

TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 8

2008

A CONDICIONALIDADE É UMA POLÍTICA EFICAZ?



PT



Relatório Especial n.º 8 // 2008

A CONDICIONALIDADE É UMA POLÍTICA EFICAZ?

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

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

Tel. : (352) 4398-45410
Fax : (352) 4398-46430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 8 // 2008

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009

ISBN 978-92-9207-127-1
DOI 10.2865/38167

© Comunidades Europeias, 2009
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Belgium

ÍNDICE

Pontos

GLOSSÁRIO

I-IV SÍNTESE

1-8 INTRODUÇÃO

1-6 A CONDICIONALIDADE E A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

7-8 QUADRO LEGAL E APLICAÇÃO DA CONDICIONALIDADE

9-11 ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

9-11 FOI OBJECTIVO DA AUDITORIA AVALIAR A EFICÁCIA DA CONDICIONALIDADE

12-84 OBSERVAÇÕES

12-21 OBJECTIVOS E ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE

12-15 OS OBJECTIVOS NÃO SÃO DEFINIDOS COMO «SMART»

16-18 O ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE NÃO ESTÁ BEM DEFINIDO

19-21 APENAS SE PODEM ESPERAR RESULTADOS LIMITADOS A NÍVEL DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS

22-44 APLICAÇÃO DO QUADRO LEGAL

22-23 OS ESTADOS-MEMBROS APLICARAM OS REQUISITOS E AS NORMAS APENAS PARCIALMENTE

24-28 OS RLG A CUMPRIR PELOS AGRICULTORES SÃO NUMEROSOS E COMPLEXOS

29-37 O QUADRO LEGAL DAS BCAA É RESTRITO

38-44 É NECESSÁRIA MAIOR ORIENTAÇÃO E CONTROLO DOS REQUISITOS E NORMAS POR PARTE DA COMISSÃO

45-58 CONDICIONALIDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL

47-51 DETERMINADOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DOS SISTEMAS DE CONTROLO E DE PENALIZAÇÕES NO DOMÍNIO

DO DESENVOLVIMENTO RURAL SÃO ENFRAQUECIDOS PELA INTRODUÇÃO DA CONDICIONALIDADE

52-58 A SEPARAÇÃO ENTRE CONDICIONALIDADE E MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS NEM SEMPRE É CLARA

59-75 SISTEMAS DE CONTROLO E DE PENALIZAÇÕES

59-66 O SISTEMA DE CONTROLO FORNECE UMA GARANTIA INSUFICIENTE SOBRE

O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES POR PARTE DOS AGRICULTORES

67-75 O SISTEMA DE PENALIZAÇÕES É DEFICIENTE E AS CONSEQUENTES REDUÇÕES DOS PAGAMENTOS DIRECTOS SÃO BAIXAS

76-84 SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E DE INFORMAÇÃO

76-80 OS DADOS NÃO SÃO FIÁVEIS EM ALGUNS DOMÍNIOS, SOBREAVALIANDO AS TAXAS DE CONTROLO E DE CONFORMIDADE

81-84 O CONTROLO DO DESEMPENHO PELA COMISSÃO DEIXA A DESEJAR

85-90 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

AS RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

BCAA: Boas Condições Agrícolas e Ambientais. Refere-se a conjuntos de normas definidas pelos Estados-Membros para protecção dos solos e um nível mínimo de manutenção das terras [com base no quadro definido no Anexo IV do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho] e a obrigações em relação às pastagens permanentes.

PAC: Política agrícola comum.

Pagamentos directos: Pagamentos concedidos directamente aos agricultores a título de um dos regimes de apoio ao rendimento constantes do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho.

Pastagens permanentes: No contexto da condicionalidade, pastagens permanentes são definidas como terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas que não tenham sido incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a cinco anos. Constituem um dos elementos das BCAA.

Quadro legal:

Regulamento do Conselho: Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, assim como regulamentos que o alteram (JO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

Regulamento da Comissão: Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de Abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 141 de 30.4.2004, p. 18).

Legislação adoptada pelos Estados-Membros no âmbito das disposições dos regulamentos atrás referidos.

RLG: Requisitos Legais de Gestão. São definidos em artigos seleccionados constantes de 19 directivas e regulamentos [cuja lista é apresentada no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho] nos domínios do ambiente, da saúde pública, da saúde animal, da fitossanidade e do bem-estar dos animais.

SMART: *Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Timed* (Específicos – Mensuráveis – Realizáveis – Pertinentes – Datados).

UE: União Europeia.

SÍNTESE

I.

A condicionalidade, que é um elemento essencial da PAC, aplica-se desde 2005 e faz depender a maior parte dos pagamentos da PAC do cumprimento de determinadas disposições relativas ao ambiente, à saúde e ao bem-estar dos animais.

II.

Com base nos resultados de uma auditoria da eficácia da condicionalidade, o Tribunal chegou às seguintes conclusões:

- os objectivos e o âmbito da condicionalidade não estão bem definidos, o que torna pouco claro o que a condicionalidade pretende alcançar;
- o quadro legal coloca dificuldades consideráveis, nomeadamente por ser demasiado complexo;
- a condicionalidade e a política de desenvolvimento rural não estão bem adaptadas uma à outra;
- os Estados-Membros não se responsabilizaram por aplicar sistemas de controlo e de penalizações eficazes. Em consequência, o sistema de controlo não fornece uma garantia suficiente sobre o cumprimento das obrigações por parte dos agricultores;
- os dados fornecidos pelos Estados-Membros sobre os controlos e os incumprimentos não são fiáveis e o controlo do desempenho pela Comissão deixa a desejar.

III.

A curto prazo, a condicionalidade pode ser aperfeiçoada aplicando as seguintes recomendações:

o legislador comunitário deverá considerar:

- se os elementos da política de desenvolvimento rural como a aprovação de normas pela Comissão e a obrigatoriedade de os Estados-Membros estabelecerem normas passíveis de verificação também se deverão aplicar à condicionalidade;

SÍNTESE

- a revisão dos princípios subjacentes ao sistema de penalizações, de modo a tornar as reduções dos pagamentos proporcionais à ou dependentes da gravidade do incumprimento das obrigações da condicionalidade por parte do agricultor penalizado;

a Comissão deverá:

- desenvolver e pormenorizar os objectivos estabelecidos no Regulamento do Conselho a fim de os formular como «SMART» e de os organizar segundo uma hierarquia lógica;
- harmonizar as políticas de condicionalidade e de desenvolvimento rural, especialmente reforçando as disposições relativas ao desenvolvimento rural que foram enfraquecidas na sequência da introdução da condicionalidade;
- estabelecer uma separação clara entre a condicionalidade e as medidas agro-ambientais com vista a garantir que as ajudas ao desenvolvimento rural apenas compensem obrigações mais rigorosas do que os requisitos e as normas da condicionalidade;
- alterar o sistema de controlo de modo a controlar pelo menos 1% das explorações que aplicam todas as obrigações;
- aplicar os elementos essenciais de um sistema rigoroso de controlo do desempenho, nomeadamente através da definição de indicadores e de níveis de base relevantes;
- efectuar uma verificação e uma análise mais rigorosas dos dados comunicados pelos Estados-Membros e ser mais exigente sobre a qualidade desses mesmos dados;

os Estados-Membros deverão:

- definir um conjunto exaustivo de requisitos e normas passíveis de verificação a aplicar a nível das explorações agrícolas;

- aplicar sistemas de controlo e de penalizações eficazes que forneçam uma garantia suficiente sobre o cumprimento das obrigações por parte dos agricultores e respeitem todas as disposições legais;
- apresentar atempadamente dados exaustivos e fiáveis.

IV.

Para que a condicionalidade possa alcançar os seus efeitos positivos potenciais a longo prazo, a política deverá ser consideravelmente aperfeiçoada, aplicando especialmente as seguintes recomendações:

a Comissão deverá:

- simplificar o quadro legal, especialmente organizando-o em torno dos principais elementos da actividade agrícola que se pretendem melhorar, especificando os resultados esperados e estabelecendo prioridades entre os requisitos e as normas;
- basear os resultados a obter na avaliação das necessidades e em estudos específicos;
- avaliar a qualidade dos requisitos e das normas definidos pelos Estados-Membros;

os Estados-Membros deverão:

- ser obrigados a definir as obrigações exactas decorrentes da legislação, tendo em conta, se tal for o caso, as características específicas das zonas e das práticas agrícolas em questão.

INTRODUÇÃO

A CONDICIONALIDADE E A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

1. Até 2005, os pagamentos da PAC dependiam da produção agrícola, o que se considerava distorcer os mercados e ter consequências negativas para a paisagem e para o ambiente, como poluição das águas devido ao aumento da utilização de pesticidas e fertilizantes e perturbações da biodiversidade. A reforma da PAC de 2003, que entrou em vigor em Janeiro de 2005, tem como objectivo dar resposta a estas questões, principalmente através da desvinculação dos pagamentos da PAC e da produção agrícola («dissociação»).
2. O Conselho¹ introduziu a condicionalidade como um dos elementos da PAC. A condicionalidade faz depender a maior parte dos pagamentos da PAC do cumprimento de disposições relativas ao ambiente, à saúde pública, à saúde animal, à fitossanidade e ao bem-estar dos animais e da manutenção das terras agrícolas (especialmente quando estas deixam de ser utilizadas para fins de produção) em boas condições agrícolas e ambientais. Estas disposições estão consignadas em Requisitos Legais de Gestão (RLG) e em normas relativas a Boas Condições Agrícolas e Ambientais (BCAA). Se um agricultor não cumprir os RLG e as BCAA, os pagamentos a que tem direito ao abrigo da PAC podem ser reduzidos ou, em casos extremos, suprimidos. Para além da condicionalidade, o mesmo agricultor pode ainda ser penalizado ao abrigo das directivas ou regulamentos aplicáveis.

¹ Ver o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (referido no glossário).

QUADRO 1

SÍNTESE DOS RLG A RESPEITAR NO ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE

Tipo de disposição	Referência ao Regulamento do Conselho	Aplicável a partir de	Domínio de política	Artigos seleccionados da seguinte legislação comunitária (ver Anexo III do Regulamento do Conselho para mais pormenores)
RLG	Artigo 4.º Anexo III	2005	Ambiente	Directiva «Aves»
				Directiva «Águas subterrâneas»
				Directiva «Lamas»
				Directiva «Nitratos»
				Directiva «Habitats»
		2006	Saúde pública, saúde animal e fitossanidade	2 directivas e 2 regulamentos relativos à identificação e ao registo de animais
				Directiva relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado
				Directiva relativa à proibição da utilização de determinados produtos para a criação de animais
		2007	Bem-estar dos animais	Regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais
				3 directivas e 1 regulamento relativos à prevenção, controlo e erradicação de determinadas doenças animais
2007	Bem-estar dos animais	3 directivas relativas à protecção dos animais		

3. O Tribunal já reconhecera num relatório anterior² a importância do princípio de fazer depender os pagamentos da PAC do cumprimento de disposições relativas ao ambiente, à saúde pública, à saúde animal, à fitossanidade e ao bem-estar dos animais.
4. As normas relativas às BCAA entraram em vigor em todos os Estados-Membros em 1 de Janeiro de 2005³, ao passo que a aplicação dos RLG à condicionalidade, ou seja a possibilidade de reduzir os pagamentos da PAC, está a ser gradualmente introduzida. Os Estados-Membros que aplicam o regime de pagamento único (EU-15 juntamente com Malta e a Eslovénia) têm de aplicar os RLG entre 2005 e 2007, consoante o domínio de política em causa (ambiente, saúde e bem-estar dos animais). O calendário de aplicação dos RLG nos outros Estados-Membros oscila entre 2009 e 2011 na EU-10 (à excepção de Malta e da Eslovénia) e entre 2012 e 2014 na Bulgária e na Roménia.
5. Os **quadros 1 e 2** apresentam uma síntese das disposições a respeitar no âmbito da condicionalidade.

² Relatório Especial n.º 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC («Greening the CAP») (JO C 353 de 8.12.2000).

³ Entraram em vigor na Bulgária e na Roménia quando estes países se tornaram Estados-Membros em Janeiro de 2007.

QUADRO 2

SÍNTESE DAS BCAA A RESPEITAR NO ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE

Tipo de disposição	Referência ao Regulamento do Conselho	Aplicável a partir de	Questões do Anexo IV e pastagens permanentes	Normas do Anexo IV e obrigações relativas às pastagens permanentes
BCAA	(N.º 1 do artigo 5.º) Anexo IV	2005	Erosão do solo	Cobertura mínima do solo Gestão mínima da terra Socalcos
			Matéria orgânica do solo	Normas para as rotações de culturas, se for caso disso Gestão do restolho
			Estrutura do solo	Utilização de equipamentos mecânicos adequados
			Nível mínimo de manutenção	Taxas mínimas de encabeçamento Protecção das pastagens permanentes Manutenção das características das paisagens Prevenção da invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável Manutenção dos olivais em bom estado vegetativo
	(N.º 2 do artigo 5.º)	2005	Pastagens permanentes	Terras ocupadas por pastagens permanentes numa determinada data devem ser mantidas como tal

6. A condicionalidade não implica despesas orçamentais específicas. Pelo contrário, 75% das reduções dos pagamentos de ajudas directas são creditados ao orçamento comunitário. Embora os montantes em causa (cerca de 10 milhões de euros em 2005) sejam limitados, a condicionalidade aplica-se à execução de uma parte significativa do orçamento da UE (cerca de 40 mil milhões de euros) e a cerca de 5 milhões de agricultores.

QUADRO LEGAL E APLICAÇÃO DA CONDICIONALIDADE

7. O quadro legal para a aplicação da condicionalidade resulta da combinação de quatro tipos de disposições:
 - a) os RLG e as BCAA anexos ao Regulamento do Conselho;
 - b) o Regulamento da Comissão (ver glossário) sobre a aplicação do Regulamento do Conselho;
 - c) outros documentos de orientação divulgados pela Comissão e destinados aos Estados-Membros;
 - d) legislação nacional que adapta as obrigações gerais ao contexto interno de cada Estado-Membro.
8. Os Estados-Membros são, portanto, os principais responsáveis pela aplicação da condicionalidade: em primeiro lugar, têm de «traduzir» os RLG e as BCAA em requisitos e normas operacionais que os agricultores devem respeitar e, em segundo, cabe-lhes estabelecer um sistema de controlo que permita verificar uma amostra de agricultores com vista a detectar eventuais situações de não conformidade. A Comissão tem a responsabilidade de assegurar que os Estados-Membros assumem essas responsabilidades em conformidade com as disposições legais e de controlar a aplicação da condicionalidade.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

FOI OBJECTIVO DA AUDITORIA AVALIAR A EFICÁCIA DA CONDICIONALIDADE

- 9.** O objectivo da auditoria do Tribunal consistiu em determinar se a condicionalidade é eficaz, analisando a sua introdução e os primeiros anos da sua aplicação pela Comissão e pelos Estados-Membros. Mais especificamente, a auditoria destinou-se a dar resposta às seguintes questões:
 - os objectivos e o âmbito da condicionalidade estão bem definidos e podem esperar-se resultados a nível das explorações agrícolas?
 - o quadro legal que define a condicionalidade pode ser eficazmente aplicado?
 - a condicionalidade e a política de desenvolvimento rural estão adaptadas uma à outra?
 - os sistemas de controlo e de penalizações são eficazes?
 - os sistemas de informação e de acompanhamento são adequados?

- 10.** Os trabalhos de auditoria realizaram-se nos serviços centrais da Comissão e numa amostra de sete Estados-Membros: Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Polónia, Portugal e Eslovénia. As visitas de auditoria locais efectuaram-se entre Setembro e Novembro de 2007.

- 11.** As provas de auditoria foram recolhidas e examinadas através de entrevistas e da análise de documentos e de dados. Em cada Estado-Membro foi visitado determinado número de explorações a fim de analisar, na presença dos agricultores e dos inspectores responsáveis pelos controlos locais, a aplicação da condicionalidade a nível das explorações agrícolas.

OBSERVAÇÕES

OBJECTIVOS E ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE

OS OBJECTIVOS NÃO SÃO DEFINIDOS COMO «SMART»

- 12.** Os objectivos globais constam do Regulamento do Conselho. Não são formulados na parte operacional do regulamento mas nos considerandos, estando expressos do seguinte modo:
- a) «O pagamento integral das ajudas directas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à actividade agrícolas. Essas regras devem servir para integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais» (considerando 2);
 - b) «A fim de evitar o abandono das terras agrícolas e assegurar que sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais, é necessário estabelecer normas que podem basear-se ou não em disposições dos Estados-Membros» (considerando 3);
 - c) «Uma vez que as pastagens permanentes têm um efeito ambiental positivo, é conveniente adoptar medidas que incentivem a manutenção das pastagens permanentes existentes a fim de evitar a sua conversão maciça em terras aráveis» (considerando 4).
- 13.** Como se pode ver na citação acima, os objectivos estabelecidos pelo Conselho são muito gerais, como é habitual na redacção da legislação de nível superior. Contudo, não são desenvolvidos nem pormenorizados na parte operacional do Regulamento do Conselho nem nos seus anexos. O Anexo III apresenta uma lista de RLG que, na realidade, são compostos por uma série de artigos constantes de regulamentos e directivas já existentes que não foram criados no contexto da condicionalidade. De modo semelhante, o Anexo IV articula «questões» e «normas» muito gerais que se destinam a definir as boas condições agrícolas e ambientais mas também não são directamente aplicáveis a nível das explorações agrícolas. Com poucas excepções (por exemplo os requisitos constantes do regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais, ver **quadro 1**), estas disposições legais não foram clarificadas nem definidas de maneira mais precisa pela Comissão nem pelos Estados-Membros. O resultado final deste quadro legal é o facto de os objectivos a atingir pela condicionalidade não serem em parte alguma definidos como «SMART». Os princípios da boa gestão financeira exigem em especial que sejam fixados para as políticas (ver n.º 3 do artigo 27º do Regulamento Financeiro) objectivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados (o que geralmente se designa pela sigla «SMART» – *specific, measurable, achievable, relevant and timed*), os quais deverão ser referidos por ordem decrescente, do global ao intermédio, ao específico e ao operacional. Outro princípio não cumprido é o do estabelecimento de indicadores de desempenho e de níveis de base. Devido à ausência de

objectivos «SMART», de indicadores de desempenho e de níveis de base, não é possível controlar o cumprimento dos objectivos de uma forma precisa (ver igualmente pontos 81 a 84).

- 14.** A título de exemplo da situação atrás referida, considere-se o objectivo de evitar o abandono das terras agrícolas. A Comissão não forneceu uma definição específica de abandono das terras, assim como não explicou que problemas (ambientais e/ou sociais) deveriam ser tratados nem de que modo a condicionalidade poderia contribuir para esse objectivo, de entre os vários instrumentos de políticas disponíveis. A Comissão não reuniu dados que permitam controlar os diferentes tipos de abandono das terras, por exemplo terras que deixaram completamente de ser utilizadas ou terras semi-abandonadas. Na ausência de definições mais específicas e de dados relevantes, não é possível avaliar se o objectivo de evitar o abandono das terras agrícolas foi alcançado.
- 15.** Neste contexto, a auditoria revelou que, se bem que tenham sido impostas algumas obrigações relevantes a nível das explorações agrícolas, consoante o Estado-Membro e o domínio de política em questão, num número significativo de casos essas obrigações eram puramente formais, não se podendo esperar que produzissem resultados relevantes. A **Caixa 1** apresenta exemplos de ambas as situações.

CAIXA 1

EFEITOS DA CONDICIONALIDADE A NÍVEL DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS

No que se refere ao objectivo de integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, o Regulamento do Conselho refere cinco directivas (ver **quadro 1**), exigindo que os Estados-Membros definam os requisitos operacionais a respeitar pelos agricultores. A nível das explorações agrícolas, o auditor constatou o seguinte:

- Na Eslovénia, o único requisito controlado na maior parte dos agricultores em relação às directivas destinadas a proteger as aves e os habitats é o facto de não terem sido condenados em Tribunal por incumprimento de determinadas disposições legais. Não existem requisitos relativos às práticas agrícolas que possam ser prejudiciais para as aves ou os habitats.
- Em França, no que se refere à directiva destinada a proteger os solos quando do espalhamento de lamas de depuração, o único requisito controlado é a existência de um contrato com o fornecedor das lamas, no qual se articulam determinadas disposições formais. O conteúdo das lamas (por exemplo a quantidade de metais pesados) ou a qualidade do solo não são tomados em consideração para definir o requisito.
- Nos Países Baixos, o organismo de inspecção responsável pelo controlo dos requisitos da condicionalidade constantes da directiva destinada a proteger as águas subterrâneas contra a poluição decidiu que não era necessária uma visita à exploração por «a exploração estar ligada a um sistema de esgotos». As práticas agrícolas susceptíveis de causar poluição não eram controladas.

O ÂMBITO DA CONDICIONALIDADE NÃO ESTÁ BEM DEFINIDO

- 16.** A determinação do âmbito da condicionalidade pelo Conselho não foi apoiada por estudos relevantes ou outros tipos de provas documentais da Comissão, que apurem as medidas necessárias e as dificuldades potenciais. A Comissão não pôde, por isso, fornecer aos auditores documentos justificativos das razões por que determinados RLG ou normas das BCAA tinham sido incluídas na condicionalidade e outras não. Por exemplo, as propostas iniciais apresentadas pela Comissão incluíam uma norma BCAA destinada a «garantir o equilíbrio da irrigação, do escoamento e do reabastecimento da camada freática». Esta norma não foi retida, embora desse resposta a um dos principais problemas ambientais na maior parte dos Estados-Membros. Além disso, determinadas questões essenciais, como a poluição do ar, nem sequer foram incluídas nas propostas iniciais.
- 17.** No que se refere ao âmbito das BCAA, o Regulamento do Conselho estipula que os Estados-Membros devem assegurar que todas as terras agrícolas, em especial as que tenham deixado de ser utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. Contudo, uma proporção significativa das terras agrícolas não está sujeita às normas das BCAA. Como exemplos de tais situações, podem citar-se pequenos produtores de azeite na Grécia, horticultores (que, em algumas zonas, são os mais graves poluidores) nos Países Baixos e parcelas na Áustria detidas por agricultores eslovenos residentes na Eslovénia e inversamente. Em todos estes casos, os agricultores não recebiam pagamentos directos e as terras agrícolas não eram controladas ao abrigo da condicionalidade.

CAIXA 1

No que se refere ao objectivo de manter as terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais, o Regulamento do Conselho especifica as questões a considerar (ver **quadro 2**) e exige que os Estados-Membros definam normas operacionais a respeitar pelos agricultores. A auditoria revelou que, embora a Polónia e os Países Baixos tenham definido algumas normas nacionais, estas não puderam ser consideradas suficientes para manter todas as terras agrícolas em BCAA por o seu âmbito ou a sua natureza serem demasiado limitados.

Quanto ao objectivo de evitar a conversão maciça de pastagens permanentes em terras aráveis, a Comissão adoptou uma série de medidas no seu regulamento. A auditoria revelou, contudo, que, por exemplo em Portugal, mais de metade da superfície registada pelo Eurostat como sendo de pastagens permanentes não estava incluída na condicionalidade (ver também o ponto 36). Na superfície incluída (47%), os agricultores não têm de cumprir qualquer requisito relacionado com este objectivo. O Regulamento do Conselho invoca o «efeito ambiental positivo» da manutenção das pastagens permanentes, mas nem a Comissão nem as autoridades portuguesas definiram quaisquer indicadores para a medição desse efeito. A situação repetiu-se nos outros Estados-Membros auditados.

18. O âmbito deste quadro é, além disso, obscurecido por desacordos não esclarecidos entre a Comissão e os Estados-Membros. Por exemplo, o quadro legal das BCAA anexo ao Regulamento do Conselho é composto por quatro «questões» (três relativas à preservação dos solos e uma à manutenção das terras) desenvolvidas em onze normas. A Comissão considera que os Estados-Membros deverão definir disposições para a aplicação de todas as 11 normas, à excepção das não relevantes para o contexto nacional. Contudo, França e Portugal consideram que tais normas apenas necessitam ser definidas para as quatro «questões» referidas no quadro. No que se refere aos RLG, a auditoria revelou que o âmbito exacto do regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais (ver **quadro 1**) ainda não era claro. Por exemplo, as autoridades portuguesas e a Comissão não estão de acordo quanto aos regulamentos em matéria de higiene que deverão ser controlados ao abrigo da condicionalidade. A Comissão especificou num documento de trabalho⁴ que se integram no âmbito da condicionalidade três regulamentos relativos aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais, para além do referido no Anexo III do Regulamento do Conselho. Mas Portugal considera não haver base legal para aumentar os requisitos constantes do Anexo III.

⁴ Documento de trabalho da Comissão «Documento de orientação sobre as disposições de higiene pertinentes para a condicionalidade», DS/2006/16-final, Maio de 2006.

CAIXA 1

Contrastando com os exemplos anteriores, a auditoria identificou igualmente um pequeno número de casos em que as obrigações impostas aos agricultores pela condicionalidade se destinavam a produzir resultados ambientais positivos.

- As análises revelaram que a norma das BCAA definida pela França, que exige que os agricultores deixem uma faixa de protecção sem adubos de 5 a 10 metros de largura ao longo dos cursos de água, constitui uma boa maneira de evitar a poluição das águas.
- A norma aplicada na Grécia em matéria de rotação das culturas destina-se a melhorar a matéria orgânica do solo, exigindo que os agricultores cultivem leguminosas para grão e as integrem anualmente no solo em 20% da área cultivada das suas explorações.
- A exigência rigorosa da aplicação de adubos animais estabelecida pelos Países Baixos é um dos principais factores que tem contribuído para uma redução significativa da emissão de gases com efeito de estufa pela actividade agrícola.

APENAS SE PODEM ESPERAR RESULTADOS LIMITADOS A NÍVEL DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS

- 19.** O objectivo definido no Regulamento do Conselho é «integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas». Contudo, os RLG e em muitos casos igualmente as normas das BCAA constam de legislação já existente que pode ter estado em vigor durante muito tempo. Por exemplo os RLG ambientais baseiam-se em cinco actos jurídicos (ver **quadro 1**) introduzidos em 1979, 1980, 1986, 1991 e 1992. Nos casos em que a legislação nacional estabelece normas mais exigentes, a Comissão esclareceu num documento de trabalho⁵ que a condicionalidade se baseará nas normas menos exigentes da UE.
- 20.** Por consequência, a nível das explorações agrícolas, quase todas as obrigações introduzidas ao abrigo da condicionalidade já estavam integradas nas práticas habitualmente existentes. Por exemplo em Portugal, cerca de 75% dos agricultores que recebiam pagamentos directos não tiveram que cumprir qualquer requisito de condicionalidade para respeitar os RLG ambientais, pelo que as suas práticas agrícolas não foram afectadas. De uma maneira mais geral, a auditoria revelou que os agricultores dos Estados-Membros auditados não tiveram geralmente de alterar as suas práticas já existentes.
- 21.** Por exemplo, apenas um dos Estados-Membros visitados (a Grécia) definiu práticas agrícolas destinadas a proteger colónias de fauna selvagem em parcelas agrícolas, por exemplo estabelecendo requisitos em matéria de ceifa e pastoreio. Em França, um instituto ambiental nacional referiu que a limitação da profundidade de mobilização do solo constituía uma alteração de prática agrícola susceptível de melhorar a estrutura do solo. As autoridades francesas não integraram, contudo, esta norma na condicionalidade. Um órgão consultivo dos Países Baixos, composto por organizações ambientais e representantes do sector agrícola, propôs uma norma em matéria de rotação das culturas. Esta norma das BCAA não fazia parte da condicionalidade, dado os Países Baixos terem optado por apenas incluir normas baseadas em legislação nacional já existente.

⁵ Documento de trabalho da Comissão «relativo aos requisitos legais de gestão a respeitar ao abrigo da condicionalidade a partir de 2007 – Lista dos casos em que a legislação comunitária estabelece requisitos mínimos e os Estados-Membros podem estabelecer normas mais exigentes na lei nacional», AGR 022361, 8 de Maio de 2005.

APLICAÇÃO DO QUADRO LEGAL

OS ESTADOS-MEMBROS APLICARAM OS REQUISITOS E AS NORMAS APENAS PARCIALMENTE

- 22.** O quadro legal confere aos Estados-Membros a principal responsabilidade pela definição das obrigações a cumprir pelos agricultores, o que está de acordo com a necessidade de adaptar regras gerais à situação específica de uma grande variedade de zonas agrícolas. A auditoria do Tribunal constatou, no entanto, que nenhum dos Estados-Membros visitados «traduziu» todos os elementos exigidos pelo quadro em requisitos operacionais a nível das explorações agrícolas. As autoridades nacionais nem sempre definiram esses requisitos e normas ou, quando tal sucedeu, não o fizeram exaustivamente e nem sempre os incluíram nos controlos de condicionalidade. Foram inúmeros os controlos inexistentes ou incompletos, incluindo os que deveriam realizar-se em domínios essenciais (ambiente, segurança alimentar). As razões que levaram a essa situação são analisadas a seguir.
- 23.** A **caixa 2** apresenta alguns exemplos de requisitos e normas que não foram aplicados ou apenas o foram parcialmente.

CAIXA 2

EXEMPLOS DE REQUISITOS E NORMAS INEXISTENTES E INCOMPLETOS

Portugal não implementou os requisitos aplicáveis a nível das explorações agrícolas no domínio da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais. Não definiu, além disso, os requisitos para a Directiva «Águas subterrâneas». Trata-se, no entanto, de dois domínios prioritários. Na Finlândia, vários requisitos constantes da Directiva «Nitratos» foram incluídos nos guias distribuídos aos agricultores, mas não havia provas de que tivessem sido controlados no local. Estes requisitos, por exemplo não aplicar fertilizantes a menos de 5 metros dos cursos de água, revestem-se de importância primordial para a prevenção da poluição das águas por nitratos.

Alguns Estados-Membros não definiram qualquer norma BCAA em matéria de rotação das culturas. A norma definida pelos Países Baixos (uma cultura de cobertura verde entre 31 de Maio e 31 de Agosto em terras retiradas da produção) é insuficiente. Tem uma aplicação muito limitada (cobre apenas 0,1% da superfície agrícola) e não pode ser considerada uma norma para a rotação das culturas por não implicar a cultura de diferentes séries de colheitas no mesmo local em campanhas sequenciais. A norma da Eslovénia exige uma rotação trienal em 50% da superfície arável da exploração. A auditoria não conseguiu determinar por que razão a obrigação se limita a 50% das terras aráveis.

OS RLG A CUMPRIR PELOS AGRICULTORES SÃO DEMASIADO NUMEROSOS E DEMASIADO COMPLEXOS

- 24.** De entre os 19 regulamentos e directivas que constituem o quadro legal dos RLG, 14 são Directivas do Conselho. As directivas estipulam o resultado a atingir, mas deixam a escolha da forma e dos métodos ao critério das autoridades nacionais, razão pela qual os Estados-Membros têm de transpor as directivas para a sua legislação nacional. A Comissão constatou que tal transposição nem sempre era completa e, quando procedeu legalmente, o Tribunal de Justiça decidiu a favor da Comissão⁶. Foi especialmente o caso das três directivas ambientais que exigem a designação de zonas específicas de aplicação e a definição de medidas para as proteger (Directivas «Aves», «Nitratos» e «Habitats», ver **quadro 1**).
- 25.** Uma transposição insuficiente para a lei nacional significa que determinados requisitos não foram ou foram apenas parcialmente integrados na legislação nacional. Em tais casos, os efeitos potenciais da condicionalidade são reduzidos. Para além disso, agricultores que se deparam com o mesmo problema ambiental vêm-se confrontados com requisitos injustificadamente diferentes, o que implica desigualdades no tratamento dos agricultores em diferentes Estados-Membros. Aliás o caso verifica-se igualmente no mesmo Estado-Membro, quando se aplicam requisitos diferentes a zonas com os mesmos problemas ambientais.
- 26.** O quadro legal dos RLG apresentado pelo Regulamento do Conselho contém 48 artigos que, na maior parte dos casos, se referem a outras disposições legais (artigos, anexos, listas) constantes do mesmo ou de outros actos jurídicos. Estas outras disposições legais passam, portanto, a integrar o quadro da condicionalidade, dado serem necessárias para tornar operacionais os 48 artigos seleccionados. Além disso, as disposições às quais se faz referência também se referem ao mesmo ou a outros textos legais, os quais por sua vez se referem a outras disposições legais.
- 27.** Os Estados-Membros têm de identificar os requisitos a controlar, o que resulta em longas listas de requisitos: por exemplo, a lista dos pontos a controlar em 2007 pelos inspectores dos Países Baixos durante as visitas locais refere 172 disposições legais diferentes.

⁶ Ver por exemplo o Processo C-334/04, Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 25 de Outubro de 2007, Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica, Incumprimento de Estado – Directiva «Aves».

- 28.** Uma complicação suplementar resulta do facto de alguns RLG não estarem especificamente relacionados com actividades agrícolas. É, por exemplo, o caso de disposições relativas à caça e ao transporte de animais para o mercado. Os artigos constantes das Directivas «Aves» e «Habitats», como os que proíbem o abate de espécies protegidas, aplicam-se a todos os cidadãos, não se destinando a práticas agrícolas específicas. Em alguns Estados-Membros, a Directiva «Águas subterrâneas» (ver **quadro 1**) foi transposta com a intenção de dar resposta à poluição proveniente de actividades industriais e não agrícolas. Mas surgem dificuldades quando esses requisitos se transformam em condições a aplicar às actividades agrícolas.

O QUADRO LEGAL DAS BCAA É RESTRITO

Conjuntos de normas definidos pelos Estados-Membros

- 29.** O quadro legal das BCAA está mais directamente relacionado com as práticas agrícolas, o que significa que não está exposto aos problemas assinalados para os RLG. A auditoria identificou, contudo, outros problemas no caso das BCAA.
- 30.** A primeira parte do quadro legal das BCAA está definida no n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento do Conselho, que remete para o Anexo IV do mesmo Regulamento. Este anexo é composto por um quadro que identifica 4 «questões» e 11 normas a elas relativas. O âmbito destas quatro questões (e das normas a elas relativas) é limitado, na medida em que apenas se referem ao solo e ao nível mínimo de manutenção, não incluindo outras questões primordiais como a utilização da água.
- 31.** Em Julho de 2007, a Comissão comunicou aos Estados-Membros que, ao abrigo da condicionalidade, os agricultores não podem ser penalizados por ignorarem obrigações relativas a questões ou normas não incluídas no Anexo IV. É o caso de normas que podem produzir efeitos positivos, como a definida pela França para a irrigação ou por Portugal para a renovação das pastagens através da prática das queimadas.
- 32.** A proibição de definir normas suplementares, aliada ao limitado conjunto de questões consideradas, reduz o âmbito do quadro legal das BCAA. Além disso, nem sempre é possível resolver os problemas dentro do âmbito das quatro questões. Por exemplo, a estrutura do solo é uma das quatro questões constantes do quadro. Mas os danos causados à estrutura do solo pelo gado, que constituem um problema na Polónia, não podem ser resolvidos pela condicionalidade porque as normas referidas no Anexo IV apenas se ocupam dos danos resultantes da utilização de equipamentos mecânicos.

Obrigações relativas às pastagens permanentes

- 33.** A segunda parte do quadro legal das BCAA está definida no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento do Conselho, o qual estipula que as terras ocupadas por pastagens permanentes numa determinada data devem ser mantidas como tal. São permitidas derrogações, mas apenas em circunstâncias devidamente justificadas e desde que os Estados-Membros tomem medidas para prevenir um decréscimo significativo da sua superfície total de pastagens permanentes.
- 34.** No Regulamento da Comissão, esta derrogação é concedida a todos os Estados-Membros. Concedendo uma derrogação geral, a Comissão não se sentiu obrigada a «justificar devidamente as circunstâncias» nem solicitou aos Estados-Membros que o fizessem. No mesmo regulamento, a Comissão especificou que os decréscimos seriam «significativos» se excedessem 10% de uma relação de referência e que esses decréscimos significativos não eram autorizados. A Comissão não forneceu, contudo, estudos ou outros documentos relevantes que justifiquem que 10% é o nível adequado para a prevenção de efeitos ambientais negativos.
- 35.** O objectivo da relação de referência é estabelecer um termo de comparação. Mas, devido ao modo de computação da relação (basicamente a superfície de pastagens permanentes dividida pela superfície agrícola total), os decréscimos simultâneos das pastagens permanentes e das terras aráveis não têm impacto no valor dessa relação. Mesmo assim, esses decréscimos simultâneos resultantes da conversão de superfícies inteiras em outras formas de ordenamento do território (por exemplo urbanização de zonas rurais) representaram uma causa importante (cerca de 50%) dos decréscimos no passado recente.
- 36.** Os Estados-Membros tiveram dificuldades com o cálculo da relação de referência definida no Regulamento da Comissão, nem sempre estando disponíveis os elementos necessários, o que levou alguns Estados-Membros (por exemplo os Países Baixos e Portugal) a estabelecer essa relação de referência a um nível irrealistamente baixo. Os dados da Eurostat indicam que a proporção de pastagens permanentes (em relação à superfície agrícola total) é muito mais elevada do que a relação adoptada por estes dois Estados-Membros. Na realidade, a auditoria constatou que um decréscimo de 10% da relação de referência corresponderia a um decréscimo de cerca de 30% das pastagens permanentes efectivas. A Eslovénia não pôde aplicar a definição da relação de referência dada pela Comissão, por os sistemas de identificação das parcelas agrícolas se terem alterado; a auditoria constatou que não foi possível reconciliar a relação de referência com os dados subjacentes.

- 37.** O Regulamento do Conselho associa o objectivo de manter as pastagens permanentes aos seus efeitos ambientais positivos. Contudo, as medidas adoptadas pela Comissão não protegem a qualidade das pastagens permanentes. Determinados tipos de pastagens permanentes, em especial os prados naturais multi-específicos, são mais importantes para o ambiente do que outros. O sistema actual permite que os decréscimos nessas pastagens permanentes de elevado valor natural sejam compensados por aumentos de pastagens de menor qualidade ambiental. Como não estão disponíveis dados sobre a qualidade ambiental das pastagens permanentes, não é possível avaliar até que ponto tal sucedeu.

⁷ Os RLG não eram aplicáveis na Polónia por ocasião da auditoria.

É NECESSÁRIA MAIOR ORIENTAÇÃO E CONTROLO DOS REQUISITOS E NORMAS POR PARTE DA COMISSÃO

- 38.** Uma das principais iniciativas tomadas pela Comissão no sentido de ajudar os Estados-Membros a aplicarem a condicionalidade é a divulgação de documentos de orientação. Contudo, nenhum destes documentos cobre as normas das BCAA. No que se refere aos RLG, o âmbito e a relevância prática dos documentos são limitados, na medida em que não fornecem aos Estados-Membros orientações sobre o modo de definir as obrigações operacionais aplicáveis aos agricultores.
- 39.** A Comissão elaborou, por exemplo, um documento de orientação sobre RLG ambientais, destinado a definir um conjunto funcional de normas relevantes e passíveis de verificação. No entanto, o documento não faz mais do que copiar os textos legais relevantes, sendo a única orientação no sentido de os Estados-Membros estabelecerem requisitos obrigatórios a nível das explorações agrícolas para cada um dos artigos. Não são apresentados tipos nem exemplos de práticas agrícolas ou de pontos de controlo a elas relativos, o que é necessário para que o quadro legal se torne operacional. A auditoria nos Estados-Membros revelou que, no que se refere a algumas directivas ambientais, nomeadamente as Directivas «Aves» e «Habitats», apenas foram estabelecidos requisitos legais de ordem geral (ou seja não especificamente relacionados com a actividade agrícola).
- 40.** Os requisitos constantes do regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais (ver **quadro 1**) eram aplicáveis ao abrigo da condicionalidade desde Janeiro de 2006. A Comissão publicou em Maio de 2006 um documento de orientação definindo o âmbito exacto de algumas disposições do regulamento atrás referido. Este documento foi publicado demasiado tarde, quando a maior parte dos Estados-Membros já planeava os seus controlos de condicionalidade ou já começara a aplicá-los. A auditoria do Tribunal constatou conseqüentemente que cinco de seis Estados-Membros⁷ não tinham efectuado os controlos em conformidade com as orientações emitidas pela Comissão em 2006.

- 41.** No que se refere aos RLG, os Estados-Membros têm não só que estabelecer os requisitos aplicáveis a nível das explorações agrícolas, mas também que verificar se os agricultores respeitam todos os elementos do quadro legal dos RLG. Um controlo essencial para garantir que os RLG são cumpridos em conformidade com as disposições legais é, portanto, o da exaustividade e qualidade dos requisitos. Por outras palavras, a Comissão deve garantir que os Estados-Membros definam pontos de controlo adequados para todos os textos do quadro regulamentar. A Comissão não verificou se e onde tal era o caso.
- 42.** O Tribunal controlou a exaustividade e a qualidade de uma amostra de requisitos, o que revelou deficiências significativas (requisitos inexistentes, requisitos de alcance ou âmbito limitado, controlos não efectuados) (ver pontos 22 e 23) em todos os Estados-Membros auditados⁸, nomeadamente no domínio do ambiente. Como a Comissão não assinala sistematicamente estes casos, não pôde tomar medidas para dar resposta às referidas deficiências.
- 43.** No que se refere às BCAA, a Comissão verificou se os Estados-Membros tinham ou não definido normas. Não foram tomadas sistematicamente medidas para dar resposta aos casos de falta injustificada de normas até Julho de 2007, o que causou dificuldades por ocasião da aprovação de programas de desenvolvimento rural. A Comissão deparou-se com casos em que os Estados-Membros propuseram medidas agro-ambientais para dar resposta a problemas ambientais que deveriam ter sido tratados no âmbito das BCAA. A Comissão solicitou na realidade aos Estados-Membros que definissem normas BCAA adequadas para estes casos. No entanto, nos casos em que o Estado-Membro não propôs qualquer medida agro-ambiental, a Comissão não empreendeu qualquer acção, o que teve como resultado o facto de as normas em questão terem continuado a não existir.
- 44.** A Comissão não controlou se as normas evitaram o abandono das terras e asseguraram que estas sejam mantidas em BCAA. A disposição legal segundo a qual as normas devem ter em conta as características específicas das zonas em questão (n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento do Conselho) também não foi controlada. A auditoria identificou problemas relativos à qualidade das normas BCAA em todos os Estados-Membros visitados. Esses casos não são sistematicamente assinalados e tratados pela Comissão.

⁸ Os RLG não eram aplicáveis na Polónia por ocasião da auditoria.

CONDICIONALIDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL

- 45.** Segundo os planos financeiros, cerca de um quarto das despesas da PAC durante o período 2007-2013 deveria destinar-se ao desenvolvimento rural. O Regulamento do Conselho relativo ao desenvolvimento rural⁹ estipula que, a partir de Janeiro de 2007, a condicionalidade se aplica a 8 das 42 medidas estabelecidas por este regulamento. Estas oito medidas, relativas a zonas ou a animais, incluindo a financeiramente mais importante, a agro-ambiental, representam cerca de 40% das despesas relativas ao desenvolvimento rural.

⁹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

- 46.** A auditoria revelou que, na realidade, a condicionalidade se aplica a cerca de um terço das despesas relativas ao desenvolvimento rural durante o período em causa. Esta situação resulta da seguinte visão de conjunto relativa à aplicação da política de condicionalidade. As medidas agro-ambientais são geralmente aplicadas através de contratos de cinco anos com os agricultores. Mas na maior parte dos Estados-Membros visitados, a auditoria constatou que a condicionalidade não se aplicava a despesas incorridas em 2007 e anos seguintes e se baseava em contratos celebrados antes de Janeiro de 2007. Estes contratos foram celebrados por um novo período de cinco anos, pelo que a sua execução abrange o novo período financeiro, mas não especificam que a condicionalidade se aplicaria a partir de Janeiro de 2007.

DETERMINADOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DOS SISTEMAS DE CONTROLO E DE PENALIZAÇÕES NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL SÃO ENFRAQUECIDOS PELA INTRODUÇÃO DA CONDICIONALIDADE

- 47.** Antes de a condicionalidade se aplicar ao desenvolvimento rural, os agricultores que beneficiavam das duas medidas financeiramente mais importantes (a agro-ambiental e a indemnização compensatória para zonas desfavorecidas) tinham de cumprir pelo menos a norma das «boas práticas agrícolas correntes» em toda a exploração. Esta era considerada a norma que um agricultor razoável respeitava na região em questão e que incluía o cumprimento dos requisitos obrigatórios em matéria ambiental e de bem-estar dos animais. Os Estados-Membros tinham que definir normas passíveis de verificação nos seus planos de desenvolvimento rural, os quais faziam parte do processo de aprovação pela Comissão. As boas práticas agrícolas constituíam um critério de elegibilidade para beneficiar de ambas as medidas, sendo controladas em pelo menos 5% das explorações.

- 48.** Uma comparação das normas que definiam as boas práticas agrícolas correntes com os requisitos e normas estabelecidos ao abrigo da condicionalidade revelou que, na maior parte dos Estados-Membros auditados, muitas das obrigações importantes deixaram de ser aplicáveis. Esta situação resultou num enfraquecimento significativo, nomeadamente na Polónia, onde os RLG ainda não são aplicáveis. Desde Janeiro de 2007, requisitos como os que existiam ao abrigo do desenvolvimento rural em matéria de protecção dos habitats, de prevenção da contaminação da água, etc., deixaram de ser controlados ao abrigo da condicionalidade, situação que se manterá até que os RLG sejam introduzidos na Polónia entre 2009 e 2011.
- 49.** A introdução da condicionalidade enfraqueceu o âmbito das seguintes disposições em matéria de desenvolvimento rural:
- a) deixou de haver uma disposição regulamentar que obrigue os Estados-Membros a definir normas passíveis de verificação;
 - b) as normas a nível dos Estados-Membros deixaram de ser aprovadas pela Comissão;
 - c) as obrigações da condicionalidade deixaram de constituir critérios de elegibilidade;
 - d) as boas práticas agrícolas são controladas em 5% das explorações, ao passo que os requisitos e as normas da condicionalidade são controlados em 1% das explorações;
 - e) deixaram de ser aplicáveis obrigações importantes que faziam parte do antigo sistema de boas práticas agrícolas;
 - f) as penalizações são em geral inferiores, até pelo incumprimento do mesmo requisito.
- 50.** Como referido anteriormente (ver ponto 46), a maior parte dos Estados-Membros auditados decidiu manter as regras antigas em relação às despesas correntes relativas a contratos agro-ambientais celebrados antes de 2007. Como a condicionalidade se aplica às despesas relativas a contratos celebrados a partir de 2007, os dois sistemas de controlo estão simultaneamente em vigor. Devido às diferenças entre estes sistemas (taxas de controlo, requisitos, etc.), as autoridades dos Estados-Membros estão sujeitas a um maior trabalho administrativo.

- 51.** Além disso, pode chegar-se à situação de dois agricultores que beneficiam do mesmo regime agro-ambiental terem de cumprir obrigações diferentes dependendo de quando tenham assinado o contrato, antes ou depois de 2007. Por consequência, um agricultor será penalizado por incumprimento de uma obrigação, enquanto outro não o será por não ter que cumprir essa obrigação. Esta situação manter-se-á até 2011, ano em que expirarão os contratos de cinco anos celebrados em 2006.

A SEPARAÇÃO ENTRE CONDICIONALIDADE E MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS NEM SEMPRE É CLARA

- 52.** É importante que se verifique uma separação clara entre as medidas agro-ambientais e a condicionalidade. Em primeiro lugar, é necessário garantir que os agricultores não recebem ajudas ao abrigo das medidas agro-ambientais pelo que são legalmente obrigados a cumprir ao abrigo da condicionalidade. Em segundo lugar, a condicionalidade aplica-se a todos os agricultores que recebem pagamentos directos, ao passo que as autorizações agro-ambientais são voluntárias. Os requisitos e as normas da condicionalidade são necessários para o estabelecimento de um nível mínimo rigoroso.
- 53.** No que se refere à condicionalidade, os Estados-Membros dispõem de uma margem considerável para definirem as obrigações impostas aos agricultores, especialmente no caso das normas BCAA. Quando a condicionalidade e as medidas agro-ambientais se aplicam aos mesmos objectos (elementos paisagísticos, biodiversidade, etc.), tal significa que o nível das obrigações agro-ambientais, e consequentemente os seus efeitos, são determinados pelo nível das obrigações da condicionalidade.
- 54.** Em cada um dos Estados-Membros visitados, a auditoria detectou obrigações estabelecidas ao abrigo de regimes agro-ambientais que também poderiam ter sido incluídos na condicionalidade, o que teria levado a uma redução dos pagamentos agro-ambientais em questão. Em Portugal, por exemplo, existem regimes agro-ambientais para os socalcos e para a rotação das culturas, embora as normas para tal exigidas pela condicionalidade não tenham sido aplicadas. Quando estas normas são incluídas na condicionalidade, os montantes a pagar ao abrigo das medidas agro-ambientais serão reduzidos, dado os agricultores apenas serem compensados pelas obrigações complementares.

- 55.** Na Grécia, o objectivo principal do regime agro-ambiental de extensificação da actividade pecuária consiste em reduzir o encabeçamento nos terrenos de pastagem. Os limites de encabeçamento foram igualmente estabelecidos ao abrigo da condicionalidade pela norma BCAA relativa à protecção das pastagens permanentes. As autoridades gregas não explicaram se a medida agro-ambiental era mais rigorosa do que a norma da condicionalidade.
- 56.** As diferentes opções tomadas pelos Estados-Membros conduziram a uma situação em que os agricultores podem receber ajudas relativas a determinadas obrigações num Estado-Membro, sendo obrigados a cumprir as mesmas normas em outro Estado-Membro sem qualquer compensação. Por exemplo, os agricultores dos Países Baixos são obrigados a efectuar a sementeira de uma cultura secundária¹⁰ após a colheita do milho, dado tratar-se de um requisito ao abrigo da Directiva «Nitratos». Do outro lado da fronteira, na Bélgica, os agricultores recebem ajudas por essa mesma prática, que está incluída num regime agro-ambiental na Flandres.
- 57.** A sobreposição entre as medidas agro-ambientais e a condicionalidade pode exemplificar-se com as faixas de protecção. Trata-se de faixas ao longo das parcelas nas quais são proibidas determinadas práticas agrícolas. Por exemplo, as faixas não mobilizadas ao longo dos cursos de água impedem a erosão do solo, que é uma questão BCAA. A proibição de aplicar estrume e produtos fitofarmacêuticos nas faixas de protecção reduz a contaminação da água e é benéfica para a biodiversidade. Estas questões inserem-se no âmbito da condicionalidade. Consequentemente, vários Estados-Membros introduziram faixas de protecção ao abrigo da condicionalidade. Contudo, nem todos os Estados-Membros o fizeram, dado não existir uma obrigação específica nesse sentido. Alguns Estados-Membros decidiram incluir as faixas de protecção nos regimes agro-ambientais.
- 58.** A **caixa 3** mostra as diferentes opções efectuadas por alguns dos Estados-Membros auditados para a criação de faixas de protecção. Estas opções afectam o nível dos pagamentos agro-ambientais e os impactos ambientais a atingir.

¹⁰ Culturas secundárias são culturas efectuadas para evitar que os minerais (por exemplo nitratos) sejam retirados do solo.

SISTEMAS DE CONTROLO E DE PENALIZAÇÕES

O SISTEMA DE CONTROLO FORNECE UMA GARANTIA INSUFICIENTE SOBRE O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES POR PARTE DOS AGRICULTORES

- 59.** Como atrás referido, os Estados-Membros aplicaram os requisitos e as normas apenas de uma forma parcial (ver pontos 22 e 23). Em resultado dessa situação, as obrigações correspondentes não são controladas ao abrigo da condicionalidade, como é exigido, insuficiência principalmente detectada nos domínios do ambiente e da segurança alimentar. Por exemplo na Finlândia, mais de 30 requisitos constantes do quadro legal dos RLG (15 em relação às directivas do domínio do ambiente e 15 ao Regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais¹¹) não foram controlados ao abrigo da condicionalidade.
- 60.** As explorações são normalmente visitadas uma única vez ao abrigo da condicionalidade, mas a ocasião da visita não está relacionada com a época em que os requisitos ou as normas poderão ser melhor controlados. Os controlos de condicionalidade concentram-se num período limitado do ano, normalmente nos meses de Verão. Contudo, um número significativo de RLG e BCAA ambientais não pode ser controlado nesse período por estar sujeito a práticas agrícolas pertencentes a outras estações (lavoura, espalhamento de estrume, arranque de pastagens). Em consequência, o número de controlos efectivamente realizados em relação às obrigações em questão foi reduzido e, em alguns casos, nulo.

¹¹ Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

CAIXA 3

EXEMPLOS DE DIFERENTE UTILIZAÇÃO DAS FAIXAS DE PROTECÇÃO

Na Finlândia, a norma BCAA relativa à erosão do solo exige faixas de protecção de 0,6 metros. São efectuados pagamentos agro-ambientais como compensação de faixas de protecção mais largas (pelo menos 1 metro).

A França exige que os agricultores deixem uma faixa de protecção sem adubos de 5 a 10 metros de largura ao longo dos cursos de água, igualmente ao abrigo da norma BCAA relativa à erosão do solo. Os regimes agro-ambientais oferecem compensações para faixas de protecção mais largas.

Nos Países Baixos, a fertilização não é permitida em faixas de protecção ao longo das águas de superfície, nos termos de um requisito constante da Directiva «Nitratos». A largura das faixas varia entre 0,25 e 9 metros consoante a cultura e o método de aplicação dos produtos fitofarmacêuticos. Não existem regimes agro-ambientais relativos às faixas de protecção.

Na Polónia, não foram definidas obrigações em matéria de faixas de protecção ao abrigo da condicionalidade, mas os agricultores são compensados pelas faixas de protecção ao abrigo de um regime agro-ambiental.

Na Eslovénia, não existem obrigações para os agricultores em matéria de faixas de protecção ao abrigo da condicionalidade nem regimes agro-ambientais que definam faixas de protecção relativas a terras aráveis ou prados.

- 61.** Em todos os Estados-Membros visitados, a auditoria detectou igualmente exemplos de obrigações difíceis de verificar nos domínios do ambiente e da segurança alimentar e de falta de instruções claras para os inspectores. Os casos em apreço referiam-se a obrigações como «evitar a utilização de maquinaria pesada em solo molhado», «os alimentos devem ser seguros», «as instalações agrícolas devem encontrar-se em boas condições» ou «é proibido aplicar produtos fitofarmacêuticos durante a floração se houver abelhas presentes no terreno». Tais condições são difíceis de controlar, especialmente na ausência de uma definição das normas subjacentes e de instruções claras sobre o que constitui um caso de incumprimento.
- 62.** Contudo, os problemas atrás descritos não ocorrem em todos os domínios da condicionalidade. A adequada identificação e o registo dos animais, por exemplo, podem ser verificados durante todo o ano, sendo os controlos correspondentes definidos com maior clareza (por exemplo todos os animais são obrigados a usar marcas auriculares ou todos os animais têm de fazer parte do registo da exploração).
- 63.** As insuficiências atrás assinaladas, de que os controlos realizados a nível das explorações agrícolas foram frequentemente mínimas (ver pontos 39, 59 e 60), dizem especialmente respeito às Directivas «Aves» e «Habitats». Na Finlândia, apenas se realizavam controlos nas explorações agrícolas quando se sabia que havia espécies protegidas e, na prática, o único controlo relativo a muitas das obrigações era um controlo visual acompanhado de uma medição das parcelas para ver se «alguma coisa tinha mau aspecto». Em França e nos Países Baixos, as parcelas não são visitadas ao abrigo dos controlos de condicionalidade relativos às Directivas «Aves» e «Habitats», mesmo que as parcelas se situem em zonas Natura 2000. Os requisitos e os controlos nestas zonas revestem-se de capital importância para a protecção das aves e dos habitats.
- 64.** Devido ao número e alcance limitados dos controlos efectuados no âmbito destas duas directivas, apenas foi detectado um número extremamente baixo de incumprimentos em 2005 e 2006¹². Por exemplo na Finlândia, em França, na Grécia e na Eslovénia não foi detectado um único caso de incumprimento nos 11 633 controlos de condicionalidade realizados no âmbito da Directiva «Aves» nem nos 14 896 controlos no âmbito da Directiva «Habitats».

¹² Os dados relativos a 2007 ainda não se encontravam disponíveis por ocasião da auditoria.

- 65.** A auditoria procurou comparar o número e os resultados dos controlos de condicionalidade com os de outros controlos. Nos casos em que essa informação foi disponibilizada, mostrou que os controlos comparáveis fora do âmbito da condicionalidade apontavam para taxas de incumprimento significativamente mais elevadas. Nos Países Baixos não foi detectado qualquer caso de incumprimento em 2006 no que se refere às directivas ambientais. Fora da amostra de controlo da condicionalidade foi detectado um número relativamente elevado de casos de incumprimento (101 para a Directiva «Nitratos», por exemplo). As autoridades neerlandesas não explicaram as razões que levaram a tal situação. Na Finlândia, nem todos os casos de incumprimento foram incluídos nas estatísticas relativas à condicionalidade; por exemplo em 2006 os controlos relativos à higiene do leite detectaram 920 incumprimentos, o que representa 48% das explorações controladas. A legislação exige que os casos detectados de incumprimento dos RLG conduzam a penalizações ao abrigo da condicionalidade, sendo comunicados à Comissão. No entanto, os incumprimentos detectados na amostra da condicionalidade e comunicados à Comissão apenas se elevaram a 6%.
- 66.** Determinadas obrigações eram mais fáceis de verificar e resultaram em taxas mais elevadas de incumprimento, o que se passava geralmente com os requisitos relativos à identificação e ao registo dos animais. Foram detectados casos específicos de controlos que resultaram em taxas elevadas de incumprimento na Eslovénia, que realizou controlos administrativos destinados a verificar se as explorações excediam ou não os limites de nitratos provenientes da fertilização com estrume animal, e na Grécia no caso da rotação das culturas.

O SISTEMA DE PENALIZAÇÕES É DEFICIENTE E AS CONSEQUENTES REDUÇÕES DOS PAGAMENTOS DIRECTOS SÃO BAIXAS

- 67.** O Regulamento do Conselho estipula que, se as normas básicas não forem respeitadas, «os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda directa, segundo critérios proporcionais, objectivos e progressivos.» O artigo 7.º do regulamento estipula que tais reduções sejam calculadas como percentagem das ajudas recebidas, o que estabelece uma relação entre as reduções da condicionalidade e os pagamentos históricos da PAC, dado estes últimos estarem na base das ajudas recebidas. Por consequência, as reduções dos pagamentos de ajudas directas não se baseiam no custo do cumprimento nem nas consequências do incumprimento. No actual sistema, os grandes poluidores que recebem montantes reduzidos de ajuda directa estão sujeitos a pequenas reduções, ao passo que os pequenos poluidores que recebem montantes elevados estão sujeitos a reduções mais substanciais.

- 68.** O Regulamento da Comissão fixa a redução, regra geral, em 3% do montante concedido¹³. Os Estados-Membros podem decidir não impor qualquer redução, reduzir a taxa a 1% ou elevá-la a um máximo de 5%.
- 69.** Em muitas obrigações, o custo do cumprimento é mais elevado do que a taxa máxima de redução, que é de 5%, pelo que as reduções não se revestem de um efeito dissuasor. Nos Países Baixos, segundo um requisito de condicionalidade constante da Directiva «Nitratos», as instalações de armazenamento de estrume devem ter capacidade suficiente para armazenar o estrume produzido no período Setembro-Fevereiro. Um produtor de leite visitado considerou que a construção de um recipiente de armazenagem respeitando o requisito técnico custaria entre 20 000 e 30 000 euros. O incumprimento do requisito em questão apenas implica uma redução de 1%, tendo a redução média nos Países Baixos sido de 100 euros.
- 70.** O Regulamento do Conselho estipula taxas mais elevadas de redução no caso de incumprimento reiterado. Embora tal facto devesse tornar o sistema mais dissuasor, os dados mostram que não é esse ainda o caso. Por exemplo na Finlândia, mais de metade das 104 explorações que tinham sido penalizadas por incumprimento em 2005 foram de novo penalizadas em 2006.
- 71.** O Regulamento do Conselho exige que, dentro dos limites de 1% a 5%, a redução tome em conta a gravidade, extensão e persistência do incumprimento. Contudo, os Estados-Membros auditados geralmente não definiram estes termos de modo adequado. Em resultado dessa situação, as penalizações não dependem nem da extensão nem das consequências do incumprimento, tendo sido aplicadas taxas fixas, quase sempre de 1%. Por exemplo em Portugal, um agricultor que não tinha respeitado as regras de identificação de 209 animais recebeu a mesma penalização (1%) que um agricultor na mesma situação mas apenas com um animal. Na Polónia, um agricultor com um número mais elevado de casos de incumprimento pode até receber penalizações mais baixas do que outro agricultor com menos casos de incumprimento.
- 72.** A auditoria revelou haver uma variedade de razões para o facto de os incumprimentos detectados não darem lugar a uma redução dos pagamentos. Alguns Estados-Membros dão aos agricultores a possibilidade de remediar a situação ou têm um sistema de alertas. A coordenação entre os diferentes organismos de controlo nem sempre funcionou adequadamente, pelo que casos detectados de incumprimento não foram relatados ao organismo que aplica as penalizações. Há obrigações em relação às quais o incumprimento dá origem a uma «penalização» de 0%. A Polónia não aplicou penalizações nos casos em que a superfície agrícola em questão é inferior a 0,1 hectare. Na Finlândia, embora se tenha detectado um caso de incumprimento dos requisitos relativos às águas subterrâneas, a penalização aplicada foi de 0% por o agricultor estar ausente quando o seu contratante utilizou os produtos proibidos.

¹³ Aplicam-se taxas mais elevadas aos casos de incumprimento reiterado (ver ponto 70) e aos casos de incumprimento que os Estados-Membros considerem deliberado (ver ponto 75).

- 73.** Em resultado desta situação, a maior parte das penalizações eram reduzidas, tanto em termos relativos como absolutos, inclusive em casos de incumprimento de requisitos essenciais como os relativos ao ambiente ou à saúde pública. A **caixa 4** exemplifica alguns casos.
- 74.** A partir de 1 de Janeiro de 2008, o Regulamento do Conselho confere aos Estados-Membros a possibilidade de não aplicarem uma redução ou exclusão de montante igual ou inferior a 100 euros. Se, por um lado, tal medida reduz a carga administrativa, por outro reduz também significativamente o número de penalizações aplicadas, mesmo por incumprimento dos requisitos essenciais. Por exemplo nos Países Baixos a penalização média é de 100 euros, na Finlândia 65% das penalizações eram inferiores a 100 euros e na Polónia a média era de 94%.

CAIXA 4**EXEMPLOS DE PENALIZAÇÕES REDUZIDAS POR INCUMPRIMENTO DE REQUISITOS ESSENCIAIS**

Na Finlândia, 35,5% das penalizações aplicadas em 2006 foram-no à taxa de 0%. Um dos requisitos «penalizados» com 0% é a utilização de produtos fitofarmacêuticos que foram proibidos em Dezembro de 2003.

A França utiliza um método de cálculo que tem por efeito reduzir as penalizações relativas às directivas ambientais. Incumprimentos graves da Directiva «Nitratos», como não respeitar o limite de 170 kg de nitrato por hectare, espalhar estrume em períodos proibidos ou utilizar um recipiente de armazenagem com capacidade insuficiente, dão origem na prática a uma redução de 1% nos pagamentos.

Nos Países Baixos, os controlos correntes (não relativos à condicionalidade) detectaram que um agricultor utilizava hormonas de crescimento ilegais. Nos termos da lei neerlandesa que aplica a condicionalidade, foi sujeito a uma penalização, ao abrigo da condicionalidade, de 1%, a qual se elevou a 94,04 euros.

O incumprimento dos requisitos para a identificação e o registo dos animais por um agricultor da Eslovénia originou uma taxa de redução de 1% e uma penalização de 0,97 euros. Outro agricultor na Eslovénia não cumpriu os requisitos constantes de três actos legais: a Directiva «Nitratos», o regulamento relativo à identificação e ao registo de animais e o regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais. A penalização aplicada foi de 3% e o montante em questão de 15,26 euros.

- 75.** As diferentes interpretações dadas por diferentes Estados-Membros a determinados elementos do sistema de penalizações dão origem a desigualdades no tratamento dos agricultores em relação ao mesmo incumprimento. Por exemplo nos Países Baixos, a falta de marcas auriculares em menos de 10 porcos ou de 5 bovinos dá lugar a um aviso, ao passo que na Grécia é penalizada a falta de uma única marca auricular. Os diferentes métodos de cálculo utilizados pelos Estados-Membros quando se verificam vários casos de incumprimento podem dar origem a que um agricultor num Estado-Membro seja penalizado a uma taxa dupla da de outro agricultor em outro Estado-Membro. O carácter deliberado é definido de maneira diferente nos diferentes Estados-Membros. Alguns Estados-Membros consideram a utilização de substâncias ilegais como as hormonas na pecuária uma negligência, originando uma penalização máxima de 5%. Outros Estados-Membros consideram-na deliberada, o que origina uma penalização de 20%.

SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E DE INFORMAÇÃO

OS DADOS NÃO SÃO FIÁVEIS EM ALGUNS DOMÍNIOS, SOBREAVALIANDO AS TAXAS DE CONTROLO E DE CONFORMIDADE

- 76.** O Regulamento do Conselho estipula que os Estados-Membros têm de divulgar o número e os resultados dos controlos de condicionalidade, a superfície e a proporção das terras ocupadas por pastagens permanentes e os elementos básicos do sistema de controlo.
- 77.** A auditoria constatou que os dados relativos a exercícios diferentes nem sempre eram comparáveis no tempo e que, por consequência, não era possível detectar as alterações das tendências. Uma das razões para tal é o facto de a legislação poder alterar-se. Por exemplo, a lei nacional neerlandesa que aplica a Directiva «Nitratos» foi completamente revista em 2006, o que levou a que o número de casos de incumprimento antes e depois da alteração não seja comparável. Outra razão é o facto de se terem verificado grandes alterações no tamanho e na composição do universo da amostra. Na Grécia, o universo a partir do qual foi seleccionada a amostra anual de controlo da condicionalidade mais do que duplicou de 2005 para 2006.

- 78.** O sistema de informação estipulado pela Comissão não é suficientemente preciso. Não é claro de que modo determinados elementos deverão ser divulgados, por exemplo avisos ou casos de incumprimento em que, na sequência de recursos apresentados pelos agricultores, as penalizações ainda não foram determinadas. Os agricultores que desrespeitam vários requisitos podem ser tratados de modo igual aos que apenas têm um incumprimento. A natureza do incumprimento também não é identificada. Um incumprimento formal, tal como a falta de um documento, é tratado do mesmo modo que um substancial, como a utilização de hormonas proibidas. Estas limitações tornam difícil comparar os dados de vários Estados-Membros, bem como agrupá-los de maneira significativa. O Regulamento da Comissão exige que a selecção das explorações controladas ao abrigo da condicionalidade se baseie numa análise do risco. É difícil avaliar até que ponto os casos de incumprimento detectados numa amostra de explorações seleccionada com base numa análise do risco são representativos de todas as explorações de determinado Estado-Membro. Os factores de risco utilizados alteram-se ao longo do tempo e variam entre os diferentes Estados-Membros, o que representa outro factor a complicar a detecção das alterações de tendências e o agrupamento dos dados.
- 79.** A auditoria constatou que os dados divulgados pelos Estados-Membros estavam afectados por insuficiências graves. A **caixa 5** identifica alguns exemplos de informações incompletas e inexactas que afectaram a qualidade dos dados comunicados à Comissão.

CAIXA 5

EXEMPLOS DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS E INEXACTAS¹⁴

A auditoria constatou que os dados comunicados pela Finlândia à Comissão eram incompletos e incoerentes. Por exemplo a taxa de incumprimento comunicada à Comissão para o caso das BCAA foi de 14%, quando uma auditoria dos dados subjacentes mostrou que na realidade era praticamente do dobro (27%). As autoridades finlandesas não foram capazes de esclarecer esta situação.

A França anunciou à Comissão que foram controlados 4 277 agricultores em relação a cada uma das cinco normas das BCAA. Este número inclui agricultores aos quais a norma não era aplicável. O valor real, ou seja o número de controlos nos casos em que a norma se aplicava, foi muito inferior, por exemplo 1 339 para a norma BCAA relativa à irrigação.

Os relatórios de controlo utilizados na Grécia não contêm um espaço para indicar as obrigações não aplicáveis. Nesses casos indica-se que o agricultor cumpre. A Grécia, por exemplo, comunicou à Comissão que foram controladas 4 784 explorações e que todas cumpriam a legislação relativa à Directiva «Lamas de depuração». Tal informação sobreavalia as taxas de controlo e de conformidade, dado que nenhuma das explorações na realidade utilizava lamas de depuração.

Os Países Baixos anunciaram não ter constatado conformidade nos controlos de 658 explorações em relação ao regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais. Mas estes valores não têm em conta o facto de um número significativo de requisitos, por exemplo relativos à higiene do leite, não ter sido controlado.

¹⁴ Os exemplos baseiam-se nos dados mais recentes disponíveis por ocasião da auditoria (2006), excepto no caso da Grécia, em que os dados mais recentes se reportavam a 2005.

- 80.** Tal como mostram os exemplos referidos, as taxas de controlo e de conformidade são na realidade inferiores às comunicadas à Comissão. Por essa razão, as estatísticas comunicadas à Comissão não podem ser utilizadas para tirar conclusões sobre o cumprimento dos requisitos legais por parte dos agricultores. Tal dificuldade é referida num relatório da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural do Parlamento Europeu, onde se afirma que «Ao vermos os números apresentados pela Comissão no seu relatório torna-se evidente que a maioria das explorações controladas não cumprem as normas estabelecidas (...)»¹⁵. A auditoria do Tribunal constatou que os documentos da Comissão relativos à condicionalidade não podem ser utilizados para apoiar esta afirmação.

¹⁵ Documento 2007/0177(CNS) do Parlamento Europeu, projecto de relatório sobre a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, 21.9.2007.

¹⁶ Avaliação *ex ante*: *A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*, DG BUDG, Dezembro de 2001, p. 22. Os indicadores são definidos como informações que ajudam a controlar o progresso e a comunicar os objectivos.

O CONTROLO DO DESEMPENHO PELA COMISSÃO DEIXA A DESEJAR

- 81.** Um princípio de boa gestão financeira, constante do n.º 3 do artigo 27.º do Regulamento Financeiro, é o de que a realização dos objectivos será controlada por meio de indicadores de desempenho. A Comissão considerou, portanto, que o estabelecimento de objectivos e indicadores claros¹⁶ era um requisito essencial de um bom sistema de controlo de qualidade. No entanto, esses indicadores rigorosos não foram estabelecidos, o que afectou o acompanhamento da condicionalidade desde o início.

CAIXA 5

Na Eslovénia, três dos quatro requisitos constantes das Directivas «Aves» e «Habitats» apenas se aplicam a parcelas inseridas nas zonas Natura 2000. Das 620 explorações incluídas na amostra de condicionalidade, apenas 34 (5%) tinham parcelas nas zonas Natura 2000. A taxa de controlo dos requisitos Natura 2000 estava vinte vezes abaixo da comunicada à Comissão.

Quando a Polónia comunicou o número de casos de incumprimento à Comissão, não incluiu as 678 explorações nas quais tinham sido detectados casos de incumprimento mas em que o pedido de ajuda fora recusado na sua totalidade. As taxas de incumprimento baseadas nos valores correctos eram significativamente mais elevadas.

Portugal definiu uma margem de tolerância para vários RLG, abaixo da qual não se aplicam penalizações. Os casos de incumprimento abaixo da margem de tolerância não são comunicados à Comissão. Também foram definidas margens de tolerância para os requisitos constantes do Regulamento das EET¹⁷. Se os documentos e certificados em falta se referirem a menos de 10% dos animais, ou a menos de dois animais nas pequenas explorações, os incumprimentos não são comunicados.

¹⁷ Regulamento (CE) n.º 999/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, que estabelece regras para a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis (JO L 147 de 31.5.2001, p. 1).

82. No que se refere aos indicadores, as informações comunicadas anualmente pelos Estados-Membros dão à Comissão a possibilidade de verificar determinados elementos dos sistemas de controlo e de penalizações. No entanto, a Comissão não definiu indicadores de desempenho que permitam acompanhar a realização dos objectivos estabelecidos no Regulamento do Conselho (ver ponto 12). Não existem, por exemplo, indicadores de desempenho relativos ao cumprimento de regras relativas às terras agrícolas, ao abandono das terras agrícolas ou à questão de saber até que ponto as terras são mantidas em boas condições agrícolas e ambientais.

83. Não estão disponíveis informações de base sob a forma de dados sistemáticos que descrevam a situação antes de a condicionalidade ter começado a aplicar-se (por exemplo em 2003 e 2004). A Comissão e os Estados-Membros não utilizaram o tempo disponível desde a adopção do Regulamento do Conselho que introduziu a condicionalidade, em Setembro de 2003, para reunir dados de base que permitam acompanhar e avaliar por exemplo o número de controlos e o número de incumprimentos. Devido a problemas com os dados e a comunicação das informações (ver pontos 77 e 78), continuam a não existir dados de base fiáveis.

84. A Comissão define o acompanhamento como um processo contínuo de análise das realizações dos programas e considera que a utilização de indicadores tem de ser sempre complementada com uma análise dos factores qualitativos e com uma interpretação dos dados apresentados¹⁸. A auditoria constatou que esse processo contínuo ou essa análise e interpretação dos dados não existiam no caso da condicionalidade. Devido à falta de objectivos claros e de dados de acompanhamento, as avaliações são difíceis de efectuar. Por consequência, a prestação de contas relativa aos resultados e aos impactos é problemática¹⁹.

¹⁸ Avaliação *ex ante*: *A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*, DG BUDG, Dezembro de 2001, p. 14.

¹⁹ *A Communication on Evaluation* de Julho de 2000 (ponto 2.3.1) afirma que a avaliação *ex post* fiável, e portanto a prestação de contas pelos resultados e pelos impactos, depende em grande parte da qualidade da preparação da intervenção no seu início. O *Practical guide for the Commission services on Evaluating EU activities*, da DG BUDG (Julho de 2004), afirma na p. 71 que a fixação de objectivos durante a concepção de uma intervenção é uma ajuda essencial para a avaliação, por os objectivos fazerem parte integrante da avaliação de uma intervenção no que se refere directamente às questões da relevância e da eficácia.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

85. O Tribunal considera a condicionalidade um elemento essencial da PAC. Se for adequadamente aplicada, tem o potencial para fazer com que os agricultores da UE que recebem pagamentos da PAC cumpram as regras relativas às terras, à produção e à actividade agrícolas. Para ser eficaz, é necessário que as regras relevantes se traduzam em requisitos controláveis a nível das explorações agrícolas. A auditoria do Tribunal constatou que não era ainda esse o caso. Tal situação deve-se ao facto de os objectivos e o âmbito da condicionalidade não estarem bem definidos, o que torna pouco claro o que a condicionalidade pretende alcançar; Em especial, nem todos os objectivos globais estabelecidos pelo Conselho já se traduziram em requisitos e normas operacionais adequados a aplicar a nível das explorações agrícolas. O Tribunal recomenda:

- que a Comissão desenvolva e pormenorize os objectivos estabelecidos no Regulamento do Conselho a fim de os formular como «SMART» e de os organizar segundo uma hierarquia lógica;
- que os Estados-Membros definam um conjunto exaustivo de requisitos e normas passíveis de verificação a aplicar a nível das explorações agrícolas.

86. O quadro da condicionalidade coloca dificuldades consideráveis, nomeadamente devido à sua complexidade. Para que a condicionalidade possa alcançar os seus efeitos positivos potenciais, o Tribunal recomenda:

- que a Comissão simplifique o quadro, especialmente organizando-o em torno dos principais elementos da actividade agrícola que se pretendem melhorar, especificando os resultados esperados e estabelecendo prioridades entre os requisitos e as normas;
- que os resultados específicos a obter se baseiem na avaliação das necessidades e em estudos específicos;
- que os Estados-Membros sejam obrigados a definir as obrigações exactas decorrentes da legislação, tendo em conta, se tal for o caso, as características específicas das zonas e das práticas agrícolas em questão;
- que a Comissão avalie a qualidade dos requisitos e das normas definidos pelos Estados-Membros.

87. A condicionalidade e as políticas de desenvolvimento rural não estão bem adaptadas uma à outra. O Tribunal recomenda:

- que a Comissão harmonize as políticas de condicionalidade e de desenvolvimento rural, especialmente reforçando as disposições relativas ao desenvolvimento rural que foram enfraquecidas na sequência da introdução da condicionalidade;
- que o legislador comunitário considere se os elementos da política de desenvolvimento rural como a aprovação de normas pela Comissão e a obrigatoriedade de os Estados-Membros estabelecerem normas passíveis de verificação também se deverão aplicar à condicionalidade;
- que a Comissão estabeleça uma separação clara entre a condicionalidade e as medidas agro-ambientais com vista a garantir que as ajudas ao desenvolvimento rural apenas compensem obrigações mais rigorosas do que os requisitos e as normas da condicionalidade.

88. Os Estados-Membros não se responsabilizaram por aplicar sistemas de controlo e de penalizações eficazes. Em consequência, o sistema de controlo não fornece uma garantia suficiente sobre o cumprimento das obrigações por parte dos agricultores. O sistema de penalizações também não é eficaz, dado os princípios subjacentes não serem rigorosos. O Tribunal recomenda:

- que os Estados-Membros apliquem sistemas de controlo e de penalizações eficazes que forneçam uma garantia suficiente sobre o cumprimento das obrigações por parte dos agricultores;
- que a Comissão altere o sistema de controlo de modo a controlar pelo menos 1% das explorações que aplicam todas as obrigações;
- que o legislador comunitário considere a revisão dos princípios subjacentes ao sistema de penalizações, de modo a tornar as reduções dos pagamentos proporcionais à ou dependentes da gravidade do incumprimento das obrigações da condicionalidade por parte do agricultor penalizado.

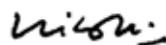
89. Os sistemas de acompanhamento e de informação deixam a desejar, dado faltarem alguns elementos básicos ao sistema de acompanhamento e os dados comunicados à Comissão pelos Estados-Membros não serem fiáveis. O Tribunal recomenda:

- que a Comissão aplique os elementos essenciais de um sistema rigoroso de controlo do desempenho, nomeadamente através da definição de indicadores e de níveis de base relevantes;
- que os Estados-Membros apresentem atempadamente dados exaustivos e fiáveis;
- que a Comissão efectue uma análise mais rigorosa dos dados comunicados pelos Estados-Membros e seja mais exigente sobre a qualidade desses mesmos dados.

90. De uma maneira geral, o Tribunal conclui que, da maneira como é actualmente gerida pela Comissão e aplicada pelos Estados-Membros, a condicionalidade ainda não é eficaz. São ainda necessários esforços significativos de todas as partes interessadas para que atinja o seu potencial completo. O Tribunal considera que a aplicação das recomendações atrás referidas ajudará a alcançar os benefícios potenciais esperados da política de condicionalidade, dado esta constituir um elemento essencial da PAC.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 6 de Novembro de 2008.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente



AS RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

II.

Primeiro travessão

A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são claros. Os pagamentos da PAC recebidos pelo agricultor são reduzidos no caso de não serem respeitadas as normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem estar dos animais e das boas condições agrícolas e ambientais.

O âmbito da condicionalidade está bem definido a nível da UE. Consiste em regras relevantes para a actividade agrícola, a maioria das quais constam de directivas e regulamentos em vigor.

Segundo travessão

A Comissão propôs no seu relatório de 2007¹ melhorias do quadro normativo que foram acordadas pelos Estados-Membros. A Comissão continuará a introduzir melhorias à medida que forem necessárias.

Contudo, o quadro normativo consiste em 19 regulamentos e directivas, que já existem há anos independentemente da condicionalidade. Por conseguinte, a complexidade não é uma consequência da introdução da condicionalidade.

Terceiro travessão

A condicionalidade é definida na legislação e por uma questão de coerência é aplicada da mesma forma para efeitos do FEAGA e do Desenvolvimento Rural. Constitui uma base comum e clara para os Estados-Membros e proporciona uma base de comparação.

Não existem conflitos entre a condicionalidade e o desenvolvimento rural. A condicionalidade representa a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela produção voluntária de benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais ou de bem-estar dos animais. Desta forma, a condicionalidade e as medidas agro-ambientais ou de bem-estar dos animais complementam-se respectivamente sem qualquer sobreposição possível.

Quarto travessão

Em caso de insuficiências na aplicação do sistema de controlo pelos Estados-Membros, os riscos financeiros são cobertos pela actividade de auditoria da Comissão e, se necessário, são aplicadas correcções financeiras.

Incumbe aos Estados-Membros assegurar a correcta aplicação do sistema de redução ao abrigo da condicionalidade e as insuficiências encontradas a este respeito são igualmente monitorizadas pela Comissão no âmbito da sua actividade de auditoria.

Quinto travessão

A Comissão está actualmente a analisar a questão da monitorização. Em relação à análise de dados, a Comissão fez esforços consideráveis para analisar as estatísticas relativas à condicionalidade. Os casos de dados omissos ou incoerentes são monitorizados. Os casos de aplicação incorrecta das regras de condicionalidade são acompanhados no âmbito do procedimento de apuramento de contas (se necessário por auditorias documentais), para além do programa de missão de auditoria.

¹ COM(2007) 147.

III.

Primeiro travessão

Deve ser facultado aos Estados-Membros um grau de flexibilidade considerável para lhes permitir adaptar as obrigações às características específicas das áreas em causa. A Comissão não tenciona aprovar normas nacionais no âmbito do sistema de condicionalidade. Contudo, através da sua actividade de monitorização e auditoria, a Comissão assegura o respeito pelos Estados-Membros de um conjunto mínimo de condições.

Além disso, a política de desenvolvimento rural tem por base períodos de programação e o que se aprova são programas nacionais e não normas individuais. Por conseguinte, a comparação com a condicionalidade não é necessariamente relevante.

O princípio de que os Estados Membros definirão normas verificáveis já decorre da legislação em matéria de condicionalidade.

Segundo travessão

O princípio de que as possíveis reduções são proporcionais ou dependem da gravidade da infracção já está estabelecido na legislação actual sobre a condicionalidade. A Comissão não vê razões para alterar este quadro legislativo nesta fase.

Terceiro travessão

A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são «SMART» (acrónimo de: específicos, mensuráveis, acordados, realistas e tangíveis). Os objectivos gerais da condicionalidade são definidos no regulamento do Conselho. A Comissão especificou a sua opinião sobre os objectivos da condicionalidade no seu relatório de 2007². Este relatório foi acolhido positivamente pelo Conselho³. Logo em 2007 realizou-se um estudo de avaliação⁴. O avaliador externo identificou claramente os objectivos operacionais, específicos e gerais da condicionalidade, bem como um grupo de indicadores para avaliar a contribuição da condicionalidade para os objectivos pretendidos. A Comissão considera que isso demonstra a «inteligência» e a lógica dos objectivos de condicionalidade.

Quarto travessão

A introdução da condicionalidade permitiu harmonizar os requisitos a nível da UE e alinhar as disposições com o FEAGA, o que produz importantes benefícios.

A Comissão considera que ainda se aplicam em matéria de condicionalidade requisitos importantes de boas práticas agrícolas.

² COM(2007)147. O presente relatório especificou o objectivo da condicionalidade geral em objectivos específicos do seguinte modo: «(1) contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, graças ao respeito pelo agricultor das regras de condicionalidade nas matérias pertinentes e (2) tornar a PAC mais consentânea com as aspirações da sociedade em geral [dado que existe] actualmente um consenso crescente a favor da supressão dos pagamentos agrícolas aos agricultores que não cumpram normas básicas em determinados domínios importantes de interesse público.

³ Conclusões do Conselho doc.10682/07.

⁴ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

Quinto travessão

Não deveria haver sobreposição entre condicionalidade e autorizações agro-ambientais. Este aspecto foi verificado no processo de aprovação dos programas de desenvolvimento rural. Os Estados-Membros tiveram de provar que as medidas agro-ambientais excedem os níveis de base, tal como previsto no n.º 3 do artigo 39.º do Regulamento n.º 1698/2005.

A condicionalidade e as medidas agro-ambientais complementam-se mutuamente sem nenhuma sobreposição possível. Por outras palavras, a condicionalidade constitui a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela produção voluntária dos benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais.

O legislador optou deliberadamente por dar aos Estados-Membros um certo grau de discricção no que diz respeito à definição dos requisitos obrigatórios e das medidas agro-ambientais. Esta discricção permite aos Estados-Membros terem em conta especificidades nacionais e regionais.

Sexto travessão

O princípio de base é que pelo menos 1% dos agricultores que recebem pagamentos da PAC sejam sujeitos a controlos de condicionalidade anuais. De acordo com o princípio da análise de risco, os Estados-Membros solicitaram uma margem de flexibilidade a fim de poderem concentrar os controlos nas obrigações mais arriscadas, sem, contudo, ignorarem as obrigações restantes. A Comissão atendeu este pedido, tendo em 2007 adoptado as novas regras que permitem esta flexibilidade.

Sétimo travessão

A Comissão está actualmente a analisar a questão da monitorização.

Oitavo travessão

Em relação à análise de dados, a Comissão fez esforços consideráveis para analisar as estatísticas relativas à condicionalidade. Os casos de dados omissos ou incoerentes são monitorizados. Os casos de aplicação incorrecta das regras de condicionalidade são acompanhadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas (se conveniente, por auditorias documentais), para além do programa de missão de auditoria.

A Comissão também reforçou os recursos humanos nesta área.

Nono travessão

O princípio de que os Estados-Membros definirão normas verificáveis já decorre da legislação em matéria de condicionalidade.

Décimo travessão

A Comissão assegura, através da sua actividade de monitorização e de auditoria, que os Estados-Membros respeitam um conjunto mínimo de condições.

Décimo primeiro travessão

A Comissão acompanha os casos de dados omissos ou incoerentes.

IV.**Primeiro travessão**

A simplificação do quadro normativo é sempre uma prioridade para a Comissão. O quadro normativo deveria, por conseguinte, ser tão simples quanto possível e concentrar-se nos elementos das actividades agrícolas onde se procuram melhorias. Foi o que levou o legislador a decidir deliberadamente utilizar a parte mais relevante da legislação comunitária em vigor e acrescentar no âmbito da condicionalidade uma ligação com os pagamentos da PAC.

Segundo travessão

A proposta de modificação do âmbito da condicionalidade realizada durante «a revisão geral» tem por base uma avaliação completa do impacto.

Terceiro travessão

A Comissão avalia, independentemente da condicionalidade, os requisitos no âmbito dos RLG definidos pelos Estados-Membros no âmbito da aplicação da legislação específica das áreas em causa (ambiente, saúde, etc.). Esta avaliação é realizada com base nas disposições nacionais de aplicação comunicadas pelos Estados-Membros. No que respeita às normas no âmbito das BCAA, a Comissão realiza regularmente uma avaliação tendo, porém, em conta a margem de manobra concedida pelo legislador aos Estados-Membros. No âmbito mais específico da condicionalidade, a execução prática das disposições nacionais que implementam os requisitos e normas é verificada no âmbito do programa de auditoria. As insuficiências encontradas em relação às obrigações jurídicas dos Estados-Membros são monitorizadas, quando necessário, de acordo com os procedimentos à disposição da Comissão (apuramento das contas e procedimento de infracção).

Quarto travessão

Os Estados-Membros são obrigados, nos termos da legislação actual, a definir obrigações precisas a nível da exploração agrícola, bem como as matrizes de redução correspondentes e a comunicá-las aos agricultores de uma forma coerente.

INTRODUÇÃO

8.

Os RLG deveriam ter sido «traduzidos» em requisitos operacionais a nível das explorações agrícolas no âmbito da aplicação normal das directivas e regulamentos e não no âmbito da condicionalidade. Quando não foi esse o caso, a condicionalidade desempenhou um papel de incentivo para definir obrigações a nível das explorações agrícolas.

OBSERVAÇÕES

13.

A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são «SMART». Os objectivos gerais da condicionalidade são definidos no regulamento do Conselho. A Comissão especificou a sua opinião sobre os objectivos da condicionalidade no seu relatório de 2007⁵. Este relatório foi acolhido positivamente pelo Conselho⁶. Logo em 2007 realizou-se um estudo de avaliação⁷. O avaliador externo identificou claramente os objectivos operacionais, específicos e gerais da condicionalidade, bem como um grupo de indicadores para avaliar a contribuição da condicionalidade para os objectivos pretendidos. A Comissão considera que isso demonstra a «inteligência» e a lógica dos objectivos de condicionalidade.

Além disso os dados sobre as inspecções e as reduções dos auxílios estão disponíveis. Foram considerados pelo avaliador externo como indicadores de desempenho úteis para avaliar as realizações da condicionalidade em comparação com os objectivos previstos.

A Comissão não considera que a lista das BCAA e dos RLG comprometem a «inteligência» dos objectivos de condicionalidade.

⁵ COM(2007)147. O presente relatório especificou o objectivo da condicionalidade geral em objectivos específicos do seguinte modo: «(1) contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, graças ao respeito pelo agricultor das regras de condicionalidade nas matérias pertinentes e (2) tornar a PAC mais consentânea com as aspirações da sociedade em geral [dado que existe] actualmente um consenso crescente a favor da supressão dos pagamentos agrícolas aos agricultores que não cumpram normas básicas em determinados domínios importantes de interesse público.

⁶ Conclusões do Conselho doc.10682/07.

⁷ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

14.

A reforma da PAC de 2003 introduziu a dissociação entre o apoio ao rendimento e a produção. Neste contexto, foram introduzidas as normas no âmbito das BCAA para abordar, nomeadamente, os riscos inerentes à dissociação, tal como o abandono de determinadas terras agrícolas, abrangidas pelo Regulamento n.º 1782/2003, que deixariam de ser cultivadas e mantidas. Além disso, a condicionalidade não pretende substituir-se a outras políticas, tais como o desenvolvimento rural.

15.

Devem ser definidas pelos Estados-Membros obrigações para aplicar a legislação específica, parte da qual é abrangida pelo âmbito da condicionalidade. O facto de Estados-Membros terem por vezes definido obrigações pouco estritas ao abrigo desta legislação específica não significa que os objectivos da condicionalidade não sejam sólidos. As insuficiências na aplicação pelos Estados-Membros são acompanhadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas tal como se indica mais adiante.

Caixa 1 – Efeitos da condicionalidade a nível das explorações agrícolas

- As insuficiências na aplicação destas duas directivas na Eslovénia são acompanhadas através do procedimento de apuramento de contas.
- A aplicação da condicionalidade em França está sujeita ao procedimento de apuramento contínuo, na sequência de duas auditorias realizadas pela Comissão em 2005 e 2006.
- A aplicação da condicionalidade nos Países Baixos está sujeita ao procedimento de apuramento contínuo, na sequência de uma auditoria realizada pela Comissão em 2007.

A auditoria nos Países Baixos acima referida, bem como a auditoria na Polónia realizada pela Comissão em 2007, identificaram insuficiências a nível da definição das BCAA, que estão sujeitas a procedimentos de apuramento contínuos.

A auditoria da Comissão realizada em 2008 identificou problemas no cálculo da área permanente de pastagem em Portugal. Este caso está sujeito ao procedimento de apuramento de contas. Este aspecto é regularmente objecto de auditorias da Comissão. Contudo, o facto de os agricultores não terem de cumprir quaisquer requisitos é permitido pela legislação⁸ desde que o *ratio* permanente não esteja a diminuir significativamente.

16.

Os objectivos da condicionalidade não implicam a inclusão de todos os aspectos das políticas relevantes (ambiente, saúde pública, saúde animal, fitossanidade, bem-estar dos animais e boas condições agrícolas e ambientais) no âmbito da condicionalidade. Apenas as «normas básicas» (ver segundo considerando do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho) são incluídas, ou seja, nem o conjunto das políticas pertinentes nem o conjunto de obrigações de elementos concretos das políticas. A lista destas normas básicas foi estabelecida através da adopção do anexo III e IV do regulamento do Conselho. A proposta da Comissão baseou-se inicialmente nos principais diplomas legislativos relativos à actividade agrícola na área em causa. Uma discussão a nível do Conselho concretizou-se na avaliação da importância destes textos para a condicionalidade. A Comissão considera que os principais elementos das políticas pertinentes são reflectidos na lista final, que cumpre o objectivo geral do regulamento do Conselho «de contribuir» para o desenvolvimento de agricultura sustentável.

Contudo, a Comissão concorda com o Tribunal quanto ao facto de o quadro poder evoluir tal como sucede com qualquer outro instrumento, se numa avaliação das diferentes opções de política se constatasse que essa era a melhor opção. No contexto da revisão geral a Comissão propôs introduzir requisitos para a água e elementos paisagísticos.

⁸ Artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão.

17.

Pela sua própria natureza, a condicionalidade aplica-se apenas aos agricultores que recebem pagamentos da PAC. Na ausência de pagamentos, não é obviamente possível proceder a uma redução através da condicionalidade. Tornar as BCAA aplicáveis a todas as terras agrícolas implicaria separar as BCAA da condicionalidade e instituir uma base jurídica geral, incluindo um sistema de sanções específico independente da condicionalidade (tal como para os RLG).

Além disso, o objectivo da condicionalidade é unicamente «contribuir» para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e não resolver todos os problemas ambientais.

18.

De acordo com a Comissão, a situação jurídica é clara e isto foi comunicado aos Estados-Membros a seu pedido em diversas ocasiões, em particular no que respeita ao quadro da BCAA e ao Regulamento relativo aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais. O facto de alguns Estados-Membros discordarem não significa que o âmbito não esteja claramente definido.

20.

Tratou-se de uma escolha política deliberada que a condicionalidade cobrisse a legislação em vigor. O objectivo era fornecer uma linha de base clara de requisitos básicos. Estes são regularmente melhorados para tomar em consideração os últimos desenvolvimentos, uma vez que as disposições da condicionalidade prevêm que se aplique a última versão dos actos jurídicos. A condicionalidade é apenas um instrumento entre outros. A política de desenvolvimento rural é mais adequada para definir medidas adaptadas a aspectos não abrangidos pela condicionalidade e para incentivar práticas agrícolas mais benéficas que vão mais longe que a linha de base proporcionada pela condicionalidade.

No que diz respeito a Portugal, as missões de auditoria da Comissão (2006 e 2008) constataram que o sistema de controlo existente não estava em conformidade com a legislação comunitária. Os resultados são acompanhados através do procedimento de apuramento de contas.

21.

A Comissão verifica a conformidade da aplicação das BCAA com o quadro comunitário. Não é necessário analisar de forma sistemática todas as possibilidades alternativas das aplicações das BCAA.

22.

A Comissão está consciente de certas insuficiências na definição de requisitos e normas pelos Estados-Membros. As insuficiências encontradas em relação às obrigações jurídicas dos Estados-Membros são monitorizadas de acordo com os procedimentos à disposição da Comissão (apuramento das contas e procedimento de infracção). Os riscos para os fundos da PAC são cobertos por possíveis correcções financeiras tal como especificado a seguir.

Caixa 2 – Exemplos de requisitos e normas inexistentes e incompletos

A auditoria em Portugal anteriormente citada abrange estas deficiências.

O problema mencionado na Finlândia está sujeito a uma auditoria realizada em Outubro de 2008.

Nas suas auditorias, a Comissão verifica a integridade da aplicação e o controlo de anexo IV (questões e normas) do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho.

25.

Os 19 regulamentos e directivas que constituem o quadro dos RLG existem desde há anos, independentemente da condicionalidade. A Comissão está consciente da situação de execução desigual destes actos jurídicos pelos Estados-Membros e está a tomar as medidas de correcção necessárias. Contudo, isso não é uma consequência da introdução da condicionalidade.

26.

Os diferentes actos legislativos figuram no Anexo III. Foi uma escolha deliberada que o Anexo III referisse unicamente a legislação comunitária em vigor e que estes actos se apliquem, no caso das directivas, tal como transpostos pelos Estados-Membros. Não havia intenção de introduzir um novo quadro de requisitos que seria diferente das obrigações que se aplicam a nível das explorações agrícolas na sequência da execução dos actos comunitários⁹.

28.

A Comissão concorda com o Tribunal e o exame das disposições do actual Anexo III realizado para preparar a revisão geral levou a concluir que algumas obrigações não são relevantes para a condicionalidade, nomeadamente as disposições referentes à caça e matança de espécies protegidas. A Comissão propôs, por conseguinte, na revisão geral que estas disposições sejam retiradas do âmbito da condicionalidade.

30.

O objectivo de condicionalidade, incluindo as BCAA, não era o de abordar todos os problemas ambientais, mas de complementar outros instrumentos. O âmbito do quadro das BCAA definido em 2003 não é restrito, destinando-se antes a abordar as questões que nessa altura foram consideradas relevantes. A Comissão apresentou uma proposta de alteração durante o exercício de «revisão geral» no sentido de introduzir requisitos para a água e elementos paisagísticos.

32.

O grupo de questões e normas ao abrigo do quadro das BCAA deve ser definido a nível comunitário para assegurar um conjunto mínimo de condições de igualdade entre os agricultores das diferentes áreas ou dos diferentes Estados-Membros. Isso implica que a lista seja exclusiva e limitada. Contudo os Estados-Membros têm uma ampla margem de manobra para definir as disposições nacionais que, no quadro actual, correspondem às suas necessidades locais. Por exemplo os danos para o solo causados pelo gado bovino já poderiam ser abordados com base no quadro actual.

34.

O objectivo do sistema de gestão da área permanente de pastagem (quarto considerando do Regulamento do Conselho) é evitar uma conversão «maciça» em terra arável, permitindo desta forma uma certa margem de evolução do *ratio* de pastagem permanente em relação à zona agrícola total. As regras de execução tomaram devidamente em conta esta intenção e utilizaram a margem dada pelo legislador para fixar a regra de variação máxima em 10%, sendo esta a taxa considerada adequada pela Comissão e pelos Estados-Membros.

35.

A conservação da terra em regime de pastagem permanente deve ser considerada em relação à zona agrícola total e, por conseguinte, o cálculo correcto é um *ratio*. Essa é a única forma de ter em conta a evolução da terra para fins agrícolas a nível de Estado-Membro ou a nível regional.

⁹ N.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

36.

O cálculo do *ratio* de referência da pastagem permanente tem por base os vários dados existentes no IACS, com vista a evitar os «efeitos de oportunidade». A Comissão está consciente de que alguns Estados-Membros tiveram dificuldades em respeitar as suas obrigações no que respeita ao cálculo do *ratio* de referência da pastagem permanente. Sempre que for necessário a Comissão considerará um acompanhamento.

Os dados do Eurostat têm por base definições e prazos diferentes que explicam as diferenças até certo ponto.

37.

O objectivo do sistema de gestão da área permanente de pastagem é «evitar uma conversão maciça» destas pastagens (quarto considerando do Regulamento do Conselho). O legislador definiu-o, por conseguinte, como quantitativo e não qualitativo. Contudo, a qualidade de pastagem permanente é tratada por outros meios da condicionalidade através de disposições da legislação nacional que transpõe a Directiva habitats (designação das áreas Natura 2000) ou através da aplicação da norma das BCAA relativa à protecção das pastagens permanentes.

38.

A Comissão considera-o muito útil para preparar documentos de orientação para ajudar os Estados-Membros que aplicam a condicionalidade. A maioria dos documentos de orientação foi transmitida a pedido dos Estados-Membros que expressaram frequentemente interesse por esta informação. Os RLG decorrem de uma legislação já existente, por vezes há anos, e não deveria haver sobreposição ou contradição entre a jurisprudência estabelecida no passado no que respeita a estes actos jurídicos e possíveis documentos de orientação no âmbito da condicionalidade. Contudo, a Comissão esclareceu um número de questões úteis a este respeito, por exemplo o facto de os requisitos a incluir na condicionalidade para implementar a legislação geral em matéria de géneros alimentícios estarem limitados à produção primária. Estes esclarecimentos foram acolhidos positivamente pelos Estados-Membros. Quanto às BCAA, não se registaram pedidos de orientações suplementares por parte dos Estados-Membros.

39.

A pedido dos Estados-Membros, a Comissão emitiu orientações relativamente às questões legais suscitadas em relação às práticas impostas aos agricultores e aos pontos de controlo. Considerando a diversidade das situações possíveis na UE, a única possibilidade de proporcionar orientações aos Estados-Membros era partilhar experiências. Isto foi conseguido através da organização de diversas sessões de trabalho e grupos de peritos que foram acolhidas positivamente pelos Estados-Membros. A Comissão está consciente de que as directivas ambientais incluindo as relativas às aves e ao habitats nem sempre são inteiramente implementadas a nível das explorações agrícolas. Estes casos são acompanhados ao abrigo do procedimento de apuramento de contas.

40.

A Comissão mencionou a sua intenção de redigir um documento de orientação sobre algumas disposições da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais por ocasião da reunião de ministros de agricultura a realizar em Fevereiro de 2006. Os serviços da Comissão apresentaram o projecto de documento de orientação aos Estados-Membros em Março de 2006, permitindo-lhes tomá-lo em consideração no seu programa de controlo desse ano. Esse documento foi posteriormente terminado em Maio de 2006 a fim de ter em conta os pedidos dos Estados-Membros. O documento pretende apenas proporcionar orientações e os Estados-Membros aplicam as suas obrigações ao abrigo da legislação, incluindo a verificação das disposições de higiene ao abrigo da legislação geral em matéria de géneros alimentícios, independentemente dessas orientações.

Apurou-se, contudo, que os Estados-Membros procediam a verificações que não estavam em conformidade com os requisitos decorrentes do regulamento relativo aos géneros alimentícios e alimentos para animais. Além disso alguns Estados-Membros não realizaram quaisquer verificações no âmbito deste regulamento. Estes casos são acompanhados ao abrigo do procedimento de apuramento de contas.

41.

A Comissão assegura uma monitorização contínua da legislação específica constituída pelos RLG e um acompanhamento da sua não aplicação pelos Estados-Membros. Além disso, ao abrigo da condicionalidade, os requisitos e os correspondentes pontos de controlo são eficazmente verificados no âmbito da actividade de auditoria da Comissão. Qualquer insuficiência nessa matéria é acompanhada ao abrigo do procedimento de apuramento das contas, incluindo a imposição aos Estados-Membros de possíveis correcções financeiras.

42.

As missões de auditoria são decididas com base numa análise central dos riscos, em conformidade com as normas de auditoria internacionalmente aceites. Por conseguinte não são analisados no local todos os requisitos em todos os Estados-Membros todos os anos e pode acontecer que alguns casos de não aplicação da condicionalidade não sejam imediatamente detectados. Contudo, o risco financeiro para os fundos agrícolas é coberto pela possibilidade de aplicar correcções financeiras aos Estados-Membros. Estas correcções financeiras só são efectuadas se as insuficiências não tiverem sido resolvidas pelos Estados-Membros em causa.

43.

A Comissão acompanhou estreitamente a aplicação do quadro das BCAA pelos Estados-Membros. Em Junho de 2006, foi enviado um questionário aos Estados-Membros após a fase de arranque. Nos casos em que se detectou a falta de requisitos de forma injustificada, estes foram discutidos bilateralmente com os Estados-Membros durante o primeiro semestre de 2007 se fossem relevantes para a linha de base das medidas agro-ambientais. Não se trata de uma dificuldade, mas de um exercício normal, no âmbito da aprovação de programas de desenvolvimento rural, de discutir a linha de base e as autorizações mais ambiciosas e que são financiadas pelas medidas agro-ambientais. Nessa ocasião, obtiveram-se progressos significativos no que se refere ao número e à qualidade dos requisitos das BCAA definidas. Posteriormente, em Julho de 2007, a Comissão comunicou aos Estados-Membros a sua avaliação da situação das BCAA resultante da aprovação de programas de desenvolvimento rural. Os restantes requisitos em falta de forma injustificada são acompanhados pela Comissão através dos meios legais disponíveis. Durante todo esse período, a Comissão verificou igualmente a aplicação no local das BCAA através da sua actividade de auditoria e qualquer caso de BCAA em falta ou de controlos insuficientes detectados é acompanhado ao abrigo do procedimento de apuramento das contas. Por conseguinte, a Comissão considera ter adoptado todas as medidas necessárias no âmbito das suas responsabilidades legais e continuará a fazê-lo.

44.

Os requisitos BCAA definidos pelos Estados-Membros foram controlados pela Comissão para verificar se estes requisitos nacionais aplicam uma norma constante do quadro comunitário das BCAA. Contudo, os Estados-Membros dispõem de uma grande flexibilidade, desde a definição da base jurídica, para definir as suas normas nacionais e as adaptarem às características específicas das regiões. A Comissão não pode avaliar cada requisito nacional caso a caso devido ao elevado nível de pormenor dos requisitos e das variadas condições locais. Foi por esta razão que o legislador não previu a aprovação das disposições nacionais.

46.

Tal como o Tribunal indica, as autorizações agro-ambientais são de modo geral assumidas por cinco anos enquanto o último período da programação era de sete anos. A Comissão não teve qualquer possibilidade legal de impedir os Estados-Membros de permitirem vincular novas autorizações agro-ambientais quinquenais ao abrigo do antigo regime que alargaram ao período actual de programação.

Contudo, a Comissão tentou remediar a situação, incentivando os Estados-Membros, primeiro proporcionando-lhes a possibilidade de permitir transformar as antigas autorizações em novas¹⁰ e, segundo, proporcionando-lhes a possibilidade de ampliar autorizações existentes até ao termo do último período da programação¹¹. Contudo, nem todos os Estados-Membros decidiram aplicar estas possibilidades.

Finalmente, devem respeitar-se as expectativas dos beneficiários legítimos.

¹⁰ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1320/2006 (Regulamento de transição).

¹¹ Ver n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1360/2005.

47.

A condicionalidade é definida na legislação e é aplicada tanto para efeitos do FEAGA como do desenvolvimento rural, o que constitui assim uma base comum clara para os Estados-Membros.

No caso agro-ambiental, a condicionalidade continua igualmente a ser uma parte da linha de base para as autorizações agro-ambientais.

48.

A condicionalidade¹² retomou muitos requisitos importantes das boas práticas agrícolas usuais e outros continuam a aplicar-se na legislação nacional fora do âmbito da condicionalidade.

No que respeita à Polónia, os Estados-Membros mais antigos tiveram um período transitório de três anos para os RLG em 2005-2007 no caso de pagamentos directos. Do mesmo modo, os novos Estados-Membros que aplicam o RPUS¹³ têm um período transitório em 2009-2011 e a Bulgária e a Roménia em 2012-2014. Como a condicionalidade no desenvolvimento rural é alinhada pelo FEAGA, aplica-se um período transitório semelhante.

49. a)

O requisito de definição pelos Estados-Membros de normas passíveis de verificação¹⁴ tornou-se obsoleto na medida em que estas agora são definidas na legislação comunitária no âmbito da condicionalidade.

¹² Em relação às exigências previstas pelas boas práticas agrícolas publicadas em 1999, a condicionalidade retoma os requisitos resultantes das directivas nitratos, aves e habitats e águas subterrâneas abrangendo assim as questões referentes ao bem-estar dos animais e à utilização de fertilizantes e produtos fitossanitários.

¹³ Regime de Pagamento Único por Superfície.

¹⁴ N.º 1, segundo parágrafo, do artigo 35.º do Regulamento (CE) n.º 817/2004 com a referência a normas passíveis de verificação

Contudo, ainda está previsto que os Estados-Membros devem assegurar que as medidas de desenvolvimento rural sejam passíveis de verificação¹⁵.

49. b)

Uma vez que as normas de condicionalidade estão agora previstas no Regulamento (CE) n.º 1782/2003¹⁶, não é necessário qualquer procedimento de aprovação separado.

Os Estados-Membros têm agora de confirmar que os requisitos de condicionalidade no desenvolvimento rural são idênticos aos aplicados no contexto dos pagamentos directos.

49. c)

No que se refere às autorizações agro-ambientais e de bem-estar dos animais, a condicionalidade faz parte da linha de base. O pagamento agro-ambiental completo está sujeito ao respeito das condições de condicionalidade¹⁷.

49. d)

Por razões de coerência, a taxa de controlo da condicionalidade no desenvolvimento rural é alinhada pela taxa de controlo do FEAGA. Este alinhamento e as disposições de um quadro jurídico claro reforçaram a transparência do sistema e a possibilidade de verificação das condições.

Sempre que as condições fazem parte da linha de base, estão ainda sujeitas a uma taxa de controlo de 5%. Além disso, actualmente o número das medidas de desenvolvimento rural sujeitas a estas condições é mais elevado¹⁸.

¹⁵ Ver n.º 1 do artigo 48.º do Regulamento n.º 1974/2006 bem como o artigo 5.º do Regulamento n.º 1975/2006.

¹⁶ Ver terceiro travessão do ponto 5.2 de anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

¹⁷ Para a condicionalidade agro-ambiental bem como para os outros requisitos mínimos em matéria de utilização de fertilizantes e de produto fitossanitários e outros requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos pela legislação nacional e identificados no programa. Ver o n.º 3 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

¹⁸ Ver n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

49. e)

A condicionalidade¹⁹ retomou muitos requisitos importantes das boas práticas agrícolas usuais e algumas outras continuam a aplicar-se na legislação nacional fora do âmbito da condicionalidade.

49. f)

Por razões de coerência as taxas de reduções e as exclusões são alinhadas pelos do FEAGA.

Embora se possam verificar percentagens de redução mais baixas, as reduções ou exclusões aplicam-se agora ao FEAGA e ao desenvolvimento rural, bem como a um número mais elevado de medidas no desenvolvimento rural²⁰.

50.

A Comissão incentivou os Estados-Membros a remediar a situação, em primeiro lugar permitindo a transformação das autorizações antigas em novas e, em segundo, prorrogando as antigas autorizações até ao termo do último período da programação.

Contudo, nem todos os Estados-Membros decidiram aplicar estas possibilidades. Nestes casos as regras de elegibilidade do antigo período de programação continuam a ser aplicáveis o que conduz a sistemas de controlo diferentes.

Finalmente, devem respeitar-se as expectativas dos beneficiários legítimos.

51.

A situação descrita pelo Tribunal é transitória devido a uma alteração na legislação.

52.

A delimitação clara é estabelecida na legislação: a condicionalidade faz parte da linha de base para o agro-ambiente²¹.

¹⁹ Em relação às exigências previstas pelas boas práticas agrícolas publicadas em 1999, a condicionalidade retoma os requisitos resultantes das directivas nitratos, aves e habitats e Águas subterrâneas abrangendo assim as questões referentes ao bem-estar dos animais e à utilização de fertilizantes e produtos fitossanitários.

²⁰ Ver n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

²¹ Ver n.º 3 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

53.

Sendo a situação ambiental diferente entre as diversas regiões e entre os Estados-Membros, as suas respectivas necessidades ambientais são também diferentes, o que justifica que as normas das BCAA também difiram. Este princípio de que os Estados-Membros devem reflectir as diferenças nacionais em matéria de agricultura e de ambiente nas suas condições de linha de base tem sido aplicado no caso das boas práticas agrícolas usuais e aplica-se agora no caso da condicionalidade.

Além disso, a maior parte da legislação obrigatória que forma os RLG ao abrigo da condicionalidade é constituída por directivas, que deixam margem para interpretação e que são transpostas pelos Estados-Membros tendo em conta as suas respectivas situações.

Finalmente, as medidas agro-ambientais devem ser aplicadas no espaço de uma forma diferenciada a fim de corresponderem a necessidades específicas dos sítios e das circunstâncias agromónicas e ambientais.

Estes três factores reunidos justificam a delimitação diferente entre condicionalidade e agro-ambiente.

54.

A condicionalidade e as medidas agro-ambientais complementam-se mutuamente sem qualquer possibilidade de sobreposição. Por outras palavras, a condicionalidade representa a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela disposição voluntária dos benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais.

De acordo com o programa de desenvolvimento rural para Portugal continental, durante as negociações do programa tinha sido solicitado que estas duas normas fossem incluídas na descrição da condicionalidade. Uma missão de auditoria realizada pela Comissão constatou que estas normas foram definidas mas ainda não tinham sido publicadas no início de 2008. Este caso é acompanhado ao abrigo do procedimento de apuramento de contas.

55.

O regime de extensificação na Grécia tem por base a redução da densidade do encabeçamento. A densidade máxima de gado fixada pelas BCAA é de 3 CN/ha²² e o auxílio agro-ambiental é pago apenas quando a redução da densidade de gado é de pelo menos 20%. Desta forma, a medida agro-ambiental excede as BCAA.

56.

As situações neerlandesa e flamenga não são comparáveis:

O requisito neerlandês de uma sementeira de uma cultura secundária após a colheita do milho em zonas sensíveis de nitrato é válido unicamente para solos arenosos e de barros e não para outros tipos de solos.

A medida agro-ambiental de «cultura de cobertura verde» foi aplicada na Flandres durante o último período da programação, não tendo sido prosseguido no âmbito do novo período de programação, uma vez que o território da Flandres na sua totalidade se tornou zona sensível de nitratos.

57.

Não há sobreposição entre as medidas agro-ambientais e a condicionalidade uma vez que se complementam sem possibilidade de sobreposição. Por outras palavras, a condicionalidade representa a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela disposição voluntária dos benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais.

Não existe qualquer base jurídica que autorize a Comissão a pronunciar-se sobre a necessidade de incluir faixas de protecção na implementação do quadro das BCAA. O legislador fez a escolha deliberada de proporcionar aos Estados-Membros um certo grau de discricção no que diz respeito à definição dos requisitos obrigatórios e das medidas agro-ambientais. Esta discricção permite aos Estados-Membros terem em conta especificidades nacionais e regionais.

²² A densidade do encabeçamento é expressa pelo número de cabeças normais (CN) dividido pelo número de hectares (ha).

Caixa 3 – Exemplos de diferentes utilizações das faixas de protecção

Não existe qualquer definição a nível comunitário da largura mínima das faixas de protecção e essas faixas nem sequer estão enumeradas como uma norma no quadro das BCAA.

O legislador fez a escolha deliberada de proporcionar aos Estados-Membros um certo grau de discricção no que diz respeito à definição dos requisitos obrigatórios e das medidas agro-ambientais. Esta discricção permite aos Estados-Membros terem em conta especificidades nacionais e regionais.

59.

A Comissão assegura uma monitorização contínua da legislação específica constituída pelos RLG e um acompanhamento da sua não aplicação pelos Estados-Membros. Além disso, ao abrigo da condicionalidade, a existência e carácter completo dos requisitos e os correspondentes pontos de controlo são verificados no âmbito da actividade de auditoria da Comissão. Qualquer insuficiência nessa matéria é acompanhada ao abrigo do procedimento de apuramento das contas, incluindo a imposição aos Estados-Membros de possíveis correcções financeiras.

No final de 2008 será realizada uma missão à Finlândia para verificar a eficácia do sistema de controlo nesse país.

60.

A Comissão reviu em 2007 as regras de gestão e controlo relativos à condicionalidade a fim de ter em conta a experiência da aplicação pelos Estados-Membros. Nesta base, no relatório da Comissão, publicado em Março de 2007, foram introduzidas propostas de melhorias que se traduziram em disposições jurídicas no final desse ano. Estas modificações incluem especificações do calendário das verificações no local relativos aos vários requisitos a nível das explorações agrícolas. O princípio é que o calendário de verificações deve ser aperfeiçoado em função dos requisitos mas que nenhum requisito deveria ser ignorado no sistema de controlo. Este princípio deveria responder às críticas do Tribunal.

61.

Nos seus intercâmbios com os Estados-Membros, a Comissão insistiu regularmente na necessidade de definir obrigações a nível das explorações agrícolas que sejam compreensíveis para os agricultores, limitados à responsabilidade do agricultor, aplicáveis e controláveis.

63.

A implementação das directivas «aves» e «habitats» faz parte do âmbito das auditorias da Comissão, e tais insuficiências são acompanhadas através do procedimento de apuramento.

64.

As missões de auditoria da Comissão constataram que os controlos realizados no âmbito das directivas «aves» e «habitats» na Grécia e em França não estavam em conformidade com a legislação. Estes resultados são acompanhados ao abrigo do procedimento de apuramento de contas.

65.

Em princípio, o sistema de controlo da condicionalidade deveria ter por base os sistemas de controlo existentes ao abrigo das várias políticas específicas. Em aplicação deste princípio, as infracções detectadas durante as verificações realizadas ao abrigo das legislações específicas devem igualmente conduzir a reduções no âmbito da condicionalidade se o agricultor beneficiar de pagamentos da PAC.

Uma missão de auditoria realizada pela Comissão nos Países Baixos constatou que, contrariamente à legislação, as autoridades de controlo competentes para os RLG 2 e (uma parte dos) RLG 4 não procederam em 2006 à realização de todos os seus controlos obrigatórios no âmbito da condicionalidade. Além disso, os resultados de outros controlos efectuados por estas autoridades competentes não estavam a ser tomados em consideração e, contrariamente à legislação, não foi aplicada qualquer redução a título da condicionalidade. Estes resultados são acompanhados ao abrigo do procedimento de apuramento de contas.

Uma missão de auditoria na Finlândia no final de 2008 verificará a eficácia do sistema de controlo em vigor.

67.

As reduções ao abrigo da condicionalidade não têm por base o custo do cumprimento nem as consequências financeiras do incumprimento. O raciocínio é diferente, em conformidade com os seus objectivos. A condicionalidade é o elo de ligação entre os pagamentos ao abrigo da PAC recebidos por um agricultor e o respeito pelos requisitos fundamentais. Esta ligação é expressa em termos concretos através da possibilidade de uma redução dos pagamentos recebidos pelo agricultor e essa redução deveria ser proporcional à gravidade da infracção. Por conseguinte, a redução é expressa como uma percentagem, proporcional ao nível de infracção para estes pagamentos. Em termos absolutos, o montante reduzido pode portanto ser baixo, ainda que para infracções graves, se o montante dos pagamentos que o agricultor recebe for baixo.

69.

Na definição da escala de reduções, os Estados-Membros deveriam ter em conta a extensão, gravidade e persistência do incumprimento, bem como a sua repetição nos anos seguintes. Em caso de incumprimento repetido é aplicado um factor de multiplicação à percentagem da redução. A redução poderia portanto aumentar sem necessidade de proceder de novo ao seu cálculo. Além disso, o agricultor seria identificado como apresentando um risco elevado para o sistema de gestão, o que conduziria a uma maior probabilidade de ser controlado e o que teria um efeito dissuasivo.

70.

O factor de repetição aplica-se todos os anos após verificação do incumprimento se este último não for resolvido. Após algumas repetições, o incumprimento é considerado intencional e a redução é aumentada até à exclusão total dos regimes de auxílio durante um ou mais anos civis, assegurando-se, por conseguinte, o necessário efeito dissuasivo.

71.

As matrizes de redução aplicadas pelos Estados-Membros são verificadas no âmbito da actividade de auditoria da Comissão. Qualquer insuficiência encontrada ao nível das obrigações jurídicas é acompanhada através do procedimento de apuramento de contas e os riscos para os fundos da PAC são cobertos por possíveis correcções financeiras.

72.

O relatório de 2007 propôs algumas melhorias incluindo a de permitir aos Estados-Membros definir casos de incumprimentos menores em que não se aplica nenhuma redução. Contudo, esta isenção só é permitida dentro de certos limites e estes casos serão acompanhados nos próximos anos. Foram igualmente introduzidos outros esclarecimentos, por exemplo em matéria de comunicação e de intercambio de informações entre os organismos envolvidos nos controlos. No caso de um Estado-Membro não aplicar correctamente este novo quadro jurídico, são aplicadas correcções financeiras sempre que se constatar que existe um risco para os fundos da PAC.

Caixa 4 – Exemplos de penalizações reduzidas por incumprimento de requisitos essenciais

A escala de cálculo das reduções forma sistematicamente parte do âmbito das auditorias da Comissão e é objecto de acompanhamento no quadro do procedimento de apuramento de contas.

74

Aplicar reduções inferiores a 100 euros exige um enorme esforço administrativo sem um verdadeiro efeito dissuasivo. O relatório de 2007 propôs, por conseguinte, que não se apliquem essas reduções, embora dentro de certos limites, e a obrigação de acompanhar as infracções nos anos seguintes ainda que a aplicação desta regra pudesse excluir das reduções um número significativo de agricultores, mas apenas para a primeira infracção. Em caso de incumprimento repetido, esta regra não se deveria aplicar e o agricultor enfrentaria uma redução mais elevada, com um verdadeiro efeito dissuasivo.

75.

A Comissão organizou algumas reuniões do grupo de peritos sobre a condicionalidade, bem como algumas sessões de trabalho para discutir, comparar e permitir a avaliação comparativa do cálculo de reduções. Contudo, quando a escala de redução estabelecida pelos Estados-Membros é julgada insuficiente, considera-se que não aplicaram correctamente a legislação e os casos observados são acompanhados no âmbito do procedimento de apuramento de contas.

77.

As informações comunicadas pelos Estados-Membros reflectem a situação existente no ano em causa. Naturalmente se a situação se modificar, por exemplo uma alteração da legislação ou a inclusão de novos agricultores no regime da condicionalidade, os números evoluirão no ano seguinte, mas isso não põe em causa o facto de os dados serem comparáveis.

78.

A Comissão melhora todos os anos os modelos de comunicação das estatísticas, tendo em conta a necessidade de velar por manter a carga administrativa de cada Estado-Membro a um nível razoável. As estatísticas são analisadas pelos serviços da Comissão, que quando o considera apropriado procede a auditorias documentais nesta base. Além disso, as estatísticas são utilizadas para a preparação das missões de auditoria. Contudo, as estatísticas anuais não podem dar uma ideia e quantificação pormenorizadas de todos os tipos de incumprimento que podem ocorrer em cada Estado-Membro. No que respeita à representatividade das explorações agrícolas seleccionadas, a Comissão introduziu no Regulamento n.º 796/2004 a obrigação de constituir a amostra a partir de uma parte de risco e de uma parte aleatória para assegurar a sua boa representatividade. Contudo, continua a ser necessário que a parte principal da amostra seja definida em função dos riscos, a fim de tornar as verificações mais eficazes.

O Regulamento do Conselho não distingue entre incumprimentos formais e substanciais tal como menciona o Tribunal. O nível de redução depende da «gravidade», «extensão», «persistência» e «repetição» do incumprimento.

Caixa 5 – Exemplos de informações incompletas e inexactas²³

Todos os factos mencionados serão analisados pela Comissão para melhorar as estatísticas do próximo período.

Em geral, em todas as missões de auditoria, os Estados-Membros têm de proporcionar à Comissão informações relativas a todas as verificações realizadas pelo Estado-Membro (designadamente: tipos de verificações realizadas, nível dos requisitos/normas e reduções aplicadas). Estes dados são analisados para verificar se correspondem às estatísticas fornecidas. Todas as diferenças devem ser explicadas pelo Estado-Membro e em princípio as estatísticas serão adaptadas.

80.

As primeiras estatísticas relativas à condicionalidade referiam-se a 2005, ano dos pedidos. A Comissão considera que o número de reduções aplicadas apresenta um panorama útil do nível de cumprimento por parte dos agricultores na UE.

A este respeito, já tinha sido introduzida uma melhoria significativa no ano dos pedidos de 2007: as estatísticas permitirão o cálculo da taxa de erro em termos monetários (percentagem das reduções de condicionalidade em relação aos pagamentos feitos no âmbito da amostra de controlo da condicionalidade), para cada Estado-Membro.

81.

Em 2007 realizou-se um estudo de avaliação²⁴. Neste contexto, consideraram-se muito úteis os dados disponíveis relativos às inspecções e reduções dos auxílios para avaliar os progressos realizados e apreciar os resultados obtidos considerando os objectivos da condicionalidade pretendidos.

²³ Os exemplos baseiam-se nos dados mais recentes disponíveis por ocasião da auditoria (2006), excepto no caso da Grécia, em que os dados mais recentes se reportavam a 2005.

²⁴ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

82.

Os dados sobre as inspecções e as reduções dos auxílios estão disponíveis. Foram considerados como indicadores de desempenho úteis para monitorizar os resultados dos objectivos de condicionalidade no contexto da avaliação externa realizada em 2007²⁵.

83.

A condicionalidade foi introduzida em 2005. Por conseguinte antes dessa data não podem estar disponíveis quaisquer informações sobre esta matéria. Por exemplo, não havia verificações no âmbito do SIGC para os requisitos incluídos no âmbito da condicionalidade. As informações referentes ao número de verificações e ao número de infracções estão disponíveis apenas a partir de 2005 e este ano representa o nível da linha de base. A Comissão considera que os dados comunicados pelos Estados-Membros constituem uma linha de base fiável: permitem a comparação entre os Estados-Membros e no tempo.

84.

A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são claros. Em 2007, realizou-se um estudo de avaliação externo sobre a condicionalidade²⁶, incluindo a definição dos objectivos operacionais, específicos e gerais. Neste contexto, os dados de monitorização disponíveis foram considerados como indicadores úteis para monitorizar as realizações de condicionalidade considerando os objectivos pretendidos.

²⁵ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

²⁶ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

85.

A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são claros: obrigar os agricultores da UE a respeitar as normas estabelecidas na legislação. Os pagamentos da PAC recebidos pelo agricultor são reduzidos nos casos em que não são respeitadas as normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais.

A Comissão considera que o âmbito da condicionalidade está bem definido a nível da UE. Consiste num conjunto relevante de actos jurídicos nas áreas abrangidas e num grupo de normas para as boas condições agrícolas e ambientais, bem como para a manutenção da área de terras em regime de pastagens permanentes.

- A Comissão considera que os objectivos da condicionalidade são «SMART». Os objectivos gerais da condicionalidade são definidos no Regulamento do Conselho. A Comissão especificou a sua opinião nos objectivos da condicionalidade no seu relatório de 2007²⁷. O presente relatório foi acolhido positivamente pelo Conselho²⁸. Em 2007, realizou-se um estudo de avaliação²⁹. O avaliador externo identificou claramente os objectivos operacionais, específicos e gerais da condicionalidade, bem como um grupo de indicadores para avaliar a contribuição da condicionalidade para os objectivos pretendidos. A Comissão considera que isso demonstra a «inteligência» e a lógica dos objectivos da condicionalidade.

²⁷ COM(2007)147. O presente relatório especificou o objectivo da condicionalidade geral em objectivos específicos do seguinte modo: «(1) contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, graças ao respeito pelo agricultor das regras de condicionalidade nas matérias pertinentes e (2) tornar a PAC mais consentânea com as aspirações da sociedade em geral [dado que existe] actualmente um consenso crescente a favor da supressão dos pagamentos agrícolas aos agricultores que não cumpram normas básicas em determinados domínios importantes de interesse público.

²⁸ Conclusões do Conselho doc.10682/07.

²⁹ Avaliação da aplicação da condicionalidade, prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

- O princípio de que os Estados-Membros definirão normas verificáveis já decorre da legislação em matéria de condicionalidade.

86.

A Comissão propôs no seu relatório de 2007³⁰ melhorias do quadro jurídico que foram acordadas com os Estados-Membros. A Comissão continuará a introduzir melhorias à medida que forem necessárias.

Contudo, o quadro jurídico consiste em 19 regulamentos e directivas, que já existem há anos independentemente da condicionalidade. Por conseguinte, a complexidade não é uma consequência da introdução da condicionalidade.

- A simplificação do quadro jurídico continua a ser uma prioridade para a Comissão. Deste modo, o quadro jurídico deveria ser tão simples quanto possível e concentrar-se nos elementos das actividades agrícolas onde se procuram melhorias. Foi o que levou o legislador a decidir deliberadamente utilizar a parte mais relevante da legislação comunitária em vigor e acrescentar no âmbito da condicionalidade uma ligação com os pagamentos da PAC.
- A proposta de modificação do âmbito da condicionalidade realizada durante «a revisão geral» tem por base uma avaliação completa do impacto.
- Os Estados-Membros estão obrigados, nos termos da legislação actual, a definir obrigações precisas a nível da exploração agrícola, bem como as matrizes de redução correspondentes e a comunicá-las aos agricultores de uma forma coerente.

³⁰ COM(2007)147.

- A Comissão avalia independentemente da condicionalidade os requisitos no âmbito dos RLG definidos pelos Estados-Membros no âmbito da aplicação da legislação específica das áreas interessadas (ambiente, saúde, etc.). Esta avaliação é realizada com base nas disposições nacionais de aplicação comunicadas pelos Estados-Membros. No que respeita às normas BCAA, a Comissão realiza regularmente uma avaliação, tendo, porém, em conta a margem de manobra concedida pelo legislador aos Estados-Membros. No âmbito mais específico da condicionalidade, a execução prática das disposições nacionais que implementam os requisitos e normas é verificada no âmbito do programa de auditoria. As insuficiências encontradas em relação às obrigações jurídicas dos Estados-Membros são monitorizadas, quando necessário, de acordo com os procedimentos à disposição da Comissão (apuramento das contas e procedimento por infracção).

87.

A condicionalidade é definida na legislação e por uma questão de coerência é aplicada da mesma forma pelo FEAGA e pelo Desenvolvimento Rural. Constitui uma base comum e clara para os Estados-Membros e proporciona uma base de comparação.

Não existem conflitos entre a condicionalidade e o desenvolvimento rural. A condicionalidade representa a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (segundo o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela disposição voluntária dos benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais ou de bem-estar dos animais. Desta forma, a condicionalidade e as medidas em matéria de ambiente rural ou de bem-estar dos animais complementam-se respectivamente sem qualquer sobreposição possível.

- A introdução da condicionalidade permitiu harmonizar os requisitos a nível comunitário e alinhar as disposições com o FEAGA, o que produz importantes benefícios.

A Comissão considera que ainda se aplicam em matéria de condicionalidade requisitos importantes de boas práticas agrícolas.

- Deve ser facultado aos Estados-Membros um grau de flexibilidade considerável para lhes permitir adaptar as obrigações às características específicas das áreas em causa. A Comissão não pretende aprovar normas nacionais no âmbito do sistema de condicionalidade. Contudo, através da sua actividade de monitorização e auditoria, a Comissão assegura o respeito pelos Estados-Membros de um conjunto mínimo de condições.

Além disso, a política de desenvolvimento rural tem por base períodos de programação e aprovam-se programas nacionais, não normas individuais. Por conseguinte a comparação com a condicionalidade não é necessariamente relevante.

O princípio de que os Estados-Membros definirão normas verificáveis já decorre da legislação em matéria de condicionalidade.

- Não deveria haver sobreposição entre a condicionalidade e as autorizações agro-ambientais. Este aspecto foi verificado no processo de aprovação do programa. Os Estados-Membros tiveram de provar que as medidas em matéria de ambiente rural excedem os níveis de base tal como estabelece o n.º 3 do artigo 39.º do Regulamento n.º 1698/2005.

A condicionalidade e as medidas agro-ambientais complementam-se respectivamente sem nenhuma sobreposição possível. Por outras palavras a condicionalidade representa a linha de delimitação entre a penalização dos agricultores pela inobservância dos requisitos obrigatórios (o «princípio do poluidor-pagador») e a recompensa dos agricultores pela disposição voluntária dos benefícios ambientais através de autorizações agro-ambientais.

O legislador fez a escolha deliberada de dar aos Estados-Membros um certo grau de discricção no que diz respeito à definição dos requisitos obrigatórios e das medidas agro-ambientais. Esta discricção permite aos Estados-Membros terem em conta especificidades nacionais e regionais.

88.

Em caso de insuficiências na aplicação do sistema de controlo pelos Estados-Membros, os riscos financeiros são cobertos pela actividade de auditoria da Comissão e, se necessário, são aplicadas correcções financeiras.

Incumbe aos Estados-Membros a correcta aplicação do sistema de redução ao abrigo da condicionalidade e as insuficiências encontradas a este respeito são igualmente monitorizadas pela Comissão no âmbito da sua actividade de auditoria.

- A Comissão assegura, através da sua actividade de monitorização e de auditoria, que os Estados-Membros respeitam um conjunto mínimo de condições.
- O princípio de base é que pelo menos 1% dos agricultores que recebem pagamentos da PAC sejam sujeitos a controlos de condicionalidade anuais. No seguimento do princípio da análise de risco os Estados-Membros solicitaram uma margem de flexibilidade a fim de poderem concentrar os controlos nas obrigações mais arriscadas, sem, contudo, ignorarem as obrigações restantes. A Comissão concordou com este pedido e consequentemente em 2007 adoptou as novas regras que permitem esta flexibilidade.
- O princípio de que as possíveis reduções são proporcionais ou dependem da gravidade da infracção já está estabelecido na legislação actual sobre a condicionalidade. A Comissão não vê razões para alterar este quadro legislativo nesta fase.

89.

- A Comissão está actualmente a analisar a questão da monitorização.
- A Comissão acompanha os casos de dados omissos ou incoerentes.
- Em relação à análise de dados a Comissão fez esforços consideráveis para analisar as estatísticas relativas à condicionalidade. Os casos de dados omissos ou incoerentes são monitorizados. As aplicações incorrectas das regras de condicionalidade são acompanhadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas (se conveniente por auditorias documentais), para além do programa de missão de auditoria.

A Comissão também reforçou os recursos humanos nesta área.

90.

O instrumento da condicionalidade, estabelecido pelo Conselho e o Parlamento em 2003 e introduzido a partir de 2005, era completamente novo e obrigou alguns Estados-Membros a reforçar e reorganizar os seus esforços no sentido de melhor executar e controlar as directivas e regulamentos relevantes a nível dos agricultores.

As dificuldades na aplicação da condicionalidade resultam da reorganização dos organismos de fiscalização, da complexidade da identificação das obrigações controláveis referentes às actividades agrícolas previstas nas diferentes directivas e regulamentos e da transposição por vezes incompleta dessas directivas para a legislação nacional.

Os serviços da Comissão, conjuntamente com os Estados-Membros, tem estado muito activos na harmonização da sua aplicação a nível dos Estados-Membros e foram elaboradas orientações para melhorar a identificação das obrigações a respeitar a nível das explorações agrícolas.

A condicionalidade contribuiu seguramente para um maior respeito das directivas e regulamentos relevantes para o ambiente, segurança dos alimentos, saúde pública e bem-estar dos animais.

Contudo a Comissão reconhece que a eficácia da condicionalidade poderia ser melhorada e considera que a melhor forma de alcançar esse objectivo é a prossecução e reforço dos esforços já iniciados.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 8/2008
A condicionalidade é uma política eficaz?

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2009 – 57 p., – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-127-1

DOI 10.2865/38167

Como obter publicações comunitárias?

As publicações para venda produzidas pelo Serviço das Publicações estão disponíveis na EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), podendo encomendá-las através do agente de vendas da sua preferência.

Também pode solicitar uma lista da nossa rede mundial de agentes de vendas através do fax (352) 2929-42758.

DESDE A ENTRADA EM VIGOR, EM 2005, DA NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC), OS PAGAMENTOS ÚNICOS DEVIDOS A CADA BENEFICIÁRIO PODEM SER REDUZIDOS SE ESTES NÃO RESPEITAREM DETERMINADAS NORMAS EM MATÉRIA DE AMBIENTE, DE SEGURANÇA ALIMENTAR, DE SAÚDE ANIMAL, DE FITOSSANIDADE E DE BEM ESTAR DOS ANIMAIS E NÃO CUMPRIREM A EXIGÊNCIA DA MANUTENÇÃO DE TODAS AS TERRAS AGRÍCOLAS EM BOAS CONDIÇÕES AGRÍCOLAS E AMBIENTAIS. O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU REALIZOU EM 2008 UMA AUDITORIA DA POLÍTICA DE CONDICIONALIDADE NA COMISSÃO E EM SETE ESTADOS-MEMBROS REPRESENTATIVOS DA DIVERSIDADE DOS AGRICULTORES EUROPEUS. NESTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL CONCLUI QUE OS OBJECTIVOS DESSA POLÍTICA NÃO FORAM DEFINIDOS COMO ESPECÍFICOS, MENSURÁVEIS, PERTINENTES E REALIZÁVEIS. POR CONSEQUÊNCIA, AO NÍVEL DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS, NUMEROSAS OBRIGAÇÕES MANTÊM-SE FORMAIS, TENDO PORTANTO POUCAS PROBABILIDADES DE CONDUZIR ÀS ALTERAÇÕES OU MELHORIAS ESPERADAS. DE UMA MANEIRA GERAL, O TRIBUNAL CONSIDERA A CONDICIONALIDADE UM ELEMENTO ESSENCIAL DA PAC, MAS CONCLUI QUE, DO MODO COMO É ACTUALMENTE GERIDA E APLICADA, A CONDICIONALIDADE NÃO É EFICAZ. O TRIBUNAL RECOMENDA UMA SIMPLIFICAÇÃO, UMA CLARIFICAÇÃO E UMA HIERARQUIZAÇÃO DAS REGRAS APLICÁVEIS.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-127-1



9 789292 071271