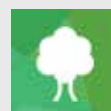


Relatório Especial

O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido?



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

ISBN 978-92-872-1580-2
doi:10.2865/56875

© União Europeia, 2015
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**O apoio da UE
à prevenção
e recuperação de danos
florestais causados por
incêndios e catástrofes
naturais é bem gerido?**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Pontos

Abreviaturas e glossário

I – IX **Síntese**

1 – 16 **Introdução**

1 – 2 **Função protetora das florestas**

3 – 7 **Incêndios e catástrofes naturais**

4 – 5 **Incêndios**

6 – 7 **Outros tipos de catástrofes**

8 – 10 **Política de desenvolvimento rural: um instrumento fundamental para a proteção das florestas da UE**

11 – 16 **Apoio do desenvolvimento rural ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção (medida 226)**

17 – 20 **Âmbito e método da auditoria**

21 – 74 **Observações**

21 – 42 **Parte I — As medidas de prevenção não foram suficientemente orientadas**

22 – 29 **A Comissão não tinha uma visão global das necessidades no momento da aprovação dos PDR**

30 – 35 **Insuficiências no processo de seleção ao nível dos Estados-Membros**

36 – 42 **O financiamento não estava em conformidade com os riscos e necessidades identificados**

43 – 54 **Parte II — Foram identificadas ações que não se adequavam à concretização dos objetivos da medida**

43 **Pela sua natureza, as ações auditadas contribuíram de um modo geral para os objetivos da medida 226, mas...**

44 – 47 **... foi concedido apoio a algumas ações florestais não relacionadas com catástrofes naturais**

48 – 49 **Não foi possível verificar os principais requisitos de elegibilidade relativamente a alguns tipos de operações executadas**

50 – 52 **Foi concedido apoio a estradas florestais em relação às quais não foi demonstrado o benefício específico para a prevenção de incêndios...**

53 – 54 **... e poderão ocorrer efeitos secundários ambientais negativos, se as condições locais não forem devidamente tidas em conta**

55 – 64 **Parte III — A relação custo-eficácia das ações financiadas não foi garantida de forma adequada**

55 – 60 **A razoabilidade dos custos nem sempre foi demonstrada**

61 – 64 **Situações específicas que apresentam um risco de apoio público excessivo**

65 – 74 **Parte IV — Os instrumentos de acompanhamento não permitem que a Comissão e os Estados-Membros avaliem de forma adequada a eficiência e a eficácia da medida**

66 – 67 **Instrumentos de acompanhamento disponíveis**

68 – 70 **Indicadores insuficientes para medir a realização dos objetivos**

71 – 72 **Utilidade limitada das avaliações intercalares**

73 – 74 **A eficácia das medidas de prevenção não foi devidamente avaliada**

75 – 81 **Conclusões e recomendações**

Anexo I — Afetação dos recursos financeiros da medida 226

Anexo II — Lista das operações examinadas

Respostas da Comissão

Catástrofe natural: um acontecimento natural, biótico ou abiótico, que perturba gravemente as estruturas florestais, provocando, a prazo, prejuízos ambientais e económicos importantes.

EFFIS: Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais. Uma base de dados criada pela Comissão que contém informações relevantes para efeitos de acompanhamento da ocorrência e do impacto dos incêndios florestais ao nível da UE. Os dados são utilizados para a elaboração de um relatório anual sobre os incêndios florestais na Europa e nos países vizinhos.

Eixo: um grupo coerente de medidas com objetivos específicos, que contribui para um ou mais dos objetivos do apoio ao desenvolvimento rural. No período de 2007-2013, a medida 226 estava inserida no Eixo 2, que tem por objetivo a melhoria do ambiente e do espaço rural.

Feader: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. O Feader constitui o principal instrumento da política de desenvolvimento rural. Trata-se de um dos dois instrumentos financeiros da PAC, a par do FEAGA (Fundo Europeu Agrícola de Garantia).

Floresta: superfície com mais de 0,5 hectares e árvores com uma altura superior a 5 metros e um copado que cubra mais de 10% da superfície ou árvores que possam atingir estes limites mínimos *in situ*. Estão excluídas as terras predominantemente consagradas a utilização agrícola ou urbana¹.

Medida: unidade de base de gestão de um programa, que consiste num conjunto de operações semelhantes financiadas através de um orçamento estabelecido de forma precisa.

Medida 226: apoio do Feader para o restabelecimento do potencial silvícola e a introdução de medidas de prevenção².

Necessidade: uma oportunidade ou dificuldade relevante para os grupos ou regiões em causa e que a intervenção pública procura resolver.

Operação: projeto selecionado de acordo com os critérios estipulados e executado pelo beneficiário, incluindo determinadas ações relacionadas com os objetivos do apoio.

- 1 Artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).
- 2 Artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

Outros terrenos florestados: superfície, não classificada como floresta, com mais de 0,5 hectares. Tem um copado de 5% a 10% da superfície ou um coberto misto de arbustos e árvores superior a 10%. Estão excluídas as terras predominantemente consagradas a utilização agrícola ou urbana.

PAC: política agrícola comum.

PDR: Programa de Desenvolvimento Rural. Documento elaborado por um Estado-Membro ou região e aprovado pela Comissão para planear a execução da política de desenvolvimento rural.

QCAA: Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação.

UE: União Europeia.

I As florestas europeias são ameaçadas por incêndios, geralmente devidos a atos humanos intencionais ou negligentes, e por catástrofes naturais, incluindo calamidades abióticas (por exemplo, tempestades de vento, secas, inundações, avalanches, etc.) ou bióticas (pragas, doenças).

II O Tribunal examinou se o apoio do Feader no restabelecimento do potencial silvícola em florestas danificadas por catástrofes naturais e incêndios e na introdução de medidas de prevenção («medida 226») foi bem gerido e se alcançou os resultados pretendidos de uma forma eficaz em termos de custos. Esta medida esteve disponível no período de programação de 2007-2013, ao abrigo do Eixo 2, que tinha por objetivo a utilização sustentável das terras florestais como forma de melhorar o ambiente e o espaço rural na UE. No final de 2012, o montante total do apoio do Feader programado no âmbito da medida 226 ascendeu a 1,55 mil milhões de euros para o período de 2007-2013.

III A auditoria do Tribunal abrangeu a Comissão e os Estados-Membros selecionados (Áustria, França (Aquitânia), Itália (Basilicata), Espanha (Andaluzia) e Eslováquia). No conjunto, estes Estados-Membros representaram mais de 85% do total das despesas declaradas até 31 de dezembro de 2012. A maior parte da ajuda (80%) destinou-se a medidas de prevenção, sobretudo contra incêndios.

IV O Tribunal conclui que o apoio não foi suficientemente bem gerido e que a Comissão e os Estados-Membros não conseguem demonstrar que os resultados pretendidos foram concretizados de uma forma eficaz em termos de custos.

V As medidas de prevenção não foram suficientemente orientadas. O Tribunal constatou que, apesar de a medida 226 se destinar a florestas em risco médio a alto de incêndio, não existe uma definição ou critérios comuns na UE para as identificar. Os procedimentos de seleção dos Estados-Membros foram insuficientes em diferentes aspetos, estando em falta critérios de seleção explícitos, uma avaliação eficaz das ações propostas ou negligenciando alguns domínios de risco. Os objetivos ambientais não tiveram a prioridade suficiente na fase de seleção e, por vezes, foram ignorados durante a execução.

VI A auditoria detetou ações que não eram adequadas à concretização dos objetivos da medida. Ainda que, pela sua natureza (corta-fogos, desbaste, limpeza, etc.) muitas das ações cofinanciadas examinadas tenham contribuído, em termos gerais, para os objetivos do apoio, o Tribunal detetou casos não relacionados com catástrofes naturais ou incêndios, mas motivados por outros objetivos económicos ou ambientais. Relativamente a alguns tipos de operações executadas, não foi possível verificar os principais requisitos de elegibilidade por falta de documentação. O tribunal identificou ainda casos de estradas florestais utilizadas para a exploração económica das florestas cujo benefício específico para a prevenção de incêndios não foi demonstrado. A elevada densidade de estradas construídas também pode ter efeitos ambientais negativos.

VII A relação custo-eficácia das ações financiadas não foi garantida de forma adequada. O Tribunal identificou casos em que o limite máximo do apoio público foi frequentemente alterado sem justificação, em que os custos normalizados numa região eram significativamente superiores aos de outra região para ações idênticas e em que foi preferido o trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, o que resultou em custos mais elevados. Existiram igualmente situações que apresentavam riscos de excessivo apoio público, nos casos em que foram selecionados projetos que já estavam concluídos, em que os beneficiários tinham possibilidade de financiar as operações por si próprios e em que o apoio foi concedido a parcelas agrícolas.

VIII

Por último, os instrumentos de acompanhamento existentes não permitiram que a Comissão e os Estados-Membros avaliassem de forma adequada a eficiência e a eficácia da medida. Em especial, os indicadores de desempenho criados no QCAA eram insuficientes e as avaliações disponíveis tinham uma utilidade limitada. Não foi possível retirar conclusões sobre a eficácia das medidas de prevenção uma vez que não foi avaliada. É provável que as insuficiências identificadas persistam no período de 2014-2020, uma vez que os novos instrumentos de acompanhamento propostos não melhoraram o quadro de acompanhamento para este apoio específico.

IX

Atendendo às conclusões anteriormente apresentadas e ao facto de o apoio auditado se manter no período de programação de 2014-2020, o Tribunal recomenda:

— Os Estados-Membros devem:

- a) seleccionar as medidas de prevenção com base em critérios explícitos, em conformidade com as necessidades e após um processo de avaliação exaustivo e documentado;
- b) melhorar o impacto da proteção ambiental do apoio, atribuindo prioridades às ações relativas às florestas mais valiosas do ponto de vista ambiental, tais como as zonas florestais Natura 2000;
- c) garantir que apenas são apoiadas ações relacionadas com catástrofes naturais ou incêndios;
- d) instituir um sistema de controlo que possa garantir a verificação eficaz do cumprimento dos termos ao abrigo dos quais o apoio é concedido e a manutenção da documentação ou das informações adequadas;
- e) prestar mais atenção às considerações ambientais relativas às ações apoiadas, em especial através da definição de salvaguardas adequadas para evitar efeitos ambientais adversos;

- f) garantir que os custos normalizados definidos para as ações apoiadas são razoáveis;
 - g) justificar o limite máximo do apoio, e qualquer alteração ao mesmo, com base nos custos normalmente incorridos pelos beneficiários;
 - h) exigir que os beneficiários demonstrem claramente a necessidade do apoio, ao abrigo da medida 226;
 - i) comunicar os efeitos das ações realizadas em termos de redução do número de incêndios ou catástrofes naturais e da superfície danificada.
- A Comissão deve:
- a) verificar, durante a aprovação dos PDR dos Estados-Membros relativos ao período de 2014-2020, se as necessidades de medidas de prevenção nas zonas florestais às quais se destina o apoio público são descritas e justificadas de forma adequada;
 - b) definir critérios básicos comuns para diferenciar as zonas florestais que devem ser classificadas como de baixo, médio e alto risco de incêndio;
 - c) verificar se os Estados-Membros instituíram sistemas de controlo adequados;
 - d) clarificar os requisitos relativos às ações a apoiar ao abrigo da medida 226, de forma a garantir que contribuem de forma significativa para a prevenção de incêndios e catástrofes naturais, em especial quando fazem parte de uma atividade económica rentável e, por esse motivo, poderiam ser igualmente financiadas ao abrigo do Eixo 1;
 - e) melhorar o acompanhamento da medida, de forma a assegurar que a execução dos Estados-Membros é realizada em conformidade com os objetivos específicos definidos.

Função protetora das florestas

01

Na UE, a superfície total composta por florestas e outros terrenos florestados ascende a cerca de 180 milhões de hectares, o que representa aproximadamente 42,4% do território total da UE e mais do que a superfície utilizada para fins agrícolas (cerca de 174 milhões de hectares)³. As florestas são multifuncionais, contribuindo para objetivos económicos, sociais e ambientais. A importância socioeconómica das florestas é elevada: a produção e a transformação da madeira contribuem para o desenvolvimento rural e proporcionam milhões de postos de trabalho, frequentemente em pequenas e médias empresas rurais⁴.

02

Ao longo de várias décadas, as funções ambientais das florestas têm atraído cada vez mais atenção, sobretudo no que se refere à proteção da biodiversidade e, mais recentemente, no contexto das alterações climáticas. As florestas desempenham uma função de proteção importante⁵:

a) *as florestas protegem as povoações e as infraestruturas*. Muitas zonas de montanha da Europa não seriam habitáveis sem florestas, que protegem as estradas, os caminhos-de-ferro, as áreas cultivadas e até populações inteiras dos danos ou da destruição provocados por deslizamentos de terras, torrentes de lama, queda de rochedos e avalanches;

b) *as florestas protegem o solo*. As áreas florestais desempenham um papel importante na preservação da paisagem e da fertilidade do solo. As florestas impedem a erosão do solo e a desertificação, especialmente nas zonas de montanha ou semiáridas, sobretudo através da redução do escoamento e da velocidade do vento;

c) *as florestas regulam as reservas de água doce*. As florestas desempenham um papel fulcral na armazenagem e purificação da água e na alimentação das massas de água superficiais e dos aquíferos sub superficiais. O seu papel de purificação inclui a decomposição ou a absorção da maioria dos poluentes atmosféricos arrastados pela chuva;

d) *as florestas conservam a biodiversidade*. As florestas são uma componente essencial do meio natural europeu e acolhem o maior número de animais vertebrados do continente. Milhares de espécies de insetos e invertebrados, bem como muitas plantas, estão igualmente confinadas aos habitats florestais;

e) *as florestas enquanto sumidouros de carbono*. As florestas constituem um elo essencial no ciclo global do carbono devido à sua capacidade de remover CO₂ da atmosfera e de o armazenar na sua biomassa e solo.

- 3 «Agriculture, forestry and fishery statistics» (Estatísticas relativas à agricultura, à silvicultura e à pesca), Eurostat Pocketbooks, 2013. Salvo indicação em contrário, no presente relatório especial o termo «floresta» refere-se igualmente a outras zonas florestadas.
- 4 COM(2013) 659 final, de 20 de setembro de 2013, «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal».
- 5 COM(2010) 66 final, de 1 de março de 2010, «Livro Verde sobre a proteção das florestas e a informação florestal na UE: preparar as florestas para as alterações climáticas».

Incêndios e catástrofes naturais

03

As florestas europeias são ameaçadas por incêndios, geralmente devidos a atos humanos intencionais ou negligentes, e por catástrofes naturais, incluindo calamidades abióticas (tempestades de vento, secas, inundações, avalanches, etc.) ou bióticas (pragas, doenças).

Incêndios

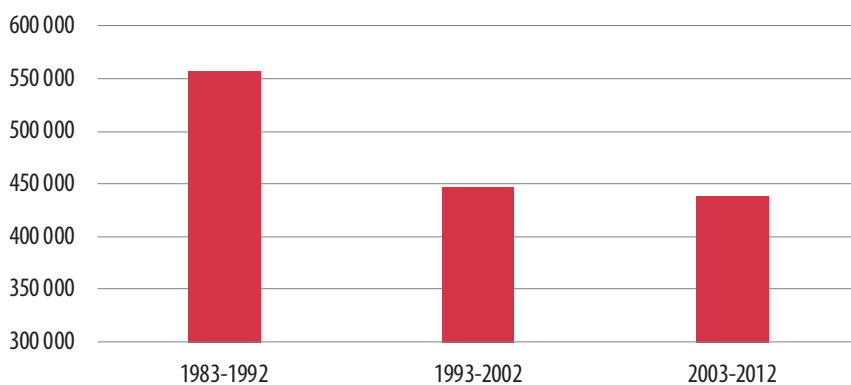
04

Entre 1983 e 2012, os incêndios queimaram anualmente uma média de 480 000 ha⁶ de área florestal na UE. A área média ardida foi significativamente mais elevada durante o período de 1983-1992 do que nas décadas seguintes, durante as quais a melhoria dos meios de combate a incêndios florestais nos Estados-Membros desempenhou um papel importante (ver **gráfico 1**)⁷.

- 6 Estatísticas EFFIS relativas às áreas ardidas no período 1980-2012. O valor médio baseia-se em informações fornecidas por 20 Estados-Membros da UE. Não existiam informações disponíveis relativas a BE, DK, IE, LU, MT, NL e UK.
- 7 Relatório conjunto do CCI e da Direção-Geral do Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Incêndios Florestais na Europa, no Médio Oriente e no norte de África), 2012. Os dados estatísticos comunicados abrangem 19 Estados-Membros. Os dados são relativos ao período 1980-2012 para os Estados-Membros do sul da Europa (Grécia, Espanha, França, Itália e Portugal). Relativamente aos restantes Estados-Membros (Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Chipre, Letónia, Hungria, Áustria, Polónia, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia), os dados comunicados referem-se ao período de 1990-2012.

Gráfico 1

Área média ardida (ha) por ano entre 1983 e 2012



Fonte: Relatório conjunto do CCI e da Direção-Geral do Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Incêndios florestais na Europa, no Médio Oriente e no norte de África), 2012.

Introdução

05

Mais de 95% destes incêndios são causados pelo ser humano, de forma deliberada ou negligente (por exemplo, os incêndios associados a práticas agrícolas, tais como a queima de palha ou arbustos, a queima de detritos florestais ou a renovação de pastagens, cigarros). Cerca de 85% da área total ardida por incêndios florestais situam-se na região do Mediterrâneo e em Portugal. Os recentes incêndios florestais resultaram em vastas áreas ardidas em Portugal, em 2003 e 2005, na Grécia, em 2007, e em Espanha, em 2006. As florestas gravemente afetadas enfrentam desafios importantes para recuperar as condições anteriores ao incêndio, especialmente no que se refere à biodiversidade. O impacto ambiental dos incêndios florestais não se limita à perda de biodiversidade e aos danos nos ecossistemas. Resulta igualmente na emissão de partículas e gases (incluindo CO₂) para a atmosfera, na perda de nutrientes minerais, na destruição da camada orgânica do solo e em alterações nas taxas de infiltração de água no solo, o que torna as áreas ardidas propensas a erosão, perda de solo e deslizamentos de terra. Quando combinados com períodos de seca, os incêndios florestais recorrentes também podem dar origem a desertificação⁸.

Outros tipos de catástrofes

06

Entre 1950 e 2009, as tempestades de vento foram as maiores causas de danos na Europa. Os prejuízos resultantes das tempestades excederam 50% de todos os tipos de danos abióticos causados às florestas⁹. As tempestades mais destruidoras do último período ocorreram em 1999, 2005, 2007 e 2009. As tempestades de 1999 («Lothar» e «Martin») resultaram nos danos mais catastróficos em França e na Europa Central, com quase 200 milhões de m³ de madeira danificada. Em janeiro de 2005, a tempestade «Gudrun» assolou o sul da Suécia e danificou 66 milhões

de m³ de madeira (volume praticamente correspondente à extração anual de madeira na Suécia). Em janeiro de 2007, a tempestade «Kyrill» causou extensos prejuízos na Europa Central, incluindo uma perda florestal de 45 milhões de m³ de madeira em pé (dos quais 16 milhões de m³ na Alemanha). Em janeiro de 2009, a tempestade «Klaus» destruiu enormes áreas de plantações florestais em França (37 milhões de m³, essencialmente de pinheiro-bravo), Espanha e Itália¹⁰. Além dos impactos ambientais negativos, existem consequências sociais (mortes) e económicas (depreciação do preço da madeira) relacionadas com a colocação no mercado de quantidades tão elevadas de madeira danificada¹¹.

07

As secas mais frequentes e severas afetam grandes regiões da Europa, causando escassez de água e um aumento da pressão nos recursos hídricos. Por outro lado, nos últimos anos ocorreram na Europa diversas inundações catastróficas. Essas catástrofes também danificam as florestas, ainda que de uma forma mais limitada do que os incêndios, as tempestades e os agentes bióticos, como os insetos (por exemplo escaravelhos da casca), as pragas ou a fauna e o pastoreio não controlado¹².

- 8 Relatório n.º 3/2008 da Agência Europeia do Ambiente «*European forests — ecosystem conditions and sustainable use*» (Florestas europeias — estado do ecossistema e utilização sustentável), p. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, p. 13; Relatório técnico n.º 13/2010 da Agência Europeia do Ambiente «*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*» (Levantamento dos impactos dos riscos naturais e acidentes tecnológicos na Europa), p. 25.
- 10 Relatório técnico n.º 13/2010 da Agência Europeia do Ambiente, «*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*» (Levantamento dos impactos dos riscos naturais e acidentes tecnológicos na Europa), p. 33-40. Relatório do EFI do Workshop STORMS, «*Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration*» (Políticas para a atenuação e recuperação de prejuízos florestais provocados por tempestades), 1 de julho de 2010, Bruxelas, p. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, p. 14.
- 12 Relatório Técnico n.º 8/2013 da Agência Europeia do Ambiente, «*European forests — ecosystem conditions and sustainable use*» (Florestas europeias — estado do ecossistema e utilização sustentável), p. 53-54: em 2005, na Suécia, cerca de 2 900 000 hectares de prejuízos, essencialmente de pinheiros jovens (*Pinus sylvestris*) causados por alces (*Alces alces*), e em Itália, quase 500 000 hectares de prejuízos no sul do país causados por pastoreio extensivo de gado.
- 13 Regulamento (CEE) n.º 3529/86 do Conselho, de 17 de novembro de 1986, relativo à proteção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 326 de 21.11.1986, p. 5) e Regulamento (CEE) n.º 2158/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, relativo à proteção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 217 de 31.7.1992, p. 3).
- 14 Artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160 de 26.6.1999, p. 80).

Política de desenvolvimento rural: um instrumento fundamental para a proteção das florestas da UE

08

A UE tem uma longa história de contribuição para a proteção das florestas, especialmente no que se refere à prevenção de incêndios. Durante o período de 1986 a 2002, as florestas da UE beneficiaram de regulamentos específicos dedicados à prevenção de incêndios florestais¹³ e, a partir de 2000, a proteção florestal passou a estar incluída na política de desenvolvimento rural¹⁴.

09

A Política de desenvolvimento rural para o período de programação de 2007-2013 centrava-se em três objetivos fundamentais¹⁵, a concretizar através de uma série de medidas agrupadas, para cada objetivo, num «eixo temático», apoiado financeiramente através do FEADER¹⁶:

- a) aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal (Eixo 1);
- b) melhoria do ambiente e da paisagem rural (Eixo 2);
- c) qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural (Eixo 3).

10

Durante o período de 2007-2013, uma medida florestal específica (medida 122: «Melhoria do valor económico das florestas») foi abrangida pelo Eixo 1¹⁷ e diversas outras medidas pelo Eixo 2¹⁸.

Apoio do desenvolvimento rural ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção (medida 226)

11

No período de 2007-2013, o apoio do FEADER ao restabelecimento de florestas danificadas por catástrofes naturais e incêndios, assim como à introdução de medidas de prevenção, estava disponível ao abrigo da medida 226 «Restabelecimento do potencial silvícola e introdução de medidas de prevenção», no âmbito do Eixo 2. Esta medida consta de 58 programas de desenvolvimento rural (PDR) elaborados por 16 Estados-Membros¹⁹.

12

No final de 2012, o apoio total do Feader previsto para ações ao abrigo da medida 226 correspondia a cerca de 1,55 mil milhões de euros. O apoio do Feader abrange uma parte do apoio público total pago aos beneficiários pela administração nacional responsável. A taxa de cofinanciamento do Feader é definida em cada PDR. O apoio público total pode cobrir até 100% dos custos elegíveis incorridos pelos beneficiários da medida.

15 Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

16 Relativamente ao período de 2014-2020, as medidas deixaram de ser agrupadas por eixos. Durante esse período, cada medida financiada pelo FEADER deverá ser programada de forma a contribuir para a concretização de uma ou mais das seguintes seis «Prioridades da União» (artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487):

- 1) fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação;
- 2) competitividade de todos os tipos de agricultura e viabilidade das explorações agrícolas;
- 3) organização das cadeias alimentares e gestão de riscos;
- 4) restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas;
- 5) utilização eficiente dos recursos e transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas;
- 6) inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento económico.

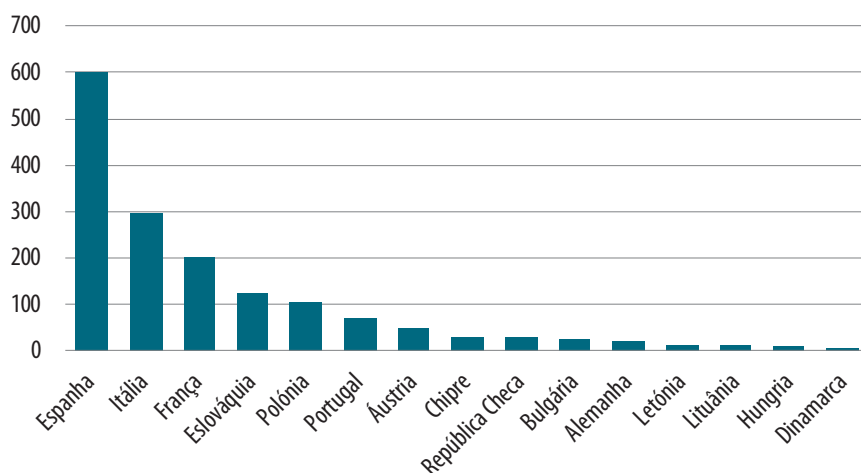
17 Esta medida é o objeto do Relatório Especial n.º 8/2013 do Tribunal de Contas Europeu, «Apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural à melhoria do valor económico das florestas» (<http://eca.europa.eu>).

18 Medidas florestais no âmbito do Eixo 2: 221 — Apoio à primeira florestação de terras agrícolas; 222 — Apoio à primeira implantação de sistemas agroflorestais em terras agrícolas; 223 — Apoio à primeira florestação de terras não agrícolas; 224 — Pagamentos Natura 2000; 225 — Pagamentos silvoambientais; 226 — Apoio ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção; 227 — Apoio a investimentos não produtivos.

19 BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3) e SK.

Gráfico 2

Apoio previsto do Feader ao abrigo da medida 226 para o período de 2007-2013 (milhões de euros)



Fonte: Comissão Europeia.

20 Artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 e artigo 33.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

13

Até 31 de dezembro de 2012, os pagamentos do Feader realizados ao abrigo da medida ascenderam a cerca de 860 milhões de euros. A maioria do apoio (80%) destinava-se a medidas de prevenção, essencialmente atividades de prevenção de incêndios (o **anexo I** apresenta pormenores sobre a afetação de recursos financeiros à medida 226).

14

O apoio financeiro público está disponível para florestas privadas e públicas, uma vez que, relativamente à medida 226, os regulamentos da UE não excluem qualquer tipo de propriedade. O apoio do desenvolvimento rural a medidas de prevenção contra incêndios só pode ser concedido a florestas

classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal, e pode incluir a criação de infraestruturas de proteção (por exemplo, caminhos florestais, carreiros, pontos de abastecimento de água, zonas desmatadas, áreas de corte e corta-fogos), práticas florestais de prevenção (por exemplo, controlo da vegetação, desbaste e diversificação da estrutura da vegetação) e a criação ou melhoria de instalações fixas de vigilância dos incêndios florestais²⁰. No que se refere aos corta-fogos florestais, os custos elegíveis podem incluir, para além do custo da instalação, os custos subsequentes de manutenção da superfície em causa.

15

Relativamente a outras medidas de prevenção, assim como a ações destinadas a restabelecer o potencial silvícola em florestas danificadas por catástrofes naturais ou incêndios, os regulamentos da UE exigem que as mesmas estejam relacionadas com uma catástrofe, ou seja, com a ocorrência ou o risco de ocorrência de uma catástrofe natural ou de incêndio, mas não definem quaisquer condições de elegibilidade específicas, designadamente um nível mínimo de risco.

16

O apoio do desenvolvimento rural ao «restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção» é objeto de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Estes elaboram programas de desenvolvimento rural (PDR) ao nível nacional e regional. Depois de aprovados pela Comissão, estes programas são executados pelos Estados-Membros. Foi instituído um «Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação» com base em indicadores comuns, relatórios anuais de execução dos Estados-Membros e diferentes tipos de avaliações.

Âmbito e método da auditoria

17

O principal objetivo da auditoria foi avaliar se a medida do Feader de apoio ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção tem sido bem gerida e se a Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o apoio concretizou os objetivos pretendidos de uma forma eficaz em termos de custos.

18

A auditoria concentrou-se nas seguintes questões:

- a) o apoio foi devidamente orientado para as necessidades de prevenção de catástrofes naturais e dos riscos incêndios?
- b) as operações financiadas eram adequadas para a concretização dos objetivos da medida?
- c) as operações financiadas apresentavam uma boa relação custo-eficácia?
- d) os instrumentos de acompanhamento são adequados para avaliar a eficiência e a eficácia da medida?

19

A auditoria abrangeu a Comissão e os Estados-Membros selecionados. Ao nível da Comissão, os trabalhos de auditoria incidiram na conceção da medida e nas atividades de gestão realizadas pela Comissão, incluindo a aprovação dos PDR apresentados pelos Estados-Membros e o acompanhamento da execução da medida. Ao nível dos Estados-Membros, a auditoria incluiu visitas à Áustria, França (Aquitânia), Itália (Basilicata), Eslováquia e Espanha (Andaluzia). No conjunto, estes Estados-Membros representaram mais de 85% do total das despesas declaradas para a medida 226 até 31 de dezembro de 2012.

20

Os trabalhos de auditoria incluíram um exame dos PDR, da legislação nacional ou regional e dos procedimentos administrativos, assim como entrevistas com as autoridades de gestão responsáveis nos Estados-Membros visitados. Além disso, foram auditadas 68 operações apoiadas ao abrigo da medida 226, das quais 45 no local, para verificar os efeitos dos diferentes tipos de ações elegíveis realizadas nas áreas florestais em causa (ver pormenores no **anexo II**).

Parte I — As medidas de prevenção não foram suficientemente orientadas

21

Para uma orientação adequada das medidas de prevenção²¹ é necessário que:

- o a Comissão tenha uma perspetiva global dos riscos de catástrofe natural e de incêndio ao avaliar os PDR apresentados pelos Estados-Membros;
- o o processo de seleção ao nível dos Estados-Membros esteja em conformidade com as necessidades identificadas nos PDR;
- o por conseguinte, o financiamento coincida com os domínios de risco.

A Comissão não tinha uma visão global das necessidades no momento da aprovação dos PDR

Não existe uma definição comum de florestas em risco de incêndio

22

Até ter deixado de vigorar, em 2001, o Regulamento (CEE) n.º 2158/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, relativo à proteção das florestas da Comunidade contra os incêndios, definia os critérios para classificar as zonas florestais de baixo, médio e alto risco de incêndio. Esse regulamento exigia que os Estados-Membros estabelecessem listas de zonas classificadas por grau de risco de incêndio e as enviassem à Comissão, para aprovação²². A Decisão da Comissão que estipula as listas das áreas florestais de alto e médio risco de incêndio na Grécia, em Espanha, França, Itália e Portugal²³ não foi atualizada

desde 2001 e, conseqüentemente, os Estados-Membros que aderiram à União em 2004 e posteriormente não fizeram parte deste exercício.

23

Após o regulamento referido ter deixado de vigorar, as disposições do artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 estipulam que as medidas de prevenção contra incêndios se aplicam às florestas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal²⁴.

24

Perante a inexistência de critérios comuns para avaliação dos riscos de incêndio, os Estados-Membros realizam a análise dos riscos de incêndio com base na sua própria metodologia. Por conseguinte, os critérios utilizados para a classificação das áreas florestais como de médio ou alto risco variam em toda a UE.

25

O Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais (EFFIS) é uma base de dados criada pela Comissão que contém informações relevantes para efeitos de acompanhamento da ocorrência e do impacto dos incêndios florestais ao nível da UE²⁵. Os dados são utilizados para a elaboração de um relatório anual sobre os incêndios florestais na Europa e nos países vizinhos²⁶. No entanto, não são utilizados para avaliar as análises dos riscos de incêndio realizadas pelos Estados-Membros, quando da aprovação dos PDR. A Comissão não publica orientações específicas²⁷ sobre a classificação dos riscos de incêndio para promover as melhores práticas e garantir a comparabilidade e a fiabilidade das análises dos riscos de incêndio realizadas pelos Estados-Membros.

- 21 Esta parte centra-se nas medidas de prevenção, cuja eficácia depende essencialmente de uma orientação adequada. Estas medidas representam cerca de 80% das ações financiadas.
- 22 Nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2158/92, apenas podem ser classificadas como zonas de alto risco as zonas situadas em Portugal, em Espanha, na Grécia e em determinadas regiões de França e de Itália, onde o risco permanente ou cíclico de incêndios florestais ameaça gravemente o equilíbrio ecológico e a segurança das pessoas e bens ou contribua para acelerar os processos de desertificação das zonas rurais. Para além das zonas referidas, a pedido fundamentado de um Estado-Membro, poderão ser reconhecidas como zonas classificadas de alto risco zonas situadas noutras regiões. Podem ser classificadas como zonas de médio risco as zonas em que o risco de incêndios florestais, embora não sendo permanente ou cíclico, possa ameaçar os ecossistemas florestais de forma significativa.
- 23 Decisão 1619/1993 da Comissão, de 24 de junho de 1993: nessa data (UE-12), 60 milhões de hectares de florestas, o equivalente a 42% da área florestal total de então, tinham sido classificados como zonas de risco de incêndio, essencialmente na região do Mediterrâneo.
- 24 Este requisito não foi alterado para o período de 2014-2020 [ver terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013].
- 25 As informações sobre as florestas da UE em risco de incêndio são elaboradas com base em conjuntos de dados do EFFIS, tais como o risco de incêndio com base nas condições meteorológicas, a incidência de incêndios, os perímetros de área ardida e os conjuntos de dados sobre ocorrências de incêndios fornecidos pelos países, que são completados por outras informações complementares sobre a dimensão dos recursos florestais, tais como os mapas florestais do Centro Comum de Investigação ou a Base de Dados *Corine Land Cover*. Até 22 países europeus fornecem dados anualmente, numa base voluntária, uma vez que, desde 2006 [após o Regulamento (CE) n.º 2152/2003 relativo ao acompanhamento das florestas e das interações ambientais na Comunidade (*Forest Focus*) ter deixado de vigorar], nenhum regulamento da UE exige o fornecimento destes dados.

26

O exemplo da Eslováquia ilustra as potenciais discrepâncias que podem ser identificadas utilizando os dados disponíveis no EFFIS. De acordo com o sistema nacional de classificação de áreas florestais em função do risco de incêndio, 1,8 milhões de ha, de um total de 2 milhões de ha, da área florestal do país estão classificadas como de médio ou alto risco de incêndio. Porém, nem os dados históricos de incêndios florestais, nem a base de dados do EFFIS (ver **gráfico 3**) sustentam uma percentagem tão elevada de áreas de médio e alto risco de incêndio no país. As autoridades eslovacas não forneceram aos auditores do Tribunal o seu método de classificação nem os critérios utilizados para a classificação das áreas florestais nos diferentes níveis de risco.

A Comissão não dispõe de informações abrangentes sobre outras catástrofes naturais que afetam as florestas

27

A auditoria constatou que a Comissão não dispõe de informações abrangentes sobre a evolução histórica da ocorrência de catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos (à exceção dos incêndios). A Comissão não dispõe de uma análise sobre a dimensão dos danos em zonas florestais causadas por outras calamidades abióticas (por exemplo, secas, tempestades de vento ou avalanches) ou bióticas (pragas e doenças).

28

Na sua comunicação sobre «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal»²⁸, a Comissão reconhece como orientações estratégicas a) «estabelecer o sistema europeu de informação florestal, através da recolha de informações harmonizadas a nível europeu» e «a integração de diversos sistemas de informação (por exemplo, o EFFIS) e plataformas de dados (...)», b) a necessidade de «alinhar as informações sobre as florestas da UE», c) a necessidade de «melhorar, tornar comparáveis e partilhar a informação e a monitorização florestais (...)» e d) a necessidade de «desenvolver vários módulos, por exemplo, sobre as florestas e as perturbações naturais como os incêndios e as pragas».

29

A Comissão não dispõe de informações abrangentes sobre outros tipos de catástrofes naturais que afetam as florestas e, conseqüentemente, não tem uma visão global das necessidades de prevenção de catástrofes, quando avalia os planos relativos à medida 226 propostos nos PDR apresentados pelos Estados-Membros.

Insuficiências no processo de seleção ao nível dos Estados-Membros

30

As autoridades de gestão devem definir prioridades de ação nas áreas florestais mais valiosas (tendo em conta a natureza multifuncional das florestas, como referido nos pontos 1 e 2), em relação às quais tenham sido previamente identificados potenciais riscos significativos. Estas prioridades devem ser refletidas no procedimento de seleção.

26 Relatório conjunto do CCI e da Direção-Geral do Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Incêndios Florestais na Europa, no Médio Oriente e no norte de África), 2012.

27 Nas suas conclusões sobre a prevenção de fogos florestais na União Europeia (3010.º Conselho de Assuntos Gerais, de 26 de abril de 2010), o Conselho convidou a Comissão a «incluir os fogos florestais na lista de prioridades a abordar nos trabalhos em curso sobre o intercâmbio de boas práticas e a elaboração de diretrizes para a avaliação e cartografia dos riscos e para as normas mínimas de prevenção de catástrofes por riscos específicos». No seu documento de trabalho sobre Orientações para a Avaliação e Cartografia de Riscos com vista à Gestão de Catástrofes (21 de dezembro de 2010), a Comissão não trata especificamente dos incêndios nem estabelece quaisquer critérios, índices de referência ou normas específicos de riscos, mas sublinha as lacunas existentes nas metodologias e esclarece que será desenvolvido um catálogo de métodos e normas recomendados para avaliação dos riscos numa versão futura dessas orientações.

28 COM(2013) 659 final.

Inexistência de procedimentos de seleção eficazes...

31

Em Itália (Basilicata) os fundos disponíveis para a execução da medida foram inicialmente partilhados entre associações de municípios na proporção do número de trabalhadores florestais a empregar nos municípios que compunham cada associação. Após a repartição dos fundos, as associações apresentaram projetos e pedidos de ajuda correspondentes aos fundos que já lhes tinham sido atribuídos. Os projetos e pedidos de ajuda seguiram depois um procedimento de seleção e de classificação formal, que não teve qualquer efeito prático, uma vez que todos os pedidos foram aceites com a confirmação dos montantes de ajuda que já haviam sido atribuídos.

32

Além disso, no que se refere à seleção das áreas florestais apoiadas, não havia documentação que fundamentasse as opções feitas ou fizesse referência a níveis especiais de risco ou a outros objetivos técnicos prioritários (por exemplo, trabalhos planeados com prazos específicos num plano de gestão florestal municipal, a necessidade de realizar ou concluir as operações já realizadas noutras florestas municipais).

33

Em Espanha (Andaluzia), foram definidos vários critérios de seleção relativos à medida 226. Foi aplicado e documentado um procedimento de seleção, nos casos dos convites à apresentação de propostas de investimento. Pelo contrário, para as ações diretamente promovidas pelas autoridades regionais, que representam mais de $\frac{3}{4}$ das despesas, os critérios não atribuíram prioridades às ações com base numa análise específica dos riscos e o procedimento de seleção não foi documentado.

34

A Áustria instituiu um sistema de assistência às florestas. A área sob responsabilidade de um funcionário florestal distrital é dividida entre consultores florestais profissionais, que são responsáveis pelos contactos diretos com os proprietários e gestores florestais. Os consultores decidem se as ações silvícolas propostas pelos gestores florestais podem ser apoiadas. Esta decisão não é baseada em critérios de seleção explícitos nem numa avaliação escrita da ação silvícola proposta (avaliação das especificações técnicas, importância, urgência, impacto ambiental, etc.).

... ou critérios de seleção que não atribuem prioridades às necessidades ambientais

35

Nem sempre foi atribuída prioridade à realização de ações nas zonas florestais da UE mais valiosas do ponto de vista ambiental, como os sítios Natura 2000²⁹ (ver **caixa 1**). Estima-se que a área florestal da rede Natura 2000 abranja cerca de 20% de toda a superfície florestal da UE³⁰. O objetivo da rede Natura 2000 é garantir a sobrevivência a longo prazo das espécies e dos habitats mais valiosos e ameaçados da Europa³¹.

- 29 À exceção da Andaluzia, no caso do apoio concedido com base em convites à apresentação de propostas de investimento.
- 30 Relatório n.º 5/2012 da Agência Europeia do Ambiente, *Protected areas in Europe - an overview* (Áreas protegidas na Europa — uma perspetiva global), p. 70-79. A componente terrestre da rede Natura 2000 (768 000 km²), da qual 46% correspondem a área florestal, abrange aproximadamente 17,9% do território da UE-27. A área florestal total da UE-27 é de cerca de 1,8 milhões de km².
- 31 É composta por zonas especiais de conservação (ZEC), designadas pelos Estados-Membros no âmbito da Diretiva *Habitats*, e inclui igualmente zonas de proteção especial (ZPE), designadas no âmbito da Diretiva Aves. A rede Natura 2000 não é um sistema exclusivamente composto por reservas naturais, do qual são excluídas todas as atividades humanas. Apesar de a rede incluir obviamente reservas naturais, é provável que a maioria da área continue a ser propriedade privada, devendo a ênfase ser colocada na garantia de sustentabilidade da sua gestão futura.

Atribuição de prioridades às necessidades ambientais ao nível do Estado-Membro

Apesar de uma percentagem significativa das florestas eslovacas estarem classificadas como florestas protegidas (incluindo na rede Natura 2000) com um elevado valor ambiental, não lhes foi atribuída prioridade durante o processo de seleção, o que limitou o potencial impacto ambiental da medida 226.

Em França (Aquitânia), as ações de restabelecimento foram concebidas para maximizar a superfície de floresta apoiada na sequência de uma tempestade, sem atribuição de prioridade às florestas com um valor ambiental mais elevado. Do mesmo modo, as regras regionais não tinham em consideração os aspetos ambientais da remoção de madeira, limpeza e restabelecimento das zonas danificadas³². Por exemplo, ao nível do projeto, não exigiam estudos ecológicos em áreas sensíveis e não proibiam determinadas operações que afetam a proteção do solo, tais como a terraplanagem de grandes áreas com bulldozer.

32 Comparada com a região da Aquitânia, a região da Lorena, que também financiou investimentos para o restabelecimento das culturas florestais danificadas pela tempestade de 1999, definiu regras para que os aspetos ambientais fossem tidos em conta.

O financiamento não estava em conformidade com os riscos e necessidades identificados

36

O financiamento deve estar em conformidade com os riscos identificados e ser orientado para os domínios que mais necessitam.

Na Eslováquia e na Áustria o financiamento não correspondia aos riscos identificados...

37

Na Eslováquia, a afetação de apoio financeiro ao abrigo da medida 226 não estava em conformidade com os grandes potenciais fatores de risco de danos florestais. Por exemplo, apesar de as calamidades relacionadas com o vento representarem o principal fator de danos florestais no país (80%), seguidas pela neve (12%) e pela seca com vaga de calor (7%)³³, a percentagem mais elevada de

apoio público ao abrigo da medida 226 foi utilizada em medidas de prevenção de incêndios florestais (61%), essencialmente para financiar a construção e a manutenção de estradas florestais principalmente utilizadas para a exploração das florestas, sem justificação da sua ligação específica à prevenção de incêndios.

38

Na Áustria, apesar da existência de planos de gestão florestal pormenorizados e de planos para zonas de perigo, a avaliação em curso dos riscos em matéria de proteção florestal realizada pelas autoridades austríacas desempenhou um papel limitado na orientação da ajuda. Não existe uma relação clara entre os riscos florestais básicos e a execução orçamental. Por exemplo, o Bundesland de Salzburgo, cujos 376 mil ha de floresta estão classificados como de muito baixo a médio risco, recebeu mais fundos do que o de Kärnten, cujos 584 mil ha de floresta estão classificados como de médio a muito alto risco.

33 De acordo com o Relatório Anual de 2012 sobre a ocorrência de fatores nocivos nas florestas e o prognóstico para o ano seguinte, publicado pelo Centro Florestal Nacional da Eslováquia.

... enquanto em Itália (Basilicata) e Espanha (Andaluzia), o financiamento se destinou essencialmente às florestas públicas para apoiar atividades com mão-de-obra intensiva

39

A auditoria detetou uma afetação de apoio desproporcionadamente elevada a determinados organismos públicos (autoridades regionais ou municipais) para operações em florestas públicas, assim como uma concentração de fundos em atividades dispendiosas, com mão-de-obra intensiva.

40

Em Itália (Basilicata), a medida 226 foi exclusivamente aplicada em florestas municipais, que constituem apenas 30% da área florestal total da região. O facto de uma área florestal ser propriedade municipal não implica que a área em questão esteja exposta a um risco mais elevado de incêndio. Com efeito, em 2012 a área florestal afetada por incêndios em Basilicata aumentou 93% quando comparada com 2011 e 231% quando comparada com o período de 2009-2011. Estes incêndios ocorreram essencialmente em áreas de florestas privadas. A limitação do apoio a florestas municipais deveu-se à intenção de garantir emprego aos trabalhadores florestais recrutados anualmente para a realização de trabalho sazonal nas florestas municipais (ver ponto 31).

41

Em Espanha (Andaluzia), apesar de mais de 70% das florestas serem privadas, as despesas realizadas ao abrigo da medida em áreas florestais públicas foram cerca de três vezes superiores às efetuadas com as privadas. Nem o PDR nem a avaliação *ex ante* forneciam informações que justificassem a distribuição desigual dos recursos financeiros, e a explicação fornecida pelas autoridades espanholas sobre a falta de rentabilidade do setor florestal privado indica uma necessidade de apoio público.

42

Além disso, no que se refere aos convites à apresentação de propostas de investimento de 2008, o apoio público concedido na mesma região, ao abrigo da medida 226, para limpeza de arbustos e áreas de coberto arbustivo, representou seis vezes mais recursos financeiros do que o montante total utilizado na região para outras ações específicas financiadas para efeitos de prevenção de incêndios, tais como a criação e manutenção de corta-fogos, ou a criação e manutenção de pontos de água. Apesar de a limpeza dos arbustos e das áreas de coberto arbustivo ter um efeito positivo em termos de controlo da propagação do fogo, são atividades dispendiosas, com mão-de-obra intensiva. As autoridades espanholas reconheceram que a limpeza e o desbaste foram utilizados em muitas áreas onde as queimadas controladas teriam sido aconselháveis, tanto do ponto de vista económico como do ecológico. Justificaram a sua opção com a falta de pessoal qualificado e a existência de obstáculos jurídicos (são necessários pedidos administrativos pormenorizados para a queima) e sociais, mas tencionam desenvolver a utilização de queimadas controladas no futuro próximo.

Parte II — Foram identificadas ações que não se adequavam à concretização dos objetivos da medida

Pela sua natureza, as ações auditadas contribuíram de um modo geral para os objetivos da medida 226, mas...

43

O apoio no âmbito da medida 226 teve de ser concedido apenas para o restabelecimento do potencial silvícola em florestas atingidas por catástrofes naturais e incêndios e para a introdução de medidas de prevenção. Em virtude da sua natureza (corta-fogos, desbaste, limpeza, etc.) muitas das ações cofinanciadas examinadas durante a auditoria contribuíram, em geral, para os objetivos do apoio. Alguns projetos foram particularmente relevantes, devido à sua natureza altamente protetora (ver **caixa 2**).

... foi concedido apoio a algumas ações florestais não relacionadas com catástrofes naturais

Gestão de pragas e doenças

44

As ações de restabelecimento e as medidas de prevenção ao abrigo da medida 226 devem estar relacionadas com catástrofes, o que significa que devem estar ligadas à ocorrência ou ao risco de uma catástrofe natural. Os prejuízos causados por insetos/pragas ou doenças enquanto tal não são considerados uma catástrofe natural³⁴. Por esse motivo, as ações relativas à gestão normal de pragas não devem ser elegíveis para financiamento, a menos que o surto seja consequência de uma catástrofe natural. Em Espanha (Andaluzia) e na Eslováquia, as medidas de prevenção relativas à gestão das pragas foram apoiadas ao abrigo da medida 226, ainda que não estivessem relacionadas com qualquer catástrofe natural. Foram consideradas elegíveis por já existir um surto da praga na área. No entanto, a escala limitada do surto não justificava a existência de um risco de catástrofe natural.

34 No relatório da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, de março de 2009, sobre a execução das medidas florestais ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, afirma-se que, no entanto, as ações relativas à gestão de pragas podem ser consideradas elegíveis ao abrigo desta medida, se estiverem relacionadas com uma catástrofe natural, por exemplo, derrubes por ação do vento, inundações ou incêndios florestais.

Exemplo de boa prática (projetos de elevado valor ambiental)

Na Áustria foram financiados diversos projetos para prevenção de avalanches em florestas com estatuto protegido através do abate horizontal de árvores, que também contribui significativamente para a proteção das nascentes de água que abastecem as redes de água municipal vizinhas.

Ações transferidas de outras medidas

45

Na Áustria, todas as ações inicialmente lançadas ao abrigo das medidas 224, «Pagamentos Natura 2000», e 225, «Pagamentos Silvoambientais», foram efetivamente financiadas ao abrigo da medida 226. No entanto, as medidas 224 e 225 dizem respeito a ações destinadas a manter e a melhorar as funções ambientais das superfícies e povoaamentos florestais não relacionadas com a prevenção de catástrofes, enquanto a medida 226 apenas se destina a apoio relacionado com catástrofes. Do mesmo modo, alguns projetos de plantação, inicialmente apresentados ao abrigo da medida 122, destinada à «melhoria do valor económico das florestas», foram posteriormente aprovados ao abrigo da medida 226, sem uma indicação clara das suas ligações a quaisquer catástrofes naturais.

Aumento do número de espécies de árvores

46

O apoio concedido ao abrigo da medida 226 na Andaluzia incluiu ações destinadas a manter e a melhorar os ecossistemas de zonas florestadas, aumentando o número de espécies de árvores numa determinada zona, na qual não se verificou qualquer deterioração ou perda do coberto arbóreo em consequência de uma catástrofe natural ou de um incêndio. Consequentemente, na Andaluzia, o principal objetivo dessas ações não estava relacionado com o objetivo da medida 226.

Infraestruturas construídas muito tempo após a ocorrência da catástrofe natural

47

A armazenagem de madeira em meio húmido é uma técnica que ajuda a manter a qualidade da madeira após o abate, otimizando, assim, o preço de venda. Na Áustria, foi concedido apoio a instalações de armazenagem de madeira para evitar surtos de escaravelho da casca em zonas de pinhal afetadas pela ocorrência de catástrofes naturais (tempestades de vento). A auditoria constatou que essas instalações, construídas muito tempo após a ocorrência da catástrofe, eram na realidade utilizadas para armazenagem de madeira de faia, que apenas é marginalmente afetada pelos escaravelhos da casca.

Não foi possível verificar os principais requisitos de elegibilidade relativamente a alguns tipos de operações executadas

48

O n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 estipula, como princípio geral de controlo, que os Estados-Membros estabelecem um sistema de controlo que garanta que são efetuados todos os controlos necessários para assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas. O n.º 2 do artigo 33.º do mesmo regulamento estipula que deve ser mantida uma pista de controlo suficiente.

49

A auditoria do Tribunal detetou as insuficiências sistémicas descritas na **caixa 3**. Em virtude dessas insuficiências, não foi possível verificar o cumprimento das condições para concessão do apoio, por falta de documentação ou de informações que fundamentassem os principais requisitos de elegibilidade.

Foi concedido apoio a estradas florestais em relação às quais não foi demonstrado o benefício específico para a prevenção de incêndios...

50

A medida 226 apoiou a construção e a manutenção de estradas e caminhos florestais em França (Aquitânia), na Áustria, na Eslováquia e em Espanha (Andaluzia), que foram utilizadas para extração de madeira e de outros produtos florestais (cortiça) de florestas privadas produtivas (ver **caixa 4**).

51

A medida 226 não tem por objetivo a criação e manutenção de estradas florestais essencialmente utilizadas para a extração de madeira e outros produtos florestais. Para estas operações, o Feader concede apoio adequado, ao abrigo do Eixo I (medidas 122 e 125), destinado a aumentar a competitividade do setor florestal. Apesar de as estradas florestais serem necessárias para o combate a incêndios, deve evitar-se que a medida 226 apoie projetos essencialmente motivados por objetivos económicos, sem apresentarem um benefício especial para a prevenção de incêndios. Vários projetos auditados (cinco dos oito projetos auditados que envolviam estradas em florestas privadas) não incluíam uma justificação dos benefícios relativos aos objetivos de prevenção de incêndios, de forma a garantir uma contribuição eficaz do apoio para os objetivos ambientais.

Caixa 3

Exemplos de informações ou de documentação insuficientes relativas à concessão de apoio ao abrigo da medida 226

Na Aquitânia (França), um critério importante de elegibilidade a verificar em todos os pedidos de ajuda era o cumprimento do limite mínimo de prejuízos fixado pelas autoridades regionais (mínimo 40%). A auditoria revelou que não existia um sistema de informações administrativas para identificar os povoamentos florestais afetados pelas tempestades de vento de 1999 e o nível dos prejuízos. Como resultado, não foi possível verificar a exatidão das declarações dos candidatos.

Na Eslováquia, a documentação constante dos ficheiros do processo de concurso público estava incompleta, uma vez que no ficheiro do beneficiário apenas foi mantida a proposta vencedora, mas não as propostas vencidas. Esta situação dá origem a uma perda de provas relativamente à avaliação efetiva das propostas.

Exemplo de utilização económica de estradas florestais apoiadas pela medida 226 (Aquitânia, França)



52

Na Áustria, por exemplo, um projeto envolveu a construção de uma estrada florestal que dava acesso a 25 ha de floresta. O principal objetivo do projeto era abrir a floresta à extração de madeira pelos seus proprietários. Os argumentos apresentados nos ficheiros do projeto incluem a mobilização de reservas florestais não utilizadas, o aumento da rentabilidade da mobilização de madeira e o abastecimento de serrações locais.

... e poderão ocorrer efeitos secundários ambientais negativos, se as condições locais não forem devidamente tidas em conta

53

As condições para a concessão de apoio à criação e manutenção de estradas florestais ao abrigo da medida 226 devem ser clarificadas, de forma a garantir uma contribuição eficaz do apoio para os objetivos ambientais. Os regulamentos da

UE não definiram quaisquer requisitos mínimos, tais como os limites de acesso, uma densidade que não prejudique a salvaguarda dos ecossistemas ou a certificação obrigatória dos projetos pelos serviços locais de incêndio, para garantir uma proteção ambiental adequada. De acordo com o «*Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union*» (Estudo de viabilidade sobre formas de combater a morte das florestas na União Europeia), um relatório técnico elaborado para a DG ENV (dezembro de 2007), a construção de estradas pode contribuir para a proteção florestal, ou pode ter o efeito contrário. As redes de estradas florestais proporcionam acesso a incêndios florestais e, por conseguinte, ajudam no combate aos mesmos. Em contrapartida, as estradas florestais podem dar origem a uma maior fragmentação das florestas, desestabilizando as funções ecossistémicas e, por conseguinte, originando um aumento da vulnerabilidade das florestas.

54

Na Eslováquia, no que se refere a estradas florestais abrangidas pelas operações financiadas ao abrigo da medida 226, o PDR aprovado pela Comissão estipulava uma densidade ótima de 20-25 m/ha. A auditoria constatou que foi efetivamente apoiada uma densidade desproporcionadamente elevada de estradas florestais, o que pode ter um impacto negativo no estatuto ecológico das florestas em causa. Por exemplo, um beneficiário privado candidatou-se, em 2008, a quatro projetos relativos à criação de novas estradas florestais na sua empresa florestal³⁵. Antes do investimento em infraestruturas, a extensão das estradas florestais na sua empresa florestal era marginal. Na sequência do investimento, foram construídos aproximadamente 40 km de novas estradas florestais, o que resultou numa densidade de estradas florestais de 36 m/ha, um valor superior à densidade ótima de 20-25 m/ha indicada no PDR. Um outro beneficiário construiu 3 619 m de estradas florestais na sua empresa florestal com 24,96 ha, atingindo uma densidade de estradas florestais de 145 m/ha, um valor muito elevado quando comparado com a média eslovaca (aproximadamente 10,6 m/ha) ou com a densidade ótima de 20-25 m/ha indicada no PDR.

Parte III — A relação custo-eficácia das ações financiadas não foi garantida de forma adequada

A razoabilidade dos custos nem sempre foi demonstrada

55

O n.º 2, alínea d), do artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo, estipula que os controlos administrativos dos pedidos de apoio incluem a verificação do carácter razoável dos custos propostos, que são avaliados através de um sistema de avaliação adequado, tais como custos de referência, comparação de diferentes propostas ou um comité de avaliação.

56

As insuficiências dos procedimentos em vigor na Áustria, na Eslováquia e em Itália (Basilicata) afetaram a razoabilidade dos custos das ações apoiadas (ver **caixa 5**).

35 Toda a floresta está classificada como área de alto risco de incêndio.

Exemplos de justificação insuficiente dos custos normalizados

Exemplo 1

Na Áustria, o tipo de intervenções e os seus limites (limites máximos fixos ou montantes fixos por ha ou por árvore) foram definidos anualmente. No entanto, não houve uma justificação ou lógica aparente para a definição de determinados limites, que foram significativamente alterados de um ano para o outro:

Florestação após catástrofes naturais

Em Kärnten, o limite para a florestação de florestas de folha caduca (>75% folhosas) foi inicialmente fixado em 1 800 euros/ha em 2008, tendo em 2009 aumentado para 2 500 euros/ha. Em 2010, o apoio à florestação ascendeu a 6 000 euros/ha.

Desbaste

Do mesmo modo, em Kärnten, verificou-se um aumento do limite para o desbaste de 300 euros/ha em 2008 para 400 euros/ha em 2009 e, no caso dos pagamentos por montante fixo relativos à proteção das florestas, de 420 euros/ha para 560 euros/ha.

Em Niederösterreich, o apoio público para o desbaste era de 350 euros/ha entre 2007 e 2009. Em 2010, foi aumentado para um montante máximo de 750 euros/ha (desde que justificado com faturas) ou 500 euros/ha no caso dos pagamentos por montante fixo. A partir de 2011, ambos os valores foram novamente reduzidos para 350 euros/ha.

Exemplo 2

Os custos normalizados definidos na região de Basilicata eram significativamente superiores aos de outras regiões italianas vizinhas para as mesmas medidas de prevenção ou similares, como se indica em seguida.

Trabalho de limpeza manual

O custo normalizado do trabalho de limpeza manual para a criação de uma via com 1,2 m de largura em Basilicata era de 7,81 euros por metro, enquanto o custo normalizado de uma atividade comparável («criação de uma via com 1 metro de largura em qualquer tipo de terreno») na região de Apúlia foi de apenas 3,58 euros por metro.

Restauro de vias de serviço

No que se refere ao restauro de vias de serviço, em Basilicata o tempo de trabalho normalizado era de 35 minutos por metro e o custo normalizado de 6,89 euros por metro. Para uma atividade similar na região de Apúlia, o tempo de trabalho normalizado era de 9 minutos (incluindo três minutos com um aparador de relva) e o custo normalizado de 2,15 euros por metro. Foi realizada uma atividade similar na região de Campânia, com um custo de 2,77 euros por metro.

57

Na região de Basilicata, as atividades poderiam ter sido realizadas de uma forma mais económica e eficiente, através de uma maior utilização de maquinaria (tal como noutras regiões) e menos de mão-de-obra. Em virtude da utilização mais extensiva do trabalho manual, em diversos casos os custos normalizados fixados na região de Basilicata são muito superiores aos de outras regiões, para as mesmas atividades ou similares (ver **caixa 6**).

58

Na Eslováquia todos os projetos estão sujeitos a regras de adjudicação de contratos públicos, tendo em vista garantir a eficiência da utilização dos fundos públicos. Os auditores constataram que não foi feita uma avaliação da razoabilidade de quaisquer custos de investimento apresentados pelos beneficiários, ainda que os projetos fossem financiados a 100% com fundos públicos. O único controlo formal foi a verificação de que o limite estabelecido no processo de adjudicação de contratos públicos não era excedido pelas despesas apresentadas pelo candidato.

Caixa 6

Exemplo de uma atividade dispendiosa em virtude da utilização de trabalho manual

Manutenção de estradas florestais

O custo total de manutenção de 7 253,82 metros de estrada florestal em Basilicata ascendeu a 337 665,32 euros³⁶, com um custo normalizado de 46,55 euros por metro.

Para uma estrada florestal similar e com a mesma extensão na Toscânia, os trabalhos de manutenção realizados com recurso a trabalho manual e a meios mecânicos custariam apenas 37 828,67 euros, uma vez que o custo normalizado naquela região é de 5,21 euros por metro.

³⁶ 46,55 euros por metro.

59

Na Andaluzia, não foram realizadas algumas ações, equivalentes a cerca de 13,5% do preço contratual total para a realização de trabalhos florestais num projeto relativo a florestas públicas. Por outro lado, algumas outras ações foram realizadas pelo contratante a um preço muito superior ao previsto no projeto técnico. Uma vez que o custo total aprovado do projeto não fora excedido, não se exigiu ao beneficiário que justificasse a não-execução de algumas ações ou o aumento do custo de outras.

60

Em França, para algumas intervenções de restabelecimento e manutenção, os beneficiários devem apresentar apenas uma proposta com o pedido. A apresentação de diversas propostas contribuiria para garantir a seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

Situações específicas que apresentam um risco de apoio público excessivo

61

Conceder apoio em casos em que a necessidade do beneficiário não está claramente demonstrada (efeito de inércia) prejudica a eficiência do apoio.

62

Na Áustria, foram financiados ao abrigo da medida projetos que já estavam concluídos. O regulamento nacional de execução entrou em vigor no início de 2008 e, conseqüentemente, as primeiras decisões de adjudicação apenas foram tomadas em abril de 2008. No entanto, os potenciais beneficiários foram autorizados e encorajados a apresentar os pedidos de ajuda a partir de janeiro de 2007 e a executar os projetos por sua conta e risco. No total, foram apresentados 3 671 pedidos de apoio em 2007, dos quais pelo menos 444 projetos estavam concluídos antes da data da decisão de adjudicação. No que se refere aos pedidos apresentados a partir de 2008, pelo menos 147 projetos foram executados antes da aprovação da subvenção, ainda que o regulamento de execução em vigor desde 2008 estipule que os custos relativos aos projetos abrangidos pela medida 226 só são elegíveis a partir da data da decisão de apoio. Nestas situações, as decisões iniciais dos beneficiários de realizarem os projetos sem ajuda colocam em causa a sua necessidade de apoio público.

63

Na Eslováquia, dois beneficiários auditados que receberam apoio para a construção de estradas florestais confirmaram, durante a visita de auditoria no local, que teriam realizado as ações mesmo sem o financiamento público.

64

Em Espanha, terras predominantemente agrícolas (pastos com árvores, prados arbustivos e pastagens), que foram declaradas como «hectares elegíveis» para efeitos de ativação dos direitos de pagamento³⁷ e identificadas como tal no sistema espanhol de identificação das parcelas agrícolas, também foram elegíveis para efeitos de concessão de apoio florestal ao abrigo da medida 226. Alguns beneficiários receberam apoio para limpeza de arbustos e cobertos arbustivos ao abrigo da medida 226, como medida de prevenção contra incêndios, quando já lhes era exigido que mantivessem a sua parcela agrícola em boas condições agrícolas e ambientais (ou seja, limpa de arbustos e de cobertos arbustivos).

37 O artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30 de 31.1.2009, p. 16), estabelece que o apoio é concedido após ativação de um direito ao pagamento por hectare elegível. No mesmo artigo, um «hectare elegível» é definido como qualquer «superfície agrícola da exploração (...) ou, se a superfície for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, principalmente utilizada para atividades agrícolas».

Parte IV — Os instrumentos de acompanhamento não permitem que a Comissão e os Estados-Membros avaliem de forma adequada a eficiência e a eficácia da medida

65

A avaliação da eficácia da medida 226 requer a utilização de instrumentos adequados de acompanhamento e avaliação, que permitam a identificação das melhorias necessárias para maximizar o impacto do apoio da UE.

Instrumentos de acompanhamento disponíveis

66

Para o período de 2007-2013 foi elaborado um «Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação» (QCAA) em cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros. Os progressos, a eficiência e a eficácia de execução dos PDR em relação aos seus objetivos são medidos por meio de indicadores relacionados com a situação inicial, bem como com a execução financeira, as realizações, os resultados e o impacto dos programas³⁸.

67

A Comissão publicou orientações que definiram os seguintes indicadores comuns de realizações, relativos à execução da medida 226: a) número de medidas de prevenção/restabelecimento; b) superfície florestal danificada apoiada; c) volume total dos investimentos. Além destes indicadores de realizações, foi definido no QCAA o seguinte indicador de resultados para a medida 226: superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito, contribuindo para a biodiversidade, a qualidade da água e dos solos, e para o combate às alterações climáticas.

Indicadores insuficientes para medir a realização dos objetivos

68

Apesar de a maioria das ações financiadas ter uma natureza preventiva, o indicador de realizações definido para essas ações (número de medidas de prevenção) não foi suficiente. O indicador de realizações definido como «*superfície florestal danificada apoiada*» refere-se apenas a florestas efetivamente danificadas por catástrofes, pelo que este indicador apenas é relevante no que se refere às ações de restabelecimento.

69

Relativamente ao indicador de resultados relacionado com a biodiversidade, a qualidade da água e dos solos e o combate às alterações climáticas, a auditoria constatou que nenhuma das autoridades de gestão visitadas conseguiu relacionar o resultado de cada ação com um ou outro aspeto do indicador e, na realidade, algumas comunicaram a mesma superfície total como o resultado alcançado para cada aspeto do indicador.

38 Artigos 80.º e 81.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

70

O indicador de resultados definido para o novo período de programação de 2014-2020³⁹ (número de explorações agrícolas participantes em regimes de gestão dos riscos) não representa uma melhoria para efeitos de avaliação da eficácia do apoio, sendo provável que as insuficiências identificadas se mantenham.

Utilidade limitada das avaliações intercalares

71

Os programas de desenvolvimento rural são avaliados em relação à sua elaboração, execução e conclusão (avaliações *ex ante*, intercalares e *ex post*). Enquanto a avaliação *ex ante* tem por objetivo otimizar a afetação de recursos orçamentais e melhorar a qualidade da programação, as avaliações intercalares e *ex post* examinam o grau de utilização dos recursos, a eficácia e a eficiência da programação do Feader, o seu impacto socioeconómico e o seu impacto nas prioridades da União. No que se refere à medida 226, as quatro perguntas de avaliação definidas no QCAA para o período de 2007-2013 examinaram em que medida as ações apoiadas contribuíram para: a) o restabelecimento do potencial silvícola (florestas danificadas); b) a conservação das florestas (medidas de prevenção); c) o aumento da gestão sustentável das terras florestais e d) a melhoria do ambiente.

72

A auditoria constatou que, relativamente à medida 226, as informações obtidas a partir das avaliações intercalares eram díspares e incompletas. Por exemplo, em relação a Basilicata e à Aquitânia, os avaliadores não deram resposta a nenhuma das questões, contrariamente ao sucedido na Andaluzia. No entanto, ainda que no caso da Andaluzia todas as questões tivessem obtido resposta, estas nem sempre foram úteis para avaliar os progressos da execução, uma vez que foram fornecidos os mesmos números (número de operações e número de ha) para as questões relacionadas com a conservação das florestas e a gestão sustentável das terras florestais.

A eficácia das medidas de prevenção não foi devidamente avaliada

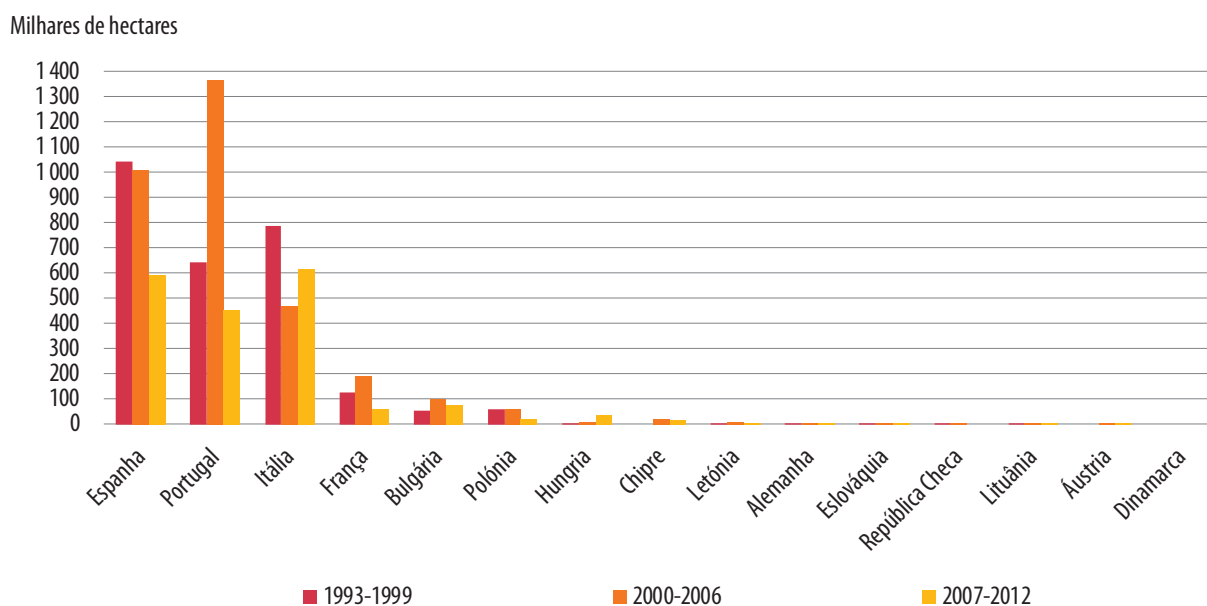
73

Os danos provocados por incêndios concentram-se num pequeno número de Estados-Membros da região do Mediterrâneo. As estatísticas ao nível da UE revelam uma diminuição moderada da área ardida total nos últimos anos (ver ponto 4). No entanto, a tendência não é igual em todos os Estados-Membros (ver **gráfico 3**).

39 Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 227 de 31.7.2014, p. 18).

Gráfico 3

Hectares de floresta ardida em países com apoio da medida 226



Fonte: EFFIS.

74

A maioria do apoio do Feader concedido ao abrigo da medida 226 tinha por objetivo a introdução de medidas de prevenção, especialmente de incêndios florestais (ver **anexo I**). Apesar de 80% dos fundos da UE serem utilizados para financiar operações de prevenção, a eficácia dessas operações não é avaliada. Por conseguinte, a Comissão não dispõe de estatísticas que confirmem a eficácia das medidas de prevenção de incêndios executadas pelos Estados-Membros ao abrigo da medida 226 e não solicitou quaisquer informações geográficas sobre as áreas nas quais foram executadas as atividades apoiadas.

75

Durante o período de 2007-2013, o apoio da UE ao abrigo da medida 226 do desenvolvimento rural tinha por objetivo o restabelecimento do potencial silvícola em florestas danificadas por catástrofes naturais ou incêndios e a introdução de medidas de prevenção adequadas. A maior parte da ajuda (80%) destinou-se a medidas de prevenção, sobretudo contra incêndios. O Tribunal examinou se o apoio foi bem gerido e se a Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o apoio concretizou os objetivos pretendidos de uma forma eficaz em termos de custos. Foi auditada uma amostra de 68 ações, das quais 45 no local, com o beneficiário final.

76

O Tribunal conclui que o apoio não foi suficientemente bem gerido e que a Comissão e os Estados-Membros não conseguem demonstrar que os resultados pretendidos foram concretizados de uma forma eficaz em termos de custos.

77

Atendendo especialmente ao facto de este tipo de apoio se encontrar disponível no atual período de programação de 2014-2020⁴⁰, o Tribunal formula as recomendações apresentadas em seguida.

As medidas de prevenção não foram suficientemente orientadas

78

O tribunal constatou que, apesar de a medida 226 se destinar a florestas em risco médio a alto de incêndio, não existe uma definição ou critérios comuns na UE para as identificar. Os procedimentos de seleção dos Estados-Membros foram insuficientes em diferentes aspetos, estando em falta critérios de seleção explícitos, uma avaliação eficaz das ações propostas ou negligenciando alguns domínios de risco. Os objetivos ambientais não tiveram a prioridade suficiente na fase de seleção e, por vezes, foram ignorados durante a execução (ver pontos 21-42).

Recomendação 1

Os Estados-Membros devem:

- selecionar as medidas de prevenção com base em critérios explícitos, em conformidade com as necessidades e após um processo de avaliação exaustivo e documentado;
- melhorar o impacto da proteção ambiental do apoio, atribuindo prioridades às ações relativas às florestas mais valiosas do ponto de vista ambiental, tais como as zonas florestais Natura 2000.

A Comissão deve:

- verificar, durante a aprovação dos PDR dos Estados-Membros relativos ao período de 2014-2020, se as necessidades de medidas de prevenção nas zonas florestais às quais se destina o apoio público são descritas e justificadas de forma adequada;
- definir critérios básicos comuns para diferenciar as zonas florestais que devem ser classificadas como de baixo, médio e alto risco de incêndio.

40 Artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 1305/2013.

Conclusões e recomendações

Foram detetadas ações que não eram adequadas à concretização dos objetivos da medida

79

Ainda que, pela sua natureza (corta-fogos, desbaste, limpeza, etc.), muitas das ações cofinanciadas examinadas tenham contribuído, em termos gerais, para os objetivos do apoio, o Tribunal detetou casos não relacionados com catástrofes naturais ou incêndios, mas motivados por outros objetivos económicos ou ambientais. Relativamente a alguns tipos de operações executadas, não foi possível verificar os principais requisitos de elegibilidade por falta de documentação. O Tribunal identificou ainda casos de estradas florestais utilizadas para a exploração económica das florestas cujo benefício específico para a prevenção de incêndios não foi demonstrado. A elevada densidade de estradas construídas também pode ter efeitos ambientais negativos (ver pontos 43-54).

Recomendação 2

Os Estados-Membros devem:

- garantir que apenas são apoiadas ações relacionadas com catástrofes naturais ou incêndios;
- instituir um sistema de controlo que possa garantir a verificação eficaz do cumprimento dos termos ao abrigo dos quais o apoio é concedido e a manutenção da documentação ou das informações adequadas;

- prestar mais atenção às considerações ambientais relativas às ações apoiadas, em especial através da definição de salvaguardas adequadas para evitar efeitos ambientais adversos.

A Comissão deve:

- verificar se os Estados-Membros instituíram esse sistema;
- clarificar os requisitos relativos às ações a apoiar ao abrigo da medida 226, de forma a garantir que contribuem de forma significativa para a prevenção de incêndios e catástrofes naturais, em especial quando fazem parte de uma atividade económica rentável e, por esse motivo, poderiam ser igualmente financiadas ao abrigo do Eixo 1.

A relação custo-eficácia das ações financiadas não foi garantida de forma adequada

80

No que se refere aos custos das ações financiadas, o Tribunal identificou casos em que o limite máximo do apoio público foi frequentemente alterado sem justificação, em que os custos normalizados numa região eram significativamente superiores aos de outra região para ações idênticas e em que foi preferido o trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, o que resultou em custos mais elevados. Existiram igualmente situações que apresentavam riscos de excessivo apoio público, nos casos em que foram selecionados projetos que já estavam concluídos, em que os beneficiários tinham possibilidade de financiar as operações por si próprios e em que o apoio foi concedido a parcelas agrícolas (ver pontos 55-64).

Conclusões e recomendações

Recomendação 3

Os Estados-Membros devem:

- garantir que os custos normalizados definidos para as ações apoiadas são razoáveis;
- justificar o limite máximo do apoio, e qualquer alteração ao mesmo, com base nos custos normalmente incorridos pelos beneficiários;
- exigir que os beneficiários demonstrem claramente a necessidade do apoio, ao abrigo da medida 226.

Os instrumentos de acompanhamento não permitem que a Comissão e os Estados-Membros avaliem de forma adequada a eficiência e a eficácia da medida

81

Em especial, os indicadores de desempenho criados no QCAA eram insuficientes e as avaliações disponíveis tinham uma utilidade limitada. Não foi possível retirar conclusões sobre a eficácia das

medidas de prevenção uma vez que não foi avaliada (ver pontos 65-74). É provável que as insuficiências identificadas persistam no período de 2014-2020, uma vez que os novos instrumentos de acompanhamento propostos não melhoraram o quadro de acompanhamento para este apoio específico.

Recomendação 4

Os Estados-Membros devem:

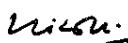
- comunicar os efeitos das ações realizadas em termos de redução do número de incêndios ou catástrofes naturais e da superfície danificada.

A Comissão deve:

- melhorar o acompanhamento da medida, de forma a assegurar que a execução dos Estados-Membros é realizada em conformidade com os objetivos específicos definidos.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 17 de dezembro de 2014.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Afetação dos recursos financeiros da medida 226

(milhares de euros)

Estados-Membros	Despesa pública prevista para o período de 2007-2013 (primeiros PDR)		Execução financeira da despesa pública em 31.12.2012		Número de ações apoiadas		Execução financeira do Feeder (para NOVOS pedidos no período de programação de 2007-2013)		
	Contribuição do Feeder para a medida 226	Despesa pública total da medida 226	Pagamentos do Feeder	Total dos pagamentos públicos	Prevenção	Restabelecimento	Prevenção — pagamentos	Restabelecimento — pagamentos	Total pagamentos do Feeder
Bulgária	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
República Checa	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dinamarca	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Alemanha	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grécia	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Espanha	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
França	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Itália	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Chipre	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Letónia	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Lituânia	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Hungria	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Áustria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polónia	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Eslováquia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
TOTAL	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Lista das operações examinadas

Estado-Membro	Número da operação	Natureza do projeto	Tipo de intervenção	Despesa pública total (euros)	Contribuição total do Feader (euros)	Visita no local
ES	1	Prevenção	Corta fogos, plano de combate a incêndios	4 464,30	3 348,23	Sim
ES	2	Prevenção	Desbaste, manutenção de vias	641 768,30	482 437,85	Sim
ES	3	Restabelecimento	Limpeza, reflorestação	13 013,61	9 782,18	Sim
ES	4	Restabelecimento	Limpeza, desbaste	499 443,40	374 582,55	Sim
ES	5	Restabelecimento	Desbaste, manutenção de vias	951 688,65	713 766,49	Sim
ES	6	Prevenção	Medidas de prevenção	51 488,59	38 871,67	Não
ES	7	Prevenção e restabelecimento	Desbaste, limpeza, manutenção de caminhos florestais, densificação	2 262 163,20	1 741 226,39	Não
ES	8	Prevenção e restabelecimento	Desbaste, limpeza, reflorestação, construção e manutenção de vias	1 038 834,14	784 763,11	Não
ES	9	Prevenção	Desbaste, limpeza	1 750 955,95	1 313 216,96	Não
ES	10	Restabelecimento	Desbaste, limpeza	60 236,19	45 177,14	Não
ES	11	Restabelecimento	Limpeza	209 115,15	165 631,35	Não
ES	12	Prevenção	Construção e manutenção de corta fogos	278,78	225,00	Não
ES	13	Prevenção	Corta fogos, plano de combate a incêndios	34 323,01	33 750,00	Não
ES	14	Restabelecimento	Manutenção de estradas e vias florestais	297 550,92	276 095,98	Não
ES	15	Prevenção e restabelecimento	Desbaste, limpeza e reflorestação	1 712 450,99	1 314 688,73	Não
FR	1	Prevenção dos riscos	Limpeza, restabelecimento	5 368,00	9 760,00	Não
FR	2	Prevenção dos riscos	Acesso	44 791,12	81 438,40	Não
FR	3	Prevenção dos riscos	Infraestruturas	140 768,62	255 942,96	Sim
FR	4	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	113 979,04	207 234,62	Sim
FR	5	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	178 750,88	325 001,60	Sim
FR	6	Reparação dos danos	Restabelecimento	4 121,85	7 494,28	Sim
FR	7	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	11 035,20	20 064,00	Sim
FR	8	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	14 331,68	26 057,60	Sim
FR	9	Reparação dos danos	Limpeza	63 490,90	115 438,00	Não
FR	10	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	34 342,00	62 440,00	Não
FR	11	Reparação dos danos	Limpeza, restabelecimento	18 182,15	33 058,46	Não

Estado-Membro	Número da operação	Natureza do projeto	Tipo de intervenção	Despesa pública total (euros)	Contribuição total do Feader (euros)	Visita no local
IT	1	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	1 192 999,59	685 974,76	Sim
IT	2	Prevenção	Corta fogos, carreiros	1 034 691,15	594 947,41	Sim
IT	3	Prevenção	Corta fogos, carreiros	1 042 459,99	599 414,50	Sim
IT	4	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	816 808,12	469 664,67	Sim
IT	5	Prevenção	Corta fogos, carreiros	407 399,34	234 254,62	Sim
IT	6	Prevenção	Corta fogos, carreiros	394 524,99	226 851,87	Sim
IT	7	Prevenção	Corta fogos, carreiros	405 571,49	233 203,61	Sim
IT	8	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	1 244 483,70	715 578,13	Sim
IT	9	Prevenção	Corta fogos, carreiros	625 927,12	359 908,09	Sim
IT	10	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	616 179,62	354 303,28	Sim
IT	11	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	1 378 702,24	792 753,79	Sim
IT	12	Prevenção	Corta fogos, carreiros	706 745,31	406 378,55	Sim
IT	13	Prevenção	Corta fogos, carreiros	1 002 850,95	576 639,30	Sim
IT	14	Prevenção	Corta fogos, carreiros	900 440,30	517 753,17	Sim
IT	15	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	998 533,36	574 156,68	Sim
IT	16	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	499 266,68	287 078,34	Sim
IT	17	Prevenção	Corta fogos, carreiros	608 695,65	350 000,00	Sim
IT	18	Prevenção	Corta fogos, carreiros, limpeza	583 960,24	335 777,14	Sim
AT	1	Restabelecimento	Limpeza da floresta após catástrofe	33 800,00	16 413,00	Sim
AT	2	Prevenção	Desbaste	5 840,00	3 041,00	Sim
AT	3	Restabelecimento	Plantação	9 001,00	4 371,00	Sim
AT	4	Natura 2000	Árvores valiosas do ponto de vista ambiental	5 080,00	2 646,00	Sim
AT	5	Prevenção	Abate horizontal, extração por cabos	29 029,00	15 118,00	Sim
AT	6	Restabelecimento	Extração por cabos	17 058,00	8 283,00	Sim
AT	7	Restabelecimento	Extração por cabos	18 500,00	9 008,00	Sim
AT	8	Restabelecimento	Extração por cabos	115 883,00	56 273,00	Sim
AT	9	Prevenção	Extração por cabos, preparação, plantação, desbaste	123 698,00	61 994,00	Sim
AT	10	Prevenção	Extração por cabos, preparação, plantação, desbaste	98 538,00	48 250,00	Sim
AT	11	Prevenção	Controlo de escaravinhos da casca	684 810,00	333 434,00	Não
AT	12	Prevenção	Estrada florestal	142 415,00	69 342,00	Não
AT	13	Prevenção	Recuperação de florestas de proteção, prevenção de avalanches, extração por cabos, plantação, etc.	128 062,00	62 250,00	Não

Estado-Membro	Número da operação	Natureza do projeto	Tipo de intervenção	Despesa pública total (euros)	Contribuição total do Feader (euros)	Visita no local
SK	1	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal, reservatório de água, acompanhamento	503 619,00	402 895,00	Sim
SK	2	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal	404 885,00	222 687,00	Sim
SK	3	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal, reservatório de água	903 141,00	722 513,00	Sim
SK	4	Restabelecimento	Calagem e fertilização aéreas	633 904,00	507 123,00	Sim
SK	5	Restabelecimento	Reflorestação	204 132,00	163 305,00	Sim
SK	6	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal	778 136,00	622 509,00	Sim
SK	7	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal	79 689,00	63 751,00	Não
SK	8	Prevenção	Limpeza e manutenção da faixa de combate a incêndios	371 433,00	297 146,00	Não
SK	9	Prevenção	Infraestruturas, estrada florestal; outras medidas curativas	504 977,00	403 982,00	Não
SK	10	Restabelecimento	Reflorestação, estrada florestal	1 495 292,00	1 196 234,00	Não
SK	11	Restabelecimento	Reflorestação	153 271,00	122 617,00	Não

Síntese

IV

A Comissão considera que, em geral, as medidas de prevenção de catástrofes florestais contribuíram para os objetivos dos programas de desenvolvimento rural. Foram obtidos resultados concretos e registou-se um menor número de ocorrências de incêndio. Além disso, retiraram-se ensinamentos que serão aplicados em relação ao período de 2014-2020, especialmente no que respeita ao âmbito das medidas e à melhoria das orientações.

V

O Regulamento Desenvolvimento Rural¹ prevê que as medidas de prevenção contra incêndios abrangam zonas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal. Estes planos de proteção florestal e os programas florestais nacionais ou subnacionais dos Estados-Membros, ou os instrumentos equivalentes, constituíram uma base adequada para a definição de objetivos e prioridades durante o processo de seleção.

A Comissão analisou a situação do setor florestal, incluindo aspetos relativos à prevenção e à monitorização de catástrofes florestais, no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2005 anexado à Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia². O Regulamento Desenvolvimento Rural estipula que as medidas florestais devem contribuir para a execução da estratégia florestal comunitária. A referida estratégia florestal abrange aspetos económicos, ambientais e sociais em matéria de gestão florestal sustentável.

1 Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

2 Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Anexo da Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da UE {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ / http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

No que se refere ao novo período de programação, a Comissão analisou a situação do setor florestal no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2013, anexado à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada: «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal».³

VI

Como parte integrante das práticas de gestão sustentável das florestas, as estradas florestais (ou outros investimentos), construídas principalmente tendo em vista a prevenção contra incêndios, podem também ser utilizadas como medidas de prevenção contra outros riscos, bem como para obras de reparação e remediação, ou ainda com fins recreativos ou económicos. A criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribui para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, mas também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Muitas vezes, estas medidas têm de ser tomadas para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que pode levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

No que se refere ao novo período de programação, foram preparadas fichas de orientação a fim de garantir que os Estados-Membros/regiões aplicam as medidas corretamente. Além disso, os Estados-Membros/regiões terão de especificar melhor as suas necessidades e motivações, caso pretendam aumentar a densidade das suas redes de estradas.

3 COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII

No âmbito da gestão partilhada, a Comissão adota os PDR nacionais ou regionais, embora a sua aplicação e a garantia da boa relação custo/benefício e da eficiência do apoio sejam da responsabilidade dos Estados-Membros e das suas autoridades de gestão.

No que diz respeito à utilização de trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, tal escolha pode dever-se, por vezes, às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerada num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

VIII

Deve procurar-se um equilíbrio adequado entre os custos da monitorização e avaliação e os seus eventuais benefícios. No que respeita à avaliação das ações preventivas, em particular, é difícil e, por conseguinte, dispendioso estabelecer a cadeia de causalidade. Além disso, a eficácia de determinadas intervenções a nível florestal apenas poderá ser avaliada após vários anos ou mesmo décadas.

No que diz respeito ao período compreendido entre 2014 e 2020, foram introduzidas melhorias. Por exemplo, será utilizado um novo indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas no quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA). Além disso, a fim de se obter resultados de avaliação significativos, está prevista, para 2019, a elaboração de um relatório anual de execução mais aprofundado. No âmbito deste relatório, será efetuada uma avaliação do PDR e serão apresentados os primeiros resultados sobre a sua eficácia.

IX Primeiro parágrafo b)

A Comissão considera que as florestas da rede Natura 2000 têm um elevado valor ambiental e geram serviços ecossistémicos variados e importantes. Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE — tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede — e a este nível o papel das florestas não incluídas na rede Natura 2000 é também de extrema importância.

IX Primeiro parágrafo c)

A Comissão considera que o novo Regulamento Desenvolvimento Rural prevê uma medida revista sobre a proteção e o restabelecimento das florestas. A nova medida pode apoiar ações relacionadas com a prevenção e a reparação de danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e outros acontecimentos catastróficos e pode igualmente apoiar ações de prevenção no que respeita a pragas e doenças, desde que o risco de ocorrência de uma determinada catástrofe seja cientificamente comprovado e reconhecido por organismos científicos públicos.

IX Primeiro parágrafo e)

No que respeita às ações apoiadas, já está disponível um conjunto de salvaguardas ambientais. Por exemplo, no âmbito da rede Natura 2000, o regime de proteção definido no artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Habitats⁴ assegura que a deterioração significativa destas zonas seja evitada. Noutros domínios, as avaliações de impacto ambiental contribuirão também para evitar efeitos secundários ambientais negativos. Por último, para todas as ações que possam ser cofinanciadas por fundos da UE, poderá ser exigido, pelas autoridades nacionais competentes, um certificado de boas práticas ambientais ou de gestão florestal sustentável como condição prévia para a atribuição desse financiamento.

No novo período de programação, o desempenho ambiental dos beneficiários é uma consideração prioritária no que respeita à aplicação das diferentes medidas.

IX Primeiro parágrafo f)

A Comissão considera que, quando os custos normalizados são aplicados no âmbito dos programas, os Estados-Membros/regiões devem assegurar que os métodos de cálculo correspondentes são adequados e exatos e estabelecidos previamente de forma correta, equitativa e verificável. Deve ser designado um organismo independente para efetuar os cálculos relativos a todos os custos normalizados ou para confirmar a sua exatidão.

⁴ Diretiva 92/43/CEE do Conselho.

IX Primeiro parágrafo g)

Está a ser preparado e discutido com os Estados-Membros um documento de orientação sobre os controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural. O anexo I deste documento contém uma lista de controlo para os Estados-Membros destinada à avaliação da razoabilidade dos custos.

IX Segundo travessão a)

A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A necessidade de uma descrição adequada das ações preventivas foi incluída na secção «Análise das necessidades» da estratégia do PDR para o período de 2014-2020 e, em alguns casos, também ao nível dos acordos de parceria.

A Comissão examina os PDR apresentados, analisa a lógica de intervenção e a necessidade de medidas de prevenção durante o período de aprovação dos programas e solicita que as medidas preventivas tenham por base o plano de proteção da zona em causa.

IX Segundo travessão b)

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão examinará, em conjunto com as autoridades nacionais, a possibilidade de o nível apropriado de ação em matéria de critérios básicos comuns para a diferenciação de zonas florestais ser classificado como de baixo, médio ou alto risco de incêndio.

IX Segundo travessão c)

A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros para verificar se as despesas pagas são conformes com as normas. Se, durante a auditoria, forem detetadas deficiências, serão aplicadas correções financeiras.

As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco. A importância financeira desempenha um papel preponderante na quantificação da exposição ao risco. Tal significa que uma área de auditoria com um nível elevado de despesas tem mais probabilidades de obter uma classificação elevada e de ser auditada. A medida 226 foi auditada em 2014 e será auditada em 2015.

IX Segundo travessão d)

A Comissão está atualmente a aplicar esta recomendação através do regime jurídico dos PDR e de orientações adicionais.

A nova medida abrange uma escala mais alargada de riscos e danos. Para o período de 2014-2020, a ficha da medida correspondente — que pode ser utilizada como documento de orientação — inclui requisitos e clarificações detalhadas e, como tal, pode servir de instrumento de apoio para a elaboração adequada da medida pelo Estado-Membro.

Chamou-se a atenção dos Estados-Membros/regiões para o facto de existirem outras medidas especialmente destinadas a aumentar o valor económico das florestas, caso a finalidade das ações suscite dúvidas.

IX Segundo travessão e)

A Comissão aceita a recomendação.

Algumas alterações foram já introduzidas: por exemplo, o indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020.

A fim de se obter resultados de avaliação significativos mais cedo, será introduzido, em 2019, um relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado. Este RAE mais aprofundado prevê uma avaliação dos resultados dos programas e, se possível, uma avaliação de impacto.

Introdução

01

A Comissão considera que, uma vez que as florestas são multifuncionais e servem objetivos económicos, sociais e ambientais ao proporcionarem serviços ecossistémicos vitais, as suas funções não podem ser completamente separadas. Por conseguinte, as medidas florestais que visam principalmente objetivos económicos podem também servir objetivos sociais ou ambientais. As intervenções no domínio da proteção poderão também resultar em benefícios sociais, económicos e ambientais. O caráter específico do setor florestal deve ser tido em conta durante as fases de elaboração, gestão e controlo das medidas florestais.

04

A diminuição da área ardida pode dever-se a uma boa execução dos sistemas de prevenção de incêndios florestais facilitada pela medida.

As estatísticas poderão demonstrar que a área ardida atingiu um nível mais ou menos estável, o que não significa que não haja uma ameaça de incêndios florestais crescente e de outras catástrofes.

05

Os incêndios florestais também têm um impacto socioeconómico relevante, uma vez que afetam os meios de subsistência dos que dependem das florestas, criam distorções nos mercados da madeira e causam vítimas.

Observações

21 Primeiro travessão

A Comissão considera que os trabalhos em curso do grupo de peritos em incêndios florestais da Comissão Europeia e do Comité Permanente Florestal — que atuam como uma plataforma de consulta e de informação com os Estados-Membros — fornecem à Comissão informações adequadas sobre os incêndios florestais e outras catástrofes, nomeadamente pragas e doenças. Os PDR apresentados incluem um capítulo sobre a descrição das florestas e a situação ambiental e esta informação serve de suporte à avaliação das propostas de programas.

Além disso, a criação do módulo «Perturbações florestais» no Sistema Europeu de Informação Florestal (FISE), na sequência da recente comunicação sobre a estratégia florestal da UE, reforçará a compreensão das catástrofes naturais relacionadas com a floresta.

21 Segundo travessão

Os PDR incluem uma análise SWOT que orienta os Estados-Membros e as regiões na seleção de opções estratégicas no que respeita às prioridades, objetivos e medidas a incluir no programa e deverão também definir a base de referência para a monitorização e a avaliação do mesmo.

Resposta comum aos pontos 22-24

Existem diferenças biogeográficas e climatéricas significativas entre os Estados-Membros desde o círculo Nórdico até ao oceano Índico (ilha da Reunião, FR); por conseguinte, a classificação de incêndios florestais deve refletir as características da região em situação de risco de incêndio.

O Regulamento n.º 2158/92 estabeleceu que esta classificação deve ser proposta pelos Estados-Membros

e aprovada pela Comissão. No quadro do atual Feeder, os Estados-Membros não precisam de propor à Comissão a designação das áreas com diferentes níveis de risco de incêndio. Compete aos Estados-Membros designar tais áreas. Todos os novos Estados-Membros fazem parte do grupo de peritos em incêndios florestais e cooperam nas atividades do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais (EFFIS). As informações sobre os incêndios florestais estão, por conseguinte, disponíveis. Estas disposições são reveladoras da intenção conjunta da Comissão e dos Estados-Membros de garantir, tanto quanto possível, que as medidas de prevenção contra os incêndios florestais se orientem para os objetivos definidos, sejam coerentes e tenham em conta as diferenças significativas entre os Estados-Membros no que respeita às condições biogeográficas.

Um dos objetivos da criação do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais é o de reunir informações harmonizadas sobre os incêndios florestais na Europa. Esta informação é essencial para as atividades de cooperação mútua em matéria de prevenção e luta contra os incêndios florestais.

25

Ao analisarem os PDR, os serviços da Comissão tomam consciência do risco global de incêndios florestais de um Estado-Membro ou de uma região.

A Comissão propôs uma metodologia para a avaliação do risco de incêndio florestal no contexto das atividades do EFFIS. No entanto, é necessário um trabalho adicional, em colaboração com os Estados-Membros, a fim de se criar um mapa harmonizado do risco de incêndio florestal da Europa.

26

A Comissão convidou as autoridades eslovacas a rever substancialmente a metodologia de classificação das áreas florestais em risco de incêndio através da carta de observações enviada durante as negociações do PDR para 2014-2020. A Comissão acompanhará de perto, com as autoridades eslovacas, a definição das necessidades para o período de 2014-2020, tendo em conta as longas séries cronológicas de dados relativos à ocorrência de incêndios e a proporcionalidade do financiamento face à prevenção.

27

A Comissão considera que dispõe de informações completas sobre a evolução histórica e a evolução projetada das catástrofes naturais e de outros acontecimentos desta natureza e de potenciais pragas e doenças, no contexto do FISE e com base em estudos realizados (em matéria de adaptação da floresta às alterações climáticas⁵ ou de outros estudos sobre catástrofes naturais⁶, por exemplo). No entanto, essa informação não está ainda harmonizada em todos os Estados-Membros. A Comissão também acompanha os pedidos dos Estados-Membros para a ativação do Fundo de Solidariedade da União Europeia após grandes catástrofes e os seus pedidos de alteração dos programas de desenvolvimento rural. Além disso, os Estados-Membros informam regularmente o Comité Permanente Florestal sobre os principais fenómenos extremos.

28

A Comissão está atualmente a preparar a criação do Sistema Europeu de Informação Florestal (FISE). Um protótipo do sistema será disponibilizado e apresentado ao Comité Permanente Florestal em dezembro de 2014.

29

No que respeita à análise dos PDR, a Comissão considera que, graças aos contactos diretos com os Estados-Membros e as regiões, às reuniões regulares com os diretores responsáveis pelas florestas da UE e aos trabalhos em curso do Comité Permanente Florestal e do FISE, dispõe de um nível adequado de conhecimentos sobre os tipos de catástrofes naturais que afetam as florestas e também sobre as necessidades associadas à sua prevenção.

30

Considerando que não existe uma definição comum de «áreas florestais mais valiosas», a Comissão apoiará a criação de uma espécie de «quadro de ação prioritária» para o cofinanciamento da UE, à semelhança do que já existe em todos os Estados-Membros para o financiamento da rede Natura 2000 pelos diferentes fundos da UE. A seleção seria, como tal, um reflexo das prioridades dos Estados-Membros formuladas nesse quadro.

⁵ Impactos das alterações climáticas nas florestas europeias e opções de adaptação http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

Resposta comum aos pontos 31-33

Um dos critérios definidos pela autoridade de gestão para a seleção das operações é a coerência relativamente ao plano florestal regional e a outros instrumentos de planeamento para as florestas. Este critério garante a qualidade das operações selecionadas e concede prioridade a intervenções em áreas com um nível mais elevado de risco de incêndios florestais.

Além disso, no que respeita aos programas de prevenção de incêndios florestais apoiados por fundos da UE desde 1992, os Estados-Membros revelam uma considerável experiência na hierarquização das prioridades dos projetos.

Os planos de proteção florestal contêm informações sobre a forma de atuar em caso de incêndios florestais e outras catástrofes naturais, tanto a nível regional, como a nível dos Estados-Membros. Estão igualmente disponíveis informações sobre a localização, a dimensão e as causas dos incêndios florestais, ao nível da administração regional (nível 3 da NUTS). No novo período de programação, a Comissão solicitou que, no âmbito dos programas de desenvolvimento rural, as vertentes de prevenção e proteção sejam executadas pelo plano de proteção das florestas.

34

A Áustria criou um sistema para a seleção de projetos que foi aprovado pelo comité de acompanhamento em 19 de junho de 2014. O sistema consiste numa abordagem em 3 fases assente nas condições de elegibilidade, tal como descrito nas medidas, nas disposições jurídicas nacionais suplementares e, se for caso disso, em critérios mais pormenorizados. Este novo sistema deve assegurar um nível elevado de qualidade das operações selecionadas para o período de programação 2014-2020.

35

Os Estados-Membros têm estabelecido quadros de ação prioritários (QAP) para o financiamento das suas redes Natura 2000 desde 2012. No novo período de financiamento, estes QAP serão um instrumento de grande utilidade para a hierarquização das prioridades de ação nos sítios da rede Natura 2000. A Comissão certificar-se-á de que será concedida uma prioridade adequada às ações propostas para os sítios Natura 2000 em consonância com os QAP dos Estados-Membros, mas também às ações em outras áreas importantes do ponto de vista ambiental, como, por exemplo, os parques nacionais.

A Comissão considera que as florestas são multifuncionais e que os valores ambientais devem ser considerados no contexto adequado. Por conseguinte, os critérios de seleção definidos no âmbito dos programas devem também envolver outros aspetos relativos à gestão sustentável das florestas.

Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE, tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede.

Caixa 1

As autoridades eslovacas propuseram a inclusão de critérios ambientais entre os critérios de seleção das submedidas 8.3 e 8.4 (prevenção e reparação de danos nas florestas), no âmbito do PDR para 2014-2020.

No que diz respeito a intervenções específicas em França, estas devem ser selecionadas de acordo com as condições locais. No caso de solos arenosos secos com teor orgânico muito limitado na camada superior, a utilização de buldózers poderia ser considerada adequada e pode constituir uma solução rápida para a reparação da zona afetada. Em determinadas áreas, tendo em conta as suas condições biogeográficas específicas, é necessária uma reação rápida adequada para a prevenção da proliferação de pragas e doenças (que poderiam ter efeitos negativos para as florestas não danificadas ou protegidas), diminuindo o risco de incêndio florestal e evitando a desertificação, devendo assim ser uma das grandes prioridades.

37

As estradas florestais que visam a prevenção de incêndios podem igualmente ser utilizadas para outros fins. Estas desempenham um importante papel na reparação e prevenção dos efeitos negativos causados pelas catástrofes naturais. Além disso, a construção de dois tipos de estradas, um para a prevenção de incêndios florestais e o outro para outros fins, conduziria a um investimento ineficaz e de custo elevado.

Na Eslováquia, as estradas florestais construídas para a prevenção de incêndios florestais no âmbito dos programas de desenvolvimento rural foram utilizadas de forma eficaz para ações de reparação rápida após as recentes tempestades e derrubes por ação do vento. A melhoria dos acessos contribuiu para minimizar o risco de novas catástrofes naturais (incêndios ou surtos de pragas) e permitiu que a perturbação do solo fosse reduzida ao mínimo, preservando a sua matéria orgânica e beneficiando a sua flora e fauna.

Não existem mecanismos eficazes de proteção das florestas contra catástrofes causadas pelo vento ou pela neve. Por conseguinte, as ações incidem principalmente sobre a prevenção de incêndios florestais. As medidas de prevenção nunca visam os danos abióticos ocorridos, mas a sua prevenção. Por conseguinte, a proporção do apoio público destinada às medidas de prevenção contra incêndios não pode visar diretamente os danos causados pelos mesmos.

Ver também resposta ao ponto 50.

38

As avaliações dos riscos para as florestas são financiadas por fundos da UE e nacionais. A Áustria atribui determinados montantes (quotas) dos fundos da UE a diferentes regiões. O restante é financiado por fundos nacionais.

Resposta conjunta aos pontos 39-41

O orçamento da medida 226 está disponível para todos os tipos de florestas: privadas e públicas. Embora durante a execução do programa as florestas públicas tenham recebido um maior apoio financeiro, esta situação é neutralizada se se considerar os hectares apoiados. De acordo com o relatório anual sobre os progressos realizados de 2013 relativo à Andaluzia, 78% da superfície florestal apoiada era privada.

A Comissão considera que é da responsabilidade dos Estados-Membros e das autoridades de gestão selecionar os melhores projetos, tendo em conta as suas condições geográficas e socioeconómicas, e justificar a adequação do cálculo dos custos aplicados.

O apoio a atividades com elevada intensidade de mão-de-obra pode dever-se às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerado num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

42

A Comissão considera que o recurso às queimadas, como método de limpeza, constitui uma operação de muito alto risco. Esta prática está sujeita a condições administrativas muito restritas e não é socialmente aceite.

44

A Comissão considera que, devido à cada vez maior frequência e intensidade de vagas de calor e secas prolongadas («causa primária»), que, em determinadas condições, podem igualmente ser consideradas catástrofes naturais, alguns programas introduziram ações contra «danos secundários» (pragas e doenças), evitando a proliferação em larga escala de danos com graves consequências ambientais e socioeconómicas. Por conseguinte, pode considerar-se que as intervenções apoiadas por medidas de desenvolvimento rural contribuíram com êxito para o objetivo das mesmas e dos respetivos programas.

45

A Comissão verificou que, no decurso do período de programação, a Áustria enfrentou problemas no que respeita à aplicação das medidas 224 e 225. Apesar dos incentivos constantes, estas medidas não foram aplicadas com êxito. Por este motivo, a Áustria também aprovou projetos destinados à preservação do potencial florestal ao abrigo da medida 226.

46

A Comissão considera que, com base nos conhecimentos disponíveis sobre a interação floresta-clima, a diversificação das florestas e a introdução de várias espécies de árvores podem melhorar a resistência das mesmas a catástrofes naturais e incêndios, bem como a sua capacidade de adaptação às alterações climáticas. Esta diversificação deve acontecer antes da ocorrência de catástrofes, com base em pareceres de peritos, planos de proteção das florestas e estratégias de adaptação climáticas ou florestais a longo prazo.

47

Uma vez que o relatório do PIAC⁷ prevê o aumento da frequência e da intensidade de fenómenos meteorológicos extremos, a Comissão considera que esta medida é adequada para dar uma resposta rápida a futuras catástrofes.

No que diz respeito à madeira de faia, além dos insetos, também vários fungos podem danificar esta madeira, causando perdas de valor significativas e aumentando o risco de propagação de pragas e doenças a florestas não danificadas, o que é prejudicial para ecossistemas outrora saudáveis.

Os casos específicos identificados pelo Tribunal serão analisados pela Comissão.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Caixa 3

A situação foi corrigida. Na Aquitânia, estão a ser utilizadas imagens de satélite para a localização das zonas danificadas. Cada parcela danificada é avaliada por um perito que verifica a dimensão dos danos antes de solicitar a compensação. Em seguida, os serviços públicos processam os pedidos e efetuam controlos no local com base na amostragem, antes da atribuição da compensação.

As autoridades eslovacas reconheceram a existência de um erro administrativo e informaram a Comissão de que os procedimentos internos em causa tinham já sido atualizados.

50

As estradas florestais podem servir diversos fins: facilitar o acesso em caso de incêndio florestal e permitir o acesso no contexto de operações de prevenção contra incêndios e de atividades de extração de madeira e de outros produtos florestais.

A Comissão considera que as estradas florestais construídas para efeitos de prevenção de incêndios podem também servir outros fins, desde que a sua função inicial não seja comprometida por uma utilização alternativa.

Ver também resposta ao ponto 51.

51

A utilização de estradas florestais para fins económicos não põe em causa o seu papel na prevenção de incêndios florestais. O desbaste e a remoção de biomassa constituem uma parte importante das medidas de prevenção contra os incêndios florestais. As estradas são igualmente utilizadas para o transporte de madeira, como parte das atividades de prevenção necessárias. No seu conjunto, as múltiplas utilizações destas estradas melhoram a relação custo/eficácia do investimento.

52

A utilização de estradas florestais para fins económicos não pode comprometer a sua capacidade para fins de prevenção de catástrofes florestais.

53

A Comissão considera que, devido ao facto de as florestas locais variarem significativamente no que respeita às suas condições biogeográficas, geológicas e ecológicas em toda a UE, o estabelecimento de critérios relativos aos requisitos mínimos a nível da UE poderia ser problemático. Esses requisitos mínimos devem ser fixados ao nível mais adequado.

Além disso, a criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribuirá para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, como também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Tal afigura-se necessário para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que poderia levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

54

A Comissão considera que a densidade da rede de estradas florestais pode ser maior ou menor consoante as condições geológicas e biogeográficas locais. Além disso, as estradas florestais podem servir várias zonas e explorações e pode acontecer que algumas secções de uma estrada florestal abranjam zonas em que já existe um nível adequado de densidade de estradas. No âmbito dos PDR de 2014-2020, a Comissão convidou as autoridades eslovacas a incluir, como um dos critérios de seleção, a densidade da rede de estradas na região.

Caixa 5

Os montantes de ajuda flutuantes não foram excluídos no período de programação anterior. Contudo, não são autorizados no novo período de programação.

Caixa 5, Exemplo 2

Ver resposta ao ponto 57.

57

O apoio a atividades com elevada intensidade de mão de obra pode dever-se às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerado num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente. A utilização de mão de obra poderia significar o recurso a métodos mais ecológicos e trazer importantes benefícios socioeconómicos, o que constitui também um dos objetivos da política de desenvolvimento rural.

Caixa 6

O nível dos custos pode variar em função das diferentes condições ecogeográficas e geológicas, bem como de outros fatores. Podem também existir motivos que tornem impossível a utilização de maquinaria ou a utilização de maquinaria mais dispendiosa, devido, por exemplo, à existência de declives, a acessos problemáticos, a normas ambientais, etc.

58

A Comissão convidou as autoridades eslovacas a incluir a verificação da razoabilidade dos custos no âmbito dos PDR para 2014-2020.

60

Em algumas áreas, existe um número limitado de prestadores de serviços para algumas tarefas específicas.

61

A Comissão considera que as autoridades de gestão são os organismos responsáveis por garantir a eficiência do apoio ao nível do projeto.

Devem ser evitados efeitos de inércia, assegurando que o investimento apenas tem lugar após o pedido de apoio ou a concessão do apoio. Caso contrário, a avaliação do efeito de inércia pode tornar-se bastante subjetiva e conduzir a desigualdades de tratamento entre os requerentes.

62

Para o período de 2014-2020, no que diz respeito a projetos de investimento, apenas podem ser elegíveis as despesas incorridas após a apresentação de um pedido pelo beneficiário, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1305/2013. Os Estados-Membros podem ainda definir uma data posterior, como a da decisão de atribuição do apoio.

63

A Comissão considera que a resposta do beneficiário terá de ser investigada de forma mais aprofundada, com o intuito de clarificar em que condições e quão eficazmente esse investimento teria sido feito e se o objetivo inicial poderia ter sido alcançado sem o apoio atribuído ao abrigo da medida.

64

Dentro de certos limites, um «hectare elegível» para efeitos de ativação dos direitos de pagamento pode conter algumas árvores, arbustos ou silvados.

As restrições ao desenvolvimento excessivo destas árvores, arbustos ou silvados podem reduzir o risco de incêndios florestais nas parcelas das zonas de floresta circundante.

Resposta conjunta aos pontos 65-67

A Comissão considera que, devido ao facto de os processos naturais das florestas serem complexos e de os efeitos mensuráveis de determinadas intervenções poderem ocorrer apenas após vários anos ou décadas, as medidas de prevenção de catástrofes florestais devem ser consideradas num contexto mais vasto de desenvolvimento rural e num horizonte temporal de longo prazo. Os inventários florestais dos Estados-Membros, que poderão ser repetidos numa cadência de 10-20 anos, e outros programas de monitorização florestal podem fornecer informações sobre as alterações. As medidas florestais são elaboradas e executadas com base nas informações e na experiência adquiridas por meio das ações de longa duração, desenvolvidas ao longo de 100-150 anos, no âmbito do modelo de gestão florestal gerido pelos institutos florestais e universidades dos Estados-Membros.

68

Por razões de proporcionalidade, o QCAA relativo a 2007-2013 incluiu um conjunto de indicadores comuns de realizações que garantem a agregação e a comparação entre os PDR e que foram elaborados de forma a assegurar a sua relevância na grande maioria dos casos. Para ilustrar as especificidades, podem ser utilizados, pelos Estados-Membros, indicadores adicionais, sempre que se justifique.

O indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020. Tal irá colmatar as lacunas identificadas no QCAA relativo a 2007-2013.

69

As observações demonstram que, devido à complexidade e à interligação de diferentes ações, em muitos casos, não se afigura pertinente discriminar os indicadores de resultados a um nível excessivamente pormenorizado. Por este motivo, a Comissão optou por avaliar os resultados ao nível da área de intervenção no âmbito do quadro de monitorização e avaliação para o período de programação 2014-2020.

70

Este indicador é um dos elementos do sistema de avaliação. O novo sistema de avaliação deverá ser considerado na sua globalidade.

71

A Comissão reconheceu que, no âmbito dos PDR, a avaliação intercalar tinha um limitado valor acrescentado. Por conseguinte, a obrigação de se proceder a uma avaliação intercalar foi suprimida para o período de programação de 2014-2020.

72

Ver respostas aos pontos 69 e 71.

73

Embora a área média ardida na UE não esteja a aumentar, os danos anuais causados por incêndios estão muitas vezes concentrados num número reduzido de países. Estes países variam de ano para ano (por exemplo, Portugal e Espanha em 2003, Portugal em 2005, Itália e Grécia em 2007, Espanha em 2012, etc.). Em cada ano, o risco extremo de incêndio devido ao tempo seco e quente a nível local, associado a ventos fortes, pode afetar regiões específicas. Países específicos podem, por conseguinte, enfrentar, em determinados anos, situações de incêndio extremas, causadas por condições meteorológicas predominantes passíveis de aumentar o risco de incêndio, em zonas da bacia mediterrânica ou noutras partes da Europa.

A nível dos Estados-Membros, as diferenças observadas nas tendências devem-se frequentemente à ocorrência de condições de risco de incêndio extremas em determinados anos do período de tempo em análise, como se pode depreender quando confrontados os dados anuais com os indicadores meteorológicos de risco de incêndio⁸.

74

A Comissão considera que existe uma experiência significativa no que respeita à natureza das medidas preventivas, o que inclui conhecimentos sobre a sua eficiência e eficácia em cada zona abrangida pelos programas. Foram apoiados por fundos da UE vários projetos e programas de prevenção de catástrofes florestais e durante os 20 últimos anos foram realizados diversos estudos e projetos de investigação.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) *Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives*. *Forest Ecology and Management*, 294, pp. 11-22

Conclusões e recomendações

76

A Comissão considera que, em geral, as medidas de prevenção de catástrofes florestais contribuíram com êxito para a concretização dos objetivos dos programas de desenvolvimento rural. Foram obtidos resultados concretos e registou-se um menor número de ocorrências de incêndio. Além disso, retiraram-se ensinamentos que serão aplicados em relação ao período de 2014-2020, especialmente no que respeita ao âmbito das medidas e à melhoria das orientações.

78

O Regulamento Desenvolvimento Rural⁹ prevê que as medidas de prevenção contra incêndios abrangem zonas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal. Estes planos de proteção florestal e os programas florestais nacionais ou subnacionais dos Estados-Membros, ou os instrumentos equivalentes, constituíram uma base adequada para a definição de objetivos e prioridades durante o processo de seleção.

A Comissão analisou a situação do setor florestal, incluindo aspetos relativos à prevenção e à monitorização de catástrofes florestais, no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2005 anexado à Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia. O Regulamento Desenvolvimento Rural estipula que as medidas florestais devem contribuir para a execução da estratégia florestal comunitária. A referida estratégia florestal abrange aspetos económicos, ambientais e sociais em matéria de gestão florestal sustentável.

⁹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

No que se refere ao novo período de programação, a Comissão analisou a situação do setor florestal no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2013, anexado à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada: «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal»¹⁰.

Recomendação 1, Os Estados-Membros devem, Segundo travessão

A Comissão considera que as florestas da rede Natura 2000 têm um elevado valor ambiental e geram serviços ecossistémicos variados e importantes. Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE — tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede — e também a este nível o papel das florestas não incluídas na rede Natura 2000 é de extrema importância.

Recomendação 1, A Comissão deve, Primeiro travessão

A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A necessidade de uma descrição adequada das ações preventivas foi incluída na secção «Análise das necessidades» da estratégia do PDR para o período de 2014-2020 e, em alguns casos, também ao nível dos acordos de parceria.

A Comissão examina os PDR apresentados, analisa a lógica de intervenção e a necessidade de medidas de prevenção durante o período de aprovação dos programas e solicita que as medidas preventivas tenham por base o plano de proteção da zona em causa.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Recomendação 1, A Comissão deve, Segundo travessão

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão examinará, em conjunto com as autoridades nacionais responsáveis, a possibilidade de o nível apropriado de ação em matéria de critérios básicos comuns para a diferenciação de zonas florestais ser classificado como de baixo, médio ou alto risco de incêndio.

79

Como parte integrante das práticas de gestão sustentável das florestas, as estradas florestais (ou outros investimentos), construídas principalmente tendo em vista a prevenção contra incêndios, podem também ser utilizadas como medidas de prevenção contra outros riscos, bem como para obras de reparação e remediação, ou ainda com fins recreativos ou económicos. A criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribui para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, mas também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Muitas vezes, estas medidas têm de ser tomadas para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que pode levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

No que se refere ao novo período de programação, foram preparadas fichas de orientação a fim de garantir que os Estados-Membros/regiões aplicam as medidas corretamente. Além disso, os Estados-Membros/regiões terão de especificar melhor as suas necessidades e motivações, caso pretendam aumentar a densidade das suas redes de estradas.

Recomendação 2, Os Estados-Membros devem, Primeiro travessão

A Comissão considera que o novo Regulamento Desenvolvimento Rural prevê uma medida revista sobre a proteção e o restabelecimento das florestas. A nova medida pode apoiar ações relacionadas com a prevenção e a reparação de danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e outros acontecimentos catastróficos e pode igualmente apoiar ações de prevenção no que respeita a pragas e doenças, desde que o risco de ocorrência de uma determinada catástrofe seja cientificamente comprovado e reconhecido por organismos científicos públicos.

Recomendação 2, Os Estados-Membros devem, Terceiro travessão

A Comissão considera que já está disponível um conjunto de salvaguardas ambientais, no que respeita às ações apoiadas. Por exemplo, no âmbito da rede Natura 2000, o regime de proteção definido no artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Habitats assegura que a deterioração significativa destas zonas seja evitada. Noutros domínios, as avaliações de impacto ambiental contribuirão também para evitar efeitos secundários ambientais negativos. Por último, para todas as ações que possam ser cofinanciadas por fundos da UE, poderá ser exigido, pelas autoridades nacionais competentes, um certificado de boas práticas ambientais ou de gestão florestal sustentável como condição prévia para a atribuição desse financiamento.

No novo período de programação, o desempenho ambiental dos beneficiários é uma consideração prioritária no que respeita à aplicação das diferentes medidas.

Recomendação 2, A Comissão deve, Primeiro travessão

A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros para verificar se as despesas pagas são conformes com as normas. Se, durante a auditoria, forem detetadas deficiências, serão aplicadas correções financeiras.

As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco. A importância financeira desempenha um papel preponderante na quantificação da exposição ao risco. Tal significa que uma área de auditoria com um maior nível de despesas tem mais probabilidades de obter uma classificação elevada e de ser auditada. A medida 226 foi auditada em 2014 e será auditada em 2015.

Recomendação 2, A Comissão deve, Segundo travessão

A Comissão está atualmente a aplicar esta recomendação através do regime jurídico dos PDR e de orientações adicionais.

A nova medida abrange uma escala mais alargada de riscos e danos. Para o período de 2014-2020, a ficha da medida correspondente — que pode ser utilizada como documento de orientação — inclui requisitos e clarificações detalhados e, como tal, pode servir de instrumento de apoio para a elaboração adequada da medida pelos Estados-Membros.

Chamou-se a atenção dos Estados-Membros/regiões para o facto de existirem outras medidas especialmente destinadas a aumentar o valor económico das florestas, caso a finalidade das ações suscite dúvidas.

80

No âmbito da gestão partilhada, a Comissão adota os PDR nacionais ou regionais, embora a sua aplicação e a garantia da boa relação custo/benefício e da eficiência do apoio sejam da responsabilidade dos Estados-Membros e das suas autoridades de gestão.

No que diz respeito à utilização de trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, tal escolha pode dever-se, por vezes, às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerada num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

Recomendação 3, Os Estados-Membros devem, Primeiro travessão

A Comissão considera que, quando os custos normalizados são aplicados no âmbito dos programas, os Estados-Membros/regiões devem assegurar que os métodos de cálculo correspondentes são adequados e exatos e estabelecidos previamente de forma correta, equitativa e verificável. Deve ser designado um organismo independente para efetuar os cálculos relativos a todos os custos normalizados ou para confirmar a sua exatidão.

Recomendação 3, Os Estados-Membros devem, Segundo travessão

Está a ser preparado e discutido com os Estados-Membros um documento de orientação sobre os controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural. O anexo I deste documento contém uma lista de controlo para os Estados-Membros destinada à avaliação da razoabilidade dos custos.

81

Deve procurar-se um equilíbrio adequado entre os custos da monitorização e avaliação e os seus eventuais benefícios. No que respeita à avaliação das ações preventivas, em particular, é difícil estabelecer a cadeia de causalidade. Além disso, a eficácia de determinadas intervenções a nível florestal apenas poderá ser avaliada após vários anos ou mesmo décadas.

No que diz respeito ao período compreendido entre 2014 e 2020, foram introduzidas melhorias. Por exemplo, será utilizado um novo indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas no quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA). Além disso, a fim de se obter resultados de avaliação significativos, está prevista, para 2019, a elaboração de um relatório anual de execução mais aprofundado. No âmbito deste relatório, será efetuada uma avaliação dos PDR e serão apresentados os primeiros resultados sobre a sua eficácia.

Recomendação 4, A Comissão deve

A Comissão aceita esta recomendação.

Algumas alterações foram já introduzidas: por exemplo, o indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020. Tal irá colmatar as lacunas identificadas no QCAA relativo a 2007-2013.

A fim de se obter resultados de avaliação significativos mais cedo, será introduzido, em 2019, um relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado. Este RAE mais aprofundado prevê uma avaliação dos resultados dos programas e, se possível, uma avaliação de impacto.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*). As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas (alguns operadores, cabines telefónicas ou hotéis podem cobrar essas chamadas).

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

Durante o período de programação de 2007-2013, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) prestou apoio ao restabelecimento do potencial silvícola em florestas danificadas por catástrofes naturais e incêndios e à introdução de medidas de prevenção. A auditoria do Tribunal conclui que o apoio não foi suficientemente bem gerido e que a Comissão e os Estados-Membros não conseguem demonstrar que os resultados pretendidos foram concretizados de uma forma eficaz em termos de custos.

As medidas de prevenção não foram devidamente orientadas. A auditoria detetou ações que não eram adequadas à concretização dos objetivos da medida. A relação custo-eficácia das ações financiadas não foi garantida de forma adequada. Por último, os instrumentos de acompanhamento existentes não permitiram que a Comissão e os Estados-Membros avaliassem de forma adequada a eficiência e a eficácia da medida.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações