

Bruxelas, 21.1.2015
COM(2015) 32 final

**RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU**

**«O APOIO DA UE À PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS FLORESTAIS
CAUSADOS POR INCÊNDIOS E CATÁSTROFES NATURAIS É BEM GERIDO?»**

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«O APOIO DA UE À PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS FLORESTAIS CAUSADOS POR INCÊNDIOS E CATÁSTROFES NATURAIS É BEM GERIDO?»

SÍNTESE

IV. A Comissão considera que, em geral, as medidas de prevenção de catástrofes florestais contribuíram para os objetivos dos programas de desenvolvimento rural. Foram obtidos resultados concretos e registou-se um menor número de ocorrências de incêndio. Além disso, retiraram-se ensinamentos que serão aplicados em relação ao período de 2014-2020, especialmente no que respeita ao âmbito das medidas e à melhoria das orientações.

V. O Regulamento Desenvolvimento Rural¹ prevê que as medidas de prevenção contra incêndios abrangem zonas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal. Estes planos de proteção florestal e os programas florestais nacionais ou subnacionais dos Estados-Membros, ou os instrumentos equivalentes, constituíram uma base adequada para a definição de objetivos e prioridades durante o processo de seleção.

A Comissão analisou a situação do setor florestal, incluindo aspetos relativos à prevenção e à monitorização de catástrofes florestais, no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2005 anexado à Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia². O Regulamento Desenvolvimento Rural estipula que as medidas florestais devem contribuir para a execução da estratégia florestal comunitária. A referida estratégia florestal abrange aspetos económicos, ambientais e sociais em matéria de gestão florestal sustentável.

No que se refere ao novo período de programação, a Comissão analisou a situação do setor florestal no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2013, anexado à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada: «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal».³

VI. Como parte integrante das práticas de gestão sustentável das florestas, as estradas florestais (ou outros investimentos), construídas principalmente tendo em vista a prevenção contra incêndios, podem também ser utilizadas como medidas de prevenção contra outros riscos, bem como para obras de reparação e remediação, ou ainda com fins recreativos ou económicos. A criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribui para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, mas também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Muitas vezes, estas medidas têm de ser tomadas para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que pode levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

No que se refere ao novo período de programação, foram preparadas fichas de orientação a fim de garantir que os Estados-Membros/regiões aplicam as medidas corretamente. Além disso, os Estados-Membros/regiões terão de especificar melhor as suas necessidades e motivações, caso pretendam aumentar a densidade das suas redes de estradas.

¹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

² Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Anexo da Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da UE {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

³ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII. No âmbito da gestão partilhada, a Comissão adota os PDR nacionais ou regionais, embora a sua aplicação e a garantia da boa relação custo/benefício e da eficiência do apoio sejam da responsabilidade dos Estados-Membros e das suas autoridades de gestão.

No que diz respeito à utilização de trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, tal escolha pode dever-se, por vezes, às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerada num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

VIII. Deve procurar-se um equilíbrio adequado entre os custos da monitorização e avaliação e os seus eventuais benefícios. No que respeita à avaliação das ações preventivas, em particular, é difícil e, por conseguinte, dispendioso estabelecer a cadeia de causalidade. Além disso, a eficácia de determinadas intervenções a nível florestal apenas poderá ser avaliada após vários anos ou mesmo décadas.

No que diz respeito ao período compreendido entre 2014 e 2020, foram introduzidas melhorias. Por exemplo, será utilizado um novo indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas no quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA). Além disso, a fim de se obter resultados de avaliação significativos, está prevista, para 2019, a elaboração de um relatório anual de execução mais aprofundado. No âmbito deste relatório, será efetuada uma avaliação do PDR e serão apresentados os primeiros resultados sobre a sua eficácia.

IX.

Primeiro parágrafo

b) A Comissão considera que as florestas da rede Natura 2000 têm um elevado valor ambiental e geram serviços ecossistémicos variados e importantes. Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE – tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede – e a este nível o papel das florestas não incluídas na rede Natura 2000 é também de extrema importância.

c) A Comissão considera que o novo Regulamento Desenvolvimento Rural prevê uma medida revista sobre a proteção e o restabelecimento das florestas. A nova medida pode apoiar ações relacionadas com a prevenção e a reparação de danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e outros acontecimentos catastróficos e pode igualmente apoiar ações de prevenção no que respeita a pragas e doenças, desde que o risco de ocorrência de uma determinada catástrofe seja cientificamente comprovado e reconhecido por organismos científicos públicos.

e) No que respeita às ações apoiadas, já está disponível um conjunto de salvaguardas ambientais. Por exemplo, no âmbito da rede Natura 2000, o regime de proteção definido no artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Habitats⁴ assegura que a deterioração significativa destas zonas seja evitada. Noutros domínios, as avaliações de impacto ambiental contribuirão também para evitar efeitos secundários ambientais negativos. Por último, para todas as ações que possam ser cofinanciadas por fundos da UE, poderá ser exigido, pelas autoridades nacionais competentes, um certificado de boas práticas ambientais ou de gestão florestal sustentável como condição prévia para a atribuição desse financiamento.

No novo período de programação, o desempenho ambiental dos beneficiários é uma consideração prioritária no que respeita à aplicação das diferentes medidas.

f) A Comissão considera que, quando os custos normalizados são aplicados no âmbito dos programas, os Estados-Membros/regiões devem assegurar que os métodos de cálculo

⁴ Diretiva 92/43/CEE do Conselho

correspondentes são adequados e exatos e estabelecidos previamente de forma correta, equitativa e verificável. Deve ser designado um organismo independente para efetuar os cálculos relativos a todos os custos normalizados ou para confirmar a sua exatidão.

g) Está a ser preparado e discutido com os Estados-Membros um documento de orientação sobre os controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural. O anexo I deste documento contém uma lista de controlo para os Estados-Membros destinada à avaliação da razoabilidade dos custos.

Segundo travessão

a) A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A necessidade de uma descrição adequada das ações preventivas foi incluída na secção «Análise das necessidades» da estratégia do PDR para o período de 2014-2020 e, em alguns casos, também ao nível dos acordos de parceria.

A Comissão examina os PDR apresentados, analisa a lógica de intervenção e a necessidade de medidas de prevenção durante o período de aprovação dos programas e solicita que as medidas preventivas tenham por base o plano de proteção da zona em causa.

b) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão examinará, em conjunto com as autoridades nacionais, a possibilidade de o nível apropriado de ação em matéria de critérios básicos comuns para a diferenciação de zonas florestais ser classificado como de baixo, médio ou alto risco de incêndio.

A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros para verificar se as despesas pagas são conformes com as normas. Se, durante a auditoria, forem detetadas deficiências, serão aplicadas correções financeiras.

As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco. A importância financeira desempenha um papel preponderante na quantificação da exposição ao risco. Tal significa que uma área de auditoria com um nível elevado de despesas tem mais probabilidades de obter uma classificação elevada e de ser auditada. A medida 226 foi auditada em 2014 e será auditada em 2015.

d) A Comissão está atualmente a aplicar esta recomendação através do regime jurídico dos PDR e de orientações adicionais.

A nova medida abrange uma escala mais alargada de riscos e danos. Para o período de 2014-2020, a ficha da medida correspondente – que pode ser utilizada como documento de orientação – inclui requisitos e clarificações detalhadas e, como tal, pode servir de instrumento de apoio para a elaboração adequada da medida pelo Estado-Membro.

Chamou-se a atenção dos Estados-Membros/regiões para o facto de existirem outras medidas especialmente destinadas a aumentar o valor económico das florestas, caso a finalidade das ações suscite dúvidas.

e) A Comissão aceita a recomendação.

Algumas alterações foram já introduzidas: por exemplo, o indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020.

A fim de se obter resultados de avaliação significativos mais cedo, será introduzido, em 2019, um relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado. Este RAE mais aprofundado prevê uma avaliação dos resultados dos programas e, se possível, uma avaliação de impacto.

INTRODUÇÃO

1. A Comissão considera que, uma vez que as florestas são multifuncionais e servem objetivos económicos, sociais e ambientais ao proporcionarem serviços ecossistémicos vitais, as suas funções não podem ser completamente separadas. Por conseguinte, as medidas florestais que visam principalmente objetivos económicos podem também servir objetivos sociais ou ambientais. As intervenções no domínio da proteção poderão também resultar em benefícios sociais, económicos e ambientais. O caráter específico do setor florestal deve ser tido em conta durante as fases de elaboração, gestão e controlo das medidas florestais.

4. A diminuição da área ardida pode dever-se a uma boa execução dos sistemas de prevenção de incêndios florestais facilitada pela medida.

As estatísticas poderão demonstrar que a área ardida atingiu um nível mais ou menos estável, o que não significa que não haja uma ameaça de incêndios florestais crescente e de outras catástrofes.

5. Os incêndios florestais também têm um impacto socioeconómico relevante, uma vez que afetam os meios de subsistência dos que dependem das florestas, criam distorções nos mercados da madeira e causam vítimas.

OBSERVAÇÕES

21.

Primeiro travessão: A Comissão considera que os trabalhos em curso do grupo de peritos em incêndios florestais da Comissão Europeia e do Comité Permanente Florestal – que atuam como uma plataforma de consulta e de informação com os Estados-Membros – fornecem à Comissão informações adequadas sobre os incêndios florestais e outras catástrofes, nomeadamente pragas e doenças. Os PDR apresentados incluem um capítulo sobre a descrição das florestas e a situação ambiental e esta informação serve de suporte à avaliação das propostas de programas.

Além disso, a criação do módulo «Perturbações florestais» no Sistema Europeu de Informação Florestal (FISE), na sequência da recente comunicação sobre a estratégia florestal da UE, reforçará a compreensão das catástrofes naturais relacionadas com a floresta.

Segundo travessão: Os PDR incluem uma análise SWOT que orienta os Estados-Membros e as regiões na seleção de opções estratégicas no que respeita às prioridades, objetivos e medidas a incluir no programa e deverão também definir a base de referência para a monitorização e a avaliação do mesmo.

Resposta comum aos pontos 22-24:

Existem diferenças biogeográficas e climatéricas significativas entre os Estados-Membros desde o círculo Nórdico até ao Oceano Índico (Ilha da Reunião, FR); por conseguinte, a classificação de incêndios florestais deve refletir as características da região em situação de risco de incêndio.

O Regulamento n.º 2158/92 estabeleceu que esta classificação deve ser proposta pelos Estados-Membros e aprovada pela Comissão.

No quadro do atual FEADER, os Estados-Membros não precisam de propor à Comissão a designação das áreas com diferentes níveis de risco de incêndio. Compete aos Estados-Membros designar tais áreas. Todos os novos Estados-Membros fazem parte do grupo de peritos em incêndios florestais e cooperam nas atividades do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais (EFFIS). As informações sobre os incêndios florestais estão, por conseguinte, disponíveis. Estas disposições são reveladoras da intenção conjunta da Comissão e dos Estados-Membros de garantir, tanto quanto possível, que as medidas de prevenção contra os incêndios florestais se orientem para

os objetivos definidos, sejam coerentes e tenham em conta as diferenças significativas entre os Estados-Membros no que respeita às condições biogeográficas.

Um dos objetivos da criação do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais é o de reunir informações harmonizadas sobre os incêndios florestais na Europa. Esta informação é essencial para as atividades de cooperação mútua em matéria de prevenção e luta contra os incêndios florestais.

25. Ao analisarem os PDR, os serviços da Comissão tomam consciência do risco global de incêndios florestais de um Estado-Membro ou de uma região.

A Comissão propôs uma metodologia para a avaliação do risco de incêndio florestal no contexto das atividades do EFFIS. No entanto, é necessário um trabalho adicional, em colaboração com os Estados-Membros, a fim de se criar um mapa harmonizado do risco de incêndio florestal da Europa.

26. A Comissão convidou as autoridades eslovacas a rever substancialmente a metodologia de classificação das áreas florestais em risco de incêndio através da carta de observações enviada durante as negociações do PDR para 2014-2020. A Comissão acompanhará de perto, com as autoridades eslovacas, a definição das necessidades para o período de 2014-2020, tendo em conta as longas séries cronológicas de dados relativos à ocorrência de incêndios e a proporcionalidade do financiamento face à prevenção.

27. A Comissão considera que dispõe de informações completas sobre a evolução histórica e a evolução projetada das catástrofes naturais e de outros acontecimentos desta natureza e de potenciais pragas e doenças, no contexto do FISE e com base em estudos realizados (em matéria de adaptação da floresta às alterações climáticas⁵ ou de outros estudos sobre catástrofes naturais⁶, por exemplo). No entanto, essa informação não está ainda harmonizada em todos os Estados-Membros. A Comissão também acompanha os pedidos dos Estados-Membros para a ativação do Fundo de Solidariedade da União Europeia após grandes catástrofes e os seus pedidos de alteração dos programas de desenvolvimento rural. Além disso, os Estados-Membros informam regularmente o Comité Permanente Florestal sobre os principais fenómenos extremos.

28. A Comissão está atualmente a preparar a criação do Sistema Europeu de Informação Florestal (FISE). Um protótipo do sistema será disponibilizado e apresentado ao Comité Permanente Florestal em dezembro de 2014.

29. No que respeita à análise dos PDR, a Comissão considera que, graças aos contactos diretos com os Estados-Membros e as regiões, às reuniões regulares com os diretores responsáveis pelas florestas da UE e aos trabalhos em curso do Comité Permanente Florestal e do FISE, dispõe de um nível adequado de conhecimentos sobre os tipos de catástrofes naturais que afetam as florestas e também sobre as necessidades associadas à sua prevenção.

30. Considerando que não existe uma definição comum de «áreas florestais mais valiosas», a Comissão apoiará a criação de uma espécie de «quadro de ação prioritária» para o cofinanciamento da UE, à semelhança do que já existe em todos os Estados-Membros para o financiamento da rede Natura 2000 pelos diferentes fundos da UE. A seleção seria, como tal, um reflexo das prioridades dos Estados-Membros formuladas nesse quadro.

Resposta comum aos pontos 31 – 33:

⁵ Impactos das alterações climáticas nas florestas europeias e opções de adaptação
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

Um dos critérios definidos pela autoridade de gestão para a seleção das operações é a coerência relativamente ao plano florestal regional e a outros instrumentos de planeamento para as florestas. Este critério garante a qualidade das operações selecionadas e concede prioridade a intervenções em áreas com um nível mais elevado de risco de incêndios florestais.

Além disso, no que respeita aos programas de prevenção de incêndios florestais apoiados por fundos da UE desde 1992, os Estados-Membros revelam uma considerável experiência na hierarquização das prioridades dos projetos.

Os planos de proteção florestal contêm informações sobre a forma de atuar em caso de incêndios florestais e outras catástrofes naturais, tanto a nível regional, como a nível dos Estados-Membros. Estão igualmente disponíveis informações sobre a localização, a dimensão e as causas dos incêndios florestais, ao nível da administração regional (nível 3 da NUTS). No novo período de programação, a Comissão solicitou que, no âmbito dos programas de desenvolvimento rural, as vertentes de prevenção e proteção sejam executadas pelo plano de proteção das florestas.

34. A Áustria criou um sistema para a seleção de projetos que foi aprovado pelo comité de acompanhamento em 19 de junho de 2014. O sistema consiste numa abordagem em 3 fases assente nas condições de elegibilidade, tal como descrito nas medidas, nas disposições jurídicas nacionais suplementares e, se for caso disso, em critérios mais pormenorizados. Este novo sistema deve assegurar um nível elevado de qualidade das operações selecionadas para o período de programação 2014-2020.

35. Os Estados-Membros têm estabelecido quadros de ação prioritários (QAP) para o financiamento das suas redes Natura 2000 desde 2012. No novo período de financiamento, estes QAP serão um instrumento de grande utilidade para a hierarquização das prioridades de ação nos sítios da rede Natura 2000. A Comissão certificar-se-á de que será concedida uma prioridade adequada às ações propostas para os sítios Natura 2000 em consonância com os QAP dos Estados-Membros, mas também às ações em outras áreas importantes do ponto de vista ambiental, como, por exemplo, os parques nacionais.

A Comissão considera que as florestas são multifuncionais e que os valores ambientais devem ser considerados no contexto adequado. Por conseguinte, os critérios de seleção definidos no âmbito dos programas devem também envolver outros aspetos relativos à gestão sustentável das florestas.

Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE, tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede.

Caixa 1 — Hierarquizar necessidades ambientais a nível dos Estados-Membros

As autoridades eslovacas propuseram a inclusão de critérios ambientais entre os critérios de seleção das submedidas 8.3 e 8.4 (prevenção e reparação de danos nas florestas), no âmbito do PDR para 2014-2020.

No que diz respeito a intervenções específicas em França, estas devem ser selecionadas de acordo com as condições locais. No caso de solos arenosos secos com teor orgânico muito limitado na camada superior, a utilização de buldózers poderia ser considerada adequada e pode constituir uma solução rápida para a reparação da zona afetada. Em determinadas áreas, tendo em conta as suas condições biogeográficas específicas, é necessária uma reação rápida adequada para a prevenção da proliferação de pragas e doenças (que poderiam ter efeitos negativos para as florestas não danificadas ou protegidas), diminuindo o risco de incêndio florestal e evitando a desertificação, devendo assim ser uma das grandes prioridades.

37. As estradas florestais que visam a prevenção de incêndios podem igualmente ser utilizadas para outros fins. Estas desempenham um importante papel na reparação e prevenção dos efeitos negativos causados pelas catástrofes naturais. Além disso, a construção de dois tipos de estradas, um para a prevenção de incêndios florestais e o outro para outros fins, conduziria a um investimento ineficaz e de custo elevado.

Na Eslováquia, as estradas florestais construídas para a prevenção de incêndios florestais no âmbito dos programas de desenvolvimento rural foram utilizadas de forma eficaz para ações de reparação rápida após as recentes tempestades e derrubes por ação do vento. A melhoria dos acessos contribuiu para minimizar o risco de novas catástrofes naturais (incêndios ou surtos de pragas) e permitiu que a perturbação do solo fosse reduzida ao mínimo, preservando a sua matéria orgânica e beneficiando a sua flora e fauna.

Não existem mecanismos eficazes de proteção das florestas contra catástrofes causadas pelo vento ou pela neve. Por conseguinte, as ações incidem principalmente sobre a prevenção de incêndios florestais. As medidas de prevenção nunca visam os danos abióticos ocorridos, mas a sua prevenção. Por conseguinte, a proporção do apoio público destinada às medidas de prevenção contra incêndios não pode visar diretamente os danos causados pelos mesmos.

Ver também resposta ao ponto 50.

38. As avaliações dos riscos para as florestas são financiadas por fundos da UE e nacionais. A Áustria atribui determinados montantes (quotas) dos fundos da UE a diferentes regiões. O restante é financiado por fundos nacionais.

Resposta conjunta aos pontos 39 - 41:

O orçamento da medida 226 está disponível para todos os tipos de florestas: privadas e públicas. Embora durante a execução do programa as florestas públicas tenham recebido um maior apoio financeiro, esta situação é neutralizada se se considerar os hectares apoiados. De acordo com o relatório anual sobre os progressos realizados de 2013 relativo à Andaluzia, 78% da superfície florestal apoiada era privada.

A Comissão considera que é da responsabilidade dos Estados-Membros e das autoridades de gestão selecionar os melhores projetos, tendo em conta as suas condições geográficas e socioeconómicas, e justificar a adequação do cálculo dos custos aplicados.

O apoio a atividades com elevada intensidade de mão de obra pode dever-se às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerado num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

42. A Comissão considera que o recurso às queimadas, como método de limpeza, constitui uma operação de muito alto risco. Esta prática está sujeita a condições administrativas muito restritas e não é socialmente aceite.

44. A Comissão considera que, devido à cada vez maior frequência e intensidade de vagas de calor e secas prolongadas («causa primária»), que, em determinadas condições, podem igualmente ser consideradas catástrofes naturais, alguns programas introduziram ações contra «danos secundários» (pragas e doenças), evitando a proliferação em larga escala de danos com graves consequências ambientais e socioeconómicas. Por conseguinte, pode considerar-se que as intervenções apoiadas por medidas de desenvolvimento rural contribuíram com êxito para o objetivo das mesmas e dos respetivos programas.

45. A Comissão verificou que, no decurso do período de programação, a Áustria enfrentou problemas no que respeita à aplicação das medidas 224 e 225. Apesar dos incentivos constantes,

estas medidas não foram aplicadas com êxito. Por este motivo, a Áustria também aprovou projetos destinados à preservação do potencial florestal ao abrigo da medida 226.

46. A Comissão considera que, com base nos conhecimentos disponíveis sobre a interação floresta-clima, a diversificação das florestas e a introdução de várias espécies de árvores podem melhorar a resistência das mesmas a catástrofes naturais e incêndios, bem como a sua capacidade de adaptação às alterações climáticas. Esta diversificação deve acontecer antes da ocorrência de catástrofes, com base em pareceres de peritos, planos de proteção das florestas e estratégias de adaptação climáticas ou florestais a longo prazo.

47. Uma vez que o relatório do PIAC⁷ prevê o aumento da frequência e da intensidade de fenómenos meteorológicos extremos, a Comissão considera que esta medida é adequada para dar uma resposta rápida a futuras catástrofes.

No que diz respeito à madeira de faia, além dos insetos, também vários fungos podem danificar esta madeira, causando perdas de valor significativas e aumentando o risco de propagação de pragas e doenças a florestas não danificadas, o que é prejudicial para ecossistemas outrora saudáveis.

Os casos específicos identificados pelo Tribunal serão analisados pela Comissão.

Caixa 3 — Exemplos de informações ou de documentação insuficientes relativas à concessão de apoios ao abrigo da medida 226

A situação foi corrigida. Na Aquitânia, estão a ser utilizadas imagens de satélite para a localização das zonas danificadas. Cada parcela danificada é avaliada por um perito que verifica a dimensão dos danos antes de solicitar a compensação. Em seguida, os serviços públicos processam os pedidos e efetuam controlos no local com base na amostragem, antes da atribuição da compensação.

As autoridades eslovacas reconheceram a existência de um erro administrativo e informaram a Comissão de que os procedimentos internos em causa tinham já sido atualizados.

50. As estradas florestais podem servir diversos fins: facilitar o acesso em caso de incêndio florestal e permitir o acesso no contexto de operações de prevenção contra incêndios e de atividades de extração de madeira e de outros produtos florestais.

A Comissão considera que as estradas florestais construídas para efeitos de prevenção de incêndios podem também servir outros fins, desde que a sua função inicial não seja comprometida por uma utilização alternativa.

Ver também resposta ao ponto 51.

51. A utilização de estradas florestais para fins económicos não põe em causa o seu papel na prevenção de incêndios florestais. O desbaste e a remoção de biomassa constituem uma parte importante das medidas de prevenção contra os incêndios florestais. As estradas são igualmente utilizadas para o transporte de madeira, como parte das atividades de prevenção necessárias. No seu conjunto, as múltiplas utilizações destas estradas melhoram a relação custo/eficácia do investimento.

52. A utilização de estradas florestais para fins económicos não pode comprometer a sua capacidade para fins de prevenção de catástrofes florestais.

53. A Comissão considera que, devido ao facto de as florestas locais variarem significativamente no que respeita às suas condições biogeográficas, geológicas e ecológicas em toda a UE, o

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

estabelecimento de critérios relativos aos requisitos mínimos a nível da UE poderia ser problemático. Esses requisitos mínimos devem ser fixados ao nível mais adequado.

Além disso, a criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribuirá para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, como também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Tal afigura-se necessário para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que poderia levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

54. A Comissão considera que a densidade da rede de estradas florestais pode ser maior ou menor consoante as condições geológicas e biogeográficas locais. Além disso, as estradas florestais podem servir várias zonas e explorações e pode acontecer que algumas secções de uma estrada florestal abranjam zonas em que já existe um nível adequado de densidade de estradas. No âmbito dos PDR de 2014-2020, a Comissão convidou as autoridades eslovacas a incluir, como um dos critérios de seleção, a densidade da rede de estradas na região.

Caixa 5 — Exemplos de justificação insuficiente dos custos normalizados

Os montantes de ajuda flutuantes não foram excluídos no período de programação anterior. Contudo, não são autorizados no novo período de programação.

Exemplo 2

Ver resposta ao ponto 57

57. O apoio a atividades com elevada intensidade de mão de obra pode dever-se às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerado num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente. A utilização de mão de obra poderia significar o recurso a métodos mais ecológicos e trazer importantes benefícios socioeconómicos, o que constitui também um dos objetivos da política de desenvolvimento rural.

Caixa 6 — Exemplo de uma atividade dispendiosa em virtude da utilização de trabalho manual

O nível dos custos pode variar em função das diferentes condições ecogeográficas e geológicas, bem como de outros fatores. Podem também existir motivos que tornem impossível a utilização de maquinaria ou a utilização de maquinaria mais dispendiosa, devido, por exemplo, à existência de declives, a acessos problemáticos, a normas ambientais, etc.

58. A Comissão convidou as autoridades eslovacas a incluir a verificação da razoabilidade dos custos no âmbito dos PDR para 2014-2020.

60. Em algumas áreas, existe um número limitado de prestadores de serviços para algumas tarefas específicas.

61. A Comissão considera que as autoridades de gestão são os organismos responsáveis por garantir a eficiência do apoio ao nível do projeto.

Devem ser evitados efeitos de inércia, assegurando que o investimento apenas tem lugar após o pedido de apoio ou a concessão do apoio. Caso contrário, a avaliação do efeito de inércia pode tornar-se bastante subjetiva e conduzir a desigualdades de tratamento entre os requerentes.

62. Para o período de 2014-2020, no que diz respeito a projetos de investimento, apenas podem ser elegíveis as despesas incorridas após a apresentação de um pedido pelo beneficiário, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1305/2013. Os Estados-Membros podem ainda definir uma data posterior, como a da decisão de atribuição do apoio.

63. A Comissão considera que a resposta do beneficiário terá de ser investigada de forma mais aprofundada, com o intuito de clarificar em que condições e quão eficazmente esse investimento teria sido feito e se o objetivo inicial poderia ter sido alcançado sem o apoio atribuído ao abrigo da medida.

64. Dentro de certos limites, um «hectare elegível» para efeitos de ativação dos direitos de pagamento pode conter algumas árvores, arbustos ou silvados.

As restrições ao desenvolvimento excessivo destas árvores, arbustos ou silvados podem reduzir o risco de incêndios florestais nas parcelas das zonas de floresta circundante.

Resposta conjunta aos pontos 65 – 67:

A Comissão considera que, devido ao facto de os processos naturais das florestas serem complexos e de os efeitos mensuráveis de determinadas intervenções poderem ocorrer apenas após vários anos ou décadas, as medidas de prevenção de catástrofes florestais devem ser consideradas num contexto mais vasto de desenvolvimento rural e num horizonte temporal de longo prazo. Os inventários florestais dos Estados-Membros, que poderão ser repetidos numa cadência de 10-20 anos, e outros programas de monitorização florestal podem fornecer informações sobre as alterações. As medidas florestais são elaboradas e executadas com base nas informações e na experiência adquiridas por meio das ações de longa duração, desenvolvidas ao longo de 100-150 anos, no âmbito do modelo de gestão florestal gerido pelos institutos florestais e universidades dos Estados-Membros.

68. Por razões de proporcionalidade, o QCAA relativo a 2007-2013 incluiu um conjunto de indicadores comuns de realizações que garantem a agregação e a comparação entre os PDR e que foram elaborados de forma a assegurar a sua relevância na grande maioria dos casos. Para ilustrar as especificidades, podem ser utilizados, pelos Estados-Membros, indicadores adicionais, sempre que se justifique.

O indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020. Tal irá colmatar as lacunas identificadas no QCAA relativo a 2007-2013.

69. As observações demonstram que, devido à complexidade e à interligação de diferentes ações, em muitos casos, não se afigura pertinente discriminar os indicadores de resultados a um nível excessivamente pormenorizado. Por este motivo, a Comissão optou por avaliar os resultados ao nível da área de intervenção no âmbito do quadro de monitorização e avaliação para o período de programação 2014-2020.

70. Este indicador é um dos elementos do sistema de avaliação. O novo sistema de avaliação deverá ser considerado na sua globalidade.

71. A Comissão reconheceu que, no âmbito dos PDR, a avaliação intercalar tinha um limitado valor acrescentado. Por conseguinte, a obrigação de se proceder a uma avaliação intercalar foi suprimida para o período de programação de 2014-2020.

72. Ver respostas aos pontos 69 e 71.

73. Embora a área média ardida na UE não esteja a aumentar, os danos anuais causados por incêndios estão muitas vezes concentrados num número reduzido de países. Estes países variam de ano para ano (por exemplo, Portugal e Espanha em 2003, Portugal em 2005, Itália e Grécia em 2007, Espanha em 2012, etc.). Em cada ano, o risco extremo de incêndio devido ao tempo seco e quente a nível local, associado a ventos fortes, pode afetar regiões específicas. Países específicos podem, por conseguinte, enfrentar, em determinados anos, situações de incêndio extremas, causadas por condições meteorológicas predominantes passíveis de aumentar o risco de incêndio, em zonas da bacia mediterrânica ou noutras partes da Europa.

A nível dos Estados-Membros, as diferenças observadas nas tendências devem-se frequentemente à ocorrência de condições de risco de incêndio extremas em determinados anos do período de tempo em análise, como se pode depreender quando confrontados os dados anuais com os indicadores meteorológicos de risco de incêndio⁸.

74. A Comissão considera que existe uma experiência significativa no que respeita à natureza das medidas preventivas, o que inclui conhecimentos sobre a sua eficiência e eficácia em cada zona abrangida pelos programas. Foram apoiados por fundos da UE vários projetos e programas de prevenção de catástrofes florestais e durante os 20 últimos anos foram realizados diversos estudos e projetos de investigação.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

76. A Comissão considera que, em geral, as medidas de prevenção de catástrofes florestais contribuíram com êxito para a concretização dos objetivos dos programas de desenvolvimento rural. Foram obtidos resultados concretos e registou-se um menor número de ocorrências de incêndio. Além disso, retiraram-se ensinamentos que serão aplicados em relação ao período de 2014-2020, especialmente no que respeita ao âmbito das medidas e à melhoria das orientações.

78. O Regulamento Desenvolvimento Rural⁹ prevê que as medidas de prevenção contra incêndios abrangam zonas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de proteção florestal. Estes planos de proteção florestal e os programas florestais nacionais ou subnacionais dos Estados-Membros, ou os instrumentos equivalentes, constituíram uma base adequada para a definição de objetivos e prioridades durante o processo de seleção.

A Comissão analisou a situação do setor florestal, incluindo aspetos relativos à prevenção e à monitorização de catástrofes florestais, no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2005 anexado à Comunicação sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia. O Regulamento Desenvolvimento Rural estipula que as medidas florestais devem contribuir para a execução da estratégia florestal comunitária. A referida estratégia florestal abrange aspetos económicos, ambientais e sociais em matéria de gestão florestal sustentável.

No que se refere ao novo período de programação, a Comissão analisou a situação do setor florestal no âmbito do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2013, anexado à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada: «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal»¹⁰.

Recomendação 1

Os Estados-Membros devem:

Segundo travessão: A Comissão considera que as florestas da rede Natura 2000 têm um elevado valor ambiental e geram serviços ecossistémicos variados e importantes. Além disso, muitas das disposições da rede Natura 2000 são aplicáveis a todas as áreas florestais da UE – tanto às que se encontram em sítios da rede Natura 2000, como às que não são abrangidas por esta rede – e também a este nível o papel das florestas não incluídas na rede Natura 2000 é de extrema importância.

A Comissão deve:

⁸ San-Miguel-Ayán, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) *Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives*. *Forest Ecology and Management*, 294, pp. 11-22

⁹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Primeiro travessão: A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A necessidade de uma descrição adequada das ações preventivas foi incluída na secção «Análise das necessidades» da estratégia do PDR para o período de 2014-2020 e, em alguns casos, também ao nível dos acordos de parceria.

A Comissão examina os PDR apresentados, analisa a lógica de intervenção e a necessidade de medidas de prevenção durante o período de aprovação dos programas e solicita que as medidas preventivas tenham por base o plano de proteção da zona em causa.

Segundo travessão: A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão examinará, em conjunto com as autoridades nacionais responsáveis, a possibilidade de o nível apropriado de ação em matéria de critérios básicos comuns para a diferenciação de zonas florestais ser classificado como de baixo, médio ou alto risco de incêndio.

79. Como parte integrante das práticas de gestão sustentável das florestas, as estradas florestais (ou outros investimentos), construídas principalmente tendo em vista a prevenção contra incêndios, podem também ser utilizadas como medidas de prevenção contra outros riscos, bem como para obras de reparação e remediação, ou ainda com fins recreativos ou económicos. A criação de uma rede de estradas florestais adequada não só contribui para uma melhor proteção das florestas contra os incêndios, mas também para uma valorização económica sustentável dos recursos florestais em muitas regiões. Muitas vezes, estas medidas têm de ser tomadas para evitar a perda total de interesse socioeconómico das zonas florestais, o que pode levar ao seu abandono e, em última análise, a um aumento do risco de incêndio.

No que se refere ao novo período de programação, foram preparadas fichas de orientação a fim de garantir que os Estados-Membros/regiões aplicam as medidas corretamente. Além disso, os Estados-Membros/regiões terão de especificar melhor as suas necessidades e motivações, caso pretendam aumentar a densidade das suas redes de estradas.

Recomendação 2

Os Estados-Membros devem:

Primeiro travessão: A Comissão considera que o novo Regulamento Desenvolvimento Rural prevê uma medida revista sobre a proteção e o restabelecimento das florestas. A nova medida pode apoiar ações relacionadas com a prevenção e a reparação de danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e outros acontecimentos catastróficos e pode igualmente apoiar ações de prevenção no que respeita a pragas e doenças, desde que o risco de ocorrência de uma determinada catástrofe seja cientificamente comprovado e reconhecido por organismos científicos públicos.

Terceiro travessão: A Comissão considera que já está disponível um conjunto de salvaguardas ambientais, no que respeita às ações apoiadas. Por exemplo, no âmbito da rede Natura 2000, o regime de proteção definido no artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Habitats¹ assegura que a deterioração significativa destas zonas seja evitada. Noutros domínios, as avaliações de impacto ambiental contribuirão também para evitar efeitos secundários ambientais negativos. Por último, para todas as ações que possam ser cofinanciadas por fundos da UE, poderá ser exigido, pelas autoridades nacionais competentes, um certificado de boas práticas ambientais ou de gestão florestal sustentável como condição prévia para a atribuição desse financiamento.

No novo período de programação, o desempenho ambiental dos beneficiários é uma consideração prioritária no que respeita à aplicação das diferentes medidas.

A Comissão deve:

Primeiro travessão: A Comissão está atualmente a aplicar a recomendação.

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros para verificar se as despesas pagas são conformes com as normas. Se, durante a auditoria, forem detetadas deficiências, serão aplicadas correções financeiras.

As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco. A importância financeira desempenha um papel preponderante na quantificação da exposição ao risco. Tal significa que uma área de auditoria com um maior nível de despesas tem mais probabilidades de obter uma classificação elevada e de ser auditada. A medida 226 foi auditada em 2014 e será auditada em 2015.

Segundo travessão: A Comissão está atualmente a aplicar esta recomendação através do regime jurídico dos PDR e de orientações adicionais.

A nova medida abrange uma escala mais alargada de riscos e danos. Para o período de 2014-2020, a ficha da medida correspondente – que pode ser utilizada como documento de orientação – inclui requisitos e clarificações detalhados e, como tal, pode servir de instrumento de apoio para a elaboração adequada da medida pelos Estados-Membros.

Chamou-se a atenção dos Estados-Membros/regiões para o facto de existirem outras medidas especialmente destinadas a aumentar o valor económico das florestas, caso a finalidade das ações suscite dúvidas.

80. No âmbito da gestão partilhada, a Comissão adota os PDR nacionais ou regionais, embora a sua aplicação e a garantia da boa relação custo/benefício e da eficiência do apoio sejam da responsabilidade dos Estados-Membros e das suas autoridades de gestão.

No que diz respeito à utilização de trabalho manual em detrimento da utilização de maquinaria, tal escolha pode dever-se, por vezes, às características do terreno (orografia, aspetos ambientais, etc.) e deve ser considerada num contexto de desenvolvimento rural mais abrangente.

Recomendação 3

Os Estados-Membros devem:

Primeiro travessão: A Comissão considera que, quando os custos normalizados são aplicados no âmbito dos programas, os Estados-Membros/regiões devem assegurar que os métodos de cálculo correspondentes são adequados e exatos e estabelecidos previamente de forma correta, equitativa e verificável. Deve ser designado um organismo independente para efetuar os cálculos relativos a todos os custos normalizados ou para confirmar a sua exatidão.

Segundo travessão: Está a ser preparado e discutido com os Estados-Membros um documento de orientação sobre os controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural. O anexo I deste documento contém uma lista de controlo para os Estados-Membros destinada à avaliação da razoabilidade dos custos.

81. Deve procurar-se um equilíbrio adequado entre os custos da monitorização e avaliação e os seus eventuais benefícios. No que respeita à avaliação das ações preventivas, em particular, é difícil estabelecer a cadeia de causalidade. Além disso, a eficácia de determinadas intervenções a nível florestal apenas poderá ser avaliada após vários anos ou mesmo décadas.

No que diz respeito ao período compreendido entre 2014 e 2020, foram introduzidas melhorias. Por exemplo, será utilizado um novo indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas no quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA). Além disso, a fim de se obter resultados de avaliação significativos, está prevista, para 2019, a elaboração de um relatório anual de

execução mais aprofundado. No âmbito deste relatório, será efetuada uma avaliação dos PDR e serão apresentados os primeiros resultados sobre a sua eficácia.

Recomendação 4

A Comissão deve:

A Comissão aceita esta recomendação.

Algumas alterações foram já introduzidas: por exemplo, o indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas será utilizado no quadro do SCAA para o período de 2014-2020. Tal irá colmatar as lacunas identificadas no QCAA relativo a 2007-2013.

A fim de se obter resultados de avaliação significativos mais cedo, será introduzido, em 2019, um relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado. Este RAE mais aprofundado prevê uma avaliação dos resultados dos programas e, se possível, uma avaliação de impacto.