



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 29 de março de 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	29 de março de 2017
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2017) 152 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre o cumprimento da obrigação relativa às superfícies de interesse ecológico no âmbito do regime de pagamento direto por ecologização

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2017) 152 final.

Anexo: COM(2017) 152 final



Bruxelas, 29.3.2017
COM(2017) 152 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o cumprimento da obrigação relativa às superfícies de interesse ecológico no âmbito do regime de pagamento direto por ecologização

{SWD(2017) 121 final}

1. Introdução

A reforma de 2013 da política agrícola comum (PAC) introduziu um regime de pagamento direto ecológico¹ («ecologização»). O objetivo era aperfeiçoar a gestão sustentável dos recursos naturais ligados à agricultura através de pagamentos destinados a práticas benéficas para o ambiente e o clima. Além da diversificação das culturas e da manutenção dos prados permanentes, a ecologização exige que os agricultores reservem 5 % das suas terras aráveis para superfícies de interesse ecológico (SIE).

Incidindo nos anos de 2015 e 2016, o presente relatório dá cumprimento ao requisito legal de análise dos progressos realizados no cumprimento da obrigação relativa às SIE, a que a Comissão deve proceder². Apesar de serem igualmente partilhadas observações preliminares sobre os potenciais efeitos ambientais das SIE com base nas escolhas tomadas pelos Estados-Membros e pelos agricultores, é importante salientar que não se trata de uma medição dos impactos ambientais reais.

O relatório atualiza e desenvolve alguns aspetos da análise da ecologização, de 2016, um ano após o início da sua aplicação³, realizada no âmbito do programa REFIT da Comissão⁴. A análise de 2016 incidiu no impacto da ecologização sobre o potencial de produção e na igualdade de condições, tendo ainda considerado vários aspetos de simplificação. Como seguimento dessa análise, a Comissão apresentou várias alterações do direito derivado em matéria de ecologização⁵, centrando-se amplamente nas SIE⁶. Estas alterações visavam agilizar e clarificar as pertinentes normas, aumentando, simultaneamente, o seu impacto ambiental. Deverão tornar-se aplicáveis até 2018⁷ (em março de 2017⁸, as alterações ainda não estão em vigor).

O presente relatório contribuirá para a avaliação mais geral da ecologização, incluindo os benefícios ambientais das SIE, devendo esta avaliação ficar concluída até ao final de 2017 ou início de 2018⁹. Além disso, será tomado em consideração no relatório sobre o acompanhamento e a avaliação da PAC, a apresentar em 2018¹⁰. As observações formuladas no capítulo 3 do presente relatório não prejudicam a avaliação da ecologização, que abrangerá todos os seus aspetos, incluindo as SIE.

1.1. A obrigação relativa às SIE

Os sistemas agrícolas são fundamentais para muitos *habitats* valiosos e para a biodiversidade que estes últimos proporcionam. No entanto, os mercados não dão o devido reconhecimento aos esforços para proteger a biodiversidade, os quais, por conseguinte, não se refletem nos preços que os agricultores recebem pelos seus produtos. Embora a conservação da

¹ Artigos 43.º a 47.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

² *Idem*, artigo 46.º, n.º 1, terceiro parágrafo.

³ SWD (2016) 218 final.

⁴ Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação.

⁵ Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão.

⁶ Regulamento Delegado da Comissão de 15.2.2017, C(2017) 735.

⁷ Podendo os Estados-Membros optar por pô-las em prática em 2017.

⁸ O controlo das alterações legislativas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho encontra-se em curso.

⁹ Cf. Plano de Gestão para 2017 — Agricultura e Desenvolvimento Rural: https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_pt.

¹⁰ Ao abrigo do artigo 110.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

biodiversidade dependa de práticas de gestão adequadas, verifica-se que estas têm evoluído, por ação das pressões concorrenciais, com uma maior especialização e intensificação da produção nalgumas zonas e um abandono das terras noutras zonas. Além de gerar pressões sobre a biodiversidade e de ter consequências negativas para o solo, a água e o clima, esta situação põe em risco o potencial de produção a longo prazo do setor agrícola.

O objetivo do requisito de estabelecimento das SIE é: «em especial, [...] salvar e melhorar a biodiversidade nas explorações»¹¹. Juntamente com as demais obrigações de ecologização, este requisito faz parte da PAC em vigor e das restantes políticas da UE relativas à gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a biodiversidade¹². Inserida no primeiro pilar da PAC, a ecologização visa garantir que todos os agricultores da UE que recebem um apoio ao rendimento proporcionem benefícios ambientais e climáticos como parte das suas atividades agrícolas. À semelhança das demais práticas de ecologização, as práticas exigidas no âmbito da obrigação relativa às SIE devem ser anuais, extracontratuais, simples e generalizadas. Os agricultores são recompensados pela execução de práticas propícias à biodiversidade, que não implicam necessariamente mudanças em todas as explorações agrícolas. Nos casos em que estas práticas já são aplicadas, a obrigação relativa às SIE garante a sua manutenção face às pressões concorrenciais enfrentadas pelos agricultores. Nos casos em que não existem, têm de ser implementadas.

A fim de cumprir o requisito relativo às SIE, os agricultores que possuem mais de 15 ha de terras aráveis devem assegurar que pelo menos 5 % sejam uma «superfície de interesse ecológico» dedicada a elementos ecologicamente vantajosos, selecionada a partir de um leque de «tipos de SIE», elaborado pelas respetivas autoridades nacionais com base numa lista comum da UE. Esta lista da UE abrange um vasto conjunto de elementos ou superfícies que visam a biodiversidade diretamente, tais como as terras em pousio ou os elementos paisagísticos, ou indiretamente, ao reduzirem a utilização dos fatores de produção e/ou melhorarem a proteção do solo, tais como as culturas secundárias ou as culturas fixadoras de azoto¹³. As superfícies das SIE são calculadas mediante fatores de ponderação que refletem cada elemento da SIE e a sua importância para a biodiversidade. Os fatores de ponderação variam desde 0,3 (p. ex., para as culturas secundárias) e 0,7 (culturas fixadoras de azoto), até 2 (sebes).

Os Estados-Membros dispõem de várias opções para adaptar os tipos de SIE: por exemplo, quando escolhem a sua lista nacional, podem apoiar-se nas práticas que os agricultores já aplicam e/ou complementar os requisitos (p. ex., métodos de produção) relativos a determinadas SIE, no sentido de garantir ou melhorar a sua eficácia. Sob determinadas condições, poderão igualmente proporcionar aos seus agricultores várias alternativas para as SIE, numa lógica de «equivalência». Alguns agricultores estão isentos do cumprimento deste requisito, em virtude, por exemplo, da localização («isenção florestal») ou dimensão da sua exploração, ou ainda da utilização que fazem dos solos.

Indo além da condicionalidade, as práticas de SIE podem ser complementadas por medidas voluntárias no quadro dos programas de desenvolvimento rural (PDR) que financiam

¹¹ Considerando 44 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

¹² Entre outras, a revisão intercalar da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, COM(2015) 478 final.

¹³ Os tipos de SIE são enunciados no artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 e especificados no artigo 45.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão.

atividades mais exigentes e orientadas para necessidades especificamente relacionadas com o ambiente e o clima.

1.2. Metodologia, fontes de dados e limitações

O presente relatório baseia-se nos dados disponíveis sobre a implementação atual das SIE. Apesar de incluir observações preliminares sobre os potenciais efeitos ambientais, não constitui, por si, uma avaliação, tal como definida nas orientações da Comissão sobre legislar melhor¹⁴.

Com vista a fazer o ponto da situação da execução, o relatório utiliza as decisões anuais sobre as escolhas dos tipos de SIE apresentadas à Comissão pelas autoridades dos Estados-Membros¹⁵.

Estão disponíveis decisões para 2015, 2016 e 2017. O relatório também utiliza dados sobre as escolhas de SIE efetivamente realizadas pelos agricultores («dados sobre a implantação»), com base nas declarações dos agricultores («superfícies declaradas») relativas a 2015 e 2016 e notificadas pelos Estados-Membros para cada região¹⁶.

A qualidade da análise da Comissão depende da tempestividade e exaustividade da prestação de informações, que enferma de limitações, uma vez que algumas notificações estão incompletas ou ainda em falta. Os dados sobre a implantação das SIE para 2015 estão disponíveis em relação a todos os Estados-Membros, com exceção de França; os dados para 2016 foram apresentados por apenas 19 Estados-Membros¹⁷.

As observações sobre os potenciais efeitos ambientais não se destinam a medir os impactos reais, constituindo antes simulações que aplicam valores predeterminados atribuídos às escolhas disponíveis, tendo por base:

- um estudo do Centro Comum de Investigação da Comissão (CCI)¹⁸ que utiliza uma «calculadora de SIE», uma ferramenta de modelação criada a partir da literatura científica neste domínio;
- o exame de uma seleção de literatura neste domínio¹⁹.

A calculadora de SIE considera os potenciais impactos ambientais das SIE através de um sistema de pontuação que reflete os elementos dos tipos de SIE e o seu contexto agronómico,

¹⁴ Cf. COM(2015) 215 final e SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Escolhas realizadas pelas autoridades centrais em todos os Estados-Membros, com exceção da Bélgica e do Reino Unido, onde ficaram a cargo das autoridades regionais.

¹⁶ Com base na classificação das regiões NUTS 3 da UE.

¹⁷ 18 Estados-Membros facultaram dados sobre a implantação em 2016 (Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Espanha, Croácia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia), bem como duas das nações do Reino Unido (Gales e Irlanda do Norte).

¹⁸ Ferramenta desenvolvida pela Universidade de Hertfordshire sob a coordenação do CCI.

¹⁹ Estudos disponíveis mais pertinentes: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Evelyn Underwood e Graham Tucker, Instituto para uma Política Europeia do Ambiente, novembro de 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er et al., *Conservation Letters*, in *Journal of the Society for Conservation Biology*, dezembro de 2016. Uma lista de todas as fontes pode ser consultada no documento de trabalho que acompanha o presente relatório.

mas não quantifica os impactos reais. Inicialmente concebida para ser utilizada ao nível das explorações agrícolas, a calculadora de SIE agrega e extrapola os resultados ao nível das explorações agrícolas para o nível regional, com base nos dados efetivos sobre a implantação fornecidos pelos Estados-Membros em relação a 2015. Este procedimento limita de certa forma a exatidão dos resultados.

Outra observação importante prende-se com o facto de estes efeitos potenciais apenas serem considerados à luz dos elementos principais das SIE, sem averiguar outros critérios qualitativos, designadamente as práticas de gestão e os prazos de conservação. A estimativa dos efeitos faz-se em termos relativos entre os tipos de SIE e sem ter em conta uma base de referência (cenário de referência). A análise incidiu sobre nove categorias de composições de SIE agregadas ao nível das regiões NUTS 3²⁰, tal como ilustra a figura 4. Foram igualmente ponderados fatores como o contexto regional e a composição das espécies.

No que respeita aos potenciais impactos, é dada ênfase à **biodiversidade**, que constitui o principal objetivo ambiental das SIE; a simulação incide sobre a diversidade e as populações de espécies, recorrendo à classificação de grupos de espécies do EUNIS²¹: anfíbios, aves, invertebrados, mamíferos, répteis e plantas terrestres.

Além disso, tomando em consideração um objetivo ambiental mais geral das SIE, os potenciais impactos sobre os **serviços ecossistémicos** (benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas²²) e o **clima** são igualmente tidos em conta, a fim de identificar potenciais benefícios conexos e compensações propiciadas pela execução da obrigação relativa às SIE.

A simulação dos serviços ecossistémicos utiliza a Classificação Internacional Comum dos Serviços Ecossistémicos e abrange a polinização e dispersão de sementes, o controlo de pragas e doenças, o estado da água doce do ponto de vista químico, a estabilização da massa e o controlo das taxas de erosão.

Sempre que adequado, o relatório atende aos contributos de partes interessadas, designadamente por intermédio de grupos de peritos e grupos de diálogo civil, transmitidos como resposta à consulta pública da Comissão sobre a ecologização, realizada entre dezembro de 2015 e março de 2016²³. O relatório toma igualmente em consideração um estudo sobre as opções tomadas pelos Estados-Membros no âmbito da PAC²⁴, ao passo que o inquérito à estrutura das explorações agrícolas e as estatísticas anuais da Eurostat são utilizados como informação contextual.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório apresenta de forma mais pormenorizada as escolhas dos Estados-Membros, os dados sobre a implantação pelos agricultores, a metodologia e a bibliografia.

²⁰ Cf. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

²¹ Sistema Europeu de Informação sobre a Natureza.

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_pt.

²⁴ Inventário e análise da aplicação da PAC:

https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_pt.

2. Execução — Ponto da situação

2.1. Escolhas das SIE pelos Estados-Membros

Em 2015, o leque de tipos de SIE variava significativamente entre os Estados-Membros

Com base nas decisões dos Estados-Membros relativamente a 2015, constituem-se os seguintes grupos de Estados-Membros, indicados na figura 1:

- 14 Estados-Membros disponibilizaram uma lista extensa de tipos de SIE (entre 10 e 19). Todos eles selecionaram as terras em pousio, talhadias de curta rotação, culturas fixadoras de azoto, faixas de proteção (com exceção da República Checa), culturas secundárias/coberto vegetal (com exceção de Itália) e pelo menos quatro entre nove tipos diferentes de elementos paisagísticos (principalmente árvores em grupo e árvores em linha),
- nove Estados-Membros optaram por uma lista intermédia. Todos eles escolheram as terras em pousio, as superfícies ocupadas por culturas fixadoras de azoto (com exceção da Dinamarca) e menos de cinco tipos diferentes de elementos paisagísticos,
- cinco Estados-Membros disponibilizaram uma seleção limitada de tipos de SIE (quatro no máximo). Todos eles escolheram as culturas fixadoras de azoto, as terras em pousio (exceto os Países Baixos) e um ou nenhum elemento paisagístico.

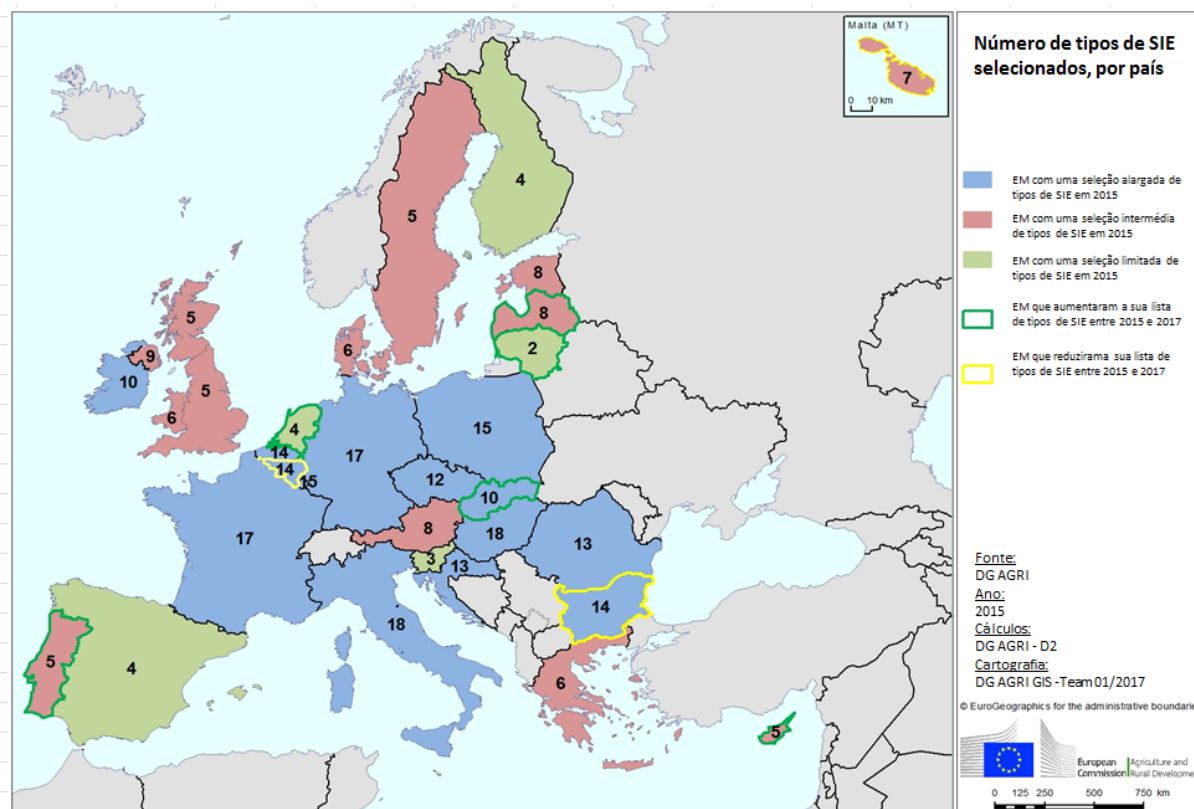
Os dados revelam que os Estados-Membros deram preferência às superfícies ocupadas por culturas fixadoras de azoto, às terras em pousio e aos elementos paisagísticos, em detrimento dos hectares dedicados a sistemas agroflorestais, das faixas de hectares elegíveis que confinam com florestas e dos socialcos.

Relativamente às talhadias de curta rotação, às culturas secundárias ou coberto vegetal e às culturas fixadoras de azoto, foi exigido aos Estados-Membros que elaborassem uma lista de espécies de árvores ou de culturas, de modo a otimizar o contributo destas SIE para a biodiversidade. Foi selecionada uma grande diversidade de espécies.

Entre 2015 e 2017, alguns Estados-Membros adaptaram as suas escolhas, essencialmente para a lista de SIE e de forma limitada

A partir de 2015, nove Estados-Membros alteraram as suas decisões, principalmente quanto à seleção de tipos de SIE (figura 1). Entre estes, seis alargaram as escolhas dos respetivos agricultores a outros tipos de SIE, aparentemente, após o estabelecimento do sistema administrativo necessário para controlar a sua aplicação. Os três restantes Estados-Membros retiraram alguns tipos de SIE, devido a um grau de implantação muito baixo por parte dos agricultores.

Figura 1 — Número de tipos de SIE selecionados em 2015 por Estado-Membro/região e alterações nos anos seguintes



A maioria dos Estados-Membros utiliza opções destinadas a reconhecer o contributo de outros mecanismos da PAC para a biodiversidade

22 Estados-Membros designaram como SIE pelo menos um elemento exigido ou protegido pelas normas de condicionalidade, nomeadamente as faixas de proteção e/ou um ou mais elementos paisagísticos protegidos ao abrigo destas normas. Seis Estados-Membros decidiram não ter em conta nenhum elemento deste género. De igual modo, quatro dos cinco Estados-Membros que poderiam tê-lo feito ofereceram aos agricultores a possibilidade de beneficiar da isenção florestal de SIE. Até 2016, apenas três Estados-Membros tinham começado a aplicar a equivalência às SIE (Itália, Países Baixos e Áustria).

As opções destinadas a aumentar a eficácia dos tipos de SIE são raramente escolhidas

Embora os Estados-Membros disponham de várias formas de aumentar a eficácia das SIE, utilizaram-nas muito poucas vezes. A título de exemplo, nenhum dos 13 Estados-Membros/regiões que selecionaram as lagoas como um tipo de SIE estabeleceu critérios para assegurar o seu valor natural. De igual modo, dos 31 Estados-Membros/regiões, apenas a Bélgica (Valónia) impôs restrições aos fatores de produção nas superfícies ocupadas por culturas fixadoras de azoto, ao passo que apenas 4 entre 21 Estados-Membros/regiões o fizeram para as culturas secundárias – Bélgica (Flandres), Bélgica (Valónia), Alemanha e Países Baixos. Apenas dois Estados-Membros (Países Baixos e Polónia) permitiram aos agricultores conjugar esforços para criar SIE adjacentes que fossem mais favoráveis ao ambiente (abordagem coletiva).

As opções dos Estados-Membros parecem ser norteadas pela necessidade de encontrar um equilíbrio entre a maximização da flexibilidade para os agricultores e a minimização da complexidade administrativa

Com base nas provas recolhidas²⁵ até ao momento, as opções de execução dos Estados-Membros parecem ser norteadas pelas seguintes razões, entre outras:

- a intenção de oferecer aos agricultores o maior número de opções possível, permitindo-lhes explorar as práticas habituais;
- os custos decorrentes do cumprimento de requisitos de controlo específicos e do levantamento permanente dos elementos de SIE num nível do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas destinado a esse efeito;
- as decisões adotadas ao abrigo de outros instrumentos da PAC (p. ex., medidas agrofloretais apoiadas por PDR) ou que emanam da legislação ambiental da UE (p. ex., a criação obrigatória de culturas secundárias no âmbito dos programas de ação para os nitratos²⁶);
- as circunstâncias e as condições ambientais locais (p. ex., a presença de socalcos ou a abundância de vegetação seminatural).

Nesta fase, não é possível determinar se algum destes elementos desempenhou um papel preponderante.

2.2. Implantação dos tipos de SIE pelos agricultores

A obrigação relativa às SIE abrange a grande maioria das terras aráveis da UE. A cobertura das terras parece estável entre 2015 e 2016.

Em 2015, 70 % da superfície total de terras aráveis da UE²⁷ estava abrangida pela obrigação relativa às SIE. A sua proporção representava 69 % em 2016. À parte restante das terras aráveis aplica-se, alternativamente, o seguinte:

²⁵ Cf. nota de rodapé 24.

²⁶ Nos termos da Diretiva 91/676/CEE do Conselho (Diretiva «Nitratos»).

²⁷ Consultar no capítulo 1.2 a disponibilidade dos dados.

- Não está abrangida pelo regime de pagamentos diretos (p. ex., o agricultor não apresentou um pedido de ajuda);
- Está isenta em virtude da dimensão da exploração (menos de 15 ha de terras aráveis);
- Refere-se a explorações biológicas ou explorações abrangidas pelo regime da pequena agricultura;
- Tem uma elevada proporção de prados;
- Está localizada em países que aplicam a isenção florestal.

Ao nível da UE, a percentagem das superfícies de SIE declaradas pelos agricultores é quase duas vezes superior aos 5 % exigidos ao nível das explorações agrícolas. As três principais SIE estão ligadas às superfícies produtivas ou potencialmente produtivas

Em 2015, foram declarados como SIE 8 milhões de hectares de terras, o que representava 13 % das terras aráveis abrangidas pela obrigação e 10 % depois de serem aplicados os fatores de ponderação (as percentagens podem divergir ao nível das explorações agrícolas). Estes valores são significativamente superiores ao requisito regulamentar de 5 % ao nível das explorações agrícolas. Em 2016, os valores ascenderam a 15 % e 10 %, respetivamente, com um ligeiro aumento de 130 000 ha.

Em 2015, os tipos de SIE mais frequentemente declarados foram os tipos associados a superfícies agrícolas produtivas ou potencialmente produtivas (figura 2):

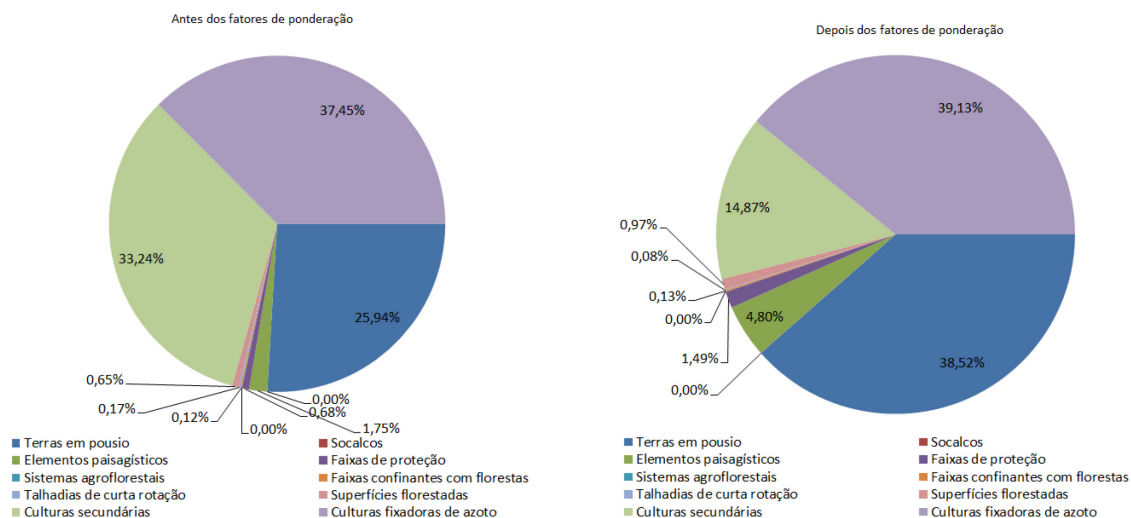
- Culturas fixadoras de azoto (37,4 % das SIE físicas no terreno);
- Culturas secundárias (33,2 %);
- Terras em pousio (25,9 %).

Após a aplicação dos fatores de ponderação, as culturas fixadoras de azoto e as culturas secundárias ascenderam a 54 % do total de SIE ponderadas (39 % e 15 %, respetivamente). Este valor correspondeu a 5,4 % das terras aráveis abrangidas pela obrigação, sendo presumível que tenha contribuído para exceder os 5 % exigidos ao nível das explorações agrícolas. Outras superfícies como os elementos paisagísticos e as faixas de proteção atingiram, respetivamente, 1,7 % e 0,7 %.

A referida proporção de SIE à escala da UE manteve-se bastante estável em 2016, ainda que tenham sido observadas variações entre os Estados-Membros: as superfícies de terras em pousio, de elementos paisagísticos e de faixas de proteção diminuíram, ao passo que as superfícies com culturas secundárias e culturas fixadoras de azoto aumentaram.

- Além disso, os dados sobre os tipos de SIE revelam que, em 2015, as terras em pousio declaradas como SIE representaram 34 % do total das áreas de pousio indicadas nas estatísticas do Eurostat em relação aos Estados-Membros em causa. Estas superfícies totais diminuíram 24 % entre 2000 e 2014, mas aumentaram ligeiramente em 2015.
- As superfícies das culturas de leguminosas na UE, segundo dados do Eurostat, aumentaram 20 % desde 2013. As culturas fixadoras de azoto declaradas como SIE, que foram escolhidas por todos os Estados-Membros, excetuando a Dinamarca, cobriram 49 % destas superfícies em 2015. O papel específico das SIE nos diferentes fatores que influenciam as tendências das superfícies de culturas de leguminosas carece de uma avaliação mais aprofundada.

Figura 2 — Repartição das superfícies declaradas de SIE por tipo principal de SIE, ao nível da UE, antes e depois da aplicação dos fatores de ponderação



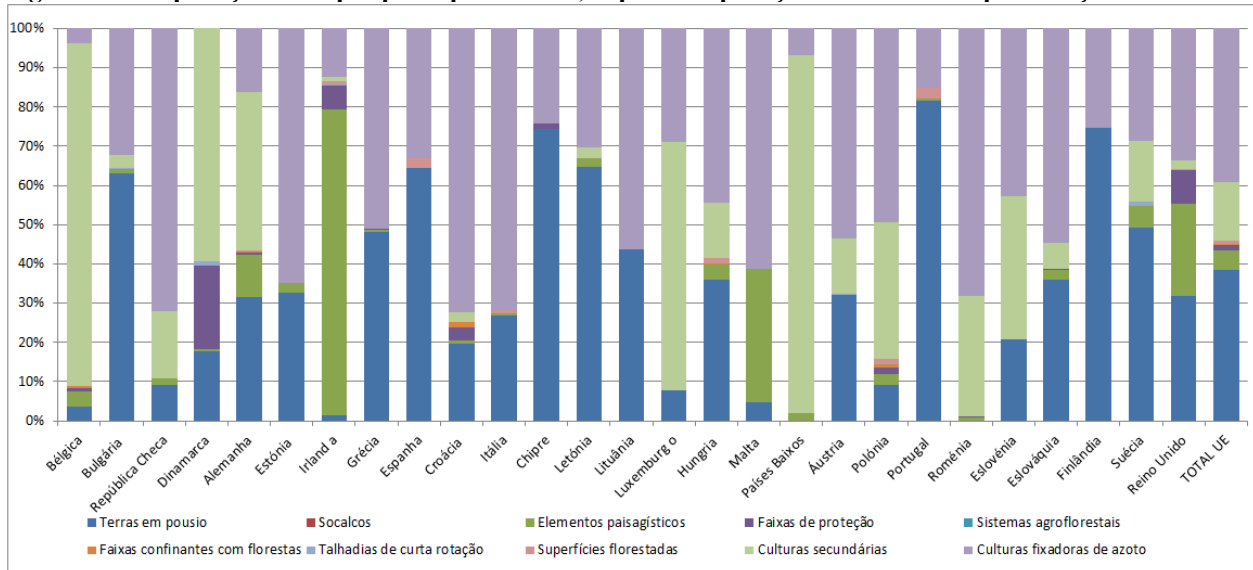
Fonte: dados sobre a implantação pelos Estados-Membros, 2015 (UE-27, dados não disponíveis em relação a França).

A distribuição dos tipos de SIE ao nível regional e dos Estados-Membros evidencia padrões geográficos bem definidos

Analisando a composição das SIE ao nível dos Estados-Membros (figura 3) e ao nível das regiões NUTS 3 (figura 4), é possível observar diversos padrões:

- só é possível encontrar uma percentagem substancial de elementos paisagísticos e de faixas de proteção na Irlanda, no Reino Unido e em Malta,
- as terras em pousio estão mais presentes em países do Mediterrâneo, como Espanha, Portugal e Chipre, e em Estados-Membros localizados na região biogeográfica boreal, como Finlândia e Letónia,
- as culturas fixadoras de azoto são predominantes na Croácia, República Checa, Itália, Polónia e Roménia,
- as culturas secundárias são mais generalizadas na Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos.

Figura 3 — Repartição dos tipos principais de SIE, depois da aplicação dos fatores de ponderação

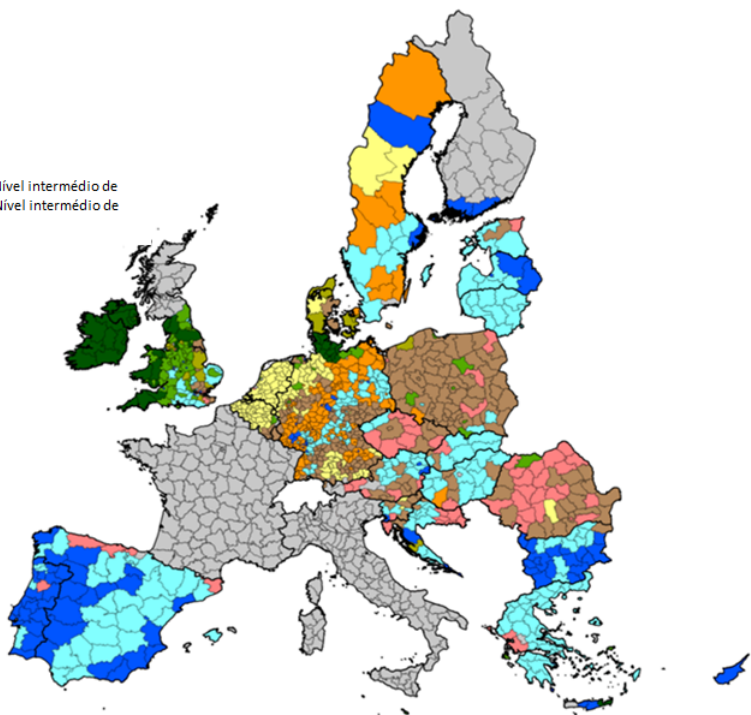
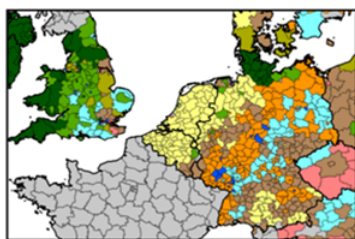
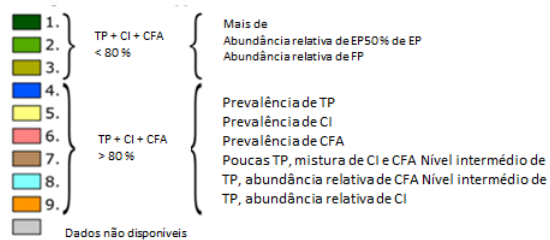


Fonte: dados sobre a implantação pelos Estados-Membros, 2015 (UE-27, dados não disponíveis em relação a França).

Figura 4 — Distribuição espacial das principais categorias de tipos de SIE em cada região NUTS 3

Legenda

Categorias de tipos de SIE declarados



FP — Faixas de proteção
CI — Culturas intercalares
EP — Elementos paisagísticos
TP — Terras em pousio
CFA — Culturas fixadoras de azoto

Fonte: dados sobre a implantação pelos Estados-Membros, 2015. Dados não disponíveis em relação a França e Escócia. Dados relativos a Itália ainda em processo de verificação. As regiões não classificadas na Finlândia estão abrangidas pela isenção florestal.

Foram aplicadas práticas equivalentes às SIE em três Estados-Membros

A introdução de práticas equivalentes às SIE em três Estados-Membros resultou na exploração de 41 000 hectares de superfícies de SIE equivalentes em 2015, mormente na Áustria (quase 39 000 hectares baseados em medidas agroambientais e climáticas,

correspondendo a 65 % das superfícies de SIE do país). Nos Países Baixos, os regimes de certificação abrangiam especialmente as orlas dos campos e representavam 2 700 ha (5 % do total de SIE no país) em 2015. Itália tem vindo a aplicar a equivalência desde 2016, não estando ainda disponíveis dados sobre a implantação.

As principais determinantes geralmente utilizadas para explicar as decisões dos agricultores parecem aplicar-se igualmente à sua implantação das SIE

Tanto a literatura científica como os resultados da consulta pública sugerem que os fatores que influenciam as decisões dos agricultores sobre o tipo de SIE a adotar se inserem, *grosso modo*, em três categorias:

- Determinantes económicas que os levam a escolher o tipo de SIE menos oneroso e mais produtivo;
- Fatores de natureza política e administrativa, tais como:
 - uma lista restrita de tipos de SIE disponibilizados pelas autoridades nacionais (p. ex., nos países que selecionaram apenas três ou quatro tipos de SIE),
 - o nível de risco de os agricultores serem fiscalizados e considerados incumpridores (p. ex., se a orla de um campo exceder a largura máxima),
 - o nível de encargos administrativos (que pode ser reduzido, por exemplo, através da utilização de um formulário de pedido único pré-preenchido com todos os elementos paisagísticos classificados como SIE);
- Perceções e conhecimento da obrigação relativa às SIE por parte dos agricultores.

Nesta fase, não é possível determinar se algum destes elementos desempenhou um papel preponderante.

3. Observações sobre os potenciais efeitos ambientais e climáticos das SIE

O presente capítulo apresenta em pormenor os possíveis efeitos **ambientais** das medidas relativas às SIE, apurados a partir da calculadora de SIE descrita na secção 1.2 e de um exame de uma seleção de literatura neste domínio. As simulações da calculadora de SIE tomam em consideração os potenciais impactos da composição das SIE ao nível das regiões NUTS 3, através de pontuações agregadas que não devem ser encaradas como valores absolutos. Os resultados refletem os elementos e o contexto dos tipos de SIE, mas não quantificam os impactos reais, que dependem igualmente das práticas de gestão ao nível das explorações, as quais não são abrangidas pelas simulações.

Dado que a calculadora de SIE apenas abrange de forma marginal os possíveis impactos em matéria de **atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas**, foi igualmente realizada uma avaliação qualitativa deste aspeto particular.

3.1. Potenciais impactos sobre a biodiversidade

Os elementos paisagísticos e as terras em pousio afiguram-se como os tipos de SIE mais benéficos para a biodiversidade

A calculadora de SIE revela que todas as composições do tipo SIE observadas ao nível das regiões NUTS 3 poderiam ter um impacto positivo na biodiversidade, embora em diferentes graus. A pontuação mais baixa disse respeito às regiões onde as culturas secundárias eram

superiores a 70 %. O mais elevado potencial impacto positivo foi associado às composições de SIE onde predominaram os elementos paisagísticos (mais de 50 % do total de SIE da região), seguindo-se as composições onde predominaram as terras em pousio (mais de 70 %).

Relativamente aos grupos de espécies, a análise indica um impacto positivo dos elementos paisagísticos sobre os invertebrados, as aves e as plantas terrestres, ao passo que, para os répteis e os anfíbios, as pontuações mais altas em termos de impacto positivo são obtidas pela presença de faixas de proteção e de terras em pousio.

As conclusões de outros estudos científicos também confirmam estas observações. Além disso, sugerem que, entre os elementos paisagísticos, o impacto potencial mais positivo na biodiversidade está associado a sebes, orlas dos campos e muros de pedra tradicionais, uma vez que proporcionam *habitats* a insetos e artrópodes, aves e plantas.

As SIE poderiam ser mais benéficas para a biodiversidade se fossem implementadas as práticas de gestão adequadas

As observações feitas indicam a importância das práticas de gestão para reforçar os efeitos ambientais das SIE.

Os resultados da calculadora de SIE revelam que o impacto positivo na biodiversidade é suscetível de variar consoante os diferentes requisitos de gestão aplicáveis a cada tipo de SIE. Por exemplo, no caso das terras em pousio, a sua importância depende da cobertura e das espécies semeadas. No caso da biodiversidade e, em especial, dos polinizadores, a sementeira de flores silvestres tem o maior impacto, deixando um mínimo de solo nu. A regeneração natural é também uma boa forma de promover a biodiversidade e a polinização.

Além da natureza da cobertura, a literatura científica também destaca a importância dos métodos não intensivos na gestão das SIE não produtivas, por exemplo, mantendo as terras em pousio durante um longo período ou não recorrendo a pesticidas, já que reduzem a perturbação dos *habitats* em questão, nomeadamente durante o período de reprodução das aves.

A sementeira de misturas de espécies em superfícies com culturas secundárias/coberto vegetal revela ter um impacto positivo sobre a biodiversidade. Aliás, de acordo com a literatura neste domínio, os efeitos positivos podem ser reforçados ao incluir nas misturas combinações de plantas elaboradas no sentido de beneficiar os polinizadores e as aves, e reservando as misturas à floração e à germinação das sementes.

As conclusões relativas às escolhas das espécies aplicam-se igualmente às culturas fixadoras de azoto, apesar de as simulações terem também demonstrado que a *Vicia faba* poderá obter uma pontuação ligeiramente superior a outras espécies. Quanto aos demais tipos de SIE, os potenciais impactos positivos das culturas fixadoras de azoto também assentam no tipo de gestão, designadamente a frequência do cultivo e a gestão extensiva.

3.2. Outros potenciais impactos

3.2.1. Potenciais impactos sobre os serviços ecossistémicos

Os elementos paisagísticos são os que propiciam melhores resultados no que se refere ao seu potencial impacto positivo sobre os serviços ecossistémicos

Os resultados da calculadora de SIE revelam que, entre as diferentes composições do tipo SIE ao nível das regiões NUTS 3, a presença de elementos paisagísticos predominantes em mais de 50 % do total de SIE de determinada região apresenta o impacto potencial mais positivo sobre os serviços ecossistémicos na sua globalidade.

Uma análise mais aprofundada da literatura científica mostra que seria possível reforçar o impacto positivo dos elementos paisagísticos sobre os serviços ecossistémicos assegurando a sua diversidade florística, estrutura da vegetação e gestão adequadas. No que toca às faixas de proteção, a sua localização e as suas dimensões são aspetos essenciais.

Outros tipos de SIE poderão produzir algum impacto positivo sobre determinados serviços ecossistémicos, nomeadamente caso sejam postas em prática determinadas normas de gestão e caso a escolha das espécies semeadas cumpra requisitos específicos

As culturas secundárias obtêm bons resultados no que respeita ao seu impacto sobre o estado da água doce do ponto de vista químico. As simulações da calculadora de SIE revelam, por exemplo, que o seu impacto pode ser reforçado mediante a utilização de misturas de diferentes espécies. Demonstram igualmente que as espécies mais frequentemente declaradas pelos agricultores no caso das culturas secundárias (p. ex., *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* e *Raphanus sativus*) obtêm melhores pontuações quando são semeadas como misturas e não como espécies únicas. Acresce que as espécies com necessidades diferentes em matéria de nutrientes e de sistemas radiculares podem ser mais eficientes na redução do risco de lixiviação de azoto.

O impacto positivo das terras em pousio sobre os serviços ecossistémicos também parece depender da escolha das espécies semeadas: as misturas de sementes selvagens e de campos em pousio com restolho de inverno e vegetação naturalmente regenerada obtêm melhores resultados do que as ervas. No entanto, qualquer cobertura das terras em pousio é pertinente, uma vez que o solo nu obtém a pontuação mais baixa nos serviços ecossistémicos e pode ter um impacto negativo, devido ao maior risco de erosão dos solos. As terras em pousio também fornecem melhores resultados se forem poupadas a qualquer gestão durante um longo período.

O impacto das culturas fixadoras de azoto poderá igualmente depender da escolha das espécies e da gestão: a diminuição da frequência do cultivo reduz a lixiviação de azoto, o escoamento de fósforo e o risco de erosão dos solos.

3.2.2. Potenciais impactos sobre o clima

Do ponto de vista da adaptação às alterações climáticas, a introdução das SIE poderá contribuir para a resiliência das explorações agrícolas às alterações climáticas, por exemplo, através de uma maior disponibilização de elementos paisagísticos. É possível reforçar a atenuação das alterações climáticas através de uma maior utilização de culturas de leguminosas e do resultante deslocamento de adubos azotados com fixação de azoto. Por outro lado, os benefícios para as reservas de carbono no solo obtidos pelas medidas agroflorestais e de florestação, uma vez aplicadas, poderão melhorar a fixação de carbono proporcionada pela utilização das terras na UE.

A fixação de carbono nos solos está diretamente dependente da biodiversidade dos solos, o que põe em evidência as ligações e possíveis sinergias entre a melhoria da biodiversidade nas explorações agrícolas e a atenuação das alterações climáticas.

4. Conclusões

O ano de 2016 foi o segundo ano de aplicação da obrigação relativa às SIE. Os dados recolhidos até à data por 19 Estados-Membros sugerem que se registaram poucas mudanças no segundo ano, seja na forma como as autoridades nacionais gerem o sistema, seja da parte dos agricultores, que, de um modo geral, cumpriram a obrigação da mesma forma que no primeiro ano. Em consequência, não se verificou praticamente nenhuma alteração na proporção de terras abrangidas por SIE, nas superfícies globais que os produtores declararam como SIE e nas percentagens dos diferentes tipos de SIE dentro destas superfícies.

A percentagem global de SIE declaradas em terras aráveis é quase o dobro dos 5 % exigidos ao nível das explorações agrícolas. Este número foi alcançado em virtude de terem sido privilegiadas as SIE produtivas e potencialmente produtivas: culturas fixadoras de azoto, culturas secundárias e terras em pousio. Outras SIE, incluindo os elementos paisagísticos, não foram além de um ligeiro contributo para o conjunto das SIE declaradas.

A análise levada a cabo sugere que os benefícios ambientais dos tipos de SIE dependem não só da sua quantidade, mas também da sua qualidade, associada a condições e requisitos de gestão específicos, tais como:

- o tipo de cobertura do solo nas terras em pousio, bem como as diferentes misturas de culturas nas culturas secundárias e de grupos de culturas nas culturas fixadoras de azoto;
- os regimes de corte, os períodos de conservação e a aplicação de produtos químicos;
- a diversidade das estruturas da vegetação em relação aos elementos paisagísticos, assim como a localização e dimensão das faixas de proteção.

As alterações que a Comissão está atualmente a introduzir no direito derivado em matéria de ecologização constituem um passo importante para a obtenção de melhores práticas de gestão, juntamente com: i) a proibição da utilização de produtos fitofarmacêuticos em SIE (potencialmente) produtivas; ii) a clarificação e o estabelecimento de períodos de conservação para alguns tipos de SIE; iii) uma agilização dos requisitos que tenham eventualmente impedido os agricultores de utilizar algumas das SIE mais benéficas para o ambiente, designadamente os elementos paisagísticos e as faixas de proteção.

A Comissão prosseguirá a sua reflexão sobre esta matéria, inclusivamente no âmbito da próxima avaliação da ecologização. O presente relatório prestará um contributo útil para esta avaliação, que incidirá sobre todos os aspetos da ecologização, incluindo as SIE. A avaliação será subsequentemente tomada em consideração na próxima fase de modernização e simplificação da PAC, com vista a maximizar o seu contributo para cumprir as 10 prioridades da Comissão e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Tendo em conta as considerações *supra*, a Comissão não propõe nenhuma alteração do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 mediante um aumento da percentagem das SIE.