

CURTEA DE CONTURI
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 8

2008

ESTE
ECO-CONDIȚIONALITATEA
O POLITICĂ EFICACE?



RO



Raportul special nr. 8 // 2008

ESTE ECO-CONDITIONALITATEA O POLITICĂ EFICACE?

[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luxemburg

Tel. : (352) 4398 45410
Fax : (352) 4398 46430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : <http://www.eca.europa.eu>

Raportul special nr. 8 // 2008

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

O fișă bibliografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2009

ISBN 978-92-9207-132-5
DOI 10.2865/40098

© Comunitățile Europene, 2009
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Belgium

CUPRINS

Puncte

INDEX DE TERMENI ȘI ABREVIERI

I-IV **SINTEZĂ**

1-8 **INTRODUCERE**

1-6 **ECO-CONDIȚIONALITATEA ȘI POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ**

7-8 **CADRUL JURIDIC ȘI APLICAREA ECO-CONDIȚIONALITĂȚII**

9-11 **SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI**

9-11 **OBIECTIVUL AUDITULUI A CONSTAT ÎN EVALUAREA EFICACITĂȚII ECO-CONDIȚIONALITĂȚII**

12-84 **OBSERVAȚII**

12-21 **OBIECTIVELE ȘI SFERA DE APLICARE A ECO-CONDIȚIONALITĂȚII**

12-15 OBIECTIVELE NU SUNT DEFINITE ÎN MOD „SMART”

16-18 SFERA DE APLICARE A ECO-CONDIȚIONALITĂȚII NU ESTE BINE DEFINITĂ

19-21 LA NIVELUL EXPLOATAȚIILOR SE POT AȘTEPTA DOAR REZULTATE LIMITATE

22-44 **PUNEREA ÎN APLICARE A CADRULUI JURIDIC**

22-23 STATELE MEMBRE AU PUS NUMAI PARȚIAL ÎN APLICARE CERINȚELE ȘI STANDARDELE

24-28 CERINȚELE DE REGLEMENTARE ÎN MATERIE DE GESTIONARE PE CARE TREBUIE

SĂ LE RESPECTE FERMIERII SUNT NUMEROASE ȘI COMPLEXE

29-37 CADRUL AFERENT BUNELOR CONDIȚII AGRICOLE ȘI DE MEDIU ESTE LIMITAT

38-44 COMISIA AR FI TREBUIT SĂ OFERE MAI MULTE ORIENTĂRI ȘI SĂ ASIGURE UN CONTROL ÎMBUNĂTĂȚIT ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CERINȚELE ȘI STANDARDELE

45-58 **ECO-CONDIȚIONALITATEA ȘI DEZVOLTAREA RURALĂ**

47-51 EFICACITATEA ANUMITOR ELEMENTE-CHEIE ALE SISTEMELOR DE CONTROL ȘI DE SANȚIUNI

A FOST SLĂBITĂ DE INTRODUCEREA ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

52-58 ECO-CONDIȚIONALITATEA NU ESTE ÎNTOTDEAUNA CLAR SEPARATĂ DE MĂSURILE DE AGROMEDIU

59-75 **SISTEMELE DE CONTROL ȘI DE SANȚIUNI**

59-66 SISTEMUL DE CONTROL NU OFERĂ SUFICIENTE GARANȚII CU PRIVIRE LA RESPECTAREA CERINȚELOR DE CĂTRE FERMIERI

67-75 SISTEMUL DE SANȚIUNI ESTE DEFICITAR ȘI CONDUCE DOAR LA REDUCERI MODERATE

ALE CUANTUMULUI PLĂȚILOR DIRECTE

76-84 **MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA DATELOR**

76-80 DATELE DIN ANUMITE DOMENII NU SUNT FIABILE ȘI SUPRAESTIMEAZĂ RATELE

DE CONTROL ȘI DE RESPECTARE A OBLIGAȚIILOR

81-84 MONITORIZAREA DE CĂTRE COMISIE A PERFORMANȚEI S-A DOVEDIT NESATISFĂCĂTOARE

85-90 **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

RĂSPUNSURILE COMISIEI

INDEX DE TERMENI ȘI ABREVIERI

BCAM: bunele condiții agricole și de mediu. Acestea se referă la seturi de standarde definite de statele membre cu privire la conservarea solului și la întreținerea minimă a terenurilor [pe baza cadrului definit în anexa IV la Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului], precum și la obligații legate de administrarea pășunilor.

Cadru juridic:

Regulamentul Consiliului: Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a regulamentelor (JO L 270, 21.10.2003, p. 1).

Regulamentul Comisiei: Regulamentul (CE) nr. 796/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a eco-condiționării, a modulării și a sistemului integrat de gestionare și control, prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului (JO L 141, 30.4.2004, p. 18).

Legislația adoptată de statele membre în temeiul dispozițiilor regulamentelor menționate anterior.

Cerințe de reglementare în materie de gestionare: cerințe prevăzute la anumite articole din 19 directive și regulamente [enumerare în anexa III la Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului] din domeniul mediului, al sănătății publice, al sănătății plantelor și animalelor și al bunăstării animalelor.

PAC: Politica agricolă comună.

Pășune permanentă: În contextul eco-condiționalității, pășunea permanentă este definită ca acel teren utilizat pentru cultivarea ierbii sau a altor plante furajere erbacee care nu a fost inclus în sistemul de rotație a culturilor aplicat de o exploatare timp de cel puțin cinci ani. Reprezintă unul dintre elementele BCAM.

Plăți directe: Plăți acordate direct fermierilor în cadrul unei scheme de sprijin de venit menționate în anexa I la Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului.

SMART: *Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Timed* (precis, măsurabil, realizabil, pertinent și delimitat în timp).

UE: Uniunea Europeană.

SINTEZĂ

I.

Eco-condiționalitatea, care reprezintă un element esențial al Politicii agricole comune (PAC), se aplică din 2005 și condiționează majoritatea plăților efectuate în cadrul PAC de respectarea anumitor norme în domeniul mediului, al sănătății și al bunăstării animalelor.

II.

Pe baza rezultatelor auditului realizat cu privire la eficacitatea eco-condiționalității, Curtea a conchis că:

- obiectivele și sfera de aplicare ale eco-condiționalității nu sunt bine definite, astfel încât scopul acestei politici este neclar;
- cadrul juridic pune probleme considerabile, în primul rând deoarece este prea complex;
- eco-condiționalitatea și dezvoltarea rurală nu sunt politici bine coordonate între ele;
- statele membre nu și-au asumat responsabilitatea de a institui sisteme de control și de sancțiuni eficiente. În consecință, sistemul de control nu oferă suficiente garanții cu privire la respectarea normelor de către fermieri;
- datele furnizate de statele membre cu privire la controalele și încălcările normelor nu sunt fiabile, iar monitorizarea performanțelor realizată de Comisie s-a dovedit nesatisfăcătoare.

III.

Pe termen scurt, îmbunătățirea eco-condiționalității se poate obține dacă se pun în aplicare următoarele recomandări:

Legislatorul comunitar ar trebui:

- să analizeze dacă anumite elemente ale politicii de dezvoltare rurală, precum aprobarea standardelor de către Comisie și obligația statelor membre de a institui standarde verificabile ar trebui să se aplice și în politica eco-condiționalității;

SINTEZĂ

- să reexamineze principiile sistemului de sancțiuni, astfel încât reducerile aplicate plăților să fie în funcție de gravitatea încălcării obligațiilor în materie de eco-condiționalitate de către fermierul sancționat sau proporționale cu aceasta.

Comisia ar trebui:

- să dezvolte și să detalieze obiectivele stabilite în regulamentul Consiliului, astfel încât acestea să fie formulate conform criteriilor SMART și să fie organizate într-o ierarhie logică;
- să armonizeze politicile de eco-condiționalitate și de dezvoltare rurală, în special prin reinstituirea dispozițiilor privind dezvoltarea rurală care au fost slăbite în urma introducerii eco-condiționalității;
- să stabilească o linie clară de demarcație între măsurile de eco-condiționalitate și cele de agromediu, astfel încât să se garanteze că ajutoarele de dezvoltare rurală se acordă numai celor care respectă obligațiile care depășesc cerințele și standardele de eco-condiționalitate;
- să modifice sistemul de control astfel încât să fie controlate cel puțin 1 % dintre exploatațile care aplică fiecare dintre obligații;
- să pună în aplicare elementele-cheie ale unui sistem riguros de monitorizare a performanțelor, în special prin definirea unor indicatori relevanți și a unor valori de referință relevante;
- să desfășoare verificări și analize mai aprofundate ale datelor transmise de statele membre și să dea dovadă de o mai mare exigență în ceea ce privește calitatea acestor date.

Statele membre ar trebui:

- să definească o serie exhaustivă de cerințe și standarde verificabile, cu aplicare la nivel de exploatații;

- să instituie sisteme de control și de sancțiuni eficiente care să ofere suficiente garanții cu privire la respectarea de către fermieri a obligațiilor și care să respecte toate dispozițiile juridice;
- să furnizeze în timp util date complete și fiabile.

IV.

Pentru ca eco-condiționalitatea să obțină efecte pozitive scontate pe termen lung, această politică trebuie îmbunătățită în mod substanțial, în special prin punerea în aplicare a următoarelor recomandări:

Comisia ar trebui:

- să simplifice cadrul juridic, în special prin organizarea acestuia în jurul principalelor elemente ale activității agricole referitor la care se doresc îmbunătățiri, prin specificarea rezultatelor scontate și prin stabilirea unei ordini de prioritate a cerințelor și a standardelor;
- să stabilească rezultatele care trebuie obținute pe baza evaluării nevoilor și a unor studii specifice;
- să evalueze calitatea cerințelor și a standardelor definite de statele membre.

Statele membre ar trebui:

- să aibă responsabilitatea de a defini obligațiile precise care decurg din legislație, ținând seama, acolo unde este cazul, de caracteristicile specifice ale regiunilor și ale practicilor agricole.

INTRODUCERE

ECO-CONDIȚIONALITATEA ȘI POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ

1. Până în 2005, plățile efectuate în cadrul PAC au fost legate de producția agricolă; s-a considerat că acest mecanism denaturează piețele și are consecințe negative asupra peisajului și a mediului, ca de exemplu poluarea apei cauzată de nivelul crescut de utilizare a pesticidelor și a îngrășămintelor ori reducerea biodiversității. Reforma PAC din 2003, aplicabilă din ianuarie 2005, își propune să soluționeze aceste probleme, în principal prin eliminarea legăturii dintre plățile din cadrul PAC și producția agricolă („decuplare”).
2. Consiliul¹ a introdus eco-condiționalitatea ca element al PAC. Acest mecanism condiționează majoritatea plăților efectuate în cadrul PAC de respectarea normelor privind mediul, sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor, precum și de menținerea terenurilor agricole (în special atunci când acestea nu mai sunt utilizate pentru producție) în bune condiții agricole și de mediu. Aceste norme sunt prevăzute în cerințele de reglementare în materie de gestionare și în standardele referitoare la bunele condiții agricole și de mediu (BCAM). În cazul în care un fermier nu respectă aceste cerințe și standarde, plățile de care beneficiază în cadrul PAC pot fi reduse sau chiar anulate, în cazuri extreme. În plus, pe lângă sancțiunile legate de eco-condiționalitate, fermierul poate fi penalizat și în temeiul directivelor sau al regulamentelor care se aplică în cazul dat.

¹ A se vedea Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului (a se vedea glosarul).

TABELUL 1

PREZENTARE GENERALĂ A CERINȚELOR DE REGLEMENTARE ÎN MATERIE DE GESTIONARE CARE TREBUIE RESPECTATE ÎN TEMEIUL ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

Tipul dispoziției	Trimitere la regulamentul Consiliului	Aplicabilă din	Domeniul de politică	Articole selectate din următoarele acte legislative comunitare (pentru detalii suplimentare, a se vedea anexa III la regulamentul Consiliului)
Cerințe de reglementare în materie de gestionare	Articolul 4 Anexa III	2005	Mediu	Directiva privind păsările
				Directiva privind apele subterane
				Directiva privind nămolurile de epurare
				Directiva privind nitrații
				Directiva privind habitatele
	Sănătate publică, sănătatea animalelor și a plantelor	2006		Două directive și două regulamente privind identificarea și înregistrarea animalelor
				Directiva privind introducerea pe piață a produselor de uz fitosanitar
				Directiva privind interzicerea utilizării anumitor produse în creșterea animalelor
				Regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare
	2007	Bunăstarea animalelor		Trei directive și un regulament privind prevenirea, combaterea și eradicarea anumitor boli la animale
2007	Bunăstarea animalelor		Trei directive privind protecția animalelor	

3. Într-un raport publicat anterior², Curtea recunoscuse importanța principiului de condiționare a plăților efectuate în cadrul PAC de respectarea normelor privind mediul, sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor.

² Raportul special nr. 14/2000 privind integrarea obiectivelor de mediu în cadrul Politicii agricole comune (JO C 353, 8.12.2000).

4. Standardele BCAM se aplică în toate statele membre de la 1 ianuarie 2005³, în timp ce introducerea cerințelor de reglementare în materie de gestionare în cadrul mecanismului de eco-condiționalitate (cu alte cuvinte, posibilitatea de a reduce plățile din cadrul PAC) are loc progresiv. Statele membre care aplică sistemul de plăți unice (statele UE-15 plus Malta și Slovenia) au trebuit să pună în aplicare cerințele de reglementare în materie de gestionare între 2005 și 2007, în funcție de domeniul de politică în cauză (mediu, sănătate și bunăstarea animalelor). Calendarul de punere în aplicare a cerințelor de reglementare în materie de gestionare în celelalte state membre acoperă perioada dintre 2009 și 2011 pentru țările UE-10 (minus Malta și Slovenia) și perioada 2012-2014 pentru Bulgaria și România.

³ În Bulgaria și în România se aplică de la data aderării acestor state la Uniunea Europeană în ianuarie 2007.

5. **Tabelele 1 și 2** oferă o vedere de ansamblu asupra dispozițiilor care trebuie respectate în materie de eco-condiționalitate.

TABELUL 2

PREZENTARE GENERALĂ A BUNELOR CONDIȚII AGRICOLE ȘI DE MEDIU CARE TREBUIE RESPECTATE ÎN TEMEIUL ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

Tipul dispoziției	Trimitere la regulamentul Consiliului	Aplicabilă din	Tema din anexa IV și obligații legate de pășunile permanente	Standarde prevăzute în anexa IV și obligații legate de pășunile permanente
BCAM	Articolul 5 alineatul (1)	2005	Eroziunea solului	Acoperirea minimă a solului Gestionarea minimă a terenului Terasse de reținere
			Materiile organice din sol	Standarde în materie de rotație a culturilor, acolo unde este cazul Gestionarea miriștilor
			Structura solurilor	Utilizarea unor utilaje corespunzătoare
	Nivelul minim de întreținere		Densitatea minimă a efectivului de animale Protejarea pășunilor permanente Menținerea particularităților topografice Evitarea apariției vegetației nedorite pe terenurile agricole Menținerea plantațiilor de măslini în condiții vegetative bune	
	Articolul 5 alineatul (2)	2005	Pășuni permanente	Terenurile utilizate ca pășuni permanente la o anumită dată trebuie să rămână pășuni permanente

6. Eco-condiționalitatea nu implică în sine cheltuirea de fonduri bugetare. Dimpotrivă, 75 % dintre reducerile aplicate plăților directe sunt creditate în bugetul Uniunii Europene. Deși sumele în cauză (aproximativ 10 milioane de euro în 2005) sunt limitate, eco-condiționalitatea este legată de execuția unei părți importante din bugetul UE (aproximativ 40 de miliarde de euro) și vizează aproximativ 5 milioane de fermieri.

CADRUL JURIDIC ȘI APLICAREA ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

7. Cadrul juridic aferent aplicării eco-condiționalității rezultă din combinația a patru tipuri de reglementări:
 - (a) cerințele de reglementare în materie de gestionare și bunele condiții agricole și de mediu anexate la regulamentul Consiliului;
 - (b) regulamentul Comisiei (a se vedea glosarul) privind punerea în aplicare a regulamentului Consiliului;
 - (c) alte documente de orientare elaborate de Comisie pentru statele membre și
 - (d) legislația națională care adaptează obligațiile generale la contextul național al fiecărui stat membru.
8. Statele membre sunt astfel principalele responsabile de aplicarea eco-condiționalității: în primul rând, statele membre ar trebui să transpună cerințele de reglementare în materie de gestionare și standardele BCAM în cerințe și standarde operaționale pe care fermierii trebuie să le respecte; în al doilea rând, statele membre trebuie să instituie un sistem de control care să permită verificarea unui eșantion de fermieri în vederea identificării cazurilor de nerespectare a obligațiilor. Rolul Comisiei este de a verifica dacă statele membre își îndeplinesc aceste responsabilități în conformitate cu dispozițiile juridice și de a controla aplicarea eco-condiționalității.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

OBIECTIVUL AUDITULUI A CONSTAT ÎN EVALUAREA EFICACITĂȚII ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

- 9.** Auditul Curții și-a propus să stabilească dacă eco-condiționalitatea este un mecanism eficient, analizând creșterea acestuia și primii ani de punere în aplicare de către Comisie și statele membre. Auditul a încercat să răspundă în special la următoarele întrebări:
 - Obiectivele și sfera eco-condiționalității sunt bine definite? Se pot obține rezultate la nivelul exploatațiilor?
 - Poate fi pus în aplicare în mod eficient cadrul juridic aferent eco-condiționalității?
 - Eco-condiționalitatea și politica de dezvoltare rurală sunt bine coordonate între ele?
 - Sunt eficiente sistemele de control și de sancțiuni?
 - Sunt adecvate sistemele de raportare și de monitorizare?

- 10.** Activitatea de audit s-a desfășurat la sediul Comisiei și într-un eșantion de șapte state membre: Finlanda, Franța, Grecia, Țările de Jos, Polonia, Portugalia și Slovenia. În perioada septembrie-noiembrie 2007 s-au desfășurat vizite la fața locului.

- 11.** Au fost adunate și examinate probe de audit prin intermediul interviurilor și al analizei de date și de documente. Au fost vizitate exploatații din fiecare stat membru pentru a se examina, împreună cu fermierii și cu inspectorii responsabili de verificările la fața locului, aplicarea eco-condiționalității la nivelul exploatațiilor.

OBSERVAȚII

OBIECTIVELE ȘI SFERA DE APLICARE A ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

OBIECTIVELE NU SUNT DEFINITE ÎN MOD „SMART”

- 12.** Obiectivele generale sunt precizate în regulamentul Consiliului. Ele nu sunt prezentate în cadrul părții dispozitive a regulamentului, ci în considerente, unde sunt formulate după cum urmează:
- (a) „Plata integrală a ajutorului direct trebuie condiționată de respectarea normelor în materie de terenuri, de producție și de activitate agricolă. Respectivele norme trebuie să urmărească integrarea, în organizarea comună a pieței, a standardelor de bază în materie de mediu, de siguranță a produselor alimentare, de sănătate și de bunăstare animală, precum și de bune condiții agricole și de mediu” (considerentul 2);
 - (b) „Pentru a se evita abandonarea terenurilor agricole și pentru a asigura menținerea lor în bune condiții agricole și de mediu, trebuie stabilite standarde care se bazează sau nu pe dispozițiile statelor membre” (considerentul 3);
 - (c) „Ținând cont de faptul că pășunile permanente au un efect pozitiv asupra mediului, trebuie adoptate măsuri destinate să încurajeze menținerea pășunilor permanente existente, pentru a preveni transformarea generalizată a acestora în terenuri arabile” (considerentul 4).
- 13.** După cum reiese din citatele anterioare, obiectivele definite de Consiliu sunt destul de generale, în acord cu exprimarea folosită în actele legislative de nivel superior. Obiectivele nu sunt însă dezvoltate și detaliate în partea dispozitivă a regulamentului Consiliului sau în anexele la acesta. Anexa III enumeră cerințele de reglementare în materie de gestionare, acestea fiind, de fapt, o serie de articole din regulamente și directive anterioare, care nu au fost elaborate în contextul eco-condiționalității. În mod similar, anexa IV prezintă „obiecte” și „standarde” foarte generale, care vizează definirea bunelor condiții agricole și de mediu, dar care nu sunt nici ele direct aplicabile la nivelul exploatațiilor. Cu câteva excepții (de exemplu, cerințele care decurg din regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare, a se vedea **tabelul 1**), aceste dispoziții juridice nu au fost clarificate și nici definite cu mai multă precizie de către Comisie sau de statele membre. Rezultatul final al acestui cadru juridic este că obiectivele eco-condiționalității nu sunt definite în mod „SMART” în niciun document. Principiile bune gestionări financiare [la care face trimitere în mod expres articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul financiar al Consiliului] prevăd, în special, ca obiectivele unei politici să fie formulate în mod precis, măsurabil, realizabil, pertinent și delimitat în timp (termeni rezumați prin acronimul englez „SMART”) și să fie aranjate în ordine ierarhică, de la obiective generale la obiective intermediare, specifice și operaționale. Nu a fost respectată nici obligația definirii de indicatori de performanță și de niveluri

de referință. Întrucât obiectivele nu sunt formulate în mod „SMART”, iar indicatorii de performanță și nivelurile de referință nu au fost definite, nu este posibilă monitorizarea cu precizie a atingerii obiectivelor (a se vedea punctele 81-84).

14. Analiza obiectivului de evitare a abandonării terenurilor agricole poate ilustra situația descrisă la punctele anterioare. Comisia nu a oferit o definiție precisă a abandonării terenurilor agricole și nu a explicat ce probleme (sociale și/sau de mediu) trebuie remediate sau în ce mod ar putea contribui eco-condiționalitatea, printre alte instrumente de politică disponibile, la atingerea acestui obiectiv. Comisia nu a colectat date pentru a monitoriza diferitele tipuri de abandonare a terenurilor, cum ar fi abandonarea totală sau cea parțială. În lipsa unor definiții mai precise și a datelor relevante, este imposibil să se stabilească în ce măsură a fost îndeplinit obiectivul evitării abandonării terenurilor agricole.
15. În acest context, auditul a arătat că, deși s-au impus o serie de obligații relevante la nivelul exploatațiilor, în funcție de statul membru și de domeniul de politică în cauză, aceste obligații sunt pur formale într-un număr important de cazuri, iar probabilitatea producerii de rezultate relevante este foarte mică. **Caseta 1** conține exemple pentru cele două situații.

CASETA 1

EFECTELE ECO-CONDIȚIONALITĂȚII LA NIVELUL EXPLOATAȚIILOR

În ceea ce privește obiectivul integrării în organizările comune ale piețelor a standardelor de bază în materie de mediu, regulamentul Consiliului face trimitere la cinci directive (a se vedea **tabelul 1**) și impune statelor membre să definească cerințele operaționale pe care trebuie să le îndeplinească fermierii. La nivelul exploatațiilor, auditul a constatat că:

- În Slovenia, singura cerință controlată în cele mai multe cazuri, în legătură cu cele două directive care vizează protecția păsărilor și a habitatelor, este ca fermierii să nu aibă condamnări penale pentru încălcarea anumitor dispoziții juridice. Nu se prevăd obligații în ceea ce privește practicile agricole care pot dăuna păsărilor sau habitatelor.
- În Franța, în ceea ce privește directiva privind protecția solului în cazul aplicării de nămoluri de epurare, singura cerință verificată este existența unui contract încheiat cu furnizorul de nămol de epurare, care trebuie să conțină câteva dispoziții formale. Conținutul nămolului de epurare (de exemplu, cantitatea de metale grele) sau calitatea solului nu sunt luate în calcul la definirea cerinței.
- În Țările de Jos, organismul de inspecție responsabil de controlarea respectării cerințelor în materie de eco-condiționalitate care decurge din directiva vizând protecția apelor subterane împotriva poluării a decis că nu este necesară vizitarea unei exploatații, deoarece aceasta „era conectată la un sistem de canalizare”. Nu au fost verificate practicile agricole susceptibile să polueze.

SFERA DE APLICARE A ECO-CONDIȚIONALITĂȚII NU ESTE BINE DEFINITĂ

- 16.** Stabilirea sferei de aplicare a eco-condiționalității de către Consiliu nu a fost sprijinită de studii relevante sau de alte tipuri de documente justificative elaborate de Comisie, care să evalueze acțiunile necesare și dificultățile potențiale. Astfel, Comisia nu a putut furniza auditorilor niciun document justificativ cu privire la motivele pentru care anumite cerințe de reglementare în materie de gestionare sau anumite standarde BCAM au fost integrate în sfera eco-condiționalității, în timp ce altele nu au fost incluse. De exemplu, propunerile inițiale prezentate de Comisie au inclus un standard în materie de bune condiții agricole și de mediu care viza „să asigure echilibrul între irigare, drenare și realimentarea pânzei freatice”. Acest standard nu a fost inclus, deși era legat de una dintre principalele probleme de mediu din majoritatea statelor membre. În plus, anumite probleme-cheie, precum poluarea aerului, nu au fost incluse nici măcar în propunerile inițiale.
- 17.** În ceea ce privește sfera de aplicare a bunelor condiții agricole și de mediu, regulamentul Consiliului prevede că statele membre trebuie să se asigure că toate terenurile agricole, în special cele care nu mai sunt exploatate pentru producție, sunt menținute în bune condiții agricole și de mediu. Cu toate acestea, o parte semnificativă a terenurilor agricole nu este inclusă în sfera de aplicare a normelor privind bunele condiții agricole și de mediu. Exemple de asemenea situații includ: unii mici producători de ulei de măsline din Grecia, anumiți horticultori (care se numără printre cei

CASETA 1

În ceea ce privește obiectivul menținerii terenurilor agricole în bune condiții agricole și de mediu, regulamentul Consiliului precizează obiectele acestor condiții (a se vedea **tabelul 2**) și impune statelor membre obligația de a defini standardele operaționale pe care trebuie să le respecte fermierii. Auditul a arătat că, deși Polonia și Țările de Jos au definit unele standarde naționale, acestea nu pot fi considerate suficiente pentru a menține toate terenurile agricole în bune condiții agricole și de mediu, întrucât sfera de aplicare sau natura acestor standarde erau prea limitate.

Comisia a adoptat, în regulamentul său, un număr de măsuri cu privire la obiectivul evitării transformării pe scară largă a pășunilor permanente în terenuri arabile. Cu toate acestea, auditul a arătat că, în Portugalia de exemplu, mai mult de jumătate dintre suprafețele de pășune permanentă înregistrate de Eurostat nu au fost incluse în sfera eco-condiționalității (a se vedea, de asemenea, punctul 6). În ceea ce privește suprafețele care fac obiectul eco-condiționalității (47 %), fermierii nu au obligația de a îndeplini nicio cerință în raport cu acest obiectiv. Regulamentul Consiliului invocă „efectul pozitiv asupra mediului” generat de conservarea pășunilor permanente, dar nici Comisia și nici autoritățile portugheze nu au definit indicatori pentru a măsura acest efect. Această situație a fost constatată și în celelalte state membre auditate.

mai mari poluatori în unele zone) din Țările de Jos, precum și parcele din Austria deținute de fermieri sloveni cu domiciliul în Slovenia, și invers. Fermierii nu au beneficiat de plăți directe în niciunul dintre aceste cazuri, iar terenul agricol nu a fost controlat în cadrul eco-condiționalității.

- 18.** În plus, sfera de aplicare a cadrului juridic este neclară și din cauza dezacordurilor nesoluționate dintre Comisie și statele membre. De exemplu, cadrul aferent bunelor condiții agricole și de mediu anexat la regulamentul Consiliului include patru „obiecte” (trei legate de conservarea solului și unul legat de întreținerea terenurilor), care au fost detaliate în 11 standarde. Comisia consideră că statele membre ar trebui să definească norme de aplicare a tuturor celor 11 standarde, cu excepția acelor care nu sunt relevante în contextul național. Cu toate acestea, Franța și Portugalia consideră că aceste norme trebuie definite numai pentru cele patru „obiecte” menționate în cadru. În ceea ce privește cerințele de reglementare în materie de gestionare, auditul a arătat că sfera exactă de aplicare a regulamentului privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare (a se vedea **tabelul 1**) este în continuare neclară. De exemplu, autoritățile portugheze și Comisia nu sunt de acord cu privire la care dintre reglementările în materie de igienă ar trebui controlate în cadrul eco-condiționalității. Comisia a precizat într-un document de lucru⁴ că, alături de regulamentul menționat în anexa III la regulamentul Consiliului, alte trei regulamente privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare fac parte din cadrul aferent eco-condiționalității. Portugalia consideră însă că nu există niciun temei juridic care să justifice adăugarea de noi obligații la cerințele enumerate în anexa III.

⁴ Documentul de lucru al Comisiei intitulat „*Guidance document of the Commission services on the hygiene provisions relevant for cross compliance*” (Document de orientare elaborat de serviciile Comisiei cu privire la dispozițiile în materie de igienă relevante pentru eco-condiționalitate), DS/2006/16-final, mai 2006.

CASETA 1

Spre deosebire de exemplele menționate anterior, auditul a identificat și câteva cazuri în care obligațiile impuse fermierilor în temeiul eco-condiționalității au fost concepute să producă efecte pozitive asupra mediului.

- În urma studiilor efectuate, s-a constatat că standardul BCAM definit de Franța, care impune fermierilor să nu aplice îngrășăminte pe zone-tampon cu o lățime minimă de 5-10 metri de-a lungul cursurilor de apă, este o bună modalitate de a preveni poluarea apelor.
- Standardul aplicat în Grecia în legătură cu rotația culturilor vizează îmbunătățirea conținutului de materii organice din sol; în acest sens, fermierii trebuie să cultive în fiecare an plante leguminoase pentru boabe și să le încorporeze în sol pe 20 % din suprafața cultivată a exploatației lor.
- Cerința strictă și detaliată impusă de Țările de Jos în ceea ce privește aplicarea de îngrășăminte de origine animală constituie unul dintre principalii factori care au contribuit la reducerea semnificativă a emisiilor de gaze cu efect de seră generate de activitățile agricole.

LA NIVELUL EXPLOATAȚIILOR SE POT AȘTEPTA DOAR REZULTATE LIMITATE

- 19.** Obiectivul regulamentului Consiliului este „integrarea unor standarde de bază în organizarea comună a piețelor”. Cu toate acestea, cerințele de reglementare în materie de gestionare și, în multe cazuri, standardele BCAM decurg din acte legislative preexistente, care sunt adesea în vigoare de mult timp. De exemplu, cerințele de reglementare în materie de gestionare în domeniul mediului se bazează pe cinci acte legislative (a se vedea **tabelul 1**), care au fost introduse în 1979, 1980, 1986, 1991 și 1992. Conform clarificărilor aduse de Comisie într-un document de lucru⁵, atunci când legislația națională prevede standarde mai stricte, eco-condiționalitatea ar trebui să se bazeze pe standardele comunitare mai puțin exigente.
- 20.** Astfel, la nivelul exploatațiilor, aproape toate obligațiile introduse în temeiul politicilor de eco-condiționalitate se regăseau deja în practicile curente existente. De exemplu, în Portugalia, aproximativ 75 % dintre fermierii care beneficiază de plăți directe nu trebuiau să se conformeze niciunei obligații legate de eco-condiționalitate pentru a îndeplini cerințele de reglementare în materie de gestionare în domeniul mediului. Practicile lor agricole nu au fost așadar afectate. La nivel general, auditul a constatat că, de obicei, fermierii din statele membre auditate nu erau obligați să își modifice practicile curente.
- 21.** Astfel, doar un singur stat membru vizitat (Grecia) a definit practici agricole specifice pentru a proteja coloniile de faună sălbatică de pe parcelele agricole, de exemplu prin impunerea unor cerințe în ceea ce privește cositul și pășunatul. În Franța, un institut național de mediu a constatat că limitarea adâncimii la care se efectuează arătura reprezintă o modificare a practicii agricole de natură să îmbunătățească structura solului. Cu toate acestea, autoritățile franceze nu au inclus acest standard în cerințele în materie de eco-condiționalitate. Un organism consultativ din Țările de Jos, care includea organizații de mediu și reprezentanți ai sectorului agricol, a propus un standard cu privire la rotația culturilor. Acest standard BCAM nu a fost inclus în cerințele de eco-condiționalitate, întrucât decizia de politică pe care au luat-o Țările de Jos a fost de a include numai standardele bazate pe legislația națională existentă.

⁵ Documentul de lucru al Comisiei intitulat „Concerning the statutory management requirements to be respected under cross-compliance as from 2007 - List of cases where Community law sets minimum requirements and where the Member States may set higher, more demanding, standards in national law” (Cerințe de reglementare în materie de gestionare care trebuie respectate în cadrul eco-condiționalității începând din 2007 – Lista cazurilor în care dreptul comunitar prevede cerințe minime, iar legislația din statele membre prevede standarde superioare, mai exigente); AGR 022361, 8 mai 2005.

PUNEREA ÎN APLICARE A CADRULUI JURIDIC

STATELE MEMBRE AU PUS NUMAI PARȚIAL ÎN APLICARE CERINȚELE ȘI STANDARDELE

- 22.** Conform cadrului juridic, statele membre sunt principalele responsabile pentru definirea cu precizie a obligațiilor care revin fermierilor. Această abordare răspunde necesității de a adapta normele generale la situațiile specifice ale unei mari diversități de zone agricole. Cu toate acestea, în urma auditului desfășurat de Curte s-a constatat că niciunul dintre statele membre vizitate nu a transpus toate elementele prevăzute de cadrul juridic în cerințe operaționale la nivelul exploatațiilor. În anumite cazuri, autoritățile naționale nu au definit astfel de cerințe și de standarde, iar în alte cazuri acestea au fost definite doar parțial și nu au fost întotdeauna incluse în controalele de eco-condiționalitate. Au existat cazuri numeroase de controale neefectuate sau efectuate parțial, inclusiv în domeniile-cheie (mediu, siguranță alimentară). Motivele acestei situații sunt analizate în continuarea secțiunii.
- 23.** Caseta de mai jos conține câteva exemple de cerințe și standarde care nu au fost puse în aplicare sau care au fost puse în aplicare doar parțial.

CASETA 2

EXEMPLE DE CERINȚE ȘI DE STANDARDE LIPSĂ SAU INCOMPLETE

Portugalia nu a implementat cerințele aplicabile la nivelul exploatațiilor în domeniul siguranței produselor alimentare și a hranei pentru animale și nu a definit cerințele legate de directiva privind apele subterane, acestea fiind două domenii-cheie. În Finlanda, mai multe cerințe derivate din directiva privind nitrații au fost incluse în ghidurile distribuite fermierilor, dar nu există dovezi care să ateste că respectarea acestora a fost controlată la fața locului. Astfel de cerințe, ca de exemplu interdicția de a aplica îngrășăminte la o distanță mai mică de 5 m față de un curs de apă, sunt extrem de importante pentru prevenirea poluării cu nitrați a apelor.

Unele state membre nu au definit niciun standard BCAM privind rotația culturilor. Standardul definit de Țările de Jos (o cultură de acoperire între 31 mai și 31 august pe terenurile retrase din producția agricolă) este insuficient. Aplicarea sa este foarte limitată (se aplică unui procent de numai 0,1 % din suprafața agricolă) și nu poate fi considerat un standard privind rotația culturilor întrucât nu vizează cultivarea diferitelor specii de plante pe același teren în sezoane succesive. Standardul aplicat în Slovenia impune o rotație trienală pe 50 % din suprafața arabilă a exploatației. Auditul nu a putut stabili de ce această cerință se limitează la 50 % din suprafața arabilă.

CERINȚELE DE REGLEMENTARE ÎN MATERIE DE GESTIONARE PE CARE TREBUIE SĂ LE RESPECTE FERMIERII SUNT NUMEROASE ȘI COMPLEXE

- 24.** Cadrul pentru cerințele de reglementare în materie de gestionare este format din 19 regulamente și directive; dintre acestea 14 sunt directive ale Consiliului. Directivele stabilesc rezultatele care trebuie obținute, dar lasă alegerea formei și a metodelor la latitudinea autorităților naționale. Așadar, statele membre trebuie să transpună directivele în legislația națională. Comisia a constatat că această transpunere nu a fost întotdeauna completă; Curtea de Justiție s-a pronunțat în favoarea Comisiei atunci când aceasta a intentat acțiuni în justiție în acest sens⁶. Se încadrează în această categorie cazul a trei directive de mediu, care prevăd desemnarea unor zone specifice de aplicare și stabilirea unor măsuri de protecție a acestor zone (directivele privind păsările, nitrații și habitatele, a se vedea **tabelul 1**).
- 25.** Transpunerea insuficientă în dreptul național înseamnă că anumite cerințe nu au fost incluse sau au fost doar parțial incluse în legislația națională. În astfel de cazuri, efectele potențiale ale eco-condiționalității sunt reduse. Pe lângă aceasta, cerințele pe care trebuie să le respecte fermierii care se confruntă cu aceeași problemă de mediu prezintă diferențe nejustificate, ceea ce conduce la o inegalitate de tratament între fermierii din diferite state membre. Această situație poate fi regăsită și în cadrul aceluiași stat membru dacă, pentru regiuni confruntate cu aceleași probleme de mediu, se aplică cerințe diferite.
- 26.** Cadrul cerințelor de reglementare în materie de gestionare prevăzut în regulamentul Consiliului conține 48 de articole care fac trimitere, în cele mai multe cazuri, la alte dispoziții juridice (articole, anexe, liste) incluse în același act sau în alte acte juridice. Aceste alte dispoziții juridice devin astfel parte din cadrul juridic aferent eco-condiționalității, întrucât ele sunt necesare pentru ca cele 48 de articole selectate să fie operaționale. În plus, dispozițiile citate fac și ele trimitere fie la aceleași texte juridice, fie la alte reglementări, care, la rândul lor, fac referire la alte dispoziții juridice.
- 27.** Statele membre trebuie să identifice cerințele a căror respectare va fi controlată, ceea ce conduce la elaborarea unor liste lungi de cerințe. De exemplu, în 2007, lista de verificare utilizată de inspectorii olandezi în cadrul vizitelor la fața locului menționează 172 de dispoziții juridice diferite care trebuiau să facă obiectul verificărilor.
- 28.** Faptul că anumite cerințe de reglementare în materie de gestionare nu sunt direct legate de activitățile agricole reprezintă o complicație suplimentară. Din această categorie fac parte dispozițiile cu privire la vânatoare și la transportul animalelor către piețe. Articolele din directivele privind

⁶ A se vedea, de exemplu, Cauza C-334/04, Hotărârea Curții (Camera a doua) din 25 octombrie 2007, Comisia Comunităților Europene/Republica Elenă – neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru (directiva privind păsările).

păsările și habitatele, ca de exemplu articolele care interzic uciderea speciilor protejate, se aplică tuturor cetățenilor și nu vizează practici agricole specifice. În anumite state membre, directiva privind apele subterane (a se vedea **tabelul 1**) a fost transpusă pentru a preveni poluarea generată de activitățile industriale mai degrabă decât poluarea provocată de activitățile agricole. Transformarea acestor cerințe în condiții aplicabile activităților agricole este însoțită de apariția unor dificultăți.

CADRUL AFERENT BUNELOR CONDIȚII AGRICOLE ȘI DE MEDIU ESTE LIMITAT

Seturi de standarde definite de statele membre

29. Cadrul aferent BCAM este legat într-un mod mai direct de practicile agricole. Aceasta înseamnă că nu este afectat de problemele identificate în cazul cerințelor de reglementare în materie de gestionare. Cu toate acestea, auditul a identificat alte probleme legate de bunele condiții agricole și de mediu.
30. Prima parte a cadrului BCAM este definită la articolul 5 alineatul (1) din regulamentul Consiliului, unde se face trimitere la anexa IV la acest regulament. Anexa respectivă este un tabel în care sunt identificate patru „obiecte” ale condițiilor și 11 standarde conexe. Sfera de aplicare a acestor patru obiecte (și a standardelor conexe) este limitată, deoarece vizează numai soluțiile și nivelul minim de întreținere a terenurilor, neincluzând alte teme-cheie precum utilizarea apelor.
31. În iulie 2007, Comisia a informat în scris statele membre că fermierii nu pot fi sancționați în temeiul dispozițiilor privind eco-condiționalitatea pentru încălcarea unor obligații legate de „obiecte” sau standarde care nu sunt incluse în anexa IV. Din această categorie fac parte o serie de standarde care pot produce efecte pozitive, ca de exemplu standardul definit de Franța pentru irigații sau cel definit de Portugalia cu privire la reînnoirea pășunilor prin arderea vegetației.
32. Interdicția de a defini standarde suplimentare, care se adaugă numărului limitat de „obiecte” avute în vedere, restrânge sfera de aplicare a cadrului BCAM. În plus, chiar și în cazul unor aspecte care țin de sfera de aplicare a celor patru „obiecte” menționate în anexă, nu este întotdeauna posibilă abordarea lor în temeiul eco-condiționalității. De exemplu, structura solurilor este una dintre cele patru obiecte menționate în tabel. Or, deteriorarea structurii solului provocată de vite, care reprezintă o problemă în Polonia, de exemplu, nu poate face obiectul normelor de eco-condiționalitate, deoarece standardele menționate în anexa IV vizează numai pagubele provocate în urma folosirii utilajelor.

Obligații referitoare la pășunile permanente

- 33.** A doua parte a cadrului BCAM este definită la articolul 5 alineatul (2) din regulamentul Consiliului, care prevede că terenurile pe care se află pășuni permanente la o anumită dată trebuie să rămână în continuare utilizate în acest scop. Se pot acorda derogări de la această dispoziție, dar numai în circumstanțe justificate corespunzător și cu condiția ca statele membre să ia măsuri pentru a preveni o reducere semnificativă a suprafeței totale alocate pășunilor permanente.
- 34.** În regulamentul Comisiei, această derogare este acordată tuturor statelor membre. Acordarea unei derogări generale nu a fost însoțită însă de o „justificare corespunzătoare a circumstanțelor” de către Comisie, care nu a solicitat nici statelor membre o astfel de justificare. Comisia a specificat în același regulament că reducerea suprafeței este considerată „semnificativă” dacă depășește 10 % dintr-un raport de referință și că o astfel de reducere nu este autorizată. Cu toate acestea, Comisia nu a fost în măsură să furnizeze studii sau alte documente relevante care să justifice de ce nivelul de 10 % este considerat adecvat pentru a preveni efectele negative asupra mediului.
- 35.** Scopul acestui raport de referință este de a stabili un etalon. Dat fiind însă modul de calcul al acestui raport (prezentat mai simplu ca suprafața ocupată cu pășuni permanente împărțită la suprafața agricolă totală), reducerea simultană a suprafețelor alocate pășunilor permanente și a suprafeței terenurilor arabile nu are niciun impact asupra valorii raportului. Or, astfel de reduceri simultane provocate de faptul că suprafețe întregi au fost alocate altor tipuri de utilizare a terenului (urbanizarea zonelor rurale, de exemplu) reprezintă o cauză majoră (aproximativ 50 %) a reducerilor înregistrate în ultimii ani.
- 36.** Statele membre s-au confruntat cu dificultăți în ceea ce privește calculul raportului de referință definit în regulamentul Comisiei, iar datele necesare nu au fost întotdeauna disponibile. Această situație a permis unor state membre (Țările de Jos și Portugalia, de exemplu) să stabilească raportul de referință la un nivel excesiv de scăzut. Datele colectate de Eurostat sugerează că proporția reprezentată de pășunile permanente (în raport cu suprafața agricolă totală) este mult mai mare decât raportul stabilit de aceste două state membre. Auditul a stabilit că o reducere cu 10 % față de raportul de referință ar corespunde unei reduceri cu aproximativ 30 % a suprafeței efective ocupate de pășuni permanente. Slovenia nu a putut aplica definiția formulată de Comisie pentru raportul de referință, deoarece sistemele de identificare a parcelelor agricole au fost modificate; în urma auditului s-a constatat că raportul de referință nu putea fi aliniat la datele subiacente.

- 37.** Regulamentul Consiliului leagă obiectivul menținerii pășunilor permanente de efectele sale pozitive asupra mediului. Cu toate acestea, măsurile adoptate de Comisie nu protejează calitatea pășunilor permanente. Anumite tipuri de pășuni permanente, în special pajiștile naturale bogate în specii, sunt mai importante pentru mediu decât altele. Sistemul actual permite ca reducerea suprafețelor ocupate de astfel de pășuni permanente de mare valoare să fie compensată prin mărirea suprafețelor ocupate de pășuni de o calitate inferioară din perspectiva mediului. Întrucât nu sunt disponibile date privind calitatea ecologică a pășunilor permanente, estimarea amplitudinii acestui fenomen este imposibilă.

⁷ Cerințele de reglementare în materie de gestionare nu se aplicau în Polonia la data auditului.

COMISIA AR FI TREBUIȚ SĂ OFERE MAI MULTE ORIENTĂRI ȘI SĂ ASIGURE UN CONTROL ÎMBUNĂȚIT ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CERINȚELE ȘI STANDARDELE

- 38.** Publicarea unor documente de orientare reprezintă una dintre principalele inițiative propuse de Comisie pentru a ajuta statele membre să pună în aplicare politica de eco-condiționalitate. Niciunul dintre aceste documente nu se referă însă la standardele BCAM. Sfera de aplicare și relevanța practică a acestor documente sunt limitate în ceea ce privește cerințele de reglementare în materie de gestionare, întrucât ele nu oferă statelor membre orientări cu privire la modul de definire a obligațiilor operaționale ce le revin fermierilor.
- 39.** De exemplu, Comisia a elaborat un document de orientare cu privire la cerințele de reglementare în materie de gestionare legate de mediu, care vizează definirea unui set realist de standarde relevante și verificabile. Documentul se limitează însă la a relua textele juridice aplicabile, iar singura orientare furnizată constă în a recomanda statelor membre să stabilească standarde obligatorii la nivelul exploatațiilor pentru fiecare dintre articolele menționate. Documentul nu conține detalii cu privire la tipuri și exemple de practici agricole sau la punctele de control aferente, deși astfel de detalii sunt necesare pentru funcționarea cadrului juridic. Auditul desfășurat în statele membre a arătat că, în cazul anumitor directive de mediu, în special directivele privind păsările și habitatele, au fost stabilite numai cerințe juridice de ordin general (adică cerințe care nu sunt direct legate de activitățile agricole).
- 40.** Cerințele care rezultă din regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare (a se vedea **tabelul 1**) au devenit aplicabile în cadrul eco-condiționalității din ianuarie 2006. Comisia a publicat în mai 2006 un document de orientare în scopul de a defini sfera exactă de aplicare a anumitor dispoziții ale legislației în materie. Acest document a fost publicat însă prea târziu, într-un moment în care statele membre își planificaseră deja controalele de eco-condiționalitate sau începuseră să desfășoare aceste controale. În consecință, Curtea a constatat, în urma auditului, că cinci din cele șase state membre⁷ nu efectuaseră controalele în conformitate cu orientările din 2006 ale Comisiei.

- 41.** În ceea ce privește cerințele de reglementare în materie de gestionare, statele membre nu sunt responsabile numai pentru definirea cerințelor aplicabile la nivelul exploatațiilor, ci și pentru controlul respectării de către fermieri a tuturor elementelor care fac parte din cadrul juridic respectiv. Un element de control important pentru a se verifica dacă cerințele de reglementare în materie de gestionare sunt puse în aplicare în conformitate cu dispozițiile juridice este, așadar, gradul de exhaustivitate și de calitate al cerințelor. Altfel spus, Comisia trebuie să se asigure că statele membre au definit puncte adecvate de control pentru toate textele care formează cadrul juridic. Comisia nu a verificat respectarea acestei obligații.
- 42.** Curtea a verificat gradul de exhaustivitate și de calitate pentru un eșantion de cerințe. Au fost constatate deficiențe grave (lipsa unor cerințe, cerințe cu sferă limitată de aplicare, controale care nu au fost desfășurate) (a se vedea punctele 22 și 23) în toate statele membre auditate⁸, în special în domeniul mediului. Deoarece Comisia nu înregistrează în mod sistematic aceste cazuri, nu au putut fi luate măsuri de remediere a deficiențelor.
- 43.** În ceea ce privește bunele condiții agricole și de mediu, Comisia a verificat dacă statele membre au definit sau nu standarde, dar nu a întreprins nicio acțiune sistematică de remediere în cazurile de absență nejustificată a standardelor înainte de iulie 2007. Au apărut astfel dificultăți cu ocazia aprobării programelor de dezvoltare rurală. Comisia s-a confruntat cu cazuri în care statele membre au propus măsuri de agromediu în vederea rezolvării unor probleme de mediu care ar fi trebuit tratate în cadrul BCAM. Comisia a solicitat, într-adevăr, statelor membre să definească standarde BCAM adecvate pentru cazurile respective. Cu toate acestea, în situațiile în care statele membre nu au propus măsuri de agromediu, Comisia nu a luat nicio măsură, astfel încât standardele respective nu au fost elaborate.
- 44.** Comisia nu a verificat dacă standardele au avut capacitatea de a evita abandonarea terenurilor și de a garanta menținerea acestora în bune condiții agricole și de mediu. Nu a fost verificată nici respectarea dispoziției juridice conform căreia standardele trebuie să țină seama de caracteristicile specifice ale regiunilor [articolul 5 alineatul (1) din regulamentul Consiliului]. Auditul a identificat probleme legate de calitatea standardelor BCAM în toate statele membre vizitate. Aceste cazuri nu sunt înregistrate în mod sistematic și nici remediate de către Comisie.

⁸ Cerințele de reglementare în materie de gestionare nu se aplicau în Polonia la data auditului.

ECO-CONDIȚIONALITATEA ȘI DEZVOLTAREA RURALĂ

- 45.** Conform planificărilor financiare, aproximativ un sfert din cheltuielile din cadrul PAC pentru perioada 2007-2013 ar trebui să fie alocate dezvoltării rurale. Regulamentul Consiliului privind dezvoltarea rurală⁹ prevede că, începând cu ianuarie 2007, eco-condiționalitatea se aplică în cazul a opt dintre cele 42 de măsuri stabilite prin regulamentul respectiv. Aceste opt măsuri, care vizează suprafața și animalele, inclusiv agromediul (măsura cea mai importantă din punct de vedere financiar), reprezintă aproximativ 40 % din cheltuielile de dezvoltare rurală.

⁹ Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 277, 21.10.2005, p. 1).

- 46.** În urma auditului s-a constatat că, în realitate, eco-condiționalitatea se va aplica pentru aproximativ o treime din cheltuielile de dezvoltare rurală din perioada în cauză. Această situație este rezultatul unei omisiuni, descrisă în continuare, în punerea în aplicare a politicii de eco-condiționalitate. Măsurile de agromediu sunt aplicate, în general, prin intermediul unor contracte încheiate cu fermierii pe perioade de cinci ani. Însă, în majoritatea statelor membre auditate, s-a constatat în urma auditului că mecanismul eco-condiționalității nu se aplica pentru cheltuielile suportate în 2007 și în anii ulteriori în cadrul contractelor încheiate înainte de ianuarie 2007. Deoarece aceste contracte au fost încheiate pentru o nouă perioadă de cinci ani, executarea lor se va prelungi în noua perioadă financiară; ele nu precizează însă că mecanismul eco-condiționalității se va aplica din ianuarie 2007.

EFICACITATEA ANUMITOR ELEMENTE-CHEIE ALE SISTEMELOR DE CONTROL ȘI DE SANȚIUNI A FOST SLĂBITĂ DE INTRODUCEREA ECO-CONDIȚIONALITĂȚII

- 47.** Înainte de aplicarea eco-condiționalității în cadrul dezvoltării rurale, fermierii care beneficiau de plăți în temeiul celor mai importante două măsuri din punct de vedere financiar (agromediul și indemnizațiile compensatorii acordate fermierilor din zonele defavorizate) aveau obligația de a respecta cel puțin standardul „bunelor practici agricole curente” la nivelul întregii exploatații. Acesta corespundea standardelor pe care le aplica în mod rezonabil un fermier în regiunea în cauză, incluzând aici respectarea cerințelor obligatorii în materie de mediu și de bunăstare a animalelor. Statele membre au trebuit să definească standarde verificabile în planurile lor de dezvoltare rurală, care erau incluse în procedura de aprobare de către Comisie. Bunele practici agricole au reprezentat un criteriu de eligibilitate pentru a beneficia de plăți în cadrul celor două măsuri și au fost verificate la aproximativ 5 % din exploatații.

- 48.** Comparația realizată între standardele care definesc bunele practici agricole curente și cerințele și standardele stabilite în cadrul eco-condiționalității a arătat că numeroase obligații importante nu se mai aplică în majoritatea statelor membre. S-a ajuns astfel la o slăbire considerabilă a controlului, în special în Polonia, unde cerințele de reglementare în materie de gestionare nu se aplică încă. Începând din ianuarie 2007, respectarea anumitor cerințe din cadrul politicii de dezvoltare rurală, referitoare la protecția habitatelor, la prevenirea contaminării apelor etc., nu mai este controlată în cadrul eco-condiționalității. Această situație va continua până la introducerea cerințelor de reglementare în materie de gestionare în Polonia, în cursul perioadei 2009-2011.
- 49.** Introducerea eco-condiționalității a slăbit eficacitatea anumitor dispoziții privind dezvoltarea rurală, după cum urmează:
- (a) nu mai există o dispoziție normativă care să oblige statele membre să definească standarde verificabile;
 - (b) standardele la nivelul statelor membre nu mai sunt aprobate de Comisie;
 - (c) obligațiile legate de eco-condiționalitate nu mai constituie criterii de eligibilitate;
 - (d) bunele practici agricole sunt verificate la 5 % din exploatații, iar cerințele și standardele în materie de eco-condiționalitate, la 1 % din exploatații;
 - (e) nu se mai aplică unele obligații importante impuse de vechiul sistem de bune practici agricole;
 - (f) sancțiunile sunt în general mai puțin severe, chiar și în cazul încălcării aceleiași cerințe.
- 50.** După cum s-a arătat și anterior (a se vedea punctul 46), cele mai multe state membre auditate au decis să păstreze vechile norme în ceea ce privește cheltuielile curente legate de contractele de agromediu încheiate înainte de 2007. Întrucât eco-condiționalitatea se aplică în cazul cheltuielilor legate de contracte încheiate începând din 2007, rezultă de aici că se aplică în același timp două sisteme de control. Ținând seama de diferențele dintre cele două sisteme (rate de control, cerințe etc.), această situație atrage intensificarea activității administrative desfășurate de autoritățile din statele membre.

- 51.** În plus, se ajunge astfel la o situație în care doi fermieri care beneficiază de același sistem de agromediu au obligația de a respecta cerințe diferite, în funcție de data la care au semnat contractele, respectiv înainte sau după 2007. Astfel, unul dintre fermieri va fi sancționat pentru încălcarea unei obligații, iar celălalt nu va face obiectul sancțiunilor pentru că nu trebuie să îndeplinească obligația respectivă. Această situație va persista până în 2011, când contractele pe cinci ani semnate în 2006 vor expira.

ECO-CONDIȚIONALITATEA NU ESTE ÎNTOTDEAUNA CLAR SEPARATĂ DE MĂSURILE DE AGROMEDIU

- 52.** Este important ca măsurile de agromediu să fie clar delimitate de eco-condiționalitate. În primul rând, această delimitare trebuie să garanteze faptul că fermierii nu beneficiază de plăți în temeiul măsurilor de agromediu pentru că au respectat obligațiile impuse prin legislație în cadrul politicii de eco-condiționalitate. În al doilea rând, eco-condiționalitatea se aplică tuturor fermierilor care beneficiază de plăți directe, în timp de angajamentele legate de agromediu sunt asumate în mod voluntar. Cerințele și standardele în materie de eco-condiționalitate sunt necesare pentru a stabili un nivel minim al acestor angajamente.
- 53.** În ceea ce privește eco-condiționalitatea, statele membre dispun de o marjă de decizie considerabilă în ceea ce privește definirea obligațiilor impuse fermierilor, în special în legătură cu standardele BCAM. În cazurile în care eco-condiționalitatea și măsurile de agromediu au ca obiect aceleași aspecte (elemente topografice, biodiversitate etc.), nivelul obligațiilor de agromediu și, deci, efectele acestora sunt determinate de nivelul la care sunt stabilite obligațiile în materie de eco-condiționalitate.
- 54.** În fiecare stat membru vizitat, auditul a identificat obligații stabilite în temeiul sistemelor de agromediu care ar fi putut fi incluse și în cadrul eco-condiționalității. O astfel de situație ar fi condus la reducerea plăților respective legate de agromediu. De exemplu, în Portugalia există sisteme de agromediu care vizează terasele de reținere și rotația culturilor, dar standardele necesare în acest sens în cadrul eco-condiționalității nu au fost aplicate. Atunci când standardele respective vor fi incluse în mecanismul eco-condiționalității, sumele care trebuie plătite în temeiul măsurilor de agromediu vor scădea, întrucât fermierii beneficiază de compensații numai pentru obligațiile suplimentare.

- 55.** În Grecia, obiectivul principal al sistemului de agromediu în cazul extensificării exploatațiilor zootehnice este de a reduce densitatea de populare a pășunilor. În cadrul eco-condiționalității, standardul BCAM referitor la protejarea pășunilor permanente prevede, de asemenea, limitarea densității de populare. Autoritățile elene nu au fost în măsură să explice dacă măsura de agromediu era mai strictă decât standardul de eco-condiționalitate.
- 56.** Opțiunile diferite alese de statele membre au contribuit la apariția unei situații în care fermierii dintr-un stat membru beneficiază de plăți pentru respectarea anumitor obligații, în timp ce fermierii dintr-un alt stat membru nu beneficiază de nicio compensație pentru respectarea aceluiași obligații. De exemplu, fermierii olandezi trebuie să însămânțeze o cultură succesivă¹⁰ după recoltarea porumbului, această cerință fiind prevăzută în directiva privind nitrații. De cealaltă parte a frontierei, în Belgia, fermierii beneficiază de compensații financiare pentru aceeași practică, care în Flandra este inclusă în sistemul de agromediu.
- 57.** Suprapunerea dintre politica de agromediu și eco-condiționalitate poate fi ilustrată prin exemplul zonelor-tampon. Acestea sunt porțiuni de teren care mărginesc parcelele agricole și pe care sunt interzise anumite practici agricole. De exemplu, porțiunile de teren necultivat de-a lungul cursurilor de apă previn eroziunea solului, aceasta fiind unul dintre obiectele vizate de BCAM. Interdicția de a aplica gunoi de grajd și produse fitosanitare pe aceste terenuri-tampon reduce nivelul de contaminare a apelor și este benefică pentru biodiversitate. Aceste probleme sunt incluse în cadrul aferent eco-condiționalității. Astfel, unele state membre au adoptat măsuri privind zonele-tampon în cadrul politicii de eco-condiționalitate, în timp ce alte state membre nu au luat măsuri în acest sens, întrucât nu există nicio obligație specifică de această natură. Unele state membre au decis să includă zonele-tampon în sistemele de agromediu.
- 58.** Caseta de mai jos prezintă opțiunile diferite alese de unele state membre auditate în ceea ce privește zonele-tampon. Aceste opțiuni influențează nivelul plăților de agromediu și impactul prevăzut asupra mediului.

¹⁰ Culturile succesive sunt culturi însămânțate pentru a reține mineralele (nitrații, de exemplu) în sol.

SISTEMELE DE CONTROL ȘI DE SANCTIUNI

SISTEMUL DE CONTROL NU OFERĂ SUFICIENTE GARANȚII CU PRIVIRE LA RESPECTAREA CERINȚELOR DE CĂTRE FERMIERI

- 59.** După cum s-a menționat și anterior, statele membre au aplicat numai parțial cerințele și standardele (a se vedea punctele 22 și 23). În consecință, respectarea obligațiilor conexe nu este controlată în cadrul eco-condiționalității, așa cum prevăd reglementările. Această deficiență a fost identificată în special în domeniul mediului și în cel al siguranței alimentare. În Finlanda, de exemplu, peste 30 de cerințe derivate din cadrul juridic aferent cerințelor de reglementare în materie de gestionare (15 pentru directivele de mediu și 15 pentru regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare¹¹) nu au făcut obiectul niciunor controale în cadrul eco-condiționalității.
- 60.** În general, exploatațiile sunt vizitate o singură dată pe an pentru a se verifica respectarea cerințelor în materie de eco-condiționalitate. Calendarul acestor vizite nu este stabilit însă în funcție de momentul cel mai oportun pentru verificarea respectării cerințelor sau a standardelor în cauză. Desfășurarea controalelor de eco-condiționalitate este concentrată într-o anumită perioadă a anului, în general în lunile de vară. Or, un număr important de standarde BCAM și de cerințe de reglementare în materie de gestionare legate de mediu nu pot fi verificate în această perioadă, întrucât ele depind de practici agricole care se desfășoară în alte anotimpuri (arat, aplicarea gunoiului de grajd, cosit). În consecință, numărul controalelor efectiv desfășurate în legătură cu obligațiile vizate a fost scăzut sau, în anumite cazuri, nu au existat astfel de controale.

¹¹ Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

CASETA 3

EXEMPLE DE DIVERSE UTILIZĂRI ALE ZONELOR-TAMPON

În Finlanda, standardul BCAM referitor la eroziunea solului prevede crearea unor zone-tampon de 0,6 metri. Pentru zone-tampon cu o lățime mai mare (cel puțin un metru) se acordă plăți de agromediu.

În cadrul standardului BCAM referitor la eroziunea solului, fermierii francezi sunt obligați să mențină zone-tampon late de 5-10 metri, de-a lungul cursurilor de apă, pe care nu se aplică îngrășăminte. Menținerea unor zone-tampon cu o lățime mai mare este compensată în cadrul sistemelor de agromediu.

În Țările de Jos, aplicarea de îngrășăminte este interzisă pe zone-tampon aflate de-a lungul apelor de suprafață, în temeiul unei cerințe derivate din directiva privind nitrații. Lățimea acestor zone variază între 0,25 și 9 metri, în funcție de tipul culturii și de metoda de aplicare a produselor fitosanitare. Nu există programe de agromediu care să includă zonele-tampon.

În Polonia nu au fost stabilite obligații referitoare la zonele-tampon în cadrul eco-condiționalității, dar fermierii beneficiază de o compensație pentru menținerea unor astfel de zone în temeiul unui program de agromediu.

În Slovenia, eco-condiționalitatea nu prevede menținerea unor zone-tampon; nu există nici programe de agromediu care să vizeze menținerea unor zone-tampon la marginea terenurilor arabile sau a pajiștilor.

- 61.** În urma auditului, s-a constatat că în toate statele membre vizitate există obligații legate de mediu și de siguranța alimentelor a căror respectare este dificil de verificat și care nu sunt însoțite de instrucțiuni clare pentru inspecții. Exemple în acest sens includ obligații de tipul: „a se evita folosirea utilajelor grele pe teren umed”, „produsele alimentare trebuie să fie sigure”, „instalațiile agricole trebuie să fie în stare bună” sau „este interzisă aplicarea de produse fitosanitare în cursul perioadei de înflorire dacă pe câmp există albine”. Astfel de condiții sunt dificil de verificat, în special atunci când termenii subiacenți nu sunt definiți și nu există instrucțiuni clare care să permită identificarea cazurilor de nerespectare a obligațiilor.
- 62.** Problemele descrise anterior nu se regăsesc însă în toate domeniile eco-condiționalității. Identificarea și înregistrarea corectă a animalelor, de exemplu, poate fi verificată oricând în cursul anului, iar controalele aferente sunt definite mai clar (astfel, toate animalele trebuie să poarte crotalii sau să fie înscrise în registrul exploatației).
- 63.** Deficiențele identificate anterior în ceea ce privește numărul scăzut al controalelor desfășurate la nivelul exploatațiilor (a se vedea punctele 39, 59 și 60) sunt legate în special de directivele privind păsările și habitatele. În Finlanda, controalele s-au desfășurat numai la exploatațiile despre care se știa că includ specii protejate; în cazul a numeroase obligații, singurul control a constat într-o examinare vizuală, în timpul măsurării parcelelor, pentru a se verifica dacă „totul pare în regulă”. În Franța și în Țările de Jos există parcele care nu sunt vizitate ca parte a controalelor de eco-condiționalitate legate de directivele privind păsările și habitatele, chiar dacă aceste parcele se află în zone Natura 2000. Or, cerințele și controalele legate de aceste zone sunt extrem de importante pentru protejarea păsărilor și a habitatelor.
- 64.** Din cauza numărului redus și a sferei limitate a controalelor desfășurate în legătură cu aceste directive, numărul cazurilor de încălcare a obligațiilor detectate în 2005 și în 2006¹² a fost foarte scăzut. De exemplu, în Finlanda, Franța, Grecia și Slovenia, cele 11 633 de controale de eco-condiționalitate desfășurate în temeiul directivei privind păsările și cele 14 896 de controale desfășurate în temeiul directivei privind habitatele nu au condus la identificarea niciunui caz de încălcare a obligațiilor.

¹² Datele pentru 2007 nu erau disponibile la momentul desfășurării auditului.

- 65.** Auditul și-a propus să compare numărul și rezultatele controalelor de eco-condiționalitate cu datele privind alte controale. Acolo unde aceste informații au fost disponibile, s-a constatat că alte controale similare desfășurate în alte domenii decât eco-condiționalitatea au permis detectarea unui număr mult mai mare de cazuri de nerespectare a obligațiilor. În 2006, în Țările de Jos nu a fost detectat niciun caz de încălcare a obligațiilor legate de directivele de mediu. Un număr relativ ridicat de cazuri de nerespectare a obligațiilor a fost detectat însă în afara eșantionului de control pentru eco-condiționalitate (101 cazuri pentru directiva privind nitrati, de exemplu). Autoritățile olandeze nu au fost în măsură să explice motivele care stau la baza acestei situații. În Finlanda, în statisticele referitoare la eco-condiționalitate nu au fost raportate toate cazurile de nerespectare. În pofida acestui fapt, verificările efectuate în legătură cu igiena laptelui au condus, în 2006, la detectarea a 920 de cazuri de încălcare, reprezentând 48 % din exploatațiile controlate. Conform prevederilor regulamentelor, cazurile detectate de nerespectare a cerințelor de reglementare în materie de gestionare ar trebui să conducă la impunerea unor sancțiuni în temeiul eco-condiționalității și ar trebui raportate Comisiei. Cu toate acestea, cazurile de nerespectare detectate în eșantionul care a făcut obiectul controalelor de eco-condiționalitate și raportate Comisiei au reprezentat numai 6 %.
- 66.** Verificarea respectării anumitor obligații este mai ușor de realizat și a condus la identificarea mai multor cazuri de nerespectare a obligațiilor. Se încadrează în această categorie, în general, cerințele legate de identificarea și înregistrarea animalelor. Cazuri specifice de controale care au condus la identificarea a numeroase cazuri de nerespectare s-au înregistrat în Slovenia, care a desfășurat controale administrative pentru a verifica dacă exploatațiile depășesc limitele de nitrați în urma aplicării de îngrășăminte de origine animală. Numeroase cazuri de nerespectare au fost detectate și în Grecia în ceea ce privește rotația culturilor.

SISTEMUL DE SANȚIUNI ESTE DEFICITAR ȘI CONDUCE DOAR LA REDUCERI MODERATE ALE CUANTUMULUI PLĂȚILOR DIRECTE

- 67.** În conformitate cu regulamentul Consiliului, atunci când standardele de bază nu sunt respectate, „statele membre ar trebui să suspende ajutorul direct, parțial sau integral, după criterii proporționale, obiective și progresive.” Articolul 7 din regulamentul respectiv prevede că aceste reduceri trebuie calculate ca procentaj din ajutorul primit. Această dispoziție leagă reducerile aplicate în temeiul eco-condiționalității de plățile primite în trecut în cadrul PAC, acestea constituind baza ajutorului primit. În consecință, reducerile aplicate plăților directe nu se bazează pe costul presupus de respectarea legislației și nici pe efectele nerespectării acesteia. În cadrul sistemului actual, marii poluatori care beneficiază de sume mici sub formă de ajutoare directe se confruntă cu reduceri moderate ale plăților primite, în timp ce micii poluatori care primesc sume importante trebuie să facă față unor reduceri mai semnificative.

- 68.** Ca normă generală, regulamentul Comisiei stabilește valoarea reducerii la 3 % din suma acordată¹³. Statele membre pot decide să nu impună nicio reducere sau fie să reducă nivelul acesteia la 1 %, fie să îl mărească la un maximum de 5 %.
- 69.** În numeroase cazuri, costurile presupuse de respectarea unor obligații sunt mai mari decât reducerea maximă de 5 %. Aceasta înseamnă că reducerile nu au un efect descurajator. În Țările de Jos, o cerință de eco-condiționalitate derivată din directiva privind nitrării prevede că spațiul de depozitare a gunoii de grajd trebuie să aibă o capacitate suficientă pentru a putea stoca cantitatea produsă în perioada septembrie-februarie. Conform unuia dintre producătorii de lapte vizitați, construirea unui depozit care să îndeplinească această cerință tehnică ar costa între 20 000 și 30 000 de euro. Nerespectarea cerinței antrenează doar o reducere de 1 %; media reducerilor aplicate în Țările de Jos a fost de 100 de euro.
- 70.** Regulamentul Consiliului prevede aplicarea unor reduceri mai mari în cazurile de nerespectare repetată. Această dispoziție ar trebui să contribuie la efectul descurajator al sistemului, dar datele arată că situația este diferită în practică. De exemplu, în Finlanda, peste jumătate din cele 104 exploatații sancționate pentru cazuri de nerespectare în 2005 au fost sancționate din nou și în 2006.
- 71.** În conformitate cu regulamentul Consiliului, reducerea poate varia de la 1 % la 5 %, în funcție de gravitatea, amploarea și persistența nerespectării constatate. În general însă, statele membre auditate nu au definit acești termeni în mod adecvat. În consecință, sancțiunile nu depind nici de amploarea infracțiunii, și nici de consecințele acesteia; s-au aplicat rate fixe, de obicei de 1 %. De exemplu, un fermier din Portugalia care nu a respectat regulile de identificare în cazul a 209 animale a primit aceeași sancțiune (1 %) ca și un fermier care a încălcat respectivele reguli în cazul unui singur animal. În Polonia, un fermier care a nu a respectat în numeroase rânduri obligațiile ce îi revin este uneori mai puțin sancționat decât un fermier care a comis mai puține abateri de acest gen.
- 72.** În urma auditului s-a constatat că există mai multe motive de natură să explice de ce cazurile detectate de nerespectare a obligațiilor nu au determinat reducerea cuantumului plăților. Unele state membre oferă fermierilor posibilitatea de a remedia problemele identificate sau utilizează un sistem de avertismente. Coordonarea dintre diferitele organisme de control nu funcționează întotdeauna în mod corespunzător, astfel încât cazurile detectate de nerespectare a obligațiilor nu au fost semnalate organismului responsabil de aplicarea sancțiunilor. Există și obligații a căror nerespectare conduce la aplicarea unei „sancțiuni” de 0 %. Polonia nu a aplicat nicio sancțiune dacă terenul agricol în cauză avea o suprafață mai mică de 0,1 hectare. În Finlanda, deși a fost detectat un caz de nerespectare

¹³ Se aplică rate mai mari în cazurile repetate de nerespectare (a se vedea punctul 70) și în cazurile de nerespectare pe care statele membre le consideră intenționate (a se vedea punctul 75).

a cerințelor privind apele subterane, nivelul sancțiunii a fost stabilit la 0 %, cu justificarea că fermierul a fost absent în perioada în care contractantul său a utilizat produsele interzise.

- 73.** În consecință, majoritatea sancțiunilor au avut un nivel scăzut, atât în termeni relativi, cât și în termeni absoluți, inclusiv în cazuri de nerespectare a unor cerințe esențiale, cum ar fi cele legate de mediu sau de sănătatea publică. Caseta de mai jos conține câteva exemple în acest sens.
- 74.** Începând de la 1 ianuarie 2008, regulamentul Consiliului oferă statelor membre posibilitatea de a nu aplica reducerile sau excluderile cu o valoare mai mică sau egală cu 100 de euro. Această dispoziție permite reducerea sarcinii administrative, dar va contribui și la diminuarea semnificativă a numărului de sancțiuni aplicate, inclusiv pentru cazurile de nerespectare a unor cerințe-cheie. De exemplu, în Țările de Jos, sancțiunea medie este de 100 de euro; în Finlanda, 65 % dintre sancțiuni au avut o valoare mai mică de 100 de euro, în timp ce, în Polonia, sancțiunile mai mici de 100 de euro reprezentau 94 %.

CASETA 4

EXEMPLE DE SANȚIUNI MODERATE PENTRU CAZURI DE NERESPECTARE A UNOR CERINȚE ESENȚIALE

În Finlanda, 35,5 % din sancțiunile impuse în 2006 au avut valoarea de 0 %. Una dintre cerințele a căror încălcare a fost „sanționată” cu 0 % se referă la utilizarea de produse fitosanitare interzise din decembrie 2003.

Franța utilizează o metodă de calcul al cărei efect este reducerea sancțiunilor aplicate în legătură cu directivele privind mediul. În practică, încălcări grave ale dispozițiilor directivei privind nitrații conduc la reduceri de numai 1 % ale cuantumului plăților, incluzându-se aici nerespectarea plafonului de 170 kg de nitrați pe hectar, aplicarea de gunoi de grajd în perioade când acest lucru este interzis sau utilizarea unui spațiu de depozitare a cărui capacitate este insuficientă.

În Țările de Jos, în urma controalelor periodice (adică cele desfășurate în afara eco-condiționalității) s-a constatat că un fermier utilizează hormoni de creștere ilegali. În conformitate cu legea olandeză de punere în aplicare a eco-condiționalității, sancțiunea aplicată a fost de 1 %, respectiv de 94,04 euro.

În Slovenia, nerespectarea de către un fermier a cerințelor de identificare și de înregistrare a animalelor a condus la aplicarea unei rate de reducere de 1 %, respectiv de 0,97 euro. Un alt fermier sloven nu a respectat unele cerințe derivate din trei acte juridice: directiva privind nitrații, regulamentul privind identificarea și înregistrarea animalelor și regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare. Sancțiunea aplicată a fost de 3 %, totalizând 15,26 euro.

- 75.** Interpretările diferite adoptate de statele membre în legătură cu anumite elemente ale sistemului de sancțiuni au condus la situații în care fermierii au fost tratați în mod diferit, deși încălcase aceleași obligații. De exemplu, în Țările de Jos, absența crotaliilor la mai puțin de 10 porci sau de 5 bovine atrage după sine un avertisment, în timp ce, în Grecia este sancționată absența unei singure crotalii. Metodele diferite de calcul utilizate de statele membre în cazul cazurilor multiple de nerespectare pot conduce la situații în care un fermier dintr-un anumit stat membru primește o sancțiune dublă față de un fermier dintr-un alt stat membru. Caracterul intențional al unei încălcări este definit în mod diferit în statele membre. Anumite state membre consideră că utilizarea substanțelor ilegale, ca de exemplu utilizarea hormonilor în activitățile de creștere a animalelor, reprezintă un caz de neglijență, care atrage o sancțiune maximă de 5 %. Alte state membre consideră că această infracțiune este intenționată și trebuie sancționată cu o reducere de 20 %.

MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA DATELOR

DATELE DIN ANUMITE DOMENII NU SUNT FIABILE ȘI SUPRAESTIMEAZĂ RATELE DE CONTROL ȘI DE RESPECTARE A OBLIGAȚIILOR

- 76.** Regulamentul Comisiei prevede că statele membre trebuie să prezinte rapoarte privind numărul și rezultatele controalelor de eco-condiționalitate, suprafața și proporția terenurilor pe care se află pășuni permanente și elementele de bază ale sistemului de control.
- 77.** În urma auditului s-a constatat că datele referitoare la anumiți ani nu sunt întotdeauna comparabile în timp și că, în consecință, nu este posibilă identificarea schimbărilor de tendințe. Această situație se explică și prin faptul că legislația se modifică. De exemplu, legislația olandeză de punere în aplicare a directivei privind nitrații a fost complet modificată în 2006, astfel încât numărul cazurilor de nerespectare a obligațiilor înregistrate înainte și după această modificare nu este comparabil. Imposibilitatea realizării de comparații se explică și prin modificările de anvergură ale dimensiunii și componenței populației care intră în sfera auditului. În Grecia, populația din care a fost selectat eșantionul anual în vederea controlului de eco-condiționalitate a crescut de peste două ori între 2005 și 2006.

- 78.** Structura rapoartelor stabilită de Comisie nu este suficient de precisă. Nu este clar precizat modul de raportare a anumitor elemente, cum ar fi avertismentele sau cazurile de nerespectare pentru care nu s-au stabilit încă sancțiuni deoarece fermierii au deschis proceduri de recurs. Cazurile în care fermierii încalcă mai multe cerințe pot fi raportate în același mod ca și cazurile în care a fost constatată o singură încălcare. Natura nerespectării obligațiilor nu este nici ea precizată. Un element formal, precum un document lipsă, este menționat în rapoarte în același mod ca o încălcare gravă a obligațiilor, cum ar fi utilizarea de hormoni interziși. Aceste deficiențe sporesc dificultatea de a compara datele între statele membre și de a consolida aceste date în mod adecvat. Regulamentul Comisiei prevede că exploatațiile care fac obiectul controalelor de eco-condiționalitate trebuie să fie selectate pe baza unei analize de risc. Este dificil de evaluat în ce măsură cazurile de nerespectare constatate într-un eșantion de exploatații selectate pe baza unei analize de risc sunt reprezentative pentru toate exploatațiile dintr-un stat membru. Factorii de risc utilizați se modifică în timp și variază de la un stat membru la altul. Acesta este un factor suplimentar care complică sarcina de a identifica modificările de tendințe și de a consolida datele.
- 79.** În urma auditului s-a constatat că datele raportate de statele membre prezintă lacune grave. Caseta de mai jos conține câteva exemple de raportare incompletă și inexactă, care a afectat calitatea datelor transmise Comisiei.

CASETA 5

EXEMPLE DE RAPORTARE INCOMPLETĂ ȘI INEXACTĂ¹⁴

S-a constatat în urma auditului că datele transmise Comisiei de Finlanda erau incomplete și inconsecvente. De exemplu, rata de nerespectare a obligațiilor comunicată Comisiei în ceea ce privește standardele BCAM a fost de 14 %, în timp ce un audit al datelor subiacente a arătat că, în realitate, acest nivel era aproape dublu (27 %). Autoritățile finlandeze nu au fost în măsură să furnizeze explicații cu privire la această situație.

Franța a comunicat Comisiei că respectarea fiecăruia dintre cele cinci standarde BCAM a fost controlată în 4 277 de exploatații. Această cifră include și exploatații în care standardele respective nu se aplică. Cifra reală, respectiv numărul de controale efectuate la exploatații în care standardele se aplică, era mult mai mică: de exemplu, 1 339 de exploatații controlate în legătură standardul BCAM referitor la irigații.

Rapoartele de control utilizate în Grecia nu alocă un spațiu în care să se poată preciza că anumite obligații nu se aplică. În aceste cazuri, raportul precizează că fermierul respectă obligațiile în cauză. De exemplu, Grecia a raportat Comisiei că au fost controlate 4 784 de exploatații și că acestea respectă legislația legată de directiva privind nămolurile de epurare. Ratele de control și de respectare a obligațiilor sunt astfel supraestimate, întrucât niciuna dintre exploatațiile respective nu utilizează de fapt nămoluri de epurare.

Țările de Jos au comunicat că la cele 658 de exploatații controlate nu a fost constatat niciun caz de nerespectare a legislației referitoare la hrana pentru animale și la produse alimentare. Aceste cifre nu iau considerare faptul că nu au fost verificate numeroase cerințe, cum ar fi cele legate de igiena laptelui.

¹⁴ Exemplele se bazează pe cele mai recente date disponibile la momentul auditului, respectiv pentru anul 2006; datele cele mai recente pentru Grecia se refereau la 2005.

- 80.** După cum arată exemplele prezentate anterior, ratele de control și de respectare a obligațiilor sunt în realitate mai mici decât ratele comunicate Comisiei. Prin urmare, statisticile transmise Comisiei nu pot fi utilizate pentru a formula concluzii cu privire la respectarea obligațiilor de către fermieri. Această dificultate este ilustrată de un raport al Comisiei pentru agricultură și dezvoltare rurală a Parlamentului European, care arată că „Ținând seama de cifrele prezentate de Comisie în raportul său, este clar că majoritatea exploatațiilor controlate respectă standardele stabilite...”¹⁵. Curtea a constatat în urma auditului că datele deținute de Comisie cu privire la eco-condiționalitate nu pot fi invocate în sprijinul acestei declarații.

¹⁵ Documentul 2007/0177(CNS) al Parlamentului European; proiect de raport referitor la propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003; 21.9.2007.

¹⁶ *Ex Ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes* (Evaluarea *ex ante*: ghid practic pentru întocmirea propunerilor de programe de cheltuieli), DG BUDG, decembrie 2001, p. 22. Indicatorii sunt definiți ca informații care ajută la monitorizarea progreselor și la elaborarea de rapoarte privind obiectivele.

MONITORIZAREA DE CĂTRE COMISIE A PERFORMANȚEI S-A DOVEDIT NESATISFĂCĂTOARE

- 81.** Unul dintre principiile buneii gestiuni financiare, prevăzut la articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul financiar, este că realizarea obiectivelor se monitorizează prin indicatori de performanță. Astfel, Comisia a considerat că stabilirea unor obiective și a unor indicatori clari¹⁶ reprezintă o cerință esențială pentru un sistem de monitorizare de calitate. Acești indicatori riguroși nu au fost însă stabiliți, ceea ce a afectat monitorizarea eco-condiționalității încă de la început.

CASETA 5

În Slovenia, trei din patru cerințe legate de directivele privind păsările și habitatele se aplică numai pentru parcele din zonele Natura 2000. Numai 34 (5 %) dintre cele 620 de exploatații incluse în eșantionul pentru eco-condiționalitate dețineau parcele aflate în zone Natura 2000. Rata de control pentru cerințele referitoare la Natura 2000 era de douăzeci de ori mai mică decât rata comunicată Comisiei.

În raportul pe care Polonia l-a transmis Comisiei cu privire la numărul cazurilor de nerespectare nu au fost incluse cele 678 de exploatații în care au fost identificate astfel de cazuri, dar cărora li s-a refuzat în întregime cererea de ajutor. Ratele de nerespectare bazate pe cifrele reale erau cu mult mai mari.

Portugalia a definit o marjă de toleranță pentru câteva cerințe de reglementare în materie de gestionare, astfel încât nu se aplică sancțiuni în situațiile încadrate în această marjă. Cazurile de nerespectare din această categorie nu sunt comunicate Comisiei. Au fost definite marje de toleranță și pentru cerințe derivate din regulamentul privind EST¹⁷. Dacă documentele și certificatele lipsă se referă la mai puțin de 10 % din efectivul de animale sau la mai puțin de două animale în cazul exploatațiilor mici, atunci cazul respectiv de nerespectare a obligațiilor nu este raportat.

¹⁷ Regulamentul (CE) nr. 999/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2001 de stabilire a unor reglementări pentru prevenirea, controlul și eradicarea anumitor forme transmisibile de encefalopatie spongiformă (JO L 147, 31.5.2001, p. 1).

- 82.** În ceea ce privește indicatorii, informațiile anuale transmise de statele membre permit Comisiei să verifice anumite elemente ale sistemelor de control și de sancțiuni. Comisia nu a definit însă indicatorii de performanță necesari pentru a monitoriza realizarea obiectivelor prevăzute în regulamentul Consiliului (a se vedea punctul 12). Nu există, de exemplu, indicatori de performanță referitori la respectarea normelor legate de terenurile agricole, la abandonarea acestora sau la măsura în care terenurile sunt menținute în bune condiții agricole și de mediu.
- 83.** Nu sunt disponibile informații de referință, sub formă de date sistematice, care să descrie situația existentă înainte ca mecanismul de eco-condiționalitate să devină operațional (pentru 2003 și 2004, de exemplu). Comisia și statele membre nu au utilizat timpul pe care l-au avut la dispoziție de la adoptarea regulamentului Consiliului de introducere a eco-condiționalității, în septembrie 2003, pentru a colecta date de referință care să servească la monitorizare și la evaluare, ca de exemplu date privind numărul controalelor și numărul cazurilor de încălcări ale obligațiilor. Din cauza problemelor legate de date și de raportarea informațiilor (a se vedea punctele 77 și 78), nu există nici acum date de referință fiabile.
- 84.** Comisia definește monitorizarea ca fiind un proces continuu de examinare a realizării obiectivelor unui program și consideră că utilizarea de indicatori trebuie să fie întotdeauna însoțită de analiza factorilor calitativi și de interpretarea datelor obținute¹⁸. Curtea a constatat în urma auditului că, în cazul eco-condiționalității, nu a existat un astfel de proces continuu și nici o analiză sau interpretare a datelor. Realizarea unor evaluări este dificilă în condițiile în care nu există obiective clare sau date de monitorizare. În consecință, este la fel de dificil să se stabilească cui îi revine răspunderea în ceea ce privește rezultatele și efectele obținute¹⁹.

¹⁸ *Ex Ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes* (Evaluarea ex ante: ghid practic pentru întocmirea propunerilor de programe de cheltuieli), DG BUDG, decembrie 2001, p. 14.

¹⁹ Comunicarea privind evaluarea din iulie 2000 (punctul 2.3.1) precizează că „...o evaluare ex post fiabilă și, deci, asumarea responsabilității pentru rezultatele și efectele obținute depind în mare măsură de calitatea pregătirii intervenției încă de la început.” În ghidul practic privind evaluarea activităților UE, elaborat de DG BUDG pentru serviciile Comisiei (iulie 2004), se precizează la pagina 71 că: „Stabilirea de obiective la momentul conceperii unei intervenții reprezintă un ajutor esențial pentru evaluare, întrucât aceste obiective sunt parte integrantă a procesului de evaluare directă a intervenției din perspectiva relevanței și a eficacității.”

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- 85.** Curtea consideră că eco-condiționalitatea reprezintă un element esențial al Politicii agricole comune. În cazurile în care este corect aplicată, poate conduce la respectarea de către fermierii care beneficiază de plăți în cadrul PAC a normelor referitoare la terenurile agricole, la producție și la activitatea agricolă. Pentru a fi o politică eficientă, este necesar ca normele aplicabile să fie transpuse în cerințe care să poată fi controlate la nivelul exploatațiilor. În urma auditului, Curtea a constatat că acest lucru nu se întâmplă încă, deoarece obiectivele și sfera de aplicare a eco-condiționalității nu sunt bine definite, astfel încât scopul acestei politici este neclar. În mod specific, obiectivele generale stabilite de Consiliu nu au fost încă toate transpuse în cerințe și standarde operaționale adecvate, aplicabile la nivelul exploatațiilor. Curtea recomandă:
- Comisiei să dezvolte și să detalieze obiectivele stabilite în regulamentul Consiliului, astfel încât acestea să respecte principiile formulării „SMART” și să fie organizate într-o ierarhie logică;
 - statelor membre să definească o serie exhaustivă de cerințe și standarde verificabile, cu aplicare la nivel de exploatații.
- 86.** Cadrul aferent eco-condiționalității pune probleme semnificative, cauzate în special de complexitatea sa. Pentru ca eco-condiționalitatea să obțină efectele pozitive scontate, Curtea formulează următoarele recomandări:
- Comisia ar trebui să simplifice cadrul, în special prin organizarea acestuia în jurul principalelor elemente ale activității agricole referitor la care se doresc îmbunătățiri, prin specificarea rezultatelor scontate și prin stabilirea unei ordini de prioritate a cerințelor și a standardelor.;
 - stabilirea rezultatelor specifice de obținut ar trebui să se bazeze pe evaluări ale nevoilor și pe studii specifice;
 - statele membre ar trebui să aibă responsabilitatea de a defini obligațiile precise care decurg din legislație, ținând seama, acolo unde este cazul, de caracteristicile specifice ale regiunilor și ale practicilor agricole în cauză;
 - Comisia ar trebui să evalueze calitatea cerințelor și a standardelor definite de statele membre.
- 87.** Eco-condiționalitatea și dezvoltarea rurală nu sunt politici bine adaptate reciproc. Curtea formulează următoarele recomandări:
- Comisia ar trebui să armonizeze politicile de eco-condiționalitate și de dezvoltare rurală, în special prin reinstituirea dispozițiilor privind dezvoltarea rurală care au fost slăbite în urma introducerii eco-condiționalității;
 - legislatorul comunitar ar trebui să analizeze dacă este recomandabil ca anumite elemente ale politicii de dezvoltare rurală precum aprobarea standardelor de către Comisie și obligația statelor membre de a elabora standarde verificabile să se aplice și în politica eco-condiționalității;
 - Comisia ar trebui să stabilească o linie clară de demarcație între măsurile de eco-condiționalitate și cele de agromediu, astfel încât să se garanteze că ajutoarele de dezvoltare rurală se acordă numai celor care respectă obligațiile care depășesc cerințele și standardele de eco-condiționalitate.

88. Statele membre nu și-au asumat responsabilitatea de a institui sisteme de control și de sancțiuni eficace. În consecință, sistemul de control nu oferă suficiente garanții cu privire la respectarea obligațiilor de către fermieri. Sistemul de sancțiuni nu este, nici el, eficace, întrucât principiile subiacente nu sunt riguroase. Curtea formulează următoarele recomandări:

- statele membre ar trebui să instituie sisteme de control și de sancțiuni eficace care să ofere suficiente garanții cu privire la respectarea de către fermieri a obligațiilor;
- Comisia ar trebui să modifice sistemul de control astfel încât să fie controlate cel puțin 1 % din exploatațiile care aplică fiecare dintre obligații;
- legislatorul comunitar ar trebui să reexamineze principiile sistemului de sancțiuni, astfel încât reducerile aplicate plăților să fie în funcție de gravitatea încălcării obligațiilor în materie de eco-condiționalitate de către fermierul sancționat sau proporționale cu aceasta.

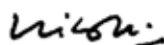
89. Monitorizarea și raportarea datelor nu se desfășoară în mod satisfăcător, întrucât lipsesc elemente de bază ale sistemului de monitorizare, iar datele transmise de către statele membre Comisiei nu sunt fiabile. Curtea recomandă:

- Comisiei să pună în aplicare elementele-cheie ale unui sistem riguros de monitorizare a performanțelor, în special prin definirea unor indicatori și a valorilor de referință relevante;
- statelor membre să furnizeze în timp util date complete și fiabile;
- Comisiei să efectueze analize mai aprofundate ale datelor transmise de statele membre și să dea dovadă de o mai mare exigență în ceea ce privește calitatea acestor date.

90. În ansamblu, concluzia Curții este că eco-condiționalitatea, așa cum este gestionată de Comisie și aplicată de statele membre în prezent, nu este încă o politică eficace. Pentru a-și atinge pe deplin potențialul, sunt în continuare necesare eforturi semnificative din partea tuturor părților implicate. Curtea consideră că aplicarea recomandărilor prezentate anterior ar trebui să contribuie la realizarea de progrese în ceea ce privește obținerea beneficiilor potențiale pe care eco-condiționalitatea, element esențial al Politicii agricole comune, ar trebui să le producă.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 6 noiembrie 2008.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Președinte



RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

II.

Prima liniuță

Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt clare. Plățile în cadrul PAC primite de agricultor sunt reduse în cazul nerespectării standardelor de bază în materie de mediu, de siguranță a produselor alimentare, de sănătate și de bunăstare a animalelor, precum și de bune condiții agricole și de mediu.

Sfera de aplicare a eco-condiționalității este bine definită la nivelul UE. Aceasta constă în reguli pertinente pentru activitățile agricole. Majoritatea regulilor respective provin din directive și regulamente existente.

A doua liniuță

Comisia a propus în raportul său din 2007¹ îmbunătățiri ale cadrului juridic, care au fost aprobate de statele membre. Comisia va continua să aducă îmbunătățiri atâta vreme cât acestea sunt necesare.

Cu toate acestea, cadrul juridic este format din 19 regulamente și directive, care au existat deja de ani de zile, independent de eco-condiționalitate. Prin urmare, complexitatea nu este o consecință a introducerii eco-condiționalității.

A treia liniuță

Eco-condiționalitatea este definită în legislație și pentru consecvență este pusă în aplicare în aceeași manieră atât în cazul FEAGA cât și în cel al dezvoltării rurale, formând o bază clară și comună pentru statele membre și oferind posibilități de comparație.

Nu există niciun conflict între eco-condiționalitate și dezvoltarea rurală. Eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii („principiul poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu sau bunăstare a animalelor. Astfel, eco-condiționalitatea și măsurile privind agromediul sau bunăstarea animalelor se completează reciproc fără să se suprapună deloc.

A patra liniuță

În cazul unei slabe puneri în aplicare a sistemului de control de către statele membre, riscurile financiare sunt acoperite de activitatea de audit a Comisiei, fiind aplicate corecții financiare unde este necesar.

În ceea ce privește sistemul de reduceri din cadrul eco-condiționalității, este responsabilitatea statelor membre să îl pună în aplicare în mod corect, iar slăbiciunile descoperite în acest sens sunt și ele urmărite de Comisie în timpul activității de audit.

A cincea liniuță

În acest moment Comisia examinează chestiunea monitorizării. În ceea ce privește analiza datelor, Comisia a făcut eforturi considerabile pentru analizarea statisticilor privind eco-condiționalitatea. Sunt urmărite cazurile în care sunt date lipsă sau inconsecvente. Punerile incorecte în aplicare ale regulilor eco-condiționalității sunt monitorizate prin procedura de închidere a conturilor (dacă este cazul, prin audituri la fața locului), în plus față de programul de misiune a auditului.

¹ COM(2007)147.

III.

Prima liniuță

Statelor membre trebuie să li se ofere un grad semnificativ de flexibilitate pentru a li se permite să își adapteze obligațiile la caracteristicile specifice domeniilor respective. Comisia nu intenționează să aprobe standarde naționale în cadrul sistemului eco-condiționalității. Prin activitatea sa de monitorizare și audit, Comisia asigură, totuși, respectarea de către statele membre a unor reguli minime de joc echitabil.

În afară de aceasta, politica de dezvoltare rurală se bazează pe perioade de programare, aprobarea realizându-se la nivelul programelor naționale și nu al standardelor individuale. Prin urmare, comparația cu eco-condiționalitatea nu este neapărat pertinentă.

Principiul că statele membre trebuie să definească standardele verificabile stă deja la baza legislației în materie de eco-condiționalitate.

A doua liniuță

Principiul conform căruia posibilele reduceri sunt proporționale cu sau depind de gravitatea nerespectării obligațiilor este deja stipulat în legislația actuală privind eco-condiționalitatea. Comisia nu vede motive de modificare a acestui cadru în acest stadiu.

A treia liniuță

Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt SMART. Obiectivele generale ale eco-condiționalității sunt definite în Regulamentul Consiliului. Comisia a specificat în continuare opinia sa privind obiectivele eco-condiționalității în raportul său din 2007². Acest raport a fost salutat de Consiliu³. Încă din 2007 s-a realizat un studiu de evaluare⁴. Evaluatorul extern a identificat în mod clar obiectivele operaționale, specifice și generale ale eco-condiționalității, precum și un set de indicatori de evaluare a contribuției acestora la obiectivele urmărite. Comisia consideră că acest lucru demonstrează calitatea SMART și logica obiectivelor eco-condiționalității.

A patra liniuță

Introducerea eco-condiționalității a permis armonizarea cerințelor la nivelul Uniunii Europene și alinierea dispozițiilor cu FEAGA, ajungându-se astfel la beneficii importante.

Comisia consideră că cerințele importante ale unei bune practici agricole se aplică încă în cazul eco-condiționalității.

² COM(2007)147. Acest raport a precizat obiectivul general al eco-condiționalității prin obiective specifice după cum urmează: „(1) să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi durabile [...] prin respectarea de către agricultori a normelor privind aspectele pertinente ale eco-condiționalității și (2) să facă PAC mai compatibil cu așteptările societății largi [întrucât] acum este din ce în ce mai răspândită opinia conform căreia plățile agricole nu ar mai trebui acordate agricultorilor care nu respectă normele de bază în anumite zone importante de politică publică”.

³ Documentul 10682/07 privind concluziile Consiliului.

⁴ Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003.

A cincea liniuță

Eco-condiționalitatea și angajamentele în materie de agromediu nu ar trebui să se suprapună. Acest lucru a fost verificat în cursul procesului de aprobare a programelor de dezvoltare rurală. Statele membre au trebuit să dovedească faptul că măsurile în materie de agromediu depășesc nivelul de referință astfel cum este definit prin articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul 1698/2005.

Eco-condiționalitatea și măsurile în materie de agromediu se completează reciproc, fără să se suprapună în niciun fel. Cu alte cuvinte, eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii (conform „principiului poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu.

Legislatorul a făcut o alegere deliberată de a acorda statelor membre un anumit grad de libertate atât cu privire la definirea cerințelor obligatorii cât și la elaborarea măsurilor în materie de agromediu. Această libertate le permite statelor membre să ia în considerare specificitățile naționale și regionale.

A șasea liniuță

Principiul de bază este că cel puțin 1% din agricultorii care primesc plăți în cadrul PAC sunt supuși la controale privind eco-condiționalitatea în fiecare an. Urmând principiul analizei de risc, statele membre au cerut o marjă de flexibilitate pentru a putea să concentreze controalele pe obligațiile mai riscante, fără să ignore însă restul obligațiilor. Comisia a aprobat această cerere și prin urmare a adoptat noi reguli în 2007 prin care s-a permis această flexibilitate.

A șaptea liniuță

În acest moment Comisia examinează chestiunea monitorizării.

A opta liniuță

În ceea ce privește analiza datelor, Comisia a făcut eforturi considerabile pentru analizarea statisticilor privind eco-condiționalitatea. Sunt urmărite cazurile în care sunt date lipsă sau inconsecvente. Punerile incorecte în aplicare ale regulilor eco-condiționalității sunt monitorizate prin procedura de închidere a conturilor (dacă este cazul, prin audituri la fața locului), în afara programului misiunii de audit.

Comisia a mărit numărul resurselor umane în acest domeniu.

A noua liniuță

Principiul conform căruia statele membre trebuie să definească standardele verificabile stă deja la baza legislației privind eco-condiționalitatea.

A zecea liniuță

Prin activitatea sa de monitorizare și audit, Comisia se asigură că statele membre respectă regulile minime de joc echitabil.

A unsprezecea liniuță

Comisia urmărește cazurile în care sunt date lipsă sau inconsecvente.

IV.**Prima liniuță**

Simplificarea cadrului juridic este întotdeauna o prioritate pentru Comisie. În consecință, cadrul juridic ar trebui să fie cât mai simplu cu putință și să se axeze pe elementele activității agricole unde se caută îmbunătățiri. Acesta reprezintă motivul pentru care legislatorul a decis în mod deliberat să utilizeze cea mai pertinentă parte a legislației existente la nivelul Uniunii Europene și să facă legătura dintre eco-condiționalitate și plățile în cadrul PAC.

A doua liniuță

Propunerea de modificare a sferei de aplicare a eco-condiționalității efectuată în timpul exercițiului „control de sănătate” se bazează pe o evaluare completă a impactului.

A treia liniuță

Comisia evaluează în mod independent de eco-condiționalitate cerințele de reglementare în materie de gestionare definite de statele membre în cadrul punerii în aplicare a legislației specifice din domeniile în cauză (mediu, sănătate, etc.). Această evaluare este efectuată pe baza dispozițiilor naționale de punere în aplicare comunicate de statele membre. În ceea ce privește standardele BCAM, Comisia efectuează o evaluare periodică, luând însă în considerare marja de manevră acordată statelor membre de către legislator. În cadrul mai specific al eco-condiționalității, aplicarea practică a dispozițiilor naționale de punere în aplicare a cerințelor și standardelor este verificată în cadrul programului de audit. Nerespectările constatate cu privire la obligațiile juridice ale statelor membre sunt urmărite conform procedurilor disponibile Comisiei, unde este cazul (procedura de închidere a conturilor și de încălcare a obligațiilor).

A patra liniuță

Statele membre sunt obligate, conform legislației actuale, să definească obligații precise la nivelul exploatațiilor, precum și matricele de reducere corespunzătoare și să le comunice agricultorilor în mod consecvent.

INTRODUCERE

8.

Cerințele de reglementare în materie de gestionare ar fi trebuit transpuse în cerințe operaționale la nivelul exploatațiilor în cadrul punerii normale în aplicare a directivelor și regulamentelor, nu în cadrul eco-condiționalității. Când acest lucru nu a fost realizat, eco-condiționalitatea a stimulat definierea obligațiilor la nivelul exploatațiilor.

OBSERVAȚII

13.

Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt „SMART”. Obiectivele generale ale eco-condiționalității sunt definite în regulamentul Consiliului. Comisia a specificat în continuare opinia sa privind obiectivele eco-condiționalității în raportul său din 2007⁵. Acest raport a fost salutat de Consiliu⁶. Încă din 2007 s-a realizat un studiu de evaluare⁷. Evaluatorul extern a identificat în mod clar obiectivele operaționale, specifice și generale ale eco-condiționalității, precum și un set de indicatori de evaluare a contribuției acestora la obiectivele urmărite. Comisia consideră că acest lucru demonstrează calitatea SMART și logica obiectivelor eco-condiționalității.

În afară de aceasta, sunt disponibile datele privind inspecțiile și reducerile ajutoarelor. Acestea au fost considerate de evaluatorul extern drept indicatori utili de performanță pentru evaluarea realizărilor în materie de eco-condiționalitate în raport cu obiectivele sale intenționate.

Comisia nu consideră că lista BCAM și cea a cerințelor de reglementare în materie de gestionare pun în pericol calitatea „smart” a obiectivelor eco-condiționalității.

⁵ COM(2007)147. Acest raport a precizat obiectivul general al eco-condiționalității prin obiective specifice după cum urmează: „(1) să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi durabile [...] prin respectarea de către agricultori a normelor privind aspectele pertinente ale eco-condiționalității și (2) să facă PAC mai compatibil cu așteptările societății largi [întrucât] acum este din ce în ce mai răspândită opinia conform căreia plățile agricole nu ar mai trebui acordate agricultorilor care nu respectă normele de bază în anumite zone importante de politică publică”.

⁶ Documentul 10682/07 privind concluziile Consiliului.

⁷ Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003.

14.

Reforma PAC din 2003 a introdus separarea de producție a ajutorului pentru venit. În acest context, standardele BCAM au fost introduse, printre altele, pentru a face față riscului inerent separării, cum ar fi abandonarea de terenuri, și anume anumite terenuri agricole care se află sub incidența Regulamentului 1782/2003 nu ar mai fi cultivate și nu ar mai fi întreținute. În afară de aceasta, eco-condiționalitatea nu are ca scop înlocuirea altor politici, cum ar fi dezvoltarea rurală.

15.

Statele membre trebuie să definească obligații de punere în aplicare a legislației specifice, o parte din acestea fiind incluse în sfera de aplicare a eco-condiționalității. Faptul că statele membre au definit uneori obligații slabe prin această legislație specifică nu înseamnă că obiectivele eco-condiționalității nu sunt riguroase. Slaba punere în aplicare de către statele membre este urmărită în cadrul procedurii de închidere a conturilor, după cum se detaliază mai jos.

Caseta 1 – Efectele eco-condiționalității la nivelul exploatațiilor

- Punctele slabe ale punerii în aplicare a acestor 2 directive în Slovenia sunt urmărite prin procedura de închidere a conturilor.
- Punerea în aplicare a eco-condiționalității în Franța constituie obiectul procedurilor în curs de închidere a conturilor, ca urmare a 2 audituri efectuate de Comisie în 2005 și 2006.
- Punerea în aplicare a eco-condiționalității în Țările de Jos constituie obiectul procedurilor în curs de închidere a conturilor, ca urmare a unui audit efectuat de Comisie în 2007.

Auditul din Țările de Jos menționat mai sus, precum și auditul din Polonia efectuate de Comisie în 2007 au identificat punctele slabe la nivelul definiției BCAM, care constituie obiectul procedurilor în curs de închidere a conturilor.

Auditul Comisiei efectuat în 2008 a identificat probleme de calculare a zonei alocate pășunilor permanente în Portugalia. Aceasta constituie obiectul procedurii de închidere a conturilor. Acest aspect este acoperit periodic de auditurile Comisiei. Cu toate acestea, legislația le permite agricultorilor să nu întrunească nicio cerință⁸ atâta vreme cât raportul permanent nu scade în mod semnificativ.

16.

Obiectivele eco-condiționalității nu duc la includerea tuturor aspectelor politicilor pertinente (politica de mediu, sănătatea publică, sănătatea animalelor și a plantelor și bunăstarea animalelor și bunele condiții agricole și de mediu) în sfera de aplicare a eco-condiționalității. Doar „standardele de bază” [a se vedea considerentul 2 al Regulamentului nr. 1782/2003 al Consiliului] sunt incluse, nici toate politicile în cauză și nici întregul set de obligații din elementele politicii selectate nefiind incluse. Lista acestor standarde de bază a fost elaborată prin adoptarea anexelor III și IV la regulamentul Consiliului. Propunerea Comisiei s-a bazat inițial pe principalele acte legislative pertinente activităților agricole din domeniul în cauză. Discuțiile ulterioare la nivelul Consiliului au dus la o evaluare a pertinentei acestor texte în cazul eco-condiționalității. Comisia este de părere că principalele elemente ale politicilor în cauză sunt reflectate în lista finală, care îndeplinește obiectivul general al regulamentului Consiliului de „a contribui” la dezvoltarea unei agriculturi durabile.

Cu toate acestea, Comisia poate fi de acord cu Curtea cum că poate exista o evoluție a cadrului, așa cum se întâmplă cu orice alt instrument, în cazul în care se constată printr-o evaluare a unor opțiuni de politică diferite că aceasta este cea mai bună opțiune. În contextul controlului de sănătate, Comisia a propus introducerea cerințelor de particularități topografice și acvatice.

⁸ Articolele 3 și 4 din Regulamentul (CE) nr. 796/2004 al Comisiei.

17.

Eco-condiționalitatea este aplicabilă prin natura ei doar agricultorilor care primesc plăți în cadrul PAC. Când nu se efectuează plăți, evident că nicio reducere nu este posibilă prin eco-condiționalitate. Dacă BCAM s-ar aplica tuturor terenurilor agricole, atunci ar trebui să nu mai fie asociat cu eco-condiționalitatea și ar trebui elaborată o bază juridică generală, inclusiv un sistem specific de sancțiuni independent de eco-condiționalitate (așa cum este cazul cerințelor de reglementare în materie de gestionare).

În afară de aceasta, obiectivul eco-condiționalității este doar să „contribuie” la dezvoltarea agriculturii durabile, nu să vizeze toate problemele de mediu.

18.

Conform Comisiei, situația juridică este clară și acest lucru a fost comunicat statelor membre la cererea acestora în mai multe rânduri, în principal în cazul cadrului BCAM și al regulamentului privind hrana pentru animale și produsele alimentare. Faptul că anumite state membre nu sunt de acord nu înseamnă că sfera de aplicare este neclară.

20.

A fost o alegere politică deliberată ca eco-condiționalitatea să acopere legislația existentă. Scopul a fost oferirea unor valori de referință clare ale standardelor de bază. Acestea sunt ameliorate în mod periodic pentru a lua în considerare ultimele evenimente, întrucât dispozițiile privind eco-condiționalitatea prevăd punerea în aplicare a versiunii celei mai recente a actului juridic. Eco-condiționalitatea este doar unul dintre instrumente. Politica de dezvoltare rurală este potrivită pentru elaborarea măsurilor care să vizeze aspectele neacoperite de eco-condiționalitate și pentru încurajarea unor practici agricole mai avantajoase care să depășească valorile de referință oferite de eco-condiționalitate.

În ceea ce privește Portugalia, misiunile de audit ale Comisiei (2006 și 2008) au constatat că sistemul de control în vigoare nu era conform cu legislația comunitară. Constatările sunt urmărite ulterior prin procedura de închidere a conturilor.

21.

Comisia verifică conformitatea punerii în aplicare a BCAM cu privire la cadrul comunitar. Nu este necesară examinarea sistematică a tuturor posibilităților alternative de punere în aplicare a BCAM.

22.

Comisia este conștientă de anumite puncte slabe în definirea cerințelor și standardelor de către statele membre. Orice nerespectare constatată cu privire la obligațiile juridice ale statelor membre este urmărită conform procedurilor disponibile Comisiei (închiderea conturilor, procedura de încălcare a obligațiilor, etc.). Riscurile în ceea ce privește fondurile PAC sunt acoperite prin posibile corecții financiare, după cum este specificat mai jos.

Caseta 2 – Exemple de cerințe și de standarde lipsă sau incomplete

Auditul din Portugalia menționat mai sus acoperă aceste puncte slabe.

Problema menționată în Finlanda constituie obiectul unui audit efectuat în octombrie 2008.

În auditurile sale Comisia verifică gradul de exhaustivitate a punerii în aplicare și a controlului de la anexa IV (obiecte și standarde) la Regulamentul nr. 1782/2003 al Consiliului.

25.

Cele 19 regulamente și directive care alcătuiesc cadrul cerințelor de reglementare în materie de gestionare există de ani de zile și independent de eco-condiționalitate. Comisia este conștientă de punerea inegală în aplicare a acestor acte juridice de către statele membre și ia măsurile de remediere necesare. Totuși, acest lucru nu reprezintă o consecință a introducerii eco-condiționalității.

26.

La anexa III sunt enumerate actele juridice diferite. A fost o alegere deliberată ca anexa III să facă referire doar la legislația comunitară existentă și ca aceste acte să fie aplicabile în cazul directivelor așa cum sunt puse în aplicare de statele membre. Nu s-a intenționat în niciun fel introducerea unui nou cadru de cerințe care să fie diferite de obligațiile care sunt aplicabile la nivelul exploatațiilor ca urmare a punerii în aplicare a actelor comunitare⁹.

28.

Comisia poate fi de acord cu Curtea, iar revizuirea dispozițiilor anexei III curente efectuată în vederea pregătirii controlului de sănătate a dus la concluzia că anumite obligații nu sunt pertinente în cazul eco-condiționalității. Acestea includ, printre altele, dispoziții privind vânăutul și uciderea speciilor protejate. Prin urmare, Comisia a propus în cadrul controlului de sănătate să retragă aceste dispoziții din sfera de aplicare a eco-condiționalității.

30.

Scopul eco-condiționalității, inclusiv al BCAM nu a fost de a aborda toate problemele de mediu. Acesta este complementar celorlalte instrumente. Sfera de aplicare a cadrului BCAM definită în 2003 nu este restricționată, ci mai degrabă îndreptată cu precădere asupra problemelor identificate ca pertinente la acel moment. Comisia a propus schimbări în cadrul exercitării „controlului de sănătate” pentru a introduce cerințe privind particularitățile topografice și acvatice.

32.

Setul de obiecte și standarde din cadrul BCAM trebuie definite la nivel european pentru a asigura niște reguli minime de joc echitabil între agricultorii din zone sau state membre diferite. Aceasta implică faptul că lista este închisă și limitată. Cu toate acestea, statele membre au o marjă largă de manevră pentru definirea dispozițiilor naționale care să răspundă necesităților lor locale în cadrul actual. De exemplu, deteriorarea structurii solului provocată de vite poate fi abordată deja pe baza cadrului actual.

34.

Scopul unui sistem de gestionare a pășunilor permanente (considerentul 4 din regulamentul Consiliului) este de a evita o convertire „masivă” în teren arabil, permițând astfel o anumită marjă de evoluție a raportului pășunilor permanente față de întreaga zonă agricolă. Normele metodologice de aplicare au ținut cont de această intenție și au folosit marja oferită de legislator pentru a stabili norma de variație maximă la 10 %, acest procent fiind considerat drept corespunzător de către Comisie și statele membre.

35.

Păstrarea terenurilor ca pășuni permanente trebuie luată în considerare prin raportarea la întreaga zonă agricolă și prin urmare raportul reprezintă modalitatea corectă de calcul. Aceasta este singura modalitate de luare în considerare a evoluției terenurilor agricole la nivelul statelor membre sau la nivel regional.

⁹ Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003.

36.

Calculul raportului de referință a pășunilor permanente se bazează pe diversele date existente în IACS în vederea evitării „efectelor oportuniste”. Comisia este conștientă că anumite state membre au avut dificultăți ca urmare a obligațiilor acestora cu privire la calcularea raportului de referință al pășunilor permanente. Atunci când este cazul, Comisia va lua în considerare urmărirea acestei chestiuni.

Datele colectate de Eurostat sunt bazate pe definiții și termene diferite, fapt care explică într-o oarecare măsură diferențele.

37.

Obiectivul sistemului de gestionare a pășunilor permanente este de a „evita o convertire masivă” a acestor pășuni (considerentul 4 din regulamentul Consiliului). Legislatorul l-a definit, prin urmare, ca fiind pur cantitativ și nu calitativ. Cu toate acestea, calitatea pășunilor permanente este vizată și de alte mijloace de eco-condiționalitate prin intermediul cerințelor din legislația națională care transpun Directiva privind habitatele (desemnarea zonelor Natura 2000) sau al punerii în aplicare a standardelor BCAM privind protecția pășunilor permanente.

38.

Comisia consideră că emiterea documentelor de orientare este foarte utilă pentru a veni în ajutorul statelor membre care pun în aplicare eco-condiționalitatea. Majoritatea documentelor de orientare au fost circulate la cererea statelor membre, care și-au exprimat adesea interesul față de aceste informații. În ceea ce privește cerințele de reglementare în materie de gestionare, acestea derivă din legislația existentă de cele mai multe ori de ani de zile și nu ar trebui să existe o suprapunere sau contradicție între jurisprudența din trecut cu privire la aceste acte juridice și posibilele documente de orientare din cadrul eco-condiționalității. Cu toate acestea, Comisia a clarificat un număr de întrebări utile în această privință, cum ar fi, de exemplu, faptul că cerințele care au trebuit să fie incluse în eco-condiționalitate pentru punerea în aplicare a legislației generale în domeniul produselor alimentare se limitează la producția primară. Acest lucru a fost salutat de statele membre. În ceea ce privește BCAM, nu a existat nicio cerere de orientare suplimentară din partea statelor membre.

39.

Comisia a emis orientări la cererea statelor membre cu privire la problemele juridice ridicate în legătură cu practicile impuse agricultorilor și punctele de control. Luând în considerare diversitatea de situații posibile în întreaga UE, singura posibilitate de a orienta statele membre a fost împărtășirea experienței. Acest lucru a fost posibil prin organizarea de diverse ateliere și grupuri de experți, care au fost bine primite de statele membre. Comisia este conștientă de faptul că Directivele de mediu, inclusiv cele privind păsările și habitatele nu sunt întotdeauna puse în aplicare în totalitate la nivelul exploatațiilor. Aceste cazuri sunt urmărite ulterior prin procedura de închidere a conturilor.

40.

Comisia a menționat intenția sa de a elabora un document de orientare cu privire la anumite dispoziții ale legislației în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare încă de la reuniunea miniștrilor agriculturii din februarie 2006. Serviciile Comisiei au prezentat un proiect de document de orientare statelor membre în martie 2006, dându-le posibilitatea de a-l lua în considerare în programul lor de control din anul respectiv. Acest document a fost ulterior finalizat în mai 2006 pentru a lua în considerare cererile statelor membre. Scopul acestuia este doar să ofere orientare, iar statele membre vor respecta obligațiile conforme acestei legislații, inclusiv verificarea dispozițiilor de igienă conform legislației generale în domeniul produselor alimentare, independent de acesta.

Cu toate acestea, s-a constatat că statele membre au efectuat verificări care nu au fost conforme cu cerințele care decurg din regulamentul privind legislația în domeniul hranei pentru animale și al produselor alimentare. Mai mult, anumite state membre nu au efectuat deloc verificări cu privire la acest regulament. Aceste cazuri sunt urmărite ulterior prin procedurile de închidere a conturilor.

41.

Comisia asigură o monitorizare continuă a legislației specifice care constituie cerințele de reglementare în materie de gestionare și o urmărire a nepunerii în aplicare a acesteia de către statele membre. Mai mult, conform eco-condiționalității, cerințele și punctele de control corespunzătoare sunt verificate efectiv în cadrul activității de audit a Comisiei. Orice nerespectare constatată în acest sens este urmărită prin procedura de închidere a conturilor, inclusiv aplicarea unor posibile corecții financiare statelor membre.

42.

Misiunile de audit sunt decise pe baza unei analize de risc centrale, în conformitate cu standardele de audit acceptate la nivel internațional. Prin urmare, nu este auditată pe loc fiecare cerință în fiecare stat membru în fiecare an și se poate întâmpla ca nepunerea în aplicare a eco-condiționalității să nu fie detectată imediat. Cu toate acestea, riscul financiar pentru fondurile agricole este acoperit de posibilitatea de aplicare a corecțiilor financiare statelor membre. Aceste corecții financiare sunt efectuate atâta vreme cât lipsurile nu sunt rezolvate de statele membre în cauză.

43.

Comisia a urmărit îndeaproape punerea în aplicare a cadrului BCAM de către statele membre. Statelor membre le-a fost trimis un chestionar încă din iunie 2006, după faza de inițiere. Când s-a constatat lipsa nejustificată a unor standarde, acestea au fost discutate în cadrul unor întâlniri bilaterale cu statele membre în timpul primului semestru din 2007, dacă erau pertinente pentru standardele obligatorii în materie de agromediu. Aceasta nu reprezintă o dificultate, ci un exercițiu normal în cadrul aprobării programelor de dezvoltare rurală pentru a discuta atât valorile de referință cât și acțiunile prin care se depășesc valorile de referință și care sunt finanțate prin măsuri de agromediu. Cu acea ocazie s-au realizat progrese semnificative cu privire atât la numărul cât și la calitatea standardelor BCAM definite. Ulterior Comisia a comunicat în iulie 2007 statelor membre evaluarea sa a situației BCAM care a decurs din aprobarea programelor de dezvoltare rurală. Standardele lipsă restante și nejustificate sunt urmărite de Comisie prin mijloacele juridice disponibile. În toată perioada respectivă Comisia a verificat și punerea în aplicare a BCAM, la fața locului, prin activitatea sa de audit, iar orice caz descoperit de nerespectare a controlului sau de lipsă a BCAM este urmărit prin procedura de închidere a conturilor. Prin urmare, Comisia consideră că a luat toate măsurile necesare în cadrul responsabilităților sale juridice și va continua să o facă.

44.

Standardele BCAM definite de statele membre au fost verificate de Comisie pentru a vedea dacă aceste standarde naționale pun în aplicare unul din standardele enumerate în cadrul BCAM UE. Cu toate acestea, statele membre, din punct de vedere juridic, au o mare flexibilitate în definirea standardelor lor naționale și adaptarea acestora la caracteristicile specifice regionale. Comisia nu ar putea evalua fiecare standard național caz cu caz datorită nivelului ridicat de detalii incluse în standarde și multitudinii de condiții locale posibile. Acesta este motivul pentru care legislatorul nu a prevăzut aprobarea dispozițiilor naționale.

46.

După cum arată Curtea, angajamentele în materie de agromediu se fac în general pe cinci ani, în vreme ce ultima perioadă de programare a fost de șapte ani. Comisia nu a avut nicio posibilitate juridică de a împiedica statele membre să permită luarea de noi angajamente în materie de agromediu pe cinci ani sub vechiul regim, care s-au extins apoi la perioada actuală de programare.

Cu toate acestea, Comisia a încercat să remedieze situația prin încurajarea statelor membre, în primul rând oferindu-le posibilitatea să permită transformarea vechilor angajamente în noi angajamente¹⁰ și în al doilea rând oferindu-le posibilitatea de prelungire a angajamentelor existente până la sfârșitul ultimei perioade de programare¹¹. Cu toate acestea, nu toate statele membre au ales să pună în aplicare aceste posibilități.

În cele din urmă, trebuie respectate așteptările legitime ale beneficiarilor.

¹⁰ Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 1320/2006 (regulament tranzitoriu).

¹¹ A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1360/2005.

47.

Eco-condiționalitatea este definită în legislație și se aplică atât pentru FEAGA cât și pentru dezvoltarea rurală, alcătuind astfel o bază comună și clară pentru statele membre.

În cazul agromediului, eco-condiționalitatea rămâne și ea parte din valorile de referință ale angajamentelor în materie de agromediu.

48.

Eco-condiționalitatea a preluat multe din cerințele importante ale bunelor practici agricole curente¹² și altele continuă să fie aplicate în legislația națională în afara eco-condiționalității.

În ceea ce privește Polonia, statele membre mai vechi au avut o perioadă de tranziție de trei ani pentru cerințele de reglementare în materie de gestionare între 2005-2007 în cazul plăților directe. În mod similar, noile state membre care aplică SPUS¹³ au o perioadă de acomodare între 2009-2011, iar Bulgaria și România între 2012-2014. Întrucât eco-condiționalitatea în materie de dezvoltare rurală se aliniază cu FEAGA, în cazul acesteia se aplică perioade de tranziție similare.

49. (a)

Cerința ca statele membre să definească standarde verificabile separate¹⁴ a devenit inutilă întrucât ele sunt acum definite prin legislația comunitară privind eco-condiționalitatea.

Cu toate acestea, este încă stipulat că statele membre trebuie să se asigure că măsurile de dezvoltare rurală sunt verificabile¹⁵.

¹² Compararea cerințelor privind sfera de cuprindere a bunelor practici agricole emise în 1999 cu eco-condiționalitatea; directivele privind nitrății, păsările și habitatele și apa subterană au rămas în continuare drept cerințe, precum și chestiunile legate de bunăstarea animalelor și folosirea îngrășămintelor și a produselor de protecție a plantelor.

¹³ Sistem de plăți unice pe suprafață.

¹⁴ Al doilea paragraf din articolul 35 alineatul (1) al Regulamentului (CE) nr. 817/2004 cu privire la standardele verificabile.

¹⁵ A se vedea articolul 48 alineatul (1) din Regulamentul 1974/2006, precum și articolul 5 din Regulamentul 1975/2006.

49. (b)

Întrucât standardele privind eco-condiționalitatea sunt stabilite acum prin Regulamentul (CE) nr. 1782/2003¹⁶, nu este necesară nicio procedură separată de aprobare.

Acum statele membre trebuie să confirme că cerințele privind eco-condiționalitatea în materie de dezvoltare rurală sunt identice cu cele puse în aplicare în contextul plăților directe.

49. (c)

Pentru angajamentele legate de agromediu și bunăstarea animalelor, eco-condiționalitatea face parte din valorile de referință. Întreaga plată pe agromediu se supune condițiilor eco-condiționalității¹⁷.

49. (d)

Din motive de consecvență, rata de control a eco-condiționalității în materie de dezvoltare rurală este aliniată cu rata de control a FEAGA. Această aliniere și dispozițiile cu privire la un cadru juridic clar au întărit transparența sistemului și posibilitatea de verificare a condițiilor.

Acolo unde condițiile fac parte din valorile de referință, ele sunt în continuare supuse unei rate de control de 5 %. În plus, acum un număr mai mare de măsuri de dezvoltare rurală sunt supuse acestor condiții¹⁸.

¹⁶ A se vedea a treia liniuță de la punctul 5.2 din anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006.

¹⁷ Pentru eco-condiționalitatea în materie de agro-mediu, precum și cerințele minime pentru folosirea îngrășămintelor și a produselor de protecție a plantelor și alte cerințe obligatorii stabilite prin legislația națională și identificate în cadrul programului. A se vedea articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

¹⁸ A se vedea articolul 51 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

49. (e)

Eco-condiționalitatea preia multe din cerințele importante ale bunelor practici agricole¹⁹ și altele continuă să fie aplicate în legislația națională în afara eco-condiționalității.

49. (f)

Din motive de consecvență, ratele de reduceri și excluderi sunt aliniate cu cele ale FEAGA.

Deși pot exista procentaje și mai mici de reducere, reducerile sau excluderile se aplică acum atât pentru FEAGA și dezvoltarea rurală, cât și pentru numărul mai mare de măsuri din cadrul dezvoltării rurale²⁰.

50.

Comisia a încurajat statele membre să remedieze situația, întâi permițând transformarea vechilor angajamente în noi angajamente și în al doilea rând prin prelungirea vechilor angajamente până la sfârșitul ultimei perioade de programare.

Cu toate acestea, nu toate statele membre au ales să pună în aplicare aceste acțiuni. În aceste cazuri, regulile privind eligibilitatea din vechea perioadă de programare rămân aplicabile, conducând astfel la sisteme de control diferite.

În cele din urmă, trebuie respectate așteptările legitime ale beneficiarilor.

51.

Situația descrisă de Curte este una de tranziție datorită unei modificări din legislație.

52.

Legislația oferă o linie clară de demarcație: eco-condiționalitatea face parte din valorile de referință ale agromediu²¹.

¹⁹ Compararea cerințelor privind sfera de cuprindere a bunelor practici agricole emise în 1999 cu eco-condiționalitatea; directivele privind nitrății, păsările și habitatele și apa subterană au rămas în continuare drept cerințe, precum și chestiunile legate de bunăstarea animalelor și folosirea îngrășămintelor și a produselor de protecție a plantelor.

²⁰ A se vedea articolul 51 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

²¹ A se vedea articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

53.

Întrucât situația mediului este diferită între regiuni diferite și între statele membre și întrucât necesitățile de mediu respective sunt diferite, este justificabil faptul că și standardele BCAM diferă. Acest principiu prin care statele membre trebuie să includă diferențele naționale privind agricultura și mediul în regulile lor de referință a fost pus în aplicare în trecut în cazul bunelor practici agricole curente și acum acest lucru se aplică în cazul eco-condiționalității.

În plus, cea mai mare parte a legislației obligatorii care alcătuiește cerințele de reglementare în materie de gestionare conform eco-condiționalității este alcătuită din directive, care lasă loc la interpretări și care sunt transpuse de statele membre luând în considerare situațiile lor respective.

În cele din urmă, măsurile în materie de agromediu trebuie puse în aplicare într-o manieră diferită în funcție de așezarea geografică pentru a răspunde necesităților specifice locației respective, precum și împrejurărilor agronomice și de mediu.

Acești trei factori împreună justifică delimitarea diferită dintre eco-condiționalitate și agromediu.

54.

Eco-condiționalitatea și măsurile în materie de agromediu se completează reciproc fără să se suprapună în niciun fel. Cu alte cuvinte, eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii (conform „principiului poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu.

Conform Programului de dezvoltare rurală pentru Portugalia continentală, a fost cerută includerea acestor două standarde în descrierea eco-condiționalității în perioada de negocieri a programului. O misiune de audit efectuată de Comisie a constatat că aceste standarde erau definite dar nu erau încă publicate la începutul lui 2008. Acest lucru este urmărit prin procedura de închidere a conturilor.

55.

Sistemul extensificării din Grecia se bazează pe reducerea densității de populare. Densitatea maximă de animale stabilită prin BCAM este de 3 NA/ha²² și asistența de agromediu se plătește doar atunci când reducerea densității animalelor este de cel puțin 20 %. Astfel, măsura de agromediu realizează mai mult decât BCAM.

56.

Situația olandeză și cea flamandă nu sunt comparabile:

Cerința din Țările de Jos privind o cultură succesivă după recoltarea porumbului în zonele sensibile la nitrat este valabilă doar pentru solurile nisipoase și argiloase, nu pentru alte tipuri de sol.

Măsura de agromediu privind „cultura de acoperire” a fost pusă în aplicare în Flandra în ultima perioadă de programare și nu se continuă în noua perioadă de programare întrucât întreg teritoriul Flandrei a devenit o zonă sensibilă la nitrați.

57.

Agromediul și eco-condiționalitatea nu se suprapun în niciun fel întrucât se completează reciproc. Cu alte cuvinte, eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii (conform „principiului poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu.

Nu există niciun temei juridic care să permită Comisiei să ia o decizie privind necesitatea includerii de zone-tampon în punerea în aplicare a cadrului BCAM. Legislatorul a făcut o alegere deliberată de a acorda statelor membre un anumit grad de libertate atât cu privire la definirea cerințelor obligatorii cât și la elaborarea măsurilor de agromediu. Această libertate le permite statelor membre să ia în considerare specificitățile naționale și regionale.

²² Densitatea de populare este exprimată sub formă de număr de animale (LU) împărțit la hectare (ha).

Caseta 3 – Exemple de utilizare diferită a zonelor-tampon

Nu există o definiție la nivel comunitar a lățimii minime a zonelor-tampon, aceste zone nefiind nici măcar enumerate ca standard în cadrul BCAM.

Legislatorul a făcut o alegere deliberată de a acorda statelor membre un anumit grad de libertate atât cu privire la definirea cerințelor obligatorii cât și la elaborarea măsurilor de agromediu. Această libertate le permite statelor membre să ia în considerare specificitățile naționale și regionale.

59.

Comisia asigură o monitorizare continuă a legislației specifice care alcătuiește cerințele de reglementare în materie de gestionare, precum și urmarea nepunerii în aplicare a acesteia de către statele membre. Mai mult, în cadrul eco-condiționalității, existența și gradul de îndeplinire a cerințelor, precum și punctele de control corespunzătoare sunt verificate în cadrul activității de audit a Comisiei. Orice nerespectare constatată în acest sens este urmărită prin procedura de închidere a conturilor, inclusiv prin aplicarea unor posibile corecții financiare statelor membre.

La sfârșitul anului 2008 va avea loc o misiune în Finlanda în cadrul căreia se va verifica eficacitatea sistemului de control din Finlanda.

60.

Comisia a revizuit în 2007 regulile de gestionare și control în cazul eco-condiționalității pentru a lua în considerare experiența punerii în aplicare de către statele membre. Pe această bază s-au enumerat propuneri de îmbunătățiri în raportul Comisiei din martie 2007 și care s-au materializat ulterior în dispoziții juridice, la finele aceluși an. Aceste modificări includ o precizare a momentului efectuării verificărilor la fața locului cu privire la diversele cerințe, la nivelul exploatațiilor. Principiul este că programarea verificărilor trebuie optimizată în funcție de cerințe, dar nicio cerință nu trebuie ignorată în sistemul de control. Acest principiu răspunde criticilor din partea Curții.

61.

În schimburile sale cu statele membre, Comisia a contat în mod periodic mai degrabă pe definirea obligațiilor la nivelul exploatațiilor, obligații care să poată fi înțelese de agricultori, să fie limitate la responsabilitatea agriculturilor, aplicabile și controlabile.

63.

Punerea în aplicare a directivelor privind păsările și habitatele face parte din sfera auditurilor Comisiei și punctele slabe de acest tip sunt urmărite prin procedura de închidere a conturilor.

64.

Misiunile de audit ale Comisiei au constatat că controalele efectuate cu privire la directivele privind păsările și habitatele nu erau conforme cu legislația nici în Grecia și nici în Franța. Constatările sunt urmărite ulterior prin procedura de închidere a conturilor.

65.

În principiu sistemul de control privind eco-condiționalitatea ar trebui să se bazeze pe sistemele de control care există în cadrul diverselor politici specifice. Ca urmare a acestui principiu, încălcările constatate în cursul verificărilor efectuate conform legislațiilor specifice ar trebui să conducă și la reduceri conform eco-condiționalității, în cazul în care agricultorul beneficiază de plăți în cadrul PAC.

O misiune de audit efectuată de Comisie în Țările de Jos a constatat că autoritățile de control competente pentru cerințele de reglementare în materie de gestionare 2 și (o parte din) cerințele de reglementare în materie de gestionare 4, contrar legislației, nu au efectuat toate controalele obligatorii în cadrul eco-condiționalității în 2006. În afară de aceasta, rezultatele constatate ca urmare a altor verificări efectuate de aceste autorități competente nu au fost luate în considerare și, contrar legislației, nu au fost aplicate reduceri în temeiul eco-condiționalității. Constatările sunt urmărite ulterior prin procedura de închidere a conturilor.

O misiune de audit din Finlanda va verifica la sfârșitul anului 2008 eficiența sistemului de control existent.

67.

Reducerile aplicate în temeiul eco-condiționalității nu se bazează pe costul respectării obligațiilor și nici pe consecințele financiare ale nerespectării acestora. Explicația este diferită, conformă cu obiectivele sale. Eco-condiționalitatea este legătura dintre plățile în cadrul PAC primite de agricultor și respectarea cerințelor de bază. Această legătură este exprimată în termeni concreți prin posibilitatea de reducere a plăților primite de agricultor, iar reducerea trebuie să fie proporțională cu gravitatea încălcării obligațiilor. Prin urmare, reducerea acestor plăți este exprimată ca procentaj, proporțional cu nivelul de încălcare a obligațiilor. Suma redusă, în termeni absoluți, ar putea fi, prin urmare, scăzută dacă agricultorul primește sume mici, chiar pentru încălcări grave ale obligațiilor.

69.

Pentru definirea scării de reduceri, statele membre trebuie să ia în considerare amploarea, gravitatea și permanența nerespectării obligațiilor, precum și repetarea acestor nerespectări în anii următori și să aplice un factor de multiplicare la procentajul reducerii, în cazul nerespectărilor repetate. Prin urmare, reducerea ar putea să crească în anii următori, acest calcul devenind inutil. În afară de aceasta, agricultorul ar fi identificat ca având un grad mare de risc în sistemul de gestionare, ajungându-se astfel la o probabilitate mai mare ca el să fie controlat. Acest lucru ar avea și un efect descurajator.

70.

Factorul de repetiție se va aplica în fiecare an ca urmare a constatării nerespectării obligațiilor în cazul în care aceasta nu este rezolvată. După un anumit număr de repetiții, se consideră că nerespectarea obligațiilor a fost făcută intenționat și reducerea se mărește până la excluderea totală din sistemele de ajutor pentru unul sau mai mulți ani calendaristici, asigurându-se astfel efectul descurajator necesar.

71.

Matricele de reducere puse în aplicare de statele membre sunt verificate în cadrul activității de audit a Comisiei. Orice punct slab descoperit cu privire la obligațiile juridice este urmărit prin procedura de închidere a conturilor, iar riscurile în cazul fondurilor PAC sunt acoperite prin posibile corecții financiare.

72.

Raportul din 2007 a propus îmbunătățiri, inclusiv faptul că li s-a permis statelor membre să definească cazurile de nerespectări minore ale obligațiilor, în care nu s-ar aplica nicio reducere. Această scutire este, totuși, permisă doar în anumite limite și aceste cazuri vor fi urmărite în următorii ani. Au fost aduse și alte clarificări, de exemplu cu privire la comunicarea și raportările dintre organismele implicate în controale. Dacă un stat membru nu pune în aplicare acest nou cadru juridic în mod corespunzător, sunt aplicate corecții financiare atunci când se constată că există un risc pentru fondurile PAC.

Caseta 4 – Exemple de sancțiuni moderate pentru cazuri de nerespectare a unor cerințe esențiale

Scara de calculare a reducerilor face parte sistematică din sfera de aplicare a auditurilor Comisiei și este urmărită prin procedura de închidere a conturilor.

74.

Aplicarea reducerilor mai mici de 100 de EUR necesită o administrare greoaie, fără a avea un efect descurajator real. Prin urmare, raportul din 2007 a propus neaplicarea unor astfel de reduceri, dar cu anumite limitări, precum și obligativitatea de a urmări încălcările în anii următori, deși punerea în aplicare a acestei reguli ar putea exclude un număr semnificativ de agricultori de la reduceri, dar doar pentru prima încălcare a obligațiilor. În cazul nerespectării repetate, această regulă nu ar trebui să se aplice și agricultorul s-ar confrunta cu o reducere mai mare, cu un efect descurajator real.

75.

Comisia a organizat un număr de reuniuni cu grupul de experți privind eco-condiționalitatea, precum și un număr de ateliere pentru a discuta, compara și permite evaluarea comparativă a calculării reducerilor. Cu toate acestea, atunci când statele membre nu au stabilit o scară de reducere la un nivel suficient, se consideră că nu s-a pus în aplicare legislația în mod corespunzător și cazurile descoperite sunt urmărite prin procedura de închidere a conturilor.

77.

Datele comunicate de statele membre reflectă situația existentă în cursul anului respectiv. Desigur, dacă situația se schimbă, de exemplu modificarea legislației sau includerea de noi agricultori în sistemul eco-condiționalității, cifrele vor evolua în următorul an dar nu se pune în discuție faptul că datele sunt comparabile.

78.

Comisia îmbunătățește modelele de comunicare a statisticilor în fiecare an și este pregătită să continue să facă acest lucru, luând în considerare limitarea că sarcina administrativă la nivel de stat membru ar trebui să fie rezonabilă. Statisticile sunt analizate de serviciile Comisiei, care, dacă este necesar, lansează audituri la fața locului pe această bază. În plus, statisticile sunt folosite pentru pregătirea misiunilor de audit. Cu toate acestea, nu poate fi de așteptat ca statisticile anuale să ofere o imagine detaliată și să cuantifice tot soiul de nerespectări ale obligațiilor care pot apărea în fiecare stat membru. Cât despre caracterul reprezentativ al exploatațiilor selecționate, Comisia a introdus în Regulamentul 796/2004 obligația de a avea atât o parte de risc cât și o parte aleatorie în eșantion, lucru care ar asigura o bună reprezentativitate a eșantionului. Cu toate acestea, rămâne necesar ca partea principală a eșantionului să fie bazată pe risc pentru a face verificările mai eficiente.

Regulamentul Consiliului nu face diferența între nerespectări de formă ale obligațiilor și cele de substanță, după cum menționează Curtea. Nivelul de reducere depinde de „severitatea”, „amplourea”, „permanența” și „repetitivitatea” constatării.

Caseta 5 – Exemple de raportare incompletă și inexactă²³

Toate faptele menționate vor fi analizate de Comisie în vederea îmbunătățirii statisticii pentru perioada următoare.

În general, la toate misiunile de audit, statele membre trebuie să ofere Comisiei date cu privire la toate verificările efectuate de statul membru (printre altele: tipul de verificări efectuate privind nivelul cerințelor/standardelor, reducerea sau reducerile aplicate). Aceste date sunt analizate și se verifică dacă corespund statisticilor oferite. Toate diferențele ar trebui explicate de către statul membru și e posibil ca statisticile să trebuiască să fie adaptate.

80.

Primele statistici privind eco-condiționalitatea erau legate de anul solicitării 2005. Comisia consideră că, prin numărul de reduceri aplicate, acestea oferă o vedere de ansamblu utilă a nivelului respectării obligațiilor de către agricultorii din întreaga UE.

În acest sens, s-a introdus o îmbunătățire semnificativă din anul solicitării 2007: statisticile vor permite calcularea ratei de eroare în termeni monetari (procentajul reducerilor din cadrul eco-condiționalității cu privire la plățile efectuate pentru eșantionul de control al eco-condiționalității), pentru fiecare stat membru.

81.

Încă din 2007 s-a realizat un studiu de evaluare²⁴. În acest context, datele disponibile cu privire la inspecții și reducerile de ajutoare au fost considerate utile pentru monitorizarea progresului și pentru raportarea realizărilor față de obiectivele urmărite de eco-condiționalitate.

²³ Exemplele se bazează pe datele cele mai recente disponibile la momentul efectuării auditului în 2006, cu excepția Greciei, unde datele cele mai recente se refereau la anul 2005.

²⁴ Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003.

82.

Sunt disponibile datele privind inspecțiile și reducerile ajutoarelor. Acestea au fost considerate indicatori utili de performanță pentru monitorizarea realizărilor obiectivelor eco-condiționalității în contextul evaluării externe efectuate în 2007²⁵.

83.

Eco-condiționalitatea a fost introdusă în 2005. Prin urmare, nicio informație cu privire la eco-condiționalitate nu poate fi disponibilă înainte de data respectivă. De exemplu, nu au existat verificări în cadrul IACS ale cerințelor incluse în sfera de aplicare a eco-condiționalității. Informațiile privind numărul de verificări și numărul de încălcări ale obligațiilor sunt disponibile doar începând cu 2005, acest an reprezentând nivelul de referință. Comisia consideră că datele comunicate de statele membre constituie date de referință fiabile: permit compararea între statele membre și în timp.

84.

Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt clare. Un studiu de evaluare extern privind eco-condiționalitatea a fost efectuat în 2007²⁶, incluzând definirea obiectivelor operaționale, specifice și generale. În acest context, datele de monitorizare disponibile au fost considerate drept indicatori utili de monitorizare a rezultatelor eco-condiționalității în raport cu obiectivele urmărite.

²⁵ Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003.

²⁶ „Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003”.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

85.

Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt clare: respectarea de către agricultorii UE a standardelor definite în legislație. Plățile în cadrul PAC primite de agricultori sunt reduse în cazul nerespectării standardelor de bază în materie de mediu, de siguranță a produselor alimentare, de sănătate și de bunăstare a animalelor, precum și de bune condiții agricole și de mediu.

Comisia consideră, de asemenea, că sfera de aplicare a eco-condiționalității este bine definită la nivel comunitar. Aceasta constă într-un set pertinent de acte juridice în domeniile acoperite și un set de standarde pentru bune condiții agricole și de mediu, precum și pentru întreținerea terenurilor pe care se află pășuni permanente.

- Comisia consideră că obiectivele eco-condiționalității sunt „SMART”. Obiectivele generale ale eco-condiționalității sunt definite în regulamentul Consiliului. Comisia a precizat în continuare opinia sa privind obiectivele eco-condiționalității, în raportul său din 2007²⁷. Acest raport a fost salutat de Consiliu²⁸. Încă din 2007 s-a realizat un studiu de evaluare²⁹. Evaluatorul extern a identificat în mod clar obiectivele operaționale, specifice și generale ale eco-condiționalității, precum și un set de indicatori de evaluare a contribuției acestora la obiectivele urmărite. Comisia consideră că acest lucru demonstrează calitatea SMART și logica obiectivelor eco-condiționalității.
- Principiul conform căruia statele membre trebuie să definească standardele verificabile stă deja la baza legislației privind eco-condiționalitatea.

²⁷ COM(2007)147. Acest raport a precizat obiectivul general al eco-condiționalității prin obiective specifice după cum urmează: „(1) să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi durabile [...] prin respectarea de către agricultori a normelor privind aspectele pertinente ale eco-condiționalității și (2) să facă PAC mai compatibil cu așteptările societății largi [întrucât] acum este din ce în ce mai răspândită opinia conform căreia plățile agricole nu ar mai trebui acordate agricultorilor care nu respectă normele de bază în anumite zone importante de politică publică”.

²⁸ Documentul 10682/07 privind concluziile Consiliului.

²⁹ Evaluarea punerii în aplicare a eco-condiționalității, astfel cum a fost prevăzută prin regulamentul 1782/2003.

86.

Comisia a propus în raportul său din 2007³⁰ îmbunătățiri ale cadrului juridic, care au fost aprobate de statele membre. Comisia va continua să aducă îmbunătățiri atâta vreme cât acestea sunt necesare.

Cu toate acestea, cadrul juridic este format din 19 regulamente și directive, care au existat deja de ani de zile independent de eco-condiționalitate. Prin urmare, complexitatea nu este o consecință a introducerii eco-condiționalității.

- Simplificarea cadrului juridic este întotdeauna o prioritate pentru Comisie. În consecință, cadrul juridic ar trebui să fie cât mai simplu cu putință și să se axeze pe elementele activității agricole unde se caută îmbunătățiri. Acesta reprezintă motivul pentru care legislatorul a decis în mod deliberat să utilizeze cea mai pertinentă parte a legislației existente la nivelul Uniunii Europene și să facă legătura dintre eco-condiționalitate și plățile în cadrul PAC.
- Propunerea de modificare a sferei de aplicare a eco-condiționalității efectuată în cursul exercițiului „control de sănătate” se bazează pe o evaluare completă a impactului.
- Statele membre sunt obligate, conform legislației actuale, să definească obligații precise la nivelul exploatațiilor, precum și matricele de reducere corespunzătoare și să le comunice agricultorilor în mod consecvent.

³⁰ COM(2007)147.

- Comisia evaluează în mod independent de eco-condiționalitate cerințele de reglementare în materie de gestionare definite de statele membre în cadrul punerii în aplicare a legislației specifice din domeniile în cauză (mediu, sănătate, etc.) Această evaluare este efectuată pe baza dispozițiilor naționale de punere în aplicare comunicate de statele membre. În ceea ce privește standardele BCAM, Comisia efectuează o evaluare periodică, luând însă în considerare marja de manevră acordată statelor membre de către legislator. În cadrul mai specific al eco-condiționalității, aplicarea practică a dispozițiilor naționale de punere în aplicare a cerințelor și standardelor este verificată în cadrul programului de audit. Nerespectările constatate cu privire la obligațiile juridice ale statelor membre sunt urmărite conform procedurilor disponibile Comisiei, unde este cazul (procedura de închidere a conturilor și de încălcare a obligațiilor).

87.

Eco-condiționalitatea este definită în legislație și pentru consecvență este pusă în aplicare în aceeași manieră atât în cazul FEAGA cât și în cel al dezvoltării rurale, formând o bază clară și comună pentru statele membre și oferind posibilități de comparație.

Nu există niciun conflict între eco-condiționalitate și dezvoltarea rurală. Eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii (conform „principiului poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu sau bunăstarea animalelor. Astfel, eco-condiționalitatea și măsurile privind agromediul sau bunăstarea animalelor se completează reciproc fără să se suprapună deloc.

- Introducerea eco-condiționalității a permis armonizarea cerințelor la nivelul Uniunii Europene și alinierea dispozițiilor cu FEAGA, producându-se astfel beneficii importante.

Comisia consideră că cerințele importante ale unei bune practici agricole se aplică încă în cazul eco-condiționalității.

- Statelor membre trebuie să li se ofere un grad semnificativ de flexibilitate pentru a le permite să își adapteze obligațiile în funcție de caracteristicile specifice ale domeniilor respective. Comisia nu intenționează să aprobe standarde naționale în cadrul sistemului eco-condiționalității. Prin activitatea sa de monitorizare și audit, Comisia a asigurat, totuși, respectarea de către statele membre a unor reguli minime de joc echitabil.

În afară de aceasta, politica de dezvoltare rurală se bazează pe perioade de programare, aprobarea realizându-se la nivelul programelor naționale și nu al standardelor individuale. Prin urmare, comparația cu eco-condiționalitatea nu este neapărat pertinentă.

Principiul că statele membre trebuie să definească standardele verificabile stă deja la baza legislației privind eco-condiționalitatea.

- Eco-condiționalitatea și angajamentele legate de agromediu nu ar trebui să se suprapună. Acest lucru a fost verificat în timpul procesului de aprobare a programului. Statele membre au trebuit să dovedească faptul că măsurile în materie de agromediu depășesc nivelul de referință astfel cum este definit prin articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul 1698/2005.

Eco-condiționalitatea și agromediul se completează reciproc fără să se suprapună în niciun fel. Cu alte cuvinte, eco-condiționalitatea reprezintă linia de demarcație dintre penalizarea agricultorilor pentru nerespectarea cerințelor obligatorii (conform „principiului poluatorul plătește”) și răsplătirea agricultorilor pentru măsuri voluntare în beneficiul mediului prin angajamente în materie de agromediu.

Legislatorul a făcut o alegere deliberată de a acorda statelor membre un anumit grad de libertate atât cu privire la definirea cerințelor obligatorii cât și la elaborarea măsurilor de agromediu. Această libertate le permite statelor membre să ia în considerare specificitățile naționale și regionale.

88.

În cazul unei slabe puneri în aplicare a sistemului de control de către statele membre, riscurile financiare sunt acoperite de activitatea de audit a Comisiei, fiind aplicate corecții financiare acolo unde este necesar.

În ceea ce privește sistemul de reduceri din cadrul eco-condiționalității, este responsabilitatea statelor membre să îl pună în aplicare în mod corect, iar punctele slabe descoperite sunt și ele urmărite de Comisie în timpul activității de audit.

- Prin activitatea sa de monitorizare și audit, Comisia se asigură că statele membre respectă regulile minime de joc echitabil.
- Principiul de bază este că cel puțin 1% din agricultorii care primesc plăți în cadrul PAC constituie obiectul controalelor în materie de eco-condiționalitate în fiecare an. Urmând principiul analizei de risc, statele membre au cerut o marjă de flexibilitate pentru a putea să concentreze controalele pe obligațiile mai riscante, fără să ignore însă restul obligațiilor. Comisia a fost de acord cu această cerere și prin urmare a adoptat noi reguli în 2007 pentru a permite această flexibilitate.
- Principiul conform căruia posibilele reduceri sunt proporționale cu sau depind de gravitatea nerespectării este deja stipulat în legislația actuală privind eco-condiționalitatea. Comisia nu vede motive de modificare a acestui cadru în acest stadiu.

89.

- În acest moment Comisia examinează chestiunea monitorizării.
- Comisia urmărește cazurile în care sunt date lipsă sau inconsecvente.
- În ceea ce privește analiza datelor, Comisia a făcut eforturi considerabile pentru analizarea statisticilor privind eco-condiționalitatea. Sunt urmărite cazurile în care sunt date lipsă sau inconsecvente. Punerile incorecte în aplicare ale regulilor eco-condiționalității sunt urmărite prin procedura de închidere a conturilor (dacă este cazul, prin audituri la fața locului), în afara programului de misiune a auditului.

Comisia a mărit, de asemenea, numărul resurselor umane în acest domeniu.

90.

Instrumentul eco-condiționalității, aprobat de Consiliu și Parlament în 2003 și introdus progresiv începând din 2005, a fost complet nou și a obligat un număr de state membre să-și intensifice și să-și reorganizeze eforturile pentru o mai bună punere în aplicare și controlare a directivelor și regulamentelor pertinente la nivel de agricultori.

Dificultățile de punere în aplicare a eco-condiționalității provin din reorganizarea organismelor de control, din identificarea obligațiilor controlabile cu privire la activitățile agricole din diferitele directive și regulamente și, câteodată, din transpunerea incompletă a unor astfel de directive în legislația națională.

Serviciile Comisiei, împreună cu statele membre, au fost foarte active în ceea ce privește armonizarea punerii în aplicare la nivel de stat membru și au fost elaborate orientări pentru o mai bună identificare a obligațiilor care trebuie respectate la nivelul exploatațiilor.

Eco-condiționalitatea a contribuit, cu siguranță, la o mai bună respectare a directivelor și regulamentelor pertinente privind mediul, siguranța produselor alimentare, sănătatea și bunăstarea animalelor.

Cu toate acestea, Comisia recunoaște că eficiența eco-condiționalității ar trebui îmbunătățită în continuare și constată că cea mai bună modalitate de a realiza acest lucru este continuarea și întărirea eforturilor care au fost deja inițiate.

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 8/2008

Este eco-condiționalitatea o politică eficientă?

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene

2009 – 57 p., – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-132-5

DOI 10.2865/40098

Cum vă puteți procura publicațiile Uniunii Europene?

Publicațiile Oficiului pentru Publicații sunt disponibile pentru vânzare pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>); puteți transmite comanda dumneavoastră către biroul de vânzări ales.

De asemenea, puteți solicita lista punctelor de vânzare care fac parte din rețeaua noastră mondială trimițând un fax la nr. (352) 29 29-42758.

DE LA INTRAREA ÎN VIGOARE, ÎN 2005, A NOII POLITICI AGRICOLE COMUNE (PAC), PLĂȚILE UNICE CUVENITE BENEFICIARILOR POT FI REDUSE DACĂ ACEȘTIA NU AU RESPECTAT ANUMITE NORME ÎN MATERIE DE MEDIU, DE SIGURANȚĂ A PRODUSELOR ALIMENTARE, DE SĂNĂTATE A ANIMALELOR ȘI A PLANTELOR ȘI DE BUNĂSTARE A ANIMALELOR SAU DACĂ NU AU ÎNDEPLINIT CERINȚA DE MENȚINERE A TUTUROR TERENURILOR AGRICOLE ÎN BUNE CONDIȚII AGRICOLE ȘI DE MEDIU. CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ A DESFĂȘURAT, ÎN 2008, UN AUDIT AL POLITICII DE ECO-CONDIȚIONALITATE, ATÂT LA NIVELUL COMISIEI, CÂT ȘI ÎN ȘAPTE STATE MEMBRE, SELECTATE PENTRU A REPREZENTA DIVERSITATEA SECTOARELOR AGRICOLE EUROPENE. CONCLUZIA CURȚII EXPRIMATĂ ÎN CUPRINSUL RAPORTULUI ESTE CĂ OBIECTIVELE ACESTEI POLITICI NU AU FOST FORMULATE ÎN MOD PRECIS, MĂSURABIL, PERTINENT ȘI REALIST. ÎN CONSECINȚĂ, LA NIVEL DE EXPLOATAȚIE AGRICOLĂ NUMEROASE OBLIGAȚII RĂMÂN PUR FORMALE, AVÂND ASTFEL FOARTE PUȚINE ȘANSE DE A CONDUCE LA SCHIMBĂRILE SAU ÎMBUNĂȚIRILE SCONTATE. PER ANSAMBLU, CURTEA CONSIDERĂ CĂ ECO-CONDIȚIONALITATEA REPREZINTĂ UN ELEMENT ESENȚIAL AL POLITICII AGRICOLE COMUNE, ÎNSĂ CONCLUZIA SA ESTE CĂ, AȘA CUM ESTE GESTIONATĂ ȘI APLICATĂ ÎN PREZENT, EA NU ESTE O POLITICĂ EFICACE. CURTEA RECOMANDĂ SIMPLIFICAREA ȘI CLARIFICAREA NORMELOR APLICABILE, PRECUM ȘI STABILIREA UNEI ORDINI DE PRIORITATE A ACESTORA.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-132-5



9 789292 071325