22. La nuova strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030³ (abbinata alla strategia "Dal produttore al consumatore"⁴), adottata dalla Commissione nel maggio 2020, definisce obiettivi legati all'agricoltura. La proposta della Commissione relativa alla PAC post 2020 prevede espressamente che gli Stati membri tengano conto dei piani nazionali in materia di ambiente, e dei relativi obiettivi, derivanti dalla legislazione unionale, che comprende la direttiva Uccelli e la direttiva Habitat.

23. L'obiettivo 3 è un obiettivo orizzontale scomposto in due sotto-obiettivi, ossia l'obiettivo 3A) - Agricoltura e l'obiettivo 3B) Foreste. La Commissione ritiene che soltanto l'obiettivo 3A) sia pertinente in relazione alla biodiversità nelle aree agricole. Di per sé tale obiettivo non è quantificato. La strategia stabilisce che l'obiettivo 3A) mira ad apportare *"un miglioramento misurabile[...] da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dall'agricoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010"*.

³ Comunicazione della Commissione: "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita", COM(2020) 380 final.

⁴ Comunicazione della Commissione: Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020) 381 final.

Inoltre l'obiettivo ha una componente misurabile, giacché si riferisce al miglioramento quantificabile dello stato di conservazione di specie e habitat in relazione all'obiettivo 1 e all'obiettivo 2 di ripristino del 15%. È stato effettivamente difficile interpretare e misurare il conseguimento dell'obiettivo 2.

24. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 non fa riferimento agli "indicatori europei razionalizzati della biodiversità" (SEBI) né a nessun altro sistema di monitoraggio.

Sin dalla sua introduzione nel 2005 la serie di indicatori SEBI è stata oggetto di revisione e di adeguamento per rispecchiare la disponibilità o la carenza di informazioni pertinenti per la biodiversità. Molti indicatori sono stati rafforzati sul piano metodologico per fornire valutazioni della biodiversità più solide. Pertanto la serie di indicatori SEBI attuale continua a fornire una vasta base di conoscenze che consente di monitorare lo stato e le tendenze della biodiversità in Europa, anche per quanto riguarda gli ecosistemi agricoli.

Si è reso necessario abbandonare alcuni degli indicatori della serie originaria per via della mancanza di sistemi di monitoraggio consolidati che potessero fornire nuovi dati e nuove informazioni, ad esempio riguardo alla diversità genetica o alle zone di grande pregio naturale. Inoltre, al fine di evitare sovrapposizioni inutili, la serie di indicatori intendeva tenere conto degli sviluppi e delle modifiche di altre iniziative pertinenti in materia di indicatori, ad esempio gli indicatori agroambientali o gli indicatori PAC, nonché di nuovi processi, quali la mappatura e valutazione dei servizi ecosistemici (Mapping and Assessing Ecosystem Services - MAES) o gli OSS.

L'abbandono di alcuni indicatori non significa che gli altri indicatori SEBI non possano essere utilizzati per monitorare i progressi compiuti in materia di biodiversità.

25. I principali indicatori per il monitoraggio della PAC sono quelli stabiliti nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). Gli indicatori agroambientali sono utilizzati per seguire l'integrazione delle questioni ambientali nella PAC. Non sono i principali indicatori per il monitoraggio della PAC nel suo complesso.

Per quanto riguarda il concetto HNV ("high nature value" - alto valore naturalistico), la Commissione opera una distinzione tra

a) agricoltura ad alto valore naturalistico e b) area agricola ad alto valore naturalistico.

Il concetto di agricoltura ad alto valore naturalistico si riferisce al legame di causalità tra taluni tipi di attività agricola e i corrispondenti esiti sul piano ambientale, compresi livelli elevati di biodiversità e la presenza di habitat e specie utili sotto il profilo ecologico.

L'indicatore "area agricola ad alto valore naturalistico" è definito come la percentuale di superficie agricola utilizzata che presenta un elevato valore naturalistico.

26. Attualmente in tutta l'UE è utilizzata un'ampia gamma di approcci e combinazioni di metodi per valutare l'estensione delle aree agricole ad alto valore naturalistico. Sebbene siano stati realizzati notevoli progressi in tale ambito, la valutazione delle condizioni o della qualità di tali aree risulta tuttora piuttosto problematica. A causa della diversa disponibilità di dati nei vari Stati membri e nelle varie regioni dell'UE e delle diverse situazioni fisiche (dimensione del territorio, struttura delle aziende agricole e sistemi colturali, tipologie di terreno e di habitat predominanti), non è opportuno imporre una metodologia comune per la valutazione delle aree agricole ad alto valore naturalistico. L'impiego di un metodo univoco limiterebbe l'analisi ai dati disponibili a livello dell'UE, escludendo pertanto le fonti di dati più ricche e pertinenti, e impedirebbe agli Stati membri che hanno sviluppato metodi più elaborati di utilizzarli, con una conseguente riduzione della qualità e dell'accuratezza della valutazione.

Avendo stimato, sulla base di serie di dati del 2012 a livello dell'UE, che le aree agricole ad alto valore naturalistico occupano il 33,5 % delle aree agricole CORINE Land Cover (CLC) nell'UE-28, l'AEA e la Commissione possono fornire una stima della quota di aree agricole ad alto valore naturalistico a livello nazionale. Tuttavia esse riconoscono anche le difficoltà e le limitazioni che

comporta la definizione di una metodologia comune basata su serie di dati nazionali. Non appena saranno disponibili una metodologia comune replicabile e serie di dati sostenibili, l'indicatore a livello di UE relativo all'agricoltura ad alto valore naturalistico potrebbe essere rivisto in modo da integrare il lavoro esistente a livello dell'UE riguardo alle aree agricole HNV.

29. La Commissione prende atto delle preoccupazioni menzionate dalla Corte; ritiene tuttavia che i sistemi di produzione alimentare siano diversificati.

30. Sia la PAC 2014-2020 sia la PAC post 2020 contemplano, tra le azioni ammissibili, la conservazione nonché l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura. I programmi di sviluppo rurale forniscono informazioni riguardanti misure agro-climatico-ambientali concentrate su razze locali. Inoltre la conservazione delle risorse genetiche è sostenuta anche nell'ambito della sotto-misura 10.2 e sono disponibili dati a livello di tale sotto-misura. Inoltre nel quadro di Orizzonte 2020 la Commissione sostiene attualmente il progetto GenResBridge, che è finalizzato, tra l'altro, a sviluppare una più ampia strategia in materia di risorse genetiche e di biodiversità agricola.

La Commissione non ha mai ricevuto dagli Stati membri alcuna richiesta relativa alla creazione di una nuova strategia europea.

31. La Commissione fornisce una stima approssimativa della propria spesa per la biodiversità e ritiene che la sovrastima non sia chiaramente dimostrata per i motivi illustrati in appresso.

La metodologia utilizzata dalla Commissione per monitorare i fondi destinati alla biodiversità nel quadro finanziario pluriennale (QFP), compresa la PAC, è basata sulla metodologia dei marcatori di Rio dell'OCSE, concordata a livello internazionale. Tale metodologia applica i tre coefficienti di biodiversità che seguono:

- 1) obiettivo predominante (100 %),
- 2) obiettivo importante (40 %),
- 3) nessun obiettivo di biodiversità (0 %).

La metodologia dell'OCSE non stabilisce i coefficienti esatti da applicare a ciascuno strumento della PAC e la Commissione ha dunque sviluppato l'applicazione di questa metodologia alla PAC 2014-2020.

La Commissione provvederà a rivedere la propria metodologia di monitoraggio dei fondi destinati alla biodiversità al fine di allinearla alle nuove modifiche legislative, sulla scorta di dati scientifici di cui terrà conto e adattando la metodologia al prossimo QFP 2021-2027 nonché ad altri sviluppi pertinenti.

Questa metodologia di monitoraggio dovrebbe essere strettamente allineata a quella dell'OCSE.

32. Lo studio a sostegno della valutazione dell'impatto della PAC su habitat, biodiversità e paesaggi non ha fornito elementi comprovanti che alcune spese eseguite nell'ambito della PAC hanno sistematicamente un impatto negativo sulla biodiversità nei terreni agricoli.

La Commissione ha inoltre elaborato, attraverso uno studio del 2014, orientamenti in materia di compatibilità con la biodiversità⁵ volti a garantire che i principali fondi dell'UE, tra cui il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), non abbiano effetti negativi sulla biodiversità.

33. Nel caso della priorità 4, incentrata sui servizi ecosistemici connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, la Commissione ha ritenuto, nella sua metodologia attuale, che le pratiche agronomiche sostenute per favorire la biodiversità contribuissero al contempo al miglioramento dell'ambiente in

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm e
<https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

generale, compresi il suolo e le risorse idriche e viceversa. Questa forte interconnessione in termini di impatto ambientale delle pratiche programmate nell'ambito di ciascuno dei tre aspetti specifici ha indotto la Commissione ad applicare il coefficiente del 100 % per il contributo di ciascun aspetto specifico di questa priorità, compresi il suolo e le risorse idriche.

34. La Commissione applica il metodo concordato del contributo dell'inverdimento alla biodiversità pari al 40%, ritenendo che esso sia un indicatore ragionevole del contributo delle misure di inverdimento alla conservazione della biodiversità nell'UE. Secondo la stima della Commissione nella sua attuale metodologia di monitoraggio, il contributo dei pagamenti per l'inverdimento rappresenta il 12 % del contributo dei pagamenti diretti alla biodiversità. Tenuto conto dell'ampiezza delle superfici interessate da pratiche di inverdimento e del fatto che l'inverdimento ha evitato il deterioramento della biodiversità o l'ha migliorata (soprattutto dopo il 2018, quando è stato vietato l'uso dei pesticidi nelle aree di interesse ecologico), questa percentuale è stata ritenuta ragionevole al momento di elaborare l'attuale metodologia di monitoraggio della spesa per la biodiversità nell'ambito della PAC.

35. Utilizzando l'approccio dei marcatori di Rio, nell'elaborare la sua attuale metodologia di monitoraggio la Commissione ha ritenuto di dover utilizzare il fattore medio (40 %) per calcolare il contributo fornito dalla condizionalità. Sulla base di tale stima e con un fattore di ponderazione, si è ritenuto che il contributo della condizionalità alla biodiversità rappresentasse meno del 3 % del contributo fornito dai pagamenti diretti. Tenuto conto dell'ampiezza delle superfici interessate da pratiche attuate nell'ambito della condizionalità (il 90 % della superficie agricola totale) e del fatto che essa ricomprende pratiche di base ma importanti per la biodiversità, si è ritenuto che questa percentuale fosse ragionevole.

37. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 31.

39. I pagamenti diretti concessi agli agricoltori nell'ambito del regime di pagamento di base e del regime di pagamento unico per superficie forniscono un sostegno al reddito di base in funzione del numero di ettari coltivati. Tali pagamenti sono integrati da una serie di altri regimi di sostegno incentrati su obiettivi specifici o su specifiche tipologie di agricoltori, tra cui un pagamento diretto "verde" per le pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente.

40. Lo studio a sostegno della valutazione dell'impatto della PAC sulla biodiversità non ha rilevato studi che dimostrino che il sostegno accoppiato facoltativo ha un impatto negativo sulla biodiversità nei terreni agricoli.

Il sostegno accoppiato facoltativo non è finalizzato all'aumento della produzione. È un regime inteso a limitare la produzione, notificato all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nell'ambito della "blue box". Questi aiuti possono essere concessi dagli Stati membri soltanto ad alcuni settori in difficoltà. Esistono vari meccanismi volti a garantire che il regime mantenga la sua funzione di limitare la produzione, in particolare il rispetto rigoroso delle dotazioni finanziarie stabilite per ciascuna misura di sostegno e il pagamento erogato sulla base di superfici (livelli di produzione storici) e rese fisse o su un numero fisso di capi.

Il sostegno accoppiato facoltativo offre la possibilità di sostenere alcuni settori/alcune produzioni in difficoltà, in particolare al fine di evitare l'aggravarsi della situazione e di prevenire le relative conseguenze (abbandono della produzione, desertificazione delle zone rurali ecc.); ad esempio il sostegno alla produzione ovina e caprina in determinate zone (per esempio zone montuose) in cui tale produzione sarebbe altrimenti destinata a scomparire impedisce l'abbandono dei terreni.

Il quadro giuridico che disciplina il sostegno accoppiato facoltativo offre agli Stati membri una sufficiente flessibilità affinché essi possano definire condizioni di ammissibilità su misura in funzione delle proprie esigenze specifiche e prendere in considerazione, ad esempio, le questioni ambientali (ad es. sostegno mirato alle razze autoctone ecc.).

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 41 a 50:

La condizionalità è un collegamento tra i pagamenti della PAC e il rispetto delle disposizioni legislative dell'UE, in particolare in materia di biodiversità. Quando un agricoltore non ottempera a tali norme, i pagamenti della PAC erogati possono essere ridotti in proporzione alla gravità della violazione. Questa riduzione può variare dall'1 % al 100 %. Nella maggioranza dei casi, in realtà, le violazioni non sono intenzionali e non sono gravi e le sanzioni applicate nell'ambito della condizionalità sono pertanto comprese tra l'1 % e il 5 %.

Le direttive e i regolamenti dell'UE stabiliscono una serie di regole (criteri di gestione obbligatori - CGO). La condizionalità contribuisce a sensibilizzare gli agricoltori al rispetto delle disposizioni contenute in questi atti legislativi dell'UE.

Nell'ambito della PAC sono previste altre regole (norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali - BCAA) che attualmente riguardano soprattutto la gestione del suolo e delle risorse idriche nonché il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. Gli Stati membri devono definire norme nazionali adattate alle condizioni e alle esigenze locali.

Qualora, alla luce dell'esperienza, concludano che non vi sono benefici per la biodiversità, gli Stati membri dispongono di un'ampia flessibilità per adattare le norme applicate agli agricoltori come CGO o come norme BCAA. La condizionalità, inoltre, non è l'unico fattore da cui dipende lo stato della biodiversità e i suoi effetti non possono essere specificamente misurati in base ai risultati o agli indicatori di impatto, che rispecchiano tendenze multifattoriali. Per tale ragione la Commissione misura l'attuazione di singoli strumenti come ad esempio la condizionalità basandosi su indicatori di realizzazione.

La proposta relativa alla futura PAC rafforza le norme sulla condizionalità, ad esempio per quanto riguarda la biodiversità e i pesticidi, introducendo nuovi CGO e nuove norme BCAA nel quadro di una condizionalità rafforzata. Tuttavia le norme BCAA e i CGO sono pratiche di base obbligatorie che costituiscono un quadro di riferimento per l'adozione di pratiche più ambiziose sostenute dai fondi della PAC. Le norme sulla condizionalità mirano a raggiungere un obiettivo ambizioso in materia di biodiversità non isolatamente ma in associazione a misure di sostegno e incentivi finanziari. A tale riguardo la consulenza erogata nel quadro del sistema di consulenza aziendale (SCA) è un elemento importante per aiutare gli agricoltori ad applicare pratiche che vadano anche a beneficio della biodiversità.

La Commissione ritiene pertanto che la condizionalità, associata ad altri strumenti della PAC, abbia un impatto positivo sulla biodiversità nei terreni agricoli.

Riquadro 1 - Distruzione delle siepi nel XX secolo

La PAC non può essere ritenuta l'unica responsabile della distruzione delle siepi, che ha molteplici cause, in particolare l'intensificazione e la ricomposizione fondiaria. Inoltre anche se taluni meccanismi della PAC potrebbero effettivamente avere condotto ad amplificare tale tendenza in passato, è evidente che già da vari anni non esiste nella PAC alcun incentivo alla distruzione delle siepi.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 53 a 60:

L'inverdimento è un regime di sostegno nel quadro dei pagamenti diretti che è finalizzato a remunerare gli agricoltori per i beni pubblici forniti attraverso tre misure: la protezione dei prati permanenti, compresi quelli più sensibili sotto il profilo ambientale, la diversificazione delle colture e il mantenimento di una percentuale di seminativi come area di interesse ecologico. La valutazione, da parte della Commissione, dell'attuazione dell'inverdimento nel 2016 aveva concluso che tale strumento presenta notevoli potenzialità per via dell'ampia superficie coperta (il 77 % della superficie agricola totale) ma tali potenzialità non erano sfruttate appieno dagli Stati membri e dagli agricoltori.

Per tale ragione a seguito di tale valutazione la Commissione ha introdotto una serie di miglioramenti, in particolare vietando l'impiego dei pesticidi nelle aree di interesse ecologico a decorrere dal 2018.

Qualora, alla luce dell'esperienza, concludano che non vi sono benefici per la biodiversità, gli Stati membri dispongono di un'ampia flessibilità per adattare le norme applicate agli agricoltori nell'ambito del regime di inverdimento.

L'inverdimento, inoltre, non è l'unico fattore da cui dipende lo stato della biodiversità e i suoi effetti non possono essere specificamente misurati in base ai risultati o agli indicatori di impatto, che rispecchiano tendenze multifattoriali. Pertanto la Commissione misura l'attuazione di singoli strumenti come ad esempio l'inverdimento basandosi su indicatori di realizzazione.

L'articolazione tra gli strumenti della PAC è stata valutata come migliorabile ai fini del raggiungimento degli obiettivi ambientali; per tale ragione la Commissione ha proposto, per la futura PAC, di integrare tutti gli strumenti nei piani strategici della PAC definiti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione. A tale riguardo gli obblighi di inverdimento e gli obblighi connessi alla condizionalità sono integrati in una forma di condizionalità rafforzata ed è istituito, a fini ambientali, un nuovo regime nel quadro dei pagamenti diretti, i cosiddetti regimi ecologici.

La Commissione, pertanto, non ritiene che le potenzialità di miglioramento della biodiversità offerte dall'attuale regime di inverdimento siano limitate a livello dell'UE ma rileva piuttosto che non sono pienamente sfruttate. La proposta relativa alla futura PAC mira a porre rimedio a tale carenza.

54. Nel documento di lavoro dei suoi servizi contenente la valutazione della Commissione (sintesi) si legge, più precisamente, che *tutte le misure di inverdimento sono in qualche modo pertinenti in relazione alle esigenze/ai problemi ambientali e climatici ma spesso sono limitate da norme specifiche associate, e la diversificazione delle colture è la misura meno pertinente (persino per il suolo).*

63. Sebbene il sostegno a favore delle misure agro-climatico-ambientali e dell'agricoltura biologica nonché i pagamenti per Natura 2000 costituiscano effettivamente le principali misure di sviluppo rurale che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi in materia di biodiversità, non si dovrebbero sottovalutare le potenzialità di altre misure di sviluppo rurale pertinenti. In tale contesto è opportuno sottolineare il ruolo svolto dagli investimenti non produttivi nella creazione e/o nel ripristino di elementi caratteristici del paesaggio quali siepi, muretti a secco, zone umide ecc. Anche la fornitura di consulenza aziendale e la formazione svolgono un ruolo importante nella promozione di pratiche e approcci agronomici pertinenti per la biodiversità.

65. La Commissione non classifica i diversi impegni agroambientali attuati nell'Unione operando una distinzione tra misure "verde chiaro" e misure "verde scuro", che è un modo semplificato per descrivere l'elevatissimo numero di pratiche sostenute nell'Unione. Le caratteristiche delle varie misure agro-climatico-ambientali sono assai più complesse (cfr. anche la risposta al paragrafo 67).

66. Le misure "verde scuro" non sono le sole ad avere reali potenzialità di conseguire gli obiettivi in materia di biodiversità. Anche se è evidente che impegni più mirati/focalizzati hanno maggiori potenzialità di rispondere alle esigenze specifiche di un territorio, è altrettanto evidente che alcuni impegni (meno gravosi) svolgono un ruolo ugualmente importante nel promuovere pratiche agronomiche rispettose dell'ambiente. Essi perseguono anche una finalità educativa (ad esempio convincere gli agricoltori a presentare domanda per interventi più impegnativi in una fase successiva) e garantiscono un'ampia copertura territoriale attraverso metodi sostenibili di gestione dei terreni. Per tali motivi la coesistenza di entrambi i tipi di impegni, che devono andare al di là degli obblighi imposti dalla normativa e fornire così ulteriori beni pubblici, genera benefici rilevanti.

La nuova architettura verde proposta dalla Commissione per il periodo successivo al 2020 consente agli Stati membri di mantenere e ampliare tale approccio utilizzando diversi strumenti quali la condizionalità e i regimi ecologici, che si sommano agli impegni agro-climatico-ambientali.

67. Per loro stessa natura gli impegni mirati, che richiedono cambiamenti più ambiziosi rispetto alle pratiche agronomiche usuali, sono proposti su aree limitate per affrontare i problemi ambientali specifici di tali aree. Ciò spiega il minor tasso di partecipazione a questo tipo di misure che, di conseguenza, interessano un minor numero di aziende e di ettari. Dall'altro lato alcuni impegni possono risultare meno gravosi (anche se pertinenti e benefici per l'ambiente) e spesso sono il punto di partenza per l'attuazione, da parte degli agricoltori, degli approcci agro-climatico-ambientali. Tali motivazioni hanno un impatto sui tassi di partecipazione senza tuttavia mettere in discussione il valore aggiunto, sotto il profilo ambientale, di tali misure.

Come già indicato al paragrafo 65, la Commissione non classifica i vari impegni agroambientali attuati nell'Unione operando una distinzione tra misure "verde chiaro" e misure "verde scuro". La Commissione, pertanto, non dispone di statistiche relative a tale classificazione.

Primo trattino. L'impostazione degli impegni agro-climatico-ambientali, la relativa dotazione finanziaria e la loro concentrazione su aree specifiche devono essere esaminate nel contesto più ampio del contributo fornito al conseguimento di obiettivi pertinenti e al soddisfacimento delle esigenze ambientali individuate. Gli Stati membri godono di una certa flessibilità nella loro programmazione per il conseguimento degli obiettivi.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 gli Stati membri possono anche decidere di compensare, interamente o in parte, le perdite di reddito e i costi sostenuti in conseguenza degli impegni agro-climatico-ambientali. Tuttavia la compensazione parziale e la copertura geografica degli impegni ambientali (compreso il livello di adesione) devono essere esaminate e decise nel quadro del loro possibile impatto sul conseguimento degli obiettivi a cui tali impegni contribuiscono.

Secondo trattino. Il principio secondo cui il calcolo dei pagamenti è effettuato sulla base del reddito perso e dei costi aggiuntivi offre una importante flessibilità seppur nel rispetto del principio stesso.

In primo luogo, nel caso di impegni finalizzati a mantenere pratiche agronomiche favorevoli all'ambiente che sono comprovatamente a rischio di scomparsa è possibile tenere conto dei costi di opportunità e calcolare le perdite di reddito rispetto alle pratiche meno benefiche per l'ambiente che rischiano di prendere il sopravvento.

In secondo luogo il calcolo del reddito perso e dei costi sostenuti dovrebbe riflettere anche gli obiettivi a cui gli impegni dovrebbero contribuire. Per garantire che gli impegni contribuiscano efficacemente al conseguimento degli obiettivi, il grado di adesione alle misure deve essere adeguato e, per garantirlo, il livello di sostegno deve compensare i costi e le perdite di reddito di ciascun agricoltore e terreno agricolo che sono necessari al raggiungimento degli obiettivi.

Infine gli Stati membri possono aggiungere i costi di transazione fino ad un massimo del 20 % del premio pagato per gli impegni agro-climatico-ambientali, qualora tali costi siano necessari per l'attuazione degli impegni.

68. La Commissione rileva che, come dimostrato da un indicatore, da qualche decennio si osserva stabilità nell'UE, con una tendenza all'estensificazione⁶.

La concezione degli impegni agro-climatico-ambientali dipende dalle scelte operate dagli Stati membri sulla base dell'analisi delle rispettive situazioni ambientali, delle necessità individuate e delle priorità da affrontare. La scelta di impostare gli impegni agro-climatico-ambientali in modo che siano concentrati su un particolare tipo di agricoltura, ad esempio prati o colture permanenti, può derivare dalla suddetta analisi.

Il sostegno nell'ambito della misura agro-climatico-ambientale è uno degli strumenti di sviluppo rurale e dell'architettura complessiva della PAC. L'analisi delle risposte degli Stati membri alle

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

esigenze ambientali individuate deve essere svolta secondo un approccio olistico e sinergico. Ad esempio le esigenze ambientali specifiche di un particolare tipo di agricoltura possono essere soddisfatte mediante il ricorso ad un determinato strumento, per esempio la condizionalità, mentre altri problemi ed altre esigenze tipici di un altro tipo di agricoltura possono trovare risposta nell'ambito di un altro strumento, ad esempio la misura agro-climatico-ambientale.

69. Il numero di domande relative agli impegni agro-climatico-ambientali calcolato per tipo di superficie agricola (seminativi, prati, colture permanenti) non dovrebbe essere utilizzato come criterio principale per illustrare il contributo complessivo delle misure agro-climatico-ambientali al conseguimento degli obiettivi e al soddisfacimento delle esigenze individuati nel programma di sviluppo rurale. Se si considera l'impatto trasversale dell'agricoltura sull'ambiente, è più pertinente esaminare in maniera olistica il risultato prodotto dall'intera misura (e dal programma) nell'affrontare le questioni ambientali individuate nel programma.

70. La Commissione promuove l'approccio basato sui risultati nell'attuazione delle misure agro-climatico-ambientali. La proposta della Commissione relativa alla PAC post 2020 fa espressamente riferimento agli approcci basati sui risultati e incoraggia gli Stati membri a sostenerli insieme ad altre soluzioni innovative per produrre un significativo miglioramento dell'ambiente.

Sebbene l'approccio basato sui risultati sembri più impegnativo nella fase di elaborazione, il suo monitoraggio e la sua gestione possono essere considerati meno onerosi rispetto all'approccio basato sull'azione (ad esempio non è necessario verificare il rispetto di obblighi prestabiliti e una buona selezione degli indicatori per la valutazione dei risultati contribuisce a semplificare il processo di monitoraggio).

Tuttavia gli approcci basati sui risultati non dovrebbero essere considerati l'unico metodo per attuare gli impegni agro-climatico-ambientali e conseguire gli obiettivi ambientali. Inoltre occorre tenere presente che tali approcci non sono necessariamente applicabili a tutti i tipi di terreno e la loro efficacia potrebbe dipendere dall'esistenza di condizioni naturali specifiche (ad esempio la presenza di un determinato numero di specie vegetali di riferimento).

71. Il QCMV contempla due indicatori di impatto per valutare l'impatto della PAC sulla biodiversità: I.08 Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole e I.09 Agricoltura ad alto valore naturalistico (HNV).

Nella proposta relativa alla PAC post 2020, che sarà fortemente orientata ai risultati, vari indicatori di risultato serviranno specificamente a monitorare, su base annuale, gli interventi legati alla tutela della biodiversità. Tali indicatori saranno confrontati con target intermedi annuali prestabiliti che consentiranno di rilevare prontamente eventuali deviazioni rispetto all'attuazione prevista.

Essi si riferiscono in particolare ad interventi volti a:

- proteggere gli ecosistemi forestali (percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno del paesaggio, della biodiversità e dei servizi ecosistemici, R.26)
- preservare gli habitat e le specie (percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno della conservazione o del ripristino della biodiversità, R.27)
- sostenere Natura 2000 (zone dei siti di Natura 2000 soggette a impegni in materia di protezione, mantenimento e ripristino, R.28)
- preservare gli elementi caratteristici del paesaggio (percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, incluse le siepi, R.29).

Sono inoltre previsti indicatori di impatto relativi alla biodiversità:

- incrementare l'avifauna nelle zone agricole (indice dell'avifauna presente nelle zone agricole)

- una migliore protezione della biodiversità (percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento)
- una migliore fornitura di servizi ecosistemici (percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio)

72. Cinque Stati membri (Danimarca, Francia, Grecia, Italia e Spagna, su un totale di 19 programmi di sviluppo rurale) hanno definito indicatori di risultato specifici per programma in relazione all'aspetto specifico 4A "Biodiversità", principalmente allo scopo di coprire misure alle quali non si applicano gli indicatori esistenti, ad esempio investimenti non produttivi e pagamenti Natura 2000 nel settore forestale, prevenzione degli incendi boschivi e ripristino delle foreste danneggiate da incendi.

Poiché il QCMV prevede due indicatori comuni di risultato collegati alla biodiversità (riguardanti la percentuale di terreni agricoli e di terreni forestali soggetti a impegni per tutelare la biodiversità), è logico che soltanto pochi Stati membri abbiano sviluppato indicatori specifici. Occorre tenere presente che la serie di indicatori fornita dalla Commissione per il periodo attuale era stata elaborata per mantenere un equilibrio ed evitare oneri amministrativi eccessivi legati a sistemi di indicatori troppo complessi.

Per la PAC post 2020 il sistema è stato ulteriormente rafforzato (cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 71).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

74. La Commissione dovrebbe valutare se esistono le condizioni per sostenere gli obiettivi in materia di biodiversità (ossia estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di misure inerenti alla biodiversità a titolo della PAC, in modo da garantire la conservazione della biodiversità) ma non può garantire risultati, in quanto lo stato di conservazione dipenderà dalle misure di gestione attuate in ciascun sito Natura 2000 per ogni habitat e specie. Molti fattori incidono sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie (obiettivo 1) e si dovrebbe evitare di attribuire alla PAC l'assenza di progressi significativi nello stato di conservazione (che è stata riportata per tutti gli habitat e tutte le specie, agricoli o meno).

75. L'obiettivo Agricoltura non è di per sé quantificato ma ha una componente misurabile, giacché si riferisce al miglioramento quantificabile dello stato di conservazione di specie e habitat in relazione all'obiettivo 1 e al ripristino del 15% degli ecosistemi degradati in relazione all'obiettivo 2. Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 23.

76. La metodologia utilizzata dalla Commissione per monitorare il bilancio della PAC destinato alla biodiversità si basa sulla metodologia dei marcatori di Rio dell'OCSE, concordata a livello internazionale. Tale metodologia applica tre coefficienti ma non stabilisce quali applicare alle varie componenti del bilancio della PAC. La Commissione ha pertanto dovuto elaborare la metodologia per la PAC 2014-2020 sulla base del previsto contributo alla biodiversità.

Raccomandazione 1 – Migliorare il coordinamento e la concezione della strategia UE sulla biodiversità post-2020 e monitorare la spesa con maggiore precisione

a) La Commissione accetta la raccomandazione. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 e la strategia "Dal produttore al consumatore", adottate dalla Commissione nel maggio 2020, contemplano una serie di obiettivi in materia di agricoltura.

Gli Stati membri sono stati coinvolti nelle discussioni preliminari per la preparazione della nuova strategia sulla biodiversità attraverso l'apposito gruppo di esperti "gruppo di coordinamento per la biodiversità e la natura" e hanno fornito orientamenti politici attraverso le conclusioni del Consiglio del dicembre 2019. Inoltre a gennaio del 2020 alcune autorità subnazionali degli Stati membri hanno fornito ulteriore riscontro in merito alla tabella di marcia relativa alla "strategia dell'UE sulla

biodiversità fino al 2030". Le autorità nazionali parteciperanno pienamente all'attuazione della nuova strategia sulla biodiversità, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo di misure nazionali finalizzate ad attuarne gli obiettivi, compreso il possibile sostegno nel quadro della PAC.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Tali questioni sono affrontate nella strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030. Esempi di tali sinergie tra l'agricoltura e le misure in materia di biodiversità già esistono a livello nazionale; tuttavia molto dipende dalle scelte operate dagli Stati membri nell'utilizzo dei fondi della PAC, in particolare nel quadro del nuovo modello di attuazione della futura PAC.

Gli Stati membri discuteranno le proposte della Commissione contenute nella nuova strategia sulla biodiversità e adotteranno conclusioni del Consiglio a tale riguardo. Essi avranno anche la possibilità di discuterle in dettaglio e di creare ulteriori sinergie con iniziative nazionali nel quadro dell'apposito gruppo di esperti "gruppo di coordinamento per la biodiversità e la natura".

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione avvierà la revisione della propria metodologia di monitoraggio dei fondi destinati alla biodiversità nel QFP, anche tenendo conto delle modifiche della PAC che saranno concordate dai colegislatori. In tale contesto la Commissione non può impegnarsi per quanto riguarda i risultati di tale revisione. La Commissione conviene che la revisione dovrà puntare ad allineare più strettamente la metodologia della Commissione alle nuove modifiche legislative, sulla scorta di dati scientifici di cui terrà conto. Questa metodologia di monitoraggio dovrebbe essere strettamente allineata a quella dell'OCSE.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 77 e 78:

La condizionalità offre uno strumento per collegare i pagamenti della PAC alle norme della legislazione unionale, in particolare per quanto riguarda la biodiversità. Tali norme fungono da quadro di riferimento per l'introduzione di misure di incentivazione più ambiziose e i sistemi di consulenza aiutano gli agricoltori ad applicare le norme in questione.

I pagamenti diretti in quanto tali non sono intesi a migliorare la biodiversità, ad eccezione dei loro elementi di inverdimento, ma la vasta adesione a tali misure da parte degli agricoltori consente di aumentare la consapevolezza riguardo alle norme ambientali grazie alla condizionalità. Nell'ambito dei pagamenti diretti, l'inverdimento ha notevoli potenzialità di migliorare la situazione della biodiversità per via dell'ampia superficie interessata da tali misure ma erano necessari miglioramenti, che sono stati introdotti a partire dal 2018. Inoltre non vi sono elementi comprovanti che gli attuali pagamenti accoppiati facoltativi abbiano effetti negativi sulla biodiversità.

La proposta della Commissione relativa alla futura PAC esamina i punti di forza e di debolezza degli strumenti della PAC e prevede un quadro coerente e rafforzato di strumenti della PAC, che comprende una condizionalità rafforzata, servizi di consulenza e regimi ecologici per le misure del pilastro I e del pilastro II. Gli Stati membri disporranno di un'ampia flessibilità per mobilitare tali strumenti a favore della biodiversità in maniera coerente e integrarli nei piani strategici della PAC, che saranno approvati dalla Commissione.

Raccomandazione 2 – Migliorare il contributo dei pagamenti diretti alla biodiversità nei terreni agricoli

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione garantirà che l'intera serie di strumenti della PAC utilizzati in maniera sinergica e coerente, ossia la condizionalità, i regimi ecologici, gli interventi a titolo del pilastro II, gli interventi sul mercato, nonché strumenti trasversali quali i servizi di consulenza, siano più ambiziosi rispetto a quelli del periodo attuale.

79. Nel quadro dello sviluppo rurale esistono varie misure che hanno notevoli potenzialità di contribuire agli obiettivi in materia di biodiversità. Ne sono un esempio le misure agro-climatico-ambientali, i pagamenti legati all'agricoltura biologica e le indennità Natura 2000 ma anche il sostegno per gli investimenti non produttivi, ad esempio per la creazione e/o il ripristino di elementi caratteristici del paesaggio quali siepi, muretti a secco e zone umide. Anche la fornitura di consulenza aziendale e la formazione svolgono un ruolo importante nella promozione di pratiche e approcci agronomici pertinenti per la biodiversità (cfr. anche le risposte ai paragrafi da 62 a 64).

80. La Commissione è del parere che la coesistenza di diverse tipologie di misure agro-climatico-ambientali, che nel loro complesso forniscono beni pubblici ambientali aggiuntivi, generi benefici rilevanti. La nuova architettura verde proposta dalla Commissione per la PAC post 2020 permette agli Stati membri di ampliare tale approccio.

La concezione degli impegni agro-climatico-ambientali dipende dalle scelte operate dagli Stati membri sulla base delle rispettive situazioni ambientali ed esigenze specifiche. La concentrazione su un particolare tipo di utilizzo dei terreni, ad esempio pascoli, seminativi o colture permanenti, deriva da tale esigenze. Inoltre le misure agro-climatico-ambientali rappresentano soltanto uno dei diversi strumenti della PAC utilizzati per rispondere alle esigenze ambientali.

Nel contesto della misura agro-climatico-ambientale la Commissione promuove l'approccio basato sui risultati e la sua proposta relativa alla PAC post 2020 incoraggia espressamente gli Stati membri a sostenere tale approccio insieme ad altre soluzioni innovative per migliorare la qualità dell'ambiente.

Tuttavia la Commissione non concorda sulla minore efficacia dei regimi basati sulle azioni. L'efficacia con cui gli impegni rispondono alle esigenze ambientali dipende dalla concezione e dalla pertinenza degli impegni stessi.

Gli approcci basati sui risultati non dovrebbero essere considerati l'unico metodo per conseguire gli obiettivi ambientali (cfr. le risposte ai paragrafi da 65 a 70).

Raccomandazione 3 – Accrescere il contributo dello sviluppo rurale alla biodiversità dei terreni agricoli

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La proposta della Commissione relativa alla PAC post 2020 (all'articolo 85, paragrafo 3) prevede già un tasso di cofinanziamento più elevato (massimo 80 %) per gli impegni in materia di gestione di cui all'articolo 65 (compresi gli impegni agro-climatico-ambientali), il sostegno ai pagamenti per Natura 2000 (articolo 67) e gli investimenti non produttivi (articolo 68), che nella maggioranza dei casi mirano a sostenere obiettivi ambientali.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Sebbene la Commissione convenga che i piani per la futura PAC devono contribuire in maniera più efficiente al conseguimento dei vari obiettivi ambientali e in materia di clima, compresi gli obiettivi inerenti alla biodiversità, il nuovo modello di attuazione proposto offre agli Stati membri maggiore flessibilità quanto ai metodi utilizzati per attuare la politica e raggiungere gli obiettivi della nuova PAC. È dunque importante sottolineare che l'intera serie di strumenti della PAC, utilizzati in maniera sinergica e coerente, dovrà essere più ambiziosa rispetto agli strumenti del periodo attuale.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre elaborare i propri piani per la PAC sulla base delle proprie esigenze specifiche, che incideranno direttamente sulle loro scelte riguardo alla selezione e alla concezione degli interventi della PAC. Tali fattori influiranno sugli approcci proposti dagli Stati membri per attuare il sostegno agli interventi agro-climatico-ambientali, ad esempio i pagamenti basati sulle azioni e/o sui risultati, il sostegno mirato alle tipologie di agricoltura e di uso del suolo più pertinenti e l'equilibrio tra i vari tipi di intervento.

La Commissione garantirà che i regimi, la loro concezione e i metodi per la loro attuazione perseguano la finalità generale di garantire il conseguimento degli obiettivi ambientali più ambiziosi contenuti nei piani della futura PAC, anche in materia di biodiversità.

81. L'indicatore di realizzazione cui la Corte fa riferimento misura non il grado di biodiversità nei terreni agricoli, bensì il numero di ettari di specie vegetali in pericolo, nonché il numero di capi di bestiame appartenenti a razze in pericolo sostenute grazie alla PAC. Esistono altri indicatori di realizzazione inerenti alla biodiversità che riguardano le aree di interesse ecologico e il sostegno Natura 2000.

Il QCMV prevede indicatori affidabili inerenti alla biodiversità: i due indicatori di risultato relativi alla percentuale di terreni agricoli e forestali soggetti all'impegno di tutelare la biodiversità misurano i progressi compiuti dagli Stati membri nel conseguimento dei loro obiettivi per quanto riguarda il sostegno dello sviluppo rurale alla biodiversità. Esistono inoltre tre indicatori di risultato inerenti ai pagamenti diretti: diversificazione delle colture (R.11), percentuale di aree di interesse ecologico nei terreni a seminativo (R.13) e percentuale di superficie coltivata secondo pratiche di inverdimento (R.14).

Misurare la biodiversità e dunque selezionare gli indicatori di impatto appropriati non è un compito agevole. Per la futura PAC gli insegnamenti tratti dall'attuale QCMV hanno indotto la Commissione ad eliminare l'indicatore HNV. Nonostante gli svantaggi che comporta, l'indice dell'avifauna presente nelle zone agricole è stato mantenuto, in quanto è un buon indicatore dello stato di biodiversità nonché un indicatore OSS. Infine sono stati aggiunti due nuovi indicatori di impatto relativi agli elementi caratteristici del paesaggio e allo stato delle specie e degli habitat.

Inoltre nella futura PAC si propone di mantenere separata la rendicontazione relativa alla biodiversità (mentre attualmente gli Stati membri trasmettono la spesa a titolo della priorità 4 raggruppando i dati relativi alla gestione sostenibile delle risorse naturali e quelli relativi alla biodiversità).

82. Il documento attualmente pubblicato è uno studio fatto eseguire dalla Commissione a sostegno di una valutazione formale. La valutazione complessiva della Commissione dovrebbe essere pubblicata nel primo trimestre del 2021, nel quadro di un documento di lavoro dei servizi contenente una valutazione più ampia dell'impatto della PAC sulle risorse naturali.

La Commissione sottolinea che lo studio esterno a sostegno della valutazione ha inoltre concluso che gli Stati membri avrebbero potuto utilizzare una gamma più vasta di strumenti e di misure della PAC per sostenere la coesistenza tra agricoltura e biodiversità.

Raccomandazione 4 – Mostrare l'impatto delle misure della PAC sulla biodiversità nei terreni agricoli

La Commissione accetta la raccomandazione.

Al fine di stabilire la situazione di partenza del 2020 per la PAC post 2020 saranno utilizzati gli indicatori compresi nella proposta legislativa attuale (C.35 - I.18 Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole, C.36 - I.19 Percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento, C.21 – I.20 Terreni agricoli interessati da elementi caratteristici del paesaggio). Gli ultimi due indicatori sono nuovi e sono attualmente in fase di sviluppo. La situazione di partenza reale per ciascun indicatore dipenderà dalle date in cui saranno disponibili i dati specifici necessari per ogni indicatore.

Diversi servizi della Commissione e altri organismi stanno svolgendo lavori in materia di indicatori e di monitoraggio della biodiversità. Si prevede inoltre che la ricerca finanziata dall'UE contribuirà allo sviluppo di indicatori solidi sostenendo iniziative di monitoraggio della biodiversità.