

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: «Política agrícola común y clima: la mitad del gasto de la UE en materia de clima, pero las emisiones agrícolas no disminuyen»

RESUMEN

Respuestas conjuntas de la Comisión a los apartados I a III:

La Comisión subraya que la mayoría de las medidas en materia de clima adoptadas en el sector de la agricultura tienen beneficios de mitigación y adaptación para los que es idónea una evaluación conjunta de ambos. Del mismo modo, la acción por el clima se compone de impactos de mitigación y de adaptación que en el caso de la agricultura no pueden separarse claramente en la mayoría de las medidas pertinentes para el clima.

IV. Para el período 2014-2020 se llevó a cabo un seguimiento del clima, que ya fue objeto de un informe especial del TCE.

La Comisión reitera su compromiso con el enfoque de la UE. El método utilizado por la Comisión está bien fundado, se ha elaborado de manera transparente y coordinada; se basa en los marcadores de Río y se comunicó al Parlamento Europeo y al Consejo.

La Comisión también considera que los instrumentos de la PAC tuvieron un impacto más bien significativo que limitado.

V. La Comisión señala que la PAC nunca ha tenido el objetivo específico de reducir las emisiones de la ganadería. Las emisiones se mantuvieron estables a pesar del aumento de la producción.

VI. La Comisión subraya que la PAC, junto con la Estrategia «De la Granja a la Mesa», no solo tienen por objeto reducir las emisiones, sino también preservar la biodiversidad y los medios de vida rurales, reducir el uso de plaguicidas y la presión sobre la calidad del agua y proporcionar alimentos de alta calidad. La agricultura ecológica es uno de los medios para alcanzar todos estos objetivos.

En cuanto a las leguminosas de grano, la Comisión subraya que la sustitución de cultivos con una elevada fertilización no conduciría automáticamente a un desplazamiento de las emisiones a otras explotaciones agrícolas. En cuanto a la agricultura ecológica, no se puede evaluar el impacto potencial de la reducción de emisiones debido a la insuficiencia de los datos disponibles. La Comisión observa, además, que la estrategia «De la Granja a la Mesa» y la herramienta de sostenibilidad agraria (FaST) para los nutrientes contribuirán a reducir las emisiones derivadas del uso de fertilizantes. Paralelamente, la Comisión revisará periódicamente las excepciones concedidas en virtud de la Directiva sobre los nitratos.

VII. La ayuda a la forestación cambió, aumentando la ayuda al mantenimiento de 5 a 12 años, período este que se armoniza con los pagos por compensación de pérdidas de ingresos. Todo ello hará que la medida de forestación sea más interesante para los agricultores. Por lo que respecta a la agrosilvicultura, el Reglamento Ómnibus flexibilizó la medida agroforestal, incluida la posibilidad de renovar y regenerar las zonas agroforestales existentes y deterioradas, contribuyendo a un desarrollo saludable, funcionando también como sumidero de carbono y mitigando el cambio en el microclima local. La asignación de fondos (64 millones EUR de gasto público total) para la agrosilvicultura ya es superior a la del período anterior, y a finales de 2019 ya se habían establecido más de 2 100 hectáreas de nuevas zonas agroforestales.

VIII. La Comisión considera que el régimen de condicionalidad y ecologización incentivó a los agricultores a adoptar medidas eficaces de mitigación del cambio climático.

Una serie de normas sobre las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) en el marco de la condicionalidad son beneficiosas para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo (cobertura mínima del suelo, gestión de las tierras para limitar la erosión, mantenimiento de la materia orgánica del suelo, mantenimiento de elementos paisajísticos designados) y, en tanto que prácticas obligatorias, constituyen una base de referencia sólida para los regímenes de ayuda. En el marco del régimen de ecologización, el mantenimiento de pastos permanentes, así como la superficie de interés ecológico (SIE), obliga a los agricultores a mantener superficies y características como pastos, barbechos, árboles o setos que son beneficiosas para la mitigación del cambio climático.

IX.

1). La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1 a). Acepta las recomendaciones 1 b) y 1 c).

La Comisión ha tomado medidas al incluir objetivos más ambiciosos de acción por el clima en la propuesta de la PAC para el período 2023-2027. La condicionalidad se ha ampliado y abarca todos los pagos directos, se han propuesto nuevos regímenes ecológicos y se ha reservado a la acción por el clima y el medio ambiente el 30 % del presupuesto previsto para desarrollo rural. Los Estados miembros establecerán las medidas previstas en los planes estratégicos nacionales que serán evaluados por la Comisión.

2). La Comisión acepta las recomendaciones 2 a) y 2 b).

La Comisión ha tomado medidas para incluir en la condicionalidad para el período 2023-2027 las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) relacionadas con una protección mínima de las turberas y humedales.

3). La Comisión no acepta la recomendación 3 a) y acepta la recomendación 3 b).

Los Estados miembros presentarán planes estratégicos de la PAC, que son analizados por los servicios de la Comisión. Tras la adopción de estos planes, los Estados miembros informarán anualmente sobre su aplicación.

INTRODUCCIÓN

01. Las emisiones procedentes de la agricultura, según las estimaciones de las directrices del IPCC, solo se refieren a las emisiones liberadas durante la fase de crecimiento de los productos agrícolas; las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE procedentes de la agricultura solo suponen el 10 % del total de emisiones de la UE. La PAC 2013-2020 no incluye ninguna evaluación del ciclo de vida de la producción agrícola.

Ilustración 1: La Comisión considera más apropiada una cifra que represente la parte de las emisiones de GEI de la UE procedentes de la agricultura. Estas cifras están fácilmente disponibles y son recopiladas por el visualizador de datos sobre gases de efecto invernadero de la Agencia Europea de Medio Ambiente¹.

¹ Disponibles en <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>

Ilustración 2: Las emisiones agrícolas consisten, por definición, en metano y óxido nitroso y están reguladas por la Decisión de reparto del esfuerzo hasta 2020 y por el Reglamento de reparto del esfuerzo a partir de 2021. Las emisiones y absorciones relacionadas con el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura están reguladas por el Reglamento UTCUTS a partir de 2021.

04. La Comisión señala que las emisiones se han estabilizado después de 2020, con una variación interanual por debajo del umbral de incertidumbre establecido por la AEMA. Al mismo tiempo, la producción ha aumentado y las emisiones por unidad de producto han disminuido.

Ilustración 3: La Comisión considera que las emisiones de la tierra están separadas de las emisiones de CH₄ y N₂O en la legislación actual sobre el clima (RRE y UTCUTS). Los cálculos de las emisiones de las dos tipologías tienen características y niveles de incertidumbre diferentes.

07. El marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 también incluye las emisiones y absorciones del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS). Esto se hace a través del Reglamento UTCUTS, que se aplica desde el 1 de enero de 2021.

08. Los Estados miembros pueden diseñar la combinación óptima de políticas climáticas para alcanzar su objetivo nacional a través de todos los sectores de reparto del esfuerzo; estas estrategias se describen en los planes nacionales de energía y clima². La agricultura debe contribuir a los esfuerzos de mitigación al igual que el resto de sectores. Para el cálculo de los objetivos de reparto del esfuerzo se utilizaron consideraciones de rentabilidad; si un Estado miembro decidiera que el sector agrícola no habría de contribuir a la consecución de su objetivo de reparto del esfuerzo, la contribución de los demás sectores sería probablemente más cara.

13. La Comisión considera que la mayoría de las medidas para las que se ha llevado a cabo un seguimiento aportan beneficios en más de un ámbito de interés y que cualquier conclusión que se extraiga en relación con el impacto global de las medidas pertinentes debe tener en cuenta este hecho.

OBSERVACIONES

25. La Comisión señala que ningún Estado miembro notifica las emisiones de metano con el mayor nivel de detalle. Como también se menciona en la Estrategia de la UE sobre el metano, la Comisión apoyará la mejora de la evaluación y la mitigación de las emisiones de metano. La Comisión señala que la producción aumentó al tiempo que se estabilizaron las emisiones animales en los últimos años. La Comisión reconoce que las emisiones de fermentación entérica del ganado no están disminuyendo, aunque, para explicar mejor la situación en la UE es necesaria una contextualización que tenga en cuenta las incertidumbres en la evaluación de las emisiones de metano, el nivel de detalle utilizado por los Estados miembros en sus informes y el aumento de la productividad.

26. La Comisión considera que el inventario de gases de efecto invernadero de los Estados miembros no siempre detecta los efectos de la aplicación por parte de los agricultores de las prácticas de mitigación que reciben el apoyo de la PAC. Ello depende también de la configuración de los sistemas de seguimiento en los Estados miembros y de los factores de emisión y los datos de actividad utilizados para la estimación.

27. El objetivo de los programas de promoción es apoyar la competitividad del sector agrícola de la UE, incluido el sector ganadero, sensibilizando sobre las ventajas de los productos agroalimentarios

²https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps

de la UE y sus elevados estándares de producción. La Comisión subraya que la PAC no tiene competencias para modificar o limitar las opciones de los consumidores.

A través de sus programas de desarrollo rural, los Estados miembros podrán ofrecer medidas agroambientales y climáticas que apoyen una producción ganadera más extensiva a través del pastoreo extensivo. La mayoría de los Estados miembros hacen uso de esta posibilidad.

Además, la producción y el consumo animal de productos animales deben considerarse por separado, ya que la UE es uno de los mayores exportadores e importadores de alimentos y piensos. El índice de transformación de alimentos ha mejorado de forma sostenida en las últimas décadas, lo que significa que una unidad de producto animal necesita menos insumos de pienso. También en las dietas del ganado de la UE se han incorporado cada vez más subproductos o productos derivados no comestibles de la industria alimentaria y de biocombustibles.

Ilustración 11: La Comisión considera que los datos sobre el consumo no solo deben estar relacionados con la cantidad de producto, sino también con la calidad de los nutrientes suministrados.

28. La propuesta de la Comisión para la futura PAC tiene en cuenta el reto que plantea el desperdicio de alimentos, tal como se refleja en uno de sus objetivos específicos [artículo 6, apartado 1, letra i)] de «mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales».

30. La Comisión considera que los nuevos aditivos para piensos, tanto naturales como sintéticos, son muy prometedores para reducir las emisiones de la fermentación entérica, pero acarrear un coste adicional para los agricultores. La Comisión ha recibido varias solicitudes relativas a aditivos para piensos destinados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, actualmente en fase de evaluación por la EFSA. Previa evaluación positiva de la EFSA, la Comisión autorizará estos aditivos en la UE. Por último, y como acción en el marco de la estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión tiene la intención de facilitar la autorización de dichos aditivos para piensos.

32. Aunque la dependencia de los pagos directos es elevada en el caso de las «explotaciones de bovinos especializadas», sigue siendo sustancialmente inferior en los demás sectores relacionados con los animales (es decir, «explotaciones lecheras especializadas», «explotaciones de ovinos y caprinos especializadas», «explotaciones especializadas de producción de granívoros» o «ganadería mixta»). De hecho, estos otros sectores relacionados con los animales se sitúan en niveles comparables o incluso inferiores de dependencia que las «COP especializadas» (cereales, semillas oleaginosas y proteaginosas).

34. La Comisión también considera que, al examinar los efectos de los pagos sobre las emisiones globales de GEI mencionados por el TCE, para tener una imagen completa es importante tener en cuenta el impacto en las emisiones mundiales (fugas).

A modo de ejemplo, el estudio Jansson *et al.* al que se hace referencia en el informe (nota a pie de página 20) muestra efectivamente que la supresión de la ayuda asociada a los rumiantes reduciría las emisiones totales de GEI agrícolas en la UE en un 0,5 %. Sin embargo, se calcula que aproximadamente tres cuartas partes de esta reducción podrían quedar compensadas por la fuga de emisiones (es decir, el aumento de las emisiones fuera de la UE) como consecuencia del incremento de las importaciones procedentes de países con emisiones por unidad de producto relativamente más elevadas (intensidades de emisión), como Brasil. Esta fuga de emisiones limitaría significativamente el impacto positivo en el calentamiento global que podría derivarse de la eliminación de la ayuda asociada en la UE.

Además, al evaluar el impacto de las distintas ayudas de la PAC en las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión subraya que deben enumerarse todos los aspectos, factores y posibles consecuencias. En este sentido, muchos de los pagos directos abonados a los ganaderos pueden tener algunos efectos beneficiosos para el medio ambiente (por ejemplo, el pago básico después de pastizales, el pago de ecologización o la ayuda asociada a la producción de proteaginosas).

36. Aunque la Comisión no cuestiona el artículo científico antes citado, recuerda que no existe una metodología de la UE o internacional acordada oficialmente que permita proporcionar evaluaciones del ciclo de vida que sean comparables. La Comisión abordará la huella ambiental de los productos importados aplicando los objetivos del Pacto Verde y de la estrategia «De la Granja a la Mesa». En relación con la huella ambiental de los productos importados, el objetivo del Pacto Verde es trabajar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales. En concreto, en la estrategia «De la Granja a la Mesa» se señala: «Se utilizarán las políticas apropiadas de la UE, entre ellas la política comercial, para apoyar la transición ecológica de la UE y formar parte de ella. La UE intentará garantizar que todos los acuerdos comerciales bilaterales de la UE incluyan un capítulo de sostenibilidad ambicioso. Garantizará la aplicación y el cumplimiento íntegros de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible en todos los acuerdos comerciales».

La Comisión observa, además, que la mayor parte de la soja utilizada en Europa procede de países sin riesgo de deforestación.

38. La Comisión confía en que la estrategia «De la Granja a la Mesa» y la herramienta de sostenibilidad para los nutrientes contribuirán a reducir las emisiones relacionadas con el uso de fertilizantes. Paralelamente, la Comisión revisará periódicamente las excepciones concedidas en virtud de la Directiva sobre los nitratos.

40. La Comisión recuerda que la PAC no tenía el objetivo explícito de reducir la producción ganadera y que las emisiones procedentes del estiércol están relacionadas tanto con la cantidad como con la gestión.

43. Pueden concederse excepciones a la Directiva sobre nitratos siempre que no afecten a la consecución de los objetivos de la Directiva. Dichas excepciones deberán justificarse en función de criterios objetivos, como por ejemplo:

- ciclos de crecimiento largos,
- cultivos con elevada captación de nitrógeno;
- alta precipitación neta en la zona vulnerable;
- suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada.

44. La Comisión considera que, teniendo en cuenta únicamente los efectos en la reducción de los GEI, pueden aplicarse estrategias de mitigación al esparcimiento de estiércol en el campo (aplicación de estiércol).

En los sistemas de suelo con esparcimiento de estiércol, el uso de técnicas de distribución variable (agricultura de precisión) reduce las emisiones.

La innovación en estos ámbitos ha recibido el apoyo de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad agrícolas (AEI-AGRI). Los grupos operativos de la AEI-AGRI, que tienden puentes entre la investigación y la práctica, han participado en numerosas iniciativas relacionadas con la mitigación del cambio climático a nivel de las explotaciones.

45. Existen diversas prácticas agrícolas subvencionadas en el marco de las medidas agroambientales y climáticas (M10) en los programas de desarrollo rural del actual período de programación, cuyo objetivo es mejorar la gestión de los insumos y, más concretamente, la reducción de los fertilizantes minerales. En muchos PDR, este apoyo se combina con la ayuda a la reducción del uso de pesticidas, es decir, en la forma de sistemas de producción integrada.

- (2.º guion): La Comisión está trabajando actualmente en una revisión bibliográfica sistemática del metanálisis del impacto medioambiental y climático de las prácticas agrícolas, incluidos los inhibidores de la nitrificación. La revisión, que proporciona pruebas científicas sólidas con bajo riesgo de sesgo, ha mejorado los conocimientos sobre esta práctica. Los resultados sugieren que los inhibidores de la nitrificación tienen un importante potencial de reducción de las emisiones atmosféricas de óxido nitroso y de la lixiviación de los nitratos en el agua, pero, al mismo tiempo, pueden aumentar significativamente las emisiones de amoníaco. Además, algunos estudios informan de la ecotoxicidad de los inhibidores de la nitrificación. En conclusión, los efectos de los inhibidores de la nitrificación, especialmente a largo plazo, deben evaluarse cuidadosamente antes de recomendar la aplicación a gran escala de la práctica agrícola.

Cuadro 2: La Comisión considera que la clasificación propuesta en el cuadro 2 simplifica una realidad compleja. Las estrategias para reducir el uso de fertilizantes, y en particular su efecto en la reducción final de los GEI, también dependen del emplazamiento. La absorción también depende de los sistemas agrícolas, que están muy diversificados en la UE.

46. La Comisión subraya que la PAC, junto con la Estrategia «De la Granja a la Mesa», no solo tiene por objeto reducir las emisiones, sino también preservar la biodiversidad y los medios de vida rurales, reducir el uso de plaguicidas y la presión sobre la calidad del agua y proporcionar alimentos de alta calidad. La agricultura ecológica es uno de los medios para alcanzar todos estos objetivos.

(2.º guion): La Comisión considera que la situación descrita solo se mantiene partiendo del supuesto de que el consumo de productos agrícolas permanezca igual.

Ilustración 17: Véase la respuesta de la Comisión al apartado 46.

51. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 45.

60. La Comisión recuerda que, con arreglo a las normas «estándar» de subvencionabilidad de las zonas agrícolas, las turberas pueden optar a los pagos directos siempre que se lleve a cabo una actividad agrícola y se respeten una serie de requisitos medioambientales y climáticos (condicionalidad). Las excepciones bien definidas a dichas normas permiten mantener los pagos directos incluso sin actividad agraria. Por ejemplo, en el caso de que las turberas cultivadas previamente se restablezcan con el apoyo de compromisos de retirada de tierras en el marco de programas de desarrollo rural, dichas tierras siguen siendo admisibles para los pagos directos aunque no se lleve a cabo en ellas ninguna actividad agrícola.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 64 y 65:

El requisito de mantenimiento de la proporción de pastos permanentes constituye una «red de seguridad» gestionada a nivel nacional o regional para evitar la conversión masiva en tierras de cultivo. Se trata de un requisito obligatorio básico que se aplica a todos los pastos permanentes en toda la UE y puede complementarse, en caso necesario, con medidas agroambientales y climáticas voluntarias que prohíban diversos tipos de intervenciones en estas zonas. Este instrumento no prohíbe el arado y la resiembra, siempre que la superficie siga siendo un pasto permanente. Sin embargo, el

arado y la resiembra no son necesariamente prácticas habituales y en muchas zonas no conllevan ningún beneficio agronómico para llevarlas a cabo.

El requisito de mantenimiento de la proporción de pastos permanentes se ha reforzado a partir de 2015, con un margen de conversión que pasa del 10 al 5 %. Cuando se alcance este margen, el Estado miembro debe poner en marcha la reconversión de la superficie en exceso.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 66, 67 y 68:

El requisito de proteger los «pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental» impide que los pastos se conviertan en otros usos y se aren dentro de las zonas Natura 2000. Aunque el principal objetivo es la protección de la biodiversidad, el impacto de este instrumento en la captura de carbono es significativo y complementa el mecanismo de «red de seguridad» consistente en mantener la proporción de pastos permanentes a nivel nacional o regional. La disposición de no deterioro prevista en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats y en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves ya incluye, entre otras, las actividades que provocan un deterioro del hábitat, como el arado, y la conversión de hábitats de prados protegidos en virtud de la Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre hábitats en lugares Natura 2000. Sin embargo, esto no impide que se produzcan arados ni conversiones efectivas de pastos en los sitios protegidos. Por consiguiente, la medida de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental refuerza la protección a través de la PAC y ofrece la posibilidad de proteger todos los pastos situados en espacios Natura 2000 y fuera de ellos, garantizando un nivel de protección común y elevado en toda la UE más allá de los requisitos de las Directivas.

69. El Reglamento Ómnibus flexibilizó la medida agroforestal, que ahora puede abarcar la implantación, regeneración o renovación de sistemas agroforestales. Como tal, la Comisión espera una mejor adopción de la medida.

70. El seguimiento de la absorción de carbono es difícil debido a características específicas como la no permanencia del carbono del suelo y la incertidumbre de la medición. Para hacer frente a estos retos, la Comisión está trabajando en una iniciativa de agricultura de carbono y en un marco para certificar las absorciones de carbono. Estas iniciativas tienen por objeto armonizar la cuantificación de las absorciones de carbono como base para recompensar eficazmente la acción por el clima basada en las tierras.

Las prácticas de gestión de tierras para (mantener y) mejorar la salud del suelo en las tierras cultivables (medidas de gestión de la construcción de humus) pueden aumentar el contenido de carbono del suelo y fomentar la captura de carbono. Estas prácticas pueden recibir apoyo en el marco de la medida agroambiental y climática y muchos Estados miembros han activado dicha ayuda en sus programas de desarrollo rural.

72. Varias de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) son beneficiosas para la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. En particular, la BCAM 4 exige una cobertura mínima del suelo, la BCAM 5 exige una gestión mínima de la tierra para limitar la erosión, la BCAM 6 exige el mantenimiento de la materia orgánica del suelo y la BCAM 7 exige la conservación de los elementos paisajísticos designados.

73. El componente de superficie de interés ecológico (SIE) del régimen de ecologización tiene por objeto salvaguardar y mejorar la biodiversidad en las explotaciones agrícolas. La posibilidad de considerar los cultivos intermedios como SIE, introducida por los colegisladores durante la reforma de la PAC de 2013, no tenía por objeto impulsar el uso de estos cultivos, sino ayudar a alcanzar el objetivo de biodiversidad. Tras la revisión anticipada de este régimen por parte de la Comisión, se

introdujo en la legislación una prohibición del uso de plaguicidas para contribuir mejor a la consecución del objetivo de biodiversidad.

74. El Reglamento Ómnibus flexibilizó la medida agroforestal, que ahora puede abarcar la implantación, regeneración o renovación de sistemas agroforestales. Como tal, la Comisión espera una mayor utilización de la medida en el futuro.

75. El Estudio Ricardo menciona una horquilla de 2,2-7,3 toneladas de absorción de carbono por hectárea, que la Comisión considera una hipótesis importante debido a la gran variabilidad posible de los valores (5 t/ha de intervalo potencial = más del 300 % de diferencia), y subraya que el valor presentado por el TCE solo representa la gama superior.

77. Para el período 2014-2020 se llevó a cabo un seguimiento del clima, que ya fue objeto de un informe especial del TCE.

En sus respuestas, la Comisión recuerda que la UE tiene un objetivo climático para toda la economía y no distingue sectores específicos.

Los legisladores deciden los objetivos climáticos relativos a la reducción de emisiones y no se ha decidido ningún objetivo de este tipo para la PAC 2013-2020.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 83, 84 y 85:

El régimen de ecologización se introdujo en 2015 a fin de velar por que una parte significativa de los pagos directos se dedicara a mejorar el comportamiento medioambiental de la PAC. Esto se hizo exigiendo a los agricultores que siguieran prácticas medioambientales en lo que respecta a los principales sistemas de producción agrícola.

Entre estas prácticas, el mantenimiento de pastos permanentes tiene por objeto reducir el balance de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector ganadero fomentando la captura de carbono por los pastos. El requisito de mantener un determinado nivel de características y zonas como setos, árboles en SIE, etc., también contribuye a la captura de carbono. El mantenimiento de pastos permanentes y de superficies y elementos improductivos seguirá formando parte de la PAC en el marco de la condicionalidad reforzada.

Por lo que se refiere al nivel de las prácticas, la ecologización no pretende cambiar las prácticas de todos los agricultores, sino de aquellos que no cumplen el nivel de ambición fijado. En el caso de los agricultores que ya cumplen con el nivel de ambición de los objetivos exigido, la ecologización permite que su situación por lo que se refiere al nivel medioambiental y climático no se deteriore, por ejemplo como consecuencia de una intensificación de su producción.

86. El Feader para el período 2014-2020 ofrece una caja de herramientas flexible (incluido el apoyo a las medidas agroambientales y climáticas, los compromisos silvoambientales y climáticos, la forestación y la agrosilvicultura, los pagos de Natura 2000 y la Directiva marco sobre el agua, la agricultura ecológica y las inversiones) que los Estados miembros pueden aplicar en función de sus necesidades específicas de mitigación del cambio climático. En ello abunda también la definición de prioridades y ámbitos de interés, que fue más detallada que para el período 2007-2013.

Además del 3,2 % destinado principalmente a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o a fomentar la captura de carbono, también es pertinente la contribución de las medidas atribuidas a los objetivos medioambientales en el marco de la prioridad 4 (como la biodiversidad, tal y como indica el TCE). La asignación presupuestaria a esta prioridad 4 es del 45,2 % del total del Feader para este período.

Se cubren así muchas de las medidas agroambientales y climáticas, el apoyo a las inversiones y la transferencia de conocimientos descritos en las respuestas anteriores. Aunque están programados en el marco de la prioridad 4 para abordar los ecosistemas, contribuyen de forma significativa a la reducción de emisiones y a la captura de carbono.

87. La evaluación del impacto de las medidas de la PAC en el cambio climático se presentará en forma de documento de trabajo de los servicios de la Comisión y se publicará antes del verano. Se basa en las pruebas reunidas en el estudio de apoyo a la evaluación y en fuentes adicionales. En la próxima PAC, los informes anuales de los Estados miembros proporcionarán una cantidad significativa de datos pertinentes, como información detallada sobre las intervenciones dirigidas al cambio climático (por ejemplo, número de hectáreas en virtud de estos compromisos), el número de hectáreas forestadas, la proporción de tierras agrícolas objeto de compromisos financiados para mejorar la adaptación al cambio climático y reducir las emisiones, la proporción de explotaciones que invierten en favor del clima y la capacidad de energías renovables instalada. Además, sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros, la Comisión comunicará las hectáreas subvencionadas desglosadas por prácticas agrícolas. En última instancia, la evaluación proporcionará la valoración del impacto de las medidas de la PAC en el clima.

88. La evaluación anual de los impactos de la mitigación del cambio climático no está prevista (por ejemplo, en cada informe anual de ejecución de los programas de desarrollo rural).

Solo el informe anual de ejecución mejorado de 2019 (que abarca el año 2018) contenía preguntas de evaluación por ámbito de interés y preguntas de evaluación relacionadas con los objetivos a escala de la Unión, incluida la mitigación del cambio climático. Estas preguntas de evaluación se detallarán en la evaluación ex post de los PDR del período 2014-2020.

Además, la Comisión, a través del servicio de asistencia para la evaluación, está trabajando con los Estados miembros para compartir las mejores prácticas y mejorar la calidad de su evaluación de la contribución neta de las medidas de desarrollo rural a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

91. La Comisión señala que para el período 2014-2020 se llevó a cabo un seguimiento del clima, que ya fue objeto de un informe especial del TCE. La Comisión remite a sus respuestas al Informe Especial n.º 31/2016³.

En cuanto a la sobreestimación y la ecologización de la contribución climática de la PAC en el informe mencionado, la Comisión tomó nota, entre otras cosas, de las simulaciones del TCE utilizando diferentes metodologías y principios generales acordados por algunas organizaciones internacionales de ayuda, pero reiteró su compromiso con el enfoque de la UE. El método utilizado por la Comisión está bien fundado, se ha elaborado de manera transparente y coordinada; se basa en los marcadores de Río y se comunicó al Parlamento Europeo y al Consejo.

Recomendación 1 — Tomar medidas para que la PAC reduzca las emisiones de la agricultura

b) La Comisión acepta en parte esta recomendación.

³ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

En la actualidad, no existen objetivos nacionales específicos de mitigación para el sector agrícola (emisiones de gases de efecto invernadero distintos del CO₂ procedentes del ganado, fertilizantes) en virtud de la legislación de la UE; este sector está cubierto, junto con otros sectores (edificios, transporte, residuos), por objetivos nacionales de reducción de las emisiones de GEI en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo, para el período 2021-2030. En consonancia con la mayor ambición de una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % para el conjunto de la economía de la UE, la evaluación de impacto adjunta examina varias opciones para aumentar los objetivos nacionales en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo.

Los Estados miembros ya han contraído compromisos para las absorciones netas de CO₂ en virtud del Reglamento UTCUTS. El reciente acuerdo sobre la Ley del Clima incluye una declaración de la Comisión en el sentido de que es necesario un sumidero creciente (es decir, absorciones por LULUCF) para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. La Comunicación de la Comisión «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos» (COM/2020/562 final) estima que es posible aumentar la eliminación de carbono de la UE hasta niveles superiores a 300 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de aquí a 2030. La Comisión presentará propuestas para revisar el Reglamento UTCUTS, en el marco del paquete de medidas «objetivo 55», en consonancia con esta ambición. Además, tal como se establece en la evaluación de impacto inicial, los trabajos de evaluación de impacto relacionados con la revisión del Reglamento UTCUTS estudiarán la opción de que las emisiones distintas del CO₂ procedentes de la agricultura, así como las emisiones y absorciones de CO₂ resultantes del uso de la tierra, se combinen en el marco del Reglamento UTCUTS, a partir de 2031. Un ejercicio que conllevaría el establecimiento de objetivos sectoriales nacionales para el sector de la tierra, incluidas todas las emisiones y absorciones de GEI relacionadas.

b) La Comisión acepta la recomendación.

c) La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 2 — Adoptar medidas para reducir las emisiones de suelos orgánicos drenados cultivados

a) La Comisión acepta la recomendación.

b) La Comisión acepta la recomendación.

En su propuesta de Reglamento sobre los Planes Estratégicos de la PAC, la Comisión prevé proteger las turberas y humedales en el marco de la futura condicionalidad (BCAM 2). Sobre esta base sólida, los Estados miembros podrán dedicar una parte significativa del futuro presupuesto de la PAC a la rehumidificación y restauración de suelos orgánicos drenados a través de los regímenes ecológicos y de una serie de intervenciones de desarrollo rural. La Comisión estudiará detenidamente este aspecto a la hora de evaluar los futuros planes de la PAC.

Además, a través de la iniciativa para la captura de dióxido de carbono en suelos agrícolas, la Comisión promoverá la agricultura de captura de carbono como modelo empresarial que cree una nueva fuente de ingresos para los agentes de la bioeconomía gracias a los beneficios climáticos que aportan [para más detalles, véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 3 b)]. El estudio «Technical Guidance Handbook — setting and implementation based carbon farming mechanisms in the EU» (Manual de orientación técnica: creación y aplicación de mecanismos de captura de carbono en suelos agrícolas basados en los resultados en la UE)⁴, llevado a cabo durante el período 2018-2020,

⁴ Disponible en <https://europa.eu/IWR87pg>.

revisó las opciones de diseño para desarrollar pagos a la agricultura de captura de carbono en cinco zonas prometedoras, incluida la restauración y rehumidificación de turberas. El estudio ayudará a los agentes privados y a las autoridades públicas a poner en marcha un número cada vez mayor de iniciativas de agricultura de captura de carbono que contribuirán significativamente a la lucha contra el cambio climático.

95. La Comisión señala que para el período 2014-2020 se llevó a cabo un seguimiento del clima, que ya fue objeto de un informe especial del TCE. La Comisión se remite a sus respuestas contenidas en el Informe Especial n.º 31/2016⁵.

Con respecto a la sobreestimación y la ecologización de la contribución climática de la PAC en el informe mencionado, la Comisión, entre otras cosas:

- no comparte la opinión de que la ecologización de los pagos directos se base en gran medida en las anteriores BCAM. Los requisitos relativos a la superficie de interés ecológico y la diversificación de cultivos son nuevos y la protección de los pastos permanentes se ha reforzado fuertemente con, por ejemplo, la plena protección de los pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental y la reducción del margen de posibilidad de sembrar pastos permanentes.
- También cree que la ecologización de los pagos directos tiene un impacto significativo y no un impacto limitado. El impacto refleja fielmente la relación con el clima de las tres prácticas agrícolas. Si bien es cierto que los requisitos de ecologización no afectan a todos los agricultores, la información disponible también muestra que se ve afectado el 72 % de la superficie agrícola total, lo que resulta aún más pertinente desde el punto de vista de la acción por el clima.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 86 a 88.

Recomendación 3 — Informe periódico sobre la contribución de la PAC a la mitigación del cambio climático

a) La Comisión no acepta la recomendación de una evaluación anual de los efectos. Los indicadores anuales de resultados previstos para los futuros planes estratégicos de la PAC proporcionarán información sobre los avances de los Estados miembros en la ejecución de las intervenciones beneficiosas para el clima. Una evaluación significativa de los efectos de estas medidas en las emisiones netas de gases de efecto invernadero requiere datos a lo largo de varios años, incluida información sobre los diversos factores externos que afectan a las emisiones de GEI (la PAC no es el único factor que determina las emisiones de GEI)⁶. Estas evaluaciones se abordarán mediante evaluaciones, es decir, no con carácter anual.

b) La Comisión acepta la recomendación.

En el marco climático, las emisiones agrícolas están cubiertas por el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE) junto con el transporte, la construcción y los residuos. El RRE impone objetivos de reducción para cada Estado miembro, que adopta políticas nacionales adecuadas para alcanzarlos. En

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

⁶ Para más información, véase el capítulo 4 (método) del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el impacto de la política agrícola común en el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero, disponible en <https://europa.eu/!bn68Kvm>

caso de incumplimiento de estos objetivos, se aplican sanciones. En el marco del paquete de medidas «objetivo 55», la Comisión propondrá nuevas propuestas legislativas que reforzarán aún más la reducción de las emisiones de GEI en todos los sectores, incluida la agricultura, con el fin de alcanzar en 2030 una reducción global de al menos el 55 % con respecto a 1990.

La propuesta para la futura PAC, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y el Pacto Verde prevén incentivos positivos para recompensar a los agricultores por las absorciones de carbono a largo plazo. En particular, a través de la iniciativa para la captura de dióxido de carbono en suelos agrícolas, la Comisión promoverá la agricultura de captura de carbono como modelo empresarial que crea una nueva fuente de ingresos para los agentes de la bioeconomía gracias a los beneficios climáticos que aportan. La Comisión también está desarrollando un marco reglamentario para la certificación de las absorciones de carbono basado en una contabilidad del carbono sólida y transparente. La Comisión llevará a cabo un estudio para evaluar el principio de que quien contamina paga en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero de la agricultura.