

Informe Especial

Protección de los polinizadores silvestres en la UE — Las iniciativas de la Comisión no han dado frutos



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-08
Los polinizadores están disminuyendo en la UE	01-04
Iniciativas de la UE para proteger a los polinizadores silvestres	05-08
Alcance y enfoque de la auditoría	09-12
Observaciones	13-64
El marco de la UE para los polinizadores silvestres tuvo un efecto limitado en la detención de su disminución	13-22
La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no contiene medidas específicas para los polinizadores silvestres	14-17
La Iniciativa sobre los polinizadores no generó cambios en políticas y medidas clave	18-20
La Iniciativa sobre los polinizadores carece de mecanismos de control y gobernanza	21-22
Las políticas de biodiversidad y agricultura no incluyen requisitos específicos para la protección de los polinizadores silvestres	23-40
La Comisión no empleó algunas de las opciones disponibles en las medidas de conservación de la biodiversidad	24-31
La PAC no contiene disposiciones legales específicas acerca de los polinizadores silvestres	32-40
La legislación sobre plaguicidas contenía salvaguardias para las abejas melíferas, pero algunas no se aplican	41-64
La legislación de la UE sobre productos fitosanitarios exige la protección de las abejas melíferas	42-45
El procedimiento de evaluación del riesgo para las abejas melíferas no se ajusta actualmente a los requisitos legales	46-56
El marco de la UE permitió a los Estados miembros seguir otorgando autorizaciones de emergencia para productos fitosanitarios prohibidos que son perjudiciales para los polinizadores	57-64

Conclusiones y recomendaciones

65-69

Anexo**Anexo I — Ensayos de toxicidad exigidos por los documentos de orientación****Siglas y abreviaturas****Glosario****Respuestas de la Comisión****Equipo de auditoría****Cronología**

Resumen

I Los polinizadores transfieren polen desde los órganos masculinos hasta los órganos femeninos de las flores, lo que hace posible la fertilización y la reproducción de las plantas. Aumentan la cantidad y la calidad de los alimentos y, en última instancia, garantizan nuestro suministro alimentario. El número y la diversidad de polinizadores silvestres se ha reducido en la UE bajo la creciente amenaza de la actividad humana, en particular de la conversión a la agricultura intensiva y el uso de plaguicidas y abonos.

II La Comisión ha adoptado medidas que afectan a los polinizadores silvestres en los ámbitos de medio ambiente, plaguicidas, agricultura, cohesión e investigación e innovación. En junio de 2018, la Comisión publicó la Iniciativa sobre los polinizadores, que contiene una lista de medidas para abordar las principales amenazas para los polinizadores silvestres.

III Decidimos realizar una auditoría sobre el enfoque de la Comisión para proteger a los polinizadores silvestres y contribuir así a las actualizaciones legislativas en los ámbitos de biodiversidad, agricultura y plaguicidas previstas en el período 2021-2022.

IV La auditoría del Tribunal examinó si la Comisión ha adoptado un enfoque coherente con respecto a la protección de los polinizadores silvestres en la UE. Evaluamos hasta qué punto el marco de la Comisión para los polinizadores silvestres ayudó a detener la disminución de su número y diversidad, y si la Comisión utilizó medidas de conservación de la biodiversidad y medidas disponibles en la política agrícola común y en la legislación sobre plaguicidas para abordar la necesidad de proteger a los polinizadores silvestres.

V Constatamos que, en general, la Comisión no había adoptado un enfoque coherente con respecto a la protección de los polinizadores silvestres en la UE. Identificamos carencias en políticas clave de la UE que abordan las principales amenazas para los polinizadores silvestres, y consideramos que la Iniciativa sobre los polinizadores no cuenta con las herramientas y los mecanismos para hacer frente a dichas carencias.

VI Sobre la base de nuestras constataciones, formulamos recomendaciones para ayudar a que la Comisión:

- evalúe la necesidad de establecer medidas específicas para los polinizadores silvestres en las medidas y actuaciones de seguimiento de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2030;
- integre mejor las medidas para proteger a los polinizadores silvestres en instrumentos políticos de la UE sobre agricultura y conservación de la biodiversidad;
- mejore la protección de los polinizadores silvestres en el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas.

Introducción

Los polinizadores están disminuyendo en la UE

01 Los polinizadores son animales que transfieren polen desde los órganos masculinos hasta los órganos femeninos de las flores, lo que permite la fertilización y la reproducción de las plantas. En Europa, los polinizadores son principalmente insectos como las abejas (incluidos los abejorros, abejas melíferas y especies solitarias de abejas), las avispas, los sírfidos, las mariposas, las polillas, los coleópteros y otras especies de moscas. La mayoría de los insectos polinizadores son especies silvestres, pero algunos se crían por su valor económico (véase la [ilustración 1](#)).

Ilustración 1 – Polinizadores en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

02 Los polinizadores son esenciales para la naturaleza y para la humanidad. En la UE, casi cuatro quintas partes de los cultivos y la flora silvestre de zonas templadas dependen en gran medida de la polinización de los insectos. Un proyecto financiado por la UE estimó que la contribución anual de los insectos polinizadores a la agricultura europea asciende aproximadamente a 15 000 millones de euros¹. Los polinizadores aumentan la cantidad y la calidad de los alimentos y, en última instancia, garantizan nuestro suministro alimentario².

03 En las últimas décadas, se han reducido el número y la diversidad de polinizadores silvestres en la UE. En 2016, la evaluación mundial del estado de los polinizadores³ concluyó que se está reduciendo el número de polinizadores silvestres bajo la creciente amenaza de la actividad humana, incluido el cambio climático. En 2019, un informe mundial de evaluación sobre los insectos⁴ confirmó una tendencia negativa en el número de insectos en general, con más de un 40 % de especies de insectos en peligro de extinción. Las más afectadas son las mariposas, las polillas, las abejas y los coleópteros.

04 En 2020, el Foro Económico Mundial⁵ situó la pérdida de biodiversidad entre los cinco principales riesgos globales a largo plazo. Se registró una reducción de polinizadores que provocó un cambio en los cultivos, que pasaron de variedades ricas en nutrientes (frutas, hortalizas y frutos de cáscara, que requieren polinizadores) a otras muy energéticas, básicas y con pocos nutrientes (por ejemplo, arroz, maíz, trigo, soja y patatas). La pérdida de hábitat causada por la conversión a la agricultura intensiva y el uso de plaguicidas y abonos se encuentran entre las causas principales de la reducción, que se señalan en la *ilustración 2*.

¹ Potts S. et al, «[Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project](#)», 14 de enero de 2015.

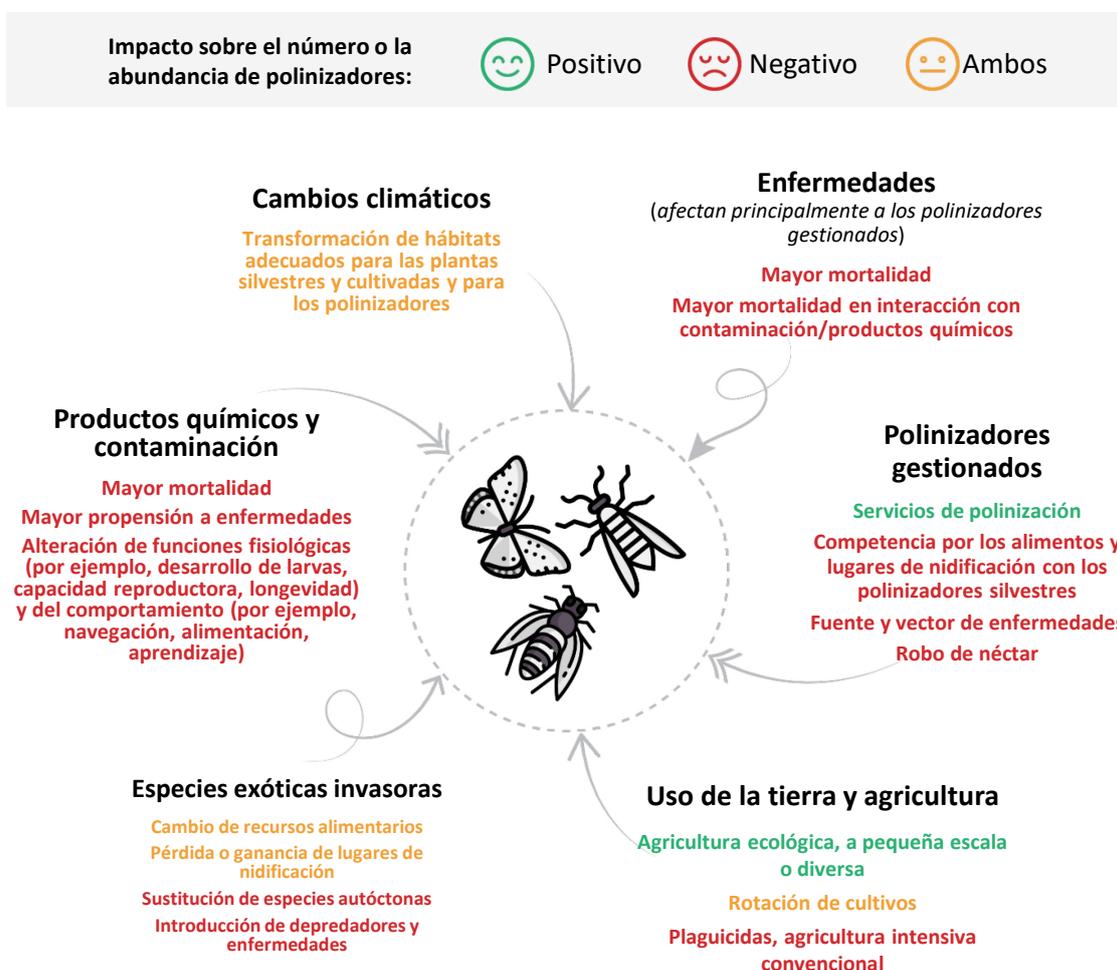
² FAO, «[El poder de los polinizadores: por qué más abejas significan mejores alimentos](#)», 24 de agosto de 2016. L. A. Garibaldi et al, «Mutually beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms», Science Magazine, 2016.

³ IPBES, «[The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production](#)», 2016.

⁴ Sanchez-Bayo F., A.G. Wyckhuys K. «[Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers](#)», 31 de enero de 2019.

⁵ Foro Económico Mundial, «[The Global Risks Report 2020](#)», 15th Edition, 15 de enero de 2020.

Ilustración 2 – Impacto de distintas presiones sobre los polinizadores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de IPBES.

Iniciativas de la UE para proteger a los polinizadores silvestres

05 La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020⁶ establece el marco europeo de actuación prioritaria en materia de biodiversidad, que incluye a los polinizadores silvestres. Además, la Comisión ha puesto en marcha medidas que afectan a los polinizadores silvestres en el marco de la legislación y las políticas existentes en el ámbito del medio ambiente, los plaguicidas, la agricultura, la cohesión y la investigación e innovación (véase la *ilustración 3*). La mayor parte de estas medidas son indirectas y se centran en la protección o la creación de hábitats que se consideran beneficiosos para los polinizadores, en proporcionar recursos alimentarios

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural», COM(2011) 0244 final.

o en el control de las especies exóticas invasoras. Algunas medidas directas se refieren estrictamente a las abejas melíferas como polinizadores gestionados.

Ilustración 3 — Responsabilidades principales de la Comisión en materia de legislación, políticas e iniciativas

MEDIDAS DIRIGIDAS A...

...polinizadores silvestres

- **Iniciativa de la UE sobre los polinizadores**
- **Programa LIFE (especies)**
- **Directiva de hábitats (especies)**
- **Red Natura 2000**
- **Proyectos de investigación (7PM y Horizonte 2020)**

...polinizadores gestionados

- **Apoyo de la UE a la apicultura (Programas apícolas nacionales)**
- **Proyectos de investigación**
- **Plan de evaluación del riesgo de los efectos de los plaguicidas en las abejas melíferas**
- **Medidas de salud de las abejas:**
 - Reglamento aplicado a los medicamentos veterinarios para abejas, incluidos los niveles máximos de residuos de medicamentos en la miel de la UE
 - Laboratorio de referencia de la UE en materia de salud de las abejas
 - Legislación acerca de la comercialización e importación de abejas vivas
 - Formaciones en el marco del programa de «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» (2011-2017)
- **Proyectos de investigación (7PM y Horizonte 2020)**

...presiones principales

- **Pérdida de hábitat**
 - Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020
 - Las Directivas de hábitats y aves (hábitats)
 - Programa LIFE (hábitats)
 - Red Natura 2000
- **Especies exóticas invasoras**
 - Reglamento sobre especies exóticas invasoras (avispa asiática)
- **Pérdida de hábitat y agricultura intensiva**
 - Condicionalidad
 - Ecologización
 - Medidas agroambientales y climáticas
 - Otras medidas: agricultura ecológica, pagos de Natura 2000, inversiones no productivas, transferencia de conocimientos, servicios de asesoramiento a las explotaciones, medidas de cooperación y Asociación Europea para la Innovación, programas operativos específicos aplicados a frutas y hortalizas
- **Uso de productos químicos**
 - Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios
 - Medidas para restringir el uso de sustancias activas nocivas para las abejas melíferas y controlar el efecto de otras sustancias activas sobre las abejas melíferas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

06 En junio de 2018, la Comisión publicó la «Iniciativa de la UE sobre los polinizadores»⁷ (la Iniciativa sobre los polinizadores) en forma de comunicación de la Comisión, acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión. La Iniciativa sobre los polinizadores, sin efecto jurídico, reconoce el drástico descenso del

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2018) 395 final, de 1 de junio de 2018.

número y la diversidad de insectos polinizadores silvestres europeos en la UE y la necesidad de una actuación de la UE para abordar este problema. Asimismo, establece un conjunto de medidas para el período hasta 2020 para contribuir a la consecución de tres objetivos a largo plazo:

- mejorar los conocimientos científicos sobre la disminución de los polinizadores,
- abordar las principales amenazas para los polinizadores,
- mejorar la colaboración entre las partes implicadas.

Las medidas propuestas para hacer frente a las principales amenazas para los polinizadores silvestres se centran en la conservación de hábitats, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y en la reducción del impacto de los plaguicidas y de las especies exóticas invasoras.

07 Al final de 2019, la Comisión presentó el Pacto Verde Europeo⁸, un paquete de medidas de apoyo a la transición de Europa hacia el desarrollo sostenible y la neutralidad en carbono de aquí a 2050, cuyo objetivo es preservar el capital natural de la UE.

08 Debido al aumento de la sensibilización de los ciudadanos sobre la disminución de los insectos polinizadores, en 2019 se puso en marcha una iniciativa ciudadana europea sobre la protección de las abejas⁹ en la que se pedía a la Comisión que eliminara gradualmente el uso de plaguicidas en la agricultura de la UE y que apoyara a los agricultores en la transición hacia prácticas agrícolas sostenibles. Según una hoja de ruta publicada en enero de 2020¹⁰, destacados científicos consideran que la reducción del uso de plaguicidas y la diversificación de paisajes son herramientas para conservar y restaurar las poblaciones de insectos. Destacaron la urgencia de la situación, afirmando que existe información suficiente sobre algunas de las principales causas de la disminución de los insectos para plantear soluciones inmediatamente.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones «[El Pacto Verde Europeo](#)», COM(2019) 640 final.

⁹ Iniciativa ciudadana europea «[¡Salvemos a las abejas y los agricultores! Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano](#)», de 30 de septiembre de 2019.

¹⁰ Harvey, J.A., Heinen, R., Armbrrecht, I. et al., «[International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery](#)», Nature Ecology & Evolution, 6 de enero de 2020.

Alcance y enfoque de la auditoría

09 Hemos decidido realizar una auditoría sobre la actuación de la UE para abordar la disminución de polinizadores silvestres ante la creciente importancia del problema, teniendo en consideración la Comunicación de la Comisión sobre los polinizadores silvestres (véase el apartado **06**). Optamos por realizar la auditoría ahora para contribuir a la preparación y el debate de la lista de medidas previstas para 2021 en la nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2030, al marco de evaluación de los planes estratégicos de la política agrícola común (PAC) de los Estados miembros para el período 2022-2027, y a la revisión de la metodología de evaluación del riesgo en relación con el impacto de los plaguicidas sobre las abejas.

10 La pregunta de auditoría principal fue la siguiente: «¿Ha adoptado la Comisión un enfoque coherente con respecto a la protección de los polinizadores silvestres en la UE?». Para responder a esta pregunta, se examinó si la Comisión había implantado un marco para los polinizadores silvestres que:

- 1) ayudara a detener la disminución de su número y diversidad;
- 2) permitiera coordinar las medidas de política agraria y de conservación de la biodiversidad para protegerlos;
- 3) incluyera y aplicara salvaguardias para los polinizadores en la legislación sobre plaguicidas.

11 Durante la auditoría, realizamos lo siguiente:

- recopilamos evidencia de auditoría a través de la revisión de legislación, documentos estratégicos y orientativos, y evaluaciones e informes pertinentes;
- enviamos cuestionarios y realizamos entrevistas a personal de cuatro direcciones generales de la Comisión (Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria y Dirección General de Investigación e Innovación) y de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria;
- realizamos encuestas a cinco organizaciones europeas pertinentes representantes de productores y organizaciones no gubernamentales (BirdLife, el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias-Confederación General de las Cooperativas Agrarias en la Unión Europea, la Asociación Europea de Protección de las Cosechas, Pollinis y PanEurope), y consultamos a expertos científicos para

obtener una buena comprensión de los riesgos y confirmar nuestras constataciones.

12 Nuestro trabajo se centró en la conservación de la biodiversidad, la agricultura y el uso de plaguicidas (véase el apartado **04**). Excluimos las medidas que abordan específicamente el impacto de la contaminación medioambiental y el cambio climático, y el control de especies exóticas invasoras. También excluimos aquellas directamente relacionadas con la salud de las abejas melíferas y el sector apícola (véase la **ilustración 3**), puesto que se refieren exclusivamente a los polinizadores gestionados. Nos centramos en la actuación y las medidas adoptadas por la Comisión y no realizamos visitas a los Estados miembros ni verificamos medidas nacionales. Esta fiscalización se realizó en coordinación con nuestro trabajo sobre biodiversidad agrícola, productos fitosanitarios, Natura 2000 y cambio climático, y constituye un complemento del mismo¹¹.

¹¹ «Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive» (Informe Especial 13/2020), «Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos» (Informe Especial 5/2020), «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000» (Informe Especial 1/2017).

Observaciones

El marco de la UE para los polinizadores silvestres tuvo un efecto limitado en la detención de su disminución

13 El marco de la UE está compuesto por la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020, una comunicación de la Comisión que fue aprobada por el Consejo y el Parlamento, y la Iniciativa sobre los polinizadores, una comunicación de la Comisión. Examinamos el modo en que estos instrumentos afectaban a la protección y conservación de los polinizadores silvestres.

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no contiene medidas específicas para los polinizadores silvestres

14 El objetivo de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 es detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE. Fue adoptada por la Comisión en 2011 para el período hasta 2020. Según la Comisión, cuatro de los seis objetivos fijados en la Estrategia benefician indirectamente a los polinizadores silvestres en la UE (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Estrategia de la UE sobre la biodiversidad 2011-2020

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 contiene seis objetivos para detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos:

- 1) Aplicar plenamente las directivas de protección de la naturaleza (Directivas de hábitats y de aves);
- 2) Mantener y mejorar los ecosistemas y sus servicios;
- 3) Aumentar la contribución de la agricultura y la silvicultura a la biodiversidad;
- 4) Garantizar el uso sostenible de los recursos pesqueros;
- 5) Luchar contra las especies exóticas invasoras;
- 6) Reforzar las medidas para afrontar la crisis mundial de la biodiversidad.

La Comisión consideró que los objetivos 1, 2, 3 y 5 eran beneficiosos para los insectos polinizadores silvestres y sus servicios ecosistémicos en la UE.

15 La Revisión intermedia de la Estrategia¹² de 2015 concluyó que la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE han continuado desde 2010, y mencionó la polinización como uno de los servicios ecosistémicos más degradados, en particular en la superficie arbolada y bosques, landa y maleza, y pastizales. De los cuatro objetivos considerados beneficiosos para los polinizadores silvestres, la revisión mencionó que la puesta en práctica del objetivo 5 estaba en la senda correcta. El ritmo de los avances registrados en los tres restantes fue insuficiente (objetivos 1 y 2) o no se registró ningún avance significativo (objetivo 3).

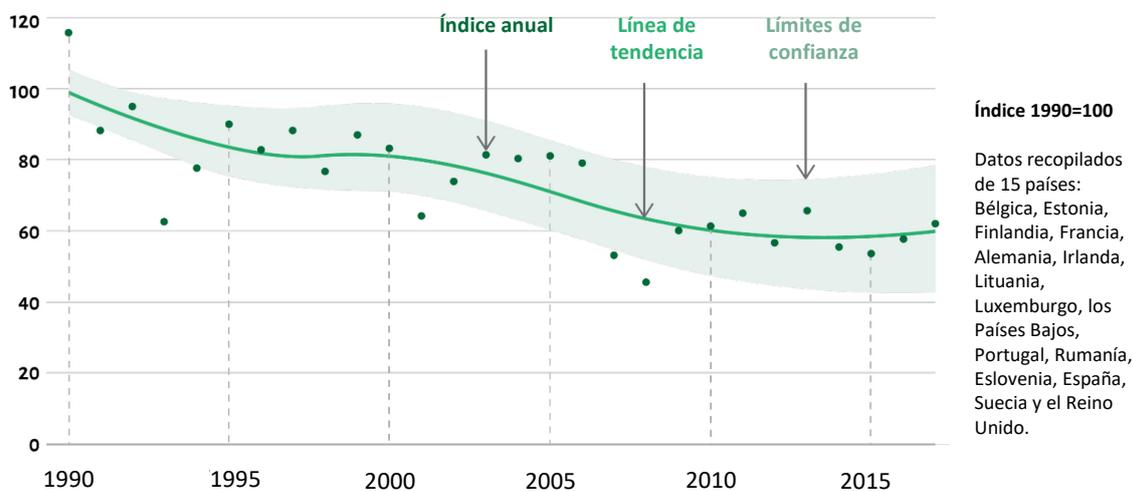
16 En su informe de 2019 sobre el estado del medio ambiente europeo, la AEMA afirmó que nueve de los 13 objetivos políticos específicos fijados para 2020 en el ámbito de la protección, la conservación y la mejora de la naturaleza y la biodiversidad europea en gran medida no estarán en la senda correcta en 2020¹³. Los nueve objetivos se referían a las especies protegidas y los hábitats de la UE, las especies comunes (aves y mariposas) y el estado y los servicios del ecosistema, abordados en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020. La Comisión está llevando a cabo actualmente una evaluación de la Estrategia y tiene previsto publicar el informe al final de 2020.

17 A falta de datos de otras especies de insectos, los datos disponibles de seguimiento de las mariposas pueden proporcionar información sobre el estado de muchos otros insectos en la UE. Los Estados miembros de la UE recopilan datos de 17 especies de mariposas de pastizales dentro del plan europeo de seguimiento de las mariposas. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) utiliza estos datos para calcular el índice de poblaciones de mariposas de pastizales. El índice refleja que desde 1990 la población de mariposas vigiladas se ha reducido un 39 %, lo que indica una pérdida considerable, aunque la situación aparentemente se ha estabilizado desde 2013 (véase la *ilustración 4*).

¹² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «[Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020](#)», COM(2015) 0478 final, 2 de octubre de 2015.

¹³ AEMA, «[The European environment - state and outlook 2020](#)», informe completo, *Table ES.1 Summary of past trends, outlooks and prospects of meeting policy objectives/targets*, p. 12.

Ilustración 4 – Índice de poblaciones de mariposas de pastizales, 1990-2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AEMA.

La Iniciativa sobre los polinizadores no generó cambios en políticas y medidas clave

18 En 2018, la Comisión reconoció la necesidad de que la UE tomara medidas para hacer frente a la disminución de los polinizadores silvestres a través de una comunicación de la Comisión sobre los polinizadores silvestres (véase el apartado **06**). El objetivo principal de la Iniciativa sobre los polinizadores era aumentar la eficiencia de las herramientas, políticas y la legislación existentes en los ámbitos del medio ambiente, los plaguicidas, la agricultura, la cohesión y la investigación e innovación. La Iniciativa sobre los polinizadores es una comunicación de la Comisión, por lo que no estableció un marco jurídico para la protección y restauración de insectos polinizadores silvestres en la UE ni activó la asignación de recursos financieros específicos.

19 Se centró en tres factores causantes del declive de los polinizadores, para los que definió medidas específicas:

- la pérdida de hábitats en los paisajes urbanos y rurales;
- el uso de plaguicidas;
- las especies exóticas invasoras.

La lista de medidas no contenía ninguna sobre otras amenazas directas detectadas en el informe de IPBES (véase la **ilustración 5**). De acuerdo con la comunicación, existen

otras políticas y medidas específicas de la UE distintas de la iniciativa que abordan algunos de estos factores causantes (como el cambio climático). En ciertos ámbitos, por ejemplo, la contaminación lumínica, la Comisión no pudo proponer medidas debido a la escasa investigación en ese ámbito en ese momento. Las presiones ocasionadas por las enfermedades de los polinizadores son pertinentes principalmente para los polinizadores gestionados, por lo que no se incluyeron.

Ilustración 5 – Factores causantes del declive de los polinizadores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por IPBES y la Comisión.

20 La Iniciativa sobre los polinizadores contenía 31 medidas:

- 10 sobre la mejora del conocimiento sobre los polinizadores y su declive,
- 14 acerca de tres de los principales factores causantes del declive,
- 7 sobre la sensibilización pública acerca de este problema.

9 de las 14 medidas propuestas para abordar los principales factores causantes de la disminución de los polinizadores se centraban en políticas y medidas existentes en los ámbitos de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, la agricultura y los plaguicidas (medidas 4A-4C, 5A-5C y 7A-7C). Estas actuaciones no provocaron cambios

plaguicidas (medidas 4A-4C, 5A-5C y 7A-7C). Estas actuaciones no provocaron cambios en estas políticas y medidas. En algunos casos, la Comisión ya había llevado a cabo la medida antes de que se publicara la lista (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

La Iniciativa sobre los polinizadores no siempre generó cambios en las políticas y medidas clave

- La medida 4C exige a los Estados miembros que definan medidas prioritarias para las especies y los hábitats de polinizadores en los marcos de acción prioritaria para la gestión de los espacios Natura 2000. La Comisión y los Estados miembros desarrollaron la plantilla de 2021-2027 para dichos marcos en 2018, sin incluir tal requisito (véase el apartado [29](#)).
- La medida 5C solicita a los Estados miembros que consideren la protección de los polinizadores en los planes estratégicos de la PAC de 2022-2027, y a la Comisión que incluya un indicador de polinizadores en el marco de rendimiento y seguimiento de la PAC. La Comisión no incluyó ninguna referencia a los polinizadores en sus propuestas legislativas para la PAC posterior a 2020 publicadas en junio de 2018. Los Estados miembros están preparando actualmente los planes estratégicos de la PAC sin ninguna orientación acerca de la integración de las consideraciones relativas a los polinizadores.
- La medida 7C exige a la Comisión que prohíba todos los usos exteriores de los tres plaguicidas neonicotinoides. La prohibición ya estaba en vigor desde mayo de 2018, antes de la publicación de la Iniciativa sobre los polinizadores, por lo que la inclusión de esta medida no aportó ningún valor añadido.

La Iniciativa sobre los polinizadores carece de mecanismos de control y gobernanza

21 La Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente) dirige la ejecución general de la Iniciativa sobre los polinizadores y es directamente responsable de 24 de las 31 medidas. La Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG Salud y Seguridad Alimentaria) debe llevar a cabo cuatro medidas, y los Estados miembros, las tres restantes. Otras direcciones generales de la Comisión¹⁴ codirigen o son consultadas.

¹⁴ DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Salud y Seguridad Alimentaria, DG Investigación e Innovación, Centro Común de Investigación y DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

22 La Comisión designó a un funcionario de la DG Medio Ambiente para que trabajara a tiempo completo en la Iniciativa sobre los polinizadores y estimó que el personal de la DG Salud y Seguridad Alimentaria que interviene en medidas relacionadas con la protección de los polinizadores del uso de plaguicidas también contribuía con el equivalente a una persona a tiempo completo. Constatamos que la Comisión no estableció funciones y responsabilidades claras para las direcciones generales de la Comisión participantes. En el momento de la fiscalización, la Comisión no había organizado todavía reuniones intermedias con las partes interesadas pertinentes ni había definido modalidades de seguimiento y notificación para controlar los progresos de las medidas. No se han definido metas o criterios para evaluar si las medidas lograron sus objetivos.

Las políticas de biodiversidad y agricultura no incluyen requisitos específicos para la protección de los polinizadores silvestres

23 Examinamos las salvaguardias para los insectos polinizadores silvestres en las medidas de conservación de la biodiversidad de la UE y en la PAC. En relación con la conservación de la biodiversidad, examinamos la Directiva de hábitats, incluido el control de las especies en los espacios Natura 2000. Con respecto a la PAC, analizamos las principales medidas con objetivos medioambientales, tanto las llevadas a cabo en el período 2014-2020 como las propuestas para 2021-2027.

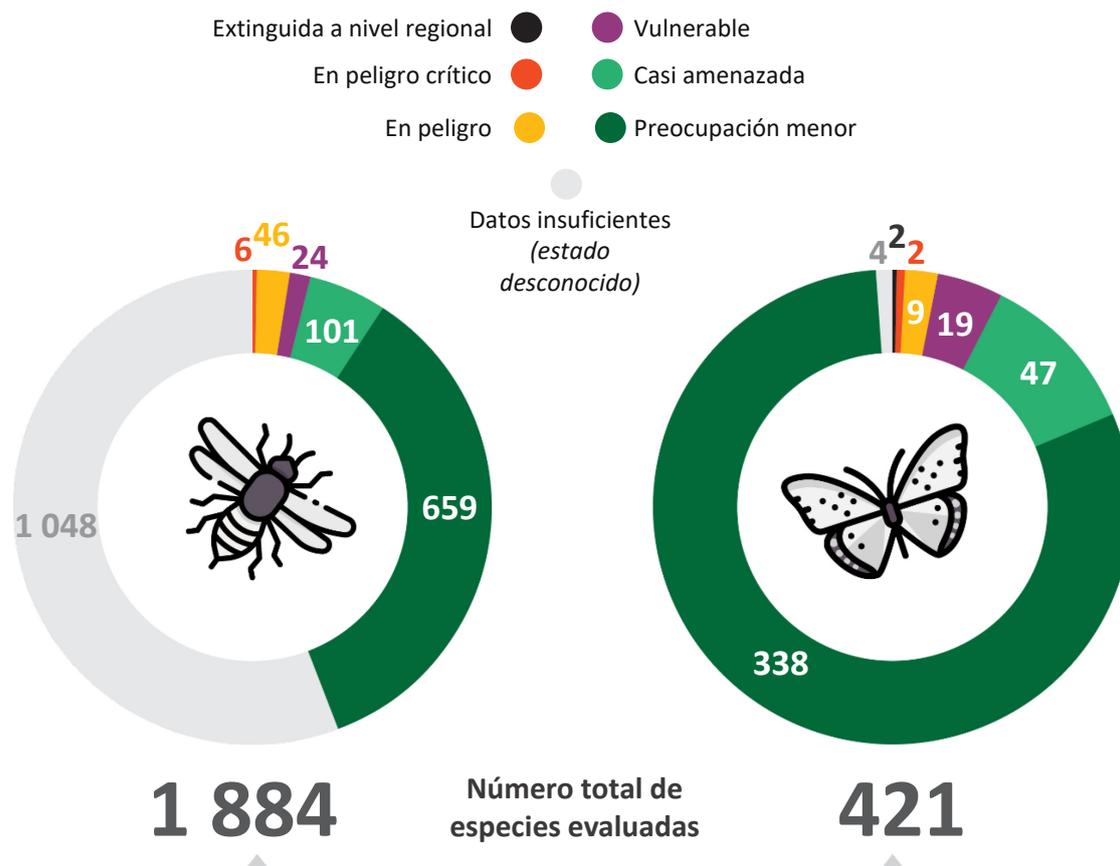
La Comisión no empleó algunas de las opciones disponibles en las medidas de conservación de la biodiversidad

24 En 1964, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) introdujo la lista roja de especies amenazadas. Las listas rojas son inventarios del estado de conservación de especies biológicas. La Comisión financió la creación de una lista roja europea de mariposas en 2010 y otra de abejas en 2014¹⁵. Estas dos evaluaciones indican que existen alrededor de 1 900 especies de abejas y 421 especies de mariposas en la UE. Por ejemplo, 659 especies de abejas están clasificadas como menos afectadas, y seis como en peligro de extinción. Sin embargo, no se dispone de información sobre el estado de conservación de 1 048 especies de abejas (véase la

¹⁵ Van Swaay C. et al., «[European Red List of Butterflies](#)», 2010, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Nieto A. et al., «[European Red List of Bees](#)», 2014, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

ilustración 6). De conformidad con el proceso de evaluación de la UICN, las listas rojas caducan a los 10 años y, en caso de que no haya actualizaciones, no pueden utilizarse como indicadores de las tendencias a lo largo del tiempo. La Comisión nos informó de que tiene intención de actualizar las dos listas rojas y de publicar nuevas listas rojas de sírfidos y polillas.

Ilustración 6 – Estado de conservación de abejas y mariposas en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las listas rojas europeas de abejas y mariposas.

25 La Comisión y los Estados miembros aplican la política de la UE para la conservación de la biodiversidad a través de las Directivas de aves y de hábitats, también conocidas como directivas de protección de la naturaleza. El objetivo de la Directiva de hábitats¹⁶, desde 1992, es fomentar la conservación de especies vegetales, especies animales o hábitats raros, amenazados o endémicos. La Directiva contempla 56 especies de insectos polinizadores silvestres, de los cuales 42 son especies de mariposas y el resto son polillas y coleópteros. De las 11 especies de mariposas clasificadas en la lista roja como en peligro crítico y amenazadas en la UE

¹⁶ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

(sin Croacia), cuatro están protegidas por la Directiva de hábitats. En la Directiva no consta ninguna de las 52 especies de abejas amenazadas y en peligro crítico, lo que tiene un efecto sobre las opciones de control y financiación disponibles para su protección.

26 La Directiva de hábitats exige a los Estados miembros que informen a la Comisión cada seis años sobre la aplicación de las medidas de conservación establecidas en el marco de la Directiva de hábitats¹⁷, y sobre el estado de conservación de las especies y los hábitats protegidos. Por lo tanto, es posible disponer de información sobre los insectos polinizadores silvestres cubiertos por la Directiva cada seis años a través de este ejercicio. La AEMA recoge los datos enviados por los Estados miembros y los resume en el informe sobre el estado de la naturaleza. El informe más reciente disponible en el momento de la auditoría, publicado en 2015¹⁸, no contenía ninguna referencia al estado de conservación de las mariposas, las polillas o los coleópteros protegidos. El informe cita un estudio independiente sobre las mariposas en seis países y regiones de la UE, realizado fuera de los espacios Natura 2000, que concluía que las mariposas en zonas protegidas están disminuyendo al mismo ritmo que las que se encuentran fuera de las zonas protegidas¹⁹. El informe también afirmaba que los espacios Natura 2000 tienen un impacto positivo en la abundancia de especies específicas de mariposas.

27 Desde 2008, la Comisión ha desarrollado planes de acción de la UE para especies y hábitats seleccionados a fin de ayudar a los Estados miembros en su conservación. Por ejemplo, en 2012, la Comisión publicó un plan de acción de la UE para una especie de mariposa en peligro crítico, la mariposa amarilla nublada del Danubio, en el que establecía medidas de conservación y restauración específicas que deben llevar a cabo los Estados miembros con carácter voluntario. El Tribunal constató que el plan de acción de la UE no tuvo ningún impacto sobre la disminución de esta especie de mariposa. En 2018, la mariposa amarilla nublada del Danubio se encontraba en un estado de conservación deficiente en la UE (véase el [recuadro 3](#)).

¹⁷ Artículo 17 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo.

¹⁸ AEMA, «[State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007–2012](#)», Informe técnico n.º 2/2015, 2015.

¹⁹ Pellissier, V. et al., «[The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring](#)», AEMA – Centro Temático Europeo sobre Diversidad Biológica, documento técnico n.º 4/2014, 2014.

Recuadro 3

La mariposa amarilla nublada del Danubio (*Colias myrmidone*)

La mariposa amarilla nublada del Danubio es la única especie de mariposa en peligro crítico incluida en la Directiva de hábitats y en la lista roja europea de mariposas. Desde 2012, el declive de esta mariposa se ha abordado a través de un plan de acción específico de la UE²⁰, sumado a las medidas de conservación y restauración incluidas por los Estados miembros en la gestión de los espacios Natura 2000. La Comisión no asigna recursos financieros específicos a los Estados miembros para llevar a cabo planes de acción para especies de la UE.

El plan de acción requería que los Estados miembros pusieran en marcha un conjunto de medidas enumeradas en este plan de la UE y establecía mecanismos de control adicionales específicos para la mariposa amarilla nublada del Danubio. Hasta la fecha, la Comisión no ha evaluado las medidas llevadas a cabo por los Estados miembros ni sus mecanismos de seguimiento específicos.

En 2018, según los datos disponibles de los espacios Natura 2000, el estado de conservación de esta mariposa siguió siendo insuficiente o deficiente en 7 de los 11 Estados miembros donde se notificó la presencia de la mariposa; en los otros cuatro, se desconocía su estado²¹.

28 En octubre de 2019, la Comisión publicó el primer plan de acción para el mantenimiento y la restauración de un hábitat: formaciones herbosas calcáreas seminaturales y matorrales. El plan de acción de la UE reconoció que este hábitat es muy importante para las especies de insectos polinizadores silvestres, e incluyó su preservación entre sus objetivos generales. La Comisión no definió acciones o medidas específicas para alcanzar dicho objetivo, ni mencionó ningún requisito de control y evaluación.

29 Los marcos de acción prioritaria plurianuales son herramientas de planificación estratégica para gestionar los espacios Natura 2000 en los que los Estados miembros describen sus necesidades de conservación de la naturaleza y de la biodiversidad, sus medidas para abordarlas y sus requisitos de financiación. Con arreglo a la Directiva de hábitats, los Estados miembros deben enviar a la Comisión los marcos actualizados cada siete años, en consonancia con el marco financiero de la Comisión. Según la

²⁰ Comisión Europea, «Action Plan for the Conservation of the Danube Clouded Yellow *Colias myrmidone* in the European Union», 13 de abril de 2012.

²¹ Datos disponibles en <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

Iniciativa sobre los polinizadores, los Estados miembros deben prever medidas para los hábitats de polinizadores importantes en estos marcos. La Comisión y los Estados miembros validaron la plantilla de los marcos de acción prioritaria de 2021-2027 en abril de 2018 y no añadieron ningún requisito acerca de los polinizadores.

30 Uno de los objetivos del instrumento de financiación de la UE para el medio ambiente y la acción por el clima (LIFE) es contribuir al desarrollo y la ejecución de políticas de la UE en el ámbito de la naturaleza y la biodiversidad, incluida la conservación y la restauración de las poblaciones de especies que figuran en la Directiva de hábitats. Los Estados miembros y la Comisión cofinancian proyectos específicos en el Programa LIFE²². Alrededor de una cuarta parte de los proyectos LIFE se centran en los hábitats. De acuerdo con la Comisión, puede que en general sea más eficaz y rentable abordar las necesidades de conservación de los polinizadores a través de los hábitats que de otros enfoques. Estos proyectos no están centrados en los polinizadores, por lo que la Comisión no siempre controla o evalúa su impacto en las especies polinizadoras. Solo 22 de los 5 065 proyectos LIFE financiados en el período 1992-2018 estaban destinados específicamente a proteger y restablecer las poblaciones de polinizadores y los servicios de polinización.

31 Desde 2018, el programa LIFE puede financiar proyectos centrados en especies clasificadas en las listas rojas europeas o internacionales como en peligro crítico o amenazadas. En el momento de la auditoría, no había ningún proyecto destinado a proteger a las abejas y mariposas amenazadas no incluidas en la Directiva de hábitats.

La PAC no contiene disposiciones legales específicas acerca de los polinizadores silvestres

32 Casi la mitad del territorio de la UE está cubierto por tierras agrícolas. La AEMA ha concluido que a partir de los años cincuenta del siglo pasado, la gestión tradicional de las explotaciones agrícolas, que favorecía un conjunto de paisajes, hábitats y especies de animales y plantas, fue reemplazada por una rápida industrialización de la agricultura caracterizada por una intensificación generalizada de los métodos de explotación agrícola²³. La agricultura intensiva es un factor causante del declive de los

²² Reglamento (UE) n.º 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 185).

²³ AEMA, [SOER 2015](#), Agriculture Briefing, 15 de noviembre de 2016.

polinizadores²⁴. Alrededor del 38 % del presupuesto total de la UE para el período 2014-2020 se destina a apoyar la agricultura y la PAC ha influido especialmente en la configuración de los paisajes europeos y la naturaleza que contienen²⁵. Varios instrumentos de la PAC de 2014-2020 tienen por objeto proteger y mejorar la biodiversidad (véase la *ilustración 3*), en particular la condicionalidad, el régimen de pago por ecologización y las medidas agroambientales y climáticas, pero no existen disposiciones legales específicas que protejan a los polinizadores silvestres.

33 La condicionalidad establece una conexión entre los pagos de la PAC y el cumplimiento de requisitos básicos por los agricultores (requisitos legales de gestión que se aplican a todos los agricultores, independientemente de que reciban o no financiación de la UE) y las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM, que no son aplicables a los agricultores de los regímenes para los pequeños agricultores)²⁶. Los requisitos legales de gestión relacionados con el medio ambiente se derivan de obligaciones legales de las Directivas de protección de la naturaleza y de las aguas²⁷. El objetivo de las BCAM es garantizar que los agricultores protegen el suelo, el agua, las particularidades topográficas, los hábitats y la fauna silvestre en las tierras agrícolas. Para consultar nuestra reciente evaluación de los efectos de la condicionalidad en la biodiversidad agrícola véase el *recuadro 4*.

Recuadro 4

Informe Especial 13/2020 — «Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive»

El componente de los requisitos legales de gestión de la condicionalidad no proporcionó a los agricultores incentivos adicionales para mantener y mejorar la

²⁴ IPBES, «The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production», 2016.

²⁵ AEMA, *SOER 2020*, capítulo 13 «Environmental pressures and sectors», p. 295.

²⁶ Anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

²⁷ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

biodiversidad agrícola, puesto que estos requisitos reproducen las normas existentes.

Las normas de las BCAM relativas a la creación de franjas de protección en los márgenes de los ríos (BCAM 1), a la cobertura mínima del suelo (BCAM 4), a la gestión de las tierras para limitar la erosión (BCAM 5), al mantenimiento del nivel de materia orgánica en el suelo (BCAM 6) y al mantenimiento de las particularidades topográficas (BCAM 7) tienen el mayor potencial en términos de apoyo a la biodiversidad agrícola, pero el marco legislativo ofrece a los Estados miembros un alto grado de flexibilidad a la hora de definir su contenido. En la mayoría de los casos, los organismos pagadores controlan entre el 1 % y el 2 % de las explotaciones sujetas a una norma BCAM específica e imponen sanciones a alrededor del 1 % de los casos examinados.

El informe concluyó que algunas normas de condicionalidad podrían contribuir de manera significativa a la biodiversidad, pero dichas normas ofrecen escasos incentivos. Ni la Comisión ni los Estados miembros han medido el impacto de la condicionalidad sobre la biodiversidad.

34 La Comisión introdujo el pago de ecologización en 2013 para mejorar el rendimiento medioambiental de la PAC a través de tres prácticas agrícolas que deben seguir los agricultores: diversificación de cultivos (agricultores con más de 10 hectáreas de tierras de labor), mantenimiento de pastos permanentes o superficies de interés ecológico (SIE – agricultores con más de 15 hectáreas de tierras de labor). En 2017, el Tribunal publicó un informe sobre la ecologización²⁸ que concluía que, debido a los escasos requisitos de la ecologización, la medida no condujo a cambios significativos en las prácticas de gestión. El informe del Tribunal sobre biodiversidad agrícola constató además que la biodiversidad se beneficia poco de la ecologización (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Informe Especial 13/2020 — «Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive»

El potencial de las superficies de interés ecológico de generar beneficios para la biodiversidad depende de los tipos de dichas superficies implantadas y de cómo sean gestionadas por los agricultores. Los Estados miembros y los agricultores

²⁸ Informe Especial 21/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

suelen favorecer las opciones de bajo impacto, como los cultivos intermedios o los cultivos fijadores de nitrógeno.

En términos generales, el informe concluyó que la biodiversidad se beneficia poco de la ecologización, la cual, a su vez, ha provocado pocos cambios en las prácticas agrícolas.

35 Según la evaluación de la medida de ecologización publicada por la Comisión en 2017²⁹, las SIE tienen el mayor potencial para proporcionar recursos alimentarios y zonas para anidar para los polinizadores silvestres. El informe señalaba que los tipos de SIE más beneficiosos son los cultivos fijadores de nitrógeno, los cultivos intermedios y los cultivos de cobertura (en función de las prácticas agrícolas, véase el apartado **36**), las tierras en barbecho, las particularidades topográficas (setos y franjas arboladas, grupos de árboles), las lindes de campo y las franjas de protección. Tal y como recomendaba el Parlamento, en 2018 el legislador introdujo dos nuevos tipos de SIE que hacían referencia específicamente a especies vegetales beneficiosas para los polinizadores: tierras en barbecho para plantas melíferas (plantas ricas en polen y néctar) y la planta de copa (*Silphium perfoliatum*)³⁰.

36 La PAC definió 13 opciones de SIE³¹ entre las que podían elegir los Estados miembros. En 2018, la mayoría de los Estados miembros optaron por los cultivos intermedios y de cobertura, los cultivos fijadores de nitrógeno y las tierras en barbecho, y esto representó el 96 % del total de tierras agrícolas declaradas como SIE (véase la *ilustración 7*). Como en el caso de las BCAM, el impacto de estas SIE sobre los polinizadores depende de los requisitos de gestión y de las condiciones establecidas por los Estados miembros (como la ubicación y las fechas de siega y cosecha, así como el uso de plaguicidas y abonos). Por ejemplo, la siega de cultivos intermedios, de

²⁹ Comisión Europea, «[Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#)», 2017.

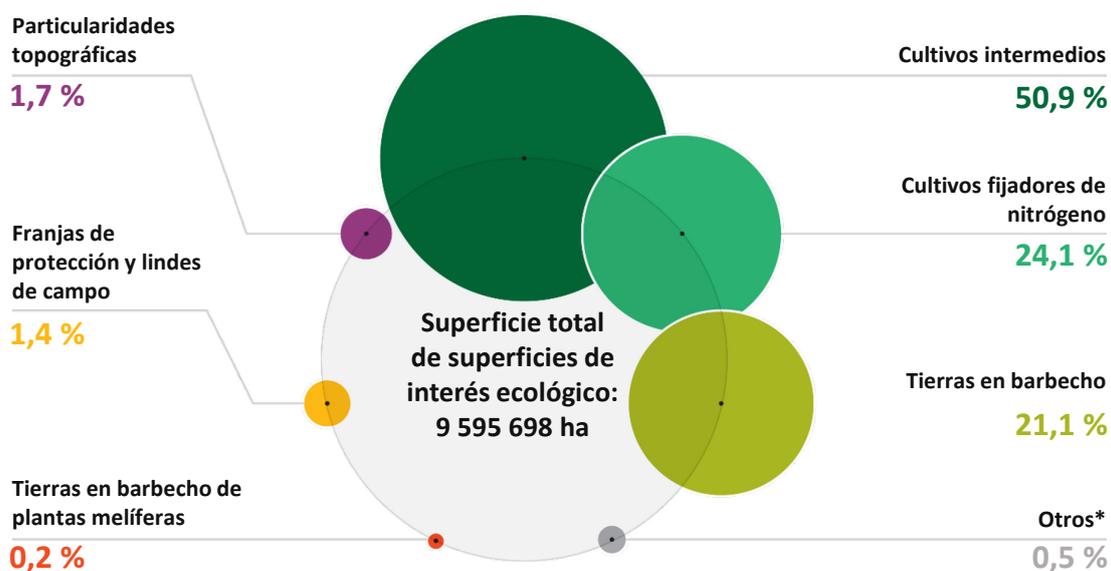
³⁰ Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013 y (UE) n.º 652/2014 (DO L 350 de 29.12.2017, p. 15).

³¹ Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608) y Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, y que modifica el anexo X de dicho Reglamento (DO L 181 de 20.6.2014, p. 1).

cobertura o fijadores de nitrógeno antes de la floración o durante la misma no tiene ningún beneficio para los polinizadores. De acuerdo con la evaluación de la Comisión de la medida de ecologización, en la mayoría de los casos los agricultores siegan o labran dichos cultivos antes de que florezcan. Las tierras en barbecho benefician a los polinizadores cuando se siembran con flora silvestre y dejar el suelo desnudo no aporta ningún beneficio. La Comisión no definió ningún requisito específico de gestión de las tierras en barbecho y los Estados miembros no facilitan información sobre cómo la gestión que realizan los agricultores de las tierras en barbecho.

37 En 2017, la Comisión prohibió el uso de plaguicidas en SIE correspondientes a tierras en barbecho, incluidas las superficies de plantas melíferas y planta de copa, cultivos intermedios, cubierta vegetal y cultivos fijadores de nitrógeno³². A menos que los Estados miembros hayan limitado el uso de plaguicidas en otras SIE, los agricultores podrán emplear plaguicidas en las lindes de campo, franjas de protección y particularidades topográficas no productivas.

Ilustración 7 – Opciones de SIE en la UE en 2018



**En «otros» se incluyen terrazas, agrosilvicultura, franjas en lindes forestales, árboles forestales de cultivo corto, zonas forestadas, miscanthus y silphium*

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

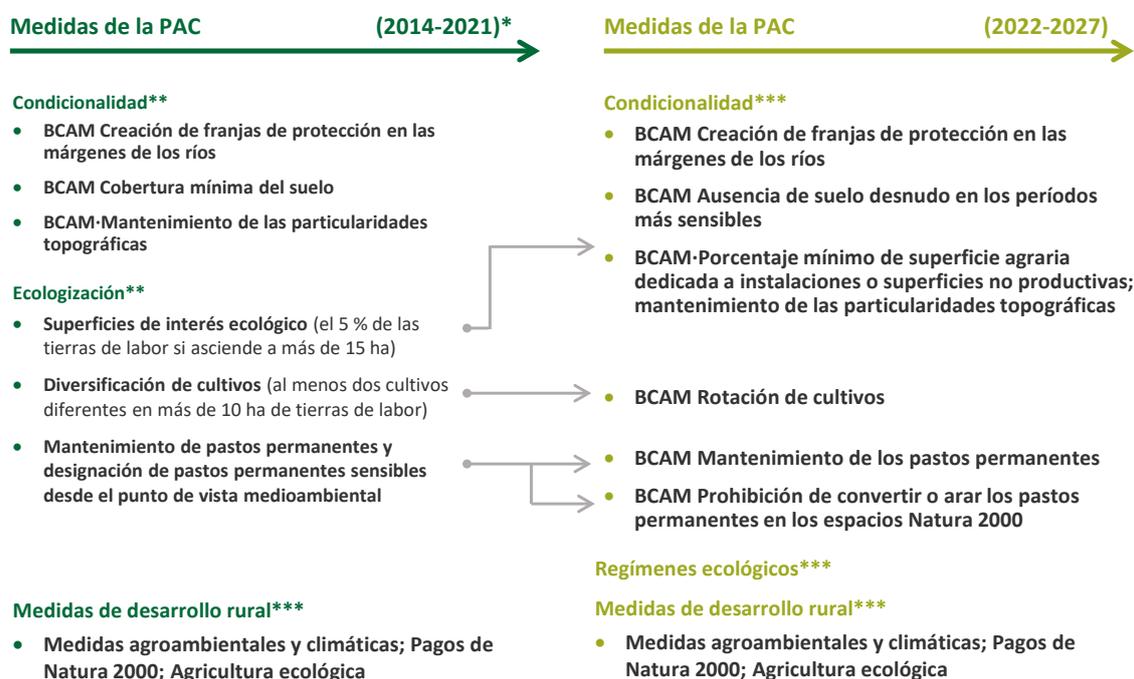
³² Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, que modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 y que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 (DO L 167 de 30.6.2017, p. 1).

38 Los Estados miembros pueden aplicar también las medidas agroambientales y climáticas para crear condiciones y hábitats favorables para los polinizadores. Estas medidas proporcionan pagos a los agricultores que suscriben voluntariamente compromisos medioambientales de cinco a siete años relacionados con una amplia gama de cuestiones medioambientales. De acuerdo con una evaluación reciente del impacto de la PAC en la biodiversidad³³, las medidas agroambientales y climáticas específicas, como el mantenimiento de los hábitats seminaturales y de las particularidades topográficas existentes o la creación de nuevos hábitats, son las medidas de la PAC más beneficiosas para los polinizadores silvestres. La evaluación indicó asimismo que la adopción de estas medidas por los Estados miembros y los agricultores no sería suficiente para apoyar la recuperación de las poblaciones silvestres de polinizadores.

39 Las propuestas legislativas de la PAC para el período 2021-2027 introducen la condicionalidad para sustituir a los requisitos actuales de ecologización y condicionalidad. La condicionalidad establece una serie de obligaciones que, con arreglo a las propuestas de la Comisión, deben cumplir todos los agricultores que reciben pagos de la PAC. Las propuestas también introducen un nuevo sistema de regímenes climáticos y medioambientales (los regímenes ecológicos). Los Estados miembros deben establecer una lista de prácticas agrícolas subvencionables beneficiosas para el clima y el medio ambiente en cada régimen ecológico propuesto a los agricultores, en consonancia con uno o más de los objetivos medioambientales específicos establecidos en la UE. Los regímenes ecológicos siguen teniendo un carácter voluntario para los agricultores. La Comisión no propuso cambios importantes de las medidas agroambientales y climáticas en las propuestas legislativas de la PAC para el período 2021-2027 (véase la *ilustración 8*).

³³ Comisión Europea, «Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity», noviembre de 2019.

Ilustración 8 — Medidas de la PAC potencialmente beneficiosas para los polinizadores silvestres en el período actual y en los siguientes



* incluido el período de transición

** no aplicable al régimen de pequeños agricultores

*** evaluado y aprobado por la Comisión

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

40 En el marco de las propuestas de la Comisión, la condicionalidad no incluiría las superficies de interés ecológico productivas (como los cultivos intermedios y de cobertura, y los cultivos fijadores de nitrógeno) permitidas actualmente como conformes con los requisitos de ecologización, pero mantiene el requisito de un porcentaje mínimo de superficies no productivas y el mantenimiento de las particularidades topográficas. Además, los umbrales para aplicar los requisitos de ecologización (como un mínimo de 15 ha de tierras de labor para superficies de interés ecológico) ya no serían aplicables. La Comisión ha propuesto que los Estados miembros describan cada BCAM en sus planes estratégicos de la PAC y que incluyan un resumen de las prácticas agrícolas, el alcance territorial y el tipo de agricultores afectados. La Comisión sería responsable de comprobar el diseño de las BCAM y los regímenes ecológicos en los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros. Debido a que la Comisión no incluyó la protección de los polinizadores o los servicios de polinización en los objetivos de los regímenes ecológicos, no existe ninguna garantía de que los Estados miembros vayan a definir ningún régimen específico pertinente para los polinizadores silvestres en sus planes estratégicos de la PAC.

La legislación sobre plaguicidas contenía salvaguardias para las abejas melíferas, pero algunas no se aplican

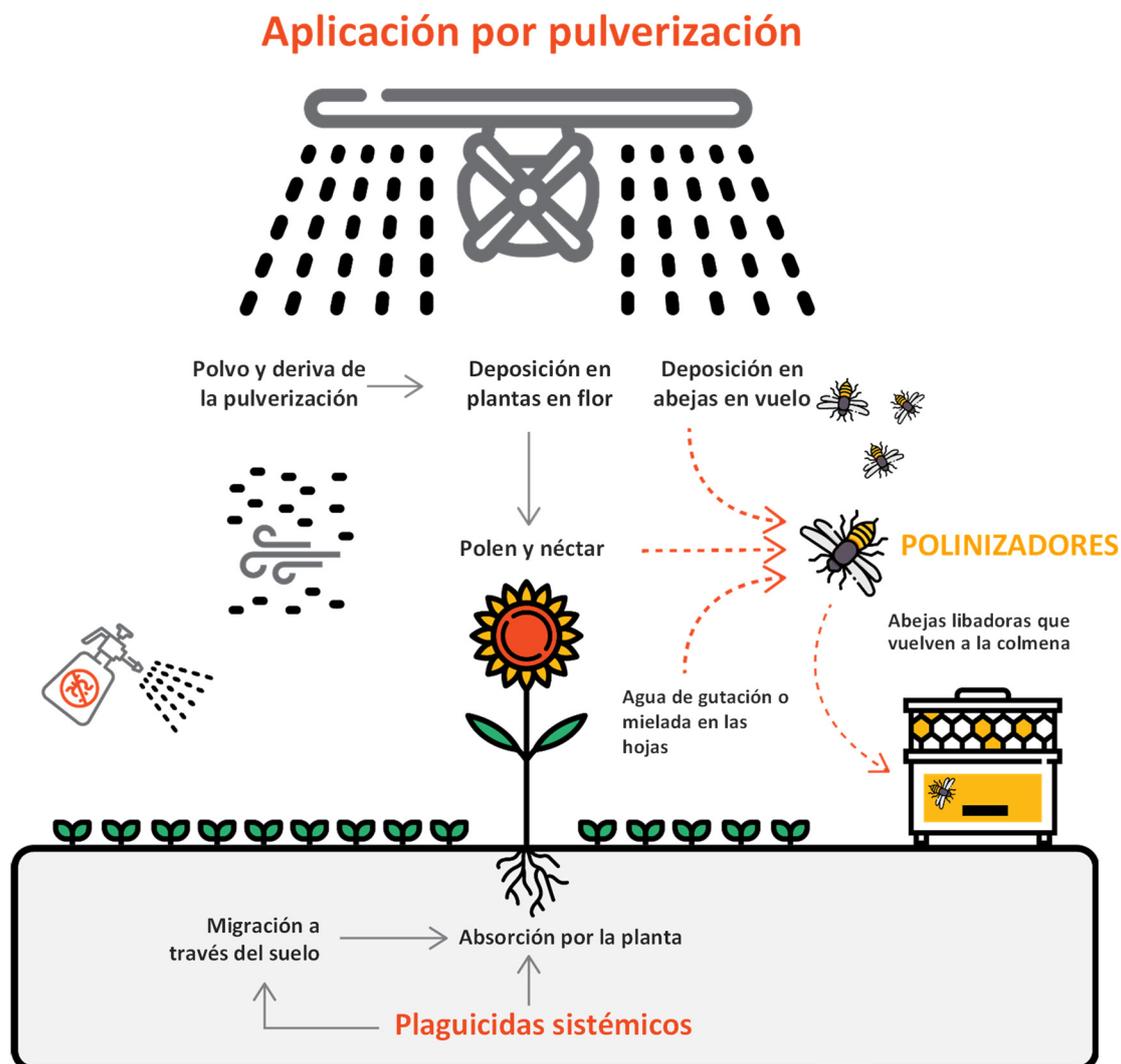
41 El Tribunal examinó si la Comisión había incluido disposiciones para proteger a los polinizadores silvestres en el marco legislativo que regula el uso de plaguicidas en Europa. También verificó si la Comisión había analizado el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas para los polinizadores silvestres con objeto de identificar deficiencias en el proceso, y si había tomado medidas correctoras.

La legislación de la UE sobre productos fitosanitarios exige la protección de las abejas melíferas

42 Los plaguicidas, denominados en la legislación como productos fitosanitarios, se utilizan tanto para prevenir, destruir o controlar enfermedades y organismos nocivos como para proteger a los vegetales y productos vegetales antes, durante y después de la cosecha. Están compuestos por una o más sustancias activas, que son la causa de los efectos del producto.

43 Los polinizadores están expuestos con frecuencia a los productos fitosanitarios, los cuales pueden tener un efecto perjudicial sobre ellos cuando entran en contacto directo con residuos de la pulverización en las plantas o con polvo contaminado, cuando consumen polen y néctar que contenga residuos de productos fitosanitarios, cuando beben agua contaminada o cuando están expuestos a material contaminado en sus nidos. Estos productos también pueden tener un efecto perjudicial indirecto. Por ejemplo, los herbicidas reducen tanto la cantidad como la diversidad de los recursos florales, lo que provoca un importante impacto negativo sobre el suministro alimentario de los polinizadores. Los polinizadores dependen de la presencia de una variedad de especies de flor durante la parte del año en que están activas. Pueden depender de especies de flor específicas, entre las que se pueden encontrar plantas que no tienen ningún otro valor para los agricultores y, por tanto, las tratan como malas hierbas. La manera en que los productos fitosanitarios afectan a los polinizadores depende de los productos empleados, del tiempo que estos permanezcan en el medio ambiente y de dónde, cuándo y cómo se apliquen. En la [ilustración 9](#) se detalla el modo en que los insectos polinizadores pueden estar expuestos a los productos fitosanitarios.

Ilustración 9 – Vías de exposición de los polinizadores a los plaguicidas



Tipo de efecto:

- Letal
- Subletal (afecta al comportamiento, la inmunidad, la función reproductora, etc.)

Tipo de toxicidad:

- Aguda (a corto plazo)
- Crónica (a largo plazo)

Tipo de exposición:

- Oral (ingestión)
- Contacto
- Inhalación

A quién afecta:

- Adultos
- Larvas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la EFSA.

44 La primera vez que la legislación de la UE sobre plaguicidas³⁴ mencionó específicamente a los polinizadores fue en 1991, cuando dispuso que los solicitantes presentaran información sobre la toxicidad (aguda) a corto plazo de sustancias activas para las abejas melíferas y sobre la toxicidad de los productos fitosanitarios fuera del laboratorio, en condiciones de campo. En 2009, el legislador aumentó la protección de

³⁴ Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230 de 19.8.1991, p. 1).

las abejas melíferas en el Reglamento sobre productos fitosanitarios³⁵ complementando los ensayos de exposición a corto plazo con lo siguiente:

- pruebas de toxicidad (crónica) de exposición durante un largo período de tiempo,
- pruebas de efectos subletales en abejas melíferas adultas y sus larvas.

El Reglamento sobre productos fitosanitarios no incluyó salvaguardias específicas para las especies de polinizadores silvestres.

45 Todos los productos fitosanitarios son objeto de un procedimiento de autorización que consta de dos fases. Primero, la Comisión autoriza las sustancias activas sobre la base de evaluaciones científicas y, posteriormente, los Estados miembros pueden autorizar la comercialización y el uso de productos fitosanitarios que contengan una o más sustancias activas autorizadas en su territorio. La decisión de autorizar o no una sustancia activa se basa en dos fases distintas, como se expone en la *ilustración 10*.

Ilustración 10 – Proceso de autorización de sustancias activas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

³⁵ Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309 de 24.11.2009, p. 1).

El procedimiento de evaluación del riesgo para las abejas melíferas no se ajusta actualmente a los requisitos legales

46 Los requisitos de datos³⁶ y los principios uniformes³⁷ definen los criterios de evaluación y de adopción de decisiones para las sustancias activas y los productos fitosanitarios. La Comisión proporciona orientaciones para los solicitantes en las que establece cómo se debe evaluar el riesgo para las abejas melíferas del uso de sustancias activas y productos fitosanitarios. La Comisión aprobó las orientaciones en 2002³⁸.

47 De acuerdo con estas orientaciones, los solicitantes evaluarán los riesgos de las sustancias activas para las abejas melíferas basándose únicamente en su toxicidad aguda. En las orientaciones no se tienen en consideración los posibles efectos de la exposición crónica o repetida de las abejas melíferas adultas a estas sustancias, a pesar de que se trata de un requisito para todas las sustancias activas y productos fitosanitarios establecido a partir de 2009 por el Reglamento sobre productos fitosanitarios. El **recuadro 6** ofrece más detalles sobre los criterios actuales de evaluación del riesgo.

Recuadro 6

El plan europeo actual de evaluación del riesgo del efecto de los productos fitosanitarios sobre las abejas melíferas

La Organización Europea y Mediterránea para la Protección de las Plantas estableció las normas empleadas actualmente en la UE para evaluar el riesgo de los productos fitosanitarios para las abejas. Para determinar si un producto fitosanitario es tóxico o no para las abejas, se estima el nivel del riesgo a través del cálculo de un cociente de peligro,

³⁶ Reglamento (UE) n.º 283/2013 de la Comisión, de 1 de marzo de 2013, que establece los requisitos sobre datos aplicables a las sustancias activas (DO L 93 de 3.4.2013, p. 1) y Reglamento (UE) n.º 284/2013 de la Comisión, de 1 de marzo de 2013, que establece los requisitos sobre datos aplicables a los productos fitosanitarios, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 (DO L 93 de 3.4.2013, p. 85).

³⁷ Reglamento (UE) n.º 546/2011 de la Comisión, de 10 de junio de 2011, por el que se aplica el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 en lo relativo a los principios uniformes para la evaluación y autorización de los productos fitosanitarios (DO L 155 de 11.6.2011, p. 127).

³⁸ Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology under Council Directive 91/414/EEC, SANCO/10329/2002.

que es la relación entre la exposición medioambiental de las abejas a un producto fitosanitario y la toxicidad (aguda) a corto plazo de dicho producto. Si el valor del cociente de peligro es inferior a 50, se concluye que existe un riesgo bajo para las abejas y no se requiere realizar más ensayos. Si el valor es superior a 50, se deben realizar más ensayos en condiciones de semicampo o de campo (denominados ensayos de nivel superior). No se han definido umbrales para los ensayos de nivel superior y se requiere el criterio de expertos para interpretar los resultados. El plan de la UE de evaluación del riesgo sobre el efecto de los productos fitosanitarios en las abejas se refiere a las abejas melíferas gestionadas. La vía de exposición considerada es la aplicación por pulverización, por lo que el plan no es apto para los productos fitosanitarios que se aplican al suelo o a las semillas (como los neonicotinoides).

48 En 2011, la Comisión solicitó a la EFSA que preparara un documento actualizado de orientación sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios para las abejas, de conformidad con el Reglamento sobre productos fitosanitarios. La EFSA publicó este documento en 2013³⁹.

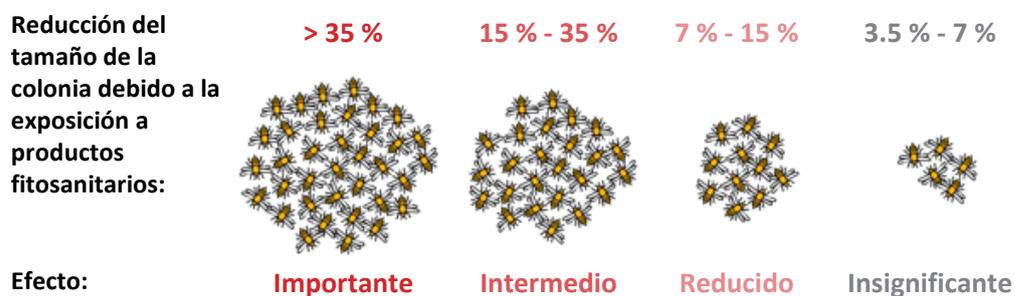
49 El documento de orientación de la EFSA de 2013 contenía nuevos requisitos de ensayos de toxicidad crónica y subletal sobre las abejas melíferas (adultas y larvas), como exigía desde 2009 el Reglamento sobre productos fitosanitarios. Estos requisitos también hacían referencia a otras especies de abejas: los abejorros y las abejas solitarias. El documento contenía nuevas vías de exposición a los productos fitosanitarios como la exposición a partículas de polvo (pertinente específicamente para los productos fitosanitarios aplicados como tratamiento de semillas) y el consumo de agua y néctar contaminados (agua de gutación, aguas superficiales y charcos). En las orientaciones también se ampliaba y redefinía el plan de evaluación del riesgo aplicado a la exposición al polen y néctar contaminado con sustancias resultantes de la descomposición de productos fitosanitarios en plantas (metabolitos), puesto que algunas de estas sustancias pueden ser más tóxicas que los productos fitosanitarios de los que proceden.

50 El Reglamento sobre los productos fitosanitarios definió objetivos de protección generales para las abejas melíferas, pero no incluyó criterios específicos (denominados objetivos de protección específicos) que deberían utilizarse al evaluar los resultados de los ensayos. Según la EFSA, es esencial contar con objetivos de protección específicos

³⁹ EFSA, «Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees)», 4 de julio de 2013, actualizado el 4 de julio de 2014.

para diseñar un plan de evaluación del riesgo apropiado. La EFSA incluyó en las orientaciones sobre las abejas de 2013 objetivos específicos de protección para las tres especies de abejas consideradas (abejas melíferas, abejorros y abejas solitarias). Según el documento, la magnitud de la pérdida de abejas melíferas en colonias expuestas a productos fitosanitarios no debería superar una reducción del 7 % del tamaño de la colonia (véase la [ilustración 11](#) para más información) y debería prever factores adicionales de seguridad para los abejorros y las abejas solitarias.

Ilustración 11 – Reducción del tamaño de la colonia utilizada para establecer objetivos de protección específicos para las abejas en el documento de orientación de la EFSA de 2013



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de orientación sobre las abejas de la EFSA de 2013, apéndice A.

51 El documento de orientación de la EFSA de 2013 recomendó que se evaluara el riesgo de los productos fitosanitarios sobre las abejas en fases (un enfoque escalonado), empezando por ensayos más sencillos realizados en laboratorio (ensayos de primera fase) y pasando luego a otros más complejos realizados fuera del laboratorio (ensayos de nivel superior), en condiciones de semicampo (realizados utilizando jaulas y túneles) y en condiciones de campo.

52 Desde 2013, 12 Estados miembros han apoyado el documento de orientación de la EFSA de 2013, pero el resto de Estados miembros se han opuesto constantemente a su aprobación. La Comisión debate los proyectos de legislación de aplicación y las orientaciones sobre plaguicidas con los Estados miembros a través de un comité específico (en este caso, el Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos), el cual no aprobó las orientaciones a escala de la UE. En una reunión celebrada en Bruselas en diciembre de 2013, se concluyó que el documento no se podía aplicar plena e inmediatamente por tres motivos principales:

- 1) solo existían métodos de ensayo acordados a nivel internacional para algunos de los ensayos adicionales propuestos;

- 2) los objetivos de protección específicos definidos para las abejas melíferas, los abejorros y las abejas solitarias generaron criterios de decisión que no eran realistas y se basaban en una tasa de mortalidad normal muy baja;
- 3) la metodología propuesta para los ensayos de nivel superior exigía un número importante de parcelas de terreno y colonias.

53 Entre 2013 y 2019, la Comisión propuso que se aplicara gradualmente el documento de orientación de 2013 publicado por la EFSA, sin dar respuesta a las tres cuestiones planteadas por los Estados miembros. La mayoría de los Estados miembros siguió rechazando este enfoque. En este período, la Comisión no pidió a la EFSA que profundizara en el análisis de estos puntos y que emitiera un dictamen, debido principalmente, según la Comisión, a los asuntos judiciales en curso⁴⁰ contra las restricciones de 2013 de los tres neonicotinoides (véase el apartado **58**). En marzo de 2019, la Comisión encargó a la EFSA que examinara el documento de orientación de 2013 para identificar posibles secciones que habría que revisar. Este proceso debería concluir en marzo de 2021. Como parte de este examen del documento de orientación de 2013, la Comisión solicitó a la EFSA, entre otras cosas:

- o que volviera a evaluar la tasa de mortalidad normal de las abejas,
- o que revisara la metodología empleada en los ensayos de nivel superior utilizando condiciones agroambientales realistas.

54 La Comisión no pudo resolver la primera cuestión en relación con la carencia de métodos de ensayo acordados. Los métodos de ensayo acordados a nivel internacional se han desarrollado desde 2013, pero la Comisión no pidió a los solicitantes que los utilizaran. El documento de orientación de 2013 también contenía ensayos para los que todavía no existen métodos de ensayo acordados a nivel internacional (véase el **anexo I**). Los países pueden desarrollar métodos de ensayo acordados a nivel internacional a través del programa pertinente sobre las directrices de ensayo de la OCDE y, de hecho, tres Estados miembros así lo hicieron. La Comisión también puede presentar propuestas de proyectos a la OCDE para desarrollar nuevos métodos de ensayo, pero no lo hizo debido a que la institución que realiza la propuesta es la encargada también de liderar el desarrollo de los métodos de ensayo, lo que requiere

⁴⁰ Asuntos acumulados **T-429/13** Bayer CropScience AG y otros contra Comisión Europea, **T-451/13** Syngenta Crop Protection AG y otros contra Comisión Europea, y Asunto **T-584/13** BASF Agro BV y otros contra Comisión Europea.

un alto nivel de conocimientos técnicos. La Comisión informó de que no dispone de los conocimientos técnicos para asumir esa función.

55 En 2018, el grupo científico que asesoraba a la Comisión recomendó a esta que definiera objetivos de protección del medio ambiente, en el contexto del requisito del Reglamento de los productos fitosanitarios que establece que estos no deben tener efectos inaceptables en el medio ambiente. La Comisión inició este proceso en 2018. El grupo científico no recomendó que se definieran objetivos específicos de protección para las abejas melíferas u otros polinizadores silvestres, pero, según la Comisión, el proceso incluirá a las abejas. La Comisión no pudo informarnos sobre si el proceso derivará en objetivos de protección específicos para las especies de abejas silvestres.

56 En los paisajes agrícolas y urbanos, los polinizadores suelen estar expuestos a múltiples plaguicidas (por ejemplo, una mezcla de insecticidas, fungicidas y herbicidas). Como los agricultores pueden emplear múltiples tratamientos en el mismo cultivo, los polinizadores que visitan dicho cultivo están expuestos a una mezcla de productos fitosanitarios (y sustancias activas). El documento de orientación de 2013 contenía una propuesta sobre cómo evaluar la toxicidad para las abejas de los productos fitosanitarios que contienen más de una sustancia activa. Como los Estados miembros no aprobaron estas orientaciones, no se incluyeron los ensayos en el actual plan de evaluación del riesgo. Al principio de 2020, la EFSA comenzó a desarrollar una metodología para evaluar los efectos de la combinación de más de una sustancia activa sobre las abejas melíferas (efectos acumulativos y sinérgicos).

El marco de la UE permitió a los Estados miembros seguir otorgando autorizaciones de emergencia para productos fitosanitarios prohibidos que son perjudiciales para los polinizadores

57 Los neonicotinoides son una clase de plaguicidas que afectan al sistema nervioso de los insectos. Desde su introducción a principios de 1990, los neonicotinoides se han utilizado de manera generalizada para proteger a los cultivos, en su mayor parte para tratar las semillas antes de plantarlas. Los neonicotinoides son plaguicidas sistémicos, lo que quiere decir que son absorbidos por la planta y circulan por su tejido a lo largo de su ciclo de vida. Desde 2005, la Comisión ha autorizado el uso de cinco neonicotinoides en la UE (véase la [ilustración 12](#)).

Ilustración 12 – Calendario de autorización de los cinco neonicotinoides

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tiacloprid	✓							✓				✓		✓	✓	✗		
Acetamiprid	✓							✓				✓		✓				
Clotianidina		✓				✗			✗	✓				✗	✗			
Tiametoxam			✓			✗			✗	✓				✗	✗			
Imidacloprid					✓	✗			✗				✓	✗				✗

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

58 En 2013, después de varios informes sobre las enormes pérdidas de abejas melíferas atribuidas a la utilización de imidacloprid, tiametoxam y clotianidina, la Comisión restringió el uso de los tres neonicotinoides a invernaderos, cultivos de invierno y cultivos que no se consideran atractivos para las abejas⁴¹. En abril de 2018, la Comisión amplió la prohibición a todos los usos en el exterior de las tres sustancias⁴².

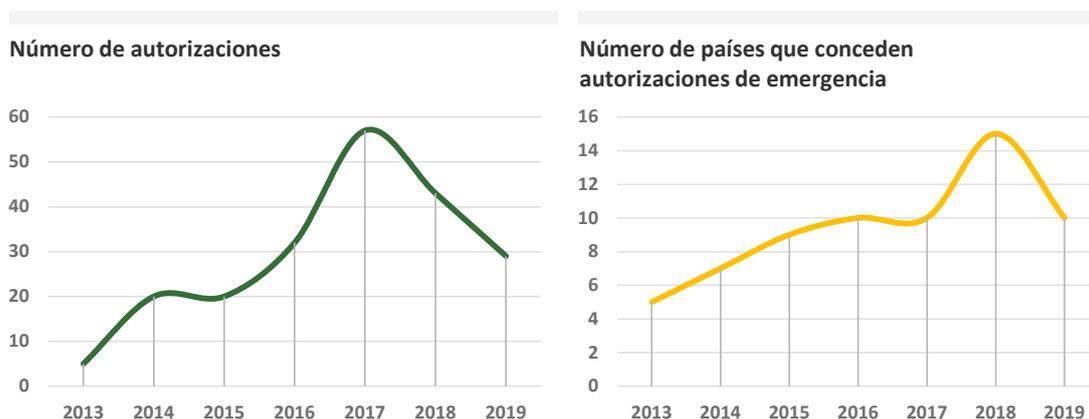
59 El Reglamento sobre productos fitosanitarios autoriza a los Estados miembros a sortear el procedimiento normal y conceder autorizaciones de emergencia para productos fitosanitarios no autorizados en su territorio si las plagas provocan un peligro que no se pueda contener de ninguna otra manera razonable. Entre 2013 y 2019, los Estados miembros concedieron 206 autorizaciones de emergencia para los tres neonicotinoides restringidos (véase la *ilustración 13*). El número de países que concede autorizaciones y el número de autorizaciones concedidas aumentó de forma constante hasta 2017. A pesar de la prohibición absoluta de su uso en el exterior, en 2018, 15 Estados miembros permitieron los tres neonicotinoides para usos

⁴¹ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 485/2013 de la Comisión, de 24 de mayo de 2013, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de las sustancias activas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid, y se prohíben el uso y la venta de semillas tratadas con productos fitosanitarios que las contengan (DO L 139 de 25.5.2013, p. 12).

⁴² Reglamento de Ejecución (UE) 2018/783 de la Comisión (DO L 132 de 30.5.2018, p. 31-34), Reglamento de Ejecución (UE) 2018/784 de la Comisión (DO L 132 de 30.5.2018, p. 35-39) y Reglamento de Ejecución (UE) 2018/785 de la Comisión (DO L 132 de 30.5.2018, p. 40-44) de 29 de mayo de 2018 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de las sustancias activas imidacloprid, clotianidina y tiametoxam, respectivamente.

específicos, y 10 Estados miembros autorizaron su uso en 2019. Al final de 2019, seis Estados miembros ya habían notificado a la Comisión 13 autorizaciones de emergencia aplicables en el primer semestre de 2020.

Ilustración 13 – Autorizaciones de emergencia para la utilización de neonicotinoides concedidas entre 2013 y 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión extraída el 24 de enero de 2020 del sistema de gestión de las solicitudes de productos fitosanitarios. El año corresponde a aquel en que se concedió la autorización de emergencia (y no al año en que entró en vigor).

60 Los Estados miembros deben notificar a la Comisión cuando conceden autorizaciones de emergencia. La plantilla de notificación contiene secciones que solicitan información sobre las actividades de investigación llevadas a cabo por el Estado miembro en todas las categorías de peligros que justifiquen la emergencia. Cuando el Estado miembro repita la autorización en el período siguiente, deberá indicar también los progresos logrados por estas actividades de investigación. En 2018 y 2019, los Estados miembros enviaron 73 notificaciones a la Comisión. 43 de ellas carecían de información sobre las actividades de investigación llevadas a cabo para encontrar alternativas. De las 30 notificaciones que proporcionaron información sobre las alternativas, 11 hacían referencia a proyectos de seguimiento del impacto de estos neonicotinoides sobre las abejas.

61 En 2017, a petición de la Comisión, la EFSA analizó las autorizaciones de emergencia concedidas por Bulgaria, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania y Rumanía en el mismo año, y concluyó que cuatro Estados miembros podrían haber utilizado alternativas químicas o no químicas adecuadas (como la rotación de cultivos o el labrado de las tierras), o no eran capaces de justificar científicamente el peligro. En 2018, la Comisión pidió a Bulgaria, Hungría, Lituania y Rumanía que dejaran de conceder autorizaciones de productos fitosanitarios específicos que contengan imidacloprid, tiametoxam y clotianidina. Lituania y Rumanía siguieron concediendo autorizaciones de emergencia en 2018 y 2019 en casos en los que se disponía de

alternativas adecuadas. El 3 de febrero de 2020, la Comisión obligó jurídicamente a Lituania y Rumanía a dejar de conceder autorizaciones de emergencia para aquellos usos para los que la EFSA había identificado alternativas disponibles⁴³.

62 Los Estados miembros generalmente conceden autorizaciones de emergencia porque consideran que no existen alternativas adecuadas para proteger sus cultivos. Los agricultores de la UE utilizaron neonicotinoides en gran medida para tratamientos de semillas en cultivos importantes como el maíz, el girasol, la colza y la remolacha. En el momento de la prohibición parcial en 2013, la Comisión no había iniciado proyectos de investigación centrados en soluciones alternativas, como plaguicidas de bajo riesgo o métodos alternativos. En 2019 la Comisión incluyó dos proyectos de investigación en su programa de trabajo para el instrumento Horizonte 2020.

63 Las prácticas de gestión integrada de plagas pueden ayudar a reducir el uso de neonicotinoides en la UE. Con arreglo a los principios de la gestión integrada de plagas, los agricultores deben tener en cuenta todas las demás alternativas preventivas disponibles y no químicas de control de plagas antes de utilizar productos fitosanitarios químicos. La gestión integrada de plagas es obligatoria desde 2009⁴⁴, pero el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el uso sostenible de productos fitosanitarios señaló que la UE había hecho pocos progresos en la promoción de su uso (véase el [recuadro 7](#)).

Recuadro 7

Informe Especial 5/2020 - Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos

Las normas de la UE exigen a los agricultores que apliquen la gestión integrada de plagas. Cuando se aplica dicha gestión, los agricultores solo deberían utilizar productos fitosanitarios en caso necesario, una vez agotados otros métodos preventivos, físicos, biológicos o de otro tipo no químico de control de plagas.

La auditoría concluyó que la aplicación de la gestión integrada de plagas en la UE hasta la fecha había sido escasa y que la Comisión y los Estados miembros podrían haber hecho más para reducir los riesgos del uso de productos fitosanitarios. La Comisión no comprobó la exhaustividad y exactitud de la transposición, por parte

⁴³ Decisión de Ejecución (UE) 2020/152 de la Comisión y Decisión de Ejecución (UE) 2020/153 de la Comisión, de 3 de febrero de 2020.

⁴⁴ Directiva 128/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, sobre el uso sostenible de los plaguicidas.

de los Estados miembros, de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas en la legislación nacional. Ante la falta de criterios claros sobre cómo deberían aplicar los usuarios los principios generales de la gestión integrada de plagas o sobre cómo deberían evaluar el cumplimiento las autoridades, pocos Estados miembros controlan la aplicación de los principios de la gestión integrada de plagas.

Los Estados miembros recopilan estadísticas sobre los usos agrícolas de los productos fitosanitarios en cultivos seleccionados cada cinco años y transmiten los datos sobre cada sustancia activa a Eurostat. Debido a las estrictas normas de confidencialidad que se aplican a los productos fitosanitarios, Eurostat no puede publicar los datos disponibles sobre las sustancias activas individuales ni compartirlos con otras direcciones de la Comisión.

64 Tras las restricciones en el uso del imidacloprid, tiametoxam y clotianidina, los agricultores aumentaron su uso de tiacloprid⁴⁵. En enero de 2020, la Comisión aprobó un reglamento de ejecución mediante el cual no renovaba la autorización de uso de tiacloprid en la UE debido a las preocupaciones acerca de su impacto sobre las aguas subterráneas y la salud humana. En su informe sobre el tiacloprid, la EFSA concluyó que la evaluación de los riesgos para las abejas no se podía finalizar de forma concluyente a partir de la información facilitada por el solicitante⁴⁶.

⁴⁵ Kathage J. et al, «[The impact of restrictions on neonicotinoid and fipronil insecticides on pest management in maize, oilseed rape and sunflower in eight European Union regions](#)», 13 de octubre de 2017.

⁴⁶ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/23 de la Comisión, de 13 de enero de 2020, por el que no se renueva la aprobación de la sustancia activa tiacloprid con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1107/2009, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión.

Conclusiones y recomendaciones

65 El Tribunal examinó si la Comisión ha adoptado un enfoque coherente con respecto a la protección de los polinizadores silvestres en la UE y, en líneas generales, constató que no había sido así. Se identificaron lagunas en las políticas clave de la UE que abordan las principales amenazas para los polinizadores silvestres y se observó que la Iniciativa sobre los polinizadores no proporciona las herramientas ni los mecanismos para abordarlas.

66 Esta Iniciativa constituye un avance hacia la protección de los polinizadores silvestres en la UE, pero carece de mecanismos de control y gobernanza para abordar las principales amenazas identificadas (apartados **18** a **22**). La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no contiene ninguna acción específica para abordar la disminución de los polinizadores silvestres. Para dar forma práctica a la nueva estrategia hasta 2030, la Comisión tiene previsto publicar medidas y actuaciones de seguimiento en 2021 (apartados **14** a **17**).

Recomendación 1 – Evaluar la necesidad de establecer medidas específicas para los polinizadores silvestres

La Comisión debería:

- a) evaluar si deberían añadirse medidas para luchar contra las amenazas no previstas actualmente en la Iniciativa sobre los polinizadores en las medidas y actuaciones de seguimiento de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2030;
- b) establecer mecanismos apropiados de gobernanza y control de dichas medidas y actuaciones, incluida la asignación de responsabilidades claras entre los servicios de la Comisión que intervienen en los ámbitos políticos pertinentes para los polinizadores silvestres.

Plazo: 2023

67 El objetivo de la Directiva de hábitats es proteger y restaurar las especies que figuran en sus anexos. Sin embargo, la Directiva cubre un número limitado de polinizadores silvestres y no protege a las especies de sírfidos o de abejas. Los planes estratégicos de gestión de los espacios Natura 2000 no contienen requisitos específicos sobre los polinizadores. El programa LIFE puede financiar proyectos de

conservación centrados en especies que figuren como amenazadas o en un estado peor en las listas rojas europeas, pero que no estén cubiertas por la Directiva de hábitats. La Comisión no había registrado dichos proyectos en el momento de la auditoría (apartados 24 a 31).

68 La PAC actual no contiene medidas específicas para proteger a los polinizadores silvestres. Las propuestas de la PAC para 2021-2027 dan más flexibilidad a los Estados miembros para aplicar medidas beneficiosas para el medio ambiente, y exigen que la Comisión evalúe las ambiciones medioambientales de los Estados miembros al aprobar sus planes estratégicos de la PAC (apartados 32 a 40).

Recomendación 2 – Integrar mejor las medidas para proteger a los polinizadores silvestres en instrumentos políticos de la UE sobre agricultura y conservación de la biodiversidad

La Comisión debería:

- a) verificar que las herramientas de planificación estratégica para la gestión de los espacios Natura 2000 (marcos de acción prioritaria) contienen requisitos para la protección de los polinizadores silvestres y evaluar las medidas pertinentes propuestas por los Estados miembros en los marcos de acción prioritaria;
- b) evaluar qué prácticas de gestión en las medidas contenidas en la PAC 2014-2020 tuvieron efectos positivos y negativos sobre los polinizadores silvestres;
- c) al comprobar los planes estratégicos de la PAC, verificar que los Estados miembros incluyen, cuando sea necesario, prácticas de gestión que tienen un efecto positivo y significativo sobre los polinizadores silvestres en la condicionalidad, los regímenes ecológicos y las medidas agroambientales y climáticas.

Plazo: 2023

69 Desde 2009, la legislación en materia de productos fitosanitarios contiene salvaguardias adicionales para proteger a las abejas melíferas. El plan de evaluación del riesgo utilizado actualmente para aprobar sustancias activas en la UE se basa en las orientaciones de 2002 y no tiene en cuenta las salvaguardias previstas en legislación más reciente sobre productos fitosanitarios ni los avances científicos posteriores. En los últimos siete años, la Comisión no logró obtener el apoyo necesario de los Estados miembros para actualizar el documento de orientación. El marco de la UE permitió a

los Estados miembros seguir otorgando autorizaciones de emergencia para productos fitosanitarios prohibidos que son perjudiciales para los polinizadores (apartados 42 a 64).

Recomendación 3 – Mejorar la protección de los polinizadores silvestres en el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas

La Comisión debería:

- a) proponer la modificación o creación de reglamentos de ejecución para los productos fitosanitarios para:
 - i) incluir salvaguardias para una gama representativa de especies de polinizadores silvestres que sean comparables a las de las abejas melíferas;
 - ii) exigir que los Estados miembros justifiquen debidamente las autorizaciones de emergencia concedidas, incluyendo información específica sobre las actividades realizadas para encontrar soluciones alternativas y sus resultados;
- b) preparar, junto con los Estados miembros, un plan de trabajo para desarrollar métodos de ensayo centrados en los polinizadores silvestres y definir objetivos específicos de protección de los polinizadores silvestres.

Plazo: 2022

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 17 de junio de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo

Anexo I — Ensayos de toxicidad exigidos por los documentos de orientación

En los dos cuadros siguientes se presentan los requisitos de ensayo contenidos en los documentos de orientación de la UE que establecen cómo deben demostrar los solicitantes los efectos de las sustancias activas y los productos fitosanitarios en los polinizadores. El primer cuadro se centra en los requisitos actuales de ensayo, en consonancia con el documento de orientación de 2002 para las abejas melíferas. El segundo, se centra en los requisitos de ensayo recomendados por la EFSA en el documento de orientación de 2013 para las abejas (abejas melíferas, abejorros y abejas solitarias), que nunca llegó a ser aprobado.

Documento de orientación de 2002 – requisitos de ensayo y métodos de ensayo acordados a nivel internacional disponibles

Documento de orientación de 2002			
Ensayos requeridos	Abejas melíferas	Abejorros	Abejas solitarias
Toxicidad oral aguda	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido en función de la vía de exposición. ○ Métodos de ensayo validados disponibles: <ul style="list-style-type: none"> — Ensayo n.º 213 de la OCDE (1998) — Directriz 170 de la OEPP 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido
Toxicidad aguda por contacto	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido en función de la vía de exposición. ○ Métodos de ensayo validados disponibles: <ul style="list-style-type: none"> — Ensayo n.º 214 de la OCDE (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido
Ensayo de alimentación de las crías de abejas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido en el caso de los reguladores de crecimiento de insectos. ○ Método de ensayo recomendado: <ul style="list-style-type: none"> — Omen et al. (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido
Ensayos de nivel superior	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido en función de los resultados de los ensayos normales de laboratorio. ○ Método de ensayo validado disponible: <ul style="list-style-type: none"> — Directriz 170 de la OEPP 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ No requerido

Documento de orientación de la EFSA de 2013 – requisitos de ensayo y métodos de ensayo acordados a nivel internacional disponibles

Documento de orientación de la EFSA de 2013			
Ensayos requeridos	Abejas melíferas	Abejorros	Abejas solitarias
Toxicidad oral aguda	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido siempre (pulverización y sólido). ○ Métodos de ensayo validados disponibles: <ul style="list-style-type: none"> — Ensayo n.º 213 de la OCDE (1998) — Directriz 170 de la OEPP 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible, pero se describe el procedimiento de ensayo. ○ En las orientaciones no se consideraba del todo adecuada la aplicación del ensayo n.º 213 de la OCDE y de la directriz 170 de la OEPP. Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ensayo n.º 247 de la OCDE (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se describía un procedimiento de ensayo. No se consideraba del todo adecuada la aplicación del ensayo n.º 213 de la OCDE y de la directriz 170 de la OEPP. Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Prueba de anillo de la ICPPR
Toxicidad aguda por contacto	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido, si probable (aplicación sólida y por pulverización). ○ Método de ensayo validado disponible: <ul style="list-style-type: none"> — Ensayo n.º 214 de la OCDE (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se consideraba apropiada la aplicación del ensayo n.º 214 de la OCDE y se recomendaba el mismo procedimiento de ensayo que para la toxicidad oral. Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ensayo n.º 246 de la OCDE (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se consideraba apropiada la aplicación del ensayo n.º 214 de la OCDE y se recomendaba el mismo procedimiento de ensayo que para la toxicidad oral. Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Prueba de anillo de la ICPPR Trabajo en curso: <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto 2.65 de la OCDE: Nuevas orientaciones sobre el ensayo de toxicidad aguda por contacto en la abeja albañil solitaria (<i>Osmia spp.</i>) – aprobación prevista T2/2021. (proyecto dirigido por Suiza)
Toxicidad crónica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se proponía que se realizaran ensayos de toxicidad oral crónica a partir de información de Decourtye et al. (2005), (Suchail et al., 2001), Thompson H. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se recomendaba que se emplearan los criterios de valoración obtenidos en los ensayos realizados con abejas melíferas hasta que estuviera 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se recomendaba que se emplearan los criterios de valoración obtenidos en los ensayos realizados con abejas melíferas hasta que estuviera

Documento de orientación de la EFSA de 2013

Ensayos requeridos	Abejas melíferas	Abejorros	Abejas solitarias
	(Food and Environment Research Agency, personal communication, 2012) y CEB (2012). Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ensayo n.º 245 de la OCDE (2017) 	disponible para estos ensayos una orientación aprobada y acordada a nivel internacional.	disponible para estos ensayos una orientación aprobada y acordada a nivel internacional.
Efectos en la fase de desarrollo y otras fases de la vida de las abejas (Toxicidad para las larvas)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se recomendaba que se realizara un estudio de toxicidad crónica de las larvas sobre la base del proyecto de orientaciones de la OCDE en materia de ensayos de toxicidad en larvas (ensayo n.º 237 de la OCDE). Desarrollado desde entonces: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ensayo n.º 237 de la OCDE (2013) ○ Documento de orientación n.º 239 de la OCDE (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se recomendaba que se aplicaran los criterios de valoración obtenidos en los ensayos realizados con abejas melíferas hasta que estuviera disponible para estos ensayos una orientación aprobada y acordada a nivel internacional. ○ De acuerdo con un estudio del Parlamento Europeo publicado en 2018⁴⁷, hay problemas en cuanto a la viabilidad técnica de dichos métodos de ensayo. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se recomendaba que se aplicaran los criterios de valoración obtenidos en los ensayos realizados con abejas melíferas hasta que estuviera disponible para estos ensayos una orientación aprobada y acordada a nivel internacional. También se consideraba importante llevar a cabo ensayos de toxicidad oral en las larvas de abejas solitarias en el caso de ensayos de segunda fase y se proponía un procedimiento de ensayo. ○ De acuerdo con un estudio del Parlamento Europeo publicado en 2018, hay problemas en cuanto a la viabilidad técnica de dichos métodos de ensayo.
Efectos subletales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido, específicamente el ensayo de desarrollo de glándulas hipofaríngeas. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se mencionaba que en ese momento no era posible considerar los efectos subletales en los planes de evaluación del riesgo, y no se recomendaba que se 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones no se abordaba el ensayo de los efectos subletales en el anexo P «<i>Test protocols for bumble bees</i>». 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Requerido. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones no se abordaba el ensayo de los efectos subletales en el anexo Q «<i>Test protocols for solitary bees (Osmia cornuta and Osmia Bicornis = O. Rufa)</i>».

⁴⁷ Parlamento Europeo, «Guidelines for submission and evaluation of applications for the approval of active substances in pesticides», Estudio, septiembre de 2018.

Documento de orientación de la EFSA de 2013

Ensayos requeridos	Abejas melíferas	Abejorros	Abejas solitarias
	<p>incluyera un estudio de regreso a la colmena en la versión de proyecto. En las orientaciones se recomendaba centrar la evaluación del riesgo en los efectos agudos y crónicos sobre los adultos y las larvas.</p> <p>Trabajo en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto 2.60 de la OCDE: Orientaciones del ensayo: Ensayo de regreso a la colmena en abeja melífera (<i>Apis mellifera</i> L.) tras una única exposición a dosis subletales. Primer borrador de las orientaciones del ensayo previsto en T4/2019 (proyecto dirigido por Francia). 		
Nivel superior (jaula, túnel, campo)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Condicionalidad requerida. Ausencia de un método de ensayo validado disponible para las abejas melíferas adultas. Métodos disponibles para las larvas. ○ Para los ensayos de campo y semicampo, en las orientaciones se recomendaban algunas formas de realizar estos ensayos hasta que estuvieran disponibles orientaciones aprobadas y acordadas a nivel internacional. En caso de preocupaciones acerca de los posibles efectos sobre las larvas, en las orientaciones se sugiere que se empleen dos métodos existentes: <ul style="list-style-type: none"> — Documento de orientación n.º 75 de la OCDE (2007) — Método de ensayo de Omen (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Condicionalidad requerida. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ En las orientaciones se establece que la metodología de las abejas melíferas de semicampo de la OCDE en túneles a prueba de insectos podría adaptarse fácilmente para los abejorros. En cuanto a los estudios de campo, hasta que no estuviera disponible y validado ese nuevo método, deberían emplearse los estudios combinados de campo y de laboratorio. Con respecto a los estudios combinados de campo y de laboratorio, en las orientaciones se recomendaba que se utilizaran los protocolos propuestos por Whitehorn et al. (2012) y Gill et al. (2012). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Condicionalidad requerida. Ausencia de un método de ensayo validado disponible. ○ Con respecto a los ensayos de semicampo, en las orientaciones se mencionaban algunos métodos de ensayo publicados y se describía un procedimiento de ensayo. Con respecto a los ensayos de campo, en las orientaciones se mencionaba que podían ser adecuados para estudiar los efectos subletales. Como no existía ningún protocolo disponible para osmia, se proponía un protocolo adaptado de un estudio de 1983 sobre megachile rotundata.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de orientación de la EFSA de 2013, e información de la OCDE y del Parlamento Europeo.

Siglas y abreviaturas

AEI: Asociación Europea para la Innovación

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

BCAM: Buenas condiciones agrarias y medioambientales

EFSA: Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

GIP: Gestión integrada de plagas

IPBES: Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas

PAC: Política agrícola común

7PM: Séptimo Programa Marco de Investigación e Innovación

RLG: Requisitos legales de gestión

ScoPAFF: Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos

SIE: Superficies de interés ecológico

UE: Unión Europea

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Glosario

Abonos: Sustancias sólidas, líquidas o gaseosas (sintéticas u orgánicas) que contienen uno o varios nutrientes vegetales y que se aplican al suelo para mantener o mejorar su fertilidad.

Biodiversidad: Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

Capital natural: Reservas de activos naturales entre los que se cuenta la geología, el suelo, el aire, el agua y todos los seres vivos.

Contaminación lumínica: Iluminación artificial nocturna que afecta al ciclo natural de día-noche/claridad-oscuridad en el que han evolucionado todas las especies y ecosistemas de la Tierra.

Cultivos fijadores de nitrógeno: Cultivos que contribuyen a la fijación de nitrógeno, un proceso por el cual el nitrógeno molecular en el aire se transforma en amoníaco o compuestos nitrogenados relacionados en el suelo.

Cultivos intermedios: En agricultura, variedades de crecimiento rápido cultivadas entre plantaciones sucesivas de cultivos de una variedad principal.

Ecosistema: Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

Eurostat: Oficina Estadística de la Unión Europea.

Franjas de protección: En agricultura, superficie de tierra que se mantiene con vegetación permanente y que ayuda a controlar problemas medioambientales como la calidad del suelo y del agua.

Gama representativa de especies: Subconjunto de especies que refleja con precisión la mayoría de las características presentadas por un grupo más amplio.

Gutación: Exudación de agua líquida de la superficie no dañada de una hoja de una planta.

Hábitat: Lugar físico o tipo de entorno en el que un organismo o población biológica vive o se genera, definido por la suma de los factores abióticos y bióticos del medio

ambiente, natural o modificado, que son esenciales para la vida y la reproducción de las especies.

Lista roja europea: Análisis del estado de las especies europeas para identificar aquellas que están en peligro de extinción en Europa (en toda Europa y en la Unión Europea) realizado de conformidad con las orientaciones de las listas rojas establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Mortalidad normal: Tasa normal de mortalidad independientemente de la causa.

Néctar: Líquido dulce producido por las flores y recogido por las abejas y otros insectos.

Plaguicidas sistémicos: Plaguicidas solubles en agua que son absorbidos y distribuidos sistémicamente a través de toda la planta cuando se aplican a sus raíces, semillas u hojas.

Plaguicidas: Productos fitosanitarios.

Planta melífera: Planta que produce sustancias que pueden ser recogidas por insectos y ser transformadas en miel.

Polen: Polvo producido por los órganos masculinos de una flor que provoca que los órganos femeninos del mismo tipo de flor produzcan semillas.

Polinización de cultivos: Polinización de plantas cultivadas.

Prácticas de gestión: Conjunto de prácticas agrícolas empleadas para mejorar el crecimiento, el desarrollo y el rendimiento de los cultivos agrícolas entre las que se encuentran la gestión del agua, la labranza y la preparación de la tierra, el control del encalado y la acidez, el uso de abonos y la protección de cultivos.

Productos fitosanitarios: Productos que consisten en sustancias activas o las contienen y están destinados a proteger los vegetales o productos vegetales contra organismos nocivos o a prevenir su acción, influir en los procesos vitales de los vegetales, preservar los productos vegetales, destruir vegetales o partes de vegetales no deseados o controlar o prevenir su crecimiento no deseado.

Red Natura 2000: Red de espacios de cría y descanso para especies raras y amenazadas y algunos tipos poco comunes de hábitats naturales que gozan de protección en virtud de la Directiva de aves y de la Directiva de hábitats.

Residuo: Una o varias sustancias que se encuentran en vegetales o productos vegetales o sobre ellos, productos animales comestibles, el agua potable u otros

lugares del medio ambiente y que sean resultado de la utilización de un producto fitosanitario, incluidos sus metabolitos y los productos resultantes de su descomposición o reacción.

Servicios ecosistémicos: Contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas para la supervivencia humana y la calidad de vida.

Sustancias activas: Componente activo contra plagas o enfermedades vegetales en un producto fitosanitario.

Sustancias químicas: En el presente informe, productos fitosanitarios químicos, con frecuencia basados en sustancias sintéticas diseñadas para reducir la vitalidad de poblaciones de plagas pero sin causar daño alguno a las plantas.

Tierras en barbecho: Tierras de labor que se dejan en reposo durante un período mínimo de un año.

Tisanóptero: Insecto negro pequeño y alado que se alimenta principalmente de vegetales mediante la perforación y succión del contenido.

Toxicidad subletal: Capacidad o propiedad de una sustancia de provocar efectos biológicos, fisiológicos, demográficos o conductuales sobre organismos vivos que sobreviven a la exposición a un producto tóxico.

Toxicidad: Capacidad o propiedad de una sustancia de producir efectos nocivos.

Vía de exposición: Vías a través de las cuales los organismos vivos pueden entrar en contacto con una sustancia peligrosa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:

«PROTECCIÓN DE LOS POLINIZADORES SILVESTRES EN LA UE - LAS INICIATIVAS DE LA COMISIÓN NO HAN DADO FRUTOS»

RESUMEN

I. La Comisión considera que los principales factores causantes del declive de los polinizadores silvestres son múltiples, entre ellos el cambio del uso del suelo, las prácticas agrícolas intensivas, incluido el uso de plaguicidas, el cambio climático, la contaminación medioambiental y las especies exóticas invasoras.

II. La Comisión señala que el marco global fue implantado por el Parlamento Europeo y el Consejo al adoptar Reglamentos y Directivas y otorgar determinadas competencias de ejecución a la Comisión. La Comisión solo puede actuar dentro de este marco.

Hay numerosas actuaciones que pueden implementarse además de las actualizaciones de la legislación. La implementación de algunas actuaciones/actividades requiere mucho más tiempo que el período 2021-2022 elegido por el Tribunal de Cuentas Europeo.

VI. La Comisión acepta seis de las recomendaciones formuladas en el presente informe y acepta parcialmente la otra recomendación.

INTRODUCCIÓN

05. El proyecto PoshBee (Evaluación paneuropea, seguimiento y atenuación de los factores estresantes que afectan a la salud de las abejas) seleccionado dentro del Reto Social 2 de H2020, convocatoria de 2016, pretende ofrecer la primera evaluación paneuropea exhaustiva del peligro de exposición a los productos químicos, sus mezclas y su combinación con patógenos y estrés nutricional para abejas solitarias, abejorros y abejas melíferas en dos importantes sistemas de cultivo (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). El proyecto se lleva a cabo en colaboración con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, EFSA.

Algunos de los proyectos de grupos operativos de la EIP-AGRI, la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas, (<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>) tratan la cuestión de los polinizadores, y más en concreto la producción de abejas melíferas y la salud de las abejas.

Los polinizadores silvestres están cubiertos de manera implícita por las disposiciones concernientes a «artrópodos no diana» en el Reglamento relativo a los productos fitosanitarios.

08. Como parte del objetivo cero en materia de contaminación, y de las estrategias «de la granja a la mesa» y de biodiversidad, la Comisión pretende reducir la dependencia de los plaguicidas y estimular la adopción de alternativas de bajo riesgo o no químicas. Además, la UE también apoya la investigación de nuevas soluciones fitosanitarias y una mayor utilización de indicadores para medir cómo va cambiando con el tiempo el riesgo causado por los plaguicidas en Europa.

El indicador de riesgo armonizado 1, que se calcula multiplicando las cantidades de sustancias activas comercializadas en los productos fitosanitarios por un coeficiente de ponderación, muestra una

reducción del 20 % del riesgo para la salud humana y el medio ambiente de los plaguicidas en la Unión Europea en el período comprendido entre 2011 y 2017.

OBSERVACIONES:

17. El indicador europeo de mariposas de pastizales tiene una representatividad limitada. Actualmente, dicho indicador se basa en el seguimiento en catorce países, y un 75 % de las zonas de seguimiento están situadas únicamente en tres países, a saber, el Reino Unido, los Países Bajos y Alemania. Incluso si dejamos al Reino Unido al margen, los países de Europa occidental suponen el 74 % de los transectos. Europa septentrional (14 %), Europa meridional (11 %) y Europa oriental (1 %) están infrarrepresentadas¹.

La Comisión ha puesto en marcha un proyecto piloto (Assessing Butterflies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) para aumentar el número de países en los que se realiza el seguimiento.

Recuadro 2 - La Iniciativa sobre los polinizadores no siempre generó cambios en las políticas y medidas clave

Medida 4C: la plantilla para el marco de acción prioritaria se desarrolló en 2017 y no pudo incluir un requisito para especificar medidas para los polinizadores porque la medida 4C se identificó posteriormente, en el segundo trimestre de 2018. No obstante, después de la adopción de la iniciativa sobre los polinizadores, la Comisión animó a los Estados miembros a presentar medidas para los polinizadores en la sección de la plantilla del marco de acción prioritaria relativa a los beneficios socioeconómicos de las medidas de dicho marco.

Medida 5C:

Tres de los nueve objetivos específicos de la PAC se refieren al clima y el medio ambiente, entre ellos el objetivo específico f) «contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes».

Este objetivo incluye la protección de los polinizadores y los servicios de polinización.

En el período 2022-2027, los Estados miembros se beneficiarán de más subsidiariedad y flexibilidad para diseñar, aplicar y apoyar medidas que respondan mejor a sus necesidades en el marco de los planes estratégicos de la PAC. Es una oportunidad para que los Estados miembros y las partes interesadas diseñen y desplieguen medidas específicas para los polinizadores, a través, entre otros medios, de regímenes colectivos y basados en los resultados. Por otra parte, la propuesta de la Comisión para la PAC después de 2020 exige de manera explícita que los Estados miembros tengan en cuenta los planes medioambientales nacionales, y sus metas, que emanan de la legislación de la Unión.

22. La Comisión ha establecido todas las disposiciones internas necesarias para la ejecución de la iniciativa. Las funciones y responsabilidades estaban claramente definidas y no ha habido problemas

¹ De los países meridionales, solo España está parcialmente representada; Portugal, Italia, Grecia, Malta y Chipre no lo están. En los países orientales, la representación es marginal, con doce y ocho transectos en Rumanía y Eslovenia, respectivamente; el resto de países orientales no forma parte de la muestra. En cuanto a los países septentrionales, Dinamarca y Estonia no están representadas y la mayoría de los transectos están en Suecia. (véase van Sway et al., 2017).

de gobernanza interna. Periódicamente, la Comisión pone al día a los Estados miembros y a las partes interesadas sobre los progresos de la iniciativa en el contexto del Grupo de Coordinación sobre Naturaleza y Biodiversidad, el marco de gobernanza para la aplicación de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad hasta 2020. La falta de datos sólidos sobre los polinizadores y las presiones a las que están expuestos impiden fijar metas concretas para las diferentes medidas. La primera de las medidas de la iniciativa intenta solventar esta deficiencia.

25. La mayoría de las especies de polinizadores conocidas (entre ellas, muchas de las especies de polinizadores que corren más peligro) están vinculadas a tipos de hábitats enumerados en la Directiva de hábitats y, como tales, se benefician de las medidas de protección, gestión y restauración adoptadas en virtud de la Directiva.

26. El estudio «The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring» demostró que los esfuerzos realizados por los Estados miembros durante el período 2007-2013 fueron insuficientes para detener el declive general de las especies de mariposas en los espacios Natura 2000.

29. La plantilla del marco de acción prioritaria no incluye requisitos específicos para los polinizadores porque ya se había redactado en varias rondas de consultas en 2017, antes de la redacción de la medida 4C en la iniciativa relativa a los polinizadores. No obstante, algunos marcos de acción prioritaria nacionales incluyen medidas específicas para los polinizadores. Por ejemplo, el marco de acción prioritaria neerlandés prevé un presupuesto de 500 000 EUR anuales para la ejecución de su estrategia nacional sobre los polinizadores.

Al hacer sus observaciones sobre el borrador de los marcos de acción prioritaria nacionales, la Comisión recomienda encarecidamente a los Estados miembros que incluyan en sus marcos de acción prioritaria cualquier estrategia o medida destinada específicamente a los polinizadores.

32. Aunque la Comisión considera que la intensificación de la agricultura desempeña un papel importante en el declive de los polinizadores, desearía destacar que el abandono de las tierras agrícolas también puede ejercer presión sobre estos en zonas con prácticas agrícolas extensivas que mantienen hábitats seminaturales importantes para los polinizadores silvestres.

El marco de la PAC 2014-2020 incluye prioridades que se refieren directamente a la restauración, conservación y mejora de los ecosistemas y la biodiversidad. Esto ofrece la base para medidas destinadas a crear condiciones beneficiosas para los polinizadores.

La propuesta de la Comisión para la PAC después de 2020 destaca la prioridad de la biodiversidad y refuerza la ambición política, estableciendo indicadores de resultados e impacto para abordar el impacto de la política sobre la biodiversidad, los hábitats, los ecosistemas y el paisaje, elementos relevantes para los polinizadores.

Véase también la respuesta al Recuadro 2.

33. Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 33 y al Recuadro 4

Cuando se descubre que un agricultor no cumple las normas legislativas de la UE, entre ellas las normas medioambientales, según el sistema de condicionalidad, los pagos recibidos de la PAC pueden reducirse en proporción a la gravedad de la infracción. Esta reducción puede ir del 1 % al 100 %. En la práctica, la mayoría de las infracciones no son deliberadas ni graves y las sanciones impuestas por la condicionalidad son, por tanto, del orden del 1 % al 5 %.

Algunas de las normas están impuestas por las Directivas y Reglamentos de la UE (requisitos legales de gestión) y la condicionalidad contribuye a sensibilizar a los agricultores para que respeten las disposiciones de estos textos legislativos de la UE. Otras normas se establecen en la PAC (normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) y los Estados miembros deben definir normas nacionales adaptadas a las condiciones y necesidades locales. Cuando, a la vista de la experiencia, los Estados miembros concluyen que no se consiguen beneficios para la biodiversidad, incluidos los polinizadores, tienen un amplio margen para adaptar las normas aplicadas a los agricultores como requisitos legales de gestión o normas BCAM.

La condicionalidad no es el único factor en el estado de la biodiversidad y su efecto no puede medirse específicamente con indicadores de resultados o de impacto, lo que refleja tendencias multifactoriales. Por esta razón, la Comisión se basa en indicadores de realización, no en indicadores de impacto, para medir la ejecución de instrumentos únicos como la condicionalidad.

Por consiguiente, la Comisión considera que la condicionalidad, asociada a otros instrumentos de la PAC, tiene un impacto beneficioso sobre la biodiversidad agrícola.

34. Respuesta conjunta a los apartados 34, 35, 36 y 37 y Recuadro 5

La ecologización es un régimen de ayuda con pagos directos destinados a remunerar a los agricultores por los bienes públicos aportados mediante tres medidas: la protección de pastos permanentes, incluidos los más sensibles desde el punto de vista medioambiental, la diversificación de cultivos y el mantenimiento de un porcentaje de tierras de labor como superficies de interés ecológico (SIE). La evaluación de la ejecución de este instrumento efectuada en 2016 por la Comisión concluyó que tiene un importante potencial, en particular por su amplia zona de cobertura (77 % del total de la superficie agrícola) pero que los Estados miembros y los agricultores no explotaban plenamente este potencial. Por esta razón, la Comisión ha introducido una serie de mejoras a raíz de dicha evaluación, en particular, la prohibición del uso de plaguicidas en las SIE a partir de 2018. Esta prohibición menciona explícitamente la superficie agrícola productiva, puesto que el riesgo de la utilización de plaguicidas en la superficie no productiva es muy limitado.

Cuando, a la vista de la experiencia, los Estados miembros concluyen que no se consiguen beneficios para la biodiversidad, incluidos los polinizadores, tienen un amplio margen para adaptar las normas aplicadas a los agricultores con arreglo a la ecologización.

La ecologización no es el único factor en el estado de la biodiversidad y su efecto no puede medirse específicamente con indicadores de resultados o de impacto, lo que refleja tendencias multifactoriales. Por esta razón, la Comisión se basa en indicadores de realización, no en indicadores de impacto, para medir la ejecución de instrumentos únicos como la ecologización.

Por consiguiente, la Comisión considera que la actual ecologización tiene potencial para beneficiar a la biodiversidad, incluidos los polinizadores.

No obstante, este potencial no se ha explotado plenamente y la propuesta de la futura PAC pretende solventar esta deficiencia.

35. La nota a pie de página remite al estudio externo de apoyo a la evaluación. La evaluación de la Comisión es el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2018) 478 final.

El SWD (página 57) y el estudio de apoyo (páginas 125 y 227) mencionan lo siguiente:

El análisis muestra que para la EU-28, el elemento SIA con mayor potencial de impacto positivo neto es la opción del barbecho, entendiendo por tal rastrojos con regeneración natural de malas hierbas o de mezclas de semillas silvestres. También son posibles los beneficios netos a partir de cultivos

forrajeros plurianuales fijadores de nitrógeno, algunas particularidades topográficas (por ejemplo, lindes de campo, setos, árboles, charcas y zanjas), franjas de protección y lindes de campo.

Además, el estudio externo de evaluación sobre el impacto de la PAC en la biodiversidad (futuro SWD) indica: «Las tierras en barbecho, que son el tipo de SIE más beneficiosa para la biodiversidad...» (página 81).

37. La Comisión considera que, en general, los agricultores no tienen incentivos para aplicar plaguicidas en las lindes, las franjas de protección y otras particularidades topográficas no productivas, puesto que no hay cosechas que proteger. Por otra parte, los Estados miembros pueden establecer en sus planes de acción nacionales en el marco de la Directiva sobre el uso sostenible franjas de protección por defecto en determinadas zonas (como las márgenes de los ríos). Cuando lo consideren necesario, pueden fijar obligaciones específicas por lo que respecta a medidas de reducción del riesgo en las autorizaciones para productos fitosanitarios, que los agricultores deben respetar (por ejemplo, boquillas antideriva o zonas tampón no pulverizadas dentro de los campos). De hecho, los Estados miembros suelen imponer este tipo de restricciones para proteger de la deriva las márgenes de los ríos y/o las superficies fuera de la zona de cultivo.

38. Las medidas agroambientales y climáticas hace años que son uno de los principales instrumentos de la PAC para animar a los agricultores a introducir o seguir aplicando prácticas agrarias que superen los requisitos obligatorios y contribuir a la protección y mejora del medio ambiente, el paisaje, la biodiversidad y los recursos naturales. Durante el período 2014-2020, los Estados miembros asignaron más del 16 % de todo el fondo para desarrollo rural de la UE a las medidas agroambientales y climáticas. Junto con el apoyo a la agricultura ecológica y Natura 2000, esto ha dado lugar a situaciones en las que más del 17 % de toda la superficie agrícola utilizada (SAU), de la UE está gestionada conforme a prácticas agrícolas que previsiblemente beneficiarán a la biodiversidad, incluidos los polinizadores, y que están apoyadas por estas medidas. Estas prácticas agrícolas, ambiciosas desde el punto de vista medioambiental, fijan un nivel superior al de los requisitos de condicionalidad, y por tanto aportan bienes públicos medioambientales adicionales.

39. Respuesta conjunta a los apartados 39 y 40

La propuesta de una futura PAC refuerza las normas de condicionalidad en una condicionalidad nueva, por ejemplo, para la biodiversidad y los plaguicidas, introduciendo nuevos requisitos legales de gestión y normas BCAM, así como obligaciones de ecologización más estrictas. A este respecto, el nuevo régimen de pagos directos fijado con fines medioambientales, los regímenes ecológicos, contribuirá a lograr este objetivo.

Por lo que se refiere a las medidas agroambientales y climáticas, la propuesta de la Comisión persigue otras mejoras:

- Fomenta con los Estados miembros los regímenes colectivos y los regímenes de pagos basados en resultados, dos enfoques que pueden aportar una mejora significativa de la calidad de los bienes públicos medioambientales a mayor escala y de forma cuantificable. Ambos enfoques pueden ser muy beneficiosos para los polinizadores, puesto que operan a escala del paisaje y no de parcela.

- Permite, en casos excepcionales y justificados, firmar compromisos agroambientales y climáticos para un período inferior al comprendido entre cinco y siete años si este período más breve es suficiente para que se materialicen los beneficios medioambientales. Esto ofrece mayor flexibilidad para los potenciales beneficiarios de las medidas agroambientales y climáticas, aumentando el atractivo de los compromisos agroambientales y climáticos.

- Aumentar el índice de contribución de los compromisos agroambientales y climáticos y otros compromisos pertinentes, tales como la agricultura ecológica o los pagos de Natura 2000, de forma que las inversiones no productivas aumentan su atractivo.

La gran ambición para los polinizadores no se conseguirá con instrumentos considerados individualmente, sino únicamente con la asociación entre ellos. Las orientaciones de los servicios de asesoramiento a las explotaciones también serán un elemento importante para ayudar a los agricultores a aplicar prácticas beneficiosas para los polinizadores, entre otras.

43. La sustitución de los herbicidas por la escarda mecánica probablemente tenga el mismo efecto sobre la cantidad y la diversidad de los recursos florales.

44. El Reglamento relativo a los productos fitosanitarios cubre otras especies de insectos que no son abejas en sus disposiciones relativas a los artrópodos no diana, para los que existen disposiciones específicas. Estas disposiciones protegen implícitamente (o indirectamente) a los polinizadores silvestres.

46. La Comisión desea señalar que ha realizado esfuerzos considerables para ajustar a los requisitos legales el procedimiento de evaluación del riesgo para las abejas melíferas.

La Comisión destaca que las orientaciones se adoptaron en 2002, es decir, antes de la adopción del Reglamento de 2009. Por lo tanto, no pueden ajustarse a dicho Reglamento.

47. El documento de orientación de 2002 tiene en cuenta el riesgo para las larvas de los reguladores de crecimiento de insectos y otras sustancias activas que pueden provocar efectos negativos para la salud de las colmenas a largo plazo. En tales casos, son necesarias pruebas que confirmen que no hay efectos negativos para la salud de las colmenas durante un largo período de tiempo (véase el final de la sección 4.3 del documento de orientación de 2002).

53. La Comisión hace hincapié en que el mandato de la EFSA formaba parte de una solución más extensa. De hecho, el mandato se basaba en una solicitud de una gran mayoría de Estados miembros y para algunos, era un requisito para dar su apoyo a la modificación de los principios uniformes que habrían permitido ejecutar las partes de las orientaciones relativas a la toxicidad aguda para las abejas melíferas. Después, el Parlamento Europeo se opuso a este cambio de los principios uniformes en octubre de 2019.

La Comisión también señala que no pidió a la EFSA una revisión anterior de las orientaciones porque las restricciones de 2013 para los tres neonicotinoides, con respecto a los que hubo procedimientos en curso ante el Tribunal de Justicia hasta 2018, se habían aprobado sobre la base de la evaluación de la EFSA, en la que también se sustentaba el documento de orientación de 2013. Por otra parte, la Comisión consideró en ese momento que las orientaciones de 2013 representaban el último (el más actualizado) asesoramiento científico por parte de la EFSA disponible sobre el tema.

54. La Comisión aún no ha exigido a los solicitantes que utilicen métodos de ensayo desarrollados con posterioridad a 2013 puesto que el documento de orientación todavía no ha sido refrendado por los Estados miembros.

55. Por lo que se refiere a la revisión del objetivo específico de protección para las abejas, el 6 de marzo de 2020 tuvo lugar la primera conversación con los Estados miembros.

Está previsto que la revisión de los objetivos específicos de protección fijados en el documento de orientación de la EFSA de 2013 que finalice en mayo de 2020. Esta revisión debatirá objetivos específicos de protección para las abejas melíferas, los abejorros y las abejas solitarias.

56. El proyecto PoshBee seleccionado en el marco del Reto Social 2 de H2020, convocatoria de 2016, pretende ofrecer la primera evaluación paneuropea exhaustiva del peligro de exposición a los productos químicos, sus mezclas y su combinación con patógenos y estrés nutricional para abejas solitarias, abejorros y abejas melíferas en dos importantes sistemas de cultivo (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). El proyecto se lleva a cabo en colaboración con la EFSA.

La Comisión también apoya las actividades de investigación en el marco de Horizonte 2020 que ensayarán y aportarán enfoques integrados para avanzar en la evaluación del impacto de los productos fitosanitarios y sus metabolitos en la salud de las plantas, los seres humanos, los animales y el ecosistema con un proyecto de investigación específico integrado en el programa de trabajo 2018-2020, Reto Social 2 (véase SFS-04-2019-2020).

La Comisión señala que los requisitos de datos actuales para los productos fitosanitarios (Reglamento n.º 284/2013) incluyen también pruebas de toxicidad aguda con abejas. Por consiguiente, los productos fitosanitarios que contienen más de una sustancia activa ya son evaluados a nivel de los Estados miembros por las autoridades nacionales.

58. La Comisión también restringió el uso de fipronil en 2013 para proteger a las abejas.

Por otra parte, a raíz de las restricciones de abril de 2018, los solicitantes retiraron las solicitudes de renovación de la autorización para la clotianidina y el tiametoxam y no se presentarán solicitudes para el imidacloprid. En enero de 2020, la Comisión no renovó la autorización del tiacloprid.

62. La Comisión no está obligada por el Reglamento relativo a los productos fitosanitarios a iniciar tal investigación. No obstante, varios proyectos de investigación se han completado antes de 2019 o están en curso/previstos².

² 1) Ficha informativa sobre investigación e innovación fitosanitaria (incluida la gestión integrada de plagas, alternativas a los plaguicidas y plagas y enfermedades emergentes) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf

Por ejemplo: EUCLID, cuyo objetivo era desarrollar métodos de gestión de plagas más sostenibles para reducir los efectos de los plaguicidas. Este proyecto se desarrolló desde septiembre de 2015 hasta septiembre de 2019.

2) Una publicación de 10 proyectos de investigación y de sus resultados en relación con la gestión integrada de plagas, los plaguicidas y las plagas y enfermedades en todas las partes de Horizonte 2020 (Marie Curie, ERC, ...) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cc7026c4-56b6-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-117749527>

Por ejemplo: nEUROSTRESSPEP, cuyo objetivo era detectar insecticidas «más ecológicos», dirigiendo las hormonas de los propios insectos contra ellos mismos. Este proyecto se desarrolló desde junio de 2015 hasta mayo de 2019.

3) Ficha informativa sobre investigación e innovación de enfoques ecológicos y agricultura ecológica (por ejemplo, agroecología, agricultura ecológica, biodiversidad, servicios ecosistémicos, agrosilvicultura, polinización, control biológico, diversificación) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-research-ecological-approaches_en.pdf

Por ejemplo: ECOSTACK lleva en marcha desde septiembre de 2018. Entre otras cosas, el proyecto consiste en cuantificar los efectos de los enemigos naturales y los polinizadores en el rendimiento de las cosechas de varios cultivos y las condiciones edafoclimáticas, investigar posibles compromisos entre el control biológico y los prestadores de servicios de polinización, desarrollar estrategias de fitoprotección de inspiración biológica y evaluar sobre el terreno la situación de sensibilidad de los prestadores de servicios ecosistémicos a los agroquímicos y la compatibilidad para la gestión integrada de plagas.

Recuadro 7 - Informe Especial 05/2020 Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos

Las autoridades de los Estados miembros garantizarán que los usuarios profesionales cumplan los requisitos para aplicar los principios de la gestión integrada de plagas. Para dirimir si existe cumplimiento o incumplimiento, las autoridades de los Estados miembros deben apoyarse en criterios de evaluación claros.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, traducir los principios generales de la gestión integrada de plagas a criterios prácticos es responsabilidad de los Estados miembros, y la Comisión continuará apoyándolos a ese respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

65. El Parlamento Europeo y el Consejo son quienes establecen el marco regulador, que fija los límites dentro de los cuales puede actuar la Comisión.

Recomendación 1 – Evaluar la necesidad de establecer medidas específicas para los polinizadores silvestres

a) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión llevará a cabo una revisión de la Iniciativa de la UE sobre los polinizadores para finales de 2020, y sobre esta base considerará cualquier actuación relativa a los polinizadores en 2021.

b) La Comisión acepta la recomendación.

Los mecanismos de gobernanza y control de las actuaciones relativas a los polinizadores se abordarán dentro del marco de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030.

68. El marco de la PAC 2014-2020 incluye prioridades que se refieren directamente a la restauración, conservación y mejora de los ecosistemas y la biodiversidad. Esto ofrece la base para actuaciones destinadas a crear condiciones beneficiosas para los polinizadores. Las propuestas de la PAC después de 2020 también incluyen un objetivo específico sobre la protección de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, los hábitats y los paisajes, que da a los Estados miembros un amplio margen para diseñar actuaciones beneficiosas para los polinizadores. Los Estados miembros tendrán que demostrar que sus planes aportan más ambición medioambiental.

Recomendación 2 – Mejorar la integración de las medidas para proteger a los polinizadores silvestres en instrumentos políticos de la UE sobre agricultura y conservación de la biodiversidad

a) La Comisión acepta la recomendación.

b) La Comisión acepta en parte la recomendación.

El informe del estudio sobre la evaluación del impacto de la PAC en la biodiversidad hace un análisis de la eficacia potencial, pero también de las limitaciones de los actuales instrumentos y medidas de la PAC sobre biodiversidad general con algunas referencias a los polinizadores (ESQ 6, p. 103). Como tal, este análisis también sirve al objetivo de evaluar el impacto de las medidas sobre los

polinizadores, puesto que estos son parte integrante de la biodiversidad. Esta evaluación se completará con el informe del estudio sobre la medida 5A de la Iniciativa de la UE sobre los polinizadores. La Comisión hará uso de ella y continuará trabajando para detectar las prácticas más beneficiosas para los polinizadores silvestres.

c) La Comisión acepta la recomendación.

Aunque los planes estratégicos de la PAC tendrán que demostrar su contribución a los objetivos generales y específicos de la PAC, entre ellos el de la protección de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, los hábitats y los paisajes, en la PAC después de 2020 los Estados miembros tendrán más flexibilidad para determinar las actuaciones. Por consiguiente, la elección y diseño de las intervenciones y las prácticas de gestión propuestas por los Estados miembros no se basarán en prácticas preestablecidas sino en el análisis de sus situaciones medioambientales que lleven a identificar las necesidades, incluidos los polinizadores si es pertinente en un territorio dado, que se abordarán en los planes estratégicos de la PAC. Estos planes también tendrán que demostrar su contribución a las metas y objetivos fijados en la legislación medioambiental correspondiente. Los objetivos fijados en las estrategias en el marco del Pacto Verde y relevantes para la PAC también tendrán que ser tenidos en cuenta.

En su evaluación de los planes de la PAC, la Comisión evaluará que las intervenciones y prácticas de gestión propuestas, asociadas entre sí y no de manera aislada, garantizan su potencial y eficiencia para contribuir a los objetivos específicos de la PAC, a las necesidades específicas de los Estados miembros señaladas en el Plan, y a lograr las metas y objetivos fijados.

69. Tras considerables esfuerzos, en julio de 2019 la Comisión consiguió el apoyo suficiente de los Estados miembros para modificar los principios uniformes, lo que habría permitido aplicar las partes del documento de orientación sobre las abejas elaborado por la EFSA en 2013 relativas a la toxicidad aguda para las abejas melíferas. En octubre de 2019, el Parlamento Europeo se opuso a esta propuesta.

Recomendación 3 – Mejorar la protección de los polinizadores silvestres en el proceso de evaluación del riesgo de los plaguicidas

a) La Comisión acepta la recomendación.

b) La Comisión acepta la recomendación.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría también fue dirigida por Samo Jereb, asistido por Jerneja Vrabič, agregada de Gabinete; Robert Markus, gerente principal; Mihaela Văcărașu, jefa de tarea; y las auditoras Greta Kapustaitė, Anna Sfiligoi y Radostina Simeonova. Richard Moore y Fiona Urquhart prestaron apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Anna Sfiligoi, Samo Jereb, Mihaela Văcărașu, Greta Kapustaitė y Jerneja Vrabič.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	18.9.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	14.4.2020
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	17.6.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	1.7.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, el usuario puede necesitar obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-4874-7	1977-5687	doi:10.2865/0282	QJ-AB-20-014-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-4836-5	1977-5687	doi:10.2865/226555	QJ-AB-20-014-ES-Q

En las últimas décadas, se han reducido el número y la diversidad de polinizadores silvestres en la UE. En 2018, la Comisión avanzó en la coordinación de su enfoque para detener el declive de los polinizadores silvestres mediante la puesta en marcha de la Iniciativa sobre los polinizadores. El Tribunal constató que esto tuvo un efecto limitado para detener su disminución y que era necesario mejorar la gestión de la iniciativa para que lograra sus objetivos. Además, las políticas de agricultura y biodiversidad y la legislación sobre plaguicidas no ofrecían medidas adecuadas para la protección de los polinizadores silvestres. Formulamos recomendaciones para mejorar la protección de los polinizadores silvestres en la legislación y las políticas de la UE existentes.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors