

Relatório Especial

Esforços da UE para a gestão sustentável dos solos

Normas sem ambições e pouca orientação



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-18
Por que é importante a gestão dos solos e do estrume?	01-06
Soluções para a gestão dos solos e do estrume	07-08
A função da UE	09-18
A Política Agrícola Comum e a Diretiva Nitratos	11-14
Função da Comissão e dos Estados-Membros	15-17
Financiamento da UE	18
Âmbito e método da auditoria	19-24
Observações	25-97
As condições para os pagamentos diretos não são suficientemente exigentes para uma gestão sustentável dos solos	25-51
As normas de condicionalidade podem dar resposta às ameaças que afetam a gestão dos solos e do estrume	25-29
Os requisitos de condicionalidade podem contribuir para a saúde dos solos, mas frequentemente representam melhorias reduzidas nas práticas agrícolas	30-38
O nível de ambição e os efeitos da condicionalidade na gestão sustentável dos solos e do estrume continuam, em grande medida, por avaliar	39-42
Não existem alterações suficientes às condições associadas aos pagamentos diretos para o período de 2023-2027	43-51
Pouca orientação das medidas voluntárias e avaliação insuficiente do seu impacto	52-77
Pouco financiamento do desenvolvimento rural orientado para as zonas com os problemas mais prementes dos solos	52-63
Os programas de desenvolvimento rural continuam poucas medidas de gestão do estrume, apesar dos problemas conhecidos relativos aos excedentes de azoto	64-69
As avaliações dos Estados-Membros forneceram poucas informações sobre o impacto das medidas voluntárias	70-77

As derrogações e a falta de dados diminuem a eficácia das restrições à aplicação de estrume	78-97
A poluição dos solos aumentou nas explorações agrícolas que beneficiaram de uma derrogação aos limites de azoto	78-89
A falta de dados compromete a capacidade da Comissão para avaliar a aplicação dos requisitos de gestão do estrume pelos Estados-Membros	90-93
Os processos por infração relativos à Diretiva Nitratos são morosos	94-97
Conclusões e recomendações	98-104
Anexos	
Anexo I – Disposições pertinentes da Diretiva Nitratos	
Anexo II – Seleção dos Estados-Membros	
Anexo III – Alterações das normas relativas aos solos em 2023-2027 em comparação com as de 2014-2020	
Siglas e acrónimos	
Glossário	
Respostas da Comissão	
Cronologia	
Equipa de auditoria	

Síntese

I A saúde dos solos é essencial para uma agricultura sustentável. No entanto, 60% a 70 % dos solos da UE não são saudáveis, em parte devido às atuais práticas de gestão dos solos e do estrume que têm também um impacto negativo na qualidade da água e na biodiversidade. A Política Agrícola Comum (PAC) inclui vários instrumentos financeiros e legislativos para incentivar a melhoria da gestão dos solos e do estrume entre 2014 e 2022, e a Diretiva Nitratos estabelece um limite à aplicação de azoto proveniente de estrume animal em zonas poluídas. A iniciativa legislativa que está a ser preparada em 2023 constitui uma oportunidade para elevar os padrões de gestão dos solos e do estrume e para melhorar a recolha de dados, o acompanhamento e a avaliação quanto à saúde dos solos. Com a presente auditoria, o Tribunal pretende acrescentar valor a este respeito.

II A auditoria do Tribunal abrangeu as medidas da PAC e as ações pertinentes no domínio da gestão do estrume empreendidas durante a aplicação da Diretiva Nitratos. O Tribunal avaliou se a Comissão e os Estados-Membros foram eficazes na utilização dos instrumentos da UE para gerir de forma sustentável os solos agrícolas e o estrume, tendo verificado em especial:

- o se as condições associadas aos pagamentos diretos aos agricultores (normas de condicionalidade e práticas de ecologização) eram suficientemente ambiciosas;
- o se as medidas voluntárias da PAC no domínio do desenvolvimento rural estavam bem orientadas e tinham o financiamento adequado;
- o o impacto das derrogações ao abrigo da Diretiva Nitratos e se a Comissão assegura a aplicação dos seus requisitos referentes à gestão do estrume.

III O Tribunal conclui que, devido à definição e aos requisitos muitas vezes pouco ambiciosos das normas e a uma orientação insuficiente ao nível nacional, os instrumentos disponíveis não foram suficientemente utilizados e que continua a existir uma margem considerável para melhorar a saúde dos solos.

IV O Tribunal constatou que as normas de condicionalidade relativas à gestão dos solos e do estrume podem dar resposta às ameaças que afetam os solos, uma vez que se aplicam a 85 % da superfície agrícola utilizada. Contudo, frequentemente os requisitos definidos ao nível dos Estados-Membros implicam poucas alterações no comportamento dos agricultores e representam melhorias reduzidas nas práticas agrícolas. A Comissão não avaliou o nível de ambição nas suas análises anuais das medidas tomadas pelos Estados-Membros para aplicarem as boas condições agrícolas e ambientais e muito poucos Estados-Membros avaliaram o contributo da condicionalidade para assegurar uma gestão sustentável dos solos e do estrume. Com base na sua avaliação, embora reconhecendo as melhorias introduzidas para o período de 2023-2027, o Tribunal considera que existe um risco de haver um impacto global reduzido na gestão sustentável dos solos e do estrume, devido a alterações insuficientes nas medidas de execução de alguns Estados-Membros até à data.

V O Tribunal constatou que, dos fundos de desenvolvimento rural que estavam disponíveis para as medidas voluntárias da PAC, poucos foram orientados para as zonas com os problemas mais prementes dos solos. Mesmo nos casos em que havia uma orientação, nem sempre resultou num aumento das despesas nessas zonas. O orçamento para estas medidas, que os Estados-Membros fixaram nos seus programas de desenvolvimento rural, não teve por base uma avaliação do financiamento necessário para concretizar as metas de melhoria da gestão dos solos.

VI O Tribunal constatou que os Estados-Membros financiaram poucas medidas de gestão do estrume. Além disso, as avaliações que fizeram sobre as medidas voluntárias da PAC forneceram poucas informações sobre o seu contributo para a gestão sustentável dos solos e do estrume.

VII No que diz respeito às disposições da Diretiva Nitratos relativas ao estrume, o Tribunal constatou que as decisões políticas, como a abolição das quotas leiteiras, levaram ao aumento da dimensão do efetivo animal nas explorações agrícolas que beneficiam de uma derrogação aos limites de azoto que restringem a aplicação do estrume. Por conseguinte, a derrogação impediu a concretização do objetivo da diretiva.

VIII A Comissão informou que, nos relatórios que elaboraram sobre a aplicação da Diretiva Nitratos em 2016-2019, vários Estados-Membros (até 13 em certos casos, consoante o indicador) não apresentaram dados sobre indicadores-chave relativos à utilização de estrume. Esta falta de dados compromete a capacidade da Comissão para avaliar a aplicação dos requisitos de gestão do estrume nos Estados-Membros. Além disso, oito Estados-Membros não apresentaram as previsões sobre a qualidade da água necessárias para combater a poluição causada pelo estrume.

IX O Tribunal recomenda que a Comissão:

- 1) reveja as normas, comunique informações sobre o nível de ambição das mesmas e avalie os resultados da sua aplicação;
- 2) informe sobre a orientação das medidas voluntárias da PAC para os problemas mais prementes dos solos ao nível local;
- 3) limite o recurso a derrogações e reveja os objetivos contraditórios noutros domínios de intervenção;
- 4) melhore a consolidação de dados ao nível da UE, colmatando as lacunas ao nível dos Estados-Membros.

Introdução

Por que é importante a gestão dos solos e do estrume?

01 Os solos são um recurso essencial para a vida, fornecendo nutrientes, água, oxigénio e apoio às plantas, mas que não é não renovável. Uma análise¹ do estado dos solos da União concluiu que as atuais práticas de gestão fazem com que cerca de 60% a 70 % não sejam saudáveis. Além disso, a utilização excessiva de nutrientes (incluindo estrume) em terras agrícolas na UE² tem um impacto negativo na qualidade da água e na biodiversidade.

02 A UE está empenhada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sete dos quais têm um impacto direto ou indireto nos solos (*figura 1*).

¹ *Caring for soil is caring for life*, anexo 1, "Status of soil health across Europe in 2020".

² *EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses*, ficha informativa, 2022.

Figura 1 – Síntese dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados com os solos

15

Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade

2

Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável

3

Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades



13

Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos

12

Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis

11

Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis

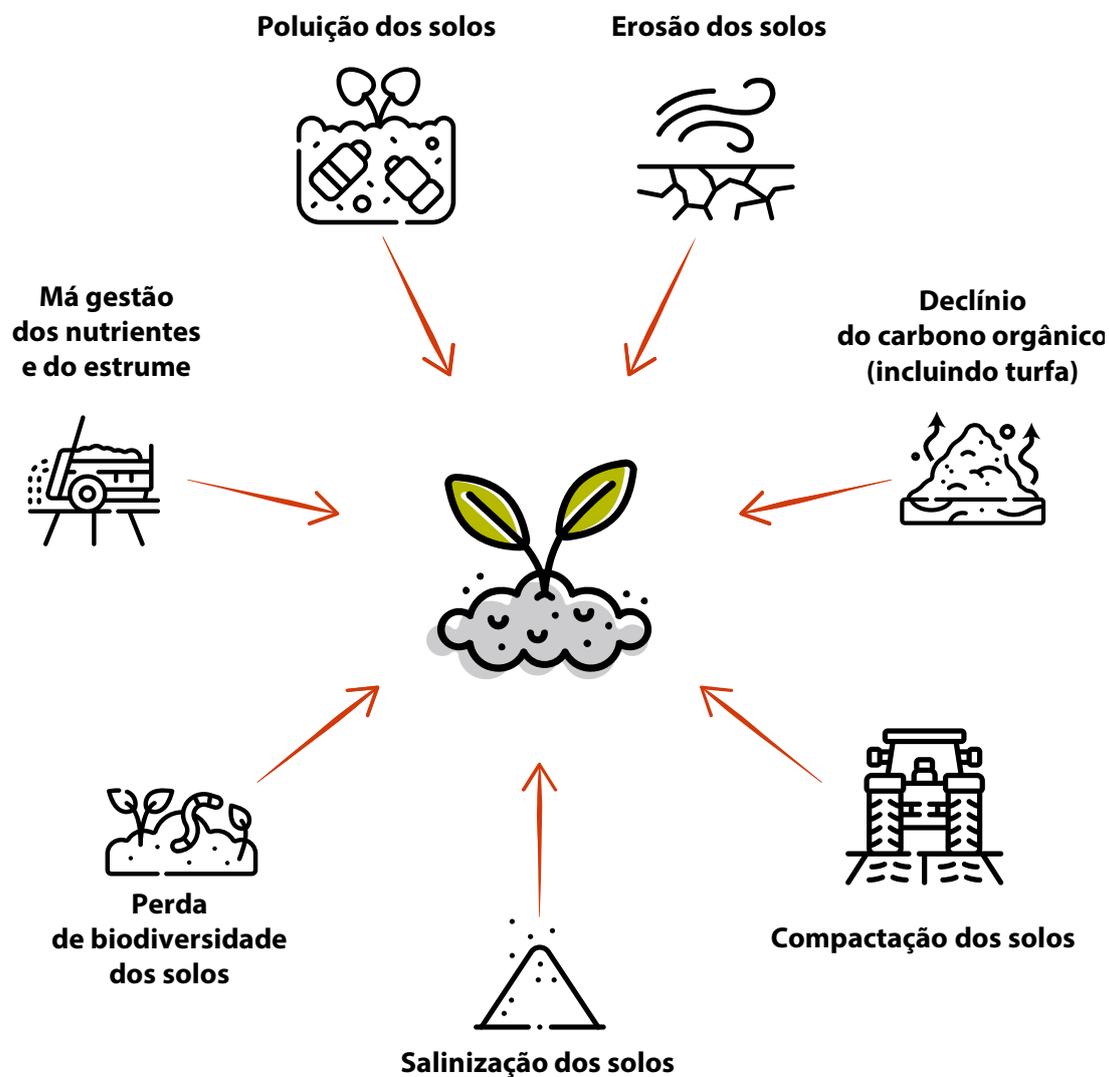
6

Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos

Fonte: TCE, com base nos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas](#).

03 Os solos agrícolas europeus enfrentam pressões de vários fatores³ (figura 2).

Figura 2 – Pressões sobre os solos agrícolas europeus



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

³ *Caring for soil is caring for life*, anexo 1, "Status of soil health across Europe in 2020".

04 A matéria orgânica dos solos fornece nutrientes para uma produção vegetal sustentável, sendo o carbono orgânico uma componente essencial, cujos teores mais baixos na UE se encontram normalmente na região mediterrânica⁴. A drenagem das turfeiras resulta na perda de carbono orgânico do solo para a atmosfera. Os dados da Comissão⁵ mostram que as turfeiras cobrem 8 % da superfície terrestre da União, estimando-se que 50 % sejam drenadas. Esta situação faz da UE o segundo maior emissor de gases com efeito de estufa provenientes de solos orgânicos drenados em todo o mundo⁶.

05 Cerca de 25% das terras da UE apresentam taxas de erosão superiores ao limiar recomendado para serem sustentáveis (2 toneladas por hectare por ano)⁷, o que significa que o ecossistema dos solos continuará a degradar-se. Além disso, a maioria dos solos da UE está em risco de perda de biodiversidade⁸, sendo os solos aráveis os mais expostos. Apenas a Finlândia, a Polónia, Portugal, a Eslováquia e a Suécia têm mais de 40 % da sua superfície classificada como sendo de risco baixo ou moderado⁹.

06 Os principais dados utilizados para os nutrientes são os balanços de nutrientes¹⁰, cuja parte mais importante é a referente ao azoto. O estrume é a fonte mais comum de azoto nos solos. Entre 2012 e 2015, ao nível da UE, o balanço bruto de azoto por hectare (*caixa 1*) foi de 49 kg/ha de azoto, tendo os valores mais elevados e mais poluentes sido registados em Chipre (187,8 kg/ha) e nos Países Baixos (173,3 kg/ha). No período de 2016-2019, o valor conhecido mais elevado foi de 190,6 kg/ha nos Países Baixos.

⁴ Ver *A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model*, De Brogniez et al., 2015.

⁵ *Caring for soil is caring for life*, anexo 1, "Status of soil health across Europe in 2020".

⁶ *Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities*, (Proceedings of the Greifswald Mire Centre 02/2018).

⁷ *A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union*, Panagos et al., 2020.

⁸ *Global Soil Biodiversity Atlas*, Orgiazzi et al., 2016, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁹ *A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity*, Orgiazzi et al., 2016.

¹⁰ Relatórios da Comissão sobre a Diretiva Nitratos (2016-2019) [em inglês].

Caixa 1

Balanço bruto de azoto

O balanço bruto de azoto é um indicador da possível ameaça causada por excedentes ou défices de um importante nutriente dos solos e das plantas. Mostra a relação entre as atividades agrícolas e o impacto ambiental, assinalando os fatores que determinam o excesso ou o défice de azoto e as tendências ao longo do tempo.

O azoto é um elemento essencial ao crescimento das plantas. Um défice constante deste nutriente pode conduzir à degradação e erosão dos solos. Quando aplicado em excesso, pode causar poluição e eutrofização das águas superficiais e subterrâneas.

O balanço bruto de azoto inclui as emissões de substâncias azotadas provenientes da pecuária e da aplicação de estrume e fertilizantes. É calculado como a diferença entre a utilização e a libertação de azoto nos solos agrícolas.

Fonte: Eurostat.

Soluções para a gestão dos solos e do estrume

07 Nas suas orientações sobre a gestão sustentável dos solos¹¹, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura assinala práticas agrícolas que minimizam as pressões sobre os solos, tais como culturas de cobertura, culturas de mobilização mínima, rotação de culturas, utilização otimizada de nutrientes e proteção de solos ricos em carbono, mas também apresenta práticas a evitar, como a queima de vegetação e o excesso de fertilização.

08 Segundo a *Estratégia de Proteção do Solo da UE para 2030*, "*não existe uma definição comum de [gestão sustentável dos solos] acordada a nível da UE que seja suficientemente concreta e exaustiva para que possa adquirir carácter vinculativo*".

¹¹ *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management*, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2018.

A função da UE

09 A gestão dos solos e do estrume beneficiou do interesse político: o Parlamento Europeu adotou duas resoluções sobre os solos e os nitratos, foi adotada a Estratégia de Proteção do Solo da UE para 2030 e a Comissão está a preparar, para 2023, uma iniciativa legislativa sobre a proteção, a gestão sustentável e a recuperação dos solos da União.

10 As resoluções do Parlamento Europeu reconheceram a importância dos solos e do estrume, bem como a necessidade de os gerir de forma mais sustentável e de enfrentar as ameaças que os afetam. A Estratégia de Proteção do Solo da UE para 2030 estabelece um quadro para proteger e recuperar os solos e garantir a sua utilização sustentável. Propõe ações concretas a realizar até 2030, em consonância com o objetivo de alcançar solos saudáveis até 2050.

A Política Agrícola Comum e a Diretiva Nitratos

11 A Política Agrícola Comum (PAC) para 2014-2020 representa 408 mil milhões de euros, mais de um terço do orçamento da UE. A gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo os solos, é um dos seus três objetivos principais e a PAC contém um conjunto de instrumentos que visam contribuir para este objetivo (*caixa 2*).

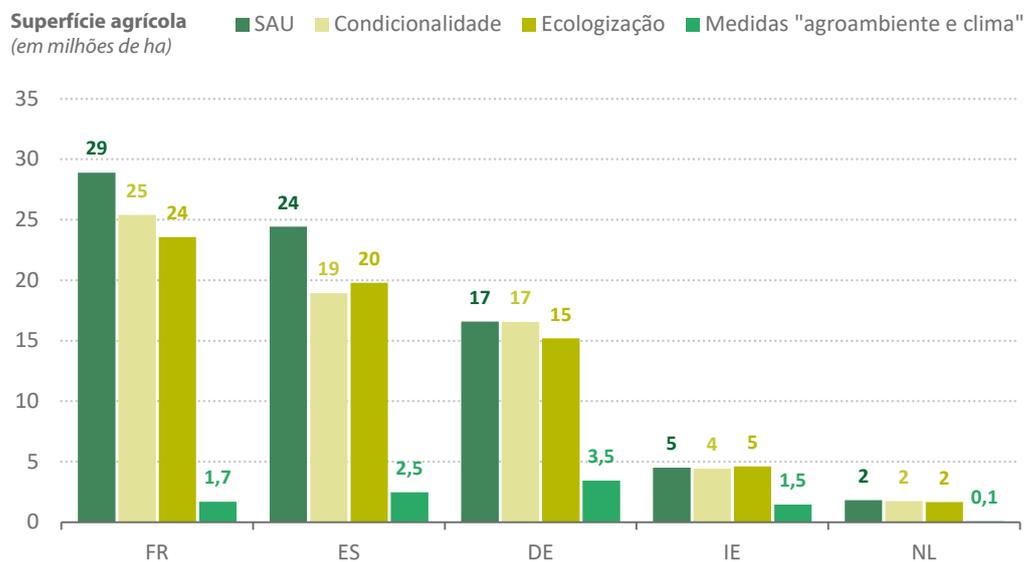
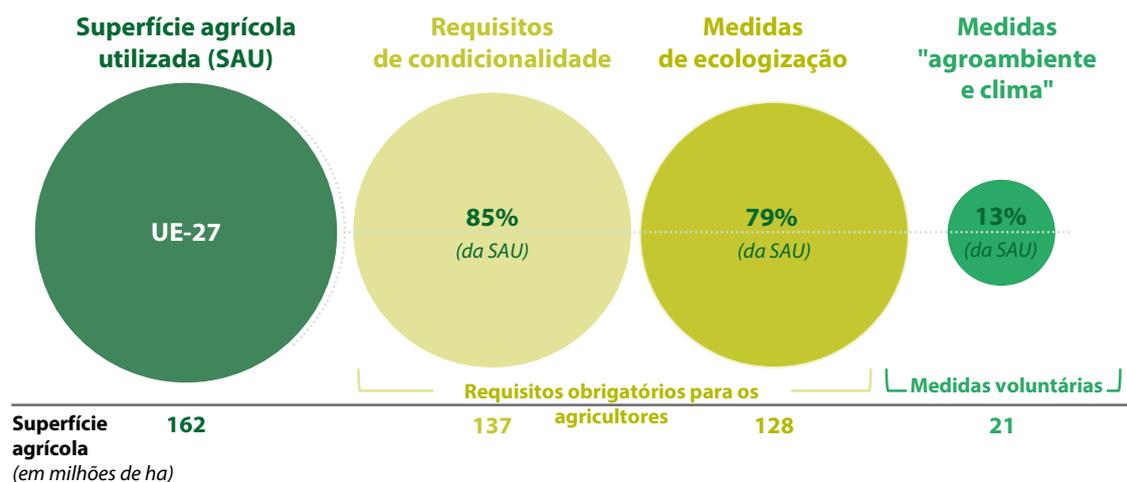
Caixa 2

Instrumentos da PAC e requisitos ambientais pertinentes para a gestão dos solos e do estrume

- A **condicionalidade** vincula a maioria dos beneficiários dos pagamentos da PAC ao cumprimento das regras decorrentes da legislação ambiental da UE e à necessidade de manter as terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais. As regras obrigatórias que a compõem incluem requisitos relacionados com a gestão do estrume e com os solos, como a cobertura mínima dos solos, a manutenção da matéria orgânica dos solos e a prevenção da erosão. Estas regras estão consignadas em requisitos legais de gestão (RLG) e em normas relativas a boas condições agrícolas e ambientais (BCAA).
- As práticas de **ecologização** têm objetivos de conservação dos solos, como a diversificação das culturas ou a manutenção de prados permanentes. Algumas superfícies de interesse ecológico também podem ser benéficas para os solos.
- No âmbito dos programas de desenvolvimento rural (PDR), os Estados-Membros podem apoiar **compromissos agroambientais e climáticos** (a medida "agroambiente e clima") que envolvem práticas agrícolas voluntárias benéficas para o ambiente e implicam um maior esforço do que o exigido pelas regras obrigatórias. Podem também apoiar outras medidas com possível impacto nos solos e no estrume, como o apoio à agricultura biológica, os investimentos, o intercâmbio de conhecimentos e os serviços de aconselhamento.

12 A **figura 3** mostra a proporção de superfície agrícola utilizada na UE e nos cinco Estados-Membros selecionados para auditoria em que são aplicados instrumentos da PAC pertinentes para os solos. As proporções variam entre os Estados-Membros, mas as medidas voluntárias "agroambiente e clima" são aplicáveis numa superfície muito mais pequena do que a condicionalidade e a ecologização.

Figura 3 – Superfície agrícola sujeita a requisitos ambientais em 2020



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

13 O período de programação de 2014-2020 foi prorrogado até 2022. Cada Estado-Membro tem de definir medidas da PAC no seu plano estratégico para 2023-2027. A [figura 4](#) compara a nova arquitetura ecológica com a do período de programação anterior.

Figura 4 – Arquitetura ecológica da PAC anterior e da nova PAC



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

14 A Diretiva Nitratos centra-se na poluição por nutrientes causada pela agricultura e estabelece um limite para a aplicação de azoto proveniente de estrume animal em zonas poluídas ([anexo I](#)). Promove boas práticas agrícolas, como a aplicação de quantidades de nutrientes adequadas para as culturas, a aplicação de nutrientes apenas em condições climáticas e de crescimento apropriadas para as culturas e a não aplicação de nutrientes em períodos de precipitação intensa ou em terrenos congelados.

Função da Comissão e dos Estados-Membros

15 Aplica-se à PAC o [princípio da gestão partilhada](#) e à Diretiva Nitratos o [princípio da subsidiariedade](#). Assim, tanto a Comissão como os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela execução destas políticas.

16 A Comissão propõe e aplica a legislação e as políticas agrícolas, ambientais e climáticas, incluindo a PAC e a Diretiva Nitratos. Os Estados-Membros são responsáveis pela execução destas políticas em estreita cooperação com a Comissão, através de planos e programas nacionais.

17 No âmbito da diretiva, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para corrigir o excesso de nitratos nas águas e apresentar provas de que as medidas são suficientes. A Comissão deve acompanhar o impacto das medidas tomadas pelos Estados-Membros na qualidade da água e solicitar novas medidas se estas forem insuficientes. Embora a própria Diretiva Nitratos não preveja sanções, se os Estados-Membros não tomarem medidas suficientes ao abrigo da mesma, a Comissão pode intentar uma ação contra eles no Tribunal de Justiça Europeu.

Financiamento da UE

18 A Comissão não tem uma estimativa das despesas da PAC com os solos e o estrume. O Tribunal tentou obter um valor, aplicando a metodologia de acompanhamento utilizada pela Comissão. Embora tenha criticado este método no passado¹², utilizou-o para perceber a ordem de grandeza das despesas, uma vez que não existe outro método disponível. Aplicando esta metodologia, o Tribunal estima que o financiamento da PAC relativo à gestão sustentável dos solos e do estrume seja de cerca de 85 mil milhões de euros no período de 2014-2020.

¹² [Relatório Especial 09/2022](#), *Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020: os números são inferiores ao comunicado*.

Âmbito e método da auditoria

19 O objetivo da presente auditoria foi avaliar se a Comissão Europeia e os Estados-Membros foram eficazes na utilização dos instrumentos da UE disponíveis para gerir de forma sustentável os solos agrícolas e o estrume, tendo verificado em especial:

- o se as condições associadas aos pagamentos diretos aos agricultores (normas de condicionalidade e práticas de ecologização) eram suficientemente ambiciosas;
- o se as medidas voluntárias da PAC no domínio do desenvolvimento rural estavam bem orientadas e tinham o financiamento adequado;
- o o impacto das derrogações ao abrigo da Diretiva Nitratos e se a Comissão assegura a aplicação dos seus requisitos referentes à gestão do estrume.

20 O Tribunal analisou igualmente se a Comissão e os Estados-Membros avaliaram os resultados obtidos e retiraram as conclusões adequadas para se prepararem para os desafios futuros. A iniciativa legislativa que a Comissão está a preparar em 2023 constitui uma oportunidade para elevar os padrões de gestão dos solos e do estrume e para melhorar a recolha de dados, o acompanhamento e a avaliação quanto à saúde dos solos. Com a presente auditoria, o Tribunal pretende acrescentar valor a este respeito.

21 O âmbito da auditoria abrange as medidas da PAC e as ações pertinentes no domínio da gestão do estrume empreendidas durante a aplicação da Diretiva Nitratos. Não incide sobre a florestação, que tem uma função importante na proteção dos solos, uma vez que esta foi tratada no recente [Relatório Especial do Tribunal sobre as florestas](#).

22 A auditoria abrangeu o período de 2014-2020, com uma perspetiva de futuro para o período de 2023-2027. O Tribunal entrevistou pessoal e analisou documentação da Comissão para analisar de que forma a instituição avaliou a necessidade de medidas da UE, concebeu essas medidas, acompanhou a sua aplicação e avaliou os seus efeitos. Auditou igualmente as autoridades competentes da Alemanha (Baixa Saxónia), Irlanda, Espanha (Andaluzia), França e Países Baixos, onde:

- recolheu provas de auditoria através da análise de documentos e dados;
- entrevistou representantes das autoridades responsáveis pela conceção e execução das medidas da UE.

23 O Tribunal selecionou estes Estados-Membros com base em características específicas, como o tipo das ameaças aos solos agrícolas e o balanço de azoto (ver [anexo II](#)).

24 Por último, enviou um questionário às autoridades nacionais dos restantes 22 Estados-Membros, dos quais 19 responderam. Ao elaborar as suas constatações, o Tribunal analisou as respostas obtidas, em combinação com as restantes fontes de provas.

Observações

As condições para os pagamentos diretos não são suficientemente exigentes para uma gestão sustentável dos solos

As normas de condicionalidade podem dar resposta às ameaças que afetam a gestão dos solos e do estrume

25 Os requisitos de condicionalidade aplicam-se a cerca de 85 % da superfície agrícola da UE¹³ (ver *figura 3*), o que faz deles um instrumento potencialmente útil para resolver os problemas de gestão dos solos e do estrume na UE. O Tribunal avaliou em que medida as normas (BCAA e RLG pertinentes) permitem explorar este potencial, examinando os seus requisitos nos Estados-Membros selecionados, e em que medida o potencial é reduzido devido à sobreposição de normas.

26 O Regulamento da PAC¹⁴ inclui três normas pertinentes para a gestão dos solos, que visam promover práticas benéficas para os solos e proibir as práticas nocivas. Dizem respeito à cobertura mínima dos solos (BCAA 4), à gestão mínima das terras para limitar a erosão (BCAA 5) e à manutenção da matéria orgânica dos solos (BCAA 6).

27 Os Estados-Membros são responsáveis por estabelecer requisitos específicos ao nível nacional que lhes permitam concentrar-se nos problemas mais significativos que enfrentam. Por exemplo, na Irlanda, onde a maior parte das terras agrícolas é utilizada para pastagem de bovinos, as autoridades centraram os requisitos definidos ao abrigo da BCAA 5 em evitar o pastoreio excessivo e o espezinhamento dos solos. Em França, é proibida a lavoura vertical nas parcelas com um declive superior a 10 %.

28 Para além das três normas relacionadas com os solos, os artigos 4.º e 5.º da Diretiva Nitratos estão incluídos no âmbito da condicionalidade através do RLG 1 "Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos". Este requisito aplica-se a todos os beneficiários em zonas designadas como vulneráveis aos nitratos. O Tribunal

¹³ Valor para 2020 com base no indicador "*Agricultural area subject to environmental requirements*" (superfície agrícola sujeita a requisitos ambientais).

¹⁴ Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum.

analisou os requisitos estabelecidos pelos Estados-Membros para assegurar uma gestão sustentável do estrume (a **caixa 3** apresenta um exemplo destes requisitos em França). O Tribunal constatou que, nos Países Baixos, embora tenham sido definidos os requisitos relativos ao RLG 1, estes incluem práticas habituais, como a proibição da aplicação de estrume em terras aráveis com um declive igual ou superior a 18 %.

Caixa 3

Requisitos definidos em França ao abrigo do RLG 1

- 1) Respeito dos períodos em que é proibido espalhar estrume
- 2) Existência de capacidade suficiente de armazenamento de estrume
- 3) Respeito do balanço de fertilização com azoto
- 4) Análise dos solos
- 5) Cumprimento do limite anual de 170 kg/ha de azoto na superfície agrícola utilizada
- 6) Cumprimento de condições específicas para espalhar estrume
- 7) Presença de um coberto vegetal para reduzir as fugas de azoto durante as épocas pluviosas
- 8) Presença de coberto vegetal permanente ao longo de determinados cursos de água

29 O Tribunal constatou igualmente que o âmbito abrangente do RLG 1 se sobrepõe às BCAA e, por conseguinte, reduz o seu potencial para dar resposta às ameaças que afetam a gestão dos solos e do estrume. Por exemplo, em França, a BCAA 4, relativa à cobertura mínima dos solos, aplica-se apenas às zonas vulneráveis aos nitratos, uma condição que já é aplicada no âmbito do RLG 1. Por conseguinte, 11 % das terras aráveis em França ficaram sem cobertura em 2017. Do mesmo modo, na Irlanda, na Alemanha e nos Países Baixos, os requisitos da BCAA 1 sobrepõem-se aos do RLG 1. A Comissão confirmou que o objetivo da BCAA 4 é resolver a questão da proteção mínima dos solos, independentemente das ações previstas ao abrigo da Diretiva Nitratos.

Os requisitos de condicionalidade podem contribuir para a saúde dos solos, mas frequentemente representam melhorias reduzidas nas práticas agrícolas

30 Os Estados-Membros devem definir requisitos que tenham um impacto positivo na saúde dos solos. O nível dos requisitos é adequado quando a aplicação das normas começa a ter esse efeito positivo em grandes superfícies. No seu [relatório de 2008](#), na fase inicial da política de condicionalidade, o Tribunal informou que, uma vez que os requisitos e as normas de condicionalidade se aplicam a todos os agricultores, era necessário estabelecê-los num nível mínimo rigoroso. O Tribunal analisou as normas e os requisitos, nos Estados-Membros selecionados, e informações, na Comissão, para avaliar se o nível dos requisitos era suficientemente elevado.

31 O relatório da Comissão que avalia o desempenho da PAC reconhece que, "*em geral, os Estados-Membros não utilizaram plenamente os instrumentos de adaptação disponibilizados pela PAC (por exemplo, a condicionalidade)*"¹⁵. Na sua avaliação das medidas da PAC relacionadas com os recursos naturais¹⁶, a Comissão concluiu que os Estados-Membros optaram por uma abordagem minimalista para determinadas condições de condicionalidade e ecologização mais generalizadas. A análise do Tribunal aos Estados-Membros selecionados confirma esta conclusão no que diz respeito à gestão dos solos e do estrume. O Tribunal constatou que os requisitos das normas relacionadas com os solos ao nível dos Estados-Membros exigiam frequentemente poucas ou nenhuma alteração às práticas agrícolas existentes.

32 O Tribunal analisou o número de casos de incumprimento detetados pelas autoridades nacionais nos Estados-Membros selecionados. Por exemplo, nos Países Baixos, o número de incumprimentos das três normas relacionadas com os solos foi zero no período de 2016-2021, o que indica que estas normas não são exigentes.

¹⁵ [COM\(2021\) 815 final](#), Relatório da Comissão relativo à execução do quadro comum de acompanhamento e avaliação, 16.12.2021, p. 8.

¹⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2021\) 425 final](#), *Executive summary of the evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, p. 2.

33 A BCAA 4 relativa à cobertura mínima dos solos é aplicável às terras aráveis. Por conseguinte, na Irlanda, onde 92 % da superfície agrícola utilizada são prados, a norma aplica-se apenas a uma pequena superfície. Em Espanha e na Alemanha, esta BCAA impõe restrições aos agricultores. Por exemplo, em Espanha, a norma que aplica requisitos adicionais aos declives no que diz respeito às terras em pousio e às culturas permanentes deu origem a um número relativamente elevado de incumprimentos.

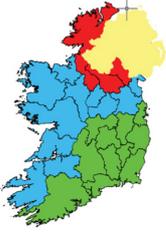
34 O Tribunal não encontrou provas em nenhum dos cinco Estados-Membros selecionados de que a BCAA 6, relativa à manutenção do nível de matéria orgânica dos solos através da proibição da queima de restolho, exija qualquer alteração das práticas agrícolas existentes.

35 O mesmo se aplica-se à BCAA 5, relativa à gestão mínima das terras, embora em menor grau. A proibição do trabalho em parcelas saturadas de água em França, que já é prática corrente, ilustra esta situação.

36 O Tribunal detetou boas práticas que reforçaram a eficácia das disposições em vigor relativas à gestão sustentável do estrume. Em especial, três dos Estados-Membros selecionados declararam todo o seu território como zonas vulneráveis aos nitratos (Alemanha, Irlanda e Países Baixos), o que maximiza a superfície a que o RLG 1 se aplica.

37 Na Irlanda, as capacidades de armazenamento de estrume e os períodos em que é proibido espalhá-lo são diferenciados em três zonas definidas de acordo com parâmetros como o tipo de solos e a precipitação (ver [figura 5](#)). A Irlanda aplicou igualmente disposições no âmbito do RLG 1 relacionadas com a aplicação de fosfatos e com o azoto. Esta prática não é obrigatória, mas dá resposta a uma necessidade nacional específica, uma vez que a Irlanda tem um dos maiores excedentes de fósforo na UE.

Figura 5 – Regionalização de duas componentes essenciais do RLG 1 na Irlanda

Zonas	Componente essencial: capacidade de armazenamento necessária nas zonas	Componente essencial: período em que é proibido espalhar estrume, por zonas																				
	A 16 semanas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de fertilizante</th> <th>Data de início</th> <th>Zona A</th> <th>Zona B</th> <th>Zona C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Químico</td> <td>15 de setembro a</td> <td>12 de janeiro</td> <td>15 de janeiro</td> <td>31 de janeiro</td> </tr> <tr> <td>Biológico</td> <td>15 de outubro a</td> <td>12 de janeiro</td> <td>15 de janeiro</td> <td>31 de janeiro</td> </tr> <tr> <td>Estrume animal</td> <td>1 de novembro a</td> <td>12 de janeiro</td> <td>15 de janeiro</td> <td>31 de janeiro</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo de fertilizante	Data de início	Zona A	Zona B	Zona C	Químico	15 de setembro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro	Biológico	15 de outubro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro	Estrume animal	1 de novembro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro
	Tipo de fertilizante		Data de início	Zona A	Zona B	Zona C																
	Químico		15 de setembro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro																
	Biológico		15 de outubro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro																
Estrume animal	1 de novembro a	12 de janeiro	15 de janeiro	31 de janeiro																		
B 18 semanas																						
C (Donegal e Leitrim) 20 semanas																						
C (Cavan e Monaghan) 22 semanas																						

Fonte: Ministério da Agricultura, da Alimentação e dos Assuntos Marítimos da Irlanda, *Explanatory Handbook for Cross Compliance Requirements*, pp. 11 e 13.

38 Na Alemanha e em França, as autoridades reforçaram os requisitos de condicionalidade em zonas poluídas por nitratos. Em Espanha, os requisitos da BCAA 6 também abrangem a aplicação de chorume, o que alarga o âmbito do requisito para além das zonas vulneráveis aos nitratos.

O nível de ambição e os efeitos da condicionalidade na gestão sustentável dos solos e do estrume continuam, em grande medida, por avaliar

39 A Comissão realizou uma análise anual das medidas tomadas pelos Estados-Membros para aplicarem as BCAA, do ponto de vista da exaustividade e da compatibilidade com as disposições do [Regulamento \(UE\) n.º 1306/2013](#). No entanto, não se pronunciou sobre o nível de ambição das normas.

40 Na sua análise dos planos estratégicos nacionais da PAC, afirma que a avaliação das ambições ambientais e climáticas deve ter em conta todos os instrumentos da PAC em sinergia, e não apenas a condicionalidade. Assim, procede a uma avaliação holística das ambições ambientais da PAC, sem distinguir entre os requisitos obrigatórios da condicionalidade e os das medidas voluntárias.

41 No seu relatório de 2016 sobre a [condicionalidade](#), o Tribunal assinalou que o controlo da condicionalidade realizado pela Comissão era insuficiente, o que é confirmado pela avaliação de impacto que acompanhou as propostas legislativas relativas à PAC pós-2020¹⁷.

42 O efeito da condicionalidade na gestão sustentável dos solos e do estrume continua, em grande medida, por avaliar. Era o caso nos cinco Estados-Membros selecionados. O inquérito do Tribunal confirma também esta falta de avaliação: muito poucas respostas conseguiram demonstrar que foi realizada. Contudo, em novembro de 2020 a Comissão publicou um [estudo](#) específico sobre o impacto da PAC na gestão sustentável dos solos.

Não existem alterações suficientes às condições associadas aos pagamentos diretos para o período de 2023-2027

43 Mais de metade dos inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal consideram que não houve alterações significativas às regras de condicionalidade de 2014-2022 em matéria de proteção dos solos. Apenas 13 % referiram que as alterações nas BCAA eram especialmente pertinentes para a proteção dos solos agrícolas e/ou a gestão do estrume no âmbito da PAC no período de 2023-2027. A fim de avaliar melhor o risco de não haver alterações suficientes no conteúdo dos requisitos de condicionalidade para este período, o Tribunal analisou as principais normas e requisitos aplicáveis nesse período nos cinco Estados-Membros auditados.

44 Uma alteração importante na conceção da PAC para o período de 2023-2027 é a integração do requisito de adotar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente (conhecido por "ecologização") numa condicionalidade reforçada (ver ponto [13](#)). Uma consequência importante desta mudança é a redução do número de explorações isentas da ecologização e a exigência de aplicação das normas por uma população mais vasta. O Tribunal constatou que as isenções às regras de ecologização eram generalizadas no período de 2014-2022 ([caixa 4](#)).

¹⁷ SWD(2018) 301 final PART 1/3, 1.6.2018, p. 9.

Caixa 4

Isenções aos requisitos de ecologização

Em França, segundo as estimativas do Tribunal, apenas cerca de 35 % das explorações agrícolas eram obrigadas a aplicar as três práticas de ecologização (diversificação das culturas, manutenção de prados permanentes, superfícies de interesse ecológico) durante o período de 2017-2019.

Na Irlanda, 94 % das explorações estão isentas de aplicar a diversificação das culturas e uma superfície de interesse ecológico, sobretudo porque 90 % da sua superfície agrícola são prados permanentes.

O limiar de 15 ha para a dimensão das explorações introduzido pela legislação da UE parece demasiado elevado no caso de Espanha devido à estrutura do setor agrícola, permitindo muitas isenções à aplicação de superfícies de interesse ecológico: em 2020, 64 % das explorações estavam isentas da aplicação deste requisito.

45 Porém, o impacto do alargamento dos requisitos de ecologização a uma população mais vasta corre o risco de ser reduzido. Dois relatórios especiais anteriores do Tribunal, um sobre a [ecologização](#) e outro sobre a [biodiversidade nas terras agrícolas](#), salientaram os limites dos efeitos da ecologização nas alterações das práticas agrícolas. De acordo com um estudo alemão recente, que avaliou o contributo das medidas de ecologização para a redução das ameaças aos solos agrícolas¹⁸, o subsídio agrícola anual pago às explorações relativamente à ecologização ascende a 1,5 mil milhões de euros, enquanto o custo para as explorações foi estimado em 190 milhões de euros. O relatório concluiu que os elevados montantes de financiamento obtiveram reduzidos impactos ambientais.

46 O [Regulamento de 2021](#) relativo aos planos estratégicos da PAC estabelece o princípio de uma maior ambição dos Estados-Membros no que diz respeito aos objetivos ambientais e climáticos. A título de exemplo, o regulamento prevê a substituição de um requisito de diversificação das culturas por outro mais exigente de rotação de culturas. Na sua análise, o Tribunal não detetou casos em que as condições

¹⁸ *Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten – Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt "Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II"*, Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann – Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemeier, Franz Pöllinger – Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

tenham sido flexibilizadas, exceto no que toca à BCAA 6 (ver ponto 47). No entanto, constatou que a autoridade ambiental de França, ao avaliar o plano estratégico, assinalou claramente o risco de a ambição ambiental aumentar pouco.

47 A Comissão concluiu que a nova conceção da antiga BCAA 4 relativa à cobertura mínima dos solos era mais abrangente, mas concluiu igualmente que a antiga BCAA 5 não sofreu alterações significativas. Além disso, considerou que não houve qualquer alteração de fundo na antiga BCAA 6, cujo objetivo inicial era proteger a matéria orgânica dos solos através de práticas adequadas e não se limitava à proibição da queima de restolho. A nova versão desta BCAA centra-se exclusivamente nesta prática, o que, na verdade, tornou as condições menos exigentes.

48 A análise do Tribunal revelou ainda que, apesar de algumas melhorias, como as registadas em Espanha e na Alemanha, globalmente continua a haver poucas alterações às condições de aplicação das BCAA relacionadas com os solos para o período de 2023-2027, em comparação com as de 2014-2022 (*anexo III*).

49 O quadro da UE para 2023-2027 inclui um novo RLG que aplica algumas disposições da *Diretiva-Quadro Água*. O Tribunal considera que esta introdução é importante para a gestão do estrume. Por exemplo, em Espanha, com este novo RLG é proibido fazer ou manter pilhas de estrume ou de outros fertilizantes inorgânicos que possam conduzir à lixiviação de nitratos do solo.

50 Contudo, o RLG que aplica a Diretiva Nitratos não tem alterações no seu âmbito de aplicação ao nível da UE¹⁹ para o período de 2023-2027. O Tribunal encontrou apenas uma condição (não empilhar estrume durante as épocas chuvosas entre 1 de setembro e 31 de março) que será acrescentada ao atual quadro do RLG (em Espanha, na Andaluzia). Não conseguiu detetar alterações importantes na aplicação do RLG na Irlanda, enquanto nos Países Baixos e em França o RLG não tinha sido atualizado à data da auditoria.

51 A fim de proteger os solos ricos em carbono, o quadro para 2023-2027 inclui uma nova BCAA relativa à proteção das zonas húmidas e turfeiras (BCAA 2). Segundo a Comissão, 11 Estados-Membros decidiram aplicá-la a partir de 2023. O *Regulamento (UE) 2021/2115* permite diferir a aplicação até 2024 ou 2025, uma vez que pode ainda ser necessário realizar trabalhos preparatórios. O Tribunal constatou que nenhum dos

¹⁹ Anexo III do *Regulamento (UE) 2021/2115* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC).

Estados-Membros seleccionados estava em condições de aplicar esta BCAA em todo o seu território antes de 2024.

Pouca orientação das medidas voluntárias e avaliação insuficiente do seu impacto

Pouco financiamento do desenvolvimento rural orientado para as zonas com os problemas mais prementes dos solos

52 O Tribunal considera que deveria ter sido atribuído financiamento suficiente às zonas com os problemas mais graves dos solos para maximizar os efeitos dos fundos e, a este respeito, examinou se os pagamentos agroambientais estavam bem orientados.

53 O Tribunal constatou que a Comissão detetou uma falta global de financiamento específico. Na sua avaliação das medidas da PAC relacionadas com os recursos naturais²⁰, a Comissão concluiu que os Estados-Membros decidiram deixar de atribuir financiamento às medidas mais específicas e que a conceção global da política não deu uma resposta suficiente a determinadas pressões e necessidades.

54 A análise do Tribunal aos programas de desenvolvimento rural seleccionados revelou uma grande variedade de abordagens para orientar as medidas "agroambiente e clima" para questões relacionadas com a biodiversidade, a água e os solos, tanto geograficamente como por tipo de agricultura. Esta situação afetou a atribuição dos fundos às zonas com os problemas mais graves dos solos e a capacidade de identificar o impacto das despesas.

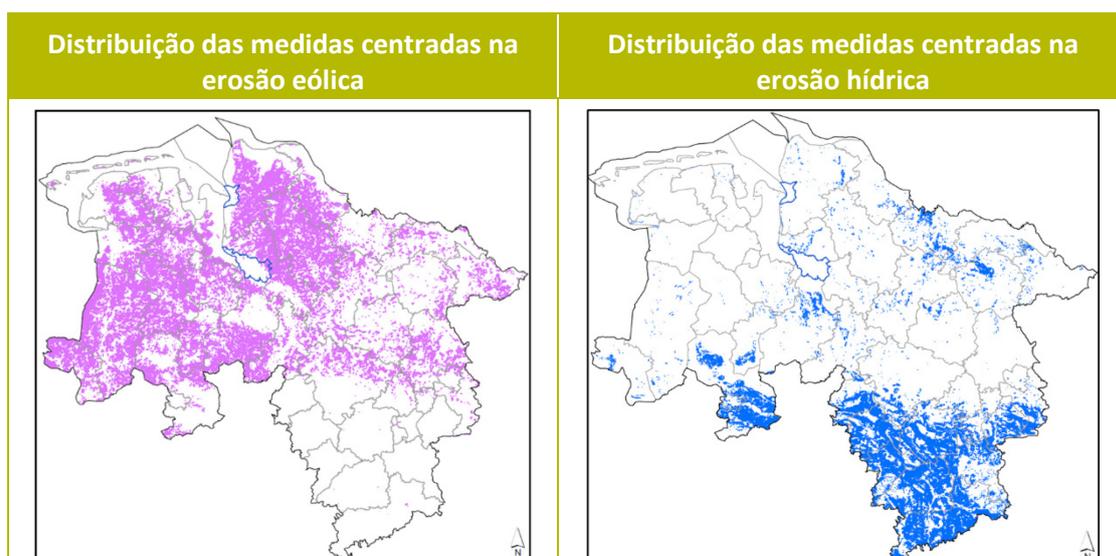
55 Em Espanha (Andaluzia), as medidas que representam quase todas as despesas previstas com os solos têm orientação geográfica. No entanto, embora as autoridades espanholas tenham assinalado 26 % da superfície agrícola como apresentando um elevado risco de erosão, menos de um quarto das despesas no âmbito das medidas relativas aos solos abrangeram essas zonas de risco.

56 A Alemanha (Baixa Saxónia) atribuiu uma pequena parte do financiamento a medidas relativas aos solos e uma parte maior a medidas relativas à biodiversidade e à água, algumas das quais dão um contributo secundário para a proteção dos solos. No

²⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2021\) 425 final](#), *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, p. 2.

caso das medidas relativas aos solos, as autoridades recorreram a medidas "agroambiente e clima" geograficamente orientadas para combater a erosão eólica na parte norte e a erosão hídrica na parte sul da região (*figura 6*). Estas medidas representaram 3,7 % dos fundos e abrangeram menos de 0,2 % da superfície apoiada, tendo sido comunicado que tiveram um efeito significativo.

Figura 6 – Distribuição das medidas "agroambiente e clima" na Baixa Saxónia



Fonte: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Produzida por SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

57 A França (Sul-Pirenéus) desenvolveu medidas para melhorar o sistema agrícola no seu conjunto, em vez de utilizar uma orientação geográfica para os problemas dos solos. Embora as medidas relacionadas com a biodiversidade e a água possam também contribuir para a proteção dos solos, um estudo nacional confirma esta falta de orientação para as questões relacionadas com os solos em todos os PDR regionais franceses²¹.

58 Para certas medidas agroambientais, a Irlanda aplica uma abordagem em três níveis para visar tipos específicos de explorações agrícolas. Por exemplo, um nível dá prioridade de acesso aos criadores intensivos de gado e aos agricultores com mais de 30 ha de culturas arvenses. Apesar desta prioridade, verificou-se que a adesão à medida ocorreu sobretudo nas pequenas explorações agrícolas ou em explorações utilizadas a tempo parcial. Esta situação deve-se ao facto de a medida se revelar menos atrativa do ponto de vista financeiro do que o previsto para as explorações

²¹ Centre d'études et de prospective, *Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux – Analyse n° 162*, março de 2021, p. 4.

agrícolas intensivas, a tempo inteiro e de maior dimensão no sul e no leste do país, onde as pressões ambientais causadas pela agricultura são mais elevadas.

59 Os Países Baixos apenas desenvolveram medidas relacionadas com a biodiversidade e a água. Embora estas possam ter efeitos positivos nos solos, nenhuma foi orientada para zonas com problemas conhecidos a esse respeito, como a compactação, o declínio da matéria orgânica dos solos, a diminuição da biodiversidade ou a erosão dos solos.

60 Quanto à suficiência do financiamento, o Tribunal considera que a afetação dos recursos financeiros deve refletir tanto a gravidade dos problemas detetados nos solos como as melhorias a alcançar durante o período²². Estas últimas devem ser demonstradas através de um nível adequado de adesão e da fixação de metas.

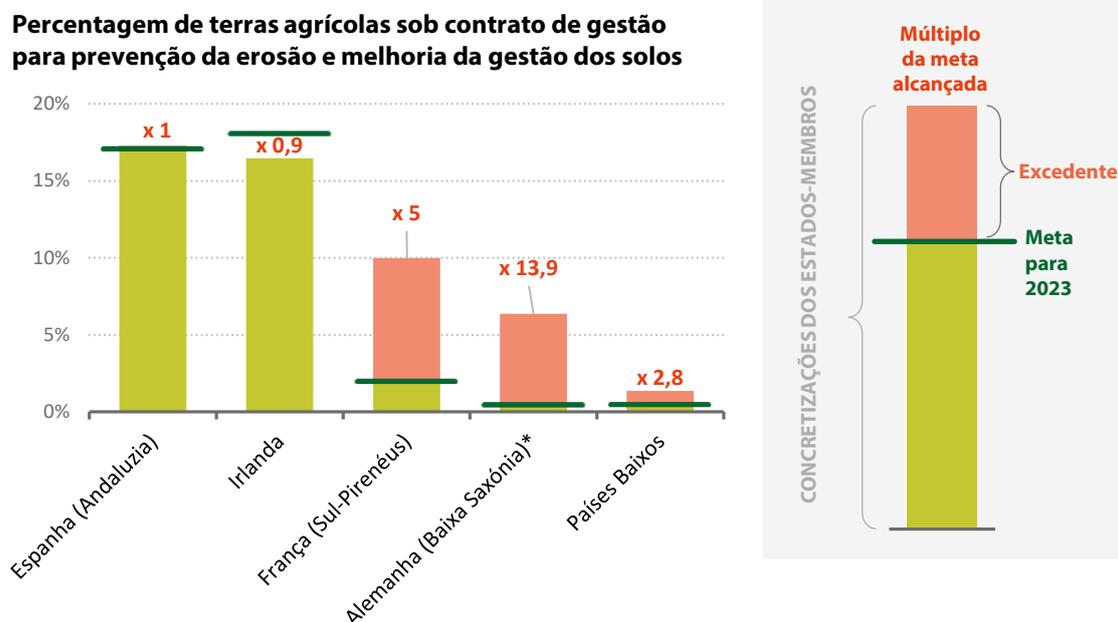
61 O Tribunal constatou que, de um modo geral, os Estados-Membros selecionados afetaram os fundos com base em critérios como a anterior adesão a medidas semelhantes, os recursos financeiros disponíveis e a natureza das necessidades identificadas.

62 Em todos eles, as medidas relativas aos solos faziam parte de um pacote de medidas ambientais que abrangia a biodiversidade, a água e os solos. A pouca orientação das medidas relativas aos solos dificulta a quantificação das despesas que lhes são destinadas. Nos casos em que foi possível quantificar (como em Espanha, na Irlanda e na Alemanha), o Tribunal constatou uma variação significativa nos fundos atribuídos às medidas relativas aos solos, que iam de 45,8 % deste pacote na Irlanda a 3,9 % na Alemanha (Baixa Saxónia).

63 A falta de medidas específicas para os solos torna difícil para os Estados-Membros determinarem o nível de financiamento necessário para resolver os problemas dos solos e cumprirem os objetivos estabelecidos nos PDR relativamente à "*percentagem de terras agrícolas sob contrato de gestão para prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos*". A análise do Tribunal sugere que os Estados-Membros fixaram metas muito baixas a alcançar até 2023. A **figura 7** mostra que, desde cedo no período, estas metas foram em grande medida concretizadas na Irlanda e em Espanha ou foram largamente ultrapassadas em França (Sul-Pirenéus) e na Alemanha (Baixa Saxónia), bem como nos Países Baixos até 2020.

²² Relatório Especial 07/2011, *O apoio agroambiental é bem concebido e gerido?*, ponto 91.

Figura 7 – Concretização da meta fixada para 2023 relativa à percentagem de terras agrícolas sob contrato de gestão para prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos



(*) Para a Baixa Saxónia, em 2021 a meta de 0,46% foi ajustada para 1,96% numa alteração do programa e a adesão é mais de três vezes superior à meta ajustada.

Fonte: TCE, com base em dados nacionais.

Os programas de desenvolvimento rural continuam poucas medidas de gestão do estrume, apesar dos problemas conhecidos relativos aos excedentes de azoto

64 No âmbito dos esforços para resolver o problema do excesso de azoto, seria de esperar que as autoridades dos Estados-Membros incluíssem nos seus PDR medidas para melhorar a gestão do estrume nas zonas mais afetadas e incentivar a sua adoção pelos agricultores. No exame dos PDR selecionados, o Tribunal encontrou poucas medidas destinadas a melhorar a gestão do estrume em zonas em que o excesso de azoto é conhecido.

65 A Alemanha (Baixa Saxónia) comunicou um excesso de azoto que chegou à categoria superior de 120-162 kg/ha de azoto durante o período de 2016-2019. Apenas 1 % do orçamento global foi diretamente afetado a este problema e a medida "agroambiente e clima" associada nem sempre estava orientada para as zonas com excesso de azoto.

66 Em Espanha (Andaluzia), o excedente de azoto por hectare aumentou cerca de 90 % entre 2013 e 2017. O Tribunal não encontrou nenhuma medida de desenvolvimento rural diretamente destinada a melhorar a gestão do estrume e apenas uma medida que limita a densidade animal por hectare, o que pode contribuir indiretamente para a redução do excesso de azoto por hectare.

67 Segundo a Comissão²³, entre 2016 e 2019, o excedente global de azoto na Irlanda foi 39 % superior ao registado no período de referência anterior. No PDR, a maioria das ações orientadas para a gestão do estrume consistiu na partilha de conhecimentos e em medidas de investimento, em vez de medidas relativas à biodiversidade, à água ou aos solos. O Tribunal estimou que as despesas com a gestão do estrume representaram 1,4 % das despesas totais com o desenvolvimento rural. O excedente de fósforo da Irlanda continua a ser um dos mais elevados da UE²⁴ (ver ponto 37).

68 Durante o mesmo período, nos Países Baixos, o excedente de azoto, designadamente proveniente do estrume, aumentou 10 %. Não foram planeadas medidas de desenvolvimento rural e não foi atribuído qualquer financiamento da UE para resolver o problema.

69 Em França (Bretanha), a gestão do estrume foi considerada um problema grave, tendo sido planeadas medidas específicas de desenvolvimento rural para o resolver. Segundo as estimativas do Tribunal, estas medidas representaram cerca de 30 % do orçamento do PDR para 2014-2020. Contudo, a posterior adesão dos agricultores às medidas pertinentes foi reduzida nas zonas com excesso de azoto²⁵.

As avaliações dos Estados-Membros forneceram poucas informações sobre o impacto das medidas voluntárias

70 Para orientarem os recursos de forma eficaz, os Estados-Membros necessitam de informações suficientes, pertinentes e fiáveis sobre o contributo das medidas voluntárias para resolver os problemas relativos aos solos e ao estrume. O Tribunal examinou as disposições de acompanhamento e avaliação das medidas voluntárias de desenvolvimento rural nos cinco Estados-Membros auditados, a fim de verificar a

²³ SWD(2021) 1001 final PART 22/38, p. 403.

²⁴ *Ibid.*, p. 421.

²⁵ *La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, Cour des comptes française, julho de 2021, pp. 67-69.

qualidade das informações sobre a gestão sustentável dos solos e do estrume fornecidas ao nível da União e dos Estados-Membros.

71 Globalmente, constatou que estes últimos fornecem poucas informações sobre o contributo das medidas voluntárias em termos de melhoria da gestão sustentável dos solos e do estrume, o que, por sua vez, limita a capacidade da Comissão para apresentar uma visão global ao nível da UE.

72 Nos seus relatórios de execução anuais relativos a 2018, os Estados-Membros tiveram²⁶ de apresentar informações sobre em que medida as intervenções dos seus PDR apoiaram a prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos. Dos cinco Estados-Membros seleccionados, apenas a Espanha (Andaluzia) apresentou uma estimativa do contributo das medidas voluntárias relacionadas com as condições dos solos e apenas a Irlanda forneceu uma estimativa referente à gestão do estrume.

73 Por exemplo, em Espanha (Andaluzia), as autoridades realizaram um estudo que revelou que a cobertura do solo com vegetação pode reduzir a erosão em 66 % nos locais em que é aplicada. No seu relatório de 2018²⁷, estimaram que, entre 2015 e 2018, as medidas do PDR evitaram perdas de 2,3 milhões de toneladas de solos. No seu relatório relativo a 2018²⁸, as autoridades nacionais irlandesas estimaram que as medidas do PDR conduziriam a uma redução anual a longo prazo de 5 % a 9 % em termos de nitratos, fósforo, óxido nitroso e metano.

74 Nos relatórios que examinou, o Tribunal detetou igualmente casos de indicadores de impacto em falta (França) ou não atualizados (França, Alemanha e Espanha – Andaluzia). Os indicadores de realizações continuam a ser o tipo de indicadores mais utilizados. Na Irlanda, por exemplo, o relatório relativo a 2018 utiliza informações sobre as realizações para comunicar que houve bons progressos na concretização da meta relativa aos solos, mas, na resposta à questão de avaliação comum sobre os solos, não apresenta informações específicas baseadas nos resultados. Nos Países

²⁶ Anexo V do [Regulamento de Execução \(UE\) nº 808/2014](#) que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader).

²⁷ *Evaluación de resultados del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (2014-2020)*, junho de 2019, p. 468.

²⁸ *Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2014-2020)*, agosto de 2019, p. 172.

Baixos, não existem indicadores ou avaliações conexos, uma vez que o PDR não inclui quaisquer medidas de gestão do estrume.

75 Em especial, dois fatores limitam a disponibilidade de informações suficientes e oportunas sobre o contributo das medidas voluntárias para a resolução dos problemas dos solos. Em primeiro lugar, a complexidade inerente à lógica de intervenção da PAC²⁹ torna muito difícil estabelecer relações de causa-efeito e avaliar o contributo de medidas específicas para a concretização de um determinado objetivo. Nos Estados-Membros selecionados, o Tribunal encontrou explicações para algumas das limitações na avaliação do contributo da PAC. Por exemplo, em França, as autoridades reconheceram as dificuldades em distinguir os efeitos reais das medidas da PAC nas concentrações de efluentes, uma vez que o PDR não incluía medidas especificamente orientadas para a gestão dos efluentes pecuários.

76 Em segundo lugar, tal como referido na avaliação da própria Comissão, estão disponíveis poucos dados exatos, pormenorizados, oportunos e homogéneos, e é necessário tempo para ver os resultados das medidas³⁰. O relatório da Comissão sobre o desempenho da PAC em relação aos seus objetivos também destaca estas questões³¹. O Tribunal constatou que, no que diz respeito à compactação, salinização e poluição, faltam dados sobre a localização, extensão e gravidade em todos os Estados-Membros, e não existem dados da UE que demonstrem a alteração da biodiversidade dos solos. Desde 2018, o Centro Comum de Investigação da Comissão inclui questões sobre a biodiversidade dos solos num inquérito específico, que servirá de base de referência para o acompanhamento e a comunicação de informações sobre as alterações no futuro.

²⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2021\) 424 final](#), *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, p. 12.

³⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2021\) 425 final](#), *Executive summary of the evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, p. 2.

³¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do quadro comum de acompanhamento e avaliação, incluindo uma avaliação do desempenho da política agrícola comum 2014-2020, [COM\(2021\) 815 final](#), p. 6.

77 Do mesmo modo, faltam dados sobre a quantidade e a qualidade do estrume³², sendo a primeira estimada com base na população animal e aplicando fatores de emissão.

As derrogações e a falta de dados diminuem a eficácia das restrições à aplicação de estrume

A poluição dos solos aumentou nas explorações agrícolas que beneficiaram de uma derrogação aos limites de azoto

78 A Diretiva Nitratos³³ limita a 170 kg/ha de azoto a quantidade de estrume animal que cada exploração pode aplicar nas terras. A Comissão pode conceder uma derrogação a este limite se houver critérios objetivos que demonstrem que a quantidade de azoto fixada e as outras condições não aumentarão a poluição das águas causada por nitratos. O Tribunal analisou as tendências dos balanços de nutrientes relativamente ao azoto e aos fosfatos com base nos relatórios da Comissão sobre a execução da Diretiva Nitratos para o período 2016-2019³⁴ e na sua análise dos cinco Estados-Membros selecionados.

79 Globalmente, a Comissão comunicou que "[p]ara a UE27 + Reino Unido, entre os períodos de referência 2008-2011 e 2012-2015, os balanços líquidos de azoto e de fosfato tiveram um ligeiro aumento ao nível da UE28". Relativamente ao período de 2016-2019, até ao final de 2022 estes valores não estavam disponíveis ao nível da UE, uma vez que oito Estados-Membros não tinham fornecido os dados necessários. A análise efetuada pelo Tribunal aos Estados-Membros selecionados mostra que as tendências dos balanços de nutrientes variaram consideravelmente (ver [quadro 1](#)).

³² *Manure management and soil biodiversity: Towards more sustainable food systems in the EU*, Julia Köninger *et al*, 2021.

³³ Diretiva 91/676/CEE do Conselho, anexo III, nº 2, alínea b).

³⁴ COM(2021) 1000 final, p. 3.

Quadro 1 – Variações nos balanços de nutrientes

Estado-Membro	Varição do balanço bruto de azoto entre 2012-2015 e 2016-2019 (em kg/ha de superfície agrícola utilizada)	Varição do balanço bruto de fosfatos entre 2012-2015 e 2016-2019 (em kg/ha de superfície agrícola utilizada)
Alemanha	-10,3	-1,7
Espanha	9,1	3,8
França	0,1	0,6
Irlanda	13,5	2,4
Países Baixos	17,2	0,1

Fonte: documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 1001 final, PART 1/38, quadros 15 e 17.

80 A Alemanha reduziu o excedente de nutrientes e a França conteve o seu. As autoridades francesas alegaram que a tendência registada na qualidade das águas revela uma evolução favorável nas bacias de pecuária intensiva no oeste de França e uma evolução bastante desfavorável nas superfícies aráveis. Em Espanha (Andaluzia), o Tribunal constatou que o excedente de azoto por hectare aumentou cerca de 90 % entre 2013 e 2017. Após uma década de diminuição constante, em 2017 o nível estava a aproximar-se do nível máximo registado em 2000³⁵.

81 Na Irlanda e nos Países Baixos, dois Estados-Membros aos quais foi concedida uma derrogação, a densidade dos animais por hectare aumentou 5,8 % e 6,4 %, respetivamente, entre 2013 e 2016³⁶.

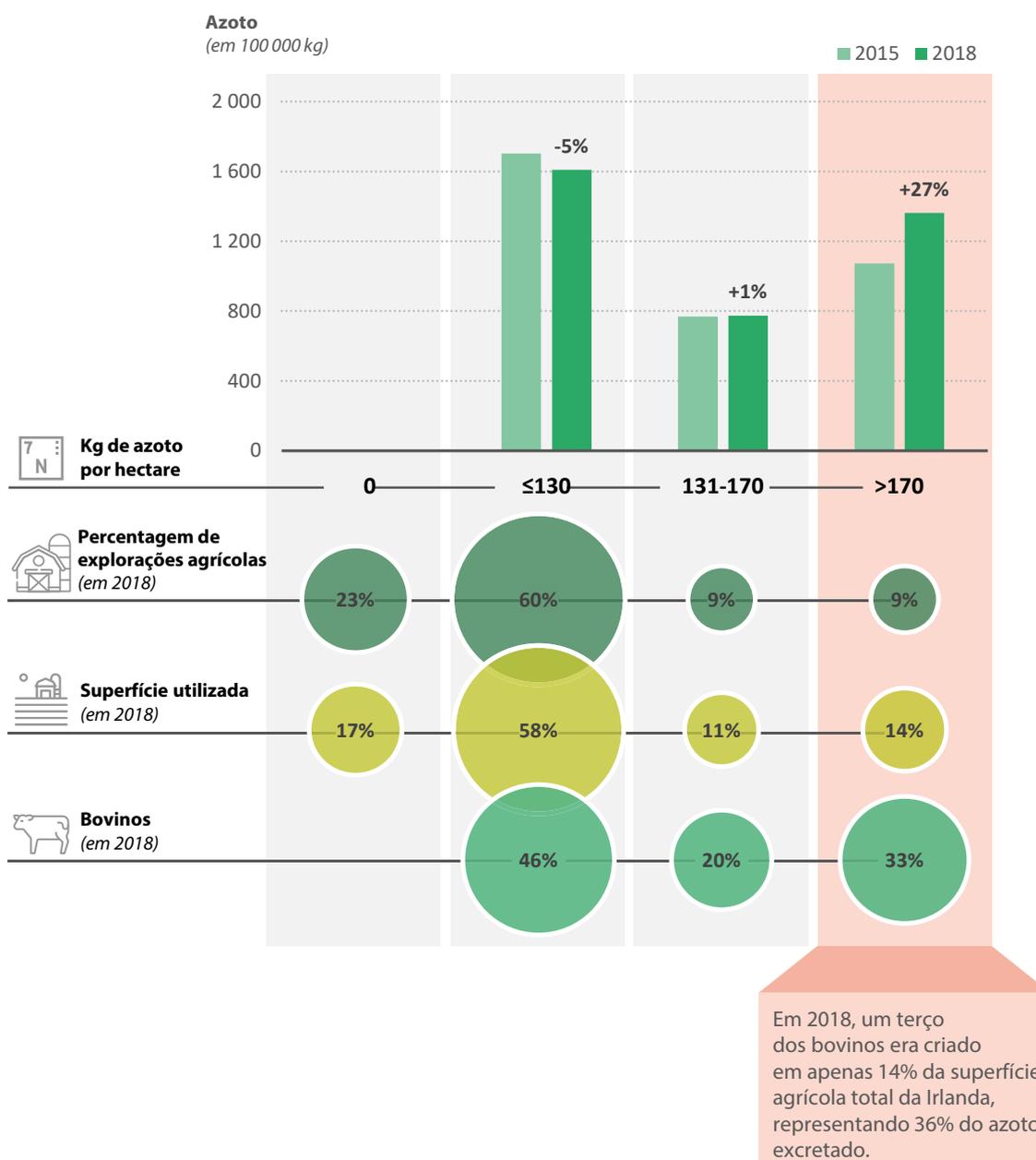
82 A Comissão concedeu uma série de derrogações à Irlanda para o período de 2007 a 2025³⁷. De acordo com as informações das autoridades irlandesas, o aumento do volume de estrume entre 2015 e 2018 (+27 %) ocorreu nas explorações mais intensivas, ou seja, as que aplicam mais de 170 kg/ha de azoto (ver *figura 8*). Nas explorações menos intensivas, a dimensão do efetivo animal até diminuiu. Em 2018, um terço dos animais foi criado em 9% das explorações, as mais intensivas.

³⁵ *Informe de seguimiento de la Directiva 91/676/CEE – Contaminación del agua por nitratos utilizados en la agricultura – cuatrienio 2016-2019*, p. 117.

³⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 1001 final, PART 1/38, p. 9.

³⁷ Em 2007, 2011, 2014, 2018 e 2022.

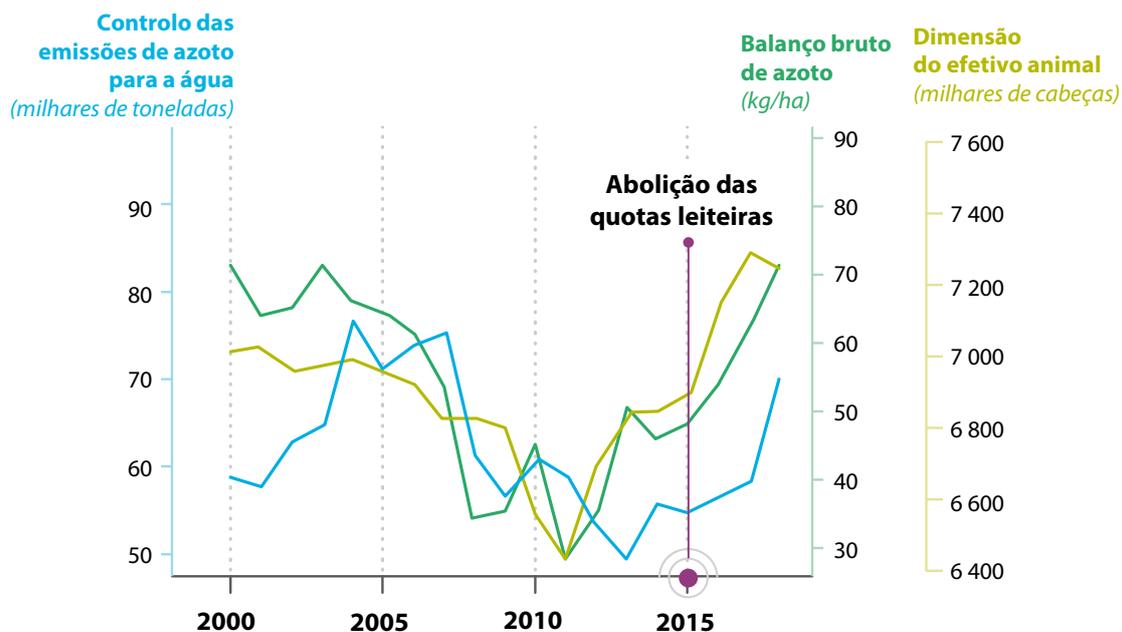
Figura 8 – Evolução das explorações pecuárias e do azoto por hectare na Irlanda com base nos cálculos das autoridades irlandesas



Fonte: informações das autoridades irlandesas, adaptadas pelo TCE. As percentagens foram arredondadas e a soma nem sempre corresponde a 100 %.

83 O Tribunal detetou uma forte correlação entre a dimensão do efetivo animal e o balanço de azoto, bem como um aumento acentuado deste balanço após 2015, na sequência da abolição das quotas leiteiras³⁸ (ver *figura 9*).

Figura 9 – Evolução da dimensão do efetivo animal e do balanço de azoto na Irlanda



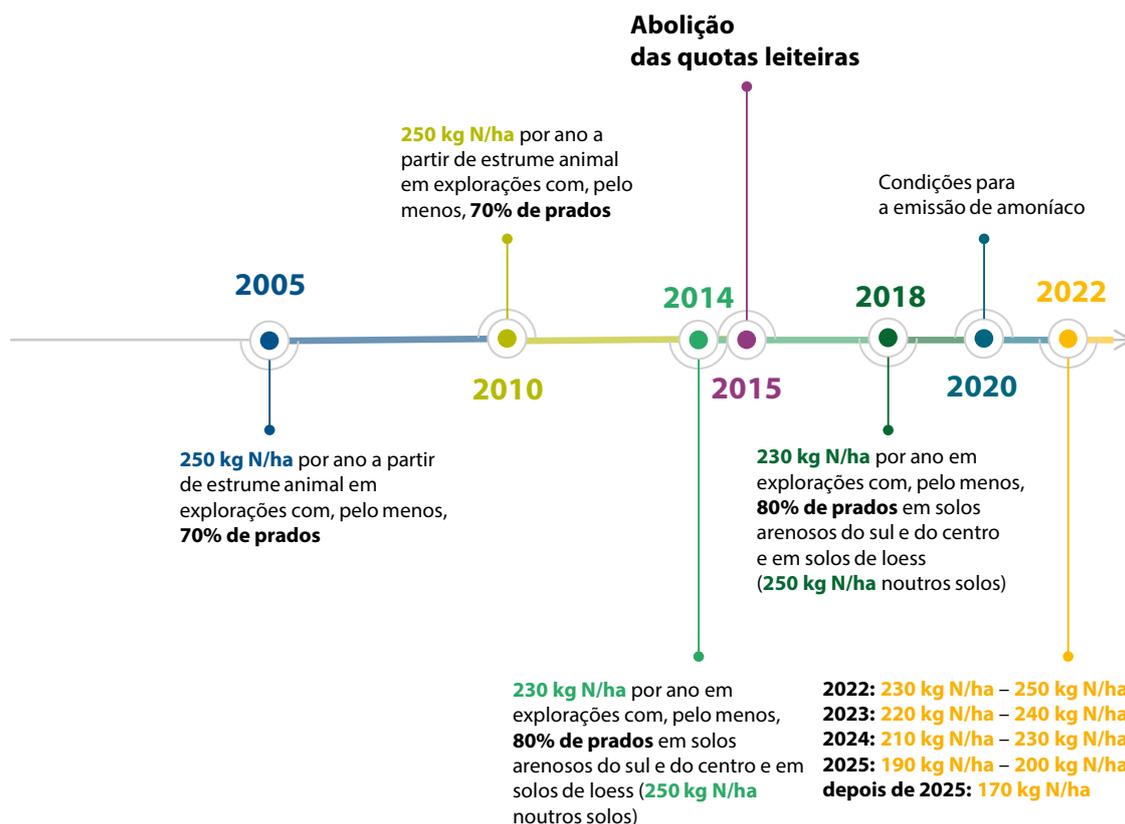
Fonte: TCE, com base nas informações das autoridades irlandesas.

84 A Comissão concedeu a mais recente derrogação à Irlanda em 2022 para o período até 2025, tendo autorizado um aumento do limite máximo da quantidade de azoto proveniente do estrume que pode ser aplicada anualmente, de 170 kg/ha para 250 kg/ha. A principal diferença entre a derrogação concedida em 2022 e a de 2018 é a realização de uma análise de dois anos dos dados relativos à qualidade da água, em vez de quatro. Esta prática abre a possibilidade de a taxa de derrogação de 250 kg/ha de azoto ser reduzida para 220 kg/ha a partir de 2024 nas zonas de drenagem para águas que apresentem tendências de agravamento, poluição ou risco de poluição.

³⁸ Ver também o ponto 52 do Relatório Especial 11/2021 do TCE, *Apoio excepcional aos produtores de leite da UE entre 2014 e 2016 – A eficiência futura pode ser melhorada*.

85 A Comissão concedeu seis derrogações aos Países Baixos entre 2005 e 2022 (ver [figura 10](#)). A mais recente, concedida em 30 de setembro de 2022, expira em 31 de dezembro de 2025.

Figura 10 – Derrogações concedidas aos Países Baixos ao abrigo da Diretiva Nitratos



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

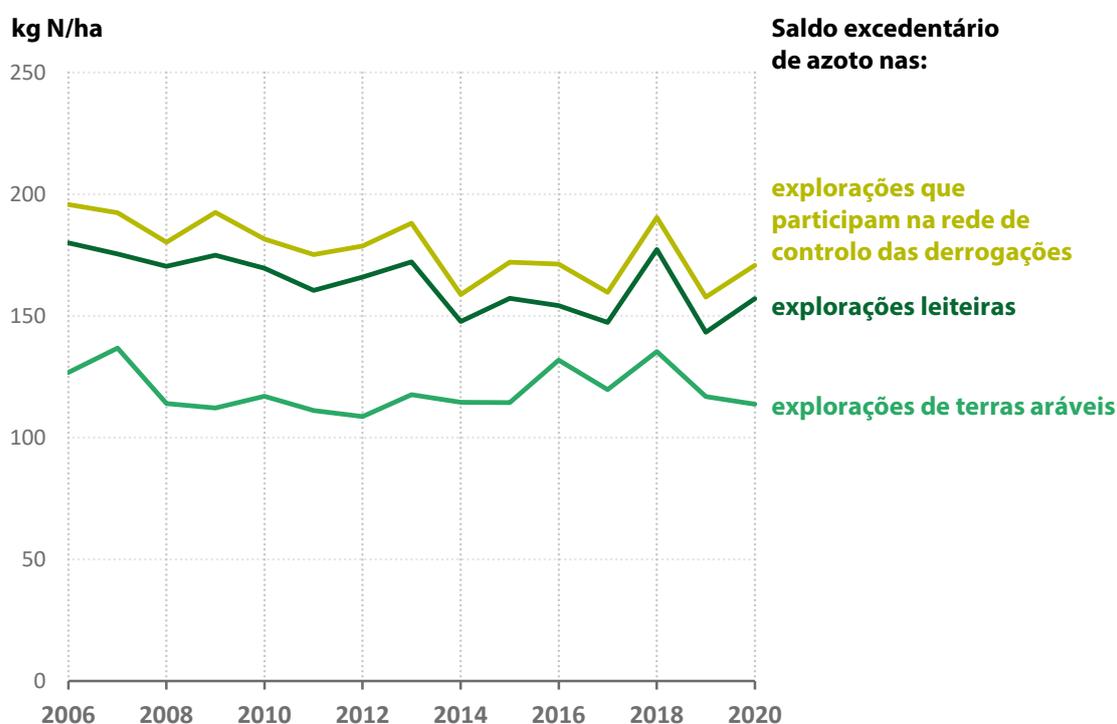
86 As quotas leiteiras europeias foram primeiro aumentadas em 2009 e posteriormente abolidas em 2015, tendo os Países Baixos registado um aumento do número de vacas leiteiras a partir de 2012. As emissões de azoto e de fosfatos também aumentaram durante este período³⁹.

³⁹ *Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016-2019) and trends (1992-2019) – The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Directive Action Programmes*, pp. 19 e 88, National Institute for Public Health and the Environment (RIVM), 2021.

87 O aumento do número de animais deu origem a um nível mais elevado de produção de estrume entre 2008 e 2016 do que nos anos anteriores a 2008. Em 2017 e 2018, a produção de estrume diminuiu devido à redução obrigatória do efetivo animal. Em 2021, três em cada quatro explorações leiteiras produziram mais estrume do que a quantidade máxima que podiam aplicar nas suas próprias terras, enquanto 92 % das explorações pecuárias registaram uma produção excessiva de estrume⁴⁰.

88 Os dados de 2020 sobre o balanço excedentário de azoto nas explorações neerlandesas (ver [figura 11](#)) mostram que o excedente mais elevado se encontra nas explorações que beneficiaram de derrogações.

Figura 11 – Balanço excedentário de azoto nas explorações neerlandesas



Fonte: TCE, com base em dados da [Wageningen University & Research](#).

89 Os Estados-Membros impõem condições mais rigorosas (ver [caixa 5](#)) aos agricultores que solicitam uma derrogação. No entanto, o Tribunal detetou um risco claro na Irlanda e nos Países Baixos de que as derrogações constituam uma oportunidade para os agricultores aumentarem a dimensão do efetivo animal, comprometendo assim a saúde dos solos e a qualidade da água.

⁴⁰ [Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie](#), clo.nl.

Caixa 5

Exemplo de condições de controlo mais rigorosas impostas aos agricultores na Irlanda

As autoridades impuseram as seguintes condições aos agricultores que solicitam uma derrogação: amostragem dos solos e planeamento da gestão de nutrientes; utilização obrigatória de equipamento de baixas emissões para o espalhamento de chorume; formação. Desde 2022, as autoridades irlandesas inspecionam 10 % dos requerentes da derrogação relativa aos nitratos, em comparação com os 5 % que inspecionavam anteriormente. Se considerarem que não cumprem as condições, não podem solicitar a derrogação no ano seguinte.

A falta de dados compromete a capacidade da Comissão para avaliar a aplicação dos requisitos de gestão do estrume pelos Estados-Membros

90 A Comissão é responsável por assegurar que os Estados-Membros cumprem a Diretiva Nitratos. Uma parte essencial desta função é a análise dos dados sobre a qualidade da água fornecidos pelos Estados-Membros de quatro em quatro anos.

91 No seu [relatório](#), a Comissão informa que há dados em falta ou incompletos de quase metade dos Estados-Membros, incluindo o número médio de animais, a utilização média de azoto proveniente do estrume animal e de fertilizantes minerais, a utilização de fosfatos provenientes do estrume animal, os balanços de azoto bruto e líquido, o balanço bruto de fosfatos e as descargas de azoto proveniente da agricultura para o ambiente. Estas lacunas significam que não é possível calcular as médias ao nível da UE, privando assim os decisores políticos de parâmetros de referência úteis para orientar a política relativa aos nitratos e o público de uma melhor compreensão dos desafios em causa.

92 A Diretiva Nitratos exige ainda que, ao selecionarem estas medidas ou ações, os Estados-Membros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis. Porém, em três dos cinco Estados-Membros selecionados, o Tribunal constatou que não foram realizados estudos sobre a relação custo-eficácia referentes à execução dos programas de ação nas zonas vulneráveis aos nitratos.

93 Além disso, a Diretiva Nitratos exige que os Estados-Membros incluam, nos relatórios que elaboram de quatro em quatro anos, previsões dos prazos para a recuperação das águas poluídas ou em risco de serem poluídas por nitratos.

Esta previsão é útil para ajudar a impedir a propagação da poluição das águas. A análise da Comissão⁴¹ revela que apenas 20 Estados-Membros comunicaram previsões sobre a qualidade da água. Na análise que efetuou aos relatórios nacionais, que abrangeu o período de 2016-2019, o Tribunal constatou que a Alemanha não forneceu informações sobre as previsões da qualidade da água, enquanto em França e na Irlanda as projeções se limitavam a 2021. Nos Países Baixos e em Espanha, estas diziam respeito a 2027 e 2039, respetivamente. A **caixa 6** refere-se à previsão de Espanha e mostra que alguns aspetos ainda não foram abrangidos.

Caixa 6

Dados das previsões sobre a recuperação das águas subterrâneas em Espanha

Em Espanha, foi utilizado um modelo designado por "PATRICAL" para estabelecer projeções dos horizontes temporais em que se pode esperar que as águas subterrâneas tenham recuperado o suficiente para se encontrarem em boas condições. No entanto, também apresenta lacunas. Em especial, 25 % das estações de medição da qualidade da água ainda abrangem áreas fora das zonas vulneráveis aos nitratos que estão contaminadas ou em risco de contaminação e para as quais não há previsão do prazo em que irão recuperar o "bom"⁴² estado.

Os processos por infração relativos à Diretiva Nitratos são morosos

94 A única forma de a Comissão conseguir obrigar à execução da diretiva é dar início a processos por infração ao abrigo dos Tratados. Trata-se de um procedimento que habilita a Comissão a instaurar uma ação contra um Estado-Membro no Tribunal de Justiça da União Europeia.

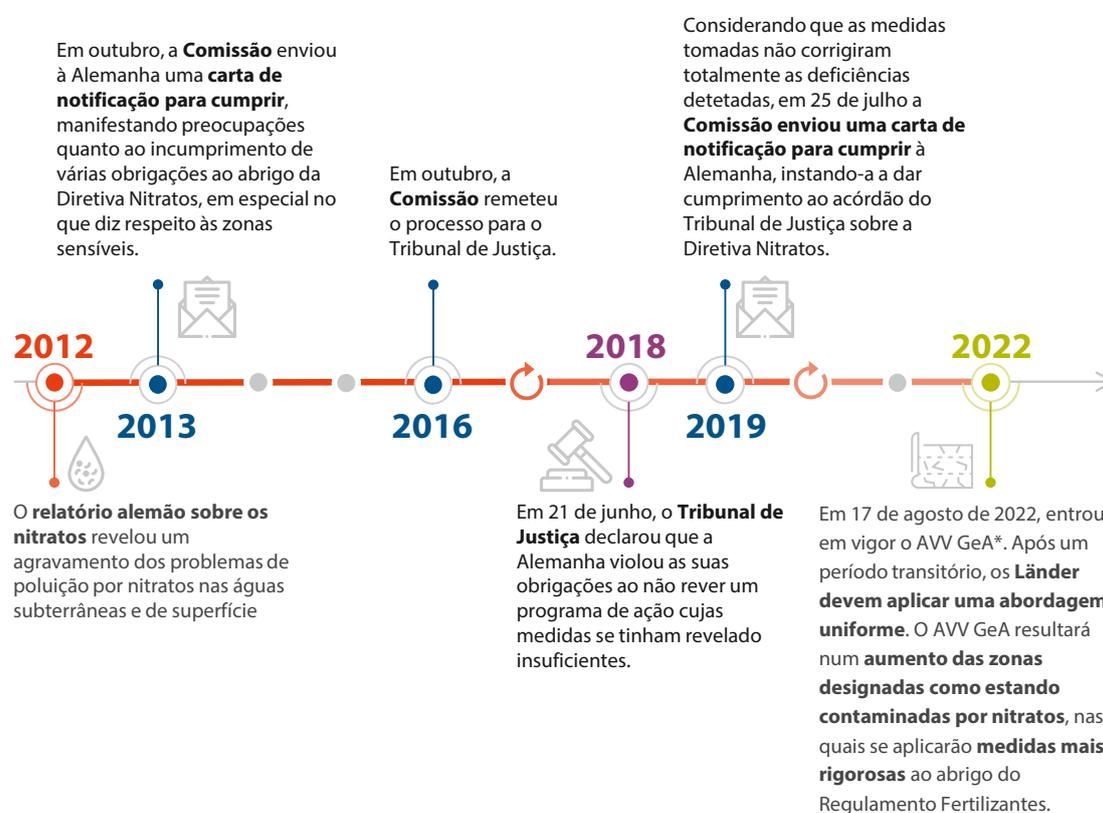
95 Se a Comissão detetar um possível incumprimento da Diretiva Nitratos por parte dos Estados-Membros, pode realizar uma investigação. Esta incide, em especial, sobre a questão de saber se os Estados-Membros designaram devidamente as zonas vulneráveis aos nitratos e, nos seus programas de ação nacionais, incluíram medidas adequadas para reduzir e prevenir a poluição por nitratos.

⁴¹ COM(2021) 1000 final, p. 9.

⁴² *Informe de seguimiento de la Directiva 91/676/CEE – Contaminación del agua por nitratos utilizados en la agricultura – cuatrienio 2016-2019*, sección 7, p. 302.

96 Com base nos registos da Comissão, foram iniciados 56 processos por infração relacionados com a Diretiva Nitratos, cinco dos quais ainda estavam em curso em maio de 2023 (dois na Bélgica – um na região da Valónia e outro na Flandres, e na Alemanha, Itália e Espanha). O Tribunal constatou que é necessário muito tempo para resolver os processos (mais de cinco anos, em média, e mais de uma década em quatro casos na Bélgica, Irlanda e Espanha). A Comissão esperava encerrar o processo relativo à Alemanha em junho de 2023. A **figura 12** apresenta o calendário com as principais etapas deste último.

Figura 12 – Calendário do processo de incumprimento pela Alemanha instaurado no Tribunal de Justiça Europeu



 **2017 e 2020:** revisão do programa de ação alemão, em especial a Portaria sobre Fertilizantes

* **AVV GeA:** Regulamento Administrativo Geral relativo à designação das zonas contaminadas por nitratos e eutrofizadas

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelas autoridades alemãs.

97 O Parlamento instou⁴³ a Comissão a melhorar consideravelmente o exercício dos seus poderes de execução no que diz respeito à Diretiva Nitratos. O TCE tenciona realizar **uma auditoria** sobre a forma como os processos por infração contribuem para promover e fazer cumprir o direito da UE.

⁴³ Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de abril de 2022, relativa a medidas contra a poluição das águas causada por nitratos, nomeadamente melhorias nos diferentes sistemas de medição de nitratos nos Estados-Membros ([2021/3003\(RSP\)](#))

Conclusões e recomendações

98 O Tribunal conclui que, devido à definição e aos requisitos muitas vezes pouco ambiciosos das normas e a uma orientação insuficiente ao nível nacional, a Comissão e os Estados-Membros não utilizaram suficientemente os instrumentos disponíveis e que continua a existir uma margem considerável para melhorar a saúde dos solos.

99 O Tribunal constatou que as normas de condicionalidade relativas à gestão dos solos e do estrume podem dar resposta às ameaças que afetam os solos, uma vez que se aplicam a 85 % da superfície agrícola utilizada (pontos **25 a 29**). No entanto, os requisitos relativos aos solos definidos ao nível dos Estados-Membros correspondem frequentemente às práticas agrícolas existentes, exigindo poucas alterações no comportamento dos agricultores e podendo, assim, conduzir a melhorias apenas modestas na saúde dos solos (pontos **30 a 38**).

100 O Tribunal constatou que a Comissão não avaliou anualmente o nível de ambição das medidas tomadas pelos Estados-Membros para aplicarem as boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) (pontos **39 e 41**). Porém, no quadro de uma avaliação ex post, informou retroativamente sobre as BCAA do período 2015-2020. Além disso, muito poucos Estados-Membros avaliaram o contributo do sistema de condicionalidade para assegurar uma gestão sustentável dos solos e do estrume (ponto **42**). Embora reconhecendo as melhorias introduzidas para o período de 2023-2027, o Tribunal considera que existe um risco de haver um impacto global reduzido na gestão sustentável dos solos e do estrume, devido a alterações insuficientes nas medidas de execução de alguns Estados-Membros até à data (pontos **43 a 51**).

Recomendação 1 – Rever as normas, comunicar informações sobre o nível de ambição das mesmas e avaliar os resultados da sua aplicação

No que diz respeito ao período de 2023-2027, a Comissão deve:

- a) durante o período de programação, informar sobre os resultados de uma revisão periódica específica da aplicação de todas as BCAA pelos Estados-Membros e incluir uma avaliação do seu nível de ambição;
- b) após o final do período de programação, avaliar os resultados da aplicação das BCAA especificamente no que diz respeito às práticas sustentáveis de gestão dos solos e do estrume.

Prazo de execução: a) 2026 e b) 2031

101 O Tribunal constatou que, dos fundos de desenvolvimento rural que estavam disponíveis para as medidas voluntárias da PAC, poucos foram orientados para as zonas com os problemas mais prementes dos solos. Mesmo nos casos em que havia uma orientação, nem sempre resultou num aumento das despesas nessas zonas. Na prática, o orçamento para estas medidas, que os Estados-Membros fixaram nos seus programas de desenvolvimento rural (PDR), não teve por base uma avaliação do financiamento necessário para concretizar as metas de melhoria da gestão e combate à erosão dos solos (pontos [52](#) a [63](#)). O Tribunal constatou ainda que, nos PDR, os Estados-Membros apresentaram poucas medidas relativas à gestão do estrume (pontos [64](#) a [69](#)). Além disso, as avaliações que fizeram sobre as medidas voluntárias da PAC forneceram poucas informações sobre o seu contributo para a gestão sustentável dos solos e do estrume (pontos [70](#) a [77](#)).

Recomendação 2 – Informar sobre a orientação das medidas voluntárias da PAC para os problemas mais prementes dos solos ao nível local

No que diz respeito ao período de programação de 2023-2027, a Comissão deve:

- a) avaliar e informar especificamente se as disposições dos Estados-Membros relativas à orientação e ao financiamento das medidas voluntárias da PAC são adequadas para alcançar as melhorias esperadas na gestão dos solos;
- b) desenvolver, em tempo útil e em colaboração com os Estados-Membros, uma abordagem coerente para o acompanhamento e a avaliação do contributo das medidas voluntárias da PAC para uma gestão sustentável dos solos e do estrume.

Prazo de execução: 2026

102 Quanto à aplicação das disposições da Diretiva Nitratos relativas ao estrume, o Tribunal constatou que as decisões políticas, como a abolição das quotas leiteiras, levaram ao aumento da dimensão do efetivo animal nas explorações agrícolas que beneficiam de uma derrogação aos limites de azoto que restringiam a aplicação do estrume. Por conseguinte, a derrogação impediu a concretização do objetivo da diretiva (pontos [78](#) a [89](#)).

103 A única forma de a Comissão conseguir obrigar à execução da diretiva é dar início a processos por infração ao abrigo dos Tratados. O Tribunal constatou que é necessário muito tempo para resolver os processos identificados pela Comissão. O Parlamento instou a Comissão a melhorar consideravelmente o exercício dos seus poderes de execução no que diz respeito à Diretiva Nitratos (pontos [94](#) a [97](#)).

Recomendação 3 – Limitar o recurso a derrogações e rever os objetivos contraditórios noutros domínios de intervenção

Ao decidir da concessão de derrogações, a Comissão deve assegurar que estas se aplicam apenas às zonas que já cumprem o objetivo da Diretiva Nitratos. Na sua avaliação, deve incluir uma análise dos objetivos possivelmente contraditórios que surjam noutros domínios de intervenção da UE.

Prazo de execução: a partir de 2024

104 A Comissão informou que, nos relatórios elaborados pelos Estados-Membros sobre a aplicação da Diretiva Nitratos em 2016-2019, uma percentagem significativa não apresentou dados suficientes sobre indicadores-chave relativos à utilização de estrume. Esta falta de dados compromete a capacidade da Comissão para avaliar a aplicação dos requisitos de gestão do estrume nos Estados-Membros. Além disso, nos relatórios sobre a aplicação da Diretiva Nitratos, apenas 20 Estados-Membros apresentaram as previsões sobre a qualidade da água necessárias para combater a poluição causada pelo estrume (pontos **90** a **93**)

Recomendação 4 – Melhorar a consolidação de dados ao nível da UE

Na sua gestão da aplicação da Diretiva Nitratos, a Comissão deve fazer o seguimento das lacunas de dados ao nível dos Estados-Membros que assinalou na sua análise dos relatórios sobre nitratos, a fim de conseguir apresentar dados consolidados e previsões fiáveis e mais abrangentes ao nível da UE sobre a gestão do estrume e a poluição da água.

Prazo de execução: a partir de 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de junho de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Disposições pertinentes da Diretiva Nitratos

Artigo: Os Estados-Membros devem:



identificar as águas poluídas e as águas susceptíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas medidas.



designar as zonas vulneráveis conhecidas nos repetivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para cursos de água.



elaborar um código ou códigos de boa prática agrícola (ver anexo II da Diretiva).



criar programas de ação para as zonas designadas como vulneráveis (ver no anexo III da Diretiva as medidas a incluir).



se se verificar que as medidas não são suficientes para se atingirem os objetivos, adotar medidas suplementares ou reforçar as ações que considerarem necessárias.



elaborar e aplicar programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação estabelecidos.



analisar e, se necessário, rever os seus programas de ação, incluindo quaisquer medidas suplementares, pelo menos de quatro em quatro anos.



apresentar um relatório à Comissão de quatro em quatro anos.

Fonte: Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

Anexo II – Seleção dos Estados-Membros

O **quadro 2** apresenta os cinco Estados-Membros selecionados para a presente auditoria, assegurando uma diversidade nos desafios existentes em termos de proteção dos solos e gestão do estrume, bem como nas práticas agrícolas correspondentes aplicadas na UE. O Tribunal selecionou estes Estados-Membros e, nos casos indicados, regiões com base em informações atualizadas que refletem as ameaças à qualidade dos solos (como a erosão, a matéria orgânica, o armazenamento de carbono) e a importância e evolução dos balanços brutos de nutrientes (incluindo dois Estados-Membros que beneficiam de uma derrogação ao limite máximo estabelecido na Diretiva Nitratos).

Quadro 2 – Estados-Membros selecionados para a auditoria

País	Dados relativos à proteção dos solos	Dados relativos à gestão do estrume
França	Tem um elevado risco de perda de carbono orgânico do solo em torno da região da Ilha de França. Para questões relacionadas com os solos, o Tribunal realizou um trabalho pormenorizado na região Sul-Pirenéus e, nas relacionadas com o estrume, na Bretanha.	Segundo contribuinte na UE em termos de balanço bruto de azoto em 2015 (1,2 milhões de toneladas de nutrientes). Permanecem zonas críticas em algumas regiões. A escorrência de nitratos deu origem a problemas reconhecidos, como as algas azuis-verdes.
Espanha (Andaluzia)	9,8 % da superfície agrícola está em risco de erosão grave, acima da média da UE (6,6 %). O teor médio de carbono orgânico dos solos nas terras aráveis em Espanha é de cerca de 15 g/kg, o nível mais baixo em toda a UE. A Andaluzia é uma das regiões em que se estima uma percentagem mais elevada de superfície agrícola afetada.	Espanha é o terceiro contribuinte da UE em termos de balanço bruto de azoto em 2015 (1,2 milhões de toneladas de nutrientes) e regista o segundo maior aumento desde 2009.
Irlanda	Grandes zonas de terra turfosa rica em carbono (os solos de terra turfosa drenados libertam cerca de 20 toneladas de CO ₂ por hectare e por ano). Baixa percentagem de agricultura biológica (menos de 5 % da superfície agrícola utilizada em	O balanço bruto de azoto da Irlanda aumentou 40 % entre 2009 e 2015. O país beneficiou de uma derrogação ao limite máximo de 170 kg/ha de azoto.

País	Dados relativos à proteção dos solos	Dados relativos à gestão do estrume
	2018), o que afeta a qualidade dos solos.	
Países Baixos	Em 2018, a superfície de agricultura biológica nos Países Baixos era de apenas 3,2 %, muito abaixo da média da UE-27. Em 2015, o teor médio de carbono orgânico dos solos era de 32,2 g/kg (ao nível da UE, a média era de 43,1 g/kg).	O excedente de azoto (200 kg/ha por ano) era quatro vezes superior à média da UE (como indicado nas recomendações da Comissão , de 2020, relativas ao plano estratégico da PAC dos Países Baixos). Os Países Baixos beneficiam de uma derrogação para o azoto proveniente de estrume animal ao abrigo da Diretiva Nitratos.
Alemanha (Baixa Saxónia)	A Baixa Saxónia engloba seis grandes regiões de solos, com solos altamente férteis propensos à erosão hídrica nas zonas montanhosas e solos arenosos e orgânicos propensos à erosão eólica. 70 % de todos os pântanos turfosos alemães estão situados na Baixa Saxónia, tal como 20 % de todas as turfeiras baixas. 70 % das turfeiras da Baixa Saxónia são utilizadas para a agricultura.	A Baixa Saxónia tem vários distritos com uma elevada densidade pecuária e um excedente de azoto de 108 kg/ha de superfície agrícola utilizada em 2017, valor que tem vindo a aumentar.

Fonte: seleção do TCE, com base em dados incluídos nas recomendações da Comissão dirigidas aos Estados-Membros relativamente aos planos estratégicos para a PAC, bem como na avaliação para o Parlamento Europeu intitulada *The Green Deal and the CAP*, Guyomard, Bureau *et al.* (2020).

Anexo III – Alterações das normas relativas aos solos em 2023-2027 em comparação com as de 2014-2020

Alemanha (Baixa Saxónia)	Irlanda	França	Espanha (Andaluzia)	Países Baixos
BCAA relativa à cobertura mínima dos solos				
A alargamento dos requisitos a todas as terras aráveis e alargamento do período com proibição da destruição da vegetação nas terras em pousio. São definidos períodos sensíveis para todas as terras aráveis.	A BCAA tem um prazo mais específico, mas inclui agora disposições que estavam ao abrigo de outra BCAA em 2014-2020 (relativa à gestão mínima das terras).	Aplicação da BCAA fora das zonas vulneráveis aos nitratos	Proibição da mobilização vertical e limitação da duração dos solos nus	Obrigações de cobertura do solo aplicável no verão a 100% e, no inverno, a 80% das terras aráveis; período adicional de controlo dos pousios descobertos.
BCAA relativa à gestão mínima das terras				
A superfície aumentará.	A BCAA tem um prazo mais específico, mas inclui agora disposições que estavam ao abrigo de outra BCAA em 2014-2020 (cobertura mínima dos solos).	Sem alterações	Limites às condições de lavoura em declives superiores a 10% em vez de 15%	Sem alterações substanciais
BCAA sobre a manutenção da matéria orgânica dos solos				
Sem alterações, mas os requisitos de outras BCAA afetarão a matéria orgânica dos solos.	Será necessária uma aprovação prévia nos casos em que se considere necessária a queima por razões fitossanitárias.	Sem alterações	São especificadas derrogações à proibição da queima de restolho.	Sem alterações substanciais



Fonte: TCE, com base em dados apurados com os Estados-Membros.

Siglas e acrónimos

BCAA: boa condição agrícola e ambiental

PAC: Política Agrícola Comum

PDR: programa de desenvolvimento rural

RLG: requisito legal de gestão

SAU: superfície agrícola utilizada

Glossário

Boa condição agrícola e ambiental: estado em que os agricultores devem manter todas as terras agrícolas, em especial as que não estejam a ser utilizadas para a produção, para receberem certos pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum. Inclui aspetos como a gestão da água e dos solos.

Condicionalidade reforçada: sistema pelo qual os pagamentos aos agricultores dependem da utilização de práticas que beneficiem o clima e o ambiente e promovam o bem-estar dos animais e a segurança dos alimentos. Substituiu a ecologização e a condicionalidade na Política Agrícola Comum a partir de 2023.

Condicionalidade: mecanismo pelo qual os pagamentos aos agricultores dependem do cumprimento de requisitos em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de gestão dos solos. Substituído pela **condicionalidade reforçada** na Política Agrícola Comum a partir de 2023.

Ecologização: adoção de práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente. É também o termo utilizado normalmente para designar o regime de apoio da UE correspondente entre 2014 e 2022. Os requisitos de ecologização englobam três práticas agrícolas: diversificação das culturas, manutenção de prados permanentes e superfícies de interesse ecológico.

Matéria orgânica dos solos: componente dos solos constituída por detritos vegetais e animais em várias fases de decomposição, células e tecidos dos micróbios do solo e substâncias que estes últimos sintetizam.

Medida "agroambiente e clima": qualquer uma de um conjunto de práticas facultativas que vai além dos requisitos ambientais habituais e que dá aos agricultores o direito a pagamentos a partir do orçamento da UE.

Política Agrícola Comum: política unificada da UE no domínio da agricultura, que inclui subsídios e um conjunto de outras medidas concebidas para garantir a segurança alimentar, assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores da União, promover o desenvolvimento rural e proteger o ambiente.

Programa de desenvolvimento rural: conjunto de objetivos e medidas plurianuais de natureza nacional ou regional, aprovado pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

Requisito legal de gestão: regra da UE ou nacional sobre a gestão das terras agrícolas para salvaguardar a saúde pública, a fitossanidade, a saúde e o bem-estar animal e o ambiente.

Superfície agrícola utilizada: a soma das superfícies dos terrenos aráveis, dos prados permanentes, das culturas permanentes e das hortas familiares utilizada pelas explorações, independentemente da forma de exploração ou do facto de ser utilizada como baldio.

Superfície de interesse ecológico: terras aráveis reservadas para práticas agrícolas e características que melhoram a biodiversidade nas explorações, no âmbito da elegibilidade para os pagamentos por ecologização.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-19>.

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-19>.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A tarefa foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Eva Lindström, com a colaboração de Kristina Maksinen, chefe de gabinete, Katharina Bryan, anterior chefe de gabinete, Johan Stålhammar, assessor de gabinete, Elena Graziuso, assistente de política, e Andrzej Robaszewski, anterior economista no gabinete; Paul Stafford, responsável principal; Alexandru Ilie, responsável de tarefa; Bertrand Tanguy, responsável de tarefa adjunto; Asimina Petri, auditora; Marika Meisenzahl, auditora e *designer* gráfica. Laura McMillan e Xavier Ignasi Farrero González prestaram assistência linguística.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Figura 1 – ícones e roda: © Organização das Nações Unidas.

Figuras 2, 8, 12 e anexo I – ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Figura 6 – © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Produzida por SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-0511-9	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/88620	QJ-AB-23-017-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0513-3	ISSN 1977-5822	doi: 10.2865/902801	QJ-AB-23-017-PT-N

| Type your text here



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors