

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU: «POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E CLIMA: REPRESENTAM METADE DAS DESPESAS DA UE NO DOMÍNIO CLIMÁTICO, MAS AS EMISSÕES DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS NÃO DIMINUEM»

SÍNTESE

Respostas comuns da Comissão aos pontos I a III:

A Comissão salienta que a maioria das medidas agrícolas orientadas para o clima têm benefícios em termos de atenuação e de adaptação, cuja análise importa fazer em conjunto. Além disso, a ação climática é composta por impactos da atenuação e adaptação, que, no caso da agricultura, não podem ser claramente separados da maioria das medidas pertinentes em prol do clima.

IV. O acompanhamento da ação climática foi implementado no período 2014-2020, tendo já sido objeto de um relatório especial do TCE.

A Comissão reitera o seu compromisso com a abordagem da UE. O método utilizado pela Comissão é sólido e foi elaborado de uma forma transparente e coordenada; baseia-se nos «marcadores do Rio de Janeiro» e foi comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

A Comissão crê igualmente que os instrumentos da PAC tiveram um impacto significativo, e não um impacto limitado.

V. A Comissão observa que a PAC nunca teve o objetivo específico de reduzir as emissões decorrentes da produção animal. Estas emissões mantiveram-se estáveis, embora a produção tenha aumentado.

VI. A Comissão sublinha que a PAC, juntamente com a Estratégia do Prado ao Prato, não só tem o objetivo de reduzir as emissões como também procura preservar a biodiversidade e os modos de subsistência rurais, reduzir a utilização de pesticidas e a pressão sobre a qualidade da água e proporcionar alimentos de elevada qualidade. A agricultura biológica constitui um dos meios para alcançar esses objetivos.

Em relação às leguminosas para grão, a Comissão salienta que a substituição de culturas com elevada fertilização não resultaria automaticamente numa transferência das emissões para outros tipos de explorações agrícolas. No tocante à agricultura biológica, a insuficiência dos dados não permite avaliar o potencial impacto da redução das emissões. A Comissão observa ainda que a Estratégia do Prado ao Prato e a ferramenta de gestão sustentável dos nutrientes nas explorações agrícolas contribuirão para reduzir as emissões decorrentes da utilização de fertilizantes. Paralelamente, a Comissão analisará periodicamente as derrogações concedidas no âmbito da Diretiva Nitratos.

VII. O apoio à florestação foi alterado; o apoio à manutenção aumentou de 5 para 12 anos, período que está harmonizado com os pagamentos de compensações pela perda de rendimentos. Tornará a medida da florestação mais interessante para os agricultores. No que diz respeito à agrossilvicultura, o Regulamento Omnibus tornou esta medida mais flexível, incluindo a possibilidade de renovação e de regeneração de zonas de agrossilvicultura existentes e deterioradas, contribuindo para um desenvolvimento saudável e funcionando também como um sumidouro de carbono, além de atenuar o microclima local. A afetação de fundos (64 milhões de EUR de despesa pública total) à

agrossilvicultura é já superior à do período precedente; além disso, no final de 2019 já tinham sido criados mais de 2 100 hectares de novas zonas de agrossilvicultura.

VIII. A Comissão considera que a condicionalidade e o regime de ecologização incentivaram os agricultores a adotar medidas eficazes de atenuação das alterações climáticas.

Diversas normas em matéria de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) no âmbito da condicionalidade são benéficas para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas (cobertura mínima do solo, gestão das terras para reduzir a erosão, manutenção da matéria orgânica dos solos, conservação de elementos paisagísticos designados) e, enquanto práticas de caráter obrigatório, constituem uma base sólida para o apoio dos regimes. No âmbito do regime de ecologização, a manutenção de prados permanentes, bem como a superfície de interesse ecológico (SIE), obriga os agricultores a manterem zonas e elementos – como prados, pousios, árvores ou sebes – benéficos para a atenuação das alterações climáticas.

IX.

1. A Comissão aceita parcialmente a recomendação 1a. Aceita a recomendação 1, alíneas b) e c).

A Comissão tomou medidas, adotando, nomeadamente uma maior ambição para a ação climática na proposta da PAC para o período 2023-2027. A condicionalidade foi alargada de forma a abranger todos os pagamentos diretos; foram propostos novos regimes ecológicos e 30 % do orçamento previsto para o desenvolvimento rural foi circunscrito à ação climática e ao ambiente. Os Estados-Membros estipularão ações previstas nos planos estratégicos nacionais que serão avaliados pela Comissão.

2. A Comissão aceita a recomendação 2, alíneas a) e b).

A Comissão tomou medidas, tendo incluído na condicionalidade para o período 2023-2027 a exigência de adotar boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) para uma proteção mínima das zonas húmidas e das turfeiras.

3. A Comissão não aceita a recomendação 3, alínea a), e aceita a recomendação 3, alínea b).

Os Estados-Membros apresentarão planos estratégicos da PAC que serão analisados pelos serviços da Comissão. Uma vez adotados esses planos, os Estados-Membros apresentarão relatórios sobre a sua execução em intervalos anuais.

INTRODUÇÃO

01. As emissões provenientes da agricultura, estimadas de acordo com as orientações do PIAC, referem-se unicamente à fase de crescimento dos produtos agrícolas. As emissões de gases com efeito de estufa da UE provenientes da agricultura são responsáveis por apenas 10 % do total de emissões da União. A PAC 2013-2020 não inclui quaisquer avaliações do ciclo de vida para a produção agrícola.

Figura 1: A Comissão considera que seria mais adequado apresentar uma figura que representasse a percentagem de emissões de GEE da UE provenientes da agricultura. Essas figuras encontram-se disponíveis, tendo sido compiladas no visualizador de dados de gases com efeito de estufa da Agência Europeia do Ambiente¹.

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

Figura 2: Por definição, as emissões provenientes da agricultura são compostas por metano e óxido nitroso; são regulamentadas, até 2020, pela Decisão Partilha de Esforços e, a partir de 2021, pelo Regulamento Partilha de Esforços. As emissões e remoções relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas são regulamentadas pelo Regulamento LULUCF a partir de 2021.

04. A Comissão observa que as emissões estabilizaram após 2010, com uma variação interanual abaixo do limiar de incerteza estabelecido pela AEA. Simultaneamente, aumentou a produção e diminuíram as emissões por unidade de produto.

Figura 3: A Comissão considera que a legislação atual no domínio do ambiente (ESR e LULUCF) separa as emissões decorrentes do uso do solo das emissões de CH₄ e N₂O. Os cálculos das emissões das duas tipologias têm características e níveis de incerteza distintos.

07. O quadro relativo ao clima e à energia para 2030 abrange também as emissões e remoções dos setores do uso do solo, da alteração do uso do solo e das florestas (LULUCF), sendo executado através do Regulamento LULUCF, aplicável desde 1 de janeiro de 2021.

08. Os Estados-Membros podem conceber a melhor combinação possível de políticas climáticas para alcançar a sua meta nacional nos setores da partilha de esforços; estas estratégias encontram-se descritas nos planos nacionais em matéria de energia e de clima². A agricultura deve contribuir para estes esforços de atenuação, tal como todos os demais setores. As metas da partilha de esforços foram calculadas tendo em conta considerações de custo-eficácia; se um Estado-Membro decidisse que o setor agrícola não contribuiria para a consecução da sua meta de partilha de esforços, a contribuição dos demais setores seria provavelmente mais dispendiosa.

13. A Comissão considera que a maioria das medidas objeto de acompanhamento proporciona benefícios a mais do que um domínio de interesse e que qualquer conclusão extraída quanto ao impacto global das medidas pertinentes deve reconhecer esse facto.

OBSERVAÇÕES

25. A Comissão salienta que nenhum Estado-Membro comunica as emissões de metano da forma mais pormenorizada possível. Conforme também referido na estratégia da UE para o metano, a Comissão apoiará o reforço da avaliação e atenuação das emissões deste gás. Observa que, embora as emissões com origem na produção animal tenham estabilizado nos últimos anos, a produção aumentou. A Comissão reconhece que as emissões provenientes da fermentação entérica do gado não estão a diminuir, embora a contextualização necessária – incluindo as incertezas quanto à avaliação das emissões de metano e ao nível de pormenor utilizado nas comunicações dos Estados-Membros, bem como o aumento da produtividade – permitissem explicar melhor a situação na UE.

26. A Comissão considera que o inventário dos gases com efeito de estufa dos Estados-Membros nem sempre deteta os efeitos do recurso pelos agricultores a práticas de atenuação apoiadas pela PAC. Tal depende também da configuração dos sistemas de controlo nos Estados-Membros e dos fatores de emissão e dos dados de atividade utilizados para a estimativa.

27. O objetivo dos programas de promoção é apoiar a competitividade do setor agrícola da UE, nomeadamente o setor pecuário, sensibilizando para os méritos dos produtos agroalimentares da UE e

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

as suas normas exigentes de produção. A Comissão sublinha que a PAC não tem competência para alterar ou limitar as escolhas dos consumidores.

Através dos seus programas de desenvolvimento rural, os Estados-Membros podem oferecer medidas agroambientais e climáticas que apoiem uma produção animal mais extensiva através de pastagens extensivas. A maioria dos Estados-Membros recorre a esta possibilidade.

Além disso, a produção animal e o consumo de produtos de origem animal devem ser ponderados separadamente, dado que a UE é um dos maiores exportadores e importadores de alimentos para consumo humano e animal. O índice de conversão alimentar melhorou constantemente nas últimas décadas, pelo que uma unidade de produto animal necessita de menos aporte alimentar. De igual modo, têm sido incorporados cada vez mais coprodutos/subprodutos do setor alimentar e do biocombustível nos regimes alimentares do efetivo pecuário da UE.

Figura 11: A Comissão considera que os dados respeitantes ao consumo não se deveriam correlacionar apenas com a quantidade de produto, mas também com a qualidade dos nutrientes fornecidos.

28. A proposta da Comissão para a futura PAC reconhece o problema do desperdício alimentar, refletido num dos seus objetivos específicos [artigo 6.º, n.º 1, alínea i), proposto] de «melhorar a resposta dada pela agricultura europeia às exigências da sociedade no domínio alimentar e da saúde, nomeadamente no que respeita à oferta de produtos alimentares seguros, nutritivos e sustentáveis, aos resíduos alimentares e ao bem-estar dos animais».

30. A Comissão considera que os novos aditivos para a alimentação animal, naturais e sintéticos, são muito promissores na redução das emissões da fermentação entérica, embora impliquem um custo adicional para os agricultores. A Comissão recebeu vários pedidos de autorização de aditivos para a alimentação animal destinados a reduzir as emissões de GEE, pedidos esses que se encontram atualmente em avaliação pela EFSA. Na pendência de uma avaliação positiva da EFSA, a Comissão autorizará esses aditivos na UE. Por último, no âmbito da Estratégia do Prado ao Prato, a Comissão tenciona facilitar a autorização desses aditivos para a alimentação animal.

32. Apesar de a dependência dos pagamentos diretos ser efetivamente elevada no caso das «explorações especializadas em bovinos», é substancialmente menor nos outros setores da pecuária (ou seja, «explorações leiteiras especializadas», «explorações especializadas em ovinos e caprinos», «explorações especializadas em granívoros», ou «explorações de policultura»). Com efeito, estes outros setores são comparáveis com as «explorações especializadas em COP» (ou seja, cerealicultura e em culturas de oleaginosas e proteaginosas), ou estão até abaixo do nível de dependência destas.

34. A Comissão também entende que, ao examinar os efeitos dos pagamentos nas emissões globais de GEE a que se refere o TCE, é importante ter em conta o impacto nas emissões globais (fugas), para obter um quadro completo.

A título ilustrativo, o estudo de Jansson *et al.* referido no relatório (nota de rodapé 20) mostra efetivamente que a eliminação do apoio associado para os ruminantes permitiria reduzir em 0,5 % o total de emissões de GEE provenientes da agricultura, na UE. Contudo, estima-se que cerca de três quartos desta redução poderia ser anulada pelas «fugas» de emissões (ou seja, um aumento de emissões fora da UE) devido ao acréscimo das importações de países com emissões relativamente superiores por unidade de produto (intensidades das emissões), como o Brasil. Estas «fugas» de emissões limitariam significativamente o impacto positivo no aquecimento global que poderia advir da eliminação do apoio associado na UE.

Além disso, ao avaliar o impacto dos vários apoios da PAC nos GEE, a Comissão sublinha a necessidade de enumerar todos os aspetos, fatores e eventuais consequências. A título de exemplo, uma grande parte dos pagamentos diretos a detentores de animais pode ter alguns impactos benéficos no ambiente (por exemplo, pagamento de base após pastagens/prados, pagamento por ecologização, apoio associado para a produção de culturas proteaginosas).

36. Embora a Comissão não questione o artigo científico citado, recorda que não existe uma metodologia oficialmente acordada, a nível da UE ou internacional, para realizar avaliações comparáveis do ciclo de vida. A Comissão abordará a pegada ambiental dos produtos importados através da implementação dos objetivos do Pacto Ecológico e da Estratégia do Prado ao Prato. Em relação à pegada ambiental dos produtos importados, o objetivo do Pacto Ecológico é trabalhar com os parceiros internacionais para melhorar as normas ambientais a nível mundial. Concretamente, a Estratégia do Prado ao Prato prevê que «serão utilizadas políticas da UE adequadas, incluindo a política comercial, para apoiar e integrar a transição ecológica da UE. A UE procurará assegurar a existência de um capítulo ambicioso em matéria de sustentabilidade em todos os acordos comerciais bilaterais da UE. Garantirá a plena aplicação e execução das disposições em matéria de comércio e de desenvolvimento sustentável em todos os acordos comerciais».

Ademais, a Comissão observa que a maioria da soja utilizada na Europa provém de países sem risco de desflorestação.

38. A Comissão está confiante de que a Estratégia do Prado ao Prato e a ferramenta de sustentabilidade dos nutrientes contribuirão para reduzir as emissões decorrentes da utilização de fertilizantes. Em paralelo, analisará periodicamente as derrogações concedidas no âmbito da Diretiva Nitratos.

40. A Comissão recorda que a PAC não tinha o objetivo explícito de reduzir a produção animal e que as emissões provenientes do estrume estão relacionadas com a quantidade e a gestão.

43. Podem ser concedidas derrogações à Diretiva Nitratos que não prejudiquem a consecução dos seus objetivos. Devem ser justificadas com base em critérios objetivos, por exemplo:

- longos períodos de crescimento,
- culturas de elevada absorção de azoto,
- elevado volume de precipitação na zona vulnerável,
- solos com nível excepcionalmente elevado de desnitrificação.

44. A Comissão entende que, tendo em conta apenas os efeitos na redução de GEE, podem ser aplicadas estratégias de atenuação ao espalhamento de estrume nos terrenos.

Nos sistemas dos solos com espalhamento de estrume, a utilização de técnicas de distribuição de taxa variável (agricultura de precisão) reduz as emissões.

A inovação nestes domínios tem sido apoiada pela Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas (PEI-AGRI). Os grupos operacionais da PEI-AGRI, que ajudam a colmatar o fosso entre a investigação e a prática, foram envolvidos em diversas iniciativas para a atenuação das alterações climáticas a nível das explorações agrícolas.

45. Várias práticas agrícolas, destinadas a uma melhor gestão dos fatores de produção e, mais concretamente, a uma redução dos fertilizantes minerais, são apoiadas no âmbito de medidas agroambientais e climáticas (M10) dos programas de desenvolvimento rural do período de programação em curso. Em muitos programas de desenvolvimento rural, esse apoio surge combinado

com o apoio à redução da utilização de pesticidas, ou seja, na forma de regimes de produção integrados.

- (2º travessão): A Comissão encontra-se atualmente a trabalhar numa análise documental sistemática de meta-análise dos impactos ambientais e climáticos das práticas agrícolas, nomeadamente dos inibidores de nitrificação. A análise proporciona provas científicas robustas, com baixo risco de parcialidade, tendo permitido melhorar os conhecimentos sobre esta prática. As conclusões sugerem que os inibidores de nitrificação têm um potencial significativo de redução das emissões de óxido nítrico para a atmosfera e da lixiviação de nitratos na água, embora possam aumentar significativamente as emissões de amoníaco. Além disso, alguns estudos apontam para a ecotoxicidade dos inibidores de nitrificação. Em suma, os impactos dos inibidores de nitrificação, sobretudo a longo prazo, devem ser avaliados cuidadosamente antes de esta prática agrícola poder ser recomendada para aplicação em grande escala.

Quadro 2: A Comissão considera que a classificação proposta no quadro 2 simplifica uma realidade complexa. As estratégias para reduzir a utilização de fertilizantes dependem também dos locais, em especial no que respeita ao seu efeito na redução final de GEE. A adoção também depende dos sistemas agrícolas, que são bastante diversificados na UE.

46. A Comissão sublinha que a PAC, juntamente com a Estratégia do Prado ao Prato, não só tem o objetivo de reduzir as emissões como também procura preservar a biodiversidade e os modos de subsistência rurais, reduzir a utilização de pesticidas e a pressão sobre a qualidade da água e proporcionar alimentos de elevada qualidade. A agricultura biológica constitui um dos meios para alcançar esses objetivos.

2º travessão: A Comissão considera que o cenário descrito apenas é válido no pressuposto de que o consumo de produtos agrícolas se mantém inalterado.

Figura 17: Ver resposta da Comissão ao ponto 46.

51. Ver resposta da Comissão ao ponto 45.

60. A Comissão recorda que, nos termos das regras de elegibilidade «padrão» para as zonas agrícolas, as turfeiras são elegíveis para pagamentos diretos desde que nelas seja realizada uma atividade agrícola e sejam respeitados vários requisitos em matéria de ambiente e clima (condicionalidade). A concessão de derrogações bem enquadradas a essas regras permite manter os pagamentos diretos, mesmo na ausência de atividade agrícola. Por exemplo, se uma turfeira anteriormente cultivada for restaurada com um apoio de compromisso de retirada ao abrigo de programas de desenvolvimento rural, a terra continua a ser elegível para pagamentos diretos, mesmo na ausência de qualquer atividade agrícola.

Resposta comum da Comissão aos pontos 63, 64 e 65:

O requisito de manutenção do rácio de prados permanentes é uma «rede de segurança» gerida a nível nacional ou regional, com vista a impedir a conversão maciça em terras aráveis. Trata-se de um requisito obrigatório básico, aplicável a todos os prados permanentes na UE, podendo ser complementado, se necessário, por medidas agroambientais e climáticas voluntárias que proíbem vários tipos de intervenções nessas zonas. Este instrumento não impede a lavoura e as novas sementeiras, desde que a zona se mantenha um prado permanente. Contudo, estas práticas não são necessariamente comuns e, em muitas zonas, não proporcionam qualquer benefício agronómico.

O requisito de manutenção do rácio de prados permanentes foi reforçado, após 2015, com uma margem de conversão de 5 %, em vez dos 10 % anteriores. Quando esta margem é atingida, o Estado-Membro tem de acionar a reconversão da zona convertida em excesso.

Resposta comum da Comissão aos pontos 66, 67 e 68:

O requisito de proteger os «prados permanentes ambientalmente sensíveis» impede a sua conversão para outros usos e a lavoura nas zonas Natura 2000. Embora o objetivo principal seja a proteção da biodiversidade, o impacto no sequestro de carbono é significativo e este instrumento complementa o mecanismo de «rede de segurança» da manutenção do rácio de prados permanentes a nível nacional/regional. A disposição de não deterioração que consta do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva Aves já abrange, nomeadamente, atividades que resultem na deterioração dos *habitats*, como a lavoura e a conversão de *habitats* de prados protegidos ao abrigo das Diretivas *Habitats* e Aves em sítios Natura 2000. Todavia, tal não significa que, na realidade, não ocorra efetivamente lavoura e conversão de prados protegidos. Por conseguinte, os prados permanentes ambientalmente sensíveis reforçam a proteção no âmbito da PAC; proporcionam a possibilidade de proteger todos os prados nos sítios Natura 2000 e fora deles, assegurando um nível de proteção comum e elevado em toda a UE, para além dos requisitos das diretivas.

69. O Regulamento Omnibus tornou mais flexível a medida agroflorestal, que pode agora abranger o estabelecimento, a regeneração ou a renovação de sistemas agroflorestais. Consequentemente, a Comissão espera que se registre um maior recurso a esta medida.

70. A monitorização das remoções de carbono representa um desafio devido a certas especificidades, como a não permanência de carbono do solo e a incerteza associada às medições. Para responder a este desafio, a Comissão está a trabalhar numa iniciativa para o armazenamento de carbono nos solos agrícolas, bem como num quadro para certificar as remoções de carbono. Estas iniciativas destinam-se a harmonizar a quantificação das remoções de carbono como base para recompensar eficazmente a ação climática baseada na gestão das terras.

As práticas de gestão das terras destinadas a manter e melhorar a saúde dos solos nas terras aráveis (medidas de gestão da produção de húmus) permite aumentar o teor de carbono nos solos e promover o sequestro deste elemento. As práticas em causa podem ser apoiadas ao abrigo da medida agroambiental e climática; muitos Estados-Membros ativaram esse apoio nos seus programas de desenvolvimento rural.

72. Várias normas para boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) são benéficas para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas. Em especial, a BCAA 4 exige uma cobertura mínima dos solos; a BCAA 5 exige uma gestão mínima dos solos para reduzir a erosão; a BCAA 6 exige a manutenção da matéria orgânica dos solos e a BCAA 7 exige a manutenção de determinados elementos paisagísticos.

73. A componente da superfície de interesse ecológico (SIE) do regime de ecologização destina-se a salvaguardar e melhorar a biodiversidade nas terras agrícolas. A possibilidade de considerar as SIE culturas secundárias, introduzida pelos legisladores no contexto da reforma da PAC de 2013, não se destinava a aumentar o recurso a estas culturas, mas a contribuir para o cumprimento do objetivo de biodiversidade. Na sequência do exame preliminar desse regime, efetuado pela Comissão, foi introduzida na legislação a proibição de usar pesticidas para melhor ajudar a cumprir o objetivo de biodiversidade.

74. O Regulamento Omnibus tornou mais flexível a medida agroflorestal, que pode agora abranger o estabelecimento, a regeneração ou a renovação dos sistemas agroflorestais. Consequentemente, a Comissão espera uma melhor adesão à medida, no futuro.

75. O estudo «Ricardo» refere um intervalo de 2,2-7,3 t de absorção de carbono por hectare, que a Comissão considera um pressuposto importante devido à elevada variabilidade de valores possível (5 t/hectare de intervalo potencial = mais de 300 % de diferença), e salienta que o valor apresentado pelo TCE representa apenas o intervalo superior.

77. O acompanhamento da ação climática foi implementado no período 2014-2020, tendo sido objeto de um relatório especial do TCE.

Nas suas respostas, a Comissão recorda que a UE tem uma meta climática para toda a economia e não distingue setores específicos.

As metas climáticas associadas às reduções das emissões são decididas pelos legisladores, não tendo sido fixada nenhuma meta neste domínio para a PAC 2013-2020.

Resposta comum da Comissão aos pontos 83, 84 e 85:

O regime de ecologização foi introduzido em 2015, prevendo que uma parte significativa dos pagamentos diretos passasse a ser consagrada ao reforço do desempenho ambiental da PAC. Para tal, exige-se aos agricultores o recurso a práticas ambientais que abrangem os principais sistemas de produção agrícola. Uma dessas práticas – a manutenção de prados permanentes – visa reduzir a balança das emissões de gases com efeito de estufa pelo setor pecuário, promovendo, em especial o sequestro de carbono pelos prados. O requisito de manter um certo nível de elementos e zonas, como sebes e árvores, nas SIE, etc., também contribui para o sequestro de carbono. A manutenção de prados permanentes, bem como de zonas e elementos não produtivos, continuará a fazer parte da PAC no contexto da condicionalidade reforçada.

No tocante às práticas agrícolas, a ecologização não pretende alterá-las para todos os agricultores, mas apenas para aqueles que não satisfaçam a ambição exigida. No caso dos agricultores que já satisfazem o nível de ambição exigido, a ecologização permite que o seu estatuto ambiental e climático não se deteriore, por exemplo, na sequência de uma intensificação da produção.

86. O FEADER para 2014-2020 proporciona um conjunto de instrumentos flexível (incluindo apoio para medidas agroambientais e climáticas, compromissos silvoambientais e climáticos, florestação e agrossilvicultura, pagamentos a título da rede Natura 2000 e da Diretiva-Quadro Água, agricultura biológica e investimentos) que os Estados-Membros podem implementar em consonância com as suas necessidades específicas de atenuação das alterações climáticas. Este facto é realçado pela definição de prioridades e domínios de incidência, mais pormenorizada do que para o período 2007-2013.

Além dos 3,2 % destinados principalmente a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa ou promover o sequestro de carbono, a contribuição das medidas orientadas para os objetivos ambientais no âmbito da prioridade 4 (como a biodiversidade, conforme indicado pelo TCE) é também importante. O orçamento atribuído a esta prioridade corresponde a 45,2 % do total do FEADER para o período em causa;

Tal abrange muitas das medidas agroambientais e climáticas, o apoio a investimentos e a transferência de conhecimentos, como descrito nas respostas *supra*. Embora estejam programados para abordar os ecossistemas no âmbito da prioridade 4, dão um contributo significativo para a redução das emissões e o sequestro de carbono.

87. A avaliação do impacto das medidas da PAC nas alterações climáticas será apresentada sob a forma de um documento de trabalho dos serviços da Comissão, a publicar até ao verão. Apoia-se nos dados recolhidos no contexto do estudo de apoio à avaliação, bem como em outras fontes. Na próxima PAC, os relatórios anuais dos Estados-Membros proporcionarão uma quantidade significativa de dados, como informações pormenorizadas sobre as intervenções focalizadas nas alterações climáticas (por exemplo, número de hectares no âmbito destes compromissos), o número de hectares florestados, a percentagem de terras agrícolas objeto de apoio ao abrigo de compromissos para melhorar a adaptação às alterações climáticas e reduzir as emissões, a percentagem de explorações agrícolas que investem no clima e a capacidade de energias renováveis instalada. Além disso, com base nas informações comunicadas pelos Estados-Membros, a Comissão dará a conhecer a superfície total objeto de apoio, por prática agrícola. Por fim, a avaliação proporcionará a aferição do impacto das medidas da PAC no clima.

88. Não se prevê uma avaliação anual dos impactos da atenuação das alterações climáticas, por exemplo, em cada relatório anual de execução dos programas de desenvolvimento rural.

Apenas o relatório anual de execução mais aprofundado de 2019 (que abrange o ano de 2018) continha questões de avaliação por domínio de incidência, além de questões de avaliação relacionadas com os objetivos a nível da União, nomeadamente atenuação das alterações climáticas. Essas questões serão abordadas de forma mais aprofundada na avaliação *ex post* dos programas de desenvolvimento rural do período 2014-2020.

Além disso, a Comissão, através do serviço de assistência, está a colaborar com os Estados-Membros para a partilha de boas práticas e a melhoria da qualidade da sua avaliação da contribuição líquida das medidas de desenvolvimento rural para a redução das emissões de GEE.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

91. A Comissão observa que o acompanhamento da ação climática foi implementado no período 2014-2020, tendo sido objeto de um relatório especial do TCE. A Comissão remete para as suas respostas constantes do Relatório Especial n.º 31/2016³.

No que diz respeito à sobrestimação e à ecologização da contribuição, em termos climáticos, da PAC no referido relatório, a Comissão, nomeadamente, tomou nota das simulações do TCE por recurso a metodologias e princípios gerais diferentes dos acordados por algumas organizações de ajuda internacional, mas reiterou o seu compromisso com a abordagem da UE. O método utilizado pela Comissão é sólido e foi elaborado de uma forma transparente e coordenada; baseia-se nos «marcadores do Rio de Janeiro» e foi comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Recomendação 1 – Tomar medidas para que a PAC reduza as emissões provenientes da agricultura

a) A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

Atualmente, não existem metas nacionais específicas de atenuação para o setor agrícola (emissões de gases com efeito de estufa diversos do CO₂ da pecuária, adubos) no âmbito da legislação da UE; no período 2021-2030, este setor é abrangido, juntamente com outros setores (construção, transportes, resíduos), pelas metas nacionais de redução das emissões de gases com efeito de estufa, ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços. Em consonância com o reforço da ambição para reduzir as

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

emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 55% em todos os setores económicos da UE, a avaliação de impacto examina várias opções sobre a forma de aumentar as metas nacionais no âmbito do Regulamento Partilha de Esforços.

No âmbito do Regulamento LULUCF, os Estados-Membros comprometem-se já a reduzir nas emissões líquidas de CO₂. O recente acordo para a Lei Europeia do Clima inclui uma declaração da Comissão quanto à necessidade de um sumidouro cada vez mais significativo (ou seja, remoções ao abrigo do Regulamento LULUCF) para alcançar a neutralidade climática em 2050. A Comunicação da Comissão «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 – Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas» (COM/2020/562 final) considera possível, até 2030, aumentar as remoções de carbono da UE para níveis superiores a 300 milhões de toneladas de CO₂eq. A Comissão apresentará propostas para rever o Regulamento LULUCF, ao abrigo do pacote «Preparados para os 55», em conformidade com a referida ambição. Por outro lado, tal como consta da avaliação de impacto inicial, os trabalhos de avaliação de impacto ligados à revisão do Regulamento LULUCF examinarão a possibilidade de as emissões de gases diversos do CO₂ da agricultura, bem como as emissões e remoções de CO₂ resultantes do uso do solo, serem combinadas no âmbito do Regulamento LULUCF a partir de 2031, o que determinaria o estabelecimento, a nível nacional, de metas setoriais para o setor do uso do solo, abrangendo todas as emissões e remoções afins de gases com efeito de estufa.

b) A Comissão aceita a recomendação.

c) A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 2 – Tomar medidas para reduzir as emissões provenientes de solos orgânicos drenados e cultivados

a) A Comissão aceita a recomendação.

b) A Comissão aceita a recomendação.

Na sua proposta de regulamento relativo ao plano estratégico da PAC, a Comissão prevê proteger as zonas húmidas e turfeiras no quadro da futura condicionalidade (BCAA 2). Nesta base sólida, os Estados-Membros poderão consagrar uma parte significativa do orçamento da futura PAC à reumidificação/recuperação de solos orgânicos drenados, por meio dos regimes ecológicos e de um conjunto de intervenções de desenvolvimento rural. A Comissão examinará atentamente este aspeto ao avaliar os futuros planos da PAC.

Além disso, através da iniciativa correspondente, a Comissão promoverá o armazenamento de carbono nos solos agrícolas como um modelo económico que cria uma nova fonte de rendimento para os intervenientes da bioeconomia, com base nos benefícios climáticos que proporciona [para mais pormenores, ver a resposta da Comissão à recomendação 3, alínea b)]. O estudo intitulado «Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU» [Manual de Orientação Técnica – estabelecimento e implementação de mecanismos de armazenamento de carbono nos solos agrícolas com base em resultados na UE]⁴, realizado no período 2018-2020, analisou as opções com vista à conceção de pagamentos para o armazenamento de carbono nos solos agrícolas em cinco domínios promissores, como a recuperação e reumidificação de turfeiras. O estudo ajudará os intervenientes privados e as autoridades públicas a iniciar um número crescente de iniciativas de armazenamento de carbono nos solos agrícolas que proporcionarão um contributo significativo na luta contra as alterações climáticas.

⁴ Disponível em: <https://europa.eu/!WR87pg>.

95. A Comissão observa que o acompanhamento da ação climática foi implementado no período 2014-2020 e já foi objeto de um relatório especial do TCE. Remete, pois, para as suas respostas constantes do Relatório Especial n.º 31/2016⁵.

No tocante à sobrestimação e ecologização da contribuição climática da PAC no relatório mencionado, a Comissão, nomeadamente:

- não partilhou o parecer de que a ecologização dos pagamentos diretos se devia basear amplamente nas BCAA anteriores. Os requisitos aplicáveis às superfícies de interesse ecológico e à diversificação das culturas são recentes; a proteção das pastagens permanentes foi muito reforçada, por exemplo, com a plena proteção dos prados permanentes sensíveis do ponto de vista ambiental e a reduzida margem de possibilidade para proceder à lavoura de prados permanentes;
- considerou também que a ecologização dos pagamentos diretos tem um impacto significativo, e não um impacto limitado. Esse impacto reflete fielmente a relação das três práticas agrícolas com o clima. Embora, na verdade, os requisitos de ecologização não abranjam todos os agricultores, os dados disponíveis mostram que abarcam 72 % da superfície agrícola total, o que é ainda mais relevante em termos de ação climática.

Ver também a resposta da Comissão aos pontos 86 a 88.

Recomendação 3 – Comunicar regularmente informações sobre o contributo da PAC para a atenuação das alterações climáticas

a) A Comissão não aceita a recomendação que preconiza uma avaliação anual dos efeitos. Os indicadores anuais dos resultados previstos para os futuros planos estratégicos da PAC proporcionarão informações sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação das intervenções em benefício do clima. Para uma avaliação pertinente dos efeitos dessas medidas nas emissões líquidas de gases com efeito de estufa, são necessários dados recolhidos ao longo de vários anos, incluindo informações sobre os diversos fatores externos que influenciam as emissões dos gases em causa (a PAC não constitui o único fator determinante das mesmas)⁶. Esses efeitos serão determinados no âmbito de avaliações, e não numa base anual.

b) A Comissão aceita a recomendação.

No contexto do clima, as emissões da agricultura são abrangidas pelo Regulamento Partilha de Esforços, juntamente com os setores dos transportes, da construção e dos resíduos. Este regulamento impõe metas de redução para cada Estado-Membro, que adota medidas nacionais adequadas para as alcançar. Estão previstas penalizações em caso de incumprimento dessas metas. No âmbito do pacote «Preparados para os 55», a Comissão apresentará novas propostas legislativas destinadas a reforçar ainda mais a redução das emissões de gases com efeito de estufa em todos os setores, nomeadamente a agricultura, de forma a alcançar, até 2030, uma redução global de, pelo menos, 55% relativamente a 1990.

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

⁶ Para mais referências, ver o capítulo 4 (método) do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o impacto da política agrícola comum nas alterações climáticas e nas emissões de gases com efeito de estufa, disponível em <https://europa.eu/!bn68Kvm>

A proposta para a futura PAC, a Estratégia do Prado ao Prato e o Pacto Ecológico preveem incentivos para compensar os agricultores pelas remoções de dióxido de carbono a longo prazo. Em especial, através da iniciativa relativa ao armazenamento de carbono nos solos agrícolas, a Comissão promoverá o armazenamento de carbono nos solos agrícolas como um modelo económico que cria uma nova fonte de rendimento para os intervenientes da bioeconomia, com base nos benefícios climáticos que proporciona. A Comissão está também a elaborar um quadro regulamentar para a certificação das remoções de carbono, com base numa contabilização rigorosa e transparente deste elemento. A Comissão realizará um estudo para avaliar o princípio do poluidor-pagador no respeitante às emissões de gases com efeito de estufa da agricultura.