

Relatório Especial

## Biodiversidade e combate às alterações climáticas nas florestas da União:

o financiamento da UE teve resultados positivos, mas limitados



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	I-V
<b>Introdução</b>	01-18
<b>A importância das florestas da UE</b>	01-03
<b>Principais tendências florestais</b>	04-06
<b>Ação da UE e a nível mundial em matéria de florestas</b>	07-13
<b>A política de desenvolvimento rural é a maior fonte de financiamento da UE para as florestas</b>	14-18
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	19-23
<b>Observações</b>	24-68
<b>As principais políticas da UE têm um impacto positivo, mas limitado, nas florestas</b>	24-47
A UE protege parcialmente a biodiversidade nas suas florestas	25-32
Apesar de a UE possuir legislação relativa à exploração madeireira ilegal, esta prática ainda se verifica	33-39
A UE está a adotar medidas para incluir as florestas nas suas políticas em matéria de alterações climáticas	40-47
<b>As medidas florestais examinadas são oportunidades perdidas para melhorar significativamente a biodiversidade e combater as alterações climáticas</b>	48-68
As despesas do desenvolvimento rural relativas às florestas requerem a elaboração de planos de gestão florestal, mas a sua qualidade é variável	49-54
As medidas florestais examinadas têm um impacto limitado na biodiversidade e na resiliência às alterações climáticas	55-64
O sistema de acompanhamento atual não mede os efeitos das medidas florestais na biodiversidade e nas alterações climáticas	65-68

**Conclusões e recomendações**

**69-74**

**Siglas e acrónimos**

**Glossário**

**Respostas da Comissão**

**Calendário**

**Equipa de auditoria**

## Síntese

I As florestas da UE são multifuncionais, contribuindo para objetivos ambientais, económicos e sociais. As práticas de gestão sustentável são fundamentais para manter a biodiversidade e fazer face às alterações climáticas nas florestas.

II As florestas cobrem uma superfície equivalente à da agricultura e esta área tem vindo a crescer nos últimos 30 anos. O financiamento das zonas florestadas pelo orçamento da UE é muito inferior ao da agricultura, representando menos de 1% do orçamento da PAC, e centra-se no apoio a medidas de conservação e à plantação e recuperação de superfícies florestais. Noventa por cento dos fundos da UE afetados à silvicultura são canalizados através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). A UE tem obrigações internacionais neste domínio, nomeadamente o combate à exploração madeireira ilegal e a proteção da biodiversidade. O objetivo do presente relatório é facilitar o debate sobre as políticas com efeitos sobre as florestas da UE.

III A auditoria centrou-se nos esforços da UE para proteger a biodiversidade e fazer face aos efeitos das alterações climáticas nas florestas da União. Globalmente, o Tribunal concluiu que, nas zonas em que tem plena competência para agir, a UE teve um impacto positivo, embora limitado, na proteção da biodiversidade e na resposta às alterações climáticas nas florestas da UE.

IV O Tribunal apresenta a seguir as suas principais conclusões.

- a) A UE aprovou as Diretivas *Habitats* e *Aves* e a Comissão adotou várias estratégias para fazer face ao fraco estado das florestas da UE em termos de biodiversidade e conservação. O Tribunal concluiu que a qualidade das medidas de conservação para os *habitats* florestais abrangidos pelas Diretivas continua a ser problemática.
- b) O Regulamento relativo à madeira visa impedir a exploração madeireira ilegal na UE. O Tribunal constatou que a Comissão não avaliou a qualidade dos controlos dos Estados-Membros. Embora a teledeteção tenha grande potencial para um acompanhamento eficaz em termos de custos em zonas de grande dimensão, a Comissão não a utiliza de forma sistemática.

- c) A UE está a conceder uma atenção cada vez maior às florestas nas suas políticas em matéria de alterações climáticas. As preocupações com as alterações climáticas nas florestas constam tanto da Diretiva Energias Renováveis como do Regulamento LULUCF. No entanto, questões como a adaptação das florestas às alterações climáticas e a definição de limites ecológicos na utilização das florestas para produção de energia estão menos desenvolvidas. Os esforços para melhorar a orientação das estratégias de adaptação às alterações climáticas das superfícies florestais foram prejudicados pela falta de conhecimento e de informação.
- d) A UE canaliza apoio financeiro para ações relacionadas com o combate às alterações climáticas e a biodiversidade nas florestas principalmente através do FEADER. O Tribunal constatou que, globalmente, as regras e os procedimentos do FEADER não garantem uma maior biodiversidade e resiliência às alterações climáticas. As propostas legislativas para a PAC pós-2020 proporcionam aos Estados-Membros maior flexibilidade na conceção dos regimes de apoio à silvicultura e não corrigem estas insuficiências. O sistema comum de acompanhamento da UE não mede os efeitos das medidas florestais na biodiversidade e nas alterações climáticas.

**V** Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda:

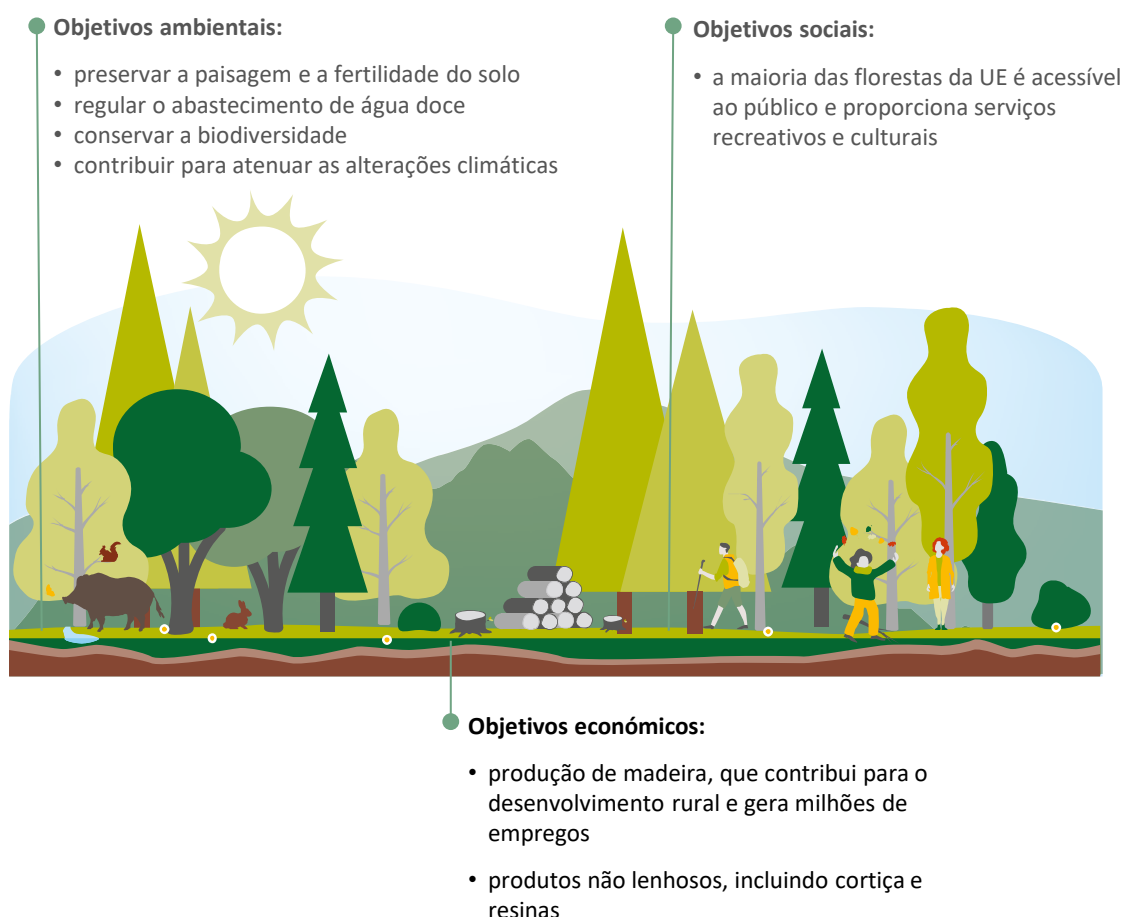
- melhorar o contributo da UE para a biodiversidade e um combate acrescido às alterações climáticas nas florestas da União;
- intensificar o combate à exploração madeireira ilegal;
- direcionar mais as medidas florestais de desenvolvimento rural para a biodiversidade e as alterações climáticas.

# Introdução

## A importância das florestas da UE

**01** A UE possui cerca de 180 milhões de hectares de florestas e outras zonas arborizadas, que cobrem 45% da sua superfície total. De acordo com o Eurostat, entre 1990 e 2020, a superfície florestal da UE aumentou 10,2 milhões de hectares<sup>1</sup>. As florestas da UE são multifuncionais, contribuindo para objetivos ambientais, económicos e sociais (ver *figura 1*). Sessenta por cento das florestas da UE são detidas por entidades privadas e, em 2017, o produto bruto com origem na silvicultura, incluindo as atividades madeireiras, ascendeu a mais de 55 mil milhões de euros.

### Figura 1 – As florestas da UE são multifuncionais



Fonte: TCE.

<sup>1</sup> Eurostat, *Agriculture, forestry and fishery statistics*, edição de 2020.

**02** As florestas constituem o *habitat* de muitas espécies, albergando quase 90% da biodiversidade terrestre global. A biodiversidade é mais rica em florestas mais antigas, com um volume mais significativo de madeira morta e uma maior complexidade estrutural. De um modo geral, é também mais rica em florestas que sofreram pouca intervenção humana. Poucas florestas europeias permanecem no seu estado original e as atividades humanas afetam mais de 95% das florestas da UE. As florestas são classificadas de acordo com o grau de intervenção humana: florestas sem intervenção humana (2,4%), florestas seminaturais (93,2%) e plantações (4,4%)<sup>2</sup>.

**03** As florestas saudáveis contribuem para o combate às alterações climáticas, pois absorvem dióxido de carbono da atmosfera. A Europa enfrenta riscos crescentes de perturbações nas suas florestas devido aos efeitos das alterações climáticas, tais como incêndios florestais, secas, tempestades, a subida do nível do mar ou o aparecimento e a propagação de (novas) pragas e doenças. Esta situação coloca sob pressão a capacidade de as florestas funcionarem como sumidouros de carbono. Consideram-se florestas resilientes aquelas com capacidade para suportar estes efeitos, mantendo, assim, o seu desempenho de sequestro de carbono. As práticas de gestão e planeamento florestal são cada vez mais importantes para a existência de florestas resilientes.

## Principais tendências florestais

**04** O relatório de 2020 sobre o estado das florestas da Europa<sup>3</sup> concluiu que, em geral, o estado das florestas europeias está a deteriorar-se. Outros relatórios e dados dos Estados-Membros confirmam que o estado de conservação das florestas está em declínio. O relatório da Agência Europeia do Ambiente sobre o estado da natureza na UE para o período de 2013-2018<sup>4</sup> analisa o estado de conservação dos *habitats* e das espécies florestais protegidos no quadro das Diretivas Aves e *Habitats*. Para as florestas no seu conjunto, o estado mais comum é "fraco" (54%) ou "mau" (31%), sendo "bom" o menos comum (14%) (a [figura 2](#) apresenta a discriminação por região florestal).

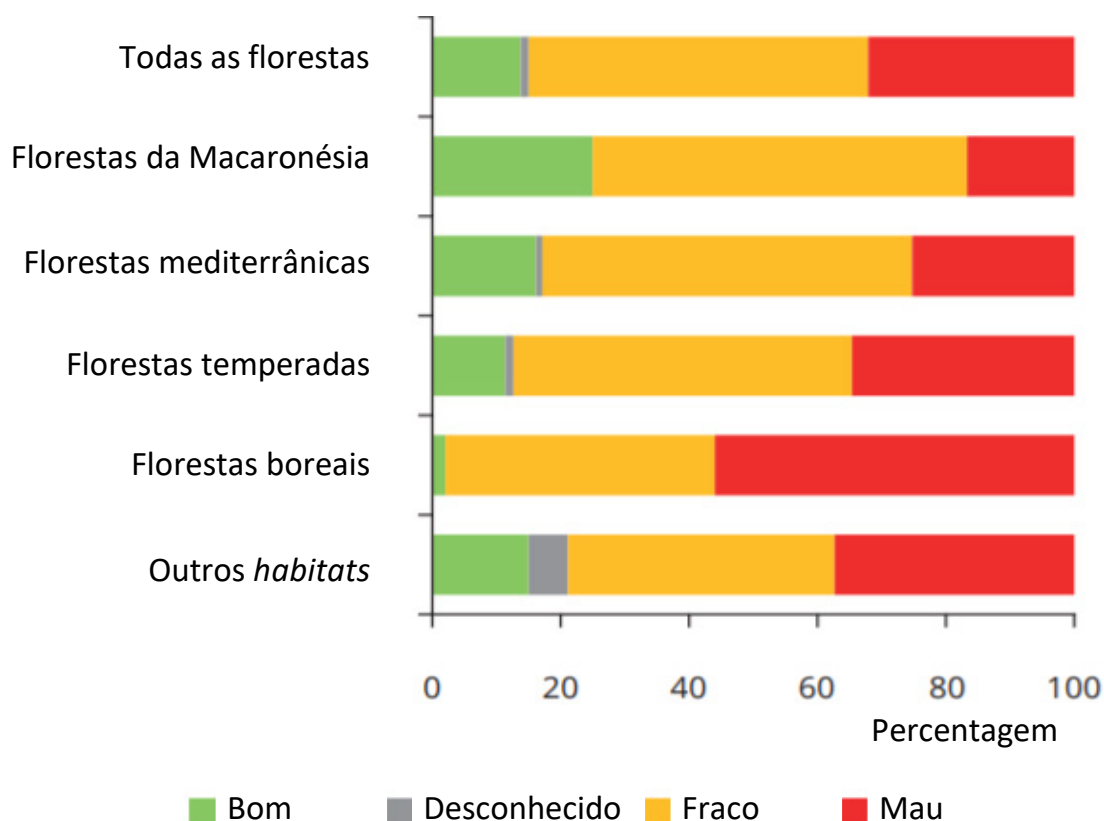
---

<sup>2</sup> *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe.

<sup>3</sup> *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe.

<sup>4</sup> Relatório nº 10/2020 da AEA.

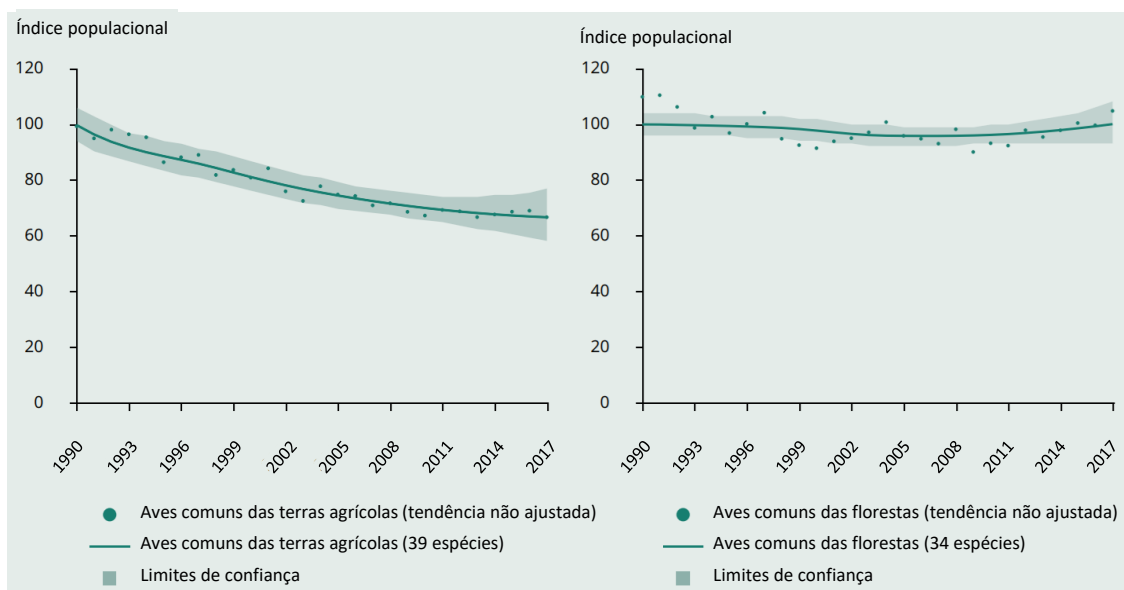
**Figura 2 – Estado de conservação das florestas por região em 2018**



© AEA, 2020, relatório da AEA nº 10/2020, com base nos relatórios dos Estados-Membros ao abrigo do artigo 17º da Diretiva *Habitats* e na percentagem de avaliações da UE.

**05** A situação é mais positiva relativamente a alguns aspetos dos diferentes níveis de biodiversidade das florestas: o índice de aves comuns das florestas diminuiu 3% na UE entre 1990 e 2011, mas desde então recuperou (ver [figura 3](#)).

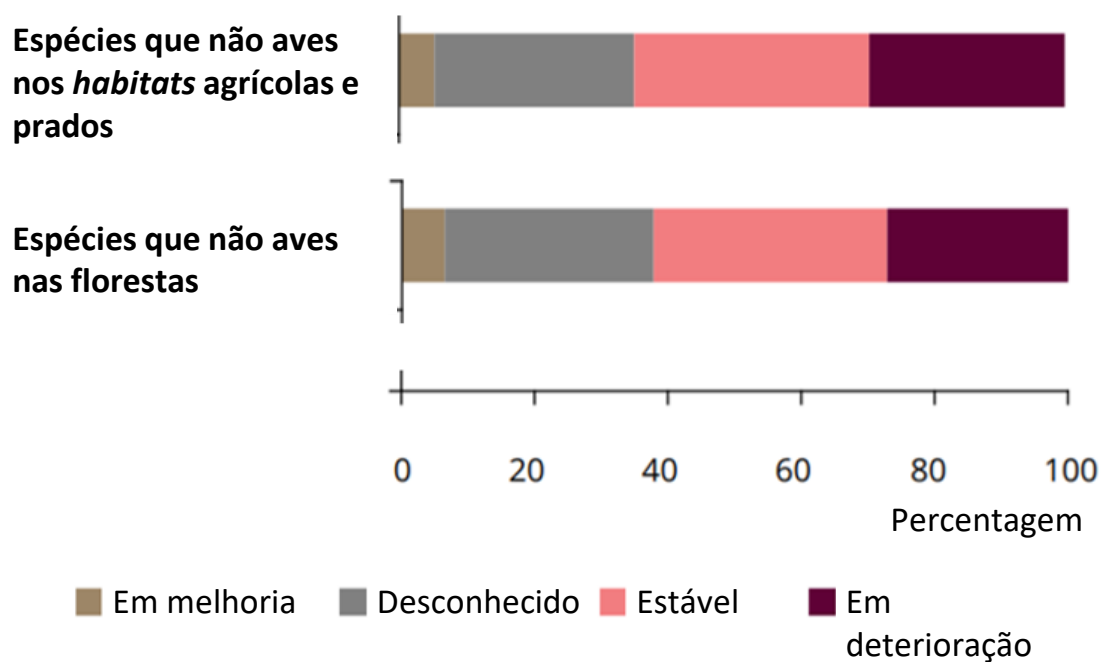
**Figura 3 – O índice de aves mostra melhores resultados em florestas do que em terras agrícolas**



© AEA, 2020, relatório nº 10/2020 da AEA.

**06** No que diz respeito às tendências de outras espécies florestais que não aves, apenas 6% apresentam melhorias, enquanto 27% registam um declínio (ver [figura 4](#)).

**Figura 4 – Tendências semelhantes para espécies florestais e não florestais que não aves**



© AEA, 2020, relatório nº 10/2020 da AEA.

## Ação da UE e a nível mundial em matéria de florestas

**07** Os compromissos internacionais da UE neste domínio são a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente o seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15 (ver *caixa 1*).

## Caixa 1 – Metas estabelecidas em compromissos internacionais relativamente à biodiversidade nas florestas



### Objetivo 5:

Até 2020, reduzir, no mínimo para metade, a taxa de perda de todos os *habitats* naturais, nomeadamente as florestas e, se possível, aproximá-la do valor zero, e diminuir consideravelmente a degradação e a fragmentação.

### Objetivo 7:

Em 2020, as zonas ocupadas por agricultura, aquicultura e silvicultura devem ser geridas de forma sustentável, assegurando a conservação da biodiversidade.



### **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15**

Proteger, restaurar e promover a utilização sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e inverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade.

**08** Outras convenções internacionais relevantes para as florestas, nomeadamente a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, centram-se na diversidade biológica, nas alterações climáticas e na desertificação. A Conferência Ministerial para a Proteção das Florestas na Europa, também designada por Forest Europe, consiste num processo político voluntário de alto nível que visa intensificar o diálogo intergovernamental e a cooperação em políticas florestais em todo o continente. Desenvolve estratégias comuns para os seus 47 signatários (46 países e a UE), com vista à proteção e gestão sustentável das suas florestas.

**09** O artigo 3º do Tratado da União Europeia prevê que a UE deve trabalhar em prol do desenvolvimento sustentável da Europa com base, designadamente, num elevado nível de proteção ambiental e na melhoria da qualidade do ambiente. Várias políticas da UE têm impacto nas florestas. A gestão, a conservação, a adaptação às alterações climáticas e a utilização sustentável das florestas constituem alguns dos principais objetivos do desenvolvimento rural no âmbito da política agrícola comum, bem como das políticas em matéria de ambiente, alterações climáticas, comércio e mercado interno, investigação, indústria e energia (ver *figura 5*).

**Figura 5 – Quais as políticas da UE com impacto nas florestas?**



Fonte: TCE, com base no relatório *European forest ecosystems – State and trends*, AEA, 2015.

**10** Cada um destes domínios de intervenção possui um conjunto distinto de ferramentas: legislação, documentos estratégicos não vinculativos (por exemplo, estratégias e orientações) e subsídios do orçamento da UE. O financiamento da UE neste domínio é normalmente gerido em conjunto pela Comissão e os Estados-Membros (por exemplo, para o desenvolvimento rural). A *figura 6* resume as principais características das estratégias e dos regimes florestais da UE, incluindo as funções e responsabilidades dos principais intervenientes.

**Figura 6 – Principais instrumentos da UE relativos à biodiversidade e às alterações climáticas nas florestas**



\* As obrigações do FEADER aplicam-se apenas aos destinatários de fundos do FEADER.

Fonte: TCE.

**11** Em 2013, a Comissão publicou a estratégia da UE 2014-2020 para as florestas e o setor florestal<sup>5</sup> como um quadro para a elaboração de todas as políticas relacionadas com as florestas na União, incluindo em matéria de desenvolvimento rural, ambiente e política climática. A **caixa 2** apresenta os objetivos da estratégia para 2020. A Comissão prevê publicar uma nova estratégia em 2021.

### Caixa 2 – Objetivos da estratégia florestal para 2020

Assegurar e demonstrar que todas as florestas da UE são geridas de acordo com os princípios da gestão florestal sustentável e que a contribuição da UE para a promoção da gestão florestal sustentável e a redução da desflorestação a nível mundial é reforçada, e desse modo:

- contribuir para equilibrar as diversas funções das florestas, satisfazer a procura e proporcionar serviços ecossistémicos vitais;
- facultar uma base para que a silvicultura e toda a cadeia de valor florestal sejam contribuintes competitivos e viáveis para a bioeconomia.

**12** A UE não definiu objetivos ou metas específicos para a biodiversidade florestal ou o estado sanitário das florestas. No entanto, os objetivos gerais que se seguem também dizem respeito às florestas.

- As Diretivas *Habitats*<sup>6</sup> e *Aves*<sup>7</sup> visam manter ou restabelecer, em estado de conservação favorável, *habitats* naturais e espécies da fauna e da flora selvagens de interesse comunitário<sup>8</sup> e proteger todas as espécies de aves selvagens que vivem naturalmente na UE. Cerca de 50% das zonas da rede Natura 2000 são florestas.

<sup>5</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal", COM(2013) 659 final.

<sup>6</sup> Diretiva 92/43/CEE do Conselho (JO L 206, 22.7.1992, pp. 7-50).

<sup>7</sup> Diretiva 2009/147/CE do Conselho (JO L 20, 26.1.2010, pp. 7-25).

<sup>8</sup> Artigos 2º e 3º da Diretiva 92/43/CEE e artigo 1º da Diretiva 2009/147/CE.

- A Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020<sup>9</sup>, em consonância com as obrigações da UE ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (ver ponto 07), visa travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistêmicos na UE até 2020 e restabelecê-los sempre que possível, aumentando ao mesmo tempo a contribuição da UE para evitar a perda global de biodiversidade.
- A Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030<sup>10</sup> refere que "a Comissão solicitará aos Estados-Membros que aumentem o nível de aplicação da legislação em vigor dentro de prazos claros e apoiá-los-á neste propósito. Solicitar-lhes-á, em especial, que impeçam qualquer deterioração do estado ou das tendências de conservação de todos os *habitats* e espécies protegidas até 2030. Além disso, os Estados-Membros terão de assegurar que, pelo menos, 30% das espécies e dos *habitats* que não se encontram atualmente em estado favorável alcançam essa categoria ou apresentam uma forte tendência positiva." A estratégia visa também cartografar, vigiar e conferir proteção estrita a todas as florestas primárias e seculares que subsistem na UE.

**13** Um dos principais objetivos da estratégia de biodiversidade era restaurar pelo menos 15% dos serviços ecossistêmicos degradados na UE até 2020. Em 2015, a Comissão considerou<sup>11</sup> que os progressos eram insuficientes e que a tendência de degradação dos ecossistemas e serviços ainda não tinha sido travada. Em 2020, publicou também um relatório<sup>12</sup> sobre o estado dos serviços ecossistêmicos, incluindo informações específicas sobre os ecossistemas florestais. De acordo com o relatório, houve melhorias nos indicadores de condição estrutural (biomassa, madeira morta) desde 2010, mas alguns indicadores-chave de degradação, como a desfolha da copa das árvores, continuam a piorar. O relatório conclui que, de modo geral, o estado das florestas da UE é fraco.

---

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, COM/2011/0244 final.

<sup>10</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – Trazer a natureza de volta às nossas vidas", COM(2020) 380 final.

<sup>11</sup> Revisão intercalar da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020.

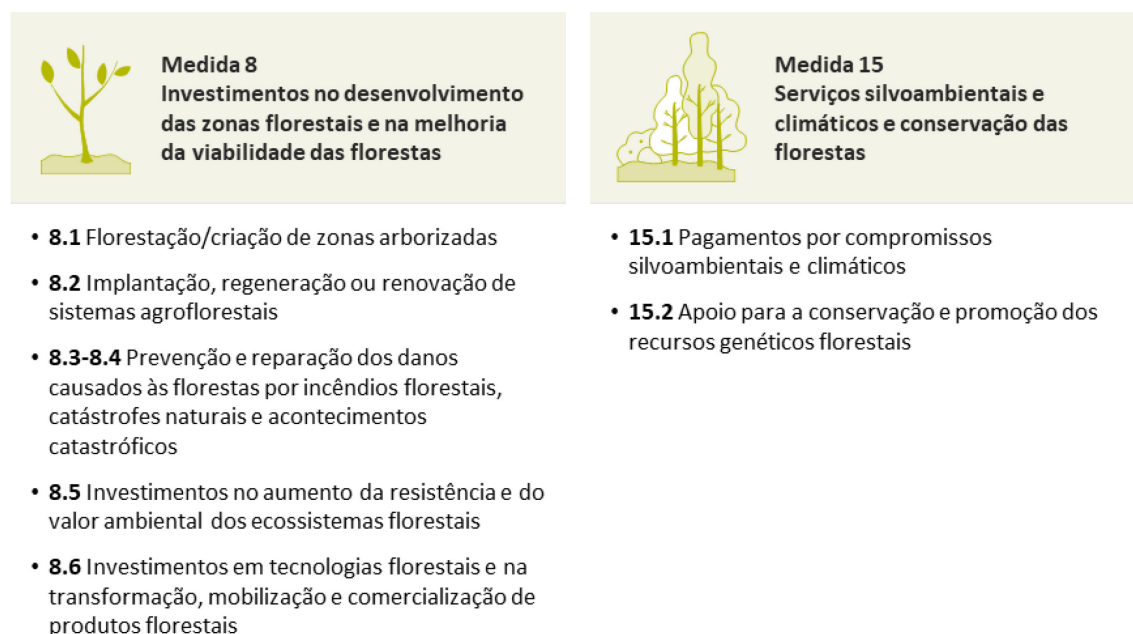
<sup>12</sup> *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment*.

## A política de desenvolvimento rural é a maior fonte de financiamento da UE para as florestas

**14** A Estratégia Florestal da UE para 2020 descreve o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) como a sua espinha dorsal em termos de recursos, pois representou 90% do financiamento florestal total da UE. Outras fontes de financiamento da UE incluem o programa LIFE, o financiamento da investigação no âmbito do Horizonte 2020, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão e o Mecanismo de Financiamento do Capital Natural do Banco Europeu de Investimento (BEI).

**15** No âmbito do desenvolvimento rural, há financiamento disponível para apoiar duas medidas florestais centradas na criação de superfícies florestais e no apoio a superfícies florestais existentes (ver *figura 7*).

**Figura 7 – Medidas florestais no âmbito do desenvolvimento rural**



*Fonte:* artigos 21º a 26º e 34º do Regulamento (UE) nº 1305/2013 e artigo 1º, nº 9, alínea a), do Regulamento (UE) 2017/2393.

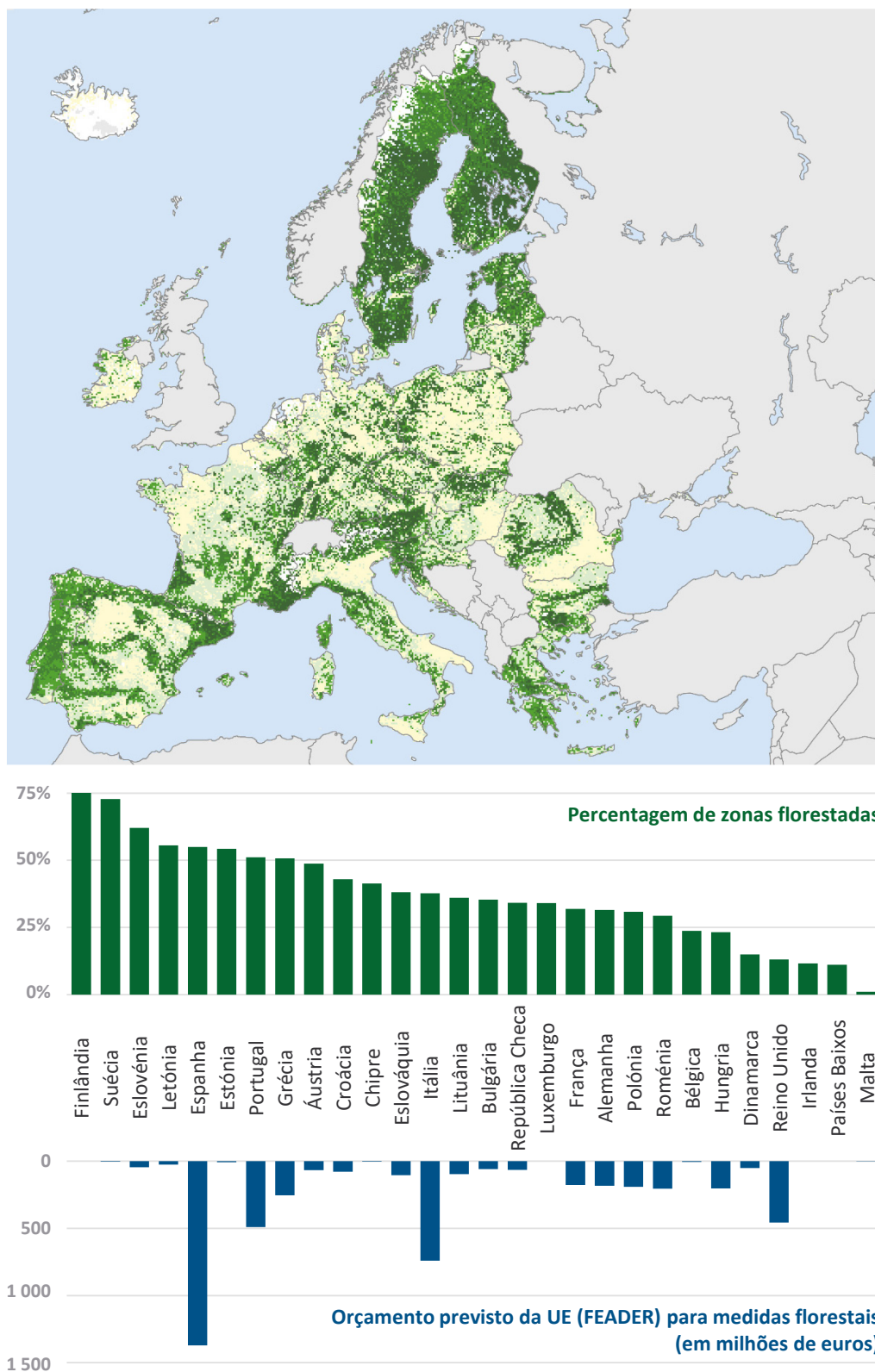
**16** Várias outras medidas de desenvolvimento rural podem também ter impacto nas florestas. Por exemplo, as zonas florestais podem beneficiar de pagamentos Natura 2000. Entre os exemplos de ações no âmbito de outras medidas incluem-se os serviços de aconselhamento florestal, os investimentos em infraestruturas para desenvolver e adaptar a silvicultura e o apoio à elaboração de planos de gestão florestal.

**17** Os Estados-Membros podem decidir se incluem medidas florestais nos seus programas de desenvolvimento rural e de que forma as aplicam para apoiar as florestas, definindo requisitos florestais específicos nos seus programas de desenvolvimento rural. Vinte e quatro Estados-Membros afetaram, no total, 4 890 milhões de euros de fundos da UE às duas medidas florestais para o período de 2014-2020<sup>13</sup> (ver *figura 8*) e, até ao final de 2020, tinham utilizado 49% destes fundos. A Finlândia, a Irlanda, o Luxemburgo e os Países Baixos não afetaram fundos a medidas florestais nos seus programas de desenvolvimento rural. A Comissão não acompanha as despesas relativas às florestas ao abrigo de outras medidas.

---

<sup>13</sup> Com base nos dados da Comissão dos primeiros programas de desenvolvimento rural aprovados.

**Figura 8 – Superfície florestal e fundos da UE destinados a medidas florestais**



*Fonte:* TCE, com base no mapa da Agência Europeia do Ambiente, criado em 12 de novembro de 2009, alterado pela última vez em 28 de outubro de 2015; em dados do relatório de 2015 sobre o estado das florestas da Europa; e em dados da Comissão provenientes dos primeiros programas de desenvolvimento rural de 2014-2020 aprovados.

**18** Na sua avaliação das medidas florestais efetuada em 2017<sup>14</sup>, a Comissão concluiu que o efeito do apoio ao desenvolvimento rural para as florestas foi geralmente positivo e podia contribuir significativamente para produzir benefícios económicos, ambientais e sociais. Constatou que o apoio à prevenção e reparação dos danos causados às florestas teve o efeito mais significativo, apoiando cerca de 10 milhões de hectares (5% das florestas da UE) entre 2007 e 2013. O apoio à florestação foi utilizado durante o período de 2007 a 2013 para plantar 287 490 hectares de novas florestas (cerca de 0,2% das florestas da UE).

---

<sup>14</sup> Comissão Europeia, *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*. Relatório final, Alliance Environment EEIG, setembro de 2017.

## Âmbito e método da auditoria

**19** O Tribunal examinou se a ação da UE apoia a proteção da biodiversidade e dá resposta às alterações climáticas nas florestas da União. Analisou: a) o impacto da ação da Comissão em diversas políticas ambientais e climáticas essenciais; b) o impacto específico das medidas florestais financiadas ao abrigo do desenvolvimento rural da UE.

**20** O âmbito da auditoria abrangeu as florestas da UE e centrou-se nos principais domínios de intervenção da União referidos na [figura 6](#). No que diz respeito ao Regulamento da UE relativo à madeira, o Tribunal examinou exclusivamente o acompanhamento da madeira nacional.

**21** Para a recolha e análise dos dados, o Tribunal:

- examinou a legislação pertinente da UE, as estratégias, propostas e orientações da Comissão e os relatórios relevantes para a biodiversidade e as alterações climáticas nas florestas da UE, as Diretivas *Habitats* e *Aves* (Natura 2000) e o Regulamento da UE relativo à madeira;
- consultou peritos da Comissão e analisou a documentação de três Estados-Membros, selecionados com base na relevância das despesas com medidas florestais no âmbito do desenvolvimento rural e na variedade dos respetivos tipos de floresta: a Alemanha (Meclenburgo-Pomerânia Ocidental e Saxónia-Anhalt), Espanha (Castela-La Mancha e Principado das Astúrias) e a Polónia. As restrições de viagem impostas pela pandemia de COVID-19 permitiram apenas uma visita no local à Alemanha (onde o Tribunal visitou projetos financiados pela UE);
- analisou dados relativos a despesas cofinanciadas pelo FEADER no âmbito da biodiversidade e das alterações climáticas nas florestas da UE;
- organizou um painel de peritos para adquirir mais conhecimentos em certos domínios e avaliar as constatações preliminares da auditoria;
- utilizou um questionário para todos os Estados-Membros relativo a 35 programas de desenvolvimento rural, com vista a recolher informações e dados concretos sobre a aplicação das submedidas florestais do FEADER, em especial para apurar até que ponto essas submedidas contribuíram para a proteção da biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos.

**22** O período abrangido pela presente auditoria é 2014-2020, que corresponde ao período de programação do mais recente quadro financeiro plurianual. O Tribunal teve também em consideração as propostas legislativas da Comissão para a Política Agrícola Comum (PAC) relativas ao novo período de programação (2021-2027).

**23** Com o presente relatório, o Tribunal pretende facilitar o debate sobre as políticas que afetam as florestas da UE e contribuir para a definição da PAC 2021-2027, a nova estratégia florestal da UE, o desenvolvimento e a aplicação da proposta de quadro legislativo europeu em matéria de clima, a Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas e o exame do Regulamento da UE relativo à madeira.

## Observações

### As principais políticas da UE têm um impacto positivo, mas limitado, nas florestas

**24** A maioria das políticas da UE em matéria de ambiente e clima têm impacto nas florestas. O Tribunal averiguou se as principais políticas nestes domínios promovem a biodiversidade e fazem face às alterações climáticas nas florestas, em consonância com as metas internacionais e da UE estabelecidas para a proteção das florestas.

### A UE protege parcialmente a biodiversidade nas suas florestas

**25** A UE subscreveu acordos internacionais (ver ponto **07**) e, por conseguinte, deve respeitar uma série de objetivos diretamente relacionados com a biodiversidade das florestas. Além disso, o Tratado da União Europeia insta a UE a envidar esforços com vista ao desenvolvimento sustentável da Europa com base, designadamente, num elevado nível de proteção ambiental e na melhoria da qualidade do ambiente.

**26** As principais disposições ambientais da UE em matéria de biodiversidade encontram-se estabelecidas nas Diretivas *Habitats* e *Aves*. As diretivas exigem que os Estados-Membros protejam os *habitats* designando zonas conhecidas como sítios Natura 2000 e definindo medidas de conservação para manter ou restabelecer o seu estado. A rede Natura 2000 abrange cerca de 23%<sup>15</sup> das florestas da UE. As seguintes florestas localizadas em sítios da rede Natura 2000 encontram-se protegidas (ver *figura 9*):

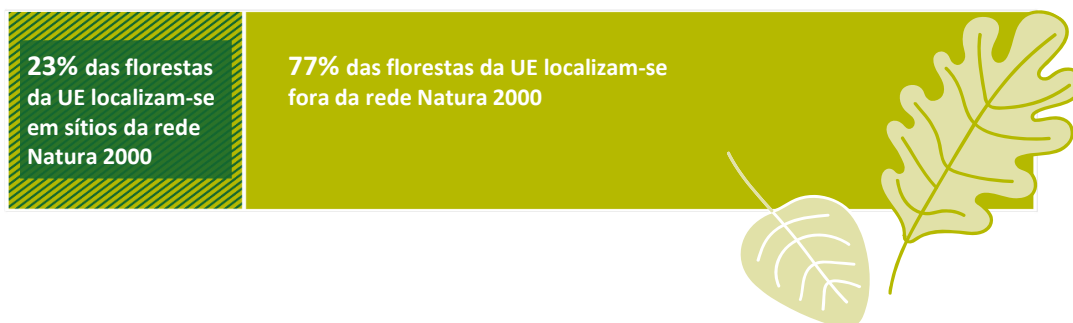
- as florestas com tipos de *habitats* que correspondem aos referidos no anexo I da Diretiva *Habitats*;
- qualquer floresta localizada em sítios da rede Natura 2000 que albergue espécies referidas no anexo II da Diretiva *Habitats* ou/e no anexo I da Diretiva *Aves*.

---

<sup>15</sup> "*Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment*". Annex-eu-ecosystem-assessment\_final.pdf.

**27** Além disso, existem disposições específicas de proteção de espécies<sup>16</sup> que se aplicam em todo o território dos Estados-Membros. Estas disposições dizem respeito à proteção de, designadamente, zonas de repouso, reprodução e nidificação. Na prática, contudo, é difícil definir a superfície das florestas abrangida por estas disposições. Ao abrigo da Diretiva Responsabilidade Ambiental, que é aplicável aos tipos de *habitats* florestais constantes do anexo I e aos *habitats* florestais de espécies protegidas fora da rede Natura 2000, os responsáveis por explorações madeireiras ilegais têm de reparar os danos que provocam aos *habitats*.

### Figura 9 – Percentagem de florestas da UE dentro e fora dos sítios Natura 2000



Fonte: TCE.

**28** No âmbito da estratégia de biodiversidade da UE<sup>17</sup>, que se aplica dentro e fora dos sítios da rede Natura 2000, a Comissão estabelece objetivos não vinculativos (ver ponto 12) em orientações e recomendações.

**29** Em 2017<sup>18</sup>, o Tribunal chamou a atenção para várias insuficiências na gestão das zonas da rede Natura 2000. Em particular, concluiu que as medidas de conservação foram adiadas demasiadas vezes ou definidas de forma inadequada pelos Estados-Membros. As medidas de conservação necessárias para manter ou restabelecer *habitats* e a respetiva flora e fauna devem ser adotadas oportunamente e ser suficientemente específicas, para que possam ser executadas de forma eficaz. No âmbito da presente auditoria, o Tribunal verificou 15 planos de gestão da rede Natura 2000 que incluíam zonas florestais e constatou que 14 deles careciam de medidas de conservação específicas (ver *caixa 3*). Os avaliadores externos contratados

<sup>16</sup> Artigo 5º da Diretiva 2009/147/CE e artigos 12º e 13º da Diretiva 92/43/CEE.

<sup>17</sup> As duas estratégias são referidas nas notas de rodapé <sup>9</sup> e <sup>10</sup>.

<sup>18</sup> Relatório Especial 01/2017 do TCE, "São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial".

pela Comissão verificaram que a qualidade das medidas de conservação é muitas vezes fraca.

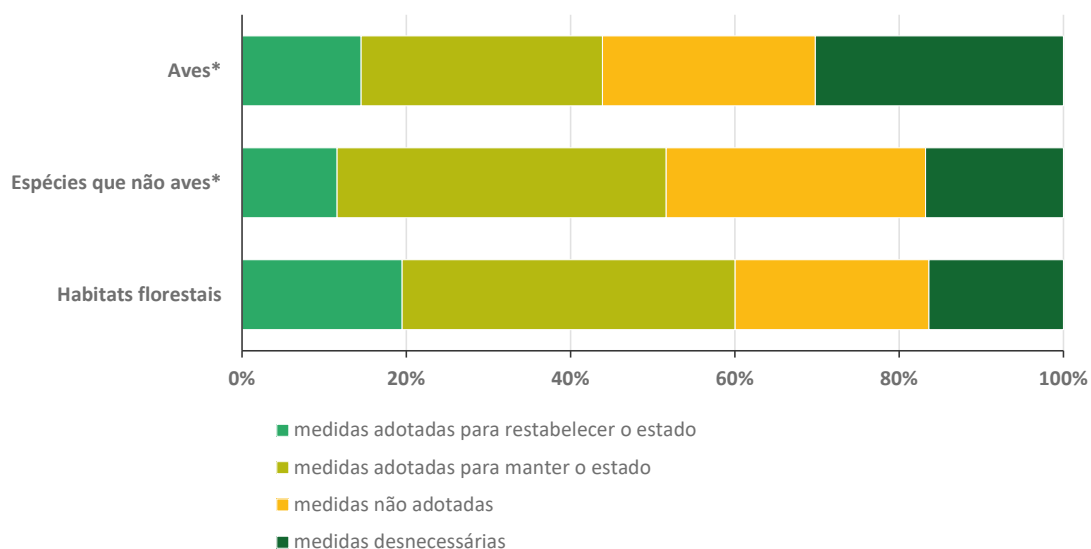
### Caixa 3 – Exemplos de medidas de conservação não específicas

Em Espanha, as autoridades reconheceram que, na prática, devido à insuficiente comunicação entre as administrações responsáveis pela agricultura e pela conservação, os planos de gestão nem sempre propõem medidas de conservação específicas.

Na Polónia, quatro dos cinco "programas de atividades de conservação" que o Tribunal analisou apresentavam objetivos e metas que não eram específicos nem mensuráveis.

**30** A maioria das avaliações de *habitats* protegidos pela Diretiva indica um estado de conservação mau ou fraco (85% – ver ponto **04**) das florestas da UE. O Tribunal constatou que a maioria das medidas de conservação visa manter o estado, e não restabelecê-lo. A **figura 10** ilustra as medidas adotadas para manter ou restabelecer o estado dos *habitats* e das espécies florestais.

**Figura 10 – Medidas destinadas a manter e a restabelecer o estado**



\**não específicas de espécies florestais*

Fonte: TCE, com base em relatórios dos Estados-Membros nos termos do artigo 12º da Diretiva Aves e do artigo 17º da Diretiva *Habitats*. Compilação pela AEA e o Centro Temático Europeu para a Biodiversidade.

**31** A Comissão tem conhecimento do estado da floresta através das informações comunicadas pelos Estados-Membros (ver ponto **04**). Além disso, recebe informações sobre a má aplicação das medidas de conservação nos Estados-Membros através de reclamações de, por exemplo, ONG e, ocasionalmente, de outras fontes, como investigações de infrações noutros domínios. Durante o período de 2014-2020, a Comissão recebeu mais de 900 reclamações relativas à aplicação das Diretivas *Habitats* e *Aves*.

**32** Quando a Comissão toma conhecimento de que um Estado-Membro não cumpre as suas obrigações ao abrigo das duas diretivas, pode abrir um procedimento de infração (ver exemplo na **caixa 4**). Em janeiro de 2021, ainda estavam abertos 13 processos de infração relacionados com a ausência ou a insuficiente qualidade das medidas de conservação de zonas especiais de conservação ao abrigo da Diretiva *Habitats*.

#### Caixa 4 – Proteção de florestas antigas na Polónia

Em 2007, em conformidade com a Diretiva *Habitats*, a Comissão aprovou a designação do sítio Natura 2000 de Puszcza Białowieska como "sítio de importância comunitária". O local foi igualmente designado como uma "zona de proteção especial" para as aves no âmbito da Diretiva *Aves*. Segundo a Comissão, Puszcza Białowieska é uma das florestas naturais mais bem preservadas da Europa e caracteriza-se pela presença de muitas árvores antigas, algumas delas centenárias.

Em 2016, o ministro do Ambiente polaco autorizou, para o período de 2012 a 2021, um aumento de quase três vezes na extração de madeira no distrito florestal de Białowieża, bem como operações de gestão florestal em zonas onde todas as intervenções eram anteriormente proibidas. A Comissão tomou conhecimento desta situação através de uma reclamação apresentada por oito ONG e de informações disponíveis ao público em geral. O governo polaco argumentou que o trabalho era necessário para impedir a propagação do escolitídeo (*Ips typographus*).

Considerando que o argumento polaco não tinha fundamento, em 20 de julho de 2017 a Comissão recorreu ao Tribunal de Justiça para que fosse reconhecido que a Polónia não tinha cumprido as suas obrigações ao abrigo das Diretivas *Habitats* e *Aves*. Em 17 de abril de 2018, o Tribunal decidiu a favor da Comissão.

## Apesar de a UE possuir legislação relativa à exploração madeireira ilegal, esta prática ainda se verifica

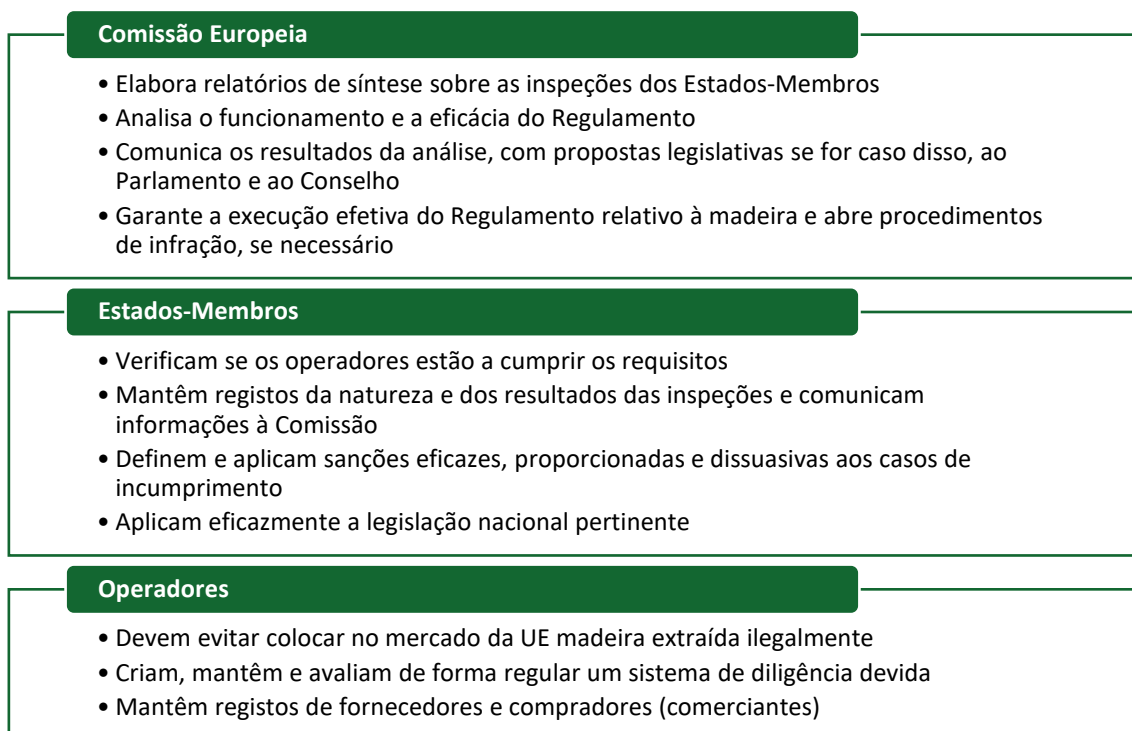
**33** O Regulamento da UE relativo à madeira<sup>19</sup> proíbe a colocação de madeira e produtos de madeira extraída ilegalmente no mercado da UE. Em geral, entende-se por exploração madeireira ilegal qualquer prática ilegal relacionada com a extração ou comercialização de madeira e produtos da madeira. As regras em vigor no Estado-Membro onde se verifica a extração determinam se a madeira é extraída de forma ilegal.

**34** Para minimizar o risco de madeira extraída ilegalmente chegar ao mercado, o Regulamento relativo à madeira exige que os operadores exerçam a "diligência devida". Para o efeito, devem recolher informações sobre o tipo de madeira, o país de extração, a cadeia de abastecimento e o cumprimento das regras, avaliando qualquer risco e, se necessário, tomando medidas corretivas. Tanto a Comissão como os Estados-Membros e os operadores madeireiros desempenham um papel na aplicação do Regulamento relativo à madeira. A *figura 11* descreve as responsabilidades de cada um.

---

<sup>19</sup> Regulamento (UE) nº 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira.

## Figura 11 – Principais responsabilidades no âmbito do Regulamento da UE relativo à madeira



Fonte: TCE.

**35** A Comissão avaliou a eficácia do Regulamento relativo à madeira em 2016, abrangendo os primeiros dois anos (de março de 2013 a março de 2015) da sua aplicação pelos Estados-Membros<sup>20</sup>. Nessa altura, a Comissão afirmou que era muito cedo para concluir se o regulamento impedia a entrada de madeira ilegal no mercado. Em 2020, a Comissão publicou um relatório sobre as inspeções dos Estados-Membros ao abrigo do regulamento<sup>21</sup>. De acordo com o relatório, todos os Estados-Membros cumpriam os requisitos formais do regulamento. A Comissão concluiu que, apesar dos progressos, eram necessários esforços contínuos para garantir que o regulamento era aplicado de forma coerente e eficaz em todos os Estados-Membros. Constatou que o número de inspeções permanecia baixo em comparação com o número de operadores e exprimiu dúvidas em relação ao efeito dissuasor de inspeções tão pouco frequentes. De acordo com o relatório, havia cerca de 3 042 884 operadores nacionais em 21 Estados-Membros e foram efetuadas inspeções a 13 078 (0,43%) operadores

<sup>20</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo ao Regulamento da UE relativo à madeira. COM(2016) 74 final.

<sup>21</sup> Relatório bienal da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho para o período de março de 2017 a fevereiro de 2019 respeitante ao Regulamento da UE relativo à madeira. COM(2020) 629 final.

durante o período de referência de dois anos. O próximo exame da eficácia do Regulamento relativo à madeira, acompanhado de um balanço de qualidade, está previsto para dezembro de 2021.

**36** A Comissão é responsável por analisar o funcionamento e a eficácia do Regulamento relativo à madeira. Os relatórios dos Estados-Membros constituem a principal fonte de informação para as suas análises. Este Regulamento exige que os Estados-Membros disponibilizem informações sobre a sua aplicação, dando liberdade à Comissão para estabelecer o formato e o procedimento para tal mediante um ato de execução. A Comissão não publicou um ato de execução, mas criou um sistema de comunicação *online* para recolher informações sobre as inspeções dos Estados-Membros de forma normalizada. O relatório centra-se nos critérios de risco para a seleção de operadores, no número de inspeções, no tempo despendido nas inspeções, no tipo de informações registadas e nas sanções. A comunicação de informações no âmbito do referido Regulamento não disponibiliza dados com os quais a Comissão possa avaliar a qualidade da atividade de vigilância dos Estados-Membros, as regras nacionais que definem a exploração madeireira ilegal ou os procedimentos utilizados para as inspeções. Também não exige que os Estados-Membros fundamentem as suas respostas com documentos comprovativos que lhe permitam verificar a exatidão ou a exaustividade das informações.

**37** O Tribunal analisou os procedimentos nacionais de inspeção da exploração madeireira nacional na Alemanha, em Espanha e na Polónia, a fim de avaliar o conteúdo e a extensão das inspeções e confirmar a importância do papel da Comissão no acompanhamento. Constatou que as insuficiências processuais e a falta de inspeções reduzem a eficácia do Regulamento relativo à madeira na prática (ver [caixa 4](#) para a Polónia e [caixa 5](#) para a Alemanha e Espanha).

### Caixa 5 – Insuficiências na execução por parte dos Estados-Membros

A Saxónia-Anhalt (Alemanha) inspeciona os operadores nacionais principalmente de acordo com a legislação florestal e a legislação em matéria de proteção da natureza. Não possui regras e procedimentos para inspeções com base no Regulamento relativo à madeira e, por conseguinte, não efetuou inspeções a nenhum operador nacional ao abrigo do mesmo.

Meclemburgo-Pomerânia Ocidental (Alemanha) regista inspeções a operadores nacionais apenas se terceiros ou autoridades comunicarem possíveis infrações.

As Astúrias (Espanha) inspecionaram 12 operadores nacionais durante 2016-2019, não tendo efetuado inspeções a nenhum operador nacional durante 2017 ou 2018. As autoridades asturianas explicaram que, à data, não dispunham de uma lista de operadores sujeitos ao regulamento.

**38** A Comissão reúne-se regularmente com um grupo de peritos das autoridades dos Estados-Membros para trocar informações sobre as lacunas reveladas pelas inspeções, bem como sobre as sanções, as boas práticas e os ensinamentos retirados. Recebe também informações sobre possíveis infrações através de queixas. Desde 2017, recebeu e acompanhou oito queixas relativas ao incumprimento do regulamento. Se considerar que um Estado-Membro pode não estar a aplicar o Regulamento relativo à madeira de forma adequada, a Comissão pode solicitar mais informações ou abrir um procedimento de infração. Até à data, os procedimentos de infração disseram respeito à ausência de regras e inspeções dos Estados-Membros e, num caso, à ineficácia das inspeções (ver [caixa 6](#)).

**39** Um estudo recente da Comissão<sup>22</sup> concluiu que a teledeteção pode ser utilizada para detetar casos de exploração madeireira ilegal. A teledeteção, que normalmente consiste na utilização de fotografias aéreas e dados de satélite, é uma ferramenta de acompanhamento privilegiada, uma vez que é eficaz em termos de custos e permite cobrir grandes áreas. Para diferenciar a exploração madeireira legal da ilegal, os dados de teledeteção devem ser combinados com registos de exploração madeireira e informações sobre zonas protegidas e limites de concessão. De um modo geral, a Comissão não tem utilizado a teledeteção para fazer o acompanhamento da exploração madeireira ilegal na UE. Utilizou-a para recolher informações sobre três violações das Diretivas *Habitats* e *Aves*, sendo que um destes procedimentos de infração também abrangia exploração madeireira ilegal (ver [caixa 6](#)).

<sup>22</sup> Estudo *Monitoring of Forests through Remote Sensing*, relatório final, C. Atzberger *et al* para a Comissão, outubro de 2020.

### Caixa 6 – A teledeteção como instrumento de execução

Em 2020, a Comissão abriu um procedimento de infração por exploração madeireira ilegal contra a Roménia<sup>23</sup>. Segundo a Comissão, as autoridades romenas não têm efetuado inspeções aos operadores de forma adequada nem têm aplicado as devidas sanções. Além disso, autorizaram a exploração madeireira sem primeiro avaliar o impacto nos *habitats* protegidos, conforme exigido pela Diretiva *Habitats*.

A Comissão analisou e combinou dados de observação da Terra, mapas e fotografias com geomarcação para recolher provas sobre a exploração madeireira ilegal na Roménia. Constatou que, em vários sítios da rede Natura 2000, a exploração madeireira resultou na perda de *habitats* florestais protegidos e em graves efeitos negativos para as espécies.

## A UE está a adotar medidas para incluir as florestas nas suas políticas em matéria de alterações climáticas

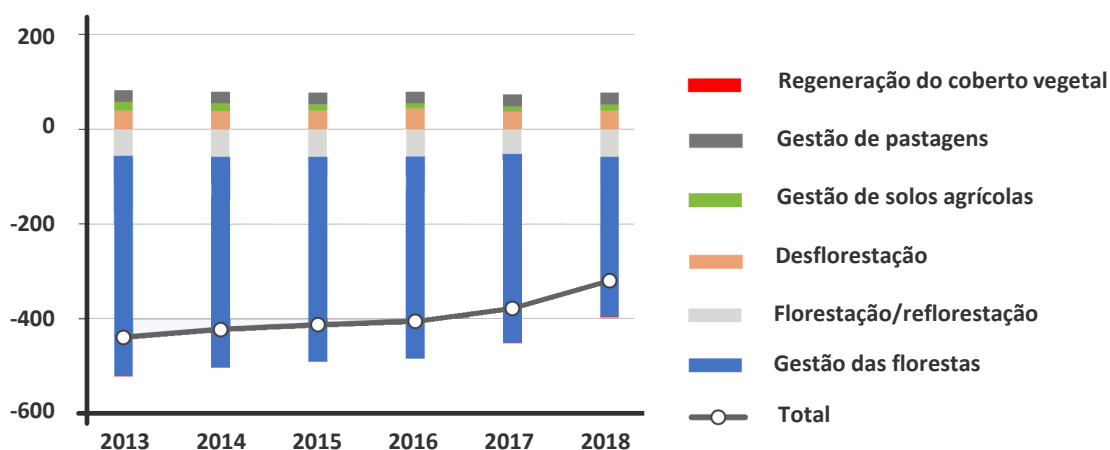
**40** As florestas podem contribuir significativamente para remover gases com efeito de estufa da atmosfera. Em setembro de 2020, a Comissão propôs aumentar a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa na UE em 2030 de pelo menos 40% para pelo menos 55% face aos níveis de 1990. Em dezembro de 2020, o Conselho aprovou a proposta. A nova meta abrange emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes de todos os usos do solo, incluindo as florestas. O Regulamento relativo ao uso do solo, à alteração do uso do solo e às florestas (setor LULUCF)<sup>24</sup> exige que os Estados-Membros cumpram a "regra de ausência de débito", segundo a qual as emissões contabilizadas de gases com efeito de estufa originadas pelo uso do solo, alteração do uso do solo e florestas são compensadas pela remoção contabilizada de, pelo menos, um volume equivalente de CO<sub>2</sub> da atmosfera no período entre 2021 e 2030.

<sup>23</sup> Comissão Europeia, Decisões em matéria de infração, julho de 2020.

<sup>24</sup> Regulamento (UE) 2018/841 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018 relativo à inclusão das emissões e das remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030, e que altera o Regulamento (UE) nº 525/2013 e a Decisão nº 529/2013/UE.

**41** Os dados dos últimos anos mostraram uma diminuição dos valores dos sumidouros de carbono na UE (ver [figura 12](#)). O relatório intercalar sobre a ação climática da UE 2020<sup>25</sup> indica que as remoções líquidas de CO<sub>2</sub> atmosférico comunicadas diminuíram 28% entre 2013 e 2018. As emissões comunicadas são as registadas no inventário da CQNUAC, que incluem todas as emissões por fontes e remoções por sumidouros nas terras administradas. Segundo este relatório intercalar, a principal razão para a diminuição dos valores dos sumidouros foi o aumento das taxas de extração de madeira. No entender da Comissão, a combinação de vários outros fatores, designadamente o aumento da proporção de florestas que atingem a maturidade e o número crescente de perturbações naturais, como pragas de insetos, tempestades, secas e incêndios florestais, também contribuiu para a diminuição dos valores dos sumidouros.

**Figura 12 – Emissões e remoções líquidas de CO<sub>2</sub> comunicadas à CQNUAC, UE-27**



*Nota:* os dados correspondem às remoções líquidas do setor LULUCF da UE-27 resultantes de atividades comunicadas no âmbito do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto.

*Fonte:* TCE, com base na Comissão Europeia, relatório intercalar sobre a ação climática da UE, novembro de 2020.

<sup>25</sup> *EU Climate Action Progress Report*, Comissão Europeia, novembro de 2020.

**42** De acordo com a Decisão LULUCF<sup>26</sup>, as ações para limitar ou reduzir as emissões devem refletir-se nos documentos estratégicos dos Estados-Membros relativos às florestas. O Tribunal analisou as estratégias florestais de cinco Estados-Membros/regiões e verificou que a estratégia apresentada pelas Astúrias (Espanha) não considerou ações de atenuação das alterações climáticas, que as outras três regiões da Alemanha e de Espanha não incluíram metas ou indicadores quantificados nas suas estratégias e que apenas a estratégia polaca definiu a contribuição das florestas para a atenuação das alterações climáticas (ver [caixa 7](#)).

### Caixa 7 – Exemplos de boas e más práticas para atenuação das alterações climáticas nas estratégias florestais dos Estados-Membros

As autoridades polacas definiram metas e indicadores para o coberto florestal e o aumento das reservas e do sequestro de carbono. Desde 2005, a Polónia aumentou o coberto florestal em 259 000 hectares.

Em Espanha, o "*Plan Forestal de Asturias*" em vigor à data da auditoria não identifica necessidades relacionadas com a atenuação das alterações climáticas e, por conseguinte, não inclui medidas de atenuação. Não considera o papel das florestas como sumidouros de carbono e não faz referência à potencial importância das florestas na atenuação das alterações climáticas.

**43** A Diretiva Energias Renováveis<sup>27</sup> é um elemento central da política climática da UE, pois visa reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, estimulando o consumo de energia de fontes renováveis. A meta da UE para as energias renováveis (20% da energia de todas as fontes combinadas até 2020) resultou num aumento do consumo de biomassa sólida para fins energéticos. Em 2018, de acordo com um relatório do Centro Comum de Investigação<sup>28</sup>, 48% da biomassa lenhosa total utilizada na UE foi consumida como energia, face a um valor de 43% em 2010.

<sup>26</sup> Decisão nº 529/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativa a regras contabilísticas aplicáveis às emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas e relativa à informação respeitante às ações relacionadas com tais atividades (JO L 165 de 18.6.2013, pp. 80-97).

<sup>27</sup> Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO L 328 de 21.12.2018, pp. 82-209).

<sup>28</sup> Relatório "*Science for Policy*" do JRC: *Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*, 2018.

**44** A Diretiva Energias Renováveis para o período de 2021-2030 (DER II) aumentou a meta da quota de energia de fontes renováveis para 32%. Para atenuar a tensão entre a política energética da UE e as suas políticas climáticas e ambientais, introduziu também critérios de sustentabilidade para a biomassa sólida. A diretiva exige a disponibilização pela Comissão, até 31 de janeiro de 2021, de orientações operacionais para as provas que demonstram o cumprimento destes critérios. De acordo com a Comissão, prevê-se que estas orientações sejam adotadas no outono de 2021. Os Estados-Membros estavam obrigados a transpor a Diretiva para o direito nacional até 30 de junho de 2021.

**45** As florestas são multifuncionais e, como tal, servem diferentes ambições. A estratégia da UE para a bioeconomia de 2012<sup>29</sup>, atualizada em 2018<sup>30</sup>, foi uma resposta à ambição geral de avaliar os efeitos de várias políticas, nomeadamente em matéria de energia, clima, biodiversidade e indústria, e estabelecer as possíveis compensações e complementaridades entre estes domínios. A estratégia atualizada inclui ações para compreender os limites da bioeconomia, ou seja, os limites ecológicos para os padrões de produção e consumo da UE. A compreensão destes limites visa contribuir para a promoção de boas práticas, como, por exemplo, em relação à utilização de florestas para efeitos energéticos. Os trabalhos neste domínio estão em curso.

**46** No domínio da adaptação às alterações climáticas, a UE ainda não adotou uma legislação que imponha objetivos ou exija ações específicas da parte dos Estados-Membros. Não existe um quadro jurídico da UE que exija que os Estados-Membros introduzam melhorias em estratégias insatisfatórias de adaptação das florestas. Em 2013, a Comissão definiu uma estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas<sup>31</sup>. Esta estratégia não visava especialmente as florestas, e a Comissão ainda não definiu necessidades e objetivos comuns para medidas de adaptação às alterações climáticas nas florestas da UE.

---

<sup>29</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "[Inovação para um Crescimento Sustentável: Bioeconomia para a Europa](#)", COM(2012) 60 final.

<sup>30</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "[Uma bioeconomia sustentável na Europa: Reforçar as ligações entre a economia, a sociedade e o ambiente](#)", COM(2018) 673 final.

<sup>31</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "[Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas](#)", COM(2013) 216 final.

**47** Existem poucos estudos sobre os meios de adaptação das florestas às alterações climáticas, por exemplo sobre as interdependências entre as alterações climáticas e as alterações previstas na vegetação florestal. Esta lacuna de conhecimentos é reconhecida na nova estratégia de adaptação da UE<sup>32</sup>. Na sua análise das estratégias em matéria de alterações climáticas nos cinco Estados-Membros/regiões selecionados para a presente auditoria, o Tribunal observou que esta lacuna contribuiu para metas e indicadores quantificados limitados no respeitante a medidas de adaptação concretas (ver [caixa 8](#)).

### **Caixa 8 – As autoridades nacionais não definiram uma estratégia para adaptar as florestas às alterações climáticas**

Em Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, o plano "Aktionsplan Klimaschutz 2019" descrevia áreas com grande potencial de melhoria em termos de adaptação ao clima, especificadas na lista de medidas propostas em anexo. Porém, não existia a obrigação de aplicar as medidas com maior potencial (não havendo prazos e uma atribuição clara de responsabilidades) e, no momento da auditoria, nenhuma delas fora efetivamente executada.

As Astúrias realizaram a sua última análise das necessidades específicas relativamente às medidas de adaptação às alterações climáticas nas florestas em 2001.

### **As medidas florestais examinadas são oportunidades perdidas para melhorar significativamente a biodiversidade e combater as alterações climáticas**

**48** O desenvolvimento rural é a maior fonte de financiamento da UE para a silvicultura. O Tribunal examinou a ligação entre as despesas do desenvolvimento rural e a exigência de gestão sustentável das florestas. O Tribunal avaliou em que medida as medidas de desenvolvimento rural contribuíram para a proteção da biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos. Avaliou também se a Comissão e os Estados-Membros acompanharam devidamente os resultados das medidas florestais.

---

<sup>32</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: "[Criar uma Europa resiliente às alterações climáticas – a nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas](#)", COM(2021) 82 final.

## As despesas do desenvolvimento rural relativas às florestas requerem a elaboração de planos de gestão florestal, mas a sua qualidade é variável

**49** Nos termos do Regulamento relativo ao desenvolvimento rural, uma das condições para receber financiamento para medidas florestais consiste, para explorações que ultrapassem determinada dimensão a fixar pelos Estados-Membros, na apresentação de "informação relevante proveniente de um plano de gestão florestal ou de um instrumento equivalente compatível com uma gestão sustentável das florestas"<sup>33</sup>. As regras da UE definem a gestão sustentável das florestas com base nas orientações gerais da Forest Europe de 1993<sup>34</sup>. Para verificar se um plano de gestão florestal está em consonância com os princípios da sustentabilidade, o Tribunal considera que deve ser avaliado em relação a critérios económicos, sociais e ambientais claros.

**50** A estratégia da UE para as florestas respeitante ao período de 2014-2020 promove a utilização de planos de gestão florestal e refere que estes constituem o núcleo do financiamento do desenvolvimento rural e da Estratégia de Biodiversidade para 2020. Os planos de gestão florestal devem estabelecer objetivos para a gestão florestal e as atividades florestais e definir de que forma esses objetivos devem ser alcançados numa superfície florestal especificada. As considerações sobre a biodiversidade e as alterações climáticas devem ser parte integrante do planeamento e da tomada de decisões em matéria de gestão florestal. O objetivo da Estratégia de Biodiversidade para 2020 era que os planos de gestão florestal originassem uma melhoria mensurável, por comparação com a base de referência da UE de 2010, no estado de conservação de espécies e *habitats* que dependem da silvicultura ou são por ela afetados.

**51** A estratégia da UE para as florestas respeitante ao período de 2014-2020 exigia que a Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas, identificasse critérios de gestão florestal sustentável que fossem objetivos, ambiciosos e demonstráveis e pudessem ser aplicados nos contextos de diferentes políticas (como as referentes às alterações climáticas, à bioenergia ou à bioeconomia), independentemente do uso final da biomassa. A Comissão criou um grupo de trabalho em junho de 2014 para identificar critérios e indicadores

---

<sup>33</sup> Artigos 21º e 34º do Regulamento (UE) nº 1305/2013 (JO L 347 de 20.12.2013, pp. 487-548).

<sup>34</sup> Segunda Conferência Ministerial para a Proteção das Florestas na Europa, 16-17 de junho de 1993, Helsínquia, Finlândia. *Resolução H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe.*

pertinentes. O grupo de trabalho recomendou a utilização dos critérios e indicadores da Forest Europe e que a gestão sustentável das florestas fosse demonstrada ao nível dos Estados-Membros.

**52** A Forest Europe definiu pela primeira vez os critérios e indicadores para acompanhar a gestão sustentável das florestas em 1998 e atualizou-os em 2015<sup>35</sup> (ver [caixa 9](#)). Estes indicadores poderiam ser utilizados para controlar os planos de gestão florestal mediante a definição de limiares para distinguir entre a gestão sustentável e insustentável das florestas. Os indicadores possibilitam o acompanhamento das tendências. A Comissão considera que acompanhar e demonstrar uma gestão florestal ambientalmente sustentável são tarefas de particular complexidade.

### Caixa 9 – Indicadores da Forest Europe para a gestão sustentável das florestas

A Forest Europe definiu seis critérios e 45 indicadores para uma gestão sustentável das florestas. Um dos critérios, "Manutenção, conservação e valorização adequada da diversidade biológica em ecossistemas florestais", diz respeito à biodiversidade e consiste em 10 indicadores, abrangendo aspetos como o volume de madeira morta, o número de espécies florestais ameaçadas e a diversidade de espécies de árvores.

**53** O Tribunal analisou o modo como os Estados-Membros selecionados avaliam se um plano de gestão florestal está em consonância com os princípios de sustentabilidade e constatou que, na Alemanha, as regras de elaboração de planos de gestão florestal estabelecem limites para a estrutura etária e o uso sustentável do crescimento da vegetação. A legislação alemã em matéria de florestas também abrange outros aspetos ambientais, mas não especifica limites. De acordo com a legislação florestal polaca, os planos de gestão florestal devem traduzir os princípios gerais de gestão sustentável das florestas em ações concretas. A [caixa 10](#) descreve a situação em Castela-La Mancha e nas Astúrias.

---

<sup>35</sup> *Updated Pan-European indicators for sustainable forest management.*

### **Caixa 10 – Inspeções dos planos de gestão florestas em Castela-La Mancha e nas Astúrias**

A legislação espanhola exige que o governo central, em consulta com as Comunidades Autónomas, desenvolva um conjunto de critérios de sustentabilidade concretos para definir o conteúdo dos planos de gestão florestal, com indicadores de acompanhamento.

Em 2014, Castela-La Mancha aprovou um manual com recomendações para o conteúdo dos planos de gestão florestal. O conteúdo pretendido inclui, por exemplo, uma descrição das prioridades tendo em conta a compatibilidade entre as utilizações florestais (económica, ambiental e social) e uma descrição das atividades planeadas tendo em conta o potencial de regeneração de um tipo específico de floresta. Os planos de gestão florestal que seguem estas recomendações são considerados sustentáveis.

Nas Astúrias, pelo contrário, a expressão "gestão sustentável das florestas" não se encontra definida, pelo que as autoridades asturianas não podem avaliar se um plano específico está ou não em consonância com a "gestão sustentável das florestas".

**54** Os Estados-Membros não definiram limiares para avaliar se um plano de gestão florestal é ambientalmente sustentável ou não. Por esse motivo, a existência de um plano de gestão florestal oferece poucas garantias de que o financiamento do desenvolvimento rural seja direcionado para atividades ambientalmente sustentáveis (ver ponto [49](#)).

### **As medidas florestais examinadas têm um impacto limitado na biodiversidade e na resiliência às alterações climáticas**

**55** A política de desenvolvimento rural da UE procura cumprir uma série de objetivos. O financiamento destina-se a medidas que visam promover a competitividade, desenvolver economias rurais ou garantir a gestão sustentável dos recursos naturais em conjunto com a ação climática. A fim de garantir a gestão sustentável dos recursos naturais, as medidas florestais no âmbito do desenvolvimento rural devem ser concebidas de forma a contribuir para a proteção da biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos. O Tribunal avaliou em que medida o fazem.

**56** As regras do desenvolvimento rural definem requisitos ambientais mínimos aplicáveis à **floresta**ção (submedida 8.1 do FEADER), que visam aumentar a diversidade das árvores e a resiliência às alterações climáticas. Estes requisitos ambientais mínimos impõem a utilização de espécies de árvores resilientes às alterações climáticas ou a sua combinação com outras espécies (pelo menos 10% de folhosas por área ou três espécies de árvores, representando cada uma pelo menos 10% da área)<sup>36</sup>. Assim, apesar da exigência de plantação de diferentes espécies numa superfície florestada, na prática esta pode consistir de grandes zonas adjacentes de monocultura. Além destes requisitos, não existem regras da UE para aumentar a resiliência das florestas às alterações climáticas.

**57** O Tribunal analisou a forma como os Estados-Membros selecionados puseram em prática os requisitos ambientais mínimos. Em oito dos nove projetos de florestação, o Tribunal constatou que as regras foram interpretadas como se permitissem agregados de monocultura, com melhorias limitadas para a biodiversidade e a resiliência (ver exemplo na **caixa 11**).

### **Caixa 11 – Exemplo de um projeto de florestação**

Nas Astúrias, as medidas florestais centram-se na economia e visam fazer face à baixa rentabilidade do setor florestal. No projeto que o Tribunal analisou, o beneficiário plantou 37 hectares de coníferas não nativas de crescimento rápido (pinheiro-de-monterey) e 12 hectares de folhosas (faia e castanheiro) em nove áreas de monocultura. Uma melhor mistura de espécies de árvores teria sido mais benéfica para a biodiversidade e o potencial futuro da floresta em termos de resiliência às alterações climáticas.

---

<sup>36</sup> Artigo 6º do Regulamento Delegado (UE) nº 807/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que complementa o Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que estabelece disposições transitórias (JO L 227, 31.7.2014, pp. 1-17).

**58** Em 2018, a Comissão publicou as suas propostas legislativas relativas à PAC para o período pós-2020. A proposta para os planos estratégicos da PAC<sup>37</sup> proporciona aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na conceção dos regimes de apoio à silvicultura. Não inclui requisitos ambientais mínimos para a florestação, mas só permitiria aos Estados-Membros financiar investimentos em florestação coerentes com objetivos em matéria climática e ambiental conformes às orientações da Forest Europe<sup>38</sup>.

**59** A **reflorestação** e outras ações ao abrigo da submedida 8.5 do FEADER têm como objetivo melhorar a resiliência às alterações climáticas e o valor ambiental dos ecossistemas florestais. As regras da UE possibilitam às autoridades nacionais decidir qual a sua estratégia específica de reflorestação. O Tribunal constatou que quatro dos cinco programas de desenvolvimento rural examinados não apresentavam regras definidas para melhorar a resiliência e o valor ambiental dos ecossistemas florestais. Na Polónia, 551 dos 631 pedidos de apoio (87%) ao abrigo da submedida 8.5 diziam respeito ao desbaste pré-comercial de árvores com 11 a 20 anos. Esta técnica aumenta o crescimento das árvores remanescentes e visa essencialmente melhorar o valor económico da floresta, não o seu valor ambiental.

**60** O Tribunal analisou 15 projetos ao abrigo da submedida 8.5 e constatou que oito deles contribuíram pouco para a resiliência às alterações climáticas e o valor ambiental. Apenas um projeto apresentava um grande potencial de contribuição. A **caixa 12** descreve dois projetos muito distintos de reflorestação na Alemanha, um com e outro sem benefícios para a biodiversidade e a resiliência às alterações climáticas.

---

<sup>37</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), COM(2018) 392 final.

<sup>38</sup> Artigo 68º, nº 3, alínea h), da [proposta relativa aos planos estratégicos da PAC](#).

### Caixa 12 – Projetos alemães com e sem benefícios para os ecossistemas florestais

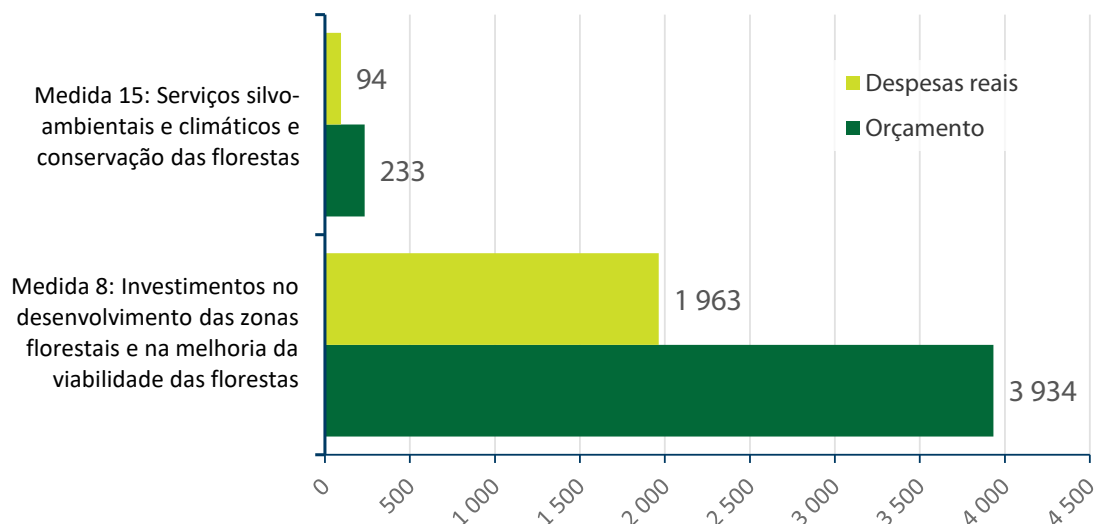
Na Saxónia-Anhalt, um projeto de reflorestação consistiu em transformar uma área de 6 hectares, que tinha sofrido tempestades, secas e pragas, numa floresta mista biodiversa e resiliente às alterações climáticas. O Tribunal constatou que foram plantados novos pinheiros em povoamentos florestais fortemente afetados pela seca e por pragas, com folhosas em secções pequenas e essencialmente periféricas. O solo era pobre em húmus e nutrientes. A substituição de árvores danificadas pelas mesmas espécies vulneráveis em grandes secções de monocultura não torna a floresta mais resiliente às alterações climáticas nem melhora a biodiversidade.

Em Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, uma área de floresta destruída pela tempestade foi reflorestada com 7 500 carvalhos. Em virtude do rejuvenescimento natural (bétula, choupo, faia, carpa-europeia e tramazeira), a área possuía uma mistura rica de espécies diversas. Havia um grande potencial para a melhoria da biodiversidade, da adaptação às alterações climáticas e da atenuação dos seus efeitos.

**61** Os Estados-Membros e as regiões selecionados pelo Tribunal para a auditoria definiram critérios de seleção para dar prioridade aos projetos ambientalmente mais benéficos. Por exemplo, Castela-La Mancha escolheu critérios de seleção para a florestação e a reflorestação que favoreceriam zonas da rede Natura 2000 e zonas com elevado risco de erosão. No entanto, uma vez que o interesse pelas medidas florestais se revelou moderado, os Estados-Membros tiveram possibilidade de financiar todos os projetos elegíveis. Por este motivo, na prática os critérios de seleção não foram usados para determinar quais os projetos com potenciais benefícios para a biodiversidade e a resiliência às alterações climáticas.

**62** Nos seus programas de desenvolvimento rural para 2014-2020, os Estados-Membros tinham, à data de fevereiro de 2021, afetado 4 166 milhões de euros às duas medidas florestais (4,2% do montante orçamentado para o desenvolvimento rural) e utilizado 49% desse montante (ver [figura 13](#)). Estes valores representam 3% da despesa total da UE no domínio do desenvolvimento rural, o que limita o potencial impacto. Além disso, o valor orçamentado e utilizado em medidas florestais está concentrado em alguns Estados-Membros. De 2014 a 2020, cinco (Espanha, Itália, Polónia, Portugal e Reino Unido) utilizaram 73% do montante total disponível para a medida 8.

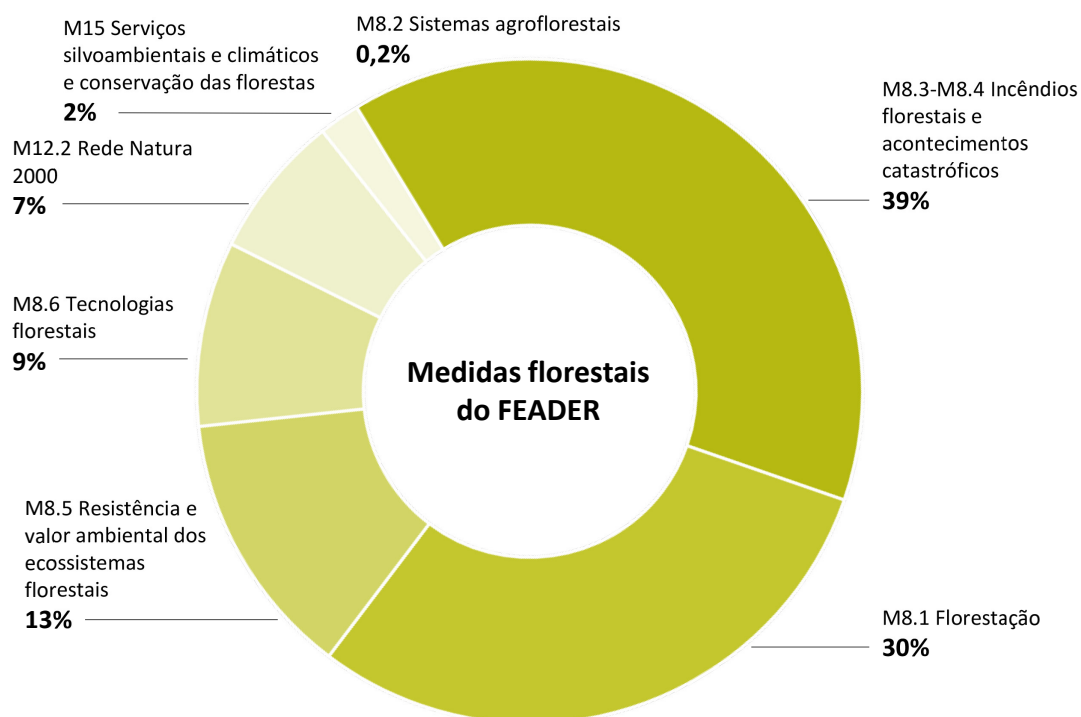
**Figura 13 – Medidas florestais do FEADER: despesas orçamentadas e despesas efetivas (em milhões de euros)**



Fonte: TCE, com base nas informações comunicadas à Comissão pelos dos Estados-Membros.

**63** Os Estados-Membros declaram à Comissão as despesas por medida, sem especificar as despesas para as diferentes submedidas. No seu questionário, o Tribunal solicitou esta informação para as duas medidas florestais e para os pagamentos Natura 2000 (medida 12.2). As respostas mostram que as submedidas mais utilizadas têm sido o apoio à prevenção de incêndios florestais e outros acontecimentos catastróficos, bem como a florestação. Os Estados-Membros têm recorrido menos a submedidas de apoio à biodiversidade florestal (pagamentos Natura 2000, resiliência e valor ambiental dos ecossistemas florestais, serviços silvo-ambientais e climáticos e conservação das florestas) (ver [figura 14](#)).

**Figura 14 – Utilização de diversas medidas florestais**



Fonte: TCE, com base nas respostas dos Estados-Membros ao questionário.

**64** As autoridades dos Estados-Membros apresentaram várias razões pelas quais os proprietários florestais não solicitaram apoios, sendo as mais comuns a burocracia e a complexidade dos regimes. Além disso, as decisões de florestação foram influenciadas pela disponibilidade dos pagamentos diretos, dada a preferência por dar continuidade à atividade agrícola e, desse modo, receber pagamentos diretos. As superfícies florestadas podem beneficiar de pagamentos diretos durante o período de compromisso, que pode chegar a 12 anos. Por último, os Estados-Membros explicaram que as regras da UE apenas apoiam as despesas efetivas e as perdas de rendimentos em virtude do regime de apoio, sem qualquer recompensa pelos benefícios ambientais. Alguns consideraram que incluir o valor ambiental nas taxas de pagamento poderia tornar a silvicultura mais atrativa e ajudar a alcançar os objetivos da UE em matéria de biodiversidade e resiliência às alterações climáticas.

## O sistema de acompanhamento atual não mede os efeitos das medidas florestais na biodiversidade e nas alterações climáticas

**65** A regulamentação prevê um sistema comum de acompanhamento e avaliação para demonstrar "*os progressos e resultados da política de desenvolvimento rural e avaliar o impacto, a eficácia, a eficiência e a pertinência das intervenções no domínio da política de desenvolvimento rural*"<sup>39</sup>. Utilizando o sistema comum, os Estados-Membros devem avaliar e comunicar à Comissão (em 2017, 2019 e na avaliação *ex post*) a que ponto as medidas do programa de desenvolvimento rural apoiaram:

- 1) *a restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias;*
- 2) *a promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura.*

Os Estados-Membros devem utilizar indicadores e outros instrumentos de avaliação, como estudos, para responder a estas perguntas.

**66** O sistema de acompanhamento utiliza três tipos de indicadores para medir, respetivamente, realizações, resultados imediatos e impactos a longo prazo<sup>40</sup>. O **quadro 1** resume os indicadores pertinentes para acompanhar o contributo das medidas florestais para a biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos.

---

<sup>39</sup> Artigos 67º e 69º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

<sup>40</sup> Anexo IV do Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014 da Comissão, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) nº 1305/2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 227, 31.7.2014, pp. 18-68).

## Quadro 1 – Indicadores para acompanhamento das medidas florestais

Objetivos	Tipo de indicador	Indicadores pertinentes para as medidas florestais
Medidas florestais	Realizações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total das despesas públicas</li> <li>• Total dos investimentos</li> <li>• Número de ações/operações apoiadas</li> <li>• Número de explorações/beneficiários apoiados</li> <li>• Superfície total</li> <li>• Número de contratos apoiados</li> </ul>
Objetivos do desenvolvimento rural: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura</li> <li>• Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a passagem para uma economia de baixo teor de carbono e resiliente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal</li> </ul>	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentagem de florestas sob contrato de apoio à biodiversidade</li> <li>• Percentagem de florestas sob contrato de gestão para aperfeiçoar a gestão dos recursos hídricos</li> <li>• Percentagem de florestas sob contrato de gestão para a prevenção da erosão e a melhoria da gestão dos solos</li> <li>• Percentagem de terras agrícolas e florestais sob contrato de gestão que contribua para o sequestro de carbono ou a conservação</li> </ul>
Objetivos da PAC <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas</li> </ul>	Impacto	Nenhum dos indicadores mede a gestão sustentável das florestas ou as ações climáticas nas florestas

Fonte: TCE.

**67** Os indicadores de realizações relativos às medidas florestais mostram o montante utilizado, o número de explorações apoiadas e a percentagem de florestas que contribuem para os objetivos ambientais e climáticos. Os indicadores de resultados não medem os benefícios dos projetos ou a sua contribuição para a biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos. Não há indicadores de impacto para as florestas. As propostas da Comissão para a PAC pós-2020 não trariam alterações significativas aos indicadores utilizados para as medidas florestais e os seus benefícios nos domínios da biodiversidade e das alterações climáticas. Para uma análise das propostas da Comissão, ver o parecer publicado pelo Tribunal em 2018<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Anexo I do Parecer nº 7/2018 do TCE sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da Política Agrícola Comum para o período pós-2020.

**68** Os Estados-Membros podem desenvolver indicadores adicionais para medir o impacto dos seus programas de desenvolvimento rural (PDR) na biodiversidade e nas alterações climáticas. Entre os Estados-Membros e regiões selecionados para a auditoria, a Polónia e Espanha (Castela-La Mancha) incluíram indicadores adicionais desta forma (ver [caixa 13](#)).

### **Caixa 13 – Indicadores de impacto adicionais dos programas de desenvolvimento rural**

O programa de desenvolvimento rural polaco inclui um indicador de impacto sobre a quantidade de dióxido de carbono absorvido (em equivalentes de CO<sub>2</sub>).

Castela-La Mancha utiliza vários indicadores para avaliar o PDR, nomeadamente a tendência do índice de aves florestais, o armazenamento de carbono em povoamentos florestais e a retenção de carbono em sumidouros criados por florestação.

## Conclusões e recomendações

**69** As florestas da UE são multifuncionais, contribuindo para objetivos ambientais, económicos e sociais. As práticas de gestão sustentável são fundamentais para manter a biodiversidade e fazer face às alterações climáticas nas florestas.

**70** A presente auditoria centrou-se nos esforços da UE para proteger a biodiversidade e fazer face às alterações climáticas nas suas florestas. O Tribunal constatou que, nas zonas em que a UE tem plena competência para agir, a Comissão poderia ter adotado medidas mais firmes para contribuir para a proteção das florestas da União.

**71** A UE aprovou as Diretivas *Habitats* e *Aves* e a Comissão adotou várias estratégias para fazer face ao fraco estado das florestas da UE em termos de biodiversidade e conservação. No âmbito destas estratégias, o papel da Comissão relativamente à biodiversidade florestal limita-se à definição de metas não vinculativas e à emissão de orientações e recomendações (ver pontos **25 a 28**). O Tribunal verificou a falta de medidas de conservação específicas para zonas florestais em muitos dos sítios Natura 2000 que abrangeu (ver pontos **29 a 32**).

**72** O Regulamento relativo à madeira visa impedir a exploração madeireira ilegal na UE. O Tribunal constatou que a Comissão não analisou a qualidade das inspeções dos operadores nacionais efetuadas pelos Estados-Membros, nem reviu as definições de exploração madeireira ilegal dos Estados-Membros. Na prática, as insuficiências processuais e a falta de inspeções reduzem a eficácia do Regulamento relativo à madeira (ver pontos **33 a 38**). Embora a teledeteção ofereça um grande potencial para uma vigilância eficaz em termos de custos em zonas de grande dimensão, a Comissão não a utiliza de forma sistemática (ver ponto **39**).

**73** A UE está a conceder uma atenção cada vez maior às florestas nas suas políticas em matéria de alterações climáticas. As preocupações com as alterações climáticas nas florestas estão presentes tanto na Diretiva Energias Renováveis como no Regulamento relativo ao uso do solo, à alteração do uso do solo e às florestas (ver pontos **40 a 44**). No entanto, questões como a adaptação das florestas às alterações climáticas e a definição de limites ecológicos na utilização de florestas para efeitos energéticos estão menos desenvolvidas. Os esforços para aplicar a bioeconomia e uma estratégia de adaptação às alterações climáticas mais claramente orientada foram afetados pela limitação de conhecimentos e informações (ver pontos **45 a 47**).

**74** A UE canaliza o apoio financeiro ao setor florestal essencialmente através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Na prática, as despesas com medidas florestais representam 3% de todas as despesas do desenvolvimento rural. Uma das condições para receber financiamento do FEADER consiste, para explorações que ultrapassem determinada dimensão a fixar pelos Estados-Membros, na apresentação de um plano de gestão florestal, ou o seu equivalente, compatível com a gestão sustentável das florestas. O Tribunal constatou que a existência de um plano de gestão florestal oferece poucas garantias de que o financiamento do desenvolvimento rural seja direcionado para atividades ambientalmente sustentáveis (ver pontos 49 a 54). As medidas de desenvolvimento rural têm pouco impacto na biodiversidade florestal e na resiliência às alterações climáticas, em parte devido às poucas despesas com as florestas e às insuficiências na conceção das medidas. As propostas legislativas para a Política Agrícola Comum pós-2020 proporcionam aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na conceção dos regimes de apoio à silvicultura (ver pontos 55 a 64). O Tribunal concluiu que o sistema comum de acompanhamento da UE não mede os efeitos das medidas florestais na biodiversidade e nas alterações climáticas (ver pontos 65 a 68).

### **Recomendação 1 – Reforçar a contribuição para a biodiversidade e a resposta às alterações climáticas nas florestas**

---

A Comissão deve elaborar e aplicar um plano de ação para:

- a) rever a adoção e aplicação de medidas de conservação das florestas na UE;
- b) recolher e difundir conhecimentos entre os Estados-Membros sobre a forma de adaptar as florestas às alterações climáticas, em consonância com a nova estratégia de adaptação da UE.

**Prazo: 2023**

## Recomendação 2 – Intensificar a luta contra a exploração madeireira ilegal

---

A Comissão deve:

- a) avaliar a possibilidade de formulação de propostas legislativas destinadas a reforçar o seu exame das inspeções dos Estados-Membros no âmbito do Regulamento relativo à madeira;
- b) alargar a utilização, pela Comissão, e promover a utilização, pelos Estados-Membros, de informações geoespaciais, incluindo técnicas de teledeteção, para assegurar uma maior conformidade com os requisitos da UE quanto à gestão das florestas e à exploração madeireira ilegal.

**Prazo: 2023**

## Recomendação 3 – Direcionar mais as medidas florestais de desenvolvimento rural para a biodiversidade e as alterações climáticas

---

A Comissão deve assegurar que:

- a) as ações florestais financiadas são realizadas em consonância com a gestão sustentável das florestas;
- b) possui informações pertinentes que lhe permitam avaliar a contribuição das medidas florestais financiadas pela UE para a biodiversidade, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos nas florestas.

**Prazo: 2023**

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Samo Jereb, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 14 de julho de 2021.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Siglas e acrónimos

**CQNUAC:** Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas.

**FEADER:** Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

**LULUCF:** uso do solo, alteração do uso do solo e florestas.

**PAC:** Política Agrícola Comum.

**PDR:** programa de desenvolvimento rural

## Glossário

**Balanco de qualidade:** uma avaliação destinada a identificar quaisquer sobreposições, lacunas, incoerências ou medidas obsoletas no quadro regulamentar de um domínio de intervenção.

**Bioeconomia:** economia baseada na utilização de recursos biológicos, tanto terrestres como marinhos, para diferentes produtos, incluindo alimentos e rações, materiais e energia. A [estratégia da UE em matéria de bioeconomia](#) apresenta uma definição mais exaustiva.

**Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica:** tratado multilateral sobre a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável das suas componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos.

**Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas:** tratado internacional destinado a prevenir a interferência humana "perigosa" no sistema climático.

**Diligência devida:** um exercício de gestão do risco destinado a minimizar o risco de madeira extraída ilegalmente chegar ao mercado da UE. A diligência devida consiste em medidas e procedimentos que possibilitam o acesso a todas as informações relevantes, procedimentos de avaliação do risco e medidas e procedimentos adequados e proporcionados com vista a atenuar o risco de modo que se torne insignificante.

**Forest Europe:** designação abreviada da Conferência Ministerial para a Proteção das Florestas na Europa, uma estrutura que visa o diálogo intergovernamental e a cooperação em matéria de políticas florestais entre 46 países europeus e a UE.

**Fundo de Coesão:** fundo da UE que visa reduzir as disparidades económicas e sociais na União através do financiamento de investimentos nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE.

**Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural:** fundo da UE que financia a contribuição da União para os programas de desenvolvimento rural.

**Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional:** fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios entre as regiões.

**Horizonte 2020:** programa de investigação e inovação da UE para o período de 2014-2020, sucedido em janeiro de 2021 pelo Horizonte Europa para o período de 2021-2027.

**Mecanismo de Financiamento do Capital Natural do Banco Europeu de Investimento (BEI):** instrumento financeiro criado pela Comissão Europeia e pelo BEI para conceder empréstimos e apoio técnico a projetos suscetíveis de terem um impacto positivo na biodiversidade e/ou na adaptação às alterações climáticas.

**Natura 2000:** rede de zonas de conservação para espécies raras e ameaçadas e alguns tipos de *habitats* naturais raros, protegidos ao abrigo da legislação da UE.

**Observação da Terra:** recolha de informações sobre os sistemas físicos, químicos e biológicos do planeta Terra através de tecnologias de teledeteção, geralmente envolvendo satélites que transportam dispositivos de imagem.

**Período de programação:** prazo durante o qual um programa de despesas da UE é planeado e executado.

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

**Procedimento de infração:** procedimento através do qual a Comissão inicia uma ação contra um Estado-Membro que não cumpra as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.

**Programa de desenvolvimento rural:** conjunto de objetivos e medidas plurianuais nacionais ou regionais, aprovado pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

**Programa LIFE:** instrumento financeiro que apoia a execução da política ambiental e climática da UE através do cofinanciamento de projetos nos Estados-Membros.

**Quadro financeiro plurianual:** plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos das políticas) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona a estrutura dentro da qual são definidos os orçamentos anuais da UE, limitando as despesas em cada categoria. O quadro financeiro plurianual atual abrange o período de 2021-2027.

**Serviços ecossistémicos:** benefícios diretos e indiretos dos ecossistemas para as pessoas, que podem ser de natureza económica, ambiental e social.

**Sumidouros de carbono:** uma floresta, um oceano ou outro ambiente natural encarado na perspectiva da sua capacidade de absorver dióxido de carbono da atmosfera.

**Uso do solo, alteração do uso do solo e florestas:** no inventário de gases com efeito de estufa, setor que abrange as emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes de atividades humanas diretas de uso do solo, alteração do uso do solo e florestais.

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Calendário

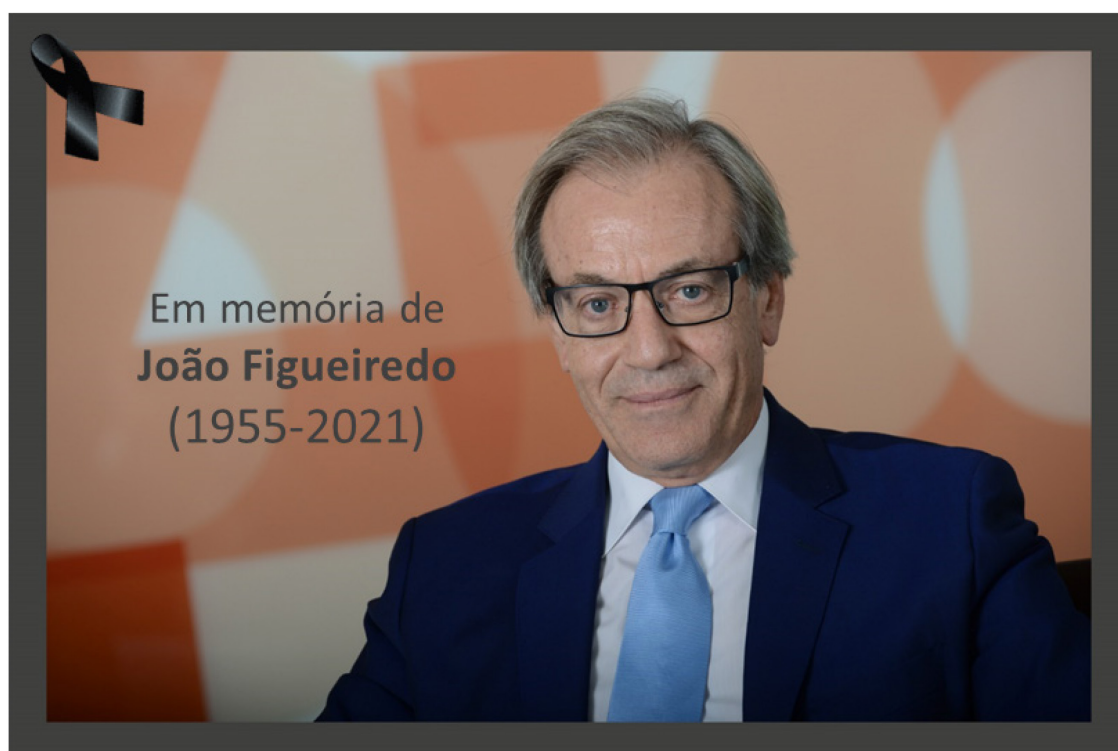
<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I, presidida pelo Membro do TCE Samo Jereb. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Figueiredo, com a colaboração de Paula Betencourt, chefe de gabinete, e Quirino Mealha, assessor de gabinete; Robert Markus, responsável principal; Maria Eulàlia Reverté i Casas, responsável de tarefa; Päivi Piki, responsável de tarefa adjunta; Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie e Joachim Otto, auditores. Thomas Everett prestou assistência linguística e Marika Meisenzahl prestou apoio gráfico.

**Em memória de João Figueiredo, 1955-2021**



## DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

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

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

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

Caixa 1: o facto de uma entidade utilizar o logótipo, incluindo a roda colorida, e os ícones dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não implica o apoio das Nações Unidas a essa entidade ou aos seus produtos, serviços ou atividades planeadas.

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

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

### Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6825-7	1977-5822	doi:10.2865/920590	QJ-AB-21-023-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6799-1	1977-5822	doi:10.2865/070116	QJ-AB-21-023-PT-Q

As florestas da UE são multifuncionais, contribuindo para objetivos ambientais, económicos e sociais. Embora o coberto florestal tenha aumentado nos últimos 30 anos, o estado das florestas está a deteriorar-se. As práticas de gestão sustentável são fundamentais para manter a biodiversidade e fazer face aos efeitos das alterações climáticas nas florestas. O Tribunal constatou que, nas zonas em que a UE tem plena competência para agir, a Comissão poderia ter adotado medidas mais firmes para contribuir para a proteção das florestas da União. O Tribunal recomenda que a Comissão deve melhorar este contributo, intensificar a luta contra a exploração madeireira ilegal e direcionar mais as medidas florestais de desenvolvimento rural para a biodiversidade e as alterações climáticas.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors