

Relatório Especial

# Biodiversidade das terras agrícolas: o contributo da PAC não travou o declínio



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-VIII
<b>Introdução</b>	01-13
<b>A diminuição da biodiversidade das terras agrícolas representa uma grande ameaça</b>	01-08
<b>Medidas a nível internacional e da UE para travar a perda de biodiversidade</b>	09-13
<b>Âmbito e método de auditoria</b>	14-18
<b>Observações</b>	19-73
<b>Lacunas na conceção da estratégia de biodiversidade da UE e no seu acompanhamento e coordenação com a PAC</b>	19-37
A estratégia de biodiversidade da UE carece de rigor em relação à meta 3a e os indicadores conexos revelam insuficiências	20-27
Ausência de estratégia da UE para a preservação da diversidade genética	28-30
A Comissão sobrestima a sua despesa em biodiversidade	31-37
<b>A maior parte do financiamento da PAC tem pouco impacto positivo na biodiversidade</b>	38-60
A maioria dos pagamentos diretos não preserva nem reforça a biodiversidade das terras agrícolas	39-40
O regime de sanções ligadas à condicionalidade não tem um impacto claro na biodiversidade das terras agrícolas	41-50
O potencial da ecologização para melhorar a biodiversidade está subdesenvolvido	51-60
<b>Alguns regimes de desenvolvimento rural têm potencial para melhorar a biodiversidade das terras agrícolas</b>	61-73
As medidas agroambientais e climáticas e as relativas à rede Natura 2000 e à agricultura biológica têm o maior potencial para manter ou reforçar a biodiversidade das terras agrícolas	62-64
As medidas agroambientais menos exigentes têm taxas de participação mais elevadas	65-67

É menos provável que os produtores de culturas arvenses se comprometam com medidas agroambientais e climáticas pertinentes para a biodiversidade	68-69
Os regimes baseados nos resultados têm efeitos positivos, mas são raros	70
Poucos indicadores do desenvolvimento rural se centram nos resultados e muitos não tiveram atualização recente	71-73
<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>74-82</b>

## **Anexos**

**Anexo I – Principais trabalhos de auditoria a nível dos Estados-Membros**

**Anexo II – Indicadores de biodiversidade**

**Glossário, siglas e acrónimos**

**Respostas da Comissão**

**Cronologia**

**Equipa de auditoria:**

## Síntese

- I** Na Europa, a abundância e a variedade de espécies nas terras agrícolas – a "biodiversidade das terras agrícolas" – está a diminuir há muitos anos. Por exemplo, desde 1990 as populações de aves das terras agrícolas e borboletas dos prados diminuíram mais de 30%.
- II** Em 2011, a Comissão adotou uma estratégia de biodiversidade destinada a travar a perda de biodiversidade e a degradação dos ecossistemas até 2020 e a promover a sua recuperação na medida do possível. Comprometeu-se, nomeadamente, a aumentar a contribuição da agricultura e da silvicultura para a preservação e o reforço da biodiversidade. Fê-lo no contexto de um compromisso internacional para com este objetivo, decorrente da ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica por todos os Estados-Membros e pela própria UE.
- III** Para o período de 2014-2020, a Comissão previu gastar 8,1% do orçamento da UE (86 mil milhões de euros) no domínio da biodiversidade, provindo 77% deste montante (66 mil milhões de euros) da política agrícola comum (PAC). O papel da UE na proteção e reforço da biodiversidade das terras agrícolas é crucial, uma vez que a UE estabelece normas ambientais através de legislação e cofinancia a maior parte das despesas dos Estados-Membros no domínio agrícola.
- IV** O objetivo desta auditoria foi avaliar o contributo da PAC para a preservação e o reforço da biodiversidade. O Tribunal examinou os esforços da UE para atingir os seus objetivos de biodiversidade para 2020 e formula recomendações com vista a contribuir para a legislação da PAC do período de 2021-2027 atualmente em preparação e para a aplicação da nova estratégia de biodiversidade da UE no período pós-2020.
- V** O Tribunal avaliou se a UE concebeu a sua estratégia de biodiversidade e o quadro jurídico da PAC para 2014-2020 com o fim de melhorar a preservação da biodiversidade. Analisou, igualmente, a forma como a Comissão acompanhou e avaliou os progressos na concretização da meta no domínio agrícola para 2020 da sua estratégia de biodiversidade. Por último, avaliou em que medida a ação da UE e dos Estados-Membros contribuiu para atingir a meta no domínio agrícola para 2020.
- VI** O Tribunal constatou que a formulação da meta e das ações no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 dificulta a medição dos progressos. Constatou também falta de coordenação entre as políticas e as estratégias da UE, o que, entre outras coisas, faz com que não respondam ao declínio da diversidade

genética. Por último, concluiu que o acompanhamento pela Comissão das despesas da PAC no domínio da biodiversidade não é fiável.

**VII** Nos casos conhecidos, o efeito dos pagamentos diretos da PAC (70% das despesas agrícolas da UE) na biodiversidade das terras agrícolas é reduzido. Alguns requisitos dos pagamentos diretos, nomeadamente a ecologização e a condicionalidade, têm potencial para melhorar a biodiversidade, mas a Comissão e os Estados-Membros favoreceram opções de baixo impacto. Os instrumentos de desenvolvimento rural da UE têm um potencial mais elevado do que os pagamentos diretos para a preservação e o reforço da biodiversidade. No entanto, os Estados-Membros raramente recorrem a medidas de desenvolvimento rural de elevado impacto, como os regimes baseados nos resultados e os regimes "amplamente ecológicos".

**VIII** O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- 1) melhorar a coordenação e a conceção da estratégia de biodiversidade da UE para o período pós-2020, procedendo para tal a um acompanhamento mais preciso das despesas;
- 2) reforçar o contributo dos pagamentos diretos para a biodiversidade das terras agrícolas;
- 3) aumentar o contributo do desenvolvimento rural para a biodiversidade das terras agrícolas;
- 4) elaborar indicadores fiáveis para avaliar o impacto da PAC na biodiversidade das terras agrícolas.

# Introdução

## A diminuição da biodiversidade das terras agrícolas representa uma grande ameaça

**01** O declínio da **biodiversidade** a nível mundial é amplamente reconhecido. Em 2019, a Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecosistémicos (IPBES) alertou para o facto de o declínio estar a suceder a um ritmo sem precedentes na história da Humanidade; atualmente, cerca de um milhão de espécies animais e vegetais em todo o mundo estão ameaçadas de extinção<sup>1</sup>. Em janeiro de 2020, o Fórum Económico Mundial classificou a perda de biodiversidade e o colapso dos ecossistemas como uma das cinco maiores ameaças que o mundo enfrenta<sup>2</sup>, tanto em termos de probabilidade como de impacto.

**02** O relatório de 2019 da Agência Europeia do Ambiente (AEA) sobre o estado do ambiente<sup>3</sup> conclui que a intensificação da agricultura continua a ser uma das principais causas da perda de biodiversidade e da degradação dos ecossistemas na Europa. Em muitas zonas da Europa, a intensificação transformou paisagens anteriormente diversificadas, compostas de muitos pequenos campos e habitats, em terrenos contínuos e uniformes, geridos com grandes máquinas e uma mão-de-obra muito reduzida (ver **figura 1**). Esta situação conduziu a uma diminuição da abundância e diversidade da vegetação natural e, conseqüentemente, dos animais<sup>4</sup>. Na Alemanha, em 2017, um estudo destinado a medir a biomassa total de insetos, que utilizou armadilhas colocadas em 63 zonas de proteção da natureza para recolher informações sobre o estado e a tendência das espécies locais, estimou uma diminuição sazonal de 76% e uma diminuição de 82%, em meados do verão, da biomassa de insetos voadores ao longo de 27 anos<sup>5</sup>. Embora a quantificação apresentada neste relatório tenha sido contestada, outros estudos apoiam a conclusão sobre a tendência geral<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> IPBES: "The global assessment report on biodiversity and ecosystem services", 2019.

<sup>2</sup> Fórum Económico Mundial: *Global Risks Report*, 2020.

<sup>3</sup> AEA: "O Ambiente na Europa: estado e perspetivas 2020", 2019.

<sup>4</sup> IPBES: "Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia", 2018.

<sup>5</sup> Hallmann et al.: "More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas", *PLoS ONE* 12, 2017.

<sup>6</sup> Early, C.: "Insect armageddon – the devil is in the detail", *Ecologist*, 3 de novembro de 2017.

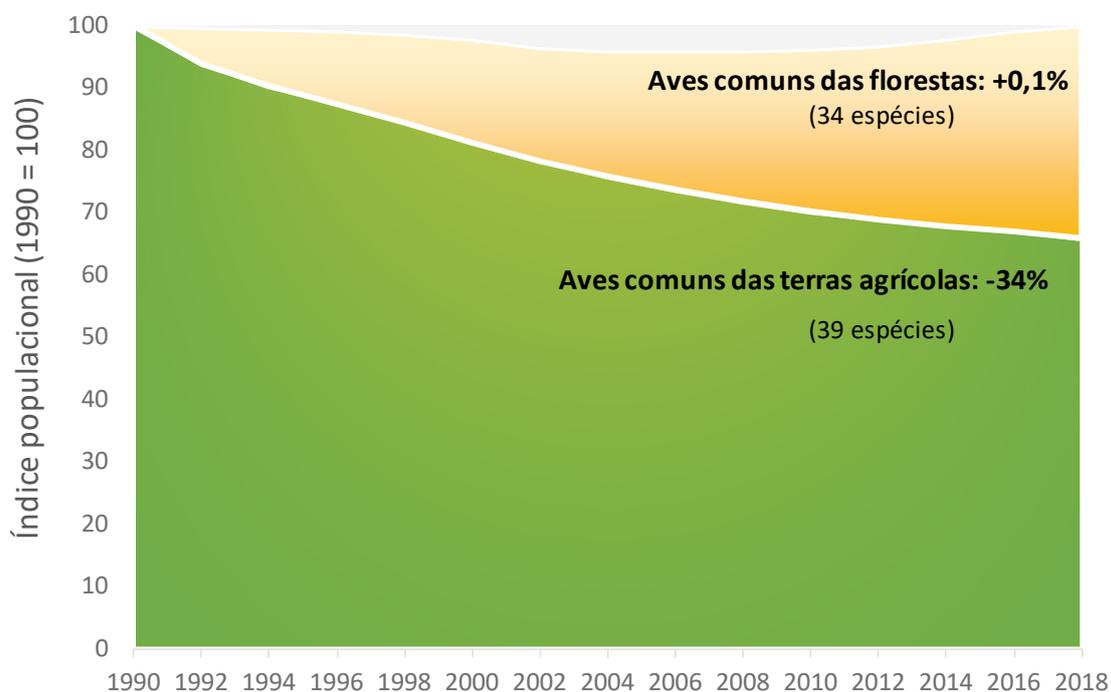
**Figura 1 – Declínio da biodiversidade das terras agrícolas devido à intensificação do uso do solo**



Fonte: TCE.

**03** As populações de aves das terras agrícolas são consideradas um bom indicador de alterações na biodiversidade destas superfícies, uma vez que as aves desempenham um papel significativo na cadeia alimentar e estão presentes em muitos habitats diferentes. O último indicador agregado da população de aves publicado mostra que as espécies de aves diminuíram desde 1990; de forma ainda mais notória, o Índice de Aves Comuns de Zonas Agrícolas da UE revela um **declínio de 34%** entre 39 espécies comuns nas terras agrícolas. No mesmo período, o indicador relativo às aves de zonas florestais aumentou 0,1%, sugerindo que a agricultura é um importante fator promotor da perda de biodiversidade (ver [figura 2](#)).

**Figura 2 – Índice das populações de aves comuns das zonas agrícolas e florestais da UE**



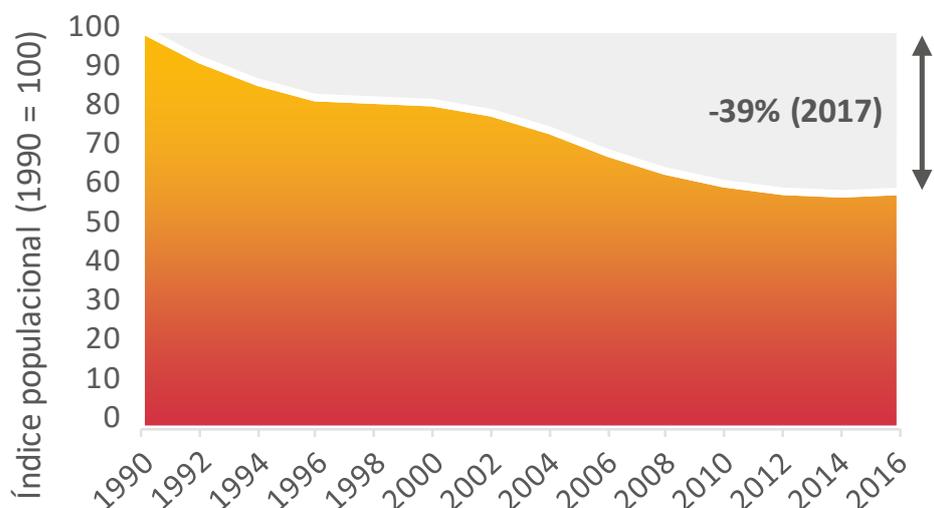
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat (2020).

**04** Tal como as aves, as borboletas estão presentes em vários habitats e reagem rapidamente a alterações das condições ambientais. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a revisão intercalar da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 afirma que as borboletas são representativas de muitos outros insetos<sup>7</sup>. O mais recente [indicador europeu relativo às borboletas dos prados](#) data de 2017 e mostra que o número total de 17 borboletas típicas diminuiu 39% desde 1990. Esta redução indica uma perda considerável de biodiversidade das zonas de prado (ver [figura 3](#)), embora a situação se tenha estabilizado desde 2013. Os dados mais recentes sobre o acompanhamento da população de borboletas tiveram o contributo de catorze Estados-Membros<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Comissão Europeia: documento de trabalho dos serviços da Comissão – "[EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 \(2/3\)](#)" SWD(2015) 187 final, que acompanha o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – "[Revisão intercalar da estratégia de biodiversidade da UE para 2020](#)", COM(2015) 478 final, p. 20.

<sup>8</sup> Bélgica, Alemanha, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Roménia, Eslovénia, Finlândia e Suécia.

**Figura 3 – Indicador europeu relativo às borboletas dos prados**



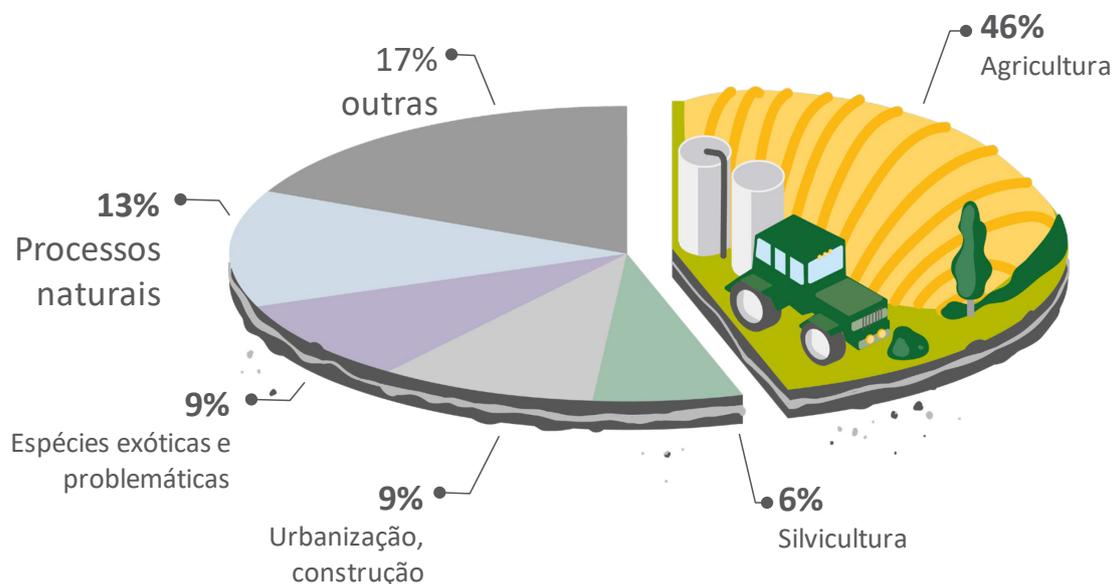
Fonte: TCE, com base em dados da AEA (2019).

**05** A rede Natura 2000 integra sítios de reprodução e de repouso fundamentais para espécies raras e ameaçadas e alguns tipos de habitats naturais raros na UE. O último ciclo de relatórios referente à rede Natura 2000 e às Diretivas Aves e Habitats conexas, que avalia a situação das espécies e dos habitats de interesse para a UE no período de 2013-2018, mostra que a situação se deteriorou em comparação com 2007-2012: a proporção de habitats com um estado de conservação "desfavorável" subiu de 69% para 72%<sup>9</sup>. Em 2019, a AEA comunicou<sup>10</sup> que a agricultura era, de longe, a principal fonte de pressão sobre os habitats de prado protegidos da rede Natura 2000 (ver [figura 4](#)).

<sup>9</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

<sup>10</sup> AEA: "O Ambiente na Europa: estado e perspetivas 2020", 2019.

**Figura 4 – Principais fontes de pressão sobre os habitats de Prado em zonas Natura 2000**



Fonte: TCE, com base em dados da AEA (2019).

**06** A situação da biodiversidade na Europa é variável, pelo que os Estados-Membros enfrentam desafios diferentes. Por exemplo, na Bulgária e na Roménia, que ainda são amplamente vistas como albergando uma grande biodiversidade (nomeadamente devido a práticas agrícolas mais tradicionais, não intensivas, e a explorações agrícolas mais pequenas), alguns estudos concluíram que era suficiente manter o atual estado de biodiversidade<sup>11</sup>. Noutros Estados-Membros, como os Países Baixos e a Alemanha, onde a agricultura intensiva é muito mais comum, os cientistas consideram que é necessário restabelecer a biodiversidade nas zonas em que as espécies e os habitats naturais diversificados desapareceram nas últimas décadas<sup>12</sup>.

**07** Em março de 2020, a Comissão publicou um relatório de avaliação do impacto da PAC nos habitats, nas paisagens e na biodiversidade<sup>13</sup>. De acordo com o relatório, não foi possível realizar uma avaliação de impacto global devido à falta de dados de acompanhamento adequados. O relatório de avaliação concluiu que os

<sup>11</sup> Sutcliffe et al.: "Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland", Diversity and Distributions, 21, 2015.

<sup>12</sup> Erisman et al.: "Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both", AIMS Agriculture and Food, 1(2), 2016; BfN: "Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017.

<sup>13</sup> Alliance Environnement: "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", novembro de 2019.

Estados-Membros não utilizaram suficientemente os instrumentos disponíveis na PAC para proteger elementos seminaturais, nomeadamente os prados, ou para garantir que todos os habitats seminaturais suscetíveis de serem cultivados sejam elegíveis para pagamentos diretos. Considerou também que os Estados-Membros poderiam ter utilizado um leque mais vasto de medidas da PAC para apoiar a coexistência da agricultura com a biodiversidade. Além disso, a conceção e o financiamento das medidas agroambientais e climáticas, que prestam apoio a explorações agrícolas intensivas, não têm sido suficientemente atrativos para gerar as alterações de gestão necessárias para melhorar o desempenho em matéria de biodiversidade.

**08** A influência da PAC na situação da biodiversidade das terras agrícolas não é conhecida ao nível da UE no seu todo. No entanto, um estudo publicado em 2019<sup>14</sup> sobre a situação na República Checa mostra que a agricultura registou uma intensificação significativa após a adesão do país à UE em 2004 e que as populações de aves das terras agrícolas têm diminuído desde essa data. Entretanto, a associação dos agricultores da Dinamarca concluiu que o acentuado declínio das populações de insetos descrito em dois estudos alemães de 2017 (ver ponto **02**) e 2019<sup>15</sup> se relacionava muito fortemente com a eliminação, em 2009, da retirada obrigatória de terras da produção das regras da PAC<sup>16</sup>. A Comunidade Económica Europeia introduziu a retirada de terras da produção em 1988 para ajudar a reduzir os amplos e onerosos excedentes produzidos na Europa ao abrigo do sistema de preços garantidos da PAC e para gerar benefícios ambientais. Os agricultores eram obrigados a deixar de fora da produção intensiva uma parte das suas terras.

## Medidas a nível internacional e da UE para travar a perda de biodiversidade

**09** A UE e os Estados-Membros assinaram a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (CDB) em 1992 e 1993 e o Conselho Europeu (Conselho) aprovou-a em 1993<sup>17</sup>. Todas os signatários da CDB, incluindo a UE e os seus

---

<sup>14</sup> Reif et al.: "*Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession*", Conservation Letters, 2019.

<sup>15</sup> Seibold et al.: "*Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level*", Nature, 2019.

<sup>16</sup> Deter, A.: "*Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik*", TopAgrar Premium, 2019.

<sup>17</sup> [Decisão do Conselho de 25 de Outubro de 1993 relativa à celebração da Convenção sobre a diversidade biológica \(93/626/CEE\)](#).

Estados-Membros, assumiram em 2010 o compromisso de alcançar as metas de Aichi para a biodiversidade, estabelecendo o quadro global de ação prioritária nesta matéria para o período até 2020. O principal mecanismo de coordenação na UE é o Grupo das Questões Ambientais Internacionais (Biodiversidade) do Conselho. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os seus 17 objetivos (ODS), adotados pela ONU em 2015, deram também um novo impulso à biodiversidade. As principais metas de Aichi e os ODS relevantes para a biodiversidade das terras agrícolas são apresentados na *figura 5*.

### Figura 5 – Principais metas de Aichi para 2020 e ODS para 2030 pertinentes para a agricultura



Fonte: TCE, com base em publicações da ONU.

**10** Para cumprir os compromissos assumidos no âmbito da CDB, em 1998 a Comissão adotou uma Comunicação sobre uma estratégia europeia para a biodiversidade. Em 2001, apresentou o seu primeiro plano de ação, que atualizou em 2006, substituindo-o depois, em 2011, por uma estratégia de biodiversidade da UE para 2020. O Conselho (em 2011)<sup>18</sup> e o Parlamento Europeu (em 2012)<sup>19</sup> aprovaram a

<sup>18</sup> Estratégia da UE em matéria de Biodiversidade para 2020 – Conclusões do Conselho (Ambiente), adotadas em 21 de junho de 2011 (ST11978/11).

<sup>19</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de abril de 2012, sobre "O nosso seguro de vida e o nosso capital natural – Estratégia da UE sobre a Biodiversidade até 2020" (2011/2307(INI)).

estratégia, que engloba seis metas. A meta 3 centra-se em aumentar o contributo da agricultura e da silvicultura para a preservação e o reforço da biodiversidade. A meta 3a, no domínio agrícola, inclui um compromisso geral, três ações e cinco subações (ver [figura 6](#)).

### Figura 6 – Meta 3a no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 e ações conexas

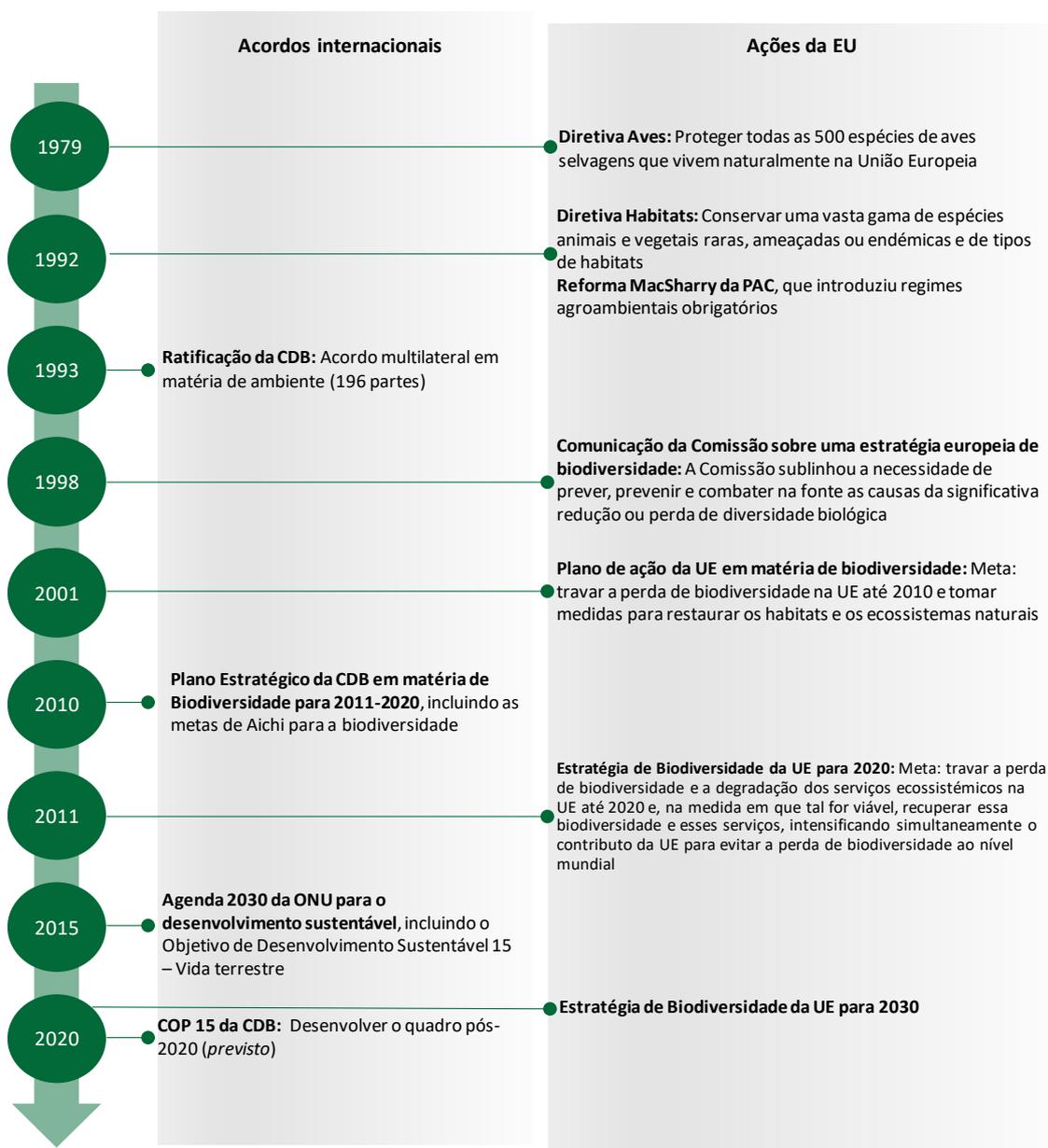


Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

**11** Na Comissão, a Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) é globalmente responsável por propor e aplicar a legislação e as políticas ambientais e a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) ocupa-se da legislação e das políticas agrícolas. Os Estados-Membros são obrigados a desenvolver e a supervisionar os esforços necessários para atingir as metas.

**12** Uma vez que a atual estratégia para a biodiversidade expira este ano, a Comissão anunciou, no seu [Pacto Ecológico Europeu](#), que tencionava adotar uma nova estratégia para o período até 2030. A nova estratégia foi publicada em maio de 2020, delineando os princípios gerais e preparando a Conferência das Partes (COP 15) da CDB. Para dar forma prática à nova estratégia, a Comissão tenciona publicar ações e medidas de seguimento em 2021.

**Figura 7 – Acordos internacionais e ação da UE no domínio da biodiversidade**



Fonte: TCE.

**13** A UE estabelece normas ambientais e agrícolas através da sua legislação e do apoio financeiro ao setor agrícola. Para o período de 2014-2020, a Comissão comunicou que afetou 8,1% do orçamento da UE (86 mil milhões de euros) à biodiversidade. No seu [mapa previsional para 2020](#), a Comissão menciona que o financiamento da biodiversidade ao abrigo da PAC será de 66 mil milhões de euros (77% despesa em biodiversidade) durante todo o período de 2014-2020.

## Âmbito e método de auditoria

**14** O objetivo desta auditoria foi avaliar o papel da PAC na preservação e no reforço da biodiversidade no âmbito da meta 3a da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020. O Tribunal escolheu este tema devido à elevada taxa de perda de biodiversidade na Europa, ao papel preponderante desempenhado pela agricultura nesta perda, ao peso da PAC no orçamento da UE e às recentes avaliações negativas sobre a execução da estratégia e, em particular, da sua meta no domínio agrícola. O presente relatório complementa o Relatório Especial do TCE sobre a rede Natura 2000<sup>20</sup>.

**15** O objetivo foi formular recomendações destinadas a contribuir para a legislação da PAC do período de 2021-2027 atualmente em preparação, a nova estratégia de biodiversidade da UE para 2030 e o debate e a tomada de decisões na COP 15. Não foram abrangidos pela auditoria nem o conteúdo da nova estratégia, nem os progressos alcançados pela UE relativamente aos seus compromissos internacionais em matéria de biodiversidade. A auditoria tampouco abrangeu os insetos polinizadores, uma vez que o Tribunal publicará um relatório separado sobre este tema. A contribuição anual direta estimada dos insetos polinizadores para a agricultura europeia é de 15 mil milhões de euros<sup>21</sup>.

**16** A auditoria abarcou a conceção, a execução, os resultados e o acompanhamento das ações da UE para travar a perda de biodiversidade nas terras agrícolas na União. O Tribunal concentrou-se nas componentes das estratégias nacionais e da UE em matéria de biodiversidade relevantes para a agricultura, bem como na sua aplicação através de vários instrumentos, nomeadamente a PAC. Examinou principalmente o atual período de programação (2014-2020), embora, para efeitos comparativos, tenha também analisado a conceção, a execução e os resultados de instrumentos análogos da PAC do período anterior (2007-2013). Por último, tomou em consideração as propostas legislativas da Comissão para a PAC pós-2020.

---

<sup>20</sup> Ver Relatório Especial 1/2017 do TCE, "São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial".

<sup>21</sup> Potts et al., "Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project", 14 de janeiro de 2015.

**17** A principal questão de auditoria foi a seguinte: "A PAC deu um contributo positivo para a preservação e o reforço da biodiversidade?" Para responder a esta questão, o Tribunal avaliou:

- o se a UE concebeu a sua estratégia de biodiversidade e o quadro jurídico da PAC para 2014-2020 com vista a melhorar a preservação da biodiversidade e de que forma a Comissão acompanhou e avaliou os progressos para a realização da meta no domínio agrícola de 2020 da sua estratégia de biodiversidade;
- o se os pagamentos diretos tiveram um impacto positivo demonstrável durante o período da PAC de 2014-2020;
- o se a ação da PAC em matéria de desenvolvimento rural em 2014-2020, nomeadamente através das medidas agroambientais e climáticas, se centrou na biodiversidade.

**18** As provas de auditoria foram recolhidas através de:

- o uma análise de dados e documentos, incluindo documentos científicos, estratégicos, legislativos, políticos e de orientação relacionados com a biodiversidade das terras agrícolas na UE e numa amostra de Estados-Membros e regiões;
- o entrevistas com o pessoal de cinco direções-gerais da Comissão (Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ambiente, Eurostat, Centro Comum de Investigação, Investigação e Inovação) e da Agência Europeia do Ambiente, representantes de ONG (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP Brussels, Eurogroup for Animals) e de autoridades nacionais e regionais, organizações de agricultores e outras entidades;
- o visitas a cinco Estados-Membros com diferentes perfis de biodiversidade, agrícolas e paisagísticos (Alemanha, Irlanda, Chipre, Polónia e Roménia);
- o visitas a explorações agrícolas e debates com 78 agricultores em 14 Estados-Membros (ver [anexo I](#));
- o um inquérito às autoridades nacionais e regionais de nove outros Estados-Membros/regiões (para mais pormenores, ver [anexo I](#)).

Além disso, em outubro de 2019 o Tribunal organizou um debate sobre a biodiversidade das terras agrícolas com peritos dos domínios científico, político e administrativo. Este painel ajudou a validar e a desenvolver as constatações de auditoria. O debate foi observado por pessoal da DG AGRI e da DG ENV.

## Observações

### Lacunas na conceção da estratégia de biodiversidade da UE e no seu acompanhamento e coordenação com a PAC

**19** O Tribunal examinou se a meta no domínio agrícola para 2020 da estratégia de biodiversidade da UE é específica, mensurável, atingível, pertinente e se está calendarizada, bem como se a ação da UE é coerente com ela. Verificou, igualmente, se a legislação da PAC para o período de 2014-2020 está em consonância com a estratégia de biodiversidade da UE para 2020 e com as iniciativas nacionais e se o acompanhamento feito pela Comissão fornece informações fiáveis sobre a despesa da UE em biodiversidade.

### A estratégia de biodiversidade da UE carece de rigor em relação à meta 3a e os indicadores conexos revelam insuficiências

**20** Como se pode ver na [figura 6](#), a estratégia da UE consiste em metas e ações. Foi definida para um período de dez anos, ao passo que o orçamento da UE e o quadro da política agrícola seguem um ciclo de políticas de sete anos. A avaliação de impacto de 2011, que acompanha a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, afirma que a meta indicativa no domínio agrícola (3a) teria de "ser traduzida em termos concretos na conceção da reforma da PAC para atingir a meta de biodiversidade para 2020"<sup>22</sup>. O desempenho das medidas da PAC para 2014-2020 é medido em relação a três objetivos que incluem a gestão sustentável dos recursos naturais e a ação climática, com destaque para as emissões de gases com efeito de estufa, a biodiversidade, o solo e a água<sup>23</sup>.

**21** Na sua [revisão intercalar](#) de 2015 da estratégia de biodiversidade da UE para 2020, a Comissão comunicou que não se registaram progressos significativos, em especial no que se refere à meta 3 nos domínios agrícola (meta 3a) e silvícola (meta 3b), e que eram necessários [maiores esforços](#) para cumprir os prazos (ver

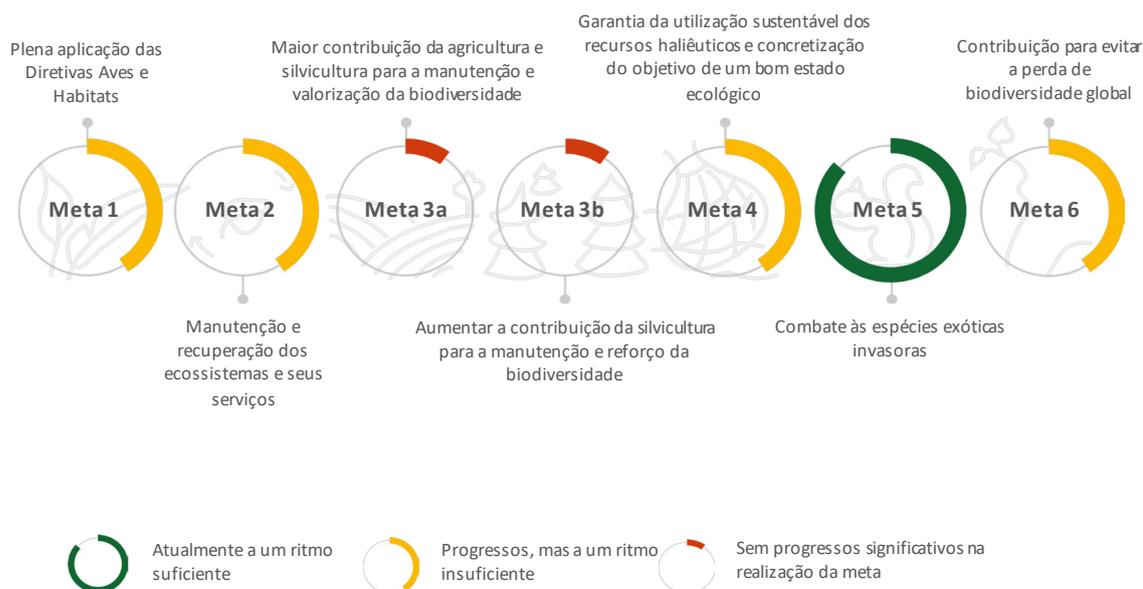
---

<sup>22</sup> Comissão Europeia: "Avaliação de impacto que acompanha a Comunicação – O nosso seguro de vida e o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020", SEC(2011) 540 final.

<sup>23</sup> Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum.

figura 8). Conclusões científicas recentes<sup>24</sup> confirmam também, como indicado nos pontos 03 a 05, que não se verificou uma melhoria global mensurável em relação à meta 3 desde 2015 e que a mesma não será cumprida em 2020.

## Figura 8 – Avaliação intercalar das seis metas da estratégia de biodiversidade



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão, 2015.

**22** Em 2018, a Comissão apresentou as suas propostas legislativas relativas à PAC para o período pós-2020. Um dos nove objetivos específicos consiste em a PAC contribuir para a proteção da biodiversidade, a melhoria os serviços ligados aos ecossistemas e a preservação dos habitats e das paisagens<sup>25</sup>. O calendário relativo à nova estratégia de biodiversidade para 2030 em vigor à data da auditoria (um esboço geral em 2020, a que se seguirá de um plano de ação em 2021) tornou difícil levar em conta a nova estratégia aquando da elaboração de medidas da PAC para toda a UE.

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, Langhout, W.: "*The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018*", 2019; Simoncini et al.: "*Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia*", Land Use Policy, Volume 88, 2019; AEA: "*O Ambiente na Europa: estado e perspetivas 2020*", 2019.

<sup>25</sup> Artigo 6º, nº 1, alínea f), da 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.

Contudo, estará disponível para que os Estados-Membros o possam utilizar ao elaborarem os seus próprios planos estratégicos da PAC, em 2021.

**23** A meta no domínio agrícola (3a) da estratégia para 2020 divide-se em áreas de ação distintas e tem um prazo claro, pelo que o Tribunal a considera específica e calendarizada. No entanto, apresenta insuficiências em termos de exequibilidade e pertinência e não está ela própria quantificada, o que reduz a possibilidade de medir o seu grau de realização. Em vez disso, a estratégia estipula que a meta no domínio agrícola deve também contribuir para as metas 1 e 2, que têm valores-alvo. A meta 1 diz respeito às zonas Natura 2000 e é mensurável. Estabelece que, em 2020, as avaliações das espécies e dos habitats protegidos pela legislação da UE em matéria de proteção da natureza devem mostrar um melhor estado de conservação ou um estado seguro ou melhorado para mais 100% de avaliações de habitats e mais 50% de avaliações de espécies. A meta 2 inclui o objetivo de "recuperação de, pelo menos, 15% dos ecossistemas degradados". Não se depreende claramente da estratégia de que modo se deve medir a realização da meta de 15% ou o contributo da agricultura para a alcançar. Na revisão intercalar da estratégia de 2020, a Comissão afirmou que a meta de recuperação para as massas de água tinha sido "provavelmente" alcançada (18% recuperadas), mas não indicou uma percentagem para quaisquer outros ecossistemas.

**24** Em 2005, a Comissão começou uma racionalização dos Indicadores Europeus da Biodiversidade (SEBI) para avaliar os progressos na realização das metas de biodiversidade da UE. Os SEBI mais importantes para a meta no domínio agrícola e/ou a biodiversidade das terras agrícolas são enumerados no *anexo II*. A Comissão atualizou regularmente cinco destes indicadores, mas oito deles têm seis anos, ou mesmo mais. Por exemplo, os dados mais recentes relativos à "diversidade genética do gado" refletem a situação em 2005 e abrangem apenas cinco Estados-Membros, ao passo que o indicador "zona de elevado valor natural" mostra a situação em 2006. Estas lacunas nos dados tornam impossível acompanhar os progressos no que concerne aos SEBI no seu conjunto. Três indicadores regularmente atualizados revelam uma tendência desfavorável (aves das terras agrícolas, habitats de prado) ou estão em vias estabilização (borboletas). Os outros dois não podem ser utilizados para acompanhar tendências. No primeiro caso (espécies de interesse europeu), os resultados foram distorcidos por uma alteração na metodologia e, no segundo (balanço de azoto), os dados mais recentes são de 2015.

**25** Os indicadores para o acompanhamento do impacto da PAC na biodiversidade provêm do domínio agroambiental e do quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA). A título de exemplo, a Comissão utiliza os indicadores de "elevado

valor natural" (EVN) para a agricultura e as zonas agrícolas para medir a biodiversidade das terras agrícolas na UE no âmbito da PAC para o período de 2014-2020 (ver [anexo II](#)). Para além da preservação da biodiversidade através da agricultura de baixa intensidade, a agricultura de elevado valor natural procura proporcionar benefícios sociais e ambientais, como o armazenamento de dióxido de carbono, água limpa, a prevenção de incêndios florestais, o reforço da diversidade genética e a proteção dos valores culturais. Tal como se vê no [anexo II](#), os três conjuntos de indicadores incluem o conceito de "elevado valor natural".

**26** A Comissão introduziu três indicadores relacionados com o conceito de "elevado valor natural" no QCAA para 2007-2013. No período de 2014-2020, manteve um indicador de agricultura de elevado valor natural, que é utilizado para mostrar o contexto e o impacto. Até 2017, de acordo com um [inquérito da Comissão](#), seis Estados-Membros (República Checa, Grécia, França, Letónia, Malta e Roménia) e outras 24 regiões da UE, localizadas na Bélgica, em Espanha, em Itália e em Portugal, não identificaram práticas de agricultura de elevado valor natural nem iniciaram qualquer acompanhamento regular. Os últimos relatórios intercalares sobre o desenvolvimento rural apresentados à Comissão pelos Estados-Membros e as regiões (junho de 2019) confirmaram a situação: apenas dois terços dos relatórios contêm informações quantificadas sobre a agricultura de elevado valor natural. Algumas autoridades nacionais e regionais – como as de Chipre ou da Alemanha – criaram os seus próprios meios de recolha de dados sobre o elevado valor natural. Os valores dos indicadores a este respeito refletem a definição de cada Estado-Membro e não são comparáveis entre Estados-Membros. A Comissão não incluiu o indicador de "elevado valor natural" no quadro da PAC para o período pós-2020.

**27** A avaliação de impacto<sup>26</sup> anterior às propostas legislativas da Comissão para a PAC de 2014-2020 reconheceu a importância de integrar as preocupações em matéria de biodiversidade no setor da agricultura, no sentido de cumprir a meta no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade. Na avaliação, a Comissão afirma que esperava um contributo importante para a estratégia da componente de "ecologização" dos pagamentos diretos da PAC (ver pontos [51](#) a [60](#)). A Comissão e os Estados-Membros concretizam as ações no domínio agrícola constantes da estratégia de biodiversidade da UE principalmente através de pagamentos diretos (ação 8) e programas de desenvolvimento rural (ação 9) – ver [figura 9](#).

---

<sup>26</sup> Comissão Europeia: "Common Agricultural Policy towards 2020", SEC(2011) 1153.

**Figura 9 – Instrumentos da PAC e ligação à Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020**

Instrumentos da PAC		Biodiversidade Meta 3a
Benefícios potenciais cumulativos para a biodiversidade	Desenvolvimento rural Domínio de incidência 4A <ul style="list-style-type: none"> <li>• Executado através de programas de desenvolvimento rural</li> <li>• Voluntário, compensado</li> <li>• Maiores benefícios potenciais para a biodiversidade</li> </ul>	Ação 9 Ação 10
	Ecologização <ul style="list-style-type: none"> <li>• Executada através de pagamentos diretos</li> <li>• Obrigatória com apoio financeiro (alguns agricultores estão isentos)</li> </ul>	Ação 8a
	Condicionalidade <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição da base de referência</li> <li>• Controlada através de requisitos legais de gestão e de boas condições agrícolas e ambientais</li> </ul>	Ação 8b

Fonte: TCE.

### Ausência de estratégia da UE para a preservação da diversidade genética

**28** A ação 10 da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 exigia que a Comissão incentivasse a adoção de medidas agroambientais e climáticas para a preservação da diversidade genética e estudasse o desenvolvimento de uma estratégia conexas (ver [figura 10](#)).

**Figura 10 – Ação 10 da estratégia de biodiversidade da UE para 2020**



**Ação 10: Conservar a diversidade genética agrícola da Europa**

A Comissão e os Estados-Membros incentivarão a **aceitação de medidas agroambientais** de apoio à diversidade genética na agricultura e explorarão as possibilidades de **desenvolvimento de uma estratégia** que vise a conservação da diversidade genética

Fonte: TCE.

**29** A uniformidade crescente dos sistemas de produção de alimentos e o nosso regime alimentar limitado contribuíram não só para o declínio da biodiversidade, mas

também para outras consequências indesejáveis<sup>27</sup>. Um número inferior de recursos genéticos significa uma menor resistência natural a pragas, doenças e alterações ambientais graves<sup>28</sup>.

**30** A Comissão continuou a apoiar os esforços nacionais para inverter a perda de diversidade genética através de medidas agroambientais e climáticas e de projetos de investigação. Estados-Membros como a Polónia, a Dinamarca e a Estónia desenvolveram estratégias ou programas nacionais em matéria de diversidade genética animal ou vegetal. Um estudo de 2016 encomendado pela Comissão recomendava que a UE desenvolvesse uma estratégia abrangente, em consonância com a sua estratégia de biodiversidade, para a preservação e a utilização sustentável da diversidade genética<sup>29</sup>. O estudo identificou a intensificação da agricultura como o principal motor da perda, com a sua ênfase em raças de elevado rendimento e novos padrões de gestão das terras (com um forte declínio do pastoreio), o que levou a que quase 50% de todas as raças de gado europeias estejam extintas, em estado crítico ou em vias de extinção. Oito das nove autoridades inquiridas pelo Tribunal manifestaram-se a favor de uma estratégia de preservação da diversidade genética.

### A Comissão sobrestima a sua despesa em biodiversidade

**31** A Comissão acompanha anualmente as suas dotações orçamentais para a biodiversidade, mas não tem qualquer objetivo a este respeito. Publica os dados relativos ao financiamento da biodiversidade nos seus relatórios para a CDB e, anualmente, no projeto de orçamento geral da UE. Em 2019 e 2020, a UE previu despende cerca de 8% do seu orçamento total em biodiversidade (cerca de 13,5 mil milhões de euros por ano). A parte destinada à PAC neste domínio é de 10,3 mil milhões de euros por ano. A Comissão aplica coeficientes de 0%, 40% e 100%, adaptados dos "Marcadores do Rio" da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). Os critérios da Comissão para estes coeficientes são menos conservadores do que os da OCDE (ver [quadro 1](#)).

---

<sup>27</sup> FAO: "*The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*", 2010; FAO: "*The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*", 2019.

<sup>28</sup> AEA: "*O Ambiente na Europa: estado e perspetivas 2020*", 2019.

<sup>29</sup> Comissão Europeia, "*Preparatory action on EU plant and animal genetic resources*", relatório final, 2016.

## Quadro 1 – Categorias da OCDE e coeficientes da UE em matéria de biodiversidade

OCDE		UE	
Categoria	Atividades	Coeficiente de financiamento da biodiversidade	Critérios utilizados
2	Despesas relativas a atividades que têm a biodiversidade como objetivo <b>principal</b> (primário).	100%	O apoio contribui de forma <b>significativa</b> para a realização das metas em matéria de biodiversidade.
1	Despesas relativas a atividades que têm a biodiversidade como objetivo <b>significativo</b> , mas não principal.	40%	O apoio contribui de forma <b>moderada</b> para a biodiversidade.
0	Despesas que não visam a biodiversidade.	0%	A contribuição do apoio é insignificante.

Fonte: TCE, com base em *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, Comissão, 2017, e no mapa previsional para 2020, Comissão, 2019.

**32** A [figura 11](#) mostra como a Comissão aplica estes coeficientes às despesas da PAC. A Comissão não acompanha e compensa as despesas decorrentes de regimes que possam ter um impacto negativo na biodiversidade das terras agrícolas.

**Figura 11 – Panorâmica do método seguido pela Comissão para calcular o financiamento da biodiversidade pela PAC**

	Elemento	Coefficiente de biodiversidade da UE	Contribuição prevista para a biodiversidade em 2019
Pagamentos diretos	Ecologização (30% dos pagamentos diretos)	✗ 40% =	5,9 mil milhões de euros de um total de 43,2 mil milhões de euros (ou seja, ≈ 14%)
	Condicionalidade (7% dos pagamentos diretos)	✗ 40% =	
	Restantes 63% dos pagamentos diretos	✗ 0% =	
Desenvolvimento rural	Prioridade 4 (Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas; excluir os montantes para zonas com condicionantes naturais)	✗ 100% =	4,4 mil milhões de euros de um total de 14,7 mil milhões de euros (ou seja, ≈ 30%)
	Domínio de incidência 5E (Conservação e sequestro de dióxido de carbono)	✗ 40% =	
	Outros	✗ 0% =	

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

**33** Em consonância com a metodologia da OCDE, a Comissão aplica um coeficiente de 100% às despesas de desenvolvimento rural relativas à "restauração, preservação e reforço da biodiversidade" (domínio de incidência 4A), que visa especificamente a biodiversidade. Também aplica um coeficiente de 100% às despesas relativas ao "aperfeiçoamento da gestão da água" (domínio de incidência 4B) e à "prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos" (domínio de incidência 4C). Uma vez que a biodiversidade não é o objetivo principal destes dois domínios de incidência, os mesmos não satisfazem os critérios do coeficiente de 100%.

**34** A Comissão aplica um coeficiente de 40% a todos os pagamentos por ecologização, mesmo que o seu impacto positivo na biodiversidade das terras agrícolas não possa ser claramente demonstrado (ver pontos 51 a 60). Além disso, os requisitos de ecologização são geralmente pouco exigentes e refletem, em grande medida, as práticas agrícolas normais. No seu [Relatório Especial 21/2017](#), intitulado "Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental", o Tribunal estimou que os agricultores criaram os elementos da ecologização em apenas cerca de 3,5% das terras aráveis, ou seja, não mais de 2% de todas as terras agrícolas da UE. Além disso, os novos requisitos de ecologização

relacionados com os prados permanentes tinham originado mudanças das práticas agrícolas em apenas 1,5% das terras agrícolas da UE.

**35** O impacto do elemento de condicionalidade, um sistema de sanções, na biodiversidade das terras agrícolas levanta algumas dificuldades e é discutido mais aprofundadamente nos pontos **41** a **50**. Para ter em conta o contributo da condicionalidade, a Comissão aplica um coeficiente de 40% a 10% das outras componentes dos pagamentos diretos (cerca de 70% dos pagamentos diretos; ver **figura 14**). Este procedimento não é aplicado a regimes de desenvolvimento rural, como o financiamento de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou específicas, que não é mais benéfico para a biodiversidade das terras agrícolas do que o regime de pagamento de base. Os coeficientes relativos à condicionalidade podem, em geral, sobrestimar o contributo da condicionalidade.

**36** Chipre, a Irlanda e a Alemanha não consideraram a metodologia da Comissão precisa. Por conseguinte, a Irlanda e a Alemanha não a utilizaram ao desenvolverem os seus próprios sistemas de acompanhamento da biodiversidade. Cada um destes países realizou um exercício de acompanhamento com base em provas científicas. Na sua análise das despesas nacionais em matéria de biodiversidade, a Irlanda utilizou seis coeficientes (0%, 5%, 25%, 50%, 75% e 100%).

**37** O Tribunal considera que a quantificação da Comissão de cerca de 10 mil milhões de euros, resultante da utilização de apenas três coeficientes (0%, 40% e 100%), não é totalmente sólida ou fiável. Estas conclusões estão em consonância com as de estudos independentes realizados em 2015<sup>30</sup> e 2017<sup>31</sup>.

## **A maior parte do financiamento da PAC tem pouco impacto positivo na biodiversidade**

**38** O Tribunal examinou se, no período de 2014-2020, os pagamentos diretos, incluindo os ligados à ecologização e à condicionalidade, tiveram um impacto positivo quantificável na biodiversidade, tal como exigido pela ação 8 da estratégia da UE. A ação 8 está dividida em duas subações (ver **figura 12**).

---

<sup>30</sup> Medarova-Bergstrom et al.: "*Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission*", 2014.

<sup>31</sup> Ernst&Young: "*Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*", 2017.

## Figura 12 – Ação 8 da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 e respetivas subações



### Ação 8: Reforçar pagamentos diretos relativos a bens públicos ambientais na política agrícola comum da UE

8a) A Comissão proporá que os **pagamentos diretos da PAC** recompensem a **geração de bens ambientais públicos** que ultrapassem os requisitos de condicionalidade

8b) A Comissão proporá a melhoria e simplificação das **normas de condicionalidade das BCAA** e ponderará a inclusão da **Diretiva-Quadro Água** no âmbito de aplicação da condicionalidade [...]

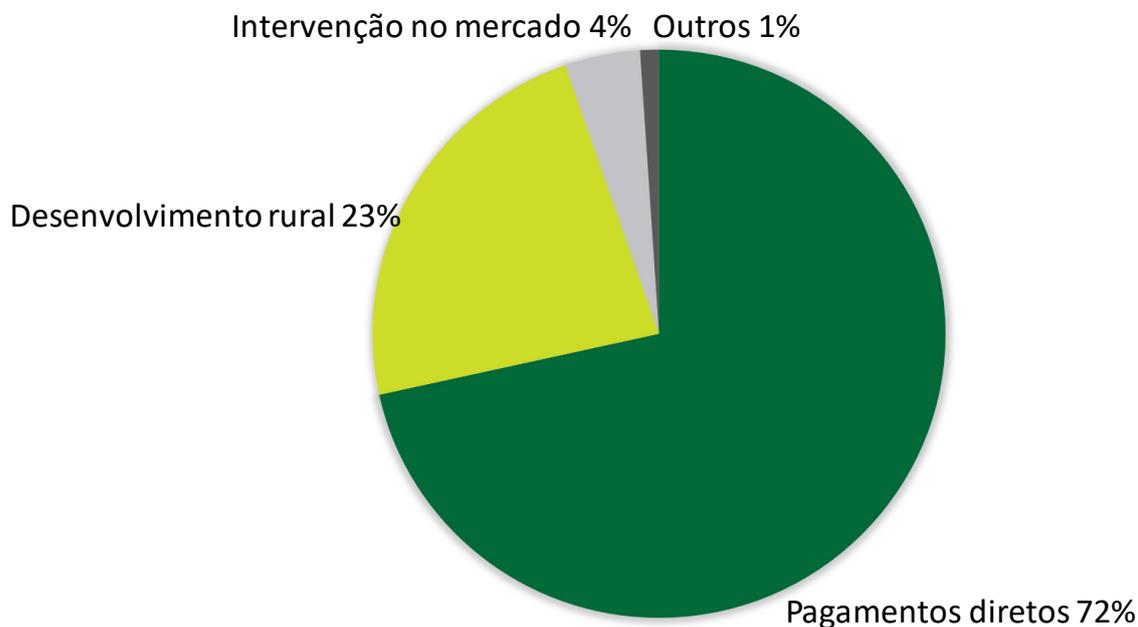
Fonte: TCE.

## A maioria dos pagamentos diretos não preserva nem reforça a biodiversidade das terras agrícolas

**39** Ultrapassando os 40 mil milhões de euros, os pagamentos diretos representaram mais de 70% de todas as despesas da UE com a agricultura em 2019 (ver [figura 13](#)). Os regimes de ajuda direta incluem o regime de pagamento de base<sup>32</sup>, ao abrigo do qual os agricultores ativam direitos ao pagamento em proporção das terras elegíveis que declaram; o regime de pagamento único por superfície<sup>33</sup>, em que os pagamentos são realizados também em função da superfície elegível que os agricultores declaram; e as disposições relativas à "ecologização" (ver pontos [51a](#) [60](#)).

<sup>32</sup> Ver Relatório Especial 10/2018 do TCE, "Regime de pagamento de base para agricultores – operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda".

<sup>33</sup> Ver Relatório Especial 16/2012 do TCE, "A eficácia do regime de pagamento único por superfície enquanto regime transitório de apoio aos agricultores nos novos Estados-Membros".

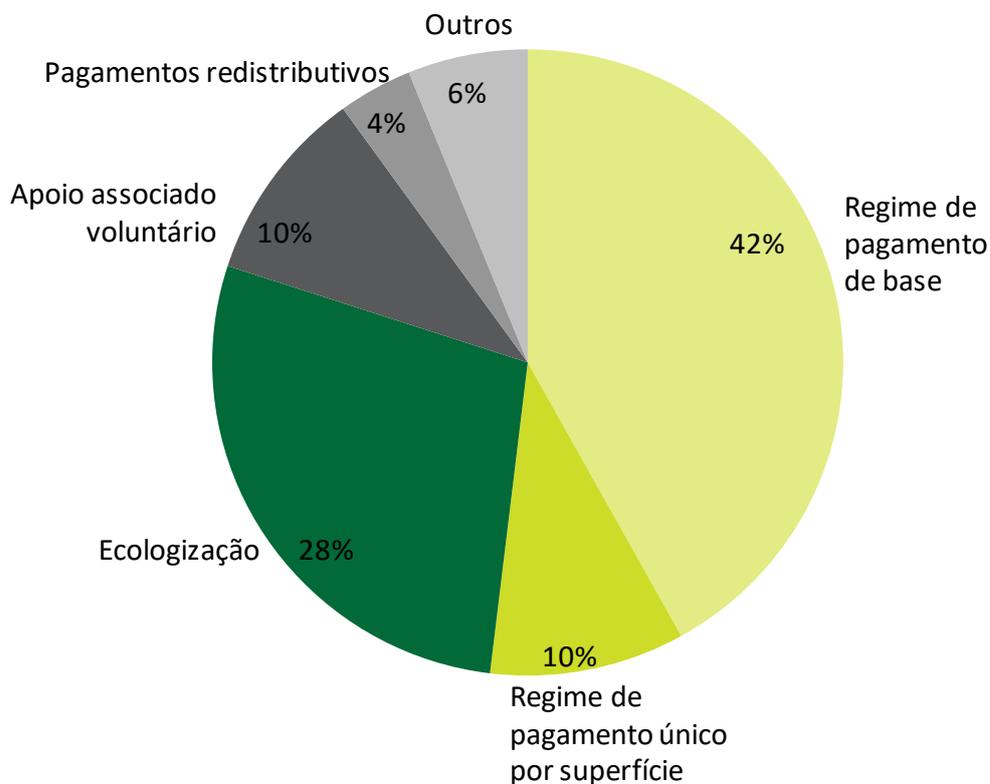
**Figura 13 – Orçamento da UE para a agricultura – pagamentos (2019)**

Fonte: orçamento da UE para 2019.

**40** De acordo com as autoridades dos Estados-Membros visitadas pelo Tribunal, a grande maioria dos regimes de pagamentos diretos na UE não tem um impacto direto mensurável na biodiversidade das terras agrícolas. Segundo os cientistas, o apoio associado voluntário pode ter um impacto negativo. Este mecanismo associa cerca de 10% do orçamento da UE para pagamentos diretos à produção de culturas ou animais específicos (ver [figura 14](#)), incentivando assim a manutenção (ou o aumento) dos níveis da atividade apoiada<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Brady et al.: "Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis", 2017.

**Figura 14 – Pagamentos diretos (2018)**



*Fonte:* TCE, com base no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Comissão Europeia, junho de 2019.

### **O regime de sanções ligadas à condicionalidade não tem um impacto claro na biodiversidade das terras agrícolas**

**41** Quando os organismos pagadores detetam incumprimento dos requisitos legais de gestão (RLG) básicos e das normas relativas a Boas Condições Agrícolas e Ambientais (BCAA) por parte de um agricultor que recebe subvenções da PAC, devem, em geral, reduzir-lhe o pagamento entre 1% e 5%. No entanto, os requisitos e as normas não se aplicam a todos os agricultores da UE – os que participam no regime da pequena agricultura, por exemplo, são uma exceção. Os RLG resultam da aplicação de artigos pertinentes da legislação (por exemplo, os relativos à rede Natura 2000, aos produtos fitofarmacêuticos e aos nitratos) e, por conseguinte, reproduzem normas existentes. A legislação em que se baseiam os RLG aplica-se independentemente do mecanismo de condicionalidade e a todos os agricultores da UE, independentemente de requererem ou não subvenções da PAC. Os agricultores que não cumpram as suas obrigações podem, também, ser penalizados ao abrigo do direito nacional. Por vezes, a segunda sanção pode ser superior à primeira.

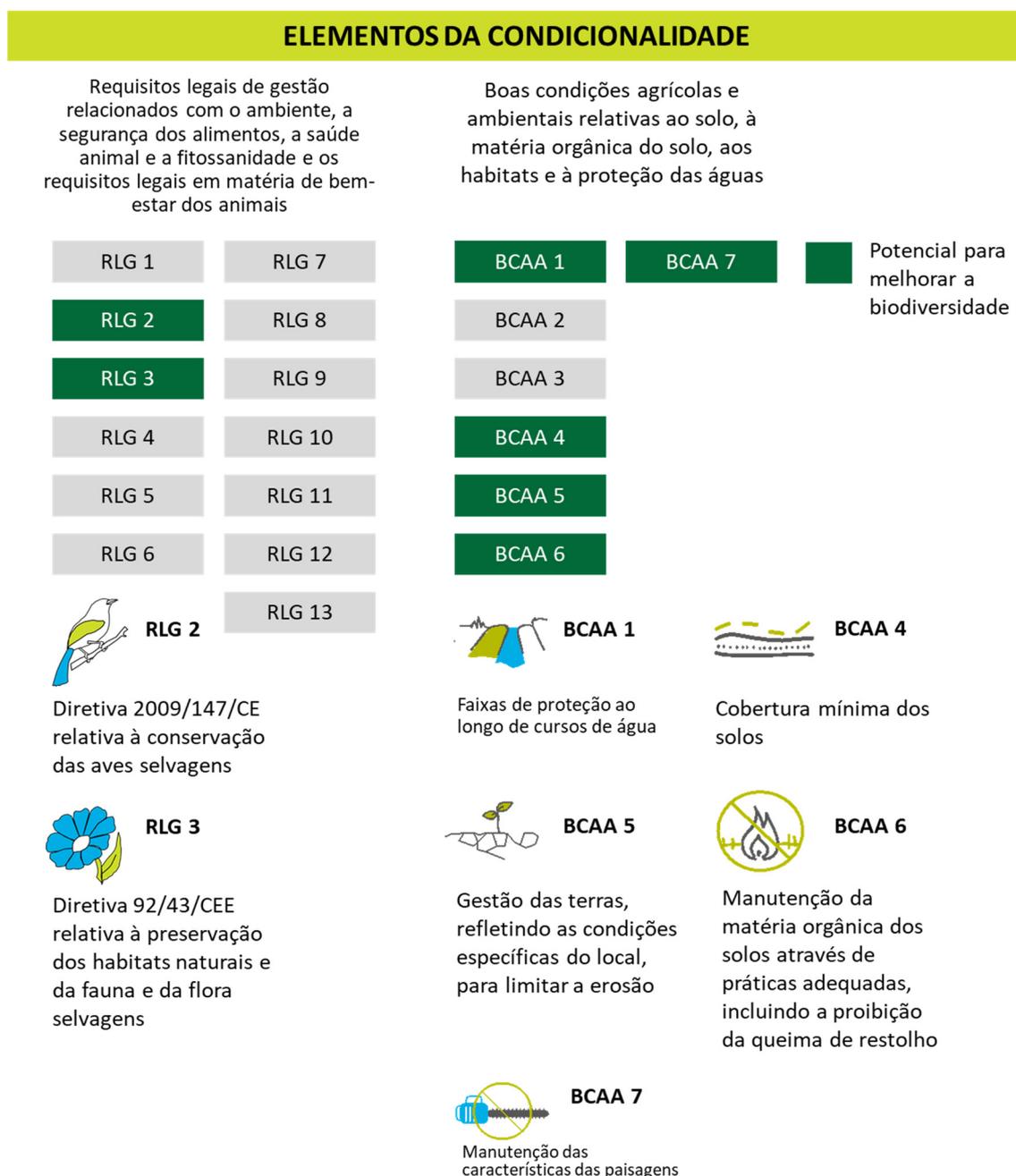
**42** O quadro legislativo confere aos Estados-Membros um elevado grau de flexibilidade para definirem o conteúdo das normas de BCAA. O seu valor para a biodiversidade depende das escolhas dos Estados-Membros em matéria de ambição ambiental, da definição das explorações agrícolas sujeitas a estas normas, do modo como os agricultores as devem aplicar e da forma como as autoridades nacionais verificam o cumprimento. Na maioria dos casos, os organismos pagadores controlam entre 1% e 2% das explorações sujeitas a uma norma de BCAA específica e impõem sanções a cerca de 1% das explorações controladas. Por exemplo, em quatro dos cinco Estados-Membros visitados, os organismos pagadores identificaram cerca de um milhão de agricultores que estavam sujeitos às condições da norma de BCAA 4 (cobertura mínima do solo). Inspeccionaram cerca de 16 000 explorações e aplicaram penalizações a 270 pagamentos de subsídios que, na maior parte dos casos, implicaram reduzir os pagamentos em 1%.

**43** Numa auditoria anterior<sup>35</sup>, o Tribunal observou variações significativas entre os Estados-Membros na aplicação de sanções por infrações, tendo constatado que as taxas de infração relativas a vários requisitos e normas eram inferiores a 1%. Os RLG em causa relacionavam-se com a conservação das aves selvagens e dos habitats naturais, enquanto as normas de BCAA eram a BCAA 6, respeitante à matéria orgânica do solo, e a BCAA 7, relativa à manutenção da estrutura do solo e das características da paisagem. Todas estas exigências têm um elevado potencial, em teoria, para contribuir para a biodiversidade das terras agrícolas (ver *figura 15*).

---

<sup>35</sup> Relatório Especial 26/2016 do Tribunal, "Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio".

**Figura 15 – Potencial da condicionalidade para melhorar a biodiversidade**



Fonte: TCE.

**44** Através da ação 8b da estratégia de biodiversidade da UE, a Comissão comprometeu-se a melhorar e simplificar as normas de BCAA relativas à biodiversidade. Em 2015, alterou a estrutura da condicionalidade. Algumas normas de BCAA tornaram-se parte integrante das regras de elegibilidade e outras foram alteradas (ver [figura 16](#)).

**Figura 16 – Normas de BCAA antes e depois de 2015**

Antes de 2015 Condicionalidade	Depois de 2015	
	Elegibilidade	Condicionalidade
Manutenção de prados permanentes <sup>1</sup>	Rácio de prados permanentes	
Rotação de culturas <sup>2</sup>	Diversificação das culturas, SIE <sup>7</sup>	
Faixas de proteção <sup>3</sup>		Faixas de proteção <sup>7</sup>
Manutenção das características das paisagens <sup>4</sup>		Manutenção das características das paisagens, terraços e oliveiras <sup>7</sup>
Socalcos <sup>4</sup>		
Arranque de oliveiras <sup>4</sup>		
Cobertura mínima dos solos <sup>3</sup>		Cobertura mínima dos solos
Gestão das terras <sup>3</sup>		Gestão das terras
Proibição da queima de restolho <sup>5</sup>		Matéria orgânica do solo
Irrigação <sup>3</sup>		Irrigação
Nível mínimo de manutenção (5 requisitos) <sup>1</sup>	Nível mínimo de manutenção em terras agrícolas	
Utilização de equipamentos mecânicos adequados <sup>6</sup>		

1 Mantida (com alterações) fora da condicionalidade

2 Suprimida e substituída fora da condicionalidade

3 Mantida

4 Combinada e mantida dentro da condicionalidade

5 Mantida (com alterações) fora da condicionalidade

6 Suprimida

7 Certos elementos designados pelos Estados-Membros como SIE e características protegidas pela condicionalidade são coerentes

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

**45** A reforma de 2013 da PAC transferiu o requisito de manutenção dos prados permanentes e a norma de BCAA relativa à rotação de culturas da condicionalidade para a ecologização, o que fez com que se aplicassem a menos agricultores. A rotação de culturas tornou-se diversificação de culturas (que tem um valor inferior para a biodiversidade – ver ponto 54). A agregação de certas normas não alterou a sua substância: a criação de uma nova norma sobre a matéria orgânica do solo não melhorou o regime, uma vez que este elemento já fazia parte do quadro jurídico quando a condicionalidade foi instituída, em 2005.

**46** Em 2014, a Comissão aceitou uma recomendação no sentido de incluir a Diretiva-Quadro Água no âmbito da condicionalidade em conformidade com o Relatório Especial 4/2014 do TCE, intitulado "Integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC: um sucesso parcial". A diretiva ainda não faz parte da condicionalidade, embora figure nas propostas da Comissão para a PAC pós-2020.

**47** A componente da condicionalidade relativa aos RLG (ver ponto **41**) não impôs aos agricultores uma obrigação adicional para preservar e reforçar a biodiversidade das terras agrícolas. No entanto, é também verdade que a sua inclusão no âmbito da condicionalidade proporciona um regime de inspeção regular para estes requisitos e torna os agricultores conscientes das condições a respeitar.

**48** No quadro da condicionalidade, as normas de BCAA 1 e 4-7 são as que têm mais potencial no respeitante à meta no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade (ver **figura 15**). Contudo, apenas um dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal conseguiu demonstrar um impacto concreto: as autoridades da Alemanha comunicaram que as proibições de ceifas ao abrigo da BCAA 4 beneficiaram as aves nidificadoras e que as práticas anti-erosão da BCAA 5 também promoveram a biodiversidade. A BCAA 7 protegeu cerca de dois milhões de elementos paisagísticos separados na Alemanha, incluindo um milhão de sebes e 150 000 zonas húmidas, o que é valioso tendo em conta o declínio a longo prazo das sebes europeias no século passado (ver **caixa 1**).

### Caixa 1

#### Destruição de sebes no século XX

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos nacionais incentivaram a remoção das sebes para aumentar a autossuficiência alimentar e permitir a utilização de máquinas que não conseguiam operar em campos pequenos. A disponibilidade de incentivos financeiros resultou na destruição generalizada de sebes<sup>36</sup>. A título ilustrativo:

- em França, foram destruídas quase 70% das sebes entre 1945 e 1983;
- na Bélgica, em certas regiões, foram destruídas até 75% das sebes durante o século XX;
- nos Países Baixos, a percentagem foi de 30% a 50% entre 1960 e 1994;
- em Itália, desapareceram até 90% das sebes na região do Pó;
- as regiões irlandesas eliminaram 15-30% das suas sebes.

<sup>36</sup> Philippe et al.: "Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France", 2009; Pointereau et al.: "La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles", 2006; Hickie et al.: "Irish Hedgerows: Networks for Nature", 2004; Bazin et al.: "La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin", 1994.

**49** O QCAA inclui apenas dois indicadores de realizações para a condicionalidade<sup>37</sup>: "Número de hectares sujeitos à condicionalidade" e "Parte dos pagamentos da PAC sujeitos à condicionalidade". De acordo com a AEA, a parte da superfície agrícola utilizada que é abrangida pelos diferentes regimes fornece uma indicação do alcance e do potencial teórico para melhorar a biodiversidade, mas não da eficácia<sup>38</sup>. A Comissão não dispõe de indicadores de resultados ou de impacto que possam medir os efeitos específicos da condicionalidade na biodiversidade das terras agrícolas. Na auditoria sobre a condicionalidade realizada pelo Tribunal em 2016<sup>39</sup>, concluiu-se também que as informações disponíveis não permitiam à Comissão avaliar de forma adequada a eficácia da condicionalidade.

**50** Nenhum dos Estados-Membros visitados, com exceção da Alemanha (ver ponto 48), forneceu informações concretas sobre o impacto da condicionalidade na biodiversidade das terras agrícolas. Os estudos<sup>40</sup> sobre a eficácia da ação destinada a promover a biodiversidade das terras agrícolas não encontraram quer efeitos positivos, quer efeitos negativos da condicionalidade. Alguns peritos criticaram a falta de ambição do regime de condicionalidade e a sua inadequação para promover a biodiversidade das terras agrícolas<sup>41</sup>.

## O potencial da ecologização para melhorar a biodiversidade está subdesenvolvido

**51** A ecologização inclui três práticas agrícolas destinadas a beneficiar o ambiente e o clima (ver [figura 17](#)).

---

<sup>37</sup> Comissão Europeia: "*Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*", 2015.

<sup>38</sup> AEA: "*O Ambiente na Europa: estado e perspetivas 2020*", 2019.

<sup>39</sup> Relatório Especial 26/2016 do Tribunal, "Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio".

<sup>40</sup> Hodge et al.: "*The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union*", *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: "*Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services*", *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

<sup>41</sup> Brunk et al.: "*Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity*", 2009.

**Figura 17 – Estrutura da ecologização**



Fonte: TCE.

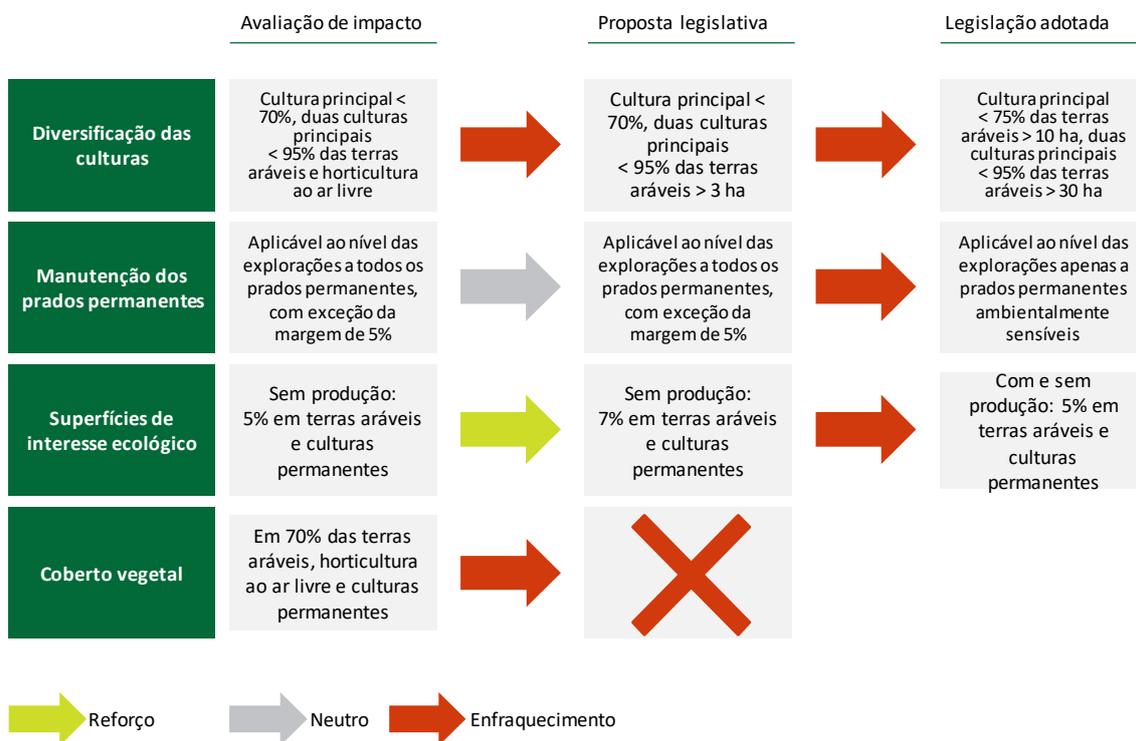
**52** Os requisitos de ecologização não se aplicam às explorações do regime da pequena agricultura ou às consideradas "ecológicas por definição", tais como explorações biológicas ou explorações com mais de 75% de prados permanentes. Em 2015, havia pelo menos uma obrigação de ecologização aplicável a 24% das explorações agrícolas da UE, que representavam 73% de todas as terras agrícolas da União<sup>42</sup>. O objetivo da ecologização é proporcionar recompensas pela rotação de culturas e a proteção dos pastos permanentes, o coberto vegetal, a retirada ecológica de terras e as zonas Natura 2000, tal como exigido pela ação 8a da estratégia de biodiversidade da UE. A Comissão incluiu todos estes elementos na sua Comunicação de 2010 intitulada "A PAC no horizonte 2020"<sup>43</sup>. Porém, nem todos integraram a avaliação de impacto ou a proposta de 2011 relativa à PAC para o período de 2014-2020<sup>44</sup>, que as negociações subsequentes enfraqueceram ainda mais (ver *figura 18*).

<sup>42</sup> Relatório Especial 21/2017 do Tribunal, "Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental".

<sup>43</sup> Comunicação da Comissão: "A PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais", COM(2010) 672 final

<sup>44</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum, COM(2011) 625/3 final.

**Figura 18 – Ecologização: das primeiras ideias ao texto final**



Fonte: TCE.

**53** No seu relatório especial de 2017<sup>45</sup>, o Tribunal concluiu que a ecologização tinha poucos efeitos mensuráveis: deu origem a mudanças nas práticas agrícolas em apenas cerca de 5% de todas as terras agrícolas da UE, o conhecimento da situação de referência é fragmentário e não é claro de que forma se espera que a ecologização contribua para os objetivos de biodiversidade da UE. A Comissão confirmou em 2018<sup>46</sup>, citando a sua própria avaliação de 2017 da ecologização<sup>47</sup>, que os Estados-Membros e os agricultores poderiam melhorar a aplicação da ecologização para concretizar melhor os seus objetivos. Artigos científicos chegaram a conclusões semelhantes<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Relatório Especial 21/2017 do Tribunal, "Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental".

<sup>46</sup> Comissão Europeia: "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação e os primeiros resultados do desempenho da política agrícola comum", COM(2018) 790 final, 2018.

<sup>47</sup> Comissão Europeia: "Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment", 2017.

<sup>48</sup> Ekroos et al.: "Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes", Landscape Ecol 34, 2019, p. 389-402; Pe'er et al.: "Adding Some Green to the Greening", Conservation Letters, 2017, p. 517-530.

**54** A **diversificação das culturas** raramente conduz a uma alteração das práticas de gestão das terras<sup>49</sup>. Um documento de trabalho dos serviços da Comissão<sup>50</sup> concluiu que é a medida de ecologização com menos benefícios ambientais.

**55** A manutenção e proteção dos **prados permanentes** é importante para a biodiversidade das terras agrícolas, mesmo que o seu objetivo principal seja a remoção de dióxido de carbono. Estudos demonstraram<sup>51</sup> que os níveis de diversidade das plantas são muito mais elevados quando os prados são explorados de forma não intensiva, por exemplo com apenas uma ceifa por ano ou sujeitos a um pastoreio mais moderado.

### Imagem 1 – Criação não intensiva de bovinos em prados permanentes na Irlanda



Fonte: TCE.

---

p. 389-402; Pe'er et al.: "Adding Some Green to the Greening", Conservation Letters, 2017, p. 517-530.

<sup>49</sup> Relatório Especial 21/2017 do Tribunal, "Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental", figura 5.

<sup>50</sup> Comissão Europeia: Documento de trabalho dos serviços da Comissão – "*Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*", SWD(2018) 479 final.

<sup>51</sup> Plantureux et al.: "Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", Agronomy Research 3(2), 2005; Marriott et al.: "Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review", Agronomie, 24(8), 2004.

**56** Os Estados-Membros podem permitir a lavoura em prados permanentes, o que é prejudicial para a biodiversidade. Na Polónia, os agricultores podem, em princípio, converter estes prados em terras aráveis, desde que o limite máximo global do país, de 5%, não seja violado (ver [figura 17](#)). Na Alemanha e na Irlanda, os agricultores necessitam de uma autorização administrativa antes de poderem lavrar, e devem voltar a semear uma superfície equivalente com gramíneas para cumprirem o requisito relativo aos prados permanentes. Embora os estudos indiquem que os prados novos têm um valor mais baixo a nível ambiental e de biodiversidade<sup>52</sup>, trata-se de uma prática comum: desde 2015, 17 dos 44 agricultores que exploram prados entrevistados pelo Tribunal lavraram e voltaram a semear uma parte destas zonas.

**57** Os agricultores não estão autorizados a lavrar terrenos que tenham sido designados ambientalmente sensíveis, para conservar áreas de biodiversidade significativa ou manter os benefícios da fixação de dióxido de carbono. Nos [Estados-Membros](#), esta categoria representa apenas uma pequena parte de todos os prados permanentes, principalmente em zonas Natura 2000. Em 2016, a superfície de prados permanentes sujeitos às medidas de ecologização era de 47,7 milhões de hectares, com 7,7 milhões de hectares de prados permanentes ambientalmente sensíveis em zonas Natura 2000. Os [dados de 2018 da Comissão](#) mostram que apenas quatro Estados-Membros/regiões (Bélgica-Flandres, República Checa, Letónia e Luxemburgo) tinham designado prados permanentes ambientalmente sensíveis em zonas não pertencentes à rede Natura 2000, com uma superfície total de menos de 0,3 milhões de hectares.

**58** O potencial das **superfícies de interesse ecológico** para gerar benefícios em termos de biodiversidade depende dos tipos de SIE aplicadas e da forma como os agricultores as gerem. Segundo as informações mais recentes publicadas pela [Comissão](#) (2017), as opções preferidas pelos agricultores alemães, polacos e romenos são sobretudo as que foram identificadas por numerosos estudos científicos<sup>53</sup> como menos benéficas para a biodiversidade das terras agrícolas, nomeadamente a sementeira de culturas fixadoras de azoto e de culturas secundárias. A situação na Irlanda é anómala, na medida em que mais de 95% dos agricultores estão isentos da ecologização devido à abundância natural de prados. Cerca de 60% dos agricultores

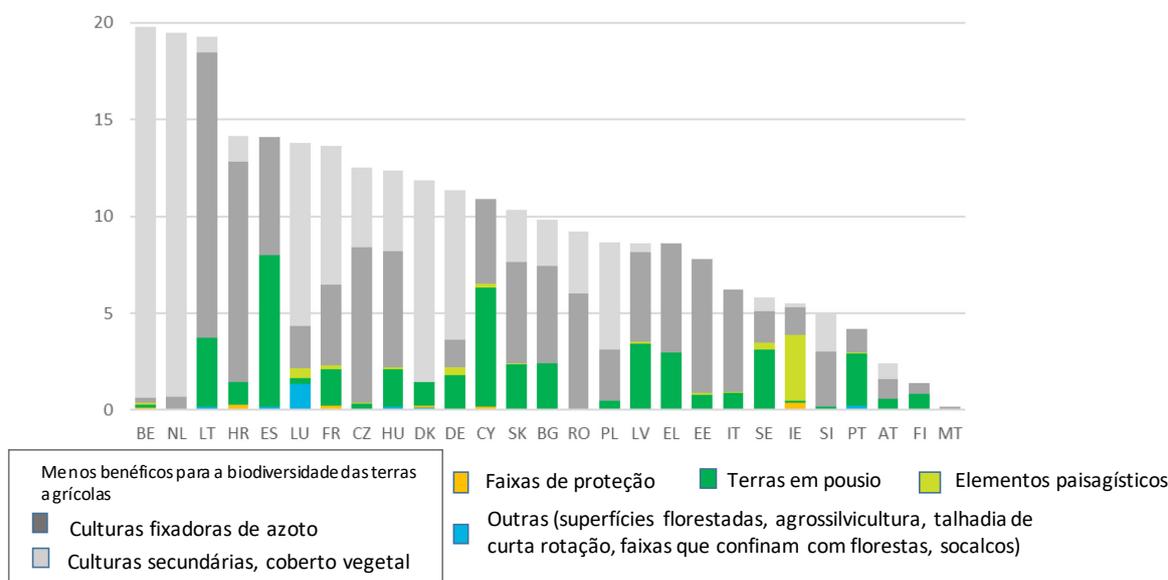
---

<sup>52</sup> BfN: "Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017; Plantureux et al.: "Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", Agronomy Research 3(2), 2005.

<sup>53</sup> Nilsson et al.: "A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas", Land Use Policy 85, 2019; Ekroos et al.: "Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes", Landscape Ecol 34, 2019.

cipriotas optaram por cumprir as suas obrigações em matéria de SIE através da opção dos pousios, que é favorável à biodiversidade; contudo, no conjunto, estes ascendem a menos de 20% em toda a UE (ver [figura 19](#)). Em 2017, a percentagem de terras aráveis em SIE variou entre os Estados-Membros de 0,2% a 20% e a proporção de terras aráveis em relação à superfície agrícola total também varia significativamente (ver exemplos nos pontos [68](#) e [69](#)).

**Figura 19 – Diferentes SIE em percentagem (%) de terras aráveis, 2017**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

**59** O QCAA<sup>54</sup> inclui 22 indicadores de realizações e de resultados relacionados com a ecologização. A Comissão não dispõe de indicadores de impacto que possam medir os efeitos da ecologização na biodiversidade das terras agrícolas.

**60** O inquérito do Tribunal corrobora as constatações acima expostas. Um terço das autoridades que responderam considerou que nenhum dos atuais instrumentos de ecologização tinha melhorado a biodiversidade das terras agrícolas. Cerca de metade declarou que os requisitos de ecologização têm de ser fortalecidos na PAC pós-2020, no contexto da ênfase acrescida na biodiversidade, mediante uma nova "condicionalidade reforçada". Este mecanismo, destinado a substituir a ecologização e a condicionalidade, deve incluir um certo número de RLG e 10 normas de BCAA, mais três do que a atual PAC. A Comissão propôs igualmente um novo instrumento, conhecido como "regimes ecológicos". Os Estados-Membros estarão obrigados a

<sup>54</sup> Comissão Europeia: "Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", 2015.

conceber e a oferecer um ou mais "regimes ecológicos" que abranjam práticas agrícolas como o reforço da gestão das pastagens e das paisagens permanentes, a gestão de nutrientes, os pacotes de nidificação e alimentação para as espécies polinizadoras e a agricultura biológica.

## Alguns regimes de desenvolvimento rural têm potencial para melhorar a biodiversidade das terras agrícolas

**61** O Tribunal examinou se a ação da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de desenvolvimento rural, especialmente o recurso a medidas agroambientais e climáticas, se centra agora mais na preservação da biodiversidade, tal como exigido pela ação 9 da estratégia da UE (ver [figura 6](#)), e se o seu impacto é objeto de acompanhamento adequado. A ação 9 está dividida em duas subações (ver [figura 20](#)).

### Figura 20 – Ação 9 da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 e subações



#### Ação 9: Orientar melhor o desenvolvimento rural para a conservação da biodiversidade

9a) A Comissão e os Estados-Membros integrarão **metas quantificadas em matéria de biodiversidade** nas estratégias e programas de desenvolvimento rural [...]

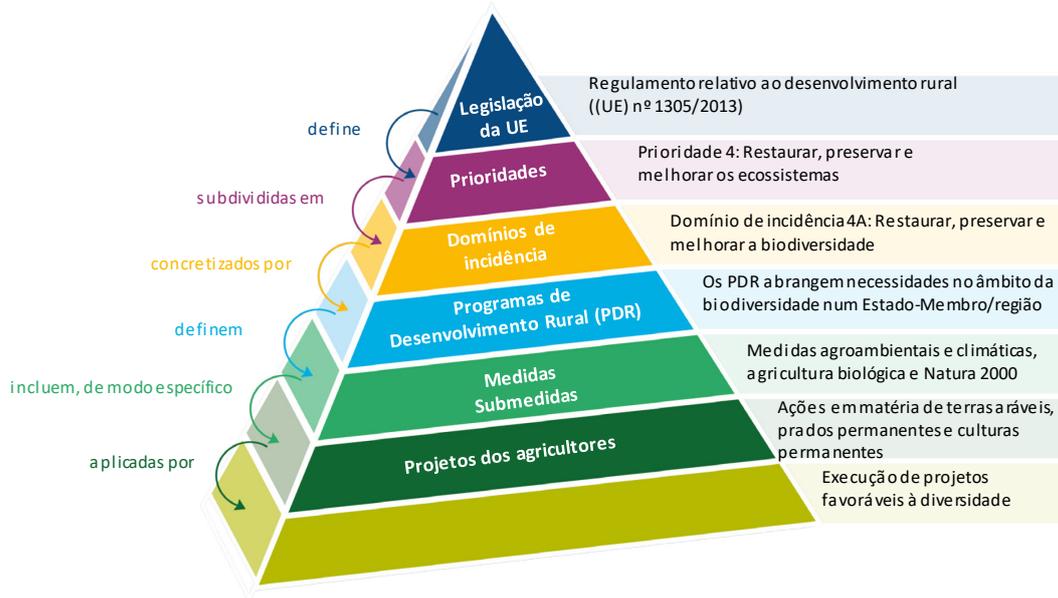
9b) A Comissão e os Estados-Membros estabelecerão mecanismos para **facilitar a colaboração entre agricultores e silvicultores**, a fim de permitir a continuidade das características da paisagem, a proteção dos recursos genéticos e outros mecanismos de cooperação para fins de proteção da biodiversidade.

Fonte: TCE.

### As medidas agroambientais e climáticas e as relativas à rede Natura 2000 e à agricultura biológica têm o maior potencial para manter ou reforçar a biodiversidade das terras agrícolas

**62** Os programas de desenvolvimento rural elaborados pelos Estados-Membros e pelas regiões para a PAC do período de 2014-2020 devem conter medidas para responder aos desafios económicos, ambientais e sociais assinalados para a área geográfica que o programa abrange, incluindo os desafios à biodiversidade (ver [figura 21](#)). Até à data, a UE disponibilizou cerca de **100 mil milhões de euros em financiamento para o desenvolvimento rural no período de 2014-2020**, com 61 mil milhões de euros adicionais provenientes dos Estados-Membros.

**Figura 21 – Desenvolvimento rural e biodiversidade**



Fonte: TCE.

**63** As autoridades nacionais dos Estados-Membros visitados consideraram que, das medidas incluídas nos programas de desenvolvimento rural, as medidas agroambientais e climáticas, seguidas da agricultura biológica e das medidas no âmbito da rede Natura 2000, oferecem o maior potencial para contribuir para a meta no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade (ver [caixa 2](#)). A investigação científica disponível corrobora esta opinião<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Ver, por exemplo, CEEweb for Biodiversity: "Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations", 2013.

## Caixa 2

### Medidas de desenvolvimento rural que mais contribuem para a biodiversidade

Os agricultores que aderem a uma **medida agroambiental e climática** comprometem-se voluntariamente, durante pelo menos cinco anos, a práticas agrícolas respeitadoras do ambiente que vão além das obrigações legais aplicáveis.

A medida relativa à **agricultura biológica** proporciona apoio por hectare aos agricultores que adotam ou mantêm práticas e métodos de agricultura biológica.

A medida no âmbito da rede **Natura 2000** prevê pagamentos anuais de compensação por hectare aos agricultores relativamente aos custos adicionais em que incorrem e aos rendimentos de que abdicam devido às desvantagens resultantes da aplicação das Diretivas Aves e Habitats.

**64** As autoridades inquiridas pelo Tribunal confirmaram o potencial e a utilidade destas medidas de desenvolvimento rural para a preservação da biodiversidade, uma vez que contribuem para a meta no domínio agrícola da estratégia e permitem alguns progressos em relação aos principais desafios que se colocam à biodiversidade.

### As medidas agroambientais menos exigentes têm taxas de participação mais elevadas

**65** As medidas "ligeiramente ecológicas" abrangem um maior número de agricultores numa área mais vasta, têm exigências relativamente modestas em termos de práticas agrícolas e compensam menos. As medidas "amplamente ecológicas" centram-se em questões ambientais e de biodiversidade específicas do local e, por conseguinte, visam menos explorações, exigem mais esforços por parte dos agricultores e resultam em maiores rendimentos pelos serviços prestados.

**66** Os cientistas e as ONG consideram que os regimes "amplamente ecológicos" conduzem a uma maior biodiversidade do que as medidas "ligeiramente ecológicas"<sup>56</sup>. Contudo, o Tribunal constatou que medidas agroambientais e climáticas simples e eficazes do tipo "ligeiramente ecológicas", como a redução da intensidade do

<sup>56</sup> Lakner et al.: "A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany", Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics, December 2018; Goetz et al.: "New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach", 2009.

pastoreio, a limitação da utilização de fertilizantes químicos ou de herbicidas e a proibição da ceifa durante períodos de nidificação, não exigem muito tempo e esforço por parte dos agricultores e também têm potencial para melhorar a biodiversidade. O TCE encontrou bons exemplos de medidas "ligeiramente ecológicas" e "amplamente ecológicas" com um impacto potencial elevado ao nível da biodiversidade em termos de espécies e habitats em todos os Estados-Membros auditados (ver exemplos da Roménia e de Chipre na [caixa 3](#)).

### Caixa 3

#### Exemplos de medidas agroambientais e climáticas "ligeiramente ecológicas" e "amplamente ecológicas"

##### Medidas "ligeiramente ecológicas"

Na **Roménia**, as medidas do tipo "ligeiramente ecológicas" visam a biodiversidade através, por exemplo, de práticas tradicionais ou não intensivas em zonas de prado: os fertilizantes e os pesticidas químicos são proibidos e o pastoreio é limitado a um máximo de uma cabeça normal por hectare. Em **Chipre**, uma medida requer documentação específica, interditando a utilização de pesticidas e de fertilizantes químicos e exigindo o controlo mecânico de ervas daninhas em culturas designadas.

##### Medidas "amplamente ecológicas"

A **Roménia** oferece medidas de proteção de determinadas espécies de aves e borboletas. **Chipre** tem duas medidas especificamente destinadas às zonas agrícolas de elevado valor natural. Uma delas diz respeito à manutenção e reparação de muros de pedra posta e a outra abrange uma série de práticas ambientais em zonas de elevado valor natural, tais como o enriquecimento ativo do solo para culturas perenes ou a proibição do pastoreio durante o período de floração principal.

**67** As medidas agroambientais e climáticas "amplamente ecológicas" registaram taxas de participação dos agricultores mais baixas do que as "ligeiramente ecológicas": o Tribunal estima que em Chipre, na Alemanha (Renânia-Palatinado) e na Roménia apenas cerca de 15-20% de todas as medidas agroambientais e climáticas são do tipo "amplamente ecológicas". As autoridades, apoiadas por dados científicos<sup>57</sup>, deram principalmente a seguinte explicação:

- o em zonas agrícolas de exploração muito intensiva e rentável, a compensação integral pelas medidas "amplamente ecológicas" teria de ser tão elevada que os Estados-Membros não poderiam financiar um número suficiente de outras medidas e ações;
- o o atual sistema de cálculo dos pagamentos compensatórios com base na "perda de rendimentos/custos incorridos", em especial nas zonas agrícolas não intensivas, impede os Estados-Membros de pagarem aos agricultores os seus custos reais em caso de uma perda de rendimentos pouco substancial, devido ao facto de o cálculo omitir os custos de transação, subavaliar a qualidade dos efeitos e se basear na estimativa da média dos custos de vários agricultores.

### **É menos provável que os produtores de culturas arvenses se comprometam com medidas agroambientais e climáticas pertinentes para a biodiversidade**

**68** Os cientistas reconhecem que a intensificação dos sistemas de cultivo conduziu a um declínio da biodiversidade nas terras aráveis da UE<sup>58</sup>. Além disso, os estudos realizados em toda a Europa revelaram que o declínio das espécies nos prados está particularmente associado às práticas agrícolas nos terrenos vizinhos<sup>59</sup>. O Tribunal constatou que, na Irlanda e na Alemanha (Renânia-Palatinado), as medidas agroambientais e climáticas em matéria de biodiversidade em prados permanentes superam as relativas às terras aráveis, tanto em número de pedidos como em

---

<sup>57</sup> Barnes et al.: "Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods", 2011; Berkhout et al.: "Targeted payments for services delivered by farmers", 2018.

<sup>58</sup> Boatman et al.: "The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement", Novembro de 1999; Ahnström et al.: "Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields", International Journal of Ecology, 2013.

<sup>59</sup> Ekroos et al.: "Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?", Biological Conservation, 172, 2014; Seibold et al.: "Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level", Nature, 2019.

hectares. O mesmo se aplica à [Roménia](#), embora as terras aráveis representem cerca de dois terços da superfície agrícola do país. Na Alemanha ([Renânia-Palatinado](#) – 60% de terra arável), a amostra do Tribunal demonstrou que, quando os agricultores aderem a uma medida relativa às terras aráveis, tendem a restringi-la a parcelas não produtivas em detrimento das parcelas maiores, mais produtivas e cultivadas de forma mais intensiva.

**69** Mais de 70% das [terras agrícolas cipriotas](#) são aráveis. Em 2018, apesar de Chipre propor quatro medidas agroambientais e climáticas para os agricultores de culturas arvenses, estas representaram apenas 7% de todas as medidas deste tipo adotadas no ano em questão. Cerca de 85% de todos os pedidos diziam respeito a culturas permanentes, como frutos secos, árvores de fruto e alfarrobeiras.

### Os regimes baseados nos resultados têm efeitos positivos, mas são raros

**70** Apenas duas medidas agroambientais pertinentes para a biodiversidade examinadas pelo Tribunal nos Estados-Membros, na amostra para o período de 2014-2020, eram baseadas nos resultados. Em termos globais, é igualmente comum uma percentagem baixa de regimes baseados nos resultados<sup>60</sup>. Ao abrigo das outras 44 medidas agroambientais e climáticas incluídas na amostra dos Estados-Membros analisada pelo Tribunal, os agricultores foram pagos pela prática de (ou abstenção de) certas atividades, mas não pelos resultados obtidos. As autoridades nacionais e regionais contactadas consideraram que os regimes de desenvolvimento rural baseados nos resultados podem ser mais benéficos para a biodiversidade. Salientaram que, embora tais regimes exijam um maior esforço de conceção e desenvolvimento, podem gerar melhores dados de acompanhamento. Um exemplo é a conceção e utilização de um sistema de pontuação que mostra o número de espécies vegetais diferentes que podem ser encontradas numa determinada parcela. Os regimes baseados nos resultados (ver exemplos na [caixa 4](#)) conferem aos agricultores uma maior liberdade para decidir como gerir as suas terras e, por conseguinte, uma maior propriedade dos seus resultados<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Russi et al.: "Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?" *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: "Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe", *Land Use Policy*, 71, 2018.

<sup>61</sup> Ibid.

## Caixa 4

### Medidas agroambientais e climáticas baseadas nos resultados

O [programa de Burren](#), na Irlanda, centra-se na preservação da paisagem agrícola única de uma zona específica, integrando o PDR irlandês desde 2016. O regime é liderado por ambientalistas e oferece um pagamento tanto por ações como por resultados. Com a ajuda de conselheiros, os agricultores elaboram um plano de atividades para manter ou aumentar o estado de conservação das parcelas agrícolas. Os resultados são avaliados anualmente. Se a pontuação for demasiado baixa, não é efetuado qualquer pagamento, ao passo que as pontuações mais elevadas resultam em pagamentos mais elevados. O desempenho global em matéria de biodiversidade das zonas/parcelas ao abrigo do regime tem vindo a melhorar progressivamente todos os anos desde a sua criação.



Paisagem de Burren, Irlanda

Fonte: TCE.

Na **Alemanha** (Renânia-Palatinado), as autoridades regionais criaram [um programa específico de proteção da natureza para as pastagens permanentes](#), que requer que os agricultores que nele participam contem e documentem as espécies vegetais nas suas terras. Não é efetuado qualquer pagamento se o número de espécies vegetais numa parcela for inferior a um determinado limiar.

## Poucos indicadores do desenvolvimento rural se centram nos resultados e muitos não tiveram atualização recente

**71** As normas da PAC<sup>62</sup> exigem que os Estados-Membros avaliem "em que medida apoiaram as intervenções do PDR a recuperação, a preservação e o reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas "Natura 2000", nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas, a agricultura de EVN, e o estado da paisagem europeia". Há apenas um indicador de resultados/objetivos do

<sup>62</sup> Anexo V 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).

QCAA para ajudar nesta avaliação: "percentagem de terras agrícolas sob contrato de gestão de apoio à biodiversidade e/ou à paisagem". Nenhum indicador de impacto do QCAA mede o efeito da política de desenvolvimento rural na biodiversidade das terras agrícolas. Para a PAC do período pós-2020 a Comissão propôs três indicadores de resultados e três indicadores de impacto para avaliar a biodiversidade das terras agrícolas. No entanto, como o Tribunal assinalou num parecer recente<sup>63</sup>, estes elementos devem ser apresentados como parte de um quadro coerente (ver *figura 22*).

---

<sup>63</sup> Parecer nº 7/2018 do TCE sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da Política Agrícola Comum para o período pós-2020.

**Figura 22 – Indicadores de resultados e de impacto relacionados com a biodiversidade das terras agrícolas para a PAC pós-2020**

O que a Comissão pretende medir	Forma de medição proposta pela Comissão	Observações formuladas no parecer 7/2018 do TCE
<b>Indicadores de resultados</b>		
R.27 Preservar os habitats e as espécies	Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão de apoio à conservação e à restauração da biodiversidade	O Tribunal reconhece que os resultados relativos à biodiversidade são difíceis de medir e que, muitas vezes, as alterações imediatas não são evidentes. No entanto, para que os indicadores R.27, R.28 e R.29 possam ser considerados indicadores de resultados, devem existir elementos de prova científicos que sustentem os resultados esperados das medidas tomadas. Além disso, não obstante as diferenças – muitas vezes significativas – na contribuição dos compromissos para a biodiversidade, cada hectare conta o mesmo para estes indicadores. A diferenciação destes hectares consoante a sua contribuição para o objetivo, com base em elementos de prova científicos, tornaria estes indicadores mais significativos.  Não é claro por que motivo, no indicador R.28, é medida a área absoluta em vez da percentagem, como nos restantes indicadores.
R.28 Apoiar a rede Natura 2000	Zona situada em sítios da rede Natura 2000 sob compromisso de proteção, manutenção e restauração	
R.29 Preservação da paisagem	Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão da paisagem, incluindo as sebes	
<b>Indicadores de impacto</b>		
I.18 Aumentar as populações de aves nas terras agrícolas	Indicador relativo às aves das terras agrícolas	Na opinião do Tribunal, um quadro coerente de medição do desempenho deve associar objetivos, intervenções e indicadores. O anexo II do parecer do Tribunal visa apresentar este quadro para os 9 objetivos específicos propostos para a PAC pós-2020.  A forma proposta para a medição do indicador I.20, a parte da SAU abrangida por características da paisagem, é um indicador de realizações e não mede os impactos.
I.19 Proteção reforçada da biodiversidade	Porcentagem de espécies e habitats de interesse comunitário relacionados com a agricultura com tendências estáveis ou ascendentes	
I.20 Reforçar a prestação de serviços ligados aos ecossistemas	Parte da SAU abrangida por características paisagísticas	

Fonte: TCE, com base no documento COM(2018) 392 final.

**72** Os Estados-Membros são livres de desenvolver outros indicadores para medir o impacto dos seus PDR na biodiversidade. Nenhum dos cinco Estados-Membros visitados pelo Tribunal elaborou indicadores adicionais de resultados ou de impacto para demonstrar alterações mensuráveis na biodiversidade das terras agrícolas.

**73** Para além do QCAA, a Comissão desenvolveu, em 2006, um conjunto de 28 indicadores agroambientais para acompanhar a integração das preocupações

ambientais na PAC<sup>64</sup>. Para certos indicadores, os dados mais recentes do Eurostat têm, pelo menos, dez anos (ver [figura 23](#)), e para dois indicadores ("terras agrícolas de elevado valor natural" e "diversidade genética"), a Comissão nunca publicou quaisquer dados.

### Figura 23 – Indicadores agroambientais não atualizados desde 2010 ou antes



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

<sup>64</sup> Comissão Europeia: "Desenvolvimento de indicadores agroambientais para acompanhamento da integração das preocupações de carácter ambiental na política agrícola comum", COM/2006/0508 final, 2006.

## Conclusões e recomendações

**74** O Tribunal examinou o contributo da PAC para a preservação e o reforço da biodiversidade e a probabilidade de se alcançar a meta no domínio agrícola (3a) da estratégia de biodiversidade da UE. Esta meta estipula que deve haver uma melhoria mensurável na biodiversidade. O Tribunal constatou que, globalmente, isto não aconteceu: nem a avaliação da Comissão nem a auditoria do Tribunal revelaram tal melhoria. De facto, os dados disponíveis sobre a biodiversidade das terras agrícolas da UE revelam inequivocamente que ocorreu uma diminuição nas últimas décadas.

**75** A meta no domínio agrícola e as ações da estratégia de biodiversidade da UE não são mensuráveis, o que dificulta uma avaliação de desempenho. A Comissão não garantiu que a conceção e a execução da parte relativa à agricultura da estratégia de biodiversidade para 2020 fossem coordenadas, de forma satisfatória, com os compromissos internacionais neste domínio. A diversidade genética nas culturas agrícolas e nos animais tem diminuído continuamente na UE (pontos **20** a **30**).

**76** O acompanhamento pela Comissão das despesas da PAC em prol da biodiversidade não é fiável devido a insuficiências metodológicas: para alguns coeficientes, foram fixados níveis mais elevados do que os sugeridos pela metodologia da OCDE, e os mecanismos de acompanhamento incluem certos tipos de despesas sem provas claras de que sejam benéficos para a biodiversidade (pontos **31** a **37**).

### **Recomendação 1 – Melhorar a coordenação e a conceção da estratégia de biodiversidade da UE para o período pós-2020 e realizar um acompanhamento mais preciso das despesas**

---

A Comissão Europeia deve:

- a) colaborar com os Estados-Membros para definir ações concretas e mensuráveis, a executar até uma determinada data, em relação à parte dedicada à agricultura da estratégia de biodiversidade da UE para o período pós-2020 e às ações conexas subsequentes;
- b) avaliar a melhor forma de coordenar e criar sinergias entre as componentes agrícolas das estratégias de biodiversidade dos Estados-Membros e a parte dedicada à agricultura da estratégia de biodiversidade da UE para o período

pós-2020, e dar destaque à diversidade genética nessa estratégia e nas ações subsequentes;

- c) rever o seu acompanhamento da despesa orçamental em biodiversidade, de forma a alinhá-la com as novas alterações legislativas, com base em provas científicas e em estreita consonância com a estratégia da OCDE.

**Prazo: 2023**

**77** Os pagamentos diretos da PAC representam cerca de 70% das despesas agrícolas da UE. No entanto, o impacto dos requisitos associados aos pagamentos diretos – incluindo a ecologização e a condicionalidade – na biodiversidade é negativo (por exemplo, para alguns regimes de apoio associado voluntário), reduzido ou desconhecido. A Comissão não aumenta o valor da condicionalidade para a promoção da biodiversidade desde 2011 e a Diretiva-Quadro Água ainda não integra o regime. Algumas normas de condicionalidade podem contribuir de forma significativa para a biodiversidade, mas nem a Comissão nem os Estados-Membros mediram o seu impacto. Além disso, são proporcionados poucos incentivos. Não existem sanções padronizadas em matéria de condicionalidade correspondentes aos RLG e às BCAA pertinentes para a biodiversidade e as sanções para as infrações detetadas são baixas (pontos 39 a 50).

**78** A Comissão concebeu o regime de ecologização para satisfazer, nomeadamente, o compromisso que assumiu no âmbito da estratégia de biodiversidade de recompensar os agricultores pelas medidas ambientais que vão além da condicionalidade. No entanto, a biodiversidade beneficia pouco da ecologização. A diversificação das culturas raramente introduz alterações favoráveis nas práticas agrícolas. Os benefícios dos prados permanentes dependem das práticas agrícolas, que os Estados-Membros não acompanham. As superfícies de interesse ecológico podem beneficiar a biodiversidade, mas os Estados-Membros e os agricultores geralmente favorecem opções de baixo impacto, como as culturas secundárias ou fixadoras de azoto. O regime de ecologização conduziu a poucas alterações nas práticas agrícolas (pontos 51 a 60).

## **Recomendação 2 – Reforçar o contributo dos pagamentos diretos para a biodiversidade das terras agrícolas**

---

Em virtude do compromisso que assumiu de reforçar os pagamentos diretos da PAC em benefício de bens ambientais públicos, e em particular da biodiversidade, a

Comissão deve agora, ao avaliar o planeamento estratégico dos Estados-Membros para a PAC pós-2020, garantir que o conjunto de todos os instrumentos da PAC, em funcionamento concertado e incluindo especificamente os regimes de pagamento direto, a nova "condicionalidade reforçada" e os regimes ecológicos, é mais ambicioso e faz mais pela biodiversidade do que os instrumentos disponíveis no período de 2014-2020.

**Prazo: 2023**

**79** Os instrumentos de desenvolvimento rural da UE têm um potencial mais elevado do que os pagamentos diretos para a preservação e o reforço da biodiversidade. Os mais adequados são as medidas agroambientais e climáticas, seguidas da agricultura biológica e dos pagamentos relacionados com a rede Natura 2000 (pontos 62 a 64).

**80** Os Estados-Membros propõem aos agricultores várias opções de medidas agroambientais e climáticas. Os regimes "ligeiramente ecológicos" são mais comuns, mais acessíveis e mais populares entre os agricultores, mas menos benéficos para a biodiversidade. Os regimes "amplamente ecológicos" são menos frequentes e menos populares e são mais específicos e exigentes, mas proporcionam maiores benefícios ambientais. Os regimes associados aos prados permanentes são mais comuns e a adesão é mais elevada do que no respeitante aos regimes de preservação da biodiversidade nas terras aráveis. Os regimes baseados em ações são também mais comuns, embora menos eficazes, do que os que recompensam os agricultores por atingirem resultados (pontos 65a 70).

### **Recomendação 3 – Aumentar o contributo do desenvolvimento rural para a biodiversidade das terras agrícolas**

---

A Comissão Europeia deve:

- a) ponderar estabelecer uma ligação mais estreita entre o nível de cofinanciamento de diferentes medidas e a avaliação do seu impacto na biodiversidade;
- b) ao aprovar os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros, garantir que, sempre que necessário, incluem intervenções e compromissos ambiciosos de desenvolvimento rural favoráveis à biodiversidade, procurando dar resposta às questões e às necessidades mais relevantes em matéria de biodiversidade, e que

os Estados-Membros tornam estes regimes apelativos tanto para as explorações de culturas arvenses como para as pastagens.

**Prazo: 2023**

**81** O Tribunal constatou que não existem indicadores fiáveis para medir os resultados e o impacto dos regimes de pagamento direto e dos programas de desenvolvimento rural em relação à biodiversidade. O único indicador obrigatório de desenvolvimento rural do QCAA para medir o grau de biodiversidade das terras agrícolas é um indicador de realizações. Os poucos indicadores agroambientais disponíveis para acompanhar a integração das preocupações ambientais na PAC nem sempre estão atualizados (pontos **71a** **73**).

**82** O estudo recentemente publicado, encomendado pela Comissão para servir de apoio à avaliação do impacto da PAC nos habitats, nas paisagens e na biodiversidade confirma as constatações do Tribunal, concluindo que, devido à falta de dados, não é possível estimar o impacto líquido combinado na biodiversidade dos instrumentos e das medidas da PAC. De um modo geral, porém, os resultados do acompanhamento da biodiversidade sugerem fortemente que a PAC não tem sido suficiente para contrariar as pressões sobre a biodiversidade resultantes da agricultura, quer em habitats seminaturais, quer em terras agrícolas exploradas de forma mais intensiva.

#### **Recomendação 4 – Mostrar o impacto das medidas da PAC na biodiversidade das terras agrícolas**

---

A Comissão deve desenvolver indicadores fiáveis sobre a biodiversidade das terras agrícolas para avaliar os impactos positivos e negativos dos instrumentos da PAC, o que lhe permitirá estabelecer uma base de referência para esta política após a reforma e contribuir para elaborar instrumentos e regimes de pagamento mais eficazes para a PAC pós-2020, como a "condicionalidade reforçada", os regimes ecológicos e as medidas de desenvolvimento rural.

**Prazo: 2022**

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Nikolaos Milionis, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de maio de 2020.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

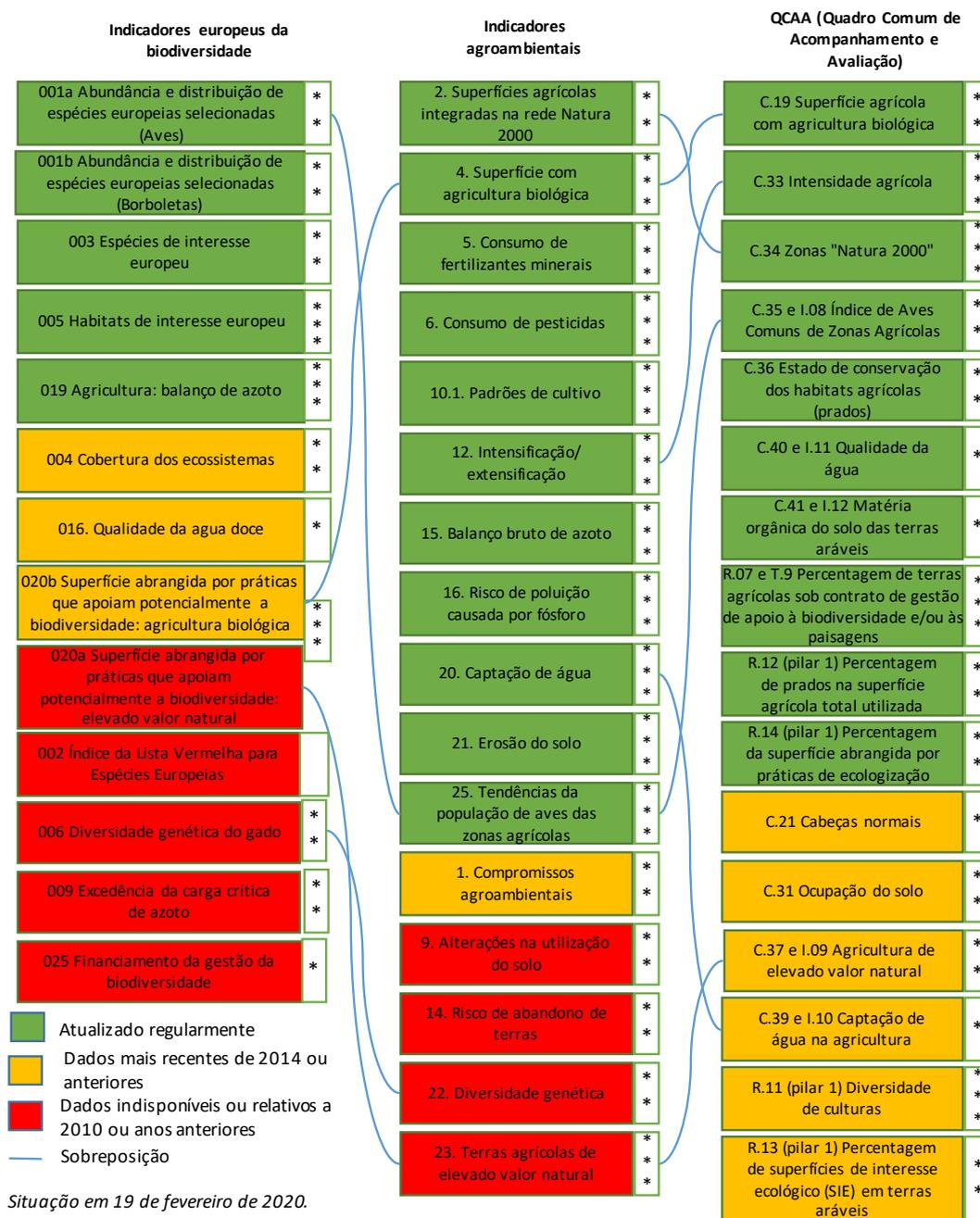
# Anexos

## Anexo I – Principais trabalhos de auditoria a nível dos Estados-Membros

Estados-Membros abrangidos	Base de seleção	Trabalhos de auditoria
<b>Visitas aos Estados-Membros</b>		
Alemanha, Irlanda, Chipre, Polónia, Roménia	Características: <ul style="list-style-type: none"> <li>quase 30% de todas as despesas do FEADER declaradas;</li> <li>vasta gama de práticas agrícolas;</li> <li>diferentes percentagens de terras agrícolas em agricultura intensiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas com autoridades e ONG;</li> <li>visitas a explorações agrícolas, incluindo entrevistas estruturadas com 21 agricultores sobre práticas agrícolas.</li> </ul>
<b>Inquérito</b>		
<u>Nacional:</u> Bulgária, Dinamarca, Estónia, Itália, Portugal  <u>Regional:</u> Flandres (Bélgica), Valónia (Bélgica), Campânia (Itália) e Lombardia (Itália)	Estado da natureza e da biodiversidade das terras agrícolas, esforços envidados para favorecer a biodiversidade, características geográficas e práticas agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>A taxa de resposta aos 9 questionários enviados às autoridades agrícolas e ambientais a nível nacional e regional foi de 100%;</li> <li>o questionário abrangeu a estratégia da UE em matéria de biodiversidade, a PAC e o acompanhamento e financiamento no âmbito da biodiversidade das terras agrícolas.</li> </ul>
<b>Auditoria no âmbito da declaração de fiabilidade relativa a 2019</b>		
República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Hungria, Polónia, Portugal, Suécia, Reino Unido	Amostragem estatística.	Entrevistas estruturadas a 57 agricultores sobre práticas agrícolas.

Fonte: TCE.

## Anexo II – Indicadores de biodiversidade



Cada \* assinala uma Direção-Geral da Comissão que assinalou que o indicador é relevante para a biodiversidade ou para a meta 3a. O Tribunal inquiriu um total de três direções-gerais.

Nota: o gráfico não inclui indicadores de realizações do QCAA.

Para os indicadores C.21, C.39/I.10 e R.11 é possível que estejam disponíveis dados mais recentes, mas que ainda não constam do portal da UE para dados agroalimentares.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

## Glossário, siglas e acrónimos

**AEA:** Agência Europeia do Ambiente.

**BCAA:** boa condição agrícola e ambiental. Estado em que os agricultores devem manter todas as terras agrícolas, em especial as que não estejam a ser utilizadas para a produção, para receberem certos pagamentos no âmbito da PAC. Inclui aspetos como a gestão da água e dos solos.

**Convenção sobre a Diversidade Biológica:** Convenção sobre a diversidade biológica das Nações Unidas. 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.

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

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

**EVN:** elevado valor natural. Característica da agricultura não intensiva que reflete os seus benefícios para a vida selvagem e o ambiente natural.

**FAO:** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

**Índice de Aves Comuns de Zonas Agrícolas:** Farmland bird index. indicador das alterações no número e espécies de aves nas terras agrícolas ao longo do tempo.

**IPBES:** Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecosistémicos. Organismo internacional aberto a todos os países da ONU que, em resposta a pedidos de decisores, avalia o estado da biodiversidade e dos serviços ecosistémicos por ela proporcionados.

**JRC:** Centro Comum de Investigação. Serviço da Comissão para a ciência e o conhecimento, que presta aconselhamento científico e apoio à política da UE.

**Medida agroambiental e climática:** qualquer uma de um conjunto de práticas facultativas que vá além dos requisitos ambientais habituais e que dê aos agricultores o direito a pagamentos do orçamento da UE.

**OCDE:** Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

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

**PDR:** Programa de Desenvolvimento Rural. Conjunto de objetivos e ações plurianuais nacionais ou regionais, aprovados pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

**Prados permanentes:** terras agrícolas consagradas ao cultivo de erva ou outras forrageiras herbáceas por mais de cinco anos consecutivos.

**QCAA:** Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação. Regras e procedimentos para avaliar o desempenho da política agrícola comum.

**RLG:** requisitos legais de gestão. Regra da UE ou nacional sobre a gestão das terras agrícolas para salvaguarda da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade, do bem-estar animal e do ambiente.

**SEBI:** indicadores europeus de biodiversidade. Iniciativa da UE para desenvolver um conjunto único e abrangente de dados para a avaliação e prestação de informações sobre os progressos na concretização das metas e compromissos da estratégia de biodiversidade da UE para 2020 e de outros acordos internacionais.

**SIE:** superfície de interesse ecológico. Superfície em que os agricultores aplicam práticas agrícolas que beneficiam o clima e o ambiente.

# Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

# Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

## 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 Nikolaos Milionis. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Viorel Ștefan, com a colaboração de Roxana Banica, chefe de gabinete, e Olivier Prigent, assessor de gabinete; Robert Markus, responsável principal; Jan Huth, responsável de tarefa; Liia Laanes, responsável de tarefa adjunta; Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos e Anna Zalega, auditores. Marika Meissenzahl prestou assistência gráfica. Thomas Everett prestou assistência linguística.

## DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

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 deve anular a autorização geral acima referida e 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.

Figura 5: © Organização das Nações Unidas. Para a reprodução de ícones, consultar [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG\\_Guidelines\\_AUG\\_2019\\_Final.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf).

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 Internet 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 consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

PDF	ISBN 978-92-847-4752-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/274909	QJ-AB-20-012-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4733-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/042289	QJ-AB-20-012-PT-Q

Na Europa, a abundância e a variedade de espécies animais nas terras agrícolas – a "biodiversidade das terras agrícolas" — regista um declínio notório, apesar do compromisso assumido pela UE de travar a perda de biodiversidade até 2020. Para concretizar este objetivo, a Comissão previu afetar-lhe 66 mil milhões de euros da política agrícola comum entre 2014 e 2020.

O Tribunal de Contas Europeu avaliou se a política agrícola da UE ajudou a preservar e a reforçar a biodiversidade das terras agrícolas. Efetuou as seguintes constatações: a formulação das metas no domínio agrícola da estratégia de biodiversidade da UE dificulta a medição dos progressos; o acompanhamento da Comissão da despesa em biodiversidade do orçamento da UE não é fiável; o impacto dos pagamentos diretos da PAC é reduzido ou desconhecido; a Comissão e os Estados-Membros favoreceram medidas de desenvolvimento rural de baixo impacto.

O Tribunal recomenda que a Comissão melhore a conceção da sua próxima estratégia de biodiversidade; reforce o contributo para a biodiversidade proveniente dos pagamentos diretos e da ação para o desenvolvimento rural; acompanhe de forma mais precisa a despesa relacionada com a biodiversidade; desenvolva indicadores fiáveis adequados ao acompanhamento dos progressos em matéria de biodiversidade das terras agrícolas.

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