

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.4.2009
COM(2009) 161 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Orientar melhor as ajudas aos agricultores das zonas com desvantagens naturais

{SEC(2009) 449}
{SEC(2009) 450}
{SEC(2009) 451}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Orientar melhor as ajudas aos agricultores das zonas com desvantagens naturais

1. CONTEXTO

O regime de ajudas aos agricultores de zonas desfavorecidas (ZD), em vigor desde 1975, constitui um mecanismo de apoio à manutenção da actividade agrícola e, por conseguinte, à manutenção do espaço natural nas zonas de montanha, nas zonas desfavorecidas que não as de montanha (as chamadas «ZD intermédias») e nas zonas afectadas por desvantagens específicas.

As zonas de montanha abrangem quase 16% da superfície agrícola da UE, sendo designadas em função de um número limitado de indicadores físicos¹. Cerca de 31% das terras agrícolas da UE estão classificadas como ZD intermédias, com base numa vasta gama de critérios, cuja diversidade no conjunto da UE foi apontada, pelo Tribunal de Contas Europeu, como possível fonte de desigualdade de tratamento². Apenas uma pequena proporção das explorações agrícolas nestas zonas, correspondente a 7% do número total de explorações na UE, beneficiam de um pagamento ZD e o montante médio da indemnização varia significativamente de um Estado-Membro para outro, de 16 euros por hectare em Espanha até 215 euros por hectare na Bélgica.

Em 2005 procedeu-se a uma revisão da lógica de intervenção do regime ZD. A fim de reforçar o contributo da política de desenvolvimento rural para a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE, foi decidido centrar claramente os objectivos do regime na gestão do espaço rural.

A supressão dos aspectos socioeconómicos dos principais objectivos dos pagamentos ZD – agora denominados pagamentos para compensação de desvantagens naturais – deve ser considerada à luz da disponibilidade de medidas mais directamente orientadas para o apoio ao rendimento e competitividade dos agricultores, bem como à economia rural, no seu conjunto. Num contexto orientado para o mercado, o rendimento dos agricultores é sobretudo apoiado por pagamentos directos dissociados e por ajudas ao desenvolvimento rural que reforçam a competitividade das explorações. A promoção do desenvolvimento económico e social das zonas rurais baseia-se sobretudo em medidas da política de desenvolvimento rural e de coesão³ que apoiam a diversificação para actividades não-agrícolas, o desenvolvimento de micro e de pequenas e médias empresas e de actividades turísticas e a prestação de serviços básicos.

¹ Altitude, declive ou uma combinação destes dois factores. As zonas situadas a norte do paralelo 62° são também consideradas zonas de montanha.

² Tribunal de Contas Europeu (2003), *Relatório especial n.º 4/2003* - JO C 151 de 27.6.2003.

³ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 - JO L 230 de 24.8.2006, p. 1.

O n.º 3, alínea a), do artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005⁴ estabelece uma nova definição de zonas com desvantagens naturais que não as de montanha e as afectadas por desvantagens específicas, ou seja, «zonas afectadas por desvantagens naturais significativas, nomeadamente uma baixa produtividade do solo ou más condições climáticas, e onde a manutenção de uma actividade agrícola extensiva é importante para a gestão do espaço rural». Contudo, em 2005 o Conselho não chegou a acordo quanto a um possível sistema de classificação dessas zonas, aplicável a toda a Comunidade, que estivesse de acordo com a nova definição e com os objectivos estratégicos. Foi decidido, por conseguinte, manter em vigor o sistema anterior durante um período limitado, tendo sido solicitado à Comissão que empreendesse uma análise do regime ZD com vista à apresentação de uma proposta sobre o futuro do sistema de pagamento e de designação, aplicável a partir de 2010.

Apesar do processo de intensa cooperação com as autoridades nacionais e as partes interessadas e das consultas científicas realizadas pela Comissão desde 2005, os limites resultantes da escala dos dados pan-europeus não permitem à Comissão apresentar uma proposta legislativa sustentada por uma análise aprofundada de um possível novo sistema de delimitação. A informação necessária para avaliar o resultado de uma nova abordagem para a delimitação numa escala pormenorizada só está disponível – ou só pode ser reunida – ao nível nacional.

Com a presente comunicação, a Comissão pretende fazer o ponto da situação do exercício de revisão ZD e implicar mais de perto os Estados-Membros na análise, a fim de estabelecer bases sólidas para a elaboração de uma proposta de sistema de delimitação de zonas que seja coerente com os objectivos dos pagamentos para compensação de desvantagens naturais e que se mantenha estável ao longo do tempo.

2. UMA MEDIDA ANTIGA COM UMA JUSTIFICAÇÃO MODERNA

Segundo a avaliação efectuada em nome da Comissão e concluída em 2006⁵, o regime ZD tem sido eficaz na preservação da utilização das terras em zonas marginais da UE.

Embora se trate de uma medida relativamente antiga, os objectivos fundamentais do regime «desvantagens naturais», como definidos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho continuam a ser relevantes para as necessidades de zonas substanciais do espaço natural cultivado na UE: a continuidade da gestão agrícola em zonas em que a intensificação não se verificou devido a condicionamentos físicos permite, geralmente, a manutenção de valiosas paisagens abertas, *habitats* seminaturais e biodiversidade; pode também ajudar a controlar os incêndios florestais e contribuir para uma boa gestão do solo e dos recursos hídricos.

Dentro da estrutura global da política agrícola comum (PAC), os pagamentos para compensação de desvantagens naturais desempenham um papel específico no conjunto dos instrumentos de intervenção, embora estejam, evidentemente, relacionados com outros regimes de ajudas ligadas à terra.

⁴ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20.9.2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) - JO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

⁵ IEEP (2006), *An evaluation of the Less favoured Area measure in the 25 Member States of the European Union* [«Avaliação da medida “zonas desfavorecidas” nos 25 Estados-Membros da União Europeia», disponível em inglês, com um resumo em português], http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

Enquanto o regime de pagamento único (RPU), estabelecido em 2003⁶, tem por principal objectivo sustentar o rendimento dos agricultores através da concessão de um apoio directo, os pagamentos para compensação de desvantagens naturais destinam-se a evitar o abandono das terras agrícolas em zonas particularmente expostas ao risco de marginalização, mediante a compensação da desvantagem específica que provoca esse risco.

O RPU inclui a obrigação de manter as terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais, para evitar a má gestão e o abandono dessas terras. O respeito das boas condições agrícolas e ambientais pode ser mais oneroso para as explorações nas ZD, devido à fraca produtividade e aos baixos rendimentos por hectare. Contudo, o pagamento único por hectare é, geralmente, mais baixo nas ZD que nas terras agrícolas fora delas, devido aos rendimentos históricos. Nessas zonas, em que o abandono progressivo é mais provável que noutras e a actividade agrícola mais importante do ponto de vista do ambiente, os pagamentos para compensação de desvantagens naturais proporcionam um instrumento específico para o apoio à continuidade da gestão agrícola.

O âmbito dos pagamentos para compensação de desvantagens naturais é também bastante diferente do dos pagamentos agro-ambientais, que abrangem as perdas de rendimento e as despesas resultantes de compromissos ambientais específicos que ultrapassem os requisitos obrigatórios aplicáveis. Os pagamentos para compensação de desvantagens naturais só compensam a desvantagem natural, cobrindo os custos suplementares e as perdas de rendimento que lhe estão associados. Constituem, assim, uma forma básica de apoio à manutenção de formas adequadas de actividade agrícola.

Apesar desta distinção estrutural relativamente às medidas agro-ambientais, os pagamentos para compensação de desvantagens naturais contribuem claramente para os objectivos ambientais. Enquadram-se no eixo 2 da política de desenvolvimento rural e visam contribuir, pela manutenção da utilização das terras agrícolas, para a preservação do espaço natural e para a manutenção e promoção de sistemas agrícolas sustentáveis.

Por fim, é de salientar que o presente exercício de revisão tem um âmbito limitado; não inclui uma avaliação aprofundada da posição dos pagamentos para compensação de desvantagens naturais no âmbito da PAC modernizada e da sua articulação com outros pagamentos aos agricultores ligados à terra; estas questões serão tratadas mais em profundidade na discussão do desenvolvimento futuro da PAC.

3. INSUFICIÊNCIAS NA APLICAÇÃO

A par dos pontos fortes acima mencionados, o relatório do Tribunal de Contas de 2003, já referido, apontou também algumas insuficiências significativas na aplicação do regime ZD que ensombram a sua eficácia e eficiência, nomeadamente no que diz respeito à delimitação das ZD intermédias.

⁶ Pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, revogado e alterado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de Janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 – JO L 30 de 31.1.2009, p. 16.

Vários aspectos criticados pelo Tribunal foram já tratados. O Regulamento (CE) n.º 1698/2005 reviu a abordagem adoptada para o cálculo do pagamento e para a classificação das ZD intermédias, estabelecendo uma ligação unívoca entre ambos e as desvantagens naturais para a agricultura e minimizando assim o risco de sobrecompensação. Introduziu também, em relação aos beneficiários de pagamentos para compensação de desvantagens naturais, a obrigação de respeito da condicionalidade⁷, a fim de garantir uma abordagem mais simples e mais coerente do que a das boas práticas agrícolas, anteriormente aplicável. A medida foi sujeita a um acompanhamento e uma avaliação reforçados, no âmbito do quadro comum de acompanhamento e avaliação aplicável a todas as intervenções de desenvolvimento rural para o período de 2007 a 2013, e o Regulamento (CE) n.º 1975/2006⁸ estabeleceu regras mais específicas respeitantes aos controlos e sanções.

Devem ser resolvidos no âmbito do presente exercício de revisão os problemas de falta de transparência do sistema utilizado pelos Estados-Membros na classificação das ZD intermédias e a orientação insuficiente das ajudas para a gestão sustentável do espaço rural, nomeadamente visando as situações mais ameaçadas de abandono e a necessidade de definir uma abordagem comum para a classificação das zonas.

4. TORNAR O SISTEMA DE DELIMITAÇÃO DAS ZD MAIS EFICAZ

4.1. Deficiências da actual classificação das ZD intermédias

A actual classificação das ZD intermédias, baseada em três tipologias de indicadores enumeradas no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999⁹, suscita grandes pontos de interrogação quanto à utilização eficaz e adequada dos fundos atribuídos ao regime, por dois motivos principais.

A classificação baseia-se em critérios socioeconómicos que deixaram de reflectir os objectivos fundamentais dos pagamentos para compensação das desvantagens naturais e que decorrem da abordagem inicial do regime, hoje em dia desactualizada. Além disso, a evolução dos dados demográficos e económicos não foi tida em conta para actualizar a delimitação.

Por outro lado, a classificação foi feita por referência a uma ampla gama de critérios nacionais, que não são, num grande número de casos, comparáveis a nível europeu. Esta diversidade reduz substancialmente a transparência e pode levar a que as ajudas não sejam suficientemente bem orientadas à luz dos objectivos da medida.

⁷ O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 estabeleceu o princípio da redução ou exclusão do apoio directo no caso de agricultores que não cumpram certos requisitos nos domínios da saúde pública, saúde animal e fitossanidade, do ambiente e do bem-estar dos animais. Este sistema da condicionalidade, que se manteve no âmbito do Regulamento (CE) n.º 73/2009, é também aplicável aos pagamentos de apoio ao desenvolvimento rural ligados à terra ou aos animais.

⁸ Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de Dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural - JO L 368 de 23.12.2006, p. 74.

⁹ Presença de terras pouco produtivas; uma produção económica sensivelmente inferior à média; uma população escassa, ou com tendência para a diminuição, que dependa predominantemente da actividade agrícola (Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos - JO L 160 de 26.6.1999, p. 80) .

Em 2005, o legislador redefiniu as zonas com desvantagens naturais, que não as de montanha e as afectadas por desvantagens específicas, como zonas afectadas por desvantagens naturais significativas (ver secção 1 acima). Com base nesta nova definição, o Conselho pretendia estabelecer um certo número de critérios comuns objectivos para a designação das zonas elegíveis, como indicado nos considerandos do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

Os debates que antecederam a adopção do regulamento revelaram a impossibilidade de chegar a acordo quanto a um método de classificação das zonas baseado num certo número de indicadores da má qualidade do solo e das condições climatéricas adversas (por exemplo, rendimento médio dos cereais, percentagem de pastagens permanentes, encabeçamento). A necessidade de uma cooperação técnica aprofundada com os Estados-Membros com vista a identificar objectivos e critérios de delimitação estabelecidos numa base científica tornou-se evidente.

Numa primeira fase, os serviços da Comissão encarregaram o Centro Comum de Investigação (CCI) de seleccionar uma série de critérios comuns relativos ao solo e ao clima que pudessem servir de base para uma nova delimitação das ZD intermédias. Foi criado um comité de peritos de alto nível na avaliação do solo, do clima e da topografia, para levar a cabo esta missão sob a coordenação do CCI. O comité de peritos identificou oito critérios relativos ao solo e ao clima, que indicam, a partir de um certo limiar, a existência de fortes limitações para a agricultura europeia. Essas limitações constam do anexo técnico da presente comunicação, que inclui igualmente certos pormenores técnicos respeitantes à sua definição e justificação.

Os critérios biofísicos, identificados pelo grupo de cientistas através da rede CCI, podem ser utilizados em toda a Europa a fim de identificar as terras com fortes limitações para a produção agrícola, sob reserva da disponibilidade de dados sobre os solos e o clima com o necessário grau de pormenor espacial e semântico.

Estes critérios podem ser aplicados para designar as zonas afectadas por desvantagens naturais para a agricultura de uma forma bastante simples: considera-se que uma zona é afectada por desvantagens naturais significativas se uma grande parte da sua superfície agrícola utilizada (no mínimo, 66 %) satisfaz pelo menos o valor-limiar indicado de um dos critérios enumerados no quadro. Os critérios biofísicos não são, pois, cumulativos. Cada indicador pode desencadear a classificação, desde que as características associadas a esse critério sejam observadas e devidamente medidas na zona ao nível do valor-limiar correspondente.

Os limiares devem ser considerados o nível mínimo de desvantagem a respeitar para que uma zona seja classificada como zona com limitações; os Estados-Membros podem subir o nível do limiar, desde que esse aumento não seja discriminatório e as circunstâncias a nível nacional o justifiquem.

4.2. Exame preliminar dos critérios biofísicos e limites dos dados

Os critérios biofísicos mencionados abrem perspectivas promissoras para a criação de um sistema objectivo e transparente de designação das zonas em conformidade com o n.º 3, alínea a), do artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005. Por conseguinte, estes foram utilizados como base para a delimitação das zonas prevista em três das quatro opções de revisão do sistema de delimitação das ZD, submetidas a consulta pública em 22 de Maio de 2008 e descritas no relatório de avaliação de impacto que acompanha a presente comunicação.

Os critérios foram amplamente discutidos no âmbito de mais de uma centena de reuniões realizadas entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros desde Novembro de 2007. Os estudos realizados até à data em cooperação com os peritos nacionais indicam que os critérios são fiáveis, se baseiam em trabalhos científicos sólidos e permitem uma classificação homogénea das terras em toda a União Europeia. Os critérios fornecem um sistema de designação das ZD simples e comparável, inequivocamente associado às desvantagens do solo e do clima para a agricultura, que pode ser aplicado por todos os Estados-Membros num prazo relativamente curto, mesmo se o seu estabelecimento requer um certo esforço a nível administrativo.

A avaliação dos critérios comuns efectuada até à data não pode, porém, ser considerada terminada, atendendo à falta de dados adequados a nível da União Europeia. Os dados pan-europeus disponíveis não estão adaptados a uma aplicação destes critérios numa escala territorial pormenorizada e não permitem uma avaliação do seu impacto nessa escala. Por esse motivo, e a fim de evitar resultados anómalos, prevê-se uma intervenção activa das autoridades competentes dos Estados-Membros no trabalho de análise complementar, como uma fase intermédia necessária antes da apresentação de uma proposta legislativa.

A cooperação solicitada aos Estados-Membros visa simular a aplicação dos critérios comuns com base em dados sobre os solos e o clima suficientemente pormenorizados.

Por outro lado, a simulação deve incluir elementos adequados que garantam que as zonas em que as desvantagens naturais foram eliminadas não beneficiem do estatuto de ZD, como analisado na secção seguinte do presente documento.

5. ORIENTAR A AJUDA PARA SISTEMAS DE AGRICULTURA EXTENSIVA ESSENCIAIS PARA A GESTÃO DO ESPAÇO RURAL

5.1. Exclusão das zonas em que a agricultura superou as desvantagens naturais

A intensidade dos sistemas de exploração agrícola reflecte frequentemente as condições naturais: nas zonas onde as desvantagens naturais não foram compensadas pela intervenção humana e o progresso tecnológico são, em geral, aplicados métodos de exploração com reduzido consumo de factores de produção e baixa produtividade, devido aos condicionamentos físicos com que os agricultores se defrontam.

Graças ao progresso técnico e à intervenção humana, os agricultores foram, em diversos casos, bem sucedidos na superação das desvantagens naturais, conseguindo praticar uma agricultura rentável em zonas onde as condições naturais eram, à partida, bastante desfavoráveis. Nesses casos, as características naturais intrínsecas da zona permanecem inalteradas e, portanto, com base em critérios biofísicos, a zona seria designada como fortemente limitada para a utilização agrícola. No entanto, a desvantagem não tem consequências para a produtividade agrícola, não havendo justificação para classificar a zona como afectada por desvantagens naturais. A título de exemplo, podem citar-se muitas zonas húmidas que foram artificialmente drenadas e são agora altamente férteis; no entanto, a drenagem artificial não alterou o carácter intrínseco do tipo de solo, que continuará a ser classificado como insuficientemente drenado.

É, pois, necessário, para os casos em que as desvantagens naturais possam ser superadas, afinar o método de delimitação das zonas através da aplicação dos critérios biofísicos, em combinação com indicadores adequados relacionados com a produção.

As desvantagens resultantes da má drenagem, textura do solo, pedregosidade, profundidade radical e propriedades químicas, bem como do balanço hídrico dos solos, são as mais frequentemente compensadas pelos agricultores através de investimentos, técnicas agrícolas e escolha adequada das culturas. As simulações feitas com base nesses critérios deveriam, pois, excluir automaticamente:

- (a) as zonas drenadas artificialmente, aquando da aplicação de critérios relativos à má drenagem;
- (b) as zonas com elevada proporção de terras irrigadas, aquando da aplicação de critérios relativos ao balanço hídrico dos solos;
- (c) as zonas relativamente às quais os problemas pedológicos (textura do solo, pedregosidade, profundidade radical e propriedades químicas) tenham sido claramente superados e nas quais os indicadores pertinentes relacionados com a produção (rendimento médio dos cereais ou encabeçamento ou margem bruta padrão por hectare) sejam comparáveis com a média nacional (com exclusão, quando adequado, das zonas de montanha).

O anexo técnico que acompanha a presente comunicação fornece mais pormenores sobre a afinação necessária da delimitação da zona em relação aos diferentes tipos de desvantagem natural e aos indicadores biofísicos correspondentes.

5.2. Regras de elegibilidade a nível da exploração

Restringir as zonas elegíveis às zonas efectivamente afectadas por desvantagens naturais implica necessariamente a orientação da ajuda para zonas em risco de marginalização e abandono das terras e nas quais a agricultura extensiva é importante para a gestão do espaço rural.

Após a delimitação das zonas, a aplicação de regras de elegibilidade adequadas na zona designada como desfavorecida, com vista a orientar a ajuda para as explorações que cumprem os objectivos do regime, constitui um instrumento útil para dirigir a ajuda para zonas com maior risco de serem abandonadas. Com efeito, diferentes práticas agrícolas podem coexistir numa mesma zona em que certos sistemas de exploração agrícola tenham superado a desvantagem natural mediante processos de intensificação.

Os Estados-Membros utilizam já amplamente regras de elegibilidade a nível da exploração, embora, segundo a avaliação, muitas dessas regras não sejam essenciais relativamente aos principais objectivos da medida e reflectam uma grande variedade de objectivos e requisitos administrativos. A sua coerência com os objectivos do regime e com os compromissos internacionais da UE pode ser reforçada, deixando ao mesmo tempo uma margem de manobra suficiente para atender às especificidades locais, de acordo com o princípio de subsidiariedade.

A utilização e a definição de regras de elegibilidade a nível da exploração são discutidas nas opções identificadas na análise de impacto em curso e descritas no relatório que acompanha a presente comunicação. O exame desta componente do sistema de pagamentos será aprofundado aquando da preparação da proposta legislativa, tendo também em conta o impacto de um eventual novo sistema de delimitação baseado nas simulações efectuadas pelos Estados-Membros em resposta à presente comunicação.

6. POTENCIAL DE SIMPLIFICAÇÃO

O estabelecimento de um conjunto de critérios comuns de delimitação simplificaria a aplicação do regime de pagamentos para compensação de desvantagens naturais a nível da UE, visto que os quase 100 indicadores actualmente aplicados pelos Estados-Membros com diferentes valores-limiar seriam substituídos por 8 critérios claramente definidos e associados aos mesmos limiares mínimos em todo o território da UE.

A transparência resultante desta simplificação deveria permitir uma aplicação mais eficaz, em termos de transposição e cumprimento dos objectivos.

Um indicador biofísico seria suficiente para classificar uma zona como afectada por uma desvantagem natural, enquanto o actual sistema requer que, para ser designada, uma zona apresente o conjunto dos três tipos de desvantagem mencionados no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 (ver nota de rodapé 9).

É, no entanto, claro que a aplicação de critérios biofísicos comuns exige despesas de arranque, que variarão consoante os Estados-Membros, em função da quantidade e qualidade dos dados disponíveis sobre o solo e o clima.

Actualmente, 13 Estados-Membros utilizam 'sistemas de índices' para designar ZD intermédias. Estas metodologias baseiam-se em diversos indicadores combinados, para calcular um índice utilizado para classificar as zonas segundo classes ou limiares específicos. Numa série de casos, existem semelhanças entre os sistemas de índices utilizados em diferentes Estados-Membros. Porém, é difícil comparar esses sistemas entre si, pois, mesmo quando se baseiam no mesmo tipo de informação, são utilizados diferentes métodos de ponderação ou diferentes classificações para calcular o índice.

O grau de complexidade dos 'sistemas de índices' é variável, mas é, em geral, superior aos indicadores biofísicos considerados para esta revisão. Muitas das metodologias em questão incluem os critérios biofísicos identificados pelos peritos e enumerados no anexo técnico que acompanha a presente comunicação. Nalguns casos, os 'sistemas de índices' podem ser considerados mais sofisticados do que os critérios biofísicos, podendo pois capturar melhor a presença de desvantagens numa zona. No entanto, o estabelecimento de um sistema comum de índices a aplicar consistentemente por todos os Estados-Membros exigiria um enorme esforço em termos de concepção, de colheita de dados, de análise e de execução. Por conseguinte, o estabelecimento de um sistema pan-europeu de índices enquanto instrumento para capturar melhor a presença de desvantagens naturais não seria eficiente nem realista.

Nos Estados-Membros em que a actual delimitação de ZD se baseia em índices de baixa produtividade das terras, uma designação das zonas baseada em critérios biofísicos comuns exigiria provavelmente um esforço de colheita e harmonização de dados pedológicos e climáticos à escala adequada.

Atendendo a estes problemas de escala, os Estados-Membros poderiam, aquando da simulação da aplicação dos critérios biofísicos, encontrar um compromisso entre a simplificação e a eficácia de novos métodos de delimitação. Caso se revistam de um interesse significativo, esses métodos poderiam ser considerados na avaliação do impacto que precede a proposta legislativa da Comissão.

7. IMPACTO ORÇAMENTAL

Este exercício de revisão é neutro no respeitante aos orçamentos da UE e nacionais, dado que a dotação financeira do regime ZD, constituída pela contribuição do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e por co-financiamentos nacionais, é decidida no âmbito de cada programa de desenvolvimento rural, dentro do limite das dotações globais atribuídas ao Estado-Membro para apoiar o desenvolvimento rural num determinado período de programação. Uma alteração das necessidades financeiras resultante de uma melhor orientação deslocaria os recursos disponíveis para outras medidas no âmbito do programa.

8. CONCLUSÕES E CALENDÁRIO

O regime de ajudas aos agricultores de zonas com desvantagens naturais deve ser revisto, a fim de adaptar a delimitação e o sistema de pagamentos das ZD intermédias aos objectivos de gestão do espaço rural decididos em 2005, torná-lo mais transparente e objectivo, dando, ao mesmo tempo, mais peso às especificidades nacionais e regionais, e promover a orientação das ajudas para as situações em que o risco de abandono das terras é maior.

A definição de um quadro comum para a classificação das zonas com desvantagens naturais que não as de montanha e as afectadas por desvantagens específicas com base em critérios objectivos comuns aumentaria a transparência, a fiabilidade e a coerência do sistema de delimitação das zonas em toda a UE.

Os dados de que a Comissão dispõe a nível pan-europeu não são suficientes para fazer a simulação, numa escala pormenorizada, da aplicação de eventuais critérios comuns identificados durante a avaliação de impacto, simulação em que se deve basear uma proposta legislativa que torne o regime de pagamentos para compensação de desvantagens naturais mais eficaz.

A fim de facilitar a realização da tarefa da Comissão e, sobretudo, de proporcionar uma base sólida para a elaboração da necessária proposta, a Comissão sugere que os Estados-Membros sejam convidados a simular a aplicação no respectivo território dos critérios biofísicos enumerados na presente comunicação e produzam mapas das zonas que, com base nessas simulações, seriam elegíveis. As simulações deveriam mostrar as zonas que seriam delimitadas segundo os critérios biofísicos – adequadamente ajustados, se necessário e em função das indicações dadas no anexo técnico que acompanha a presente comunicação, de forma a excluir as zonas em que a desvantagem natural foi superada.

As simulações devem ser efectuadas a um nível territorial suficientemente pormenorizado, por exemplo, UAL 2 na nomenclatura das unidades territoriais estatísticas.

Não serão consideradas como novas delimitações de ZD, mas constituirão um meio valioso de aferição da viabilidade das opções de revisão identificadas e poderão, eventualmente, constituir a base de uma futura proposta legislativa que estabeleça o quadro da nova delimitação das ZD numa perspectiva a longo prazo.

O Conselho, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões são convidados a debater os pontos principais da presente comunicação. Os Estados-Membros devem ser convidados a efectuar as referidas simulações e enviar aos serviços da Comissão os mapas delas resultantes nos seis meses seguintes à adopção da presente comunicação.