

Relatório Especial

Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental

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



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

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

O presente relatório foi adotado pela Câmara de Auditoria I - presidida pelo Membro do TCE Phil Wynn Owen - especializada na utilização sustentável dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Samo Jereb, com a colaboração de Jerneja Vrabic, assessora de gabinete, Robert Markus, responsável principal, e Michal Machowski, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckevicienė e Krzysztof Zalega.



Da esquerda para a direita: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckevicienė e Jerneja Vrabic.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário, siglas e acrónimos	
Síntese	I-VIII
Introdução	1 - 9
Âmbito e método da auditoria	10 - 12
Observações	13 - 71
A ecologização não tem uma lógica de intervenção plenamente desenvolvida, com objetivos ambiciosos e claramente definidos, e o seu orçamento não está diretamente associado à realização de objetivos ambientais e climáticos no âmbito da política	13 - 25
O pagamento ecológico tem dois objetivos distintos: melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC e apoiar o rendimento dos agricultores	13 - 14
O contributo específico da ecologização para alcançar os objetivos da UE relacionados com o solo, o clima e a biodiversidade não está claramente definido	15 - 16
A proposta inicial da Comissão era mais ambiciosa em termos ambientais...	17 - 18
...mas não demonstrava claramente o que as práticas de ecologização propostas deveriam alcançar	19 - 21
No entanto, a dotação orçamental para a ecologização não foi alterada, uma vez que se baseava numa decisão política e não no cumprimento de metas ambientais e climáticas pela política	22 - 25
Como aplicada atualmente, não é provável que a ecologização gere benefícios significativos para o ambiente e o clima	26 - 57
A ecologização deu origem a mudanças muito limitadas nas práticas agrícolas...	26 - 33
...o que ilustra o efeito de inércia significativo na conceção da política	34 - 39
A diversificação das culturas é menos benéfica para o solo do que a rotação de culturas	40 - 42

O efeito da proteção dos prados nas emissões líquidas provenientes das terras agrícolas pode ser aumentado através de uma melhor orientação	43 - 46
A predominância de superfícies de interesse ecológico produtivas, associada a requisitos de gestão insuficientes, reduz os potenciais benefícios da ecologização para a biodiversidade	47 - 50
Os Estados-Membros utilizam a flexibilidade das regras relativas à ecologização para limitar os encargos para os agricultores e para si próprios, em vez de maximizarem os benefícios ambientais e climáticos esperados	51 - 54
A ecologização teve um impacto limitado nas medidas ambientais no âmbito do segundo pilar	55 - 57
A ecologização acrescenta complexidade à PAC	58 - 71
A ecologização sobrepõe-se a outros instrumentos ambientais da PAC, mas a Comissão e os Estados-Membros atenuam o risco conexo de efeito de inércia e duplo financiamento	58 - 64
A complexidade das regras relativas à ecologização implica desafios na aplicação, que a Comissão resolveu parcialmente	65 - 69
As práticas de ecologização assemelham-se às BCAA, mas envolvem possíveis sanções por incumprimento mais severas	70 - 71
Conclusões e recomendações	72 - 83
Anexo I – Evolução do rácio de prados permanentes	
Anexo II – Principais dados relativos à aplicação de prados permanentes ambientalmente sensíveis em 2016	
Anexo III – Principais dados relativos à aplicação de SIE em 2016	
Resposta da Comissão	

GLOSSÁRIO, SIGLAS E ACRÓNIMOS

BCAA: boas condições agrícolas e ambientais. Termo coletivo que designa um conjunto de normas de base, aplicáveis ao abrigo da condicionalidade, que definem as boas condições agrícolas e ambientais das terras.

Condicionalidade: sistema que associa a maior parte dos pagamentos da PAC a um conjunto de normas de base para garantir as boas condições agrícolas e ambientais do solo (**BCAA**), bem como a determinadas obrigações, conhecidas como requisitos legais de gestão (**RLG**). Os RLG estão definidos na legislação aplicável da UE no domínio do ambiente, das alterações climáticas, da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade e do bem-estar animal.

Desenvolvimento rural: política da UE, frequentemente designada por "Segundo pilar" da PAC, que visa dar resposta às necessidades económicas, ambientais e sociais das zonas rurais da UE. Os pagamentos no âmbito do desenvolvimento rural são efetuados a partir do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, com cofinanciamento dos Estados-Membros.

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia.

DG CLIMA: Direção-Geral da Ação Climática da Comissão Europeia.

DG ENV: Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia.

Efeito de inércia: situação em que uma atividade ou um projeto subsidiado teria sido total ou parcialmente realizado mesmo sem a ajuda pública.

Exploração agrícola: o conjunto das terras e animais situados no território de um mesmo Estado-Membro, geridos por um único agricultor (que pode ser uma pessoa singular ou coletiva ou um grupo de pessoas singulares ou coletivas) e que são utilizados para atividades agrícolas.

JRC: Centro Comum de Investigação. Uma Direção-Geral da Comissão Europeia.

Natura 2000: A maior rede ecológica coerente de áreas protegidas do mundo, abrangendo 18% do território terrestre da UE e uma parte considerável de zonas marinhas.

PAC: Política Agrícola Comum. Conjunto de atos legislativos e práticas adotados pela União Europeia para apresentar uma política comum e unificada no domínio da agricultura. As medidas iniciais foram tomadas em 1962. Desde então, a política foi adaptada e desenvolvida e passou por várias reformas.

Pagamentos diretos: ajuda concedida diretamente aos agricultores para lhes garantir uma rede de segurança. Assumem sobretudo a forma de um apoio ao rendimento de base, não associado à produção. Ajudam a estabilizar o rendimento dos agricultores proveniente das vendas no mercado, que está sujeito a volatilidade. Os pagamentos diretos são concedidos pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia, geralmente referido como o "Primeiro pilar" da PAC.

Prados permanentes ambientalmente sensíveis (PPAS): Parcelas de prados permanentes, sobretudo as localizadas no interior das zonas Natura 2000, designadas pelos Estados-Membros devido à sua importância para a biodiversidade, em especial para as espécies e habitats que integram prados protegidos. No âmbito da ecologização, estas parcelas são protegidas contra a conversão para outras utilizações do solo ou para a lavoura.

Primeiro pilar da PAC: parte da Política Agrícola Comum que engloba os pagamentos diretos aos agricultores e as medidas de mercado.

RLG: requisitos legais de gestão. Um termo coletivo que designa um conjunto de obrigações definidas na legislação aplicável da UE no domínio do ambiente, das alterações climáticas, da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade e do bem-estar animal e aplicáveis ao abrigo da condicionalidade.

Segundo pilar da PAC: parte da Política Agrícola Comum que engloba as medidas de desenvolvimento rural.

SIE: superfícies de interesse ecológico. Terras das explorações agrícolas dedicadas a práticas ou características específicas benéficas para o ambiente. No âmbito da ecologização, as explorações agrícolas têm, em geral, de dedicar pelo menos 5% das suas terras aráveis às SIE.

UE: União Europeia

SÍNTESE

I. A ecologização (ou pagamento ecológico) é um novo tipo de pagamento direto aos agricultores introduzido com a reforma de 2013 da Política Agrícola Comum (PAC). Foi concebida para aplicar o princípio de que os agricultores devem ser recompensados pelos bens públicos que fornecem. Através deste mecanismo, a ecologização visava melhorar o desempenho ambiental da PAC.

II. Este relatório apresenta as constatações da auditoria do Tribunal sobre a ecologização. A principal questão de auditoria foi a de saber se a ecologização conseguia melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC, em conformidade com o objetivo definido na legislação da UE.

III. Para responder a essa questão, o Tribunal examinou:

- a lógica de intervenção, a existência de objetivos claros e suficientemente ambiciosos para a ecologização e a justificação da dotação orçamental afetada à política;
- os benefícios para o ambiente e o clima que a ecologização é suscetível de produzir;
- a complexidade que a ecologização acrescenta à PAC.

IV. Globalmente, o Tribunal conclui que a ecologização, tal como aplicada atualmente, não deverá melhorar de forma significativa o desempenho ambiental e climático da PAC.

V. O Tribunal constatou que a Comissão não desenvolveu uma lógica de intervenção completa para o pagamento ecológico. Também não definiu objetivos ambientais claros e suficientemente ambiciosos que a ecologização deveria permitir alcançar. Além disso, a dotação orçamental afetada à ecologização não está justificada pelo conteúdo ambiental da política. O pagamento ecológico continua a ser, na sua essência, um regime de apoio ao rendimento.

VI. O Tribunal constatou também que não é provável que a ecologização gere benefícios significativos para o ambiente e o clima, sobretudo devido ao importante efeito de inércia que afeta a política. O Tribunal estima, em especial, que a ecologização deu origem a mudanças nas práticas agrícolas em apenas cerca de 5% de todas as terras agrícolas da UE.

VII. Por último, o Tribunal constatou que os resultados prováveis da política não justificam a complexidade significativa que a ecologização acrescenta à PAC. Parte desta complexidade resulta de sobreposições entre a ecologização e outros instrumentos ambientais da PAC, incluindo as normas relativas às boas condições agrícolas e ambientais das terras (BCAA). A ecologização assemelha-se às BCAA na medida em que é também, essencialmente, um conjunto de condições ambientais de base aplicáveis ao apoio ao rendimento.

VIII. Com base nestas constatações, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- Para a próxima reforma da PAC, a Comissão deve desenvolver uma lógica de intervenção completa para a contribuição da PAC para os objetivos da UE relacionados com o ambiente e o clima, incluindo objetivos específicos e que se baseie em conhecimentos científicos atualizados sobre os fenómenos em causa.
- A título de preparação para o desenvolvimento da sua proposta para a próxima reforma da PAC, a Comissão deve rever e fazer um balanço da aplicação da PAC atual. Na conceção da sua proposta, a Comissão deve orientar-se pelos seguintes princípios:
 - Os agricultores só devem ter acesso aos pagamentos da PAC se cumprirem um conjunto de normas ambientais de base que incluam domínios abrangidos pelas normas BCAA atuais e pelos requisitos generalizados em matéria de ecologização (ambos concebidos para irem além dos requisitos da legislação em matéria ambiental). As sanções por incumprimento destas normas combinadas devem ser suficientes para terem um efeito dissuasor. Além disso, todas estas normas de base devem ser plenamente integradas nas exigências ambientais de referência aplicáveis a qualquer ação programada no domínio da agricultura.
 - As necessidades ambientais e climáticas locais específicas podem ser devidamente satisfeitas através de ações programadas mais sólidas no domínio da agricultura, baseadas no cumprimento das metas de desempenho e em financiamento que reflita uma avaliação dos custos médios suportados e da perda de rendimentos relativamente às ações e práticas que vão além das exigências ambientais de referência.

- Sempre que os Estados-Membros tenham várias possibilidades de escolha para a aplicação da PAC, devem ser obrigados a demonstrar, antes da aplicação, que as opções selecionadas são eficazes e eficientes no que diz respeito à concretização dos objetivos políticos.

INTRODUÇÃO

1. A União Europeia (UE) paga subsídios diretos aos agricultores ao abrigo do primeiro pilar¹ da sua Política Agrícola Comum (PAC). Um objetivo fundamental destes pagamentos diretos consiste em apoiar o rendimento dos agricultores. No entanto, a PAC tem vindo a ser cada vez mais criticada por não fazer o suficiente para limitar o efeito negativo de determinadas práticas agrícolas no ambiente e no clima².
2. O "pagamento ecológico" ou "ecologização"³, um novo tipo de pagamento direto introduzido com a reforma da PAC de 2013, é a tentativa mais recente de resolver esta questão. É o único pagamento direto cujo principal objetivo declarado é "ecológico", nomeadamente a melhoria do desempenho ambiental da PAC⁴.
3. Na exposição de motivos que acompanha a sua proposta legislativa⁵, a Comissão defendeu que as explorações agrícolas terão de ser apoiadas "para que adotem e mantenham sistemas e práticas agrícolas especialmente favoráveis aos objetivos ambientais e climáticos, pois os preços do mercado não refletem o fornecimento desses bens públicos". Esta ênfase na utilização de fundos públicos para adquirir bens públicos e para recompensar os agricultores pelos efeitos externos positivos (ou seja, por terem um impacto positivo que

¹ A PAC divide-se em dois pilares: O primeiro pilar é composto pelos pagamentos diretos aos agricultores e as medidas de intervenção no mercado. É totalmente financiado pelo orçamento da UE. O segundo pilar abrange as medidas de desenvolvimento rural, que são cofinanciadas pelos Estados-Membros.

² Os impactos ambientais negativos da agricultura incluem o empobrecimento e a erosão do solo, a poluição da água, as emissões de gases com efeito de estufa e a perda de biodiversidade.

³ O nome oficial completo deste novo regime de apoio é "pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente".

⁴ Considerando 37 do Regulamento (UE) nº 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) nº 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) nº 73/2009 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

⁵ COM(2011) 625 final, de 12.10.2011.

de outra forma não seria recompensado pelo mercado) também confere legitimidade às despesas da PAC no seu conjunto.

4. A ecologização não é um regime facultativo. Todos os agricultores que participam nos regimes de pagamento direto da PAC (como o regime de pagamento de base ou o regime de pagamento único por superfície) também devem candidatar-se ao pagamento ecológico. No entanto, as explorações mais pequenas podem beneficiar de apoio ao abrigo da ecologização sem terem de cumprir todos, ou mesmo algum, dos requisitos de ecologização. Esses requisitos também não se aplicam às explorações consideradas "ecológicas por definição": por exemplo, os agricultores biológicos beneficiam do pagamento ecológico sem terem de provar que cumprem as três práticas de ecologização.

5. Os requisitos de ecologização englobam três práticas agrícolas, que devem ser anuais, simples, generalizadas e extracontratuais, bem como benéficas para o ambiente e o clima:

a) no âmbito da **diversificação das culturas**, os agricultores com mais de dez hectares de terras aráveis são obrigados a cultivar pelo menos duas culturas. Pelo menos uma outra (uma terceira) cultura deve ser introduzida nas explorações agrícolas que tenham mais de 30 hectares de terras aráveis. A percentagem de terras aráveis que os agricultores podem utilizar para a cultura principal é limitada a 75%. Nas explorações agrícolas obrigadas a ter pelo menos três culturas, as duas culturas principais em conjunto não podem cobrir mais de 95% das terras aráveis. O principal objetivo da diversificação das culturas consiste na melhoria da qualidade do solo⁶;

b) a **manutenção dos prados permanentes** combina dois mecanismos distintos. Os Estados-Membros devem:

- acompanhar (a nível nacional ou regional) a proporção de prados permanentes em relação à superfície agrícola total abrangida pelos pagamentos diretos da PAC. Se o rácio diminuir mais de 5% em relação a um nível de referência, os Estados-Membros têm de exigir aos agricultores a reconversão dos prados

⁶ Considerando 41 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

permanentes que tenham sido anteriormente convertidos para outras utilizações do solo;

- designar as superfícies dos prados que são mais sensíveis do ponto de vista ambiental. A conversão e a lavoura desses prados permanentemente sensíveis são proibidas.

De acordo com a legislação da UE, a manutenção dos prados permanentes, no âmbito da ecologização, visa sobretudo a fixação do carbono⁷. A proteção de prados permanentes ambientalmente sensíveis tem como finalidade principal a preservação de superfícies importantes em termos de biodiversidade (além do objetivo global de fixação do carbono).

- c) os agricultores com mais de 15 hectares de terras aráveis devem dedicar o equivalente a 5% dessas terras a **superfícies de interesse ecológico (SIE)**. A legislação da UE prevê 19 tipos distintos de SIE que os agricultores podem utilizar para cumprir esta obrigação, incluindo terras em pousio, culturas secundárias, culturas fixadoras de azoto e vários tipos de elementos paisagísticos). Contudo, os Estados-Membros podem, a título individual, decidir oferecer aos seus agricultores menos opções de SIE. O principal objetivo definido para as SIE consiste em salvaguardar e melhorar a biodiversidade⁸.

6. Para além da ecologização, a PAC possui dois outros instrumentos importantes para a consecução dos objetivos ambientais e climáticos:

- a) a condicionalidade é um mecanismo que associa a maior parte dos pagamentos da PAC a um conjunto de normas de base para garantir as boas condições agrícolas e ambientais do solo (BCAA), bem como a determinadas obrigações, conhecidas como requisitos legais de gestão (RLG). Os RLG estão definidos na legislação aplicável da UE no domínio do ambiente, das alterações climáticas, da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade e do bem-estar animal. Os agricultores que não cumpram estas normas

⁷ Considerando 42 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

⁸ Considerando 44 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

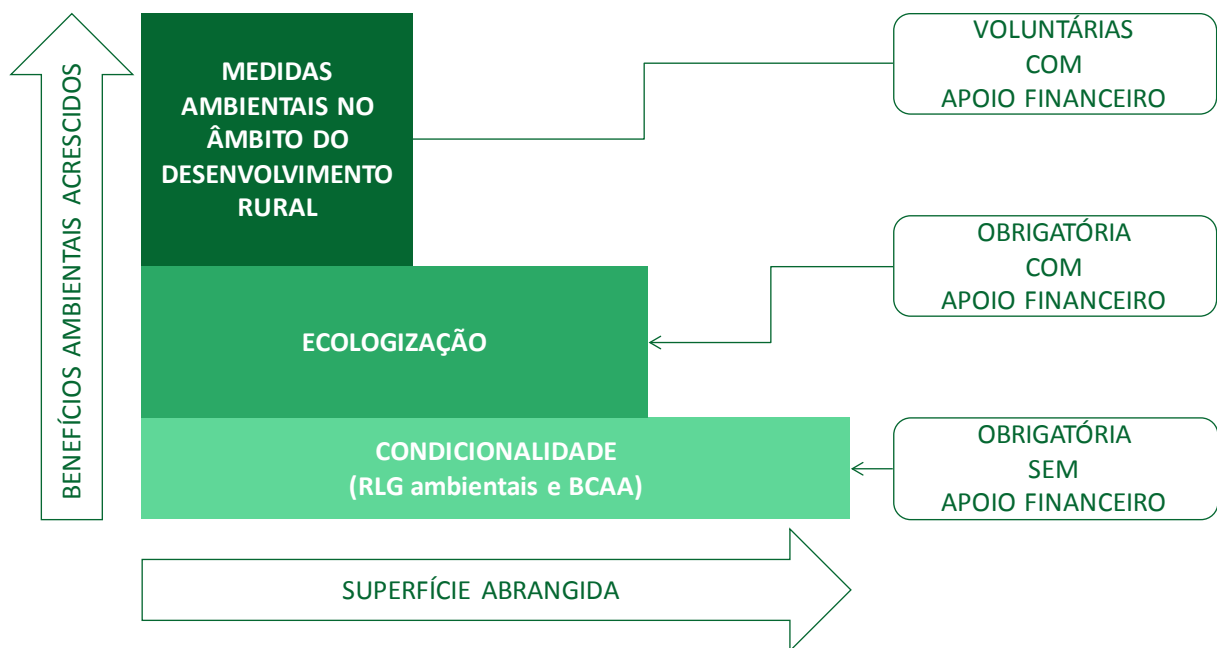
e requisitos arriscam-se a incorrer numa sanção que reduz o montante de todos os seus pagamentos diretos, normalmente em 1% a 5%;

- b) as medidas ambientais no âmbito do desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC), como a medida "agroambiente e clima", são semelhantes ao pagamento ecológico na medida em que recompensam os agricultores por determinadas práticas benéficas para o ambiente e o clima. Todavia, ao contrário da ecologização, estas medidas são contratuais e assentam em compromissos voluntários assumidos pelos agricultores. Os prémios pagos aos agricultores refletem os custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes desses compromissos⁹.

7. Segundo a Comissão, a ecologização constitui o nível intermédio de uma "pirâmide" de três níveis compostas pelos instrumentos "ecológicos" da PAC (ver ***figura 1***). As normas de base e os requisitos da condicionalidade, que abrangem o grupo mais alargado de agricultores e a superfície mais ampla, formam a base da pirâmide, e os compromissos ambientais mais ambiciosos no âmbito do desenvolvimento rural, aplicáveis a um grupo mais reduzido de voluntários e a uma superfície mais restrita, formam o topo da pirâmide. Em conjunto, estes instrumentos visam produzir efeitos que se conjugam e complementam.

⁹ Considerando 22 do Regulamento (UE) nº 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) nº 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

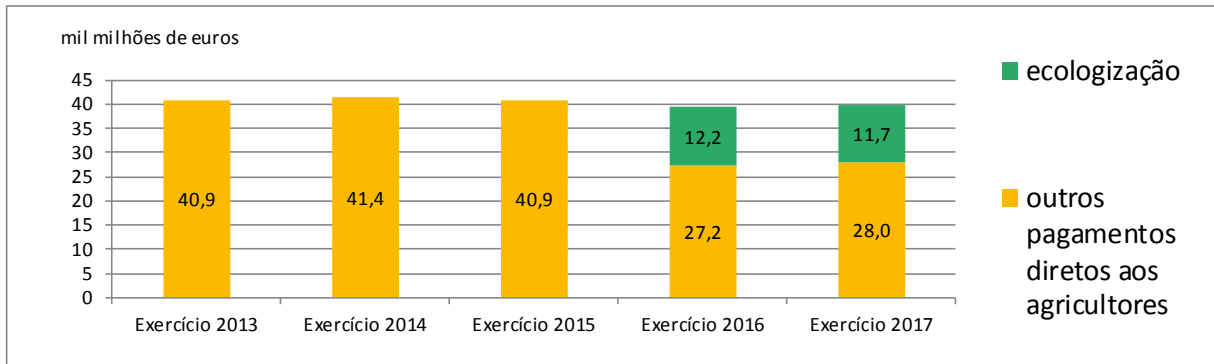
Figura 1 – Pirâmide de instrumentos ambientais da PAC



Fonte: TCE, com base no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 218 final.

8. A UE despende um montante considerável no novo pagamento ecológico: 12 mil milhões de euros por ano, correspondentes a 30% de todos os pagamentos diretos da PAC e quase 8% da totalidade do orçamento da UE. Para os agricultores (que receberam os primeiros pagamentos ecológicos durante o exercício de 2016 relativos a pedidos apresentados em 2015), este valor traduz-se numa taxa média de cerca de 80 euros por hectare por ano, com alguma variação entre Estados-Membros e, em alguns casos, dentro do mesmo Estado-Membro. Quando a ecologização foi introduzida, o Parlamento Europeu e o Conselho (as autoridades orçamentais) retiraram estes fundos dos outros pagamentos diretos. Assim, como ilustrado pela **figura 2**, o orçamento global para os pagamentos diretos da PAC permaneceu relativamente estável entre 2013 e 2017.

Figura 2 – A introdução da ecologização não altera o orçamento global para os pagamentos diretos da PAC



Fonte: Dados da Comissão Europeia (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-pt.htm).

9. A ecologização é aplicada em regime de gestão partilhada, segundo o qual a Comissão mantém a responsabilidade global pela execução do orçamento da UE, mas delega as tarefas de execução nos Estados-Membros. Estas funções delegadas incluem a criação e exploração de sistemas de recolha de pedidos dos agricultores, a realização de controlos administrativos e no local, bem como o cálculo e pagamento de montantes de ajuda corretos. No caso da ecologização, os Estados-Membros têm, além disso, de definir determinados parâmetros fundamentais, como, por exemplo, designar os prados permanentes ambientalmente sensíveis e selecionar os tipos de SIE.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

10. A auditoria do Tribunal abrangeu a conceção e os dois primeiros anos de aplicação da ecologização (exercícios de 2015 e 2016), bem como a coerência entre este regime e os outros instrumentos ambientais da PAC, ou seja, a condicionalidade e as medidas ambientais no âmbito do desenvolvimento rural.

11. O Tribunal tinha como principal objetivo avaliar se a ecologização conseguia melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC, em conformidade com o objetivo definido na legislação pertinente da UE. Para responder a esta questão principal de auditoria, o Tribunal examinou:

- a) a lógica de intervenção, a existência de objetivos claros e suficientemente ambiciosos para a ecologização e a justificação da dotação orçamental afetada à política;
- b) os benefícios para o ambiente e o clima que a ecologização é suscetível de produzir;
- c) a complexidade que a ecologização acrescenta à PAC.

12. O trabalho do Tribunal incluiu:

- a) a análise de informações provenientes de diversas fontes, incluindo legislação, orientações e documentos de trabalho da Comissão, trocas de correspondência e informação entre a Comissão e os Estados-Membros, dados sobre a aplicação da ecologização, bem como um exame documental crítico;
- b) visitas às Direções-Gerais pertinentes da Comissão (DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV e JRC) e a partes interessadas a nível da UE (COPA-COGECA e BirdLife);
- c) entrevistas (através de questionários e visitas ou videoconferências) com as autoridades de cinco Estados-Membros: Grécia, Espanha (Castela e Leão), França (Aquitânia e Norte-Pas-de-Calais), Países Baixos e Polónia;
- d) uma análise documental orientada sobre o risco de duplo financiamento relativa a dez outros Estados-Membros: Bélgica (Valónia), República Checa, Alemanha (Brandeburgo), Irlanda, Itália (Campânia), Lituânia, Áustria, Eslovénia, Finlândia e Reino Unido (Gales);

- e) análises dos resultados da auditoria do Tribunal no âmbito da declaração de fiabilidade relativa a 2016, em especial no que diz respeito às mudanças nas práticas agrícolas atribuíveis à ecologização.

OBSERVAÇÕES

A ecologização não tem uma lógica de intervenção plenamente desenvolvida, com objetivos ambiciosos e claramente definidos, e o seu orçamento não está diretamente associado à realização de objetivos ambientais e climáticos no âmbito da política

O pagamento ecológico tem dois objetivos distintos: melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC e apoiar o rendimento dos agricultores

13. A introdução da ecologização foi uma tentativa de aplicação do princípio de que os agricultores devem ser recompensados pelos bens públicos ambientais que fornecem. Esta nova abordagem está refletida no objetivo da ecologização definido na legislação pertinente da UE e referido no **ponto 2**: melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC.

14. A ecologização serve ainda um outro objetivo: o de apoiar o rendimento dos agricultores. Embora não se encontre expressamente mencionada na legislação, esta função da ecologização decorre implicitamente da sua classificação como uma forma de pagamento direto.

O contributo específico da ecologização para alcançar os objetivos da UE relacionados com o solo, o clima e a biodiversidade não está claramente definido

15. As principais questões ambientais e climáticas abordadas pela ecologização (a qualidade do solo, a fixação do carbono e a biodiversidade) são abrangidas por estratégias mais abrangentes da UE (ver **caixa 1**).

Caixa 1 – Documentos estratégicos da UE relativos ao solo, ao clima e à biodiversidade

A **estratégia temática de proteção do solo da UE** foi adotada em 2006¹⁰. Identificava a degradação do solo como um problema grave na Europa e apresentava exemplos das várias formas que esta degradação poderia assumir, como a exposição do solo à erosão pela água e pelo vento e o baixo teor de matéria orgânica do solo. A estratégia tinha como objetivo prevenir uma maior degradação do solo e preservar as suas funções, bem como reabilitar os solos degradados.

¹⁰ COM(2006) 231 final, de 22.9.2006.

Um dos objetivos do **Pacote "Clima e Energia" para 2020 da UE**¹¹ consiste na redução das emissões de gases com efeito de estufa em 20% em relação aos níveis de 1990. Este objetivo inclui o compromisso de reduzir as emissões de setores não abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE (incluindo a agricultura) em 10% em relação aos níveis de 2005. O **quadro de ação da UE relativo ao clima e à energia para 2030**¹² definiu um objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa de 40% em relação aos níveis de 1990. Até 2050¹³, a UE tenciona reduzir as emissões de gases com efeito de estufa na UE entre 80% e 95% comparativamente aos níveis de 1990.

A atual **Estratégia de Biodiversidade da UE**¹⁴, adotada em 2011, abrange o período até 2020. Tem como objetivo central "[t]ravar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos na UE até 2020 e, na medida em que tal for viável, recuperar essa biodiversidade e esses serviços, intensificando simultaneamente o contributo da UE para evitar a perda de biodiversidade ao nível mundial". De acordo com a revisão intercalar de 2015¹⁵, ainda não foram realizados progressos significativos relativamente à concretização deste objetivo. Esta é uma das consequências da tentativa falhada de travar a perda de biodiversidade até 2010 ao abrigo do anterior Plano de Ação da UE sobre Biodiversidade¹⁶.

16. Não é claro de que forma se espera que a ecologização contribua para os objetivos mais abrangentes da UE definidos nestes documentos estratégicos:

¹¹ COM(2008) 30 final, de 23 de janeiro de 2008, "Duas vezes 20 até 2020 - As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa".

¹² COM(2014) 15 final, de 22 de janeiro de 2014, "Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030" (quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030).

¹³ COM(2011) 112 final, de 8 de março de 2011, "Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050". O Conselho Europeu e o Parlamento Europeu aprovaram esta abordagem proposta pela Comissão em fevereiro e março de 2013, respetivamente.

¹⁴ COM(2011) 244 final, de 3.5.2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final e SWD(2015) 187 final, de 2.10.2015.

¹⁶ COM(2006) 216 final, de 22.5.2006.

- a) a Comissão não desenvolveu uma lógica de intervenção completa para a ecologização e também não definiu objetivos específicos e mensuráveis para a política¹⁷. Por outras palavras, não existem planos que especifiquem as melhorias que a UE pretende alcançar com a ecologização em termos de biodiversidade, qualidade do solo e emissões líquidas de carbono provenientes dos solos agrícolas. A definição desses objetivos específicos é inerentemente difícil devido à pluralidade de fatores em jogo, alguns dos quais externos (ou seja, fora do controlo dos decisores políticos) e outros mal compreendidos;
- b) o pré-requisito para a definição desses objetivos é a existência de um método de medição dos fenómenos em questão e o conhecimento do seu estado atual. No entanto, os conhecimentos existentes sobre a situação de referência são fragmentados – nomeadamente sobre a qualidade dos solos agrícolas, as reservas de carbono existentes sob os prados permanentes e a situação da biodiversidade nas explorações agrícolas no momento da introdução da ecologização. A **caixa 2** ilustra estes problemas.

Caixa 2 – Biodiversidade e solo: falta de clareza sobre a situação atual e o que se pretende alcançar

Biodiversidade

Há cada vez mais consciência de que a biodiversidade nas explorações agrícolas está sob ameaça. Contudo, existem poucos dados disponíveis que permitam acompanhar a situação. A maior parte das informações disponíveis sobre a fauna das terras agrícolas diz respeito às aves, que, devido à sua posição próxima do topo da cadeia alimentar, são rapidamente afetadas pelas mudanças nos ecossistemas, podendo, por isso, servir de barómetro da saúde do ambiente¹⁸. O Índice de Aves Comuns de Zonas Agrícolas (ACZA), baseado em dados fornecidos pelo público, controla as tendências populacionais de várias espécies de aves que utilizam terras agrícolas para fins de

¹⁷ Ao contrário do que acontece com as despesas no âmbito do desenvolvimento rural, para as quais foram definidos objetivos desse tipo.

¹⁸ *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators* (Compêndio de indicadores agroambientais da OCDE), OECD Publishing, 2013

reprodução ou nidificação. Entre 1990 e 2014, o ACZA baixou 31,5% (de 100 para 68,5)¹⁹. O ACZA foi adotado como um dos indicadores de impacto da PAC. Contudo, a Comissão não definiu uma meta de pontuação do ACZA (nem qualquer outro objetivo relativo ao nível de biodiversidade da fauna das terras agrícolas) a alcançar com a política.

Em 2014, foi realizado um projeto-piloto (LISA²⁰) para determinar o nível de referência da flora das terras agrícolas em matéria de biodiversidade, com base em dados de campo recolhidos em 39 regiões em toda a UE, cada uma com 25 parcelas de amostra. Os resultados do estudo revelaram que a maior parte das paisagens aráveis tinham um valor natural reduzido. O estudo deveria ter sido repetido em 2016 (o que poderia ter proporcionado uma primeira indicação do impacto da ecologização), mas foi adiado. A Comissão não definiu quaisquer objetivos para a ecologização (nem para a PAC em geral) no que se refere ao nível de biodiversidade da flora das terras agrícolas.

Solo

Os conhecimentos existentes sobre o teor de carbono orgânico do solo e outros aspetos da qualidade do solo são fragmentados, baseando-se em parte em dados de amostras (por exemplo, o LUCAS²¹) e em parte em modelação (por exemplo, o CAPRESE²²). No seu relatório de 2012 sobre o estado dos solos na Europa²³, o Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia observou que a cartografia dos solos nos Estados-Membros é insuficiente para satisfazer as necessidades atuais e que as diferenças entre os vários conjuntos de dados nacionais dificultam as análises

¹⁹ Dados do Eurostat,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

²⁰ *Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA), Report on the investigation in 2014* (Infraestrutura paisagística e agricultura sustentável, relatório sobre a investigação realizada em 2014), julho de 2015. Projeto gerido por Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich e Julian Lüdemann, do Instituto de Agroecologia e Biodiversidade (IFAB) de Mannheim.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones *et al* (JRC); *CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production* (Preservação e fixação do carbono nos solos agrícolas, opções e implicações para a produção agrícola), relatório final, 2013.

²³ *The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010* (O estado dos solos na Europa, um contributo do JRC para o relatório da AEA sobre o ambiente – Estado e Perspetivas - SOER 2010); 2012.

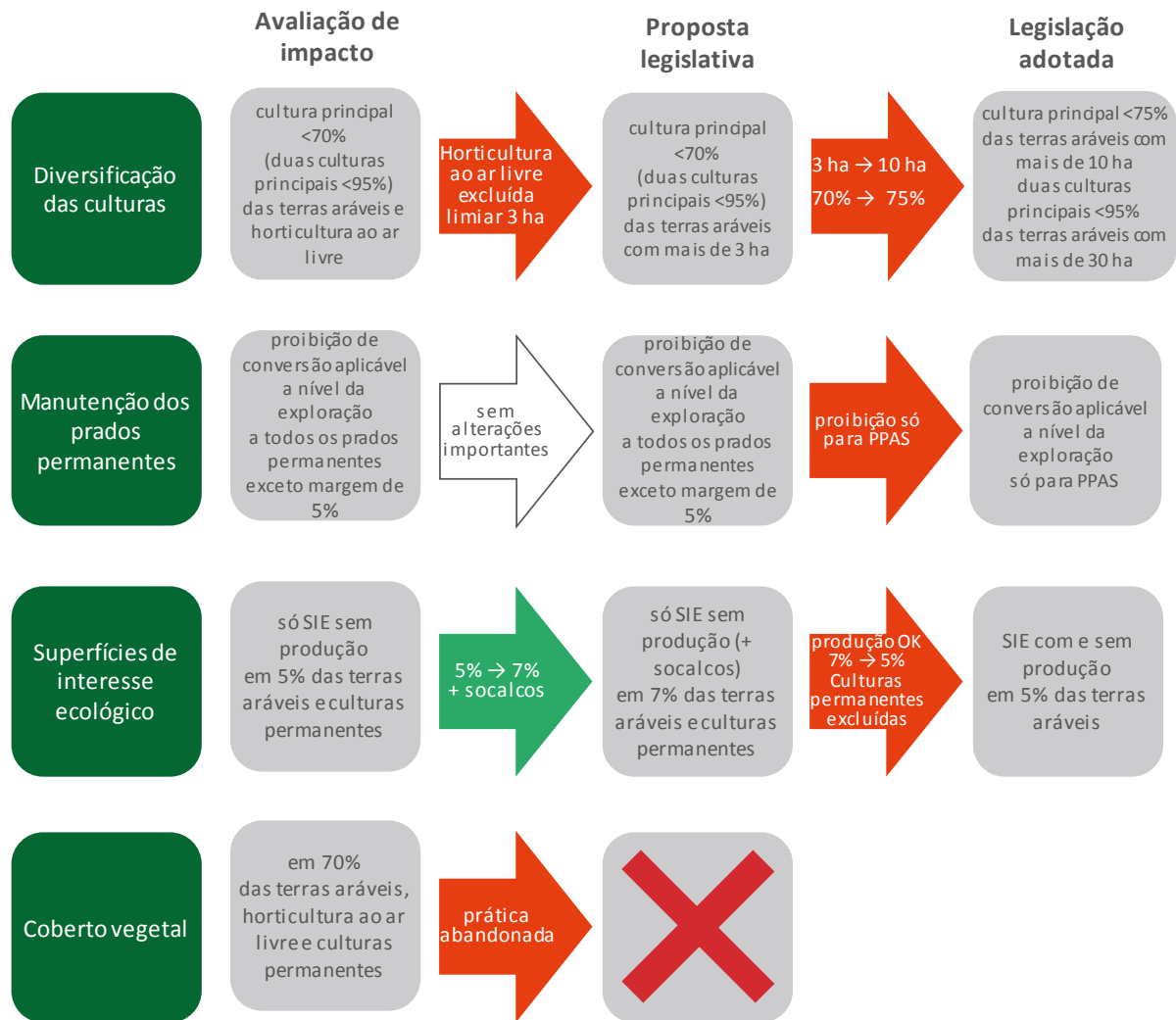
transfronteiriças. A Comissão não definiu quaisquer objetivos quantificados para a ecologização (nem para a PAC em geral) no que se refere à qualidade do solo.

A proposta inicial da Comissão era mais ambiciosa em termos ambientais...

17. A ecologização, na forma inicialmente proposta pela Comissão, era uma medida mais ambiciosa e centrada no ambiente, com requisitos mais rigorosos e menos isenções do que as atuais práticas de ecologização. A ***figura 3*** apresenta uma síntese das alterações significativas entre o conceito inicialmente exposto na avaliação de impacto de 2011²⁴ (um estudo aprofundado de análise das opções políticas alternativas para a reforma da PAC de 2014-2020), a proposta legislativa da Comissão e a legislação efetivamente adotada.

²⁴ SEC(2011) 1153 final/2, de 20.10.2011.

Figura 3 – Redução da ambição ambiental da ecologização durante o processo legislativo



Fonte: TCE, com base na legislação e na avaliação de impacto de 2011 e proposta legislativa da Comissão Europeia.

18. O resultado final do processo legislativo contrasta com a abordagem inicial da Comissão, expressa na avaliação de impacto de 2011, em que afirmava que, para a ecologização ser eficaz, é fundamental não a apresentar como um "menu" com uma lista de

medidas que os Estados-Membros e/ou aos agricultores podem escolher. Um método desse tipo diluiria, em grande medida, o efeito da ecologização, sobretudo se o pagamento não corresponder aos esforços exigidos aos agricultores, levando-os a optar pelas medidas que já estejam a ser cumpridas ou que sejam menos dispendiosas, e produzindo, assim, menos benefícios ambientais. Além disso, quanto mais opções forem dadas na ecologização no âmbito do primeiro pilar, mais complicado será garantir a coerência com a condicionalidade, sobretudo com as BCAA (risco de ter níveis de referência demasiado variáveis entre Estados-Membros) e, conseqüentemente, com o segundo pilar (risco de duplicação de pagamentos). Deve, por conseguinte, favorecer-se uma abordagem da ecologização com apenas algumas medidas que produzam benefícios ambientais significativos. Na verdade, os riscos para os quais a Comissão advertiu em 2011 concretizaram-se em grande medida (ver **pontos 24, 36-37, 47-49 e 59-68**).

...mas não demonstrava claramente o que as práticas de ecologização propostas deveriam alcançar

19. Como mencionado no **ponto 16**, a Comissão não definiu objetivos específicos e quantificados para as práticas de ecologização propostas. Além disso, a avaliação de impacto de 2011 apresentou apenas uma demonstração parcial da eficácia dessas práticas, concentrando-se sobretudo nos aspetos da atenuação das alterações climáticas:

- a) relativamente à manutenção dos prados permanentes, a Comissão salientou que a fixação do carbono no solo após a conversão das terras aráveis em prados é significativamente mais lenta do que as perdas de carbono resultantes da conversão de prados permanentes em terras aráveis. Com base neste facto, a Comissão defendeu a proteção das reservas de carbono através da preservação obrigatória dos prados permanentes existentes a nível das explorações, em detrimento de um sistema baseado no acompanhamento dos rácios a nível regional ou nacional;
- b) no que se refere à medida proposta de retirada ecológica de terras/SIE, para além de discutir o seu impacto esperado, parcialmente positivo e parcialmente negativo, em termos de atenuação das alterações climáticas, a avaliação de impacto não apresentou

uma demonstração clara da eficácia ambiental desta medida, nomeadamente em matéria de biodiversidade;

- c) por último, a avaliação de impacto apresentou provas científicas dos efeitos positivos da rotação de culturas, sobretudo em termos de aumento da matéria orgânica do solo, incluindo o carbono. No entanto, por razões de ordem prática, a Comissão propôs a substituição da rotação de culturas pela diversificação de culturas (ver **ponto 41**).

20. Em suma, os dois colegisladores da UE (o Parlamento Europeu e o Conselho) receberam uma proposta de uma importante reforma dos pagamentos diretos da PAC que continha informações limitadas sobre os resultados que se poderiam esperar das novas medidas. O Tribunal partilha da opinião, expressa num documento de análise do processo legislativo da ecologização²⁵, de que a falta de uma descrição clara dos benefícios ambientais que a ecologização permitiria obter, apresentada pela Comissão numa fase inicial do processo, tornou difícil para a Comissão e outras entidades esclarecer em que medida as sucessivas diluições do texto influenciaram a concretização dos resultados.

21. As alterações posteriores, iniciadas, na sua maioria, pelos dois colegisladores, não foram acompanhadas por qualquer justificação científica que demonstrasse a sua eficácia ambiental, centrando-se antes na redução do esforço exigido aos agricultores.

No entanto, a dotação orçamental para a ecologização não foi alterada, uma vez que se baseava numa decisão política e não no cumprimento de metas ambientais e climáticas pela política

22. A afetação à ecologização de 30% do orçamento total para todos os pagamentos diretos da PAC foi um elemento fundamental não só da reforma mais recente da PAC, mas também do quadro financeiro plurianual para 2014-2020. Foi neste último contexto, mais amplo, que

²⁵ Kaley Hart, *The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations* (O destino dos pagamentos diretos ecológicos nas negociações da reforma da PAC) em *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (A economia política da Política Agrícola Comum de 2014-2020: uma tempestade imperfeita).

a Comissão propôs pela primeira vez esta dotação em 2011²⁶, tendo sido posteriormente aprovada pelo Conselho Europeu em 2013²⁷.

23. Esta dotação orçamental permaneceu ao mesmo nível (cerca de 12 mil milhões de euros por ano) ao longo de todo o processo legislativo, apesar das mudanças significativas na vertente ambiental e climática da política, tanto no que se refere aos seus requisitos (que se tornaram menos exigentes ao longo do tempo) como ao âmbito das várias isenções (que aumentou). Esta situação demonstra que a decisão de afetar 30% dos pagamentos diretos da PAC à ecologização não reflete o grau de ambição do novo instrumento em relação ao ambiente e ao clima. A ecologização continua a ser, na sua essência, uma medida de apoio ao rendimento.

24. O Tribunal constatou, em especial, que a taxa do pagamento ecológico (em média, cerca de 80 euros por hectare) não se baseava no custo da aplicação da ecologização para os agricultores²⁸:

- a) este custo foi estimado, em média, em cerca de 30 euros por hectare na avaliação de impacto de 2011, com base nos requisitos mais exigentes da ecologização inicialmente previstos (ver **ponto 17**);
- b) de acordo com um estudo do JRC²⁹ de modelação do impacto económico dos atuais requisitos de ecologização, 71% de todos os agricultores não são afetados pela ecologização e não incorrem em custos de conformidade relacionados com a sua

²⁶ COM(2011) 500 final, de 29 de junho de 2011, "Um orçamento para a Europa 2020".

²⁷ Conclusões do Conselho Europeu, de 7 e 8 de fevereiro de 2013, sobre o Quadro Financeiro Plurianual (EUCO 37/13).

²⁸ Em geral, os pagamentos diretos aos agricultores, incluindo por ecologização, não estão sujeitos à lógica de compensação dos custos suportados e da perda de rendimentos que se aplica aos pagamentos no âmbito do desenvolvimento rural.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)" (Impactos económicos da ecologização da PAC: aplicação de um modelo de exploração agrícola individual em toda a UE para análise da PAC), *European Review of Agricultural Economics*, publicação em breve, 2017.

aplicação. Dos 29% que são afetados, mais de dois terços incorrem em custos de conformidade inferiores a 25 euros por hectare. Para mais de 40%, estes custos são inferiores a 10 euros por hectare. No entanto, cerca de 2% dos agricultores suportam custos superiores a 100 euros por hectare (estes casos dizem frequentemente respeito a agricultores com pequenas superfícies de terreno, especializados em atividades intensivas em termos de capital e mão de obra, como a produção hortícola);

- c) o impacto estimado da ecologização no rendimento dos agricultores (calculado como a diferença entre as receitas, incluindo as vendas de produtos e os subsídios, e os custos de produção variáveis, incluindo o custo de fertilizantes, pesticidas, sementes e alimentos para animais) é muito limitado. Num estudo recente³⁰, o JRC estimou que a introdução da ecologização aumentou, efetivamente, o rendimento dos agricultores em cerca de 1% (sobretudo devido ao pequeno aumento dos preços resultante da ligeira diminuição da produção). Os resultados preliminares do projeto de relatório mencionado no **ponto 24, alínea b)** estimam o impacto da ecologização no rendimento dos agricultores em -1%³¹.

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., "Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results" (Impacto económico e ambiental da ecologização da PAC: simulação de resultados do CAPRI), EUR 28037 EN, Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ A diferença entre os dois estudos relativa ao efeito da ecologização da PAC no rendimento deve-se às diferenças entre os modelos aplicados. O primeiro estudo utiliza um modelo de mercado (CAPRI) que tem em conta o efeito da ecologização nos preços, enquanto o segundo estudo utiliza um modelo agrícola (IFM-CAP) que não tem em conta os efeitos da política nos preços.

25. O orçamento para a ecologização não se baseia numa estimativa do valor económico dos benefícios ambientais e climáticos esperados. Os factos seguintes proporcionam algum contexto:

- a) basear a conceção de uma política numa avaliação dos bens públicos esperados é uma boa prática. A tentativa mais significativa de desenvolver metodologias de avaliação de ecossistemas e biodiversidade foi realizada pelo projeto TEEB³²;
- b) a UE já atribuiu, anteriormente, um valor a determinadas questões ambientais: por exemplo, na avaliação de impacto³³ da estratégia temática de proteção do solo da UE de 2006, o custo do declínio da matéria orgânica no solo foi estimado entre 3,4 e 5,6 mil milhões de euros por ano (incluindo custos internos e externos à exploração);
- c) com base na sua meta-análise da literatura científica, o JRC estimou o valor da paisagem agrícola da UE entre 134 e 201 euros por hectare e o valor total da paisagem agrícola da UE entre 24,5 e 36,6 mil milhões de euros por ano³⁴;
- d) a tradução dos benefícios ambientais em termos monetários levanta dificuldades consideráveis. A tarefa torna-se um pouco mais fácil quando é possível associar diretamente os benefícios ambientais a custos ou receitas reais (por exemplo, o valor da redução da poluição da água causada por nitratos pode ser estimado com base no custo do tratamento das águas poluídas). Torna-se mais difícil quando não é possível estabelecer essa correspondência direta, como no caso do aumento ou da preservação da biodiversidade;
- e) no entanto, no caso da ecologização, qualquer avaliação económica dos benefícios ambientais era impossível, uma vez que, como se refere no **ponto 16**, os próprios

³² TEEB – A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade para os decisores políticos nacionais e internacionais, projeto integrado no Programa das Nações Unidas para o Ambiente e apoiado pela Comissão Europeia, bem como por vários governos europeus.

³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. e S. Gomez y Paloma, "*The Value of EU Agricultural Landscape*" (O valor da paisagem agrícola da UE), JRC Working Papers EUR 24868 EN, Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia, 2011, doi:10.2791/60382.

benefícios ambientais esperados não foram expressos em termos de objetivos quantificados.

Como aplicada atualmente, não é provável que a ecologização gere benefícios significativos para o ambiente e o clima

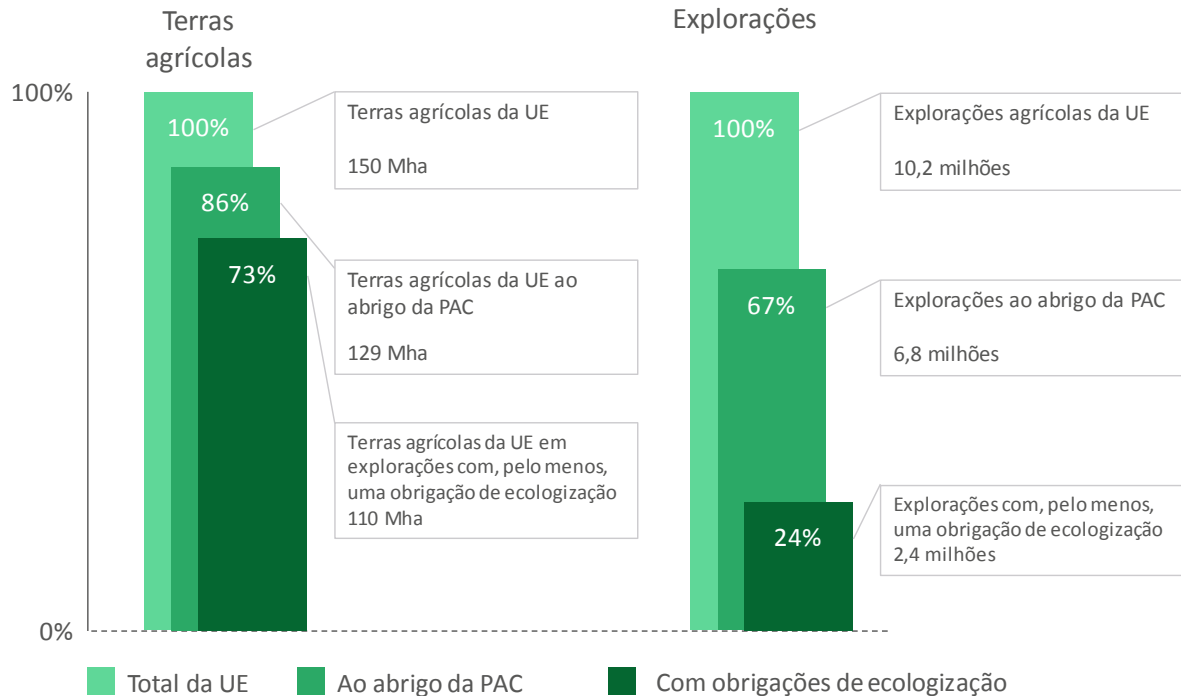
A ecologização deu origem a mudanças muito limitadas nas práticas agrícolas...

26. Após o primeiro ano de aplicação da ecologização, a Comissão apresentou um relatório³⁵ sobre as primeiras realizações da política em termos das terras agrícolas e explorações abrangidas. A ***figura 4*** demonstra que, em 2015, 24% das explorações agrícolas da UE estavam sujeitas a, pelo menos, uma obrigação no âmbito da ecologização. No entanto, estas explorações representam 73% das terras agrícolas³⁶ da UE. Em 2016, a percentagem de terras agrícolas em explorações sujeitas a, pelo menos, uma obrigação no âmbito da ecologização subiu para 77%. A Comissão considera este número como um indicador-chave de resultados da ecologização.

³⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 218 final, atualizado pelo SWD(2017) 121 final.

³⁶ Esta diferença entre a percentagem de explorações e a percentagem de terras agrícolas resulta do facto de a maioria das isenções dizerem respeito a explorações mais pequenas, que, embora em grande número, representam em conjunto uma superfície reduzida. Além disso, muitas das explorações mais pequenas encontram-se inteiramente excluídas do sistema da PAC, ou seja, não solicitam nenhuma forma de apoio direto.

Figura 4 – Os requisitos de ecologização são aplicáveis a uma minoria das explorações agrícolas da UE, mas estas abrangem a maior parte das terras agrícolas da UE



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia (exceto França, dados não apresentados).

27. No capítulo 7 do Relatório Anual de 2016³⁷, o Tribunal apresentou os resultados da sua análise sobre os efeitos da ecologização na utilização dos solos (em termos de diversificação das culturas e SIE) após o primeiro ano de aplicação. O Tribunal baseou a sua análise numa comparação das práticas agrícolas em 2014 e 2015 (ou seja, no último ano antes da introdução da ecologização e no primeiro ano da sua aplicação)³⁸.

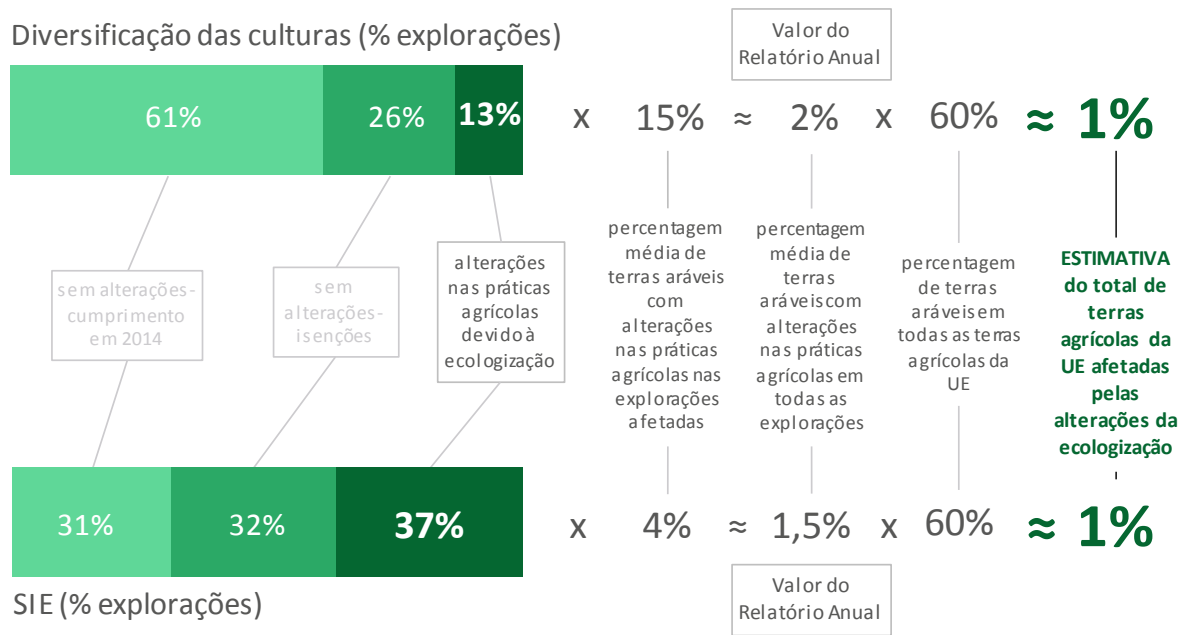
28. A **figura 5** apresenta os resultados desta análise. Tanto no caso da diversificação das culturas como das SIE, o Tribunal constatou que, na maior parte das explorações da amostra

³⁷ Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2016 (JO C 322 de 28.9.2017).

³⁸ Estes resultados baseiam-se numa amostra de 145 explorações visitadas no âmbito da declaração de fiabilidade anual. A avaliação baseou-se nas informações obtidas através dos pedidos de ajuda, dos registos das explorações agrícolas e de entrevistas com os agricultores.

(e na maior parte das terras agrícolas³⁹), a introdução da ecologização não exigiu quaisquer mudanças nas práticas agrícolas, porque as explorações em questão já cumpriam os requisitos de ecologização em 2014 ou porque estavam isentas dos mesmos.

Figura 5 – Os requisitos de ecologização relativos à diversificação das culturas e às SIE levaram a uma mudança nas práticas agrícolas em cerca de 2% das terras agrícolas da UE (estimativa do TCE baseada numa amostra)



Fonte: TCE, com base em resultados de auditoria.

29. Como salientado no Relatório Anual⁴⁰, o Tribunal identificou "algumas alterações positivas nas práticas agrícolas na sequência da introdução do regime, especialmente em

³⁹ Os resultados do Tribunal, expressos em percentagem das explorações da amostra, não são um indicador da percentagem das explorações na população global de beneficiários da ecologização, visto que o Tribunal selecionou a sua amostra utilizando a amostragem por unidades monetárias, uma metodologia que visa produzir resultados estatisticamente representativos em termos de percentagem das despesas e não de beneficiários. No entanto, os resultados do Tribunal podem servir como uma aproximação razoável da situação em termos de percentagem das terras, uma vez que os pagamentos diretos são geralmente proporcionais à superfície da exploração. Os fatores que distorcem a precisão desta aproximação incluem variações na taxa de ajuda por hectare e a percentagem variável de terras aráveis nas explorações.

⁴⁰ Ponto 7.56 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2016 (JO C 322 de 28.9.2017).

termos de SIE". Para as explorações em que a introdução da ecologização resultou numa mudança positiva nas práticas agrícolas, o Tribunal estimou a percentagem das terras aráveis em que essas mudanças ocorreram, tendo concluído que essa percentagem rondava os 15%⁴¹ para a diversificação das culturas e os 4%⁴² para as SIE. Tendo em conta as explorações em que não foram necessárias quaisquer mudanças das práticas agrícolas, bem como o facto de as terras aráveis representarem cerca de 60%⁴³ de todas as terras agrícolas da UE, isto significa que cerca de 1% das terras agrícolas da UE necessitavam de mais diversificação das culturas e cerca de 1% necessitavam de novas SIE na sequência da introdução da ecologização.

30. As estimativas do Tribunal estão muito próximas das apresentadas pelo JRC. Com base em modelos agroeconómicos avançados, os investigadores da Comissão estimam⁴⁴ que, no total, 4,5% das terras agrícolas da UE necessitavam de reafetação (ou seja, mudança das práticas agrícolas) devido aos novos requisitos de ecologização, incluindo 1,8% devido à

⁴¹ Relativamente à diversificação das culturas, a percentagem máxima de terras aráveis em que as práticas agrícolas podem ter tido de mudar limitou-se a 25% (casos em que os agricultores que produziam uma única cultura tiveram de introduzir a diversificação em 2015 para cumprir o limite máximo de 75% da cultura principal previsto pela ecologização). O resultado do Tribunal é inferior a 25% porque muitas das explorações que tiveram de introduzir uma maior diversificação das culturas após a ecologização já produziam mais do que uma cultura em 2014.

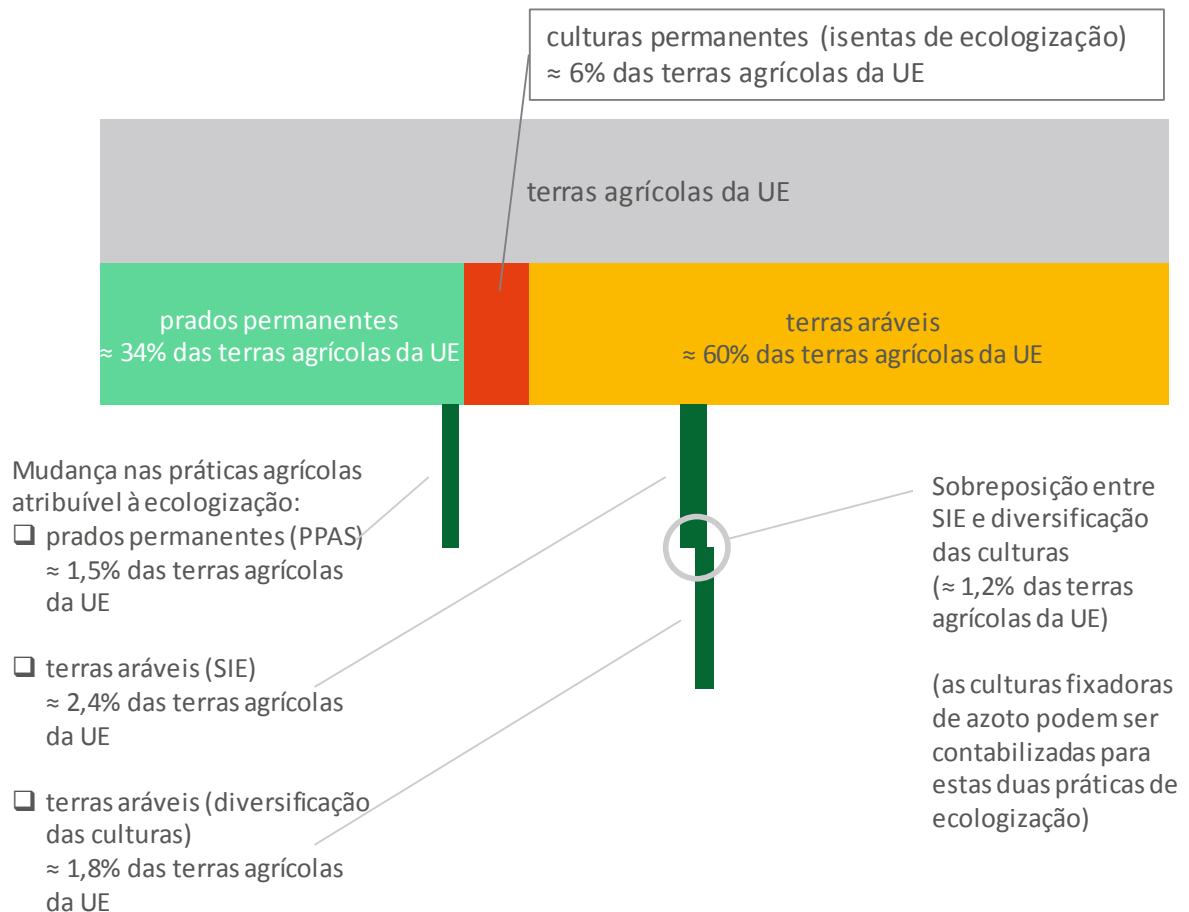
⁴² Relativamente às SIE, a percentagem máxima de terras aráveis em que as práticas agrícolas podem ter tido de mudar limitou-se a 5% (casos em que os agricultores que não possuíam quaisquer SIE em 2014 introduziram novas SIE na exploração para cumprir o requisito de 5% em 2015 previsto pela ecologização). O resultado do Tribunal é inferior a 5% porque muitas das explorações que tiveram de introduzir mais SIE após a ecologização já possuíam algumas superfícies qualificadas como SIE em 2014.

⁴³ Na análise apresentada no Relatório Anual de 2016, o Tribunal omitiu esta última etapa (ou seja, a tradução da percentagem das terras aráveis em percentagem da totalidade das terras agrícolas). No ponto 7.56, o Tribunal concluiu que as "mudanças positivas correspondia[m] a cerca de 3,5% das terras aráveis". Esta constatação está em conformidade com os resultados intercalares apresentados na figura 5 (2% de terras aráveis para a diversificação das culturas + 1,5% de terras aráveis para as SIE = 3,5%).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "*Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)*" (Impactos económicos da ecologização da PAC: aplicação de um modelo de exploração agrícola individual em toda a UE para análise da PAC), *European Review of Agricultural Economics*, publicação em breve, 2017.

diversificação das culturas, 2,4% devido às SIE e 1,5% devido aos prados permanentes⁴⁵ (ver **figura 6**).

Figura 6 – A ecologização deu origem a mudanças nas práticas agrícolas em cerca de 5% das terras agrícolas da UE (estimativa do JRC baseada numa modelização)



Fonte: TCE, com base em resultados de um estudo do JRC e em dados do Eurostat (Inquérito sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas de 2013).

31. É importante notar que tanto as estimativas do Tribunal como as do JRC dizem respeito à superfície em que ocorreu uma mudança nas práticas agrícolas na sequência da introdução da ecologização. Não representam a superfície afetada pelo impacto positivo dessas

⁴⁵ As estimativas relativas às práticas individuais não correspondem ao total de terras reafetadas devido à ecologização, porque determinadas práticas agrícolas podem ser contabilizadas em mais do que um requisito de ecologização. Por exemplo, a superfície dedicada a culturas fixadoras de azoto pode ser contabilizada para a obrigação de SIE, mas também para a obrigação de diversificação das culturas.

mudanças. As SIE, em especial, podem produzir benefícios que ultrapassam muito os seus limites (por exemplo, uma faixa de proteção com flores silvestres pode criar um *habitat* para os polinizadores, que se estenderia depois às parcelas vizinhas).

32. A estimativa de que a ecologização deu origem a mudanças das práticas agrícolas apenas em cerca de 5% das terras agrícolas da UE contrasta acentuadamente com o indicador-chave de resultados da Comissão mencionado no **ponto 26** (ver também **figura 4**), designadamente que, em 2015, 73% da superfície agrícola da UE está sujeita à ecologização (77% em 2016).

33. Esta diferença pode ser explicada observando o que o indicador de resultados da Comissão mede, a saber, a percentagem de terras agrícolas da UE pertencentes a explorações sujeitas a, pelo menos, uma obrigação de ecologização. Assim, mesmo que a obrigação de ecologização fosse aplicável apenas a uma única parcela, independentemente da sua dimensão, toda a superfície da exploração agrícola seria incluída no indicador da Comissão. Por outras palavras, este indicador mede todas as terras pertencentes a explorações que não estão completamente isentas da ecologização (ou simplesmente excluídas do sistema de pagamentos diretos da PAC). Tendo em conta os dados disponíveis sobre a estrutura das explorações agrícolas da UE e os vários limiares de isenção aplicáveis ao abrigo da ecologização, a Comissão poderia ter estimado o valor deste indicador antes de executar a política. Assim, a utilidade deste valor para o acompanhamento dos resultados alcançados com a ecologização é limitada. Por exemplo, o valor não reflete o verdadeiro grau de disseminação das práticas de ecologização – não mudaria se, por exemplo, o requisito de SIE aumentasse de 5% para 7%.

...o que ilustra o efeito de inércia significativo na conceção da política

34. A escala limitada das mudanças nas práticas agrícolas introduzidas pela ecologização está associada ao efeito de inércia⁴⁶ significativo no pagamento ecológico.

⁴⁶ O termo "efeito de inércia" descreve situações em que são pagos montantes públicos (neste caso, o pagamento ecológico) a um beneficiário (neste caso, um agricultor) pelo fornecimento de bens públicos (neste caso, práticas agrícolas benéficas para o ambiente) que teriam sido

35. O efeito de inércia resultante das sobreposições entre a ecologização e a condicionalidade é analisado nos **pontos 59-61**. Dado o seu âmbito limitado (apenas alguns tipos de SIE podem ser abrangidos) e os fatores atenuantes (os requisitos no âmbito da condicionalidade normalmente não são idênticos aos requisitos no âmbito da ecologização), estas sobreposições apenas explicam uma pequena parte do efeito de inércia observado.

36. A maior parte do efeito de inércia na ecologização resulta dos modestos requisitos de ecologização, que refletem normalmente as práticas agrícolas normais. É este o caso, em especial, da diversificação das culturas. Como referido no **ponto 30**, o JRC estimou que, antes da introdução da ecologização, apenas cerca de 1,8% de todas as terras agrícolas da UE não cumpriam os requisitos de diversificação das culturas.

37. No que se refere às SIE, o Tribunal constatou que, na Polónia, várias práticas e características agrícolas que já estavam em vigor em 2014 ultrapassavam as exigências de ecologização em 30%. Em toda a UE, os agricultores sujeitos à obrigação de 5% de SIE declararam o dobro das SIE exigidas⁴⁷.

38. Além disso, conforme mencionado nos **pontos 4 e 26**, muitas explorações estão isentas dos requisitos de ecologização, mas continuam a receber o pagamento ecológico. De acordo com os dados comunicados pelos Estados-Membros à Comissão, em 2015, 76% das explorações agrícolas da UE, correspondentes a 27% de todas as terras agrícolas da UE, não estavam sujeitas a quaisquer obrigações de ecologização (ver **figura 4**). Estes valores incluem agricultores que não declaram as suas terras no âmbito dos pagamentos diretos da PAC⁴⁸. Entre os beneficiários do pagamento ecológico, um total de 65%, que exploram cerca de 16% das terras agrícolas da UE declaradas no âmbito dos pagamentos diretos, estavam totalmente isentos de todas as obrigações de ecologização.

fornecidos de qualquer modo, mesmo sem apoio público, quer por fazerem parte da atividade normal do beneficiário, quer por serem obrigatórias por lei (neste caso, a condicionalidade).

⁴⁷ Mais de 9% tanto em 2015 como em 2016 (ver também o anexo III).

⁴⁸ Dos 10,6 milhões de explorações agrícolas da UE registadas no Inquérito sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas de 2013 do Eurostat, cerca de 3,4 milhões (32%) não beneficiam de ajudas diretas da PAC. Estas explorações abrangem cerca de 19,3 milhões de ha, ou seja, 11% da superfície agrícola total da UE.

39. Algumas das isenções dizem respeito a todo o conjunto de obrigações de ecologização, ao passo que outras são aplicáveis a práticas de ecologização individuais. Mais importante ainda, conforme indicado no **quadro 1**, é o facto de determinadas isenções serem dirigidas a explorações que são "ecológicas por definição", ou seja, que se considera fornecerem bens públicos ambientais equivalentes aos da ecologização. A Comissão justifica as restantes isenções referindo a necessidade de simplificação e considerações em matéria de relação custo-benefício. Os agricultores afetados recebem fundos públicos para a ecologização sem terem de fornecer quaisquer bens públicos em contrapartida.

Quadro 1 – Os diferentes motivos subjacentes às isenções da ecologização

Prática de ecologização em questão	JUSTIFICAÇÃO DA ISENÇÃO	
	"ecológica por definição"	simplificação/custo-benefício/outra
todas	<input type="checkbox"/> explorações biológicas	<input type="checkbox"/> explorações ao abrigo do regime dos pequenos agricultores <input type="checkbox"/> explorações apenas com culturas permanentes
diversificação das culturas	<input type="checkbox"/> explorações com uma elevada percentagem de prados	<input type="checkbox"/> explorações com menos de 10 ha de terras aráveis
SIE	<input type="checkbox"/> explorações com uma elevada percentagem de prados <input type="checkbox"/> explorações com condicionantes naturais em países com uma elevada percentagem de floresta	<input type="checkbox"/> explorações com menos de 15 ha de terras aráveis

Fonte: TCE, com base nos documentos da Comissão Europeia.

A diversificação das culturas é menos benéfica para o solo do que a rotação de culturas

40. A prática da diversificação das culturas no âmbito da ecologização substituiu uma BCAA relativa à rotação de culturas que esteve em vigor até 2014. Existem diferenças importantes entre estas duas práticas. Com a rotação de culturas, os agricultores alteram as culturas produzidas em cada parcela de um ano para o outro. Deste modo, limitam o empobrecimento do solo em nutrientes e a propagação de agentes patogénicos. Apesar do requisito que exige um mínimo de duas culturas numa exploração num determinado ano, a diversificação das culturas não garante uma variação semelhante das culturas nas terras ao longo do tempo.

41. Na avaliação de impacto de 2011, a Comissão reconheceu que a diversificação das culturas pode não trazer todos os benefícios ambientais da rotação de culturas, mas concluiu que é mais adequada ao carácter anual dos pagamentos diretos. Surgiram também preocupações relativas à maior dificuldade em verificar o cumprimento dos requisitos da rotação de culturas, sobretudo no contexto de parcelas que mudam de forma e/ou de proprietário.

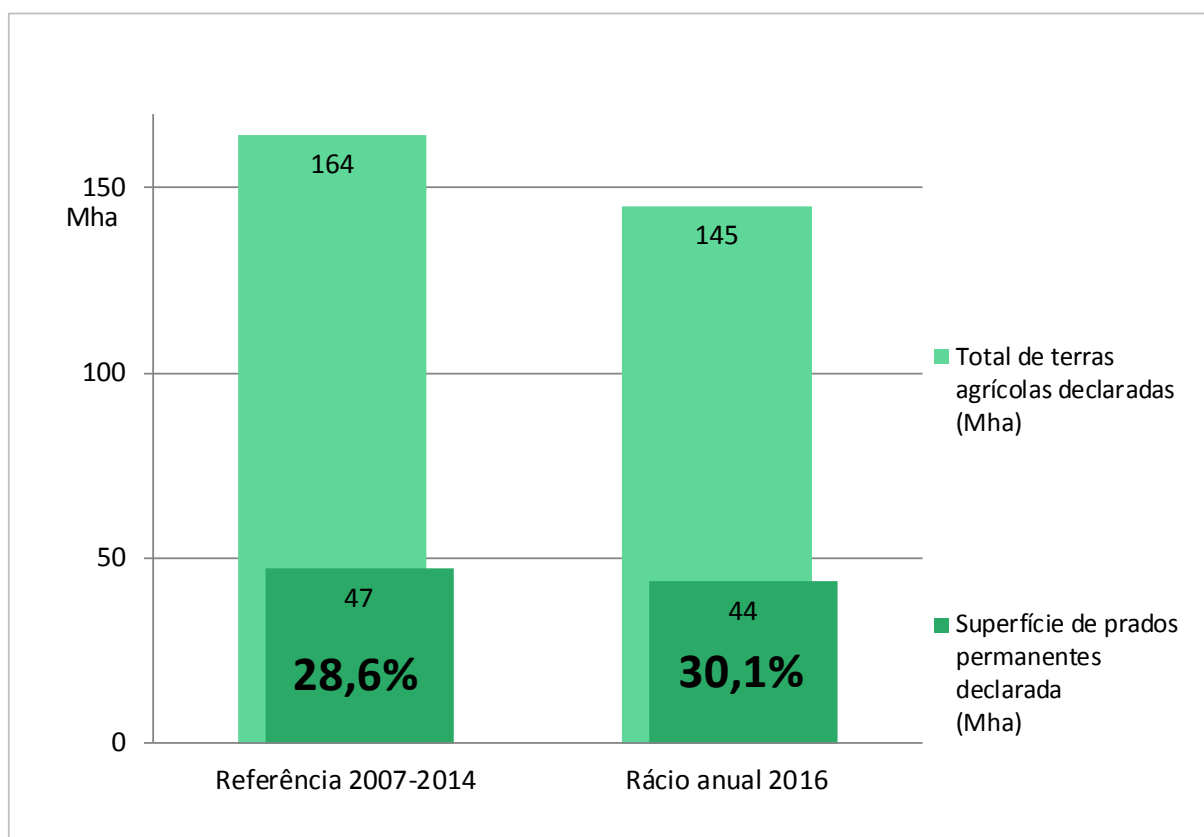
42. A Comissão reconheceu ainda que um requisito de introduzir culturas de leguminosas no âmbito da diversificação de culturas poderia reforçar os benefícios ambientais e climáticos da medida. Contudo, esta ideia não foi incluída na proposta da Comissão devido a preocupações relacionadas com a compatibilidade de um requisito desse tipo com as regras da Organização Mundial do Comércio⁴⁹. As culturas de leguminosas acabaram por ser integradas na ecologização como um dos tipos de SIE (culturas fixadoras de azoto).

⁴⁹ A Organização Mundial do Comércio, de que a UE é membro, define as regras do comércio entre nações. Estas regras proibem, ou limitam, as subvenções públicas que distorcem o comércio. Na agricultura, as subvenções que se considera que não distorcem o comércio tendem a ser "dissociadas" da produção, ou seja, a não estar relacionadas com uma cultura específica.

O efeito da proteção dos prados nas emissões líquidas provenientes das terras agrícolas pode ser aumentado através de uma melhor orientação

43. A **figura 7** mostra que o rácio de prados permanentes na UE, atualmente de 30%, não mudou muito durante a última década. No entanto, o aumento (de 1,5 pontos percentuais) entre o rácio de referência aplicável em 2007-2014 (principalmente com base em dados de 2005) e o rácio anual para 2016 oculta uma perda superior a 3 milhões de ha de prados permanentes declarados, o que representa um decréscimo de 7,2%.

Figura 7 – Apesar do aumento no rácio de prados permanentes durante a última década, a superfície efetiva de prados permanentes diminuiu



Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão Europeia.

44. O rácio de prados permanentes aumentou sobretudo porque a diminuição na superfície de prados permanentes declarada (o numerador do rácio) foi mais lenta do que a diminuição no denominador do rácio, ou seja, o total de terras agrícolas declaradas. Este último diminuiu 11,7% (uma perda de mais de 19 milhões de ha). Além disso, a definição atual de

prados permanentes é mais abrangente do que no passado, incluindo pastagens onde não predominam as ervas e outras forrageiras herbáceas. Os valores relativos à UE no seu conjunto representam a média das variações significativas ao nível dos Estados-Membros (ver **anexo I**).

45. A designação de prado permanente como ambientalmente sensível confere uma nova proteção, a nível das parcelas, aos prados permanentes contra a conversão. Todavia, esta nova forma de proteção é de alcance limitado: os prados permanentes ambientalmente sensíveis abrangem cerca de 16% de todos os prados permanentes na UE (com variações significativas entre Estados-Membros).

46. Além disso, conforme indicado no **anexo II**, cerca de 96% dos prados permanentes ambientalmente sensíveis estão situados em zonas Natura 2000, que abrangem apenas 18% de todos os prados permanentes da UE. Tendo em conta que as zonas Natura 2000 foram delineadas com base em critérios relacionados com a biodiversidade, a concentração de prados permanentes ambientalmente sensíveis nestas zonas é positiva para a biodiversidade. No entanto, do ponto de vista da preservação das reservas de carbono, o principal objetivo declarado da prática de ecologização que consiste na manutenção de prados permanentes, a proteção destes contra a conversão ou a lavoura deveria centrar-se nas parcelas que já possuem um elevado teor de carbono acumulado no solo, muitas das quais estarão, provavelmente, situadas fora das zonas Natura 2000. Até ao momento, apenas seis Estados-Membros decidiram designar prados permanentes ambientalmente sensíveis fora das zonas Natura 2000⁵⁰.

A predominância de superfícies de interesse ecológico produtivas, associada a requisitos de gestão insuficientes, reduz os potenciais benefícios da ecologização para a biodiversidade

47. Como mencionado no **ponto 9**, uma das decisões que os Estados-Membros têm de tomar a respeito da aplicação da ecologização é a escolha dos tipos de SIE. Os Estados-Membros podem escolher a partir de uma lista de 19 tipos diferentes, incluindo

⁵⁰ Bélgica (Flandres), República Checa, Itália, Letónia, Luxemburgo e Reino Unido (Gales).

cinco compatíveis com a produção agrícola (ver **figura 8**). Os 28 Estados-Membros incluíram SIE produtivas na sua seleção.

Figura 8 – SIE produtivas e não produtivas



Fonte: TCE, com base na legislação e no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 121 final.

48. Os indicadores de realizações da ecologização comunicados pelos Estados-Membros (resumidos no **anexo III**) revelam uma predominância de SIE "produtivas" (sobretudo culturas fixadoras de azoto e culturas secundárias) nas explorações agrícolas. Em 2015, a percentagem destas SIE em relação à totalidade de SIE declaradas pelos agricultores era de 54%, tendo aumentado para 58% no ano seguinte. As culturas fixadoras de azoto são o tipo mais comum de SIE produtiva, seguidas das culturas secundárias.

49. Dois estudos de 2016⁵¹ indicam que as duas principais SIE produtivas (as culturas secundárias e as culturas fixadoras de azoto) não oferecem benefícios significativos para a

⁵¹ *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* (As escolhas das superfícies de interesse ecológico e o seu potencial impacto na biodiversidade), Evelyn Underwood e Graham Tucker, Instituto para uma Política Europeia do Ambiente, novembro de 2016.

biodiversidade, mas podem contribuir para melhorar a qualidade da água e do solo, nomeadamente ao aumentarem os níveis de carbono orgânico nas terras aráveis⁵².

50. Os requisitos adicionais relativos a práticas de gestão específicas, como as restrições à utilização de fertilizantes e pesticidas ou os períodos mínimos de presença de coberto vegetal num campo, desempenham um papel importante para determinar o impacto das várias SIE na biodiversidade. Dos cinco Estados-Membros examinados pelo Tribunal, apenas os Países Baixos tinham introduzido requisitos em matéria de práticas de gestão (limitando a utilização de produtos fitossanitários nas culturas secundárias) que ultrapassavam o mínimo exigido pelas regras da UE. Além disso, o recente relatório da Comissão sobre as SIE⁵³ conclui que poucos Estados-Membros selecionaram opções destinadas a tornar a obrigação relativa às SIE mais eficaz do ponto de vista ambiental. A Comissão resolveu este problema na sua recente alteração⁵⁴ do direito derivado, introduzindo uma proibição da utilização de pesticidas em SIE produtivas. A mesma alteração introduziu também várias medidas de simplificação (ver **ponto 66**).

Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers (Tornar a ecologização um pouco mais ecológica: melhorar as superfícies de interesse ecológico da UE em prol da biodiversidade e dos agricultores), Guy Pe'er et al., Conservation Letters, *Journal of the Society for Conservation Biology*, dezembro de 2016.

⁵² Arwyn Jones et al (JRC), *CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production* (Preservação e fixação do carbono nos solos agrícolas, opções e implicações para a produção agrícola), relatório final, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final, de 29.3.2017.

⁵⁴ Regulamento Delegado (UE) 2017/1155 da Comissão, de 15 de fevereiro de 2017, que altera o Regulamento Delegado (UE) nº 639/2014 no que se refere às medidas de controlo relativas ao cultivo do cânhamo, a determinadas disposições relativas ao pagamento por ecologização, ao pagamento para os jovens agricultores que exercem controlo sobre uma pessoa coletiva, ao cálculo do montante por unidade no quadro do apoio associado voluntário, às frações de direitos ao pagamento e a determinadas exigências de notificação relativas ao regime de pagamento único por superfície e ao apoio associado voluntário e que altera o anexo X do Regulamento (UE) nº 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 167 de 30.6.2017, p. 1).

Os Estados-Membros utilizam a flexibilidade das regras relativas à ecologização para limitar os encargos para os agricultores e para si próprios, em vez de maximizarem os benefícios ambientais e climáticos esperados

51. Os Estados-Membros possuem um nível significativo de poder discricionário na aplicação da ecologização, sobretudo no que se refere à escolha dos tipos de SIE e à designação dos prados permanentes ambientalmente sensíveis⁵⁵.

52. No caso dos cinco Estados-Membros examinados pelo Tribunal, a principal justificação para as decisões tomadas foi a de limitar os encargos para os agricultores e para as autoridades. Em geral, os Estados-Membros deram prioridade aos tipos de SIE que já constituíam uma característica comum das suas práticas agrícolas normais. As dificuldades técnicas na verificação de determinadas SIE e na criação de sistemas informáticos para determinadas SIE também tiveram influência (ver **ponto 67** e **caixa 5**). A maximização dos benefícios ambientais e climáticos da ecologização teve uma importância secundária.

53. Dos cinco Estados-Membros, só dois (os Países Baixos e a Polónia) encomendaram estudos ou pareceres de peritos para analisar o impacto ambiental e climático das várias opções de aplicação da ecologização. Nos dois Estados-Membros, as autoridades decidiram não seguir determinadas recomendações fundamentais, preferindo opções que exigiam menos esforço aos agricultores (ver **quadro 2**).

⁵⁵ Na designação de prados permanentes ambientalmente sensíveis, os Estados-Membros têm pleno poder discricionário quanto aos prados permanentes fora das zonas Natura 2000. Quanto aos prados permanentes integrados nessas zonas, têm de levar em conta os objetivos da UE relativos à proteção de espécies e de habitats.

Quadro 2 – Utilização seletiva, pelos Estados-Membros, das recomendações científicas sobre a aplicação da ecologização

Tipo de SIE	recomendada pelos peritos tendo em conta os benefícios para a biodiversidade?	selecionada pelas autoridades dos Estados-Membros	parecer dos peritos seguido pelas autoridades dos Estados-Membros?
Países Baixos			
orlas dos campos	✓	✓	✓
pousios	✗	✗	✓
talhadia em rotação curta	✗	✓	✗
culturas fixadoras de azoto	✗	✓	✗
culturas secundárias	✗	✓	✗
Polónia			
faixas de proteção	✓	✓	✓
valas	✗	✓	✗
talhadia em rotação curta	✗	✓	✗

Fonte: Resultados de auditoria do TCE.

54. A Comissão supervisiona a forma como os Estados-Membros aplicam a ecologização. Este trabalho está descrito no **ponto 69**. No entanto, como ilustrado na **caixa 3**, a Comissão tem poderes muito limitados para pressionar os Estados-Membros a conferirem uma maior dimensão ambiental à forma como aplicam a ecologização.

Caixa 3 – Benefícios das culturas fixadoras de azoto para a biodiversidade não demonstrados de forma convincente

As seleções dos tipos de SIE pelos Estados-Membros não necessitam de aprovação da Comissão. No entanto, os Estados-Membros que selecionem culturas fixadoras de azoto são obrigados a incluir numa lista todas as espécies que tencionam autorizar e a explicar de que forma essas culturas irão trazer benefícios para a biodiversidade. Este requisito dá resposta, em certa medida, à preocupação de que o contributo das culturas fixadoras de azoto para a biodiversidade seja negligenciável (ver **ponto 49**).

Os cinco Estados-Membros que o Tribunal examinou permitem aos agricultores cumprir a obrigação relativa às SIE com culturas fixadoras de azoto. Destes, só a França apresentou à Comissão uma justificação específica para cada uma das espécies selecionadas. Os restantes Estados-Membros limitaram a sua análise a argumentos genéricos a favor das culturas fixadoras de azoto em geral.

O Tribunal concluiu que, nestas situações, a Comissão pode solicitar uma justificação adicional mais específica, sobretudo no que se refere a plantas cuja contribuição para a biodiversidade seja particularmente duvidosa (como é o caso da soja), e que o faz com frequência. A Comissão não pode, contudo, impedir os Estados-Membros de selecionarem espécies cujo valor para a biodiversidade não tenha sido demonstrado.

A ecologização teve um impacto limitado nas medidas ambientais no âmbito do segundo pilar

55. Um dos efeitos positivos que se poderia esperar da introdução da ecologização era uma transferência da ênfase das despesas no âmbito do desenvolvimento rural para ações mais ambiciosas relacionadas com o ambiente e o clima. O Tribunal não encontrou indícios de que essa transferência positiva se tenha concretizado.

56. Nos cinco Estados-Membros analisados, o Tribunal comparou os tipos de operações atuais (ou seja, os diferentes conjuntos de compromissos que os agricultores podem assumir) ao abrigo da medida "agroambiente e clima" com os tipos de operações correspondentes do período de programação anterior (2007-2013). Com base nessa comparação, o Tribunal avaliou se os Estados-Membros tinham elevado o nível de referência da medida "agroambiente e clima" e se essa mudança poderia ser atribuída à introdução da ecologização.

57. Globalmente, a análise do Tribunal revelou uma forte continuidade nas operações ao abrigo da medida "agroambiente e clima". Os compromissos atualmente propostos aos agricultores são com frequência idênticos aos aplicáveis durante o período de 2007-2013. O Tribunal constatou que o nível de referência de quase todos os tipos de operações analisados não tinha sido elevado durante o período de 2014-2020 (pelo menos em aspetos relacionados com a ecologização). Na maioria dos casos também não havia necessidade de o fazer, uma vez que o nível de referência do período anterior já excedia os requisitos de ecologização. Noutros casos, os compromissos em questão nada tinham em comum com as práticas de ecologização.

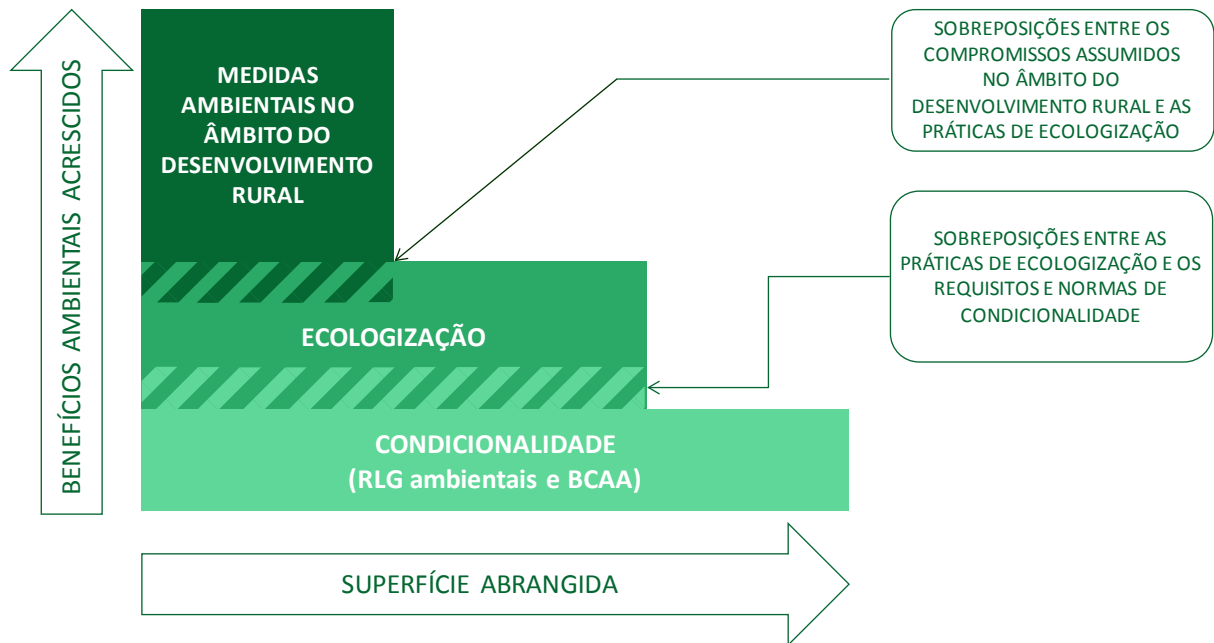
A ecologização acrescenta complexidade à PAC

A ecologização sobrepõe-se a outros instrumentos ambientais da PAC, mas a Comissão e os Estados-Membros atenuam o risco conexo de efeito de inércia e duplo financiamento

58. O modelo em pirâmide dos três instrumentos ecológicos da PAC referido no **ponto 7** e ilustrado na **figura 1** é uma representação idealizada do princípio de que a ecologização deveria ir além da condicionalidade e formar o nível de referência⁵⁶ das medidas de desenvolvimento rural. Na realidade, nem sempre é esse o caso, existindo sobreposições significativas entre a ecologização e os dois outros níveis da pirâmide, conforme ilustrado na **figura 9**.

⁵⁶ O termo "nível de referência" designa, neste contexto, o nível de serviço público (neste caso, uma prática agrícola benéfica para o ambiente) que é exigido a um beneficiário (neste caso, um agricultor que participa numa medida ambiental no âmbito do desenvolvimento rural) sem qualquer remuneração. Apenas os serviços (compromissos) que vão além do nível de referência podem dar lugar a uma compensação.

Figura 9 – Sobreposições entre a ecologização e os outros instrumentos ambientais da PAC

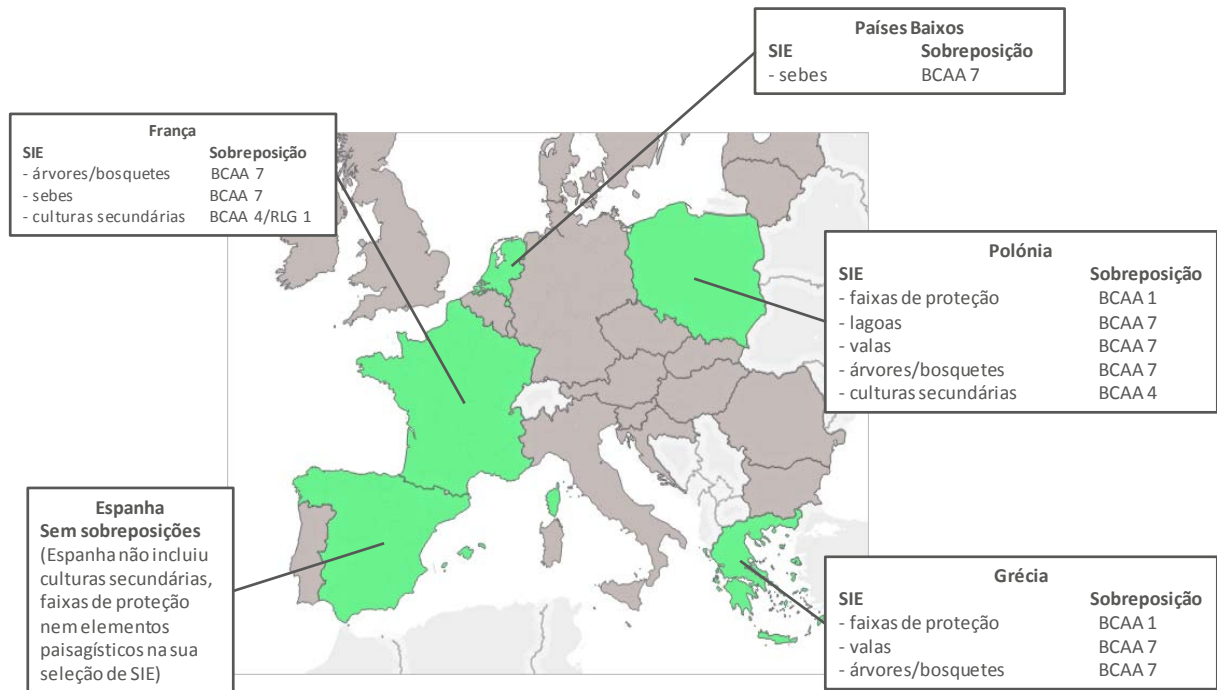


Fonte: TCE, com base no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 218 final.

As sobreposições entre a ecologização e a condicionalidade são comuns, mas o risco de efeito de inércia é atenuado pelas diferenças nos requisitos pormenorizados

59. As sobreposições entre a ecologização e a condicionalidade afetam determinadas características ou práticas que são protegidas ou exigidas ao abrigo das BCAA ou dos RLG e que podem, ao mesmo tempo, ser declaradas para cumprir o requisito relativo às SIE. Os principais tipos de SIE em causa incluem as culturas secundárias, as faixas de proteção e vários tipos de elementos paisagísticos. Como ilustrado na **figura 10**, o Tribunal detetou sobreposições desse tipo em quatro dos cinco Estados-Membros selecionados.

Figura 10 – Sobreposições entre a ecologização e a condicionalidade observadas em quatro dos cinco Estados-Membros examinados



Fonte: TCE, com base em constatações de auditoria relativas à Grécia, a Espanha, a França, aos Países Baixos e à Polónia.

60. Estas sobreposições geram efeito de inércia, que, na maioria dos casos, é atenuado por diferenças entre os requisitos de ecologização e os de condicionalidade (por exemplo, no caso das culturas secundárias, a ecologização exige uma combinação de pelo menos duas plantas, ao passo que, no âmbito da BCAA 4 ou do RLG 1, normalmente é suficiente uma única espécie).

61. De um modo geral, os Estados-Membros examinados não introduziram quaisquer restrições, procedimentos ou verificações suplementares para evitar ou limitar o efeito de inércia no pagamento ecológico causado pelas sobreposições com os requisitos de condicionalidade. O Tribunal detetou uma exceção: nos Países Baixos, as culturas secundárias exigidas ao abrigo do RLG 1 não podem ser declaradas como SIE.

Em geral, os Estados-Membros gerem bem as sobreposições entre a ecologização e o desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC)

62. As sobreposições entre as medidas de ecologização e ambientais no âmbito do desenvolvimento rural, como a medida "agroambiente e clima"⁵⁷, podem ocorrer quando os agricultores assumem compromissos, no âmbito do segundo pilar, de natureza semelhante aos requisitos normais de ecologização. Estas sobreposições são possíveis porque a legislação da UE não exige que as obrigações de ecologização sejam incluídas no nível de referência pertinente do desenvolvimento rural⁵⁸. No entanto, as normas da UE⁵⁹ obrigam os Estados-Membros a prevenir qualquer duplo financiamento das práticas de ecologização, se necessário através da redução dos montantes pagos aos agricultores no âmbito do desenvolvimento rural. A Comissão emitiu orientações pormenorizadas para os Estados-Membros sobre como prevenir esse duplo financiamento (ver também o **ponto 68**).

63. Nos 15 Estados-Membros abrangidos pela auditoria (cinco através de visitas de auditoria ou videoconferência e dez através de uma análise documental orientada, ver **ponto 12**), o Tribunal examinou vários tipos de operações (ou seja, diferentes conjuntos de compromissos) ao abrigo da medida "agroambiente e clima". O Tribunal constatou que cerca de um terço dos tipos de operações da amostra incluíam compromissos que se sobrepunham aos requisitos de ecologização. O Tribunal constatou igualmente que os Estados-Membros tinham geralmente conhecimento destas sobreposições, tendo concebido procedimentos específicos, em alguns casos bastante complexos, para excluir a possibilidade de duplo financiamento.

⁵⁷ A medida "agroambiente e clima" não é a única medida do desenvolvimento rural que se pode sobrepor aos requisitos de ecologização. Este risco também se aplica a três outras medidas, embora menos significativas em termos financeiros: a agricultura biológica, a florestação, e a rede Natura 2000 e a Diretiva-Quadro da Água.

⁵⁸ O artigo 28º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1305/2013 estipula que o nível de referência para a medida "agroambiente e clima" tem de abranger os requisitos relacionados com a condicionalidade, a atividade agrícola e a utilização de adubos e produtos fitossanitários.

⁵⁹ Artigo 28º, nº 6, do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

64. A **caixa 4** contém exemplos de sobreposições habituais entre os compromissos no âmbito da medida "agroambiente e clima" e as práticas de ecologização, bem como dos vários métodos utilizados pelos Estados-Membros para prevenir o duplo financiamento.

Caixa 4 – Várias sobreposições entre os compromissos no âmbito da medida "agroambiente e clima" e as práticas de ecologização, bem como diferentes formas de lidar com o risco de duplo financiamento

Em Espanha (Castela e Leão), o compromisso assumido pelos agricultores ao abrigo de um dos tipos de operações no âmbito da medida "agroambiente e clima" consiste em plantar luzerna em 15% da superfície abrangida pelo contrato. Em Espanha, as superfícies cultivadas com luzerna, uma cultura fixadora de azoto, também podem ser declaradas como SIE. O duplo financiamento é evitado através de uma restrição, aplicada sob a forma de um controlo cruzado automático no sistema informático, que impede que a mesma superfície seja contabilizada para o compromisso no âmbito do segundo pilar e para a obrigação relativa à SIE.

Em França (Aquitânia), determinados tipos de operações no âmbito da medida "agroambiente e clima" incluem um compromisso relacionado com a diversificação das culturas. O duplo financiamento em relação à obrigação de ecologização correspondente é evitado pelo facto de o pagamento no âmbito do desenvolvimento rural abranger apenas o custo suplementar da introdução de uma quarta cultura na combinação de culturas. Assim, neste caso específico, o requisito de três culturas no âmbito da ecologização está, de facto, incluído no nível de referência do segundo pilar.

A complexidade das regras relativas à ecologização implica desafios na aplicação, que a Comissão resolveu parcialmente

65. Os agricultores criticam a ecologização pela complexidade das suas regras. Nas suas respostas à consulta pública sobre a experiência no primeiro ano de aplicação da ecologização, a COPA-COGECA (uma organização que representa os agricultores a nível da UE) classificou as regras de aplicação de todas as práticas de ecologização como difíceis, não só no que diz respeito ao seu cumprimento, mas também à sua compreensão.

66. No seu documento "Revisão da ecologização decorrido um ano"⁶⁰, a Comissão propôs simplificar e harmonizar determinados requisitos de ecologização, sempre que fosse possível fazê-lo sem reduzir os benefícios ambientais. O documento enumerava possíveis melhorias, como a fusão de determinados tipos de SIE semelhantes (por exemplo, as faixas de proteção e as orlas dos campos), a flexibilização de determinadas condicionantes relativas às práticas de gestão e aos prazos e o aumento da tolerância relativamente à dimensão e localização dos elementos paisagísticos. A Comissão incluiu estas medidas de simplificação na sua recente alteração⁶¹ do direito derivado. A mesma alteração introduziu também a proibição da utilização de pesticidas em SIE produtivas (ver **ponto 50**).

67. A aplicação da ecologização não foi uma tarefa simples para os Estados-Membros. Em primeiro lugar, representou um importante esforço financeiro e organizativo. Os sistemas informáticos existentes tiveram de ser adaptados, nomeadamente o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)⁶² nos Estados-Membros que optaram por tipos de SIE de carácter permanente (ou seja, todos os elementos paisagísticos, com exceção das orlas dos campos, mas também os socalcos, os hectares agroflorestais, as superfícies com talhadas de curta rotação e as superfícies florestadas). A **caixa 5** ilustra de que forma os encargos associados ao estabelecimento da camada de SIE podem afetar as escolhas de SIE dos Estados-Membros.

Caixa 5 – Os pesados encargos associados ao estabelecimento da camada de SIE

As autoridades espanholas tencionavam, inicialmente, incluir elementos paisagísticos entre os tipos de SIE selecionados, devido aos benefícios ambientais significativos que proporcionam. Todavia, acabaram por desistir desta opção devido às dificuldades e aos atrasos esperados relacionados com o registo de todos os elementos paisagísticos no SIPA.

⁶⁰ SWD(2016) 218 final, de 22.6.2016.

⁶¹ Regulamento Delegado (UE) 2017/1155 da Comissão.

⁶² Ver também o Relatório Especial nº 25/2016 do TCE, "O sistema de identificação das parcelas agrícolas: um instrumento útil para determinar a elegibilidade das terras agrícolas, mas a sua gestão ainda pode ser melhorada" (<http://eca.europa.eu>).

68. Além disso, os Estados-Membros consideraram confusas algumas das regras relativas à ecologização, tendo questionado a Comissão sobre vários aspetos da aplicação do pagamento ecológico. A Comissão publicou estas perguntas, juntamente com as suas respostas, numa plataforma em linha específica, acessível a todos os Estados-Membros. A **caixa 6** apresenta um exemplo das questões levantadas. A mesma plataforma foi utilizada para divulgar outras formas de orientação sobre a ecologização: conclusões de reuniões de grupos de peritos e documentos de orientação que resumem os aspetos mais importantes da aplicação. Os cinco Estados-Membros auditados estavam, em geral, satisfeitos com a qualidade e a oportunidade das orientações que receberam da Comissão.

Caixa 6 – Exemplos da complexidade das regras relativas à ecologização

Alguns Estados-Membros perguntaram como poderiam avaliar a conformidade com os requisitos em matéria de diversificação das culturas nos casos em que apenas parte de uma exploração agrícola é biológica. A Comissão esclareceu que, em geral, a ecologização apenas afeta a parte não biológica da exploração, o que significa que as terras aráveis exploradas de modo biológico não são contabilizadas para calcular os limiares das superfícies destinados à diversificação das culturas. Porém, se as terras aráveis que não são exploradas de modo biológico tiverem uma superfície superior a 10 hectares, as culturas exigidas têm de ser cultivadas nessas terras aráveis, sendo eventuais culturas biológicas ignoradas para efeitos da diversificação das culturas. Os agricultores cujas explorações são apenas parcialmente biológicas também podem optar por aplicar as três práticas agrícolas ecológicas em toda a exploração.

69. A Comissão é responsável por supervisionar a aplicação da ecologização pelos Estados-Membros. Uma parte importante desta responsabilidade consiste em verificar regularmente as várias notificações que os Estados-Membros têm de apresentar relativamente às suas escolhas de aplicação da ecologização e às realizações da ecologização a nível das explorações. O Tribunal constatou que a Comissão desempenhou corretamente estas funções. Em especial, a Comissão identifica e acompanha sistematicamente os Estados-Membros pertinentes a respeito de vários problemas relacionados com a apresentação tardia de informações⁶³ ou a aplicação incorreta das regras da UE. No entanto,

⁶³ Cerca de 25% das notificações relacionadas com a ecologização são apresentadas fora de prazo.

conforme ilustrado no **ponto 54** e na **caixa 3**, a Comissão não pode obrigar os Estados-Membros a favorecerem as opções de aplicação da ecologização que são mais benéficas para o ambiente e para o clima.

As práticas de ecologização assemelham-se às BCAA, mas envolvem possíveis sanções por incumprimento mais severas

70. Antes da introdução da ecologização, a única ligação entre os pagamentos diretos da PAC e os objetivos da UE em matéria de ambiente e clima era a condicionalidade. Tal como acontece com a ecologização, a condicionalidade é obrigatória para os agricultores que beneficiam dos pagamentos diretos da PAC. A diferença é que o cumprimento das obrigações de condicionalidade não é recompensado. As infrações da condicionalidade podem resultar em sanções que reduzem o montante de todos os pagamentos diretos ao beneficiário (normalmente em 1% a 5%). Ao abrigo da ecologização, o agricultor recebe um pagamento específico pela adesão às práticas obrigatórias. As reduções por incumprimento estão globalmente em consonância com a superfície em incumprimento, correspondendo à percentagem da superfície total da exploração sujeita à obrigação de ecologização, e podem ascender a 100% do pagamento⁶⁴. A partir do exercício de 2017, serão aplicadas sanções administrativas além destas reduções nos casos em que a redução inicial exceda os 3%. Estas sanções serão limitadas a 20% do pagamento ecológico do agricultor para o exercício de 2017 e a 25% a partir do exercício de 2018.

71. Na prática, a ecologização funciona de modo bastante semelhante à condicionalidade⁶⁵. O pagamento ecológico é apresentado como uma forma de remuneração pelos bens públicos relacionados com o ambiente e o clima fornecidos pelos agricultores. No entanto, o regime também pode ser visto como um mecanismo de penalização do incumprimento de

⁶⁴ As regras pormenorizadas encontram-se no Regulamento Delegado (UE) nº 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO L 181 de 20.6.2014, p. 48).

⁶⁵ Ver também o Relatório Especial nº 26/2016 do TCE, "Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio" (<http://eca.europa.eu>).

um conjunto de condições de base relacionadas com o ambiente e o clima (semelhante às BCAA) associadas a um regime de apoio ao rendimento. A única diferença significativa em relação à condicionalidade é o facto de, no caso da ecologização, as sanções por infrações significativas serem, normalmente, mais severas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

72. A principal questão de auditoria do presente relatório foi a de saber se a ecologização conseguia melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC, em conformidade com o objetivo definido na legislação da UE.

73. Globalmente, o Tribunal conclui que a ecologização, tal como aplicada atualmente, não deverá melhorar de forma significativa o desempenho ambiental e climático da PAC.

74. Para responder à questão principal de auditoria, o Tribunal examinou:

- a) a lógica de intervenção, a existência de objetivos claros e suficientemente ambiciosos para a ecologização e a justificação da dotação orçamental afetada à política (ver **pontos 13-25**);
- b) os benefícios para o ambiente e o clima que a ecologização é suscetível de produzir (ver **pontos 26-57**);
- c) a complexidade que a ecologização acrescenta à PAC (ver **pontos 58-71**).

75. A ecologização tem dois objetivos distintos. Por um lado, visa melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC. Por outro lado, enquanto pagamento direto da PAC, continua a ser um instrumento de apoio ao rendimento dos agricultores. Só o primeiro destes objetivos é explicitamente referido na legislação (ver **pontos 13-14**).

76. O pagamento ecológico não tem uma lógica de intervenção plenamente desenvolvida. A Comissão não definiu objetivos específicos nem especificou, de outra forma, o que se pode esperar da ecologização em matéria de ambiente e de clima. Qualquer avaliação da eficácia da política será, além disso, afetada pelos conhecimentos fragmentados sobre as situações de referência, nomeadamente em termos de biodiversidade e de qualidade dos solos, incluindo o teor de carbono orgânico (ver **pontos 15-16**).

77. A proposta inicial da Comissão relativa à ecologização era mais ambiciosa em termos ambientais. A posterior diluição da vertente ambiental da política não alterou o nível de financiamento proposto. Este estava definido, desde o início, em 30% dos pagamentos diretos da PAC. Em média, os subsídios à ecologização excederam significativamente os

custos do cumprimento dos requisitos de ecologização para os agricultores (incluindo os decorrentes da perda de rendimentos). Esta situação verificou-se porque o orçamento da ecologização foi definido sem uma ligação ao nível de ambição ambiental da política. A ecologização continua a ser, na sua essência, um regime de apoio ao rendimento (ver **pontos 17-25**).

78. Não é provável que a ecologização gere benefícios significativos para o ambiente e o clima, sobretudo devido ao importante efeito de inércia que afeta a política. Este efeito de inércia decorre sobretudo do facto de os requisitos de ecologização serem geralmente pouco exigentes e refletirem em grande medida as práticas agrícolas normais. Além disso, devido ao grande número de isenções, a maioria dos agricultores (65%) conseguem beneficiar do pagamento ecológico sem estarem efetivamente sujeitos às obrigações de ecologização. Por conseguinte, a ecologização dá origem a uma mudança positiva das práticas agrícolas apenas numa percentagem muito limitada de terras agrícolas da UE. O Tribunal estima que os agricultores tenham criado novas SIE e aumentado a diversificação das culturas em apenas 3,5% das terras aráveis, ou seja, cerca de 2% de todas as terras agrícolas da UE. Além disso, de acordo com um estudo do JRC, os novos requisitos de ecologização relacionados com os prados permanentes deram origem a mudanças das práticas agrícolas em apenas 1,5% das terras agrícolas da UE. Globalmente, cerca de 5% das terras cultivadas na UE foram reafetadas devido à ecologização (ver **pontos 26-39**).

79. O Tribunal constatou ainda que determinadas limitações a nível da conceção reduziram a eficácia das três práticas de ecologização. A diversificação das culturas não conseguiu proporcionar todos os benefícios ambientais da rotação de culturas. A designação de prados permanentes ambientalmente sensíveis baseou-se sobretudo em critérios relacionados com a biodiversidade e não foi suficientemente orientada para os prados permanentes ricos em carbono situados fora das zonas Natura 2000. Por último, a predominância de tipos de SIE produtivas, aliada à falta de requisitos significativos em matéria de gestão, limitou o impacto positivo das SIE sobre a biodiversidade (ver **pontos 40-50**).

80. Os Estados-Membros possuem um grau significativo de flexibilidade na aplicação da ecologização, sobretudo no que se refere à escolha dos tipos de SIE e à designação dos prados permanentes ambientalmente sensíveis. O Tribunal constatou que, em geral, os

Estados-Membros não utilizam esta flexibilidade para maximizar os benefícios ambientais e climáticos da política. Não procuram identificar as necessidades específicas relacionadas com o ambiente e o clima e adotar as práticas de ecologização adequadas para lhes dar resposta. Em vez disso, procuram aplicar a ecologização de uma forma que minimize os encargos para si próprios e para os seus agricultores. A Comissão dispõe de poderes limitados para pressionar os Estados-Membros a escolherem opções de aplicação da ecologização que proporcionem maiores benefícios ambientais (ver **pontos 51-54**).

81. A ecologização teve um impacto limitado no nível de referência das medidas ambientais do segundo pilar, sobretudo porque os compromissos propostos aos agricultores ao abrigo destas medidas eram superiores aos requisitos de ecologização, mesmo antes da introdução do pagamento ecológico (ver **pontos 55-57**).

82. A ecologização acrescenta à PAC uma complexidade considerável que não é justificada pelos resultados que se espera que produza (ver **pontos 78-81**). Esta complexidade surge em especial devido à sobreposição da ecologização com os outros instrumentos ambientais da PAC (a condicionalidade e as medidas ambientais do segundo pilar), criando o risco de efeito de inércia e de duplo financiamento. Determinadas decisões e ações da Comissão e dos Estados-Membros atenuam estes riscos. A recente alteração do direito derivado deu resposta a determinadas preocupações dos agricultores e dos Estados-Membros a respeito da complexidade da política. O Tribunal constatou também que a Comissão supervisionou corretamente a aplicação da ecologização pelos Estados-Membros (ver **pontos 58-69**).

83. A ecologização assemelha-se às BCAA na medida em que é também, essencialmente, um conjunto de condições ambientais de base aplicáveis ao apoio ao rendimento. O que a distingue das BCAA é o facto de as possíveis sanções por incumprimento serem mais severas (ver **pontos 70-71**).

Recomendação 1

Para a próxima reforma da PAC, a Comissão deve desenvolver uma lógica de intervenção completa para a ação da UE no domínio ambiental e climático relativa à agricultura, incluindo objetivos específicos e que se baseie em conhecimentos científicos atualizados sobre os fenómenos em causa:

- a) no âmbito da lógica de intervenção, a Comissão deve definir as necessidades, os contributos, os processos, os resultados, as realizações, os impactos e os fatores externos pertinentes;
- b) a Comissão deve definir objetivos específicos para a contribuição da PAC para os objetivos da UE relacionados com o ambiente e o clima.
- c) para possibilitar a conceção de uma política eficaz e o posterior acompanhamento e avaliação da sua aplicação, a Comissão deve desenvolver modelos e conjuntos de dados relativos à biodiversidade, à condição dos solos (incluindo o teor de carbono) e a outras questões pertinentes relacionadas com o ambiente e o clima.

Prazo de execução: final de 2019.

Recomendação 2

A título de preparação para o desenvolvimento da sua proposta para a próxima reforma da PAC, a Comissão deve rever e fazer um balanço da aplicação da PAC atual. Na conceção desta proposta, a Comissão deve orientar-se pelos seguintes princípios:

- a) os agricultores só devem ter acesso aos pagamentos da PAC se cumprirem um conjunto de normas ambientais de base:
 - essas normas devem incluir domínios abrangidos pelas normas BCAA atuais e pelos requisitos generalizados em matéria de ecologização (ambos concebidos para ir além dos requisitos da legislação em matéria ambiental), o que simplificaria o sistema de pagamentos diretos da PAC evitando distinções artificiais e confusas entre instrumentos que são essencialmente semelhantes;
 - as sanções por incumprimento destas normas combinadas devem ser suficientes para terem um efeito dissuasor;
 - para evitar o duplo financiamento, todas estas normas de base devem ser plenamente integradas nas exigências ambientais de referência de qualquer ação programada no domínio da agricultura.
- b) as necessidades ambientais e climáticas locais específicas podem ser devidamente satisfeitas através de ações programadas mais sólidas no domínio da agricultura, baseadas:
 - no cumprimento das metas de desempenho;

- em financiamento que reflita uma avaliação dos custos médios suportados e da perda de rendimentos relativamente às ações e práticas que vão além das exigências ambientais de referência.
- c) Sempre que os Estados-Membros tenham várias possibilidades de escolha para a aplicação da PAC, devem ser obrigados a demonstrar, antes da aplicação, que as opções selecionadas são eficazes e eficientes no que diz respeito à concretização dos objetivos políticos.

Prazo de execução: final de 2019.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Phil WYNN OWEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de novembro de 2017.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Evolução do rácio de prados permanentes

Estado-Membro	Rácio anual 2016			Rácio de referência para 2015-2020			Rácio de referência para 2007-2014		
	Total de terras agrícolas declaradas	Superfície de prados permanentes declarada	Rácio anual	Total de terras agrícolas declaradas	Superfície de prados permanentes declarada	Rácio de referência	Total de terras agrícolas declaradas	Superfície de prados permanentes declarada	Rácio de referência
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
Total da UE	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

¹ Os dados mais recentes são de 2015.

² Para Inglaterra, os dados mais recentes são de 2015.

Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão Europeia.

ANEXO II**Principais dados relativos à aplicação de prados permanentes ambientalmente sensíveis em 2016**

Estado-Membro	Todos os prados permanentes ambientalmente sensíveis		Prados permanentes ambientalmente sensíveis designados dentro da Natura 2000		Prados permanentes ambientalmente sensíveis designados fora da Natura 2000			Todos os prados permanentes	Prados permanentes dentro da Natura 2000		Prados permanentes fora da Natura 2000		
	(ha)	(em % de todos os prados permanentes)	(ha)	(em % de todos os prados permanentes ambientalmente sensíveis)	(ha)	(em % dos prados permanentes dentro da Natura 2000)	(em % de todos os prados permanentes ambientalmente sensíveis)	(em % dos prados permanentes fora da Natura 2000)	(ha)	(ha)	(em % de todos os prados permanentes)	(ha)	(em % de todos os prados permanentes)
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
Total da UE*	8 085 285	16%	7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* Este quadro não inclui França e Portugal devido à falta de dados completos, bem como Malta, que não tem prados permanentes.

Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão Europeia.

ANEXO III**Principais dados relativos à aplicação de SIE em 2016**

Estado-Membro	Terras aráveis no âmbito da obrigação relativa às SIE (ha)	Requisito SIE: 5% das terras aráveis no âmbito da obrigação relativa às SIE (ha)	Total de SIE declaradas (ha)	SIE declaradas acima do mínimo exigido (%)	SIE produtivas						SIE não produtivas					
					Total de SIE produtivas			das quais			Total de SIE não produtivas			das quais		
					(ha)	(em % de todas as SIE declaradas)	culturas fixadoras de azoto		culturas secundárias		(ha)	(em % de todas as SIE declaradas)	terras em pousio		elementos paisagísticos	
							(ha)	(em % de todas as SIE)	(ha)	(em % de todas as SIE)			(ha)	(em % de todas as SIE)	(ha)	(em % de todas as SIE)
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	não selecionadas		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	não selecionadas		9 954	25%	8 987	23%	968	2%
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	não selecionadas		58 305	52%	58 152	52%	55	0%
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	não selecionadas		1 009 038	67%	969 662	65%	não selecionadas	
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	não selecionadas		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	não selecionadas		6 140	67%	5 806	64%	224	2%
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	não selecionadas		3	16%	3	16%	0	0%
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	não selecionadas		875	1%
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	não selecionadas		31 361	81%	29 578	76%	233	1%
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	não selecionadas		2 524	1%
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	não selecionadas	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	não selecionadas		20 012	73%	20 011	73%	0	0%
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%
Total da UE*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%

* Este quadro não inclui a França devido à falta de dados completos.

Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão Europeia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«ECOLOGIZAÇÃO: UM REGIME DE APOIO AO RENDIMENTO MAIS COMPLEXO, MAS AINDA NÃO EFICAZ DO PONTO DE VISTA AMBIENTAL»

SÍNTESE

IV. No entender da Comissão, a ecologização tem potencial para melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC, em comparação com o período anterior à sua introdução. A título de exemplo, refira-se que a obrigação de estabelecer uma superfície de interesse ecológico (SIE) em função da percentagem de terras aráveis é recente. A proteção dos prados permanentes a nível nacional ou regional foi reforçada através da redução da margem de conversão destas pastagens.

De um modo geral, a ecologização aplica-se a explorações que representem uma grande percentagem da superfície agrícola (77 % em 2016). Além disso, a Comissão reconheceu, nos seus relatórios sobre a ecologização, que havia margem para melhorias a nível da aplicação, tendo adotado várias alterações regulamentares para simplificar o funcionamento do regime e melhorar o seu desempenho ambiental. Por exemplo, a partir de 2018 será proibido utilizar pesticidas em SIE, o que representa uma melhoria significativa no desempenho ambiental da ecologização.

V. A ecologização é um regime dissociado de apoio ao rendimento que recompensa agricultores pelo fornecimento de bens públicos de base. A este respeito, a ecologização, que é um pagamento normalizado, difere de medidas agroambientais e climáticas mais específicas e ambiciosas que compensam os custos suportados e as perdas de rendimento relativamente aos requisitos de base. O pagamento a título da ecologização que é normalizado para efeitos de simplificação da administração não pretende refletir os custos para os agricultores nem o valor das vantagens básicas esperadas para o ambiente e o clima. A percentagem de pagamentos diretos em causa (30 %, acrescidos de eventuais sanções até 7,5 % dos pagamentos diretos) funcionam como um meio de dissuasão eficaz. Graças à parte significativa dos pagamentos diretos e ao caráter obrigatório deste pagamento, as práticas de ecologização são aplicadas por quase todos os agricultores sujeitos a obrigações de ecologização, o que se traduz numa adoção mais generalizada das mesmas.

VI. A abordagem da Comissão do efeito de inércia não só tem em conta as alterações impostas pela ecologização às práticas dos agricultores, mas também a preservação das práticas existentes e das superfícies agrícolas (por exemplo, terras em pousio, proteção de sebes, faixas de proteção, etc.) que são benéficas para o ambiente e para o clima. Tal é tanto mais verdade na medida em que determinados fatores externos reforçam a atual tendência no sentido da intensificação e da especialização da produção. A Comissão considera que, se atendermos também a este efeito da ecologização, o efeito de inércia referido pelo Tribunal é mais reduzido. O potencial da ecologização para melhorar o desempenho ambiental da PAC reside também na superfície abrangida por obrigações de ecologização onde as alterações impostas pelas mesmas ou a manutenção de práticas benéficas já existentes devem ser respeitadas pelos agricultores.

VIII.

Primeiro travessão: Embora a Comissão aceite a Recomendação 1, em substância, não está em posição, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020 nem em relação à data limite para a sua aplicação. No entanto, já foram iniciados esforços para desenvolver ainda mais a lógica de intervenção dos instrumentos ambientais e climáticos da PAC, incluindo a ecologização.

Segundo travessão: A Comissão aceita a primeira frase da Recomendação 2, estando já a rever e a fazer o balanço da aplicação da PAC atual tendo em conta as suas propostas legislativas para a

PAC pós-2020. A este respeito, a Comissão já publicou dois relatórios sobre a aplicação da ecologização, em 2016 e 2017.

Embora a Comissão aceite o resto da Recomendação 2, em substância, não está em posição, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020 nem em relação à data limite para a sua aplicação.

OBSERVAÇÕES

Resposta comum da Comissão ao ponto 16, alíneas a) e b) e Caixa 2:

A ecologização tem por objetivo reforçar o desempenho ambiental da PAC. Este objetivo deverá ser alcançado por meio de três requisitos que abrangem os objetivos ambientais e climáticos em matéria de biodiversidade (sobretudo através das SIE), fixação de carbono (principalmente através da proteção dos prados permanentes) e solo (principalmente através da diversificação de culturas). É obvio que a ecologização visa apenas contribuir para melhorar a situação em relação a estes desafios ambientais e climáticos. No que respeita à medição do resultado da ecologização em relação ao seu objetivo, um indicador pertinente é a superfície abrangida por, pelo menos, uma obrigação de ecologização, sendo o objetivo ampliar ao essa zona. Como realçado pelo Tribunal, há uma dificuldade inerente na definição de objetivos e a medição da contribuição específica da ecologização para cada um dos desafios ambientais e climáticos, devido à diversidade de fatores externos e internos em jogo.

Caixa 2 - Biodiversidade e solo: falta de clareza sobre o ponto de situação e a situação desejada

Solo

A Comunicação da Comissão sobre a «Estratégia Temática de Proteção do Solo» continua a ser o quadro mais completo da UE para abordar as várias formas de degradação do solo. Desde 2006, muito foi feito através dos pilares não legislativos, incluindo a integração da proteção do solo nas políticas da UE, em especial a PAC. Na ausência de legislação da UE relativa ao solo (a proposta de diretiva-quadro sobre o solo (COM(2006)231) foi retirada após oito anos, devido a uma minoria de bloqueio no Conselho), continuam a não existir metas específicas a nível da UE em matéria de solo. Foram adotadas várias medidas a nível da UE, nomeadamente a criação de um grupo de peritos da UE sobre a proteção dos solos, para abordar os compromissos assumidos no âmbito do 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente e refletir sobre uma eventual nova iniciativa a nível da UE em matéria de solo. De acordo com um inventário publicado recentemente sobre a política dos solos a nível da UE e dos Estados-Membros¹, a proteção do solo ainda se encontra dispersa por muitos instrumentos políticos.

19. Ver a resposta da Comissão ao ponto 16, alíneas a) e b), e caixa 2, bem como a resposta da Comissão ao ponto 20.

b) Os efeitos devem ser observados ao longo de vários anos e resultam de vários fatores, incluindo o impacto esperado das SIE, entre outros.

20. Embora a quantificação exata dos benefícios ambientais esperados não esteja estabelecida na avaliação de impacto, os objetivos de cada um dos requisitos de ecologização foram definidos aquando da sua adoção pela Comissão. A superfície de interesse ecológico visava essencialmente promover a biodiversidade, a proteção de prados permanentes, principalmente destinados a

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

assegurar a fixação de carbono, e a diversificação das culturas (à semelhança da rotação de culturas, como inicialmente previsto), com o intuito de preservar a qualidade dos solos. Em relação a determinadas práticas, os objetivos foram apoiados pela literatura científica existente, nomeadamente no que se refere à diversificação de culturas e aos prados permanentes. Os debates subsequentes desenvolveram-se em torno dos resultados pretendidos com a ecologização, embora não em termos quantificados.

Resposta comum da Comissão aos pontos 23 e 24:

A ecologização é um apoio ao rendimento dissociado que recompensa agricultores pelo fornecimento de bens públicos ambientais e climáticos. A este respeito, a ecologização, que é um pagamento normalizado, difere das medidas agroambientais e climáticas, mais específicas e ambiciosas, que compensam os custos suportados e as perdas de rendimento relativamente aos requisitos de base. O pagamento a título da ecologização que é normalizado para efeitos de simplificação da administração não pretende refletir os custos para os agricultores nem o valor das vantagens básicas esperadas para o ambiente e o clima. A percentagem de pagamentos diretos em causa (30 %, acrescidos de eventuais sanções até 7,5 % dos pagamentos diretos) funcionam como um meio de dissuasão eficaz. Graças à parte significativa dos pagamentos diretos e ao caráter obrigatório deste pagamento, as práticas de ecologização são aplicadas por quase todos os agricultores sujeitos a obrigações de ecologização, o que se traduz numa adoção mais generalizada das mesmas.

25. Como a ecologização, em conjunto com outros instrumentos políticos, contribui para alcançar determinados objetivos ambientais de caráter geral, tais como a melhoria da matéria orgânica do solo, a proteção das paisagens e a qualidade da água, seria muito difícil isolar o valor económico específico do contributo dos benefícios ambientais e climáticos esperados, decorrentes da ecologização, para estes objetivos gerais.

e) Ver a resposta da Comissão ao ponto 16.

Resposta comum da Comissão aos pontos 29 a 31:

No que diz respeito às alterações das práticas em causa, a Comissão considera que o número de explorações sujeitas a obrigações de ecologização é o melhor indicador do impacto da introdução deste regime. A este respeito, a Comissão observa que a ecologização implicou a introdução de mudanças em 13 % das explorações, no que diz respeito à diversificação das culturas, e em 37 % das explorações, no que se refere às SIE². Os impactos ambientais das mudanças em causa, em termos de superfícies abrangidas, são difíceis de avaliar, uma vez que os resultados positivos são esperados não apenas na parte específica das terras em que se verificaram as mudanças, como também numa superfície mais vasta. Estes impactos dependem das práticas benéficas adotadas.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 34.

Resposta comum da Comissão aos pontos 32 e 33:

A Comissão considera que a área abrangida por, pelo menos, uma obrigação de ecologização é um indicador importante do potencial da ecologização para melhorar o desempenho ambiental da PAC. Com efeito, este indicador reflete a área em que são aplicáveis todos os requisitos em matéria de ecologização em complementaridade e em sinergia, nomeadamente com outras medidas, como as BCAA e as medidas agroambientais e climáticas. O impacto ambiental e climático final da

² Ver Figura 5.

ecologização depende também, naturalmente, da ambição dos requisitos aplicáveis a estes domínios (tais como o aumento da superfície de interesse ecológico de 5 % para 7 %), mas o aspeto quantitativo, ou seja, a superfície abrangida, é fundamental para o resultado final. Em 2016, as explorações sujeitas a uma ou mais obrigações de ecologização abrangiam 77 % da superfície agrícola total. Para controlar a ecologização, são também utilizados outros indicadores para obrigações de ecologização mais específicas, como, por exemplo, a percentagem de superfícies de SIE em terras aráveis (com base nas superfícies de SIE declaradas pelos agricultores). Esses indicadores são analisados em pormenor na avaliação de todos os relatórios disponíveis sobre a ecologização, a saber, o documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2016 e o relatório de 2017 relativo às SIE apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

Além disso, as obrigações de ecologização não têm necessariamente por objetivo mudar as práticas agrícolas (ver resposta da Comissão ao ponto 34).

34. A abordagem da Comissão relativamente ao efeito de inércia não só tem em conta as alterações impostas pela ecologização às práticas dos agricultores, mas também a preservação das práticas existentes benéficas e das superfícies agrícolas (nomeadamente nos casos em que os fatores externos aumentam a tendência para intensificar a produção (por exemplo, para diminuir os prados permanentes e as terras em pousio). Por exemplo, para efeitos de simplificação, o requisito aplicável às SIE não implica necessariamente a criação de novas características ou superfícies ecológicas em cada exploração em que estas já existam ao nível exigido. No entanto, a ecologização protege e promove estas características e superfícies, evitando assim a sua destruição devido à intensificação agrícola. Se este facto tivesse sido tomado em consideração, o efeito de inércia referido pelo Tribunal seria mais reduzido.

39. Os agricultores biológicos, «ecológicos por definição», fornecem bens públicos que superam os bens públicos fornecidos pela ecologização. Os pequenos agricultores estão isentos das obrigações de ecologização em razão da necessidade de simplificação e da análise custo-benefício. No entanto, a área abrangida pelo Regime dos Pequenos Agricultores é reduzida (7 % da área abrangida pelos pagamentos diretos).

45. A proteção dos prados permanentes ambientalmente sensíveis (PPAS) destina-se principalmente à rede Natura 2000, que inclui as zonas mais importantes existentes no que diz respeito à biodiversidade.

46. Embora o objetivo geral de proteção dos prados permanentes consista na preservação das reservas de carbono, o objetivo de proteção da categoria específica de prados permanentes ambientalmente sensíveis (PPAS) é preservar a biodiversidade e contribuir para que seja alcançado um bom estado de conservação dos habitats naturais dos prados, que constam do anexo I e das espécies constantes do anexo II da Diretiva 92/43/CEE, que dependem da gestão dos prados e das espécies de aves protegidas pela Diretiva 2009/147/CE, em zonas de proteção especial que contêm prados. Com efeito, existe uma forte ligação com algumas normas previstas na Diretiva «Aves» e na Diretiva «Habitats». Por conseguinte, com base na atual legislação, uma melhor orientação deverá abranger, em primeiro lugar, a biodiversidade.

48. As culturas secundárias e culturas fixadoras de azoto são, de facto, SIE importantes, mas as terras em pousio, que são uma superfície não produtiva, são o segundo tipo mais importante de SIE, abrangendo 38 % das superfícies de SIE em 2015. Uma vez que as terras em pousio são benéficas para o ambiente e para o clima, se forem estabelecidos requisitos adequados em matéria de gestão, a importância deste tipo de SIE é suscetível de aumentar o valor acrescentado das SIE.

50. A Comissão considera que a última alteração do ato delegado³ que introduz algumas clarificações às práticas de gestão, como a proibição da utilização de pesticidas em SIE produtivas ou uma melhor especificação do período mínimo para a presença de coberto vegetal, constitui um passo significativo no sentido da melhoria do estado da biodiversidade destas zonas. Por conseguinte, nas superfícies em causa, estas mudanças deverão melhorar significativamente os requisitos de gestão aplicáveis às SIE.

54. A Comissão supervisiona ativamente a aplicação da ecologização pelos Estados-Membros e dá seguimento à aplicação incorreta das regras da UE. Contudo, há limites para as capacidades de avaliação da Comissão, que não está em posição de analisar em pormenor se estas escolhas são pertinentes do ponto de vista ambiental em determinadas situações a nível nacional ou local.

57. A continuidade é um dos aspetos mais importantes do apoio agroambiental e climático. A aplicação de regimes adequados e orientados para a obtenção de resultados por um período superior a um período de programação permite reforçar a concretização desses resultados.

Embora se espere que a introdução da ecologização possa aumentar a ambição ambiental das medidas agroambientais e climáticas, tal não ocorrerá necessariamente em todos os casos. Em primeiro lugar, a ecologização não está incluída na base de referência das medidas agroambientais e climáticas. Estas medidas devem evitar o pagamento de ações que se sobreponham à ecologização (o que, de facto, exige um nível de ambição mais elevado, para se propor um aumento do prémio), mas essas ações não remuneradas podem, contudo, fazer parte da medida. Em segundo lugar, em especial no caso das autorizações relativas à diversificação das culturas, o impacto da ecologização pode ser mais facilmente detetado já que, para manter a ajuda, essa diversificação tem de ser mais ambiciosa do que a exigida pela ecologização.

58. A Comissão considera que o risco de sobreposição entre a ecologização e a condicionalidade e entre a ecologização e as medidas ambientais no âmbito do desenvolvimento rural é tratado de forma adequada pelas normas regulamentares. Neste último caso, as sobreposições entre a ecologização e os compromissos agroambientais e climáticos não são excluídas pelo quadro jurídico, desde que o apoio para a mesma prática seja concedido uma única vez, ou seja, desde que se evite o duplo financiamento.

Resposta comum da Comissão aos pontos 59 e 60:

O risco de sobreposição entre a ecologização e a condicionalidade mencionado pelo Tribunal é tratado por normas regulamentares. As características ou práticas exigidas no âmbito da condicionalidade em diferentes Estados-Membros constituem, inclusivamente, a base de referência para as práticas de ecologização estabelecidas a nível da UE. Por exemplo, no âmbito da condicionalidade, são eventualmente exigidas culturas secundárias com uma determinada espécie, mas só podem ser consideradas como SIE se for acrescentada uma segunda espécie à cultura secundária, combinando as duas. Ambos os instrumentos, por conseguinte, atuam em sinergia, a condicionalidade que constitui a norma legal e a SIE que melhora o impacto ambiental.

66. A revisão da ecologização fazia parte da simplificação do quadro da PAC no contexto do exercício REFIT da Comissão para 2016. Esta iniciativa dava resposta ao compromisso assumido pela Comissão, na sua declaração de 2 de abril de 2014, de ponderar, após um ano de experiência, os encargos administrativos, o impacto sobre a igualdade de condições e os efeitos no potencial de

³ Regulamento Delegado (UE) 2017/1155 da Comissão, de 15 de fevereiro de 2017, que altera o Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 (JO L 167 de 30.6.2017, p. 1-15).

produção a nível da UE. Em junho de 2016, foi publicado um documento de trabalho dos serviços da Comissão⁴.

Com base na revisão, os serviços da DG AGRI desenvolveram um conjunto de propostas concretas em matéria de simplificação. Estas propostas constituem um pacote equilibrado que prevê um ajustamento das regras vigentes, especialmente no que respeita às SIE, a fim de facilitar a sua compreensão e a aplicação pelos agricultores e pelas administrações.

Para o efeito, a Comissão apresentou um ato delegado (que altera o Regulamento (UE) n.º 639/2014). Este texto foi adotado por ambos os colegisladores e foi publicado em 30 de junho de 2017⁵.

Treze medidas ajustarão as condições de gestão e incentivarão os agricultores a declarar os elementos paisagísticos e as faixas de proteção. Por exemplo:

- Algumas categorias foram fundidas e os requisitos associados foram simplificados sempre que existem semelhanças entre determinados elementos paisagísticos e faixas. Tal permitirá evitar confusões e erros.
- Foi introduzida uma certa flexibilização em relação à dimensão máxima estabelecida e à localização dos elementos paisagísticos, o que permitirá, nomeadamente, uma maior cobertura de alguns tipos de SIE, como as sebes e as margens dos campos.
- Algumas condições fossem suprimidas quando são difíceis de justificar em termos de vantagens ambientais, tais como obrigações de utilizar culturas fixadoras de azoto como cultura exclusiva.

Importa sublinhar que o objetivo de algumas alterações é melhorar o desempenho ambiental da medida e reforçar a credibilidade global dos pagamentos diretos para a ecologização de 2013.

Tal inclui a duração mínima para alguns elementos, como as culturas secundárias e as terras em pousio e a proibição geral da utilização de produtos fitofarmacêuticos em superfícies cultivadas qualificadas como SIE. A proibição reflete o objetivo do pagamento: a utilização de pesticidas não pode ser considerada compatível com a conservação e desenvolvimento da biodiversidade no que se revela constituir apenas 5 % de terras aráveis.

67. Para apoiar os Estados-Membros na aplicação da ecologização, adotaram-se várias medidas de simplificação, desde 2015, nos regulamentos ou nas orientações. No que se refere ao domínio das SIE, as principais alterações abrangiam os seguintes aspetos:

- a simplificação dos critérios de dimensão para certos elementos e da possibilidade de utilização da zona (por exemplo, faixas de proteção, orlas dos campos);
- o facto de o tipo e a localização poderem ser modificados pelo agricultor, em certa medida, após o pedido de ajuda;
- a possibilidade de que nem todas as potenciais SIE permanentes terem de ser obrigatoriamente cartografadas na camada de SIE;
- a flexibilidade concedida para distinguir entre sebes ou faixas arborizadas e árvores em linha, bem como a fusão de alguns tipos de SIE;

⁴ SWD(2016) 218 final de 22.6.2016.

⁵ Regulamento Delegado (UE) 2017/1155 da Comissão.

- a clarificação das definições (diferenças em sebes ou faixas arborizadas);
- a aceitação de elementos paisagísticos adjacentes, situados em torno de parcela agrícola.

Caixa 5 - Os encargos substanciais associados ao estabelecimento da camada de SIE

Em 2015, ou seja, no primeiro ano de aplicação da ecologização, a Comissão alterou as orientações relativas à camada de SIE para esclarecer que todas as SIE declaradas pelos agricultores e que permanecem estáveis ao longo do tempo têm de ser cartografadas na camada de SIE, e nem todas as potenciais SIE terão obrigatoriamente de o ser.

69. Ver resposta da Comissão ao ponto 54.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

73. No entender da Comissão, a ecologização tem potencial para melhorar o desempenho ambiental e climático da PAC, em comparação com o período anterior à sua introdução. A título de exemplo, refira-se que a obrigação de dispor de uma superfície de interesse ecológico (SIE) em função da percentagem de terras aráveis é recente. A proteção dos prados permanentes a nível nacional ou regional foi reforçada através da redução da margem de conversão destas pastagens. De um modo geral, a ecologização aplica-se a explorações que representem uma grande percentagem da superfície agrícola (77 % em 2016). Além disso, a Comissão reconheceu, nos seus relatórios sobre a ecologização, que era possível melhorar o nível da execução, pelo que foram adotadas várias alterações regulamentares não apenas para simplificar o funcionamento do regime mas também para melhorar o seu desempenho ambiental. Por exemplo, a partir de 2018 será proibido utilizar pesticidas em SIE, o que representa uma melhoria significativa no desempenho ambiental da ecologização.

77. A ecologização é um apoio ao rendimento dissociado que recompensa agricultores pelo fornecimento de bens públicos ambientais e climáticos. A este respeito, a ecologização, que é um pagamento normalizado, difere de medidas agroambientais e climáticas mais específicas e ambiciosas que compensam os custos suportados e as perdas de rendimento relativamente aos requisitos de base. O pagamento a título da ecologização que é normalizado para efeitos de simplificação da administração não pretende refletir os custos para os agricultores nem o valor das vantagens básicas esperadas para o ambiente e o clima. A percentagem de pagamentos diretos em causa (30 %, acrescidos de eventuais sanções até 7,5 % dos pagamentos diretos) funcionam como um meio de dissuasão eficaz. Graças à parte significativa dos pagamentos diretos e ao caráter obrigatório deste pagamento, as práticas de ecologização são aplicadas por quase todos os agricultores sujeitos a obrigações de ecologização, o que se traduz numa adoção mais generalizada das mesmas.

78. A abordagem da Comissão relativamente ao efeito de inércia não só tem em conta as alterações impostas pela ecologização às práticas dos agricultores, mas também a preservação das práticas existentes e das superfícies agrícolas (por exemplo, terras em pousio, proteção de sebes, faixas de proteção, etc.), benéficas para o ambiente e para o clima. Tal é tanto mais verdade na medida em que os fatores externos reforçam a atual tendência no sentido da intensificação e da especialização da produção. A Comissão considera que, se atendermos também a este efeito da ecologização, o efeito de inércia referido pelo Tribunal é mais reduzido. O potencial da ecologização para melhorar o desempenho ambiental da PAC reside também na superfície abrangida por obrigações de ecologização onde as alterações impostas pelas mesmas ou a manutenção de práticas benéficas já existentes devem ser respeitadas pelos agricultores.

79. A conceção das medidas de ecologização na legislação da UE é um compromisso entre os resultados ambientais esperados e as limitações a impor aos agricultores e às administrações nacionais. A este respeito, a escolha da diversificação das culturas prevaleceu sobre a rotação das

culturas devido a dificuldades de gestão, a designação de PPA estabelece uma ligação com alguns requisitos das zonas Natura 2000 com um objetivo de biodiversidade e os tipos de SIE incluem elementos produtivos de modo a evitar que tenham um impacto demasiado rigoroso no que se refere ao potencial de produção. Após o primeiro ano de aplicação da ecologização, a Comissão, com base na experiência adquirida, iniciou as alterações necessárias para simplificar e melhorar os resultados ambientais decorrentes da ecologização. Tal inclui, nomeadamente, a proibição da utilização de pesticidas nos tipos de SIE produtivas.

80. Ver resposta da Comissão ao ponto 54.

Recomendação 1

Embora a Comissão aceite a Recomendação 1, em substância, não está em posição, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020 nem em relação à data limite para a sua aplicação. No entanto já foram iniciados esforços para desenvolver ainda mais a lógica de intervenção dos instrumentos ambientais e climáticos da PAC, incluindo a ecologização.

Recomendação 2

A Comissão aceita a primeira frase da Recomendação 2, estando já a rever e a fazer o balanço da aplicação da PAC atual, tendo em conta as suas propostas legislativas para a PAC pós-2020. A este respeito, a Comissão já publicou dois relatórios sobre a aplicação da ecologização em 2016⁶ e 2017⁷.

Embora a Comissão aceite o resto da Recomendação 2, em substância, não está em posição, nesta fase, de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020 nem em relação à data limite para a sua aplicação.

⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Revisão da ecologização decorrido um ano», SWD 218 final, de 22 de junho de 2016.

⁷ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da obrigação relativa às superfícies de interesse ecológico no âmbito do regime de pagamento direto «ecológico» (SWD(2017) 121 final de 29.3.2017).

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	5.10.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	28.9.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	15.11.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	29.11.2017

A agricultura e, em especial, as práticas agrícolas intensivas têm um impacto negativo sobre o ambiente e o clima. A ecologização (um pagamento direto que recompensa os agricultores que recorrem a práticas agrícolas benéficas para a qualidade do solo, a fixação do carbono e a biodiversidade) foi introduzida em 2015 como forma de melhorar o desempenho ambiental e climático da Política Agrícola Comum da UE. O Tribunal constatou que a ecologização, tal como aplicada atualmente, não deverá cumprir este objetivo, sobretudo devido ao reduzido nível dos requisitos, que refletem em larga medida as práticas agrícolas normais. O Tribunal estima que a ecologização deu origem a mudanças nas práticas agrícolas em apenas cerca de 5% de todas as terras agrícolas da UE e formulou várias recomendações sobre como conceber instrumentos ambientais mais eficazes no quadro da Política Agrícola Comum após 2020.

40
1977-2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

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

©União Europeia, 2017.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.