

Relatório Especial

Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx

Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6501-2	ISSN2 1831-0982	doi:10.2865/2178	QJ-AB-16-033-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6486-2	ISSN2 1977-5822	doi:10.2865/96927	QJ-AB-16-033-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6550-0	ISSN2 1977-5822	doi:10.2865/43489	QJ-AB-16-033-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes**

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

O presente relatório foi aprovado pela Câmara de Auditoria I, especializada na utilização sustentável dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Phil Wynn Owen, Decano da Câmara I, e de Kersti Kaljulaid, antigo membro do TCE. O responsável de tarefa foi Bertrand Tanguy, coadjuvado por Tomasz Plebanowicz, responsável de tarefa adjunto. A equipa de auditoria foi constituída por Katharina Bryan, Peeter Latti, Alain Vansilliette, Angharad Weatherall, Armando Do Jogo, Michał Machowski, Vivi Niemenmaa, Olivier Prigent, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Klaus Stern, Dana Moraru e Maria Ploumaki. Hannah Critoph colaborou na redação do relatório.



Da esquerda para a direita: P. Wynn Owen, H. Critoph, F. Soblet, K. Bryan, A. Do Jogo, B. Tanguy, O. Prigent, T. Plebanowicz, C. Sanchez Rivero, A. Weatherall, M. Machowski, V. Niemenmaa e K. Kaljulaid.

Pontos

Glossário e abreviaturas

I - VIII **Síntese**

1 - 14 **Introdução**

15 - 23 **Âmbito e método da auditoria**

24 - 90 **Observações**

24 - 64 **Registaram-se progressos em termos gerais mas existe o sério risco de o objetivo de 20% não vir a ser cumprido**

25 - 33 Um compromisso coletivo em que alguns instrumentos de financiamento que poderão contribuir com mais de 20%

34 - 38 O método de acompanhamento da Comissão baseia-se em metodologias internacionais mas revela insuficiências

39 - 48 Em termos gerais registaram-se progressos na concretização do objetivo mas as informações apresentadas são apenas parcialmente fiáveis e não se centram suficientemente nos resultados

49 - 51 Existe o sério risco de o objetivo não vir a ser cumprido

52 - 54 Os pressupostos relativos à contribuição dos pagamentos diretos aos agricultores para a realização dos objetivos da ação climática carecem de uma justificação válida

55 - 59 A aplicação de um conjunto diferente de coeficientes de acompanhamento baseados em metodologias estabelecidas internacionalmente ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural reduziria o financiamento da ação climática em 40%

60 - 64 São necessárias medidas imediatas uma vez que a contribuição do financiamento proveniente da investigação regista um atraso significativo

65 - 90 **Um financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática em alguns fundos europeus estruturais e de investimento, mas praticamente sem alterações em outros**

68 - 75 O aumento das dotações climáticas no FEDER e no FC demonstra que é possível uma melhor orientação para as questões climáticas

76 - 79 Contribuição potencial do Fundo Social Europeu para a ação climática: é possível alcançar mais

80 - 87 Não se verificaram alterações significativas nas despesas da política agrícola comum apesar de existirem boas práticas no domínio do desenvolvimento rural

88 - 90 Um aumento muito limitado da orientação para a ação climática no Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

91 - 109 **Conclusões e recomendações**

Anexo — Matriz de coeficientes utilizada pelo TCE no domínio da política de desenvolvimento rural

Respostas da Comissão

Ação climática: medidas destinadas a combater as alterações climáticas (designadas «ação climática» no presente relatório).

Acompanhamento do clima: acompanhar os progressos registados na realização do objetivo de 20%, medindo a contribuição financeira dos fundos para este objetivo.

Coefficientes da UE relativos ao clima: ponderações atribuídas aos fundos da UE destinados a projetos, medidas e ações. Os coeficientes baseiam-se na metodologia «Marcadores do Rio» da OCDE. Os coeficientes da UE relativos ao clima correspondem a 0%, 40% e 100%, em função do contributo da ação para a atenuação ou a adaptação às alterações climáticas.

Condicionabilidade: sistema que relaciona os pagamentos mais comuns da política agrícola ao cumprimento, pelos agricultores, de regras básicas em matéria ambiental, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais, bem como a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais.

Documentos de programação: programas que repartem os objetivos estratégicos globais, definidos nos acordos de parceria celebrados entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro em prioridades de investimento, objetivos específicos e, posteriormente, ações concretas. Na política de desenvolvimento rural, são designados programas de desenvolvimento rural. Relativamente aos outros fundos europeus estruturais e de investimento, são designados programas operacionais.

Domínios prioritários: a União Europeia identificou seis prioridades para o desenvolvimento rural. Essas prioridades foram repartidas em 18 «domínios prioritários», tendo em vista melhorar a especificação dos objetivos de cada prioridade e facilitar a programação.

Ecologização: componente dos pagamentos diretos aos agricultores que apoia práticas agrícolas benéficas para o clima e para o ambiente. Essas práticas incluem a diversificação das culturas, a manutenção de prados permanentes e a criação de infraestruturas ecológicas.

Fundo de Coesão (FC): o Fundo de Coesão tem por objetivo reforçar a coesão económica, social e territorial da União, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. O FC centra-se nos investimentos em ambiente e transportes, incluindo os domínios relativos ao desenvolvimento e às energias sustentáveis, que apresentam benefícios ambientais.

Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader): o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural tem por objetivo ajudar as zonas rurais da UE a dar resposta a uma vasta gama de desafios económicos, ambientais e sociais.

Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA): o Fundo Europeu Agrícola de Garantia concede financiamento para pagamentos diretos aos agricultores, para gestão dos mercados agrícolas e para um conjunto de outros fins, tais como medidas veterinárias e fitossanitárias, programas alimentares e atividades de informação.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objetivo reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais, através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas.

Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP): o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas é o fundo destinado à política marítima e das pescas da UE para o período de 2014-2020. Tem por objetivo ajudar os pescadores na transição para uma atividade piscatória sustentável e as comunidades costeiras na diversificação das suas economias. Financia igualmente projetos que criem novos empregos e melhorem a qualidade de vida das costas europeias.

Fundo Social Europeu (FSE): o Fundo Social Europeu visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através da melhoria do emprego e das oportunidades de emprego, essencialmente através de medidas de formação, promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos.

Fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI): os fundos europeus estruturais e de investimento são constituídos por cinco fundos separados, que têm por objetivo reduzir os desequilíbrios regionais na UE, com quadros políticos definidos para o período orçamental de sete anos do quadro financeiro plurianual. Os cinco fundos são: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (Feader) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

Horizonte 2020: programa de Investigação e de Inovação da UE para 2014-2020.

Integração da ação climática: integrar a ação climática nas políticas, instrumentos, programas e fundos da EU, em vez de criar um instrumento de financiamento que lhe seja especificamente consagrado.

Marcadores do Rio: códigos aplicados pela OCDE para acompanhar os fundos destinados à atenuação das alterações climáticas e à adaptação às mesmas.

Medida: nos programas de desenvolvimento rural, corresponde a um conjunto de operações ou projetos que contribuem para a concretização de uma ou mais prioridades da União no domínio do desenvolvimento rural.

Pagamentos diretos aos agricultores: os pagamentos diretos são concedidos aos agricultores para apoiar os seus rendimentos e para remunerar a produção de bens públicos através da ecologização, em articulação com a condicionalidade.

Prioridades da União: objetivos definidos para o desenvolvimento rural, que contribuem para a concretização da estratégia «Europa 2020» relativa a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Existem seis prioridades da União nos setores agrícola, florestal e nas zonas rurais, essencialmente relacionadas com o fomento da inovação e da competitividade, a recuperação e a melhoria de ecossistemas, o apoio à transição para uma economia hipocarbónica e resistente às alterações climáticas, e a promoção da inclusão social e da redução da pobreza.

Programa LIFE: programa da UE de apoio ao ambiente, à conservação da natureza e a projetos de ação climática em toda a UE, atualmente relativo ao período de 2014-2020.

I

As alterações climáticas constituem um dos maiores desafios com que a União Europeia (UE) e os governos de todo o mundo se confrontam. Tendo em vista dar resposta às alterações climáticas e às necessidades significativas de investimento a elas associadas, a UE acordou em atribuir, no mínimo, 20% do seu orçamento para o período de 2014-2020 — um em cada cinco euros — à ação climática. Este objetivo faz parte da liderança da UE em matéria de ação climática.

II

O objetivo de utilizar um em cada cinco euros em ações relacionadas com o clima deve ser alcançado através da inclusão ou «integração» da ação climática em diferentes instrumentos de financiamento da UE. Isto significa que, em vez de se criar um instrumento de financiamento específico, o objetivo deve ser realizado integrando as preocupações relativas ao clima nos domínios de ação e fundos correspondentes do orçamento da UE.

III

O Tribunal procurou determinar se o objetivo de utilizar pelo menos 20% do orçamento da UE em ações relacionadas com o clima era suscetível de ser cumprido e se a abordagem aplicada poderia constituir um valor acrescentado, resultando num financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática.

IV

Constatou que estão em curso trabalhos ambiciosos e que em termos gerais se registaram progressos na concretização do objetivo. No entanto, existe o sério risco de o objetivo de 20% não ser atingido sem esforços suplementares para combater as alterações climáticas. A realização deste objetivo deu origem a um financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática, tanto no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional como no Fundo de Coesão. No entanto, no que se refere ao Fundo Social Europeu e aos domínios da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, não se verificou uma transição significativa para a ação climática e nem todas as potenciais oportunidades de financiamento de ações relacionadas com o clima foram plenamente exploradas.

V

De acordo com os números da Comissão, entre 2014 e 2016 a percentagem de financiamento dedicada à ação climática foi, em média, de 17,6%. Em termos globais, a Comissão estima que seriam gastos 18,9% em ação climática, um valor inferior ao objetivo de 20%.

VI

O Tribunal estimou que a taxa de financiamento da ação climática deverá aumentar para uma média de 22% nos anos que restam do atual período de programação, ou seja, entre 2017 e 2020, tendo em vista concretizar o objetivo global de 20% no final de 2020. Existem sérios riscos quanto à concretização deste objetivo nos principais domínios contributivos da agricultura, do desenvolvimento rural e da investigação. Se fosse calculada de acordo com metodologias estabelecidas internacionalmente para avaliação dos níveis de financiamento da ação climática, a contribuição estimada da agricultura e do desenvolvimento rural seria reduzida para aproximadamente 33 mil milhões de euros. No que se refere à investigação, o programa Horizonte 2020 não conseguiu cumprir o seu objetivo de atribuir 35% à ação climática, situando-se a sua contribuição atual em 24%. A Comissão não elaborou um plano de ação detalhado para definir de que forma tenciona suprir esta diferença.

VII

A abordagem adotada pela Comissão para avaliar os níveis de financiamento da ação climática centra-se na identificação das despesas planeadas. No entanto, os planos não se traduzem necessariamente em despesas efetivas e esta abordagem não permitirá obter informações exaustivas sobre os resultados alcançados. Além disso, o método de acompanhamento não reflete todos os efeitos financeiros das despesas da UE em ação climática efetuadas através dos instrumentos financeiros, nem estabelece a distinção entre financiamento destinado a medidas de atenuação e de adaptação.

VIII

As principais recomendações do Tribunal dizem respeito à realização de um exercício sólido de consolidação plurianual e à criação de um quadro exaustivo de prestação de informações, bem como à realização de uma avaliação das necessidades em matéria de alterações climáticas. O Tribunal recomenda igualmente a correção das sobre-estimativas, a elaboração de planos de ação para domínios que registem atrasos e o acompanhamento das despesas e dos resultados efetivos. Por fim, o Tribunal recomenda que sejam exploradas todas as potenciais oportunidades para garantir uma transição real para a ação climática.

01

As alterações climáticas constituem um dos maiores desafios com que a União Europeia (UE) e os governos de todo o mundo se confrontam. O clima da Terra está a sofrer alterações, em virtude da maior concentração de determinados gases, conhecidos como gases com efeito de estufa, na atmosfera. Estes gases funcionam como um cobertor, capturando o calor e aquecendo a superfície da Terra com o designado «efeito de estufa»¹. Em 2012, cerca de 9% dos gases com efeito de estufa emitidos em todo o mundo eram provenientes da UE.

As duas faces da ação climática: atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas

02

Existem duas respostas políticas complementares às alterações climáticas: a atenuação e a adaptação. A primeira abordagem, a **atenuação**, visa dar resposta às causas das alterações climáticas, reduzindo ou limitando a emissão de gases com efeito de estufa, essencialmente através da redução do consumo de energia, da melhoria da eficiência energética e do aumento da percentagem de utilização de energias renováveis. Esta abordagem também contempla esforços de proteção e desenvolvimento de meios de sequestro dos gases com efeito de estufa², bem como o desenvolvimento de práticas florestais e agrícolas para preservação e sequestro de carbono nos solos e nas florestas.

03

A **figura 1** revela a importância das medidas de atenuação. Indica as alterações da temperatura à superfície previstas para o séc. XXI, relativamente às temperaturas médias registadas durante o séc. XX, num cenário de manutenção do *status quo* em que as emissões de carbono não registam alterações³.

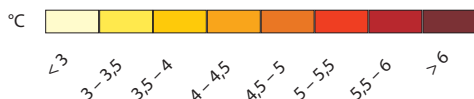
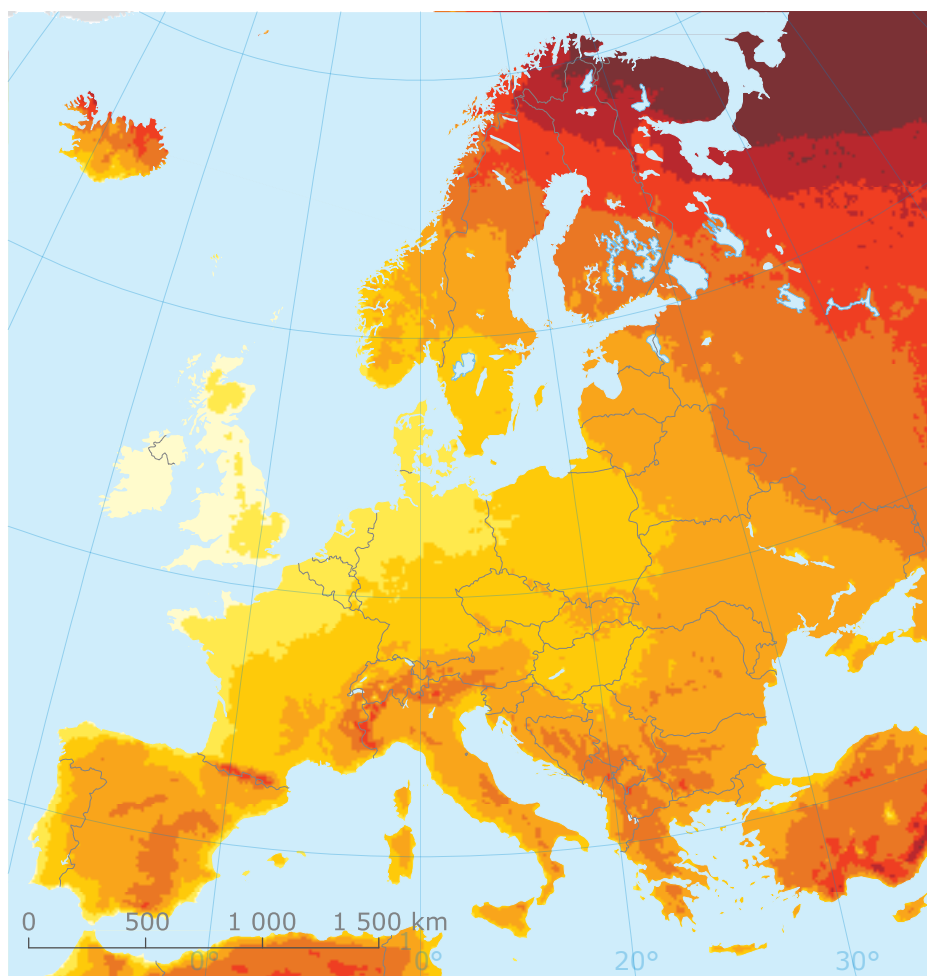
04

A segunda abordagem destinada a dar resposta às alterações climáticas, a **adaptação**, tem por objetivo antecipar a ocorrência de efeitos negativos e, quando existentes, positivos, das alterações climáticas, bem como adotar as medidas adequadas para evitar ou minimizar os seus potenciais danos. Apesar da aplicação de medidas de atenuação, a temperatura terrestre continuará a aumentar, pelo menos, até 2040, independentemente do cenário de emissões de gases com efeito de estufa tido em conta⁴. Isto significa que serão necessárias medidas de adaptação, mesmo no melhor cenário.

- 1 Ver PIAC, [Core Writing Team, R. K. Pachauri e L. A. Meyer (eds.)], «Alterações Climáticas 2014: Relatório de Síntese. Contribuição dos grupos de trabalho I, II e III para o 5.º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas», Genebra, Suíça, 2014, 151 p.
- 2 O sequestro consiste no processo de captura e armazenagem de gases com efeitos de estufa a longo prazo.
- 3 O cenário de base de «manutenção do *status quo*» parte do princípio que as futuras tendências de desenvolvimento seguirão as do passado e que não haverá alterações nas políticas. Ver <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>
- 4 Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente (Decisão n.º 1386/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013) e PIAC 2013.

Figura 1

Alterações da temperatura à superfície na UE previstas para o período de 2071-2100



A figura apresenta as alterações projetadas na temperatura média anual para 2071-20100, relativamente ao período de 1971-2000 (emissões de carbono sem alterações). As alterações previstas baseiam-se na média de um sistema multimodal que utiliza um cenário de emissões elevadas, criado pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas.

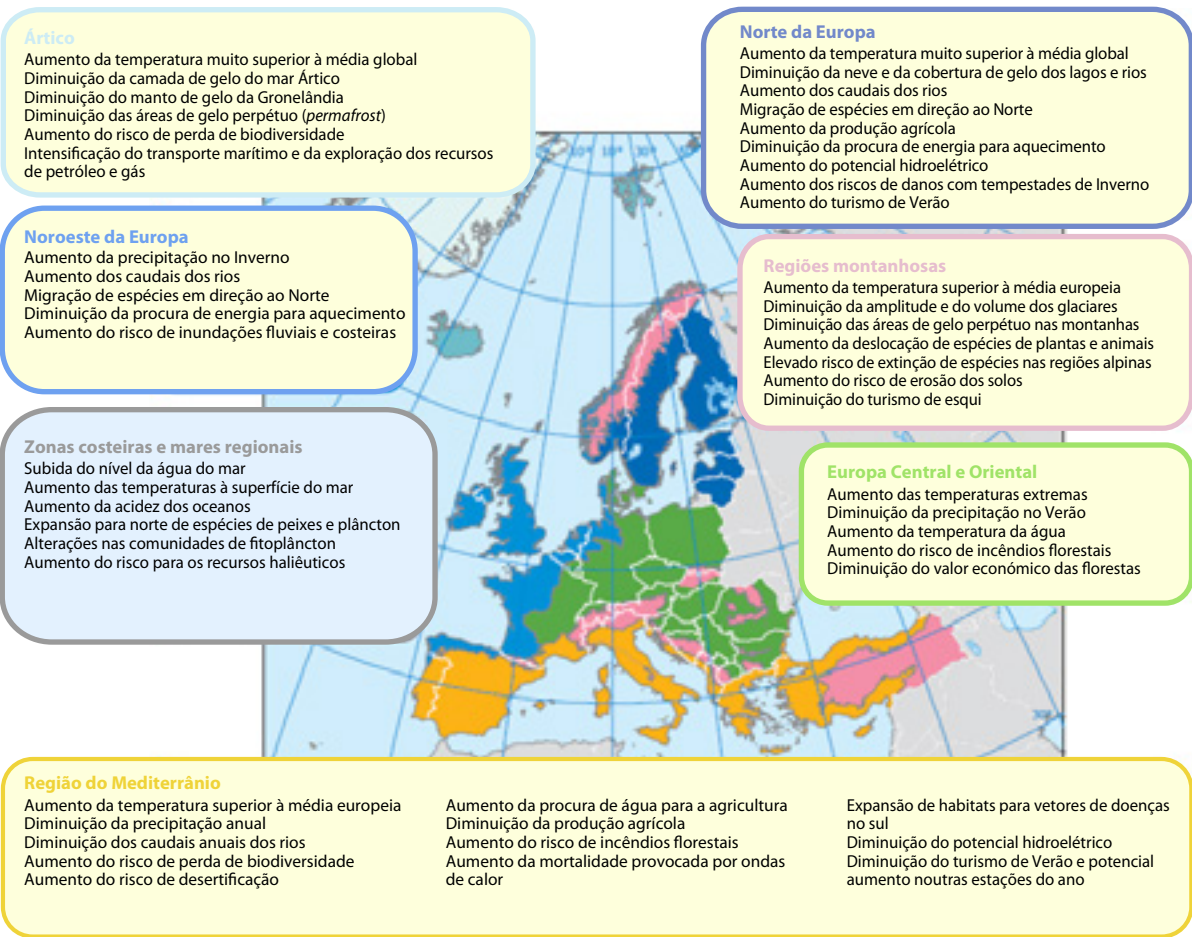
Fonte: Agência Europeia do Ambiente
 (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/projected-change-in-annual-mean>).

05

As medidas de adaptação estão dependentes dos impactos das alterações climáticas. Esses impactos variam consideravelmente em termos geográficos. Incluem, por exemplo, inundações, aumento do nível do mar, seca e desertificação, e perda de biodiversidade (ver **figura 2**).

Figura 2

Principais impactos observados e projetados das alterações climáticas nas grandes regiões da Europa



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, 2012.

Introdução

06

O Acordo Internacional sobre Alterações Climáticas, adotado em Paris no final de 2015 é o primeiro acordo universal vinculativo na luta contra as alterações climáticas⁵. Estabelece um quadro de transparência para acompanhamento dos progressos registados pelos países na concretização dos seus objetivos individuais de redução dos gases com efeito de estufa⁶.

07

Ainda antes da aprovação do Acordo de Paris, a UE já se tinha comprometido a reduzir as suas emissões em pelo menos 20% até 2020 e em 40% até 2030, relativamente aos níveis de 1990. Estabeleceu igualmente um objetivo a longo prazo para 2050 (ver **caixa 1**). De acordo com as últimas estimativas⁷, em 2014 o total das emissões de gases com efeitos de estufa da UE situava-se cerca de 24% abaixo dos níveis de 1990, ainda que tal se devesse parcialmente ao impacto da crise económica.

Compromisso da UE de utilizar 20% do seu orçamento na ação climática

08

Tendo em vista dar resposta às alterações climáticas e às necessidades de investimentos significativos a elas associadas, a UE acordou em atribuir, no mínimo, 20% do seu orçamento para o período de 2014-2020 - um em cada cinco euros - a ações relacionadas com o clima⁸. Este objetivo insere-se na liderança da UE em matéria de ação climática, que a Comissão considera indispensável para que o Acordo Internacional sobre Alterações Climáticas de 2015 seja bem-sucedido⁹. Segundo as estimativas do Tribunal, este objetivo corresponde a uma contribuição de aproximadamente 212 mil milhões de euros¹⁰. De acordo com a Comissão, este compromisso triplicaria a quota-parte indicativa estimada de 6% ou 7% de despesas relacionadas com o clima no orçamento da UE de 2007-2013¹¹.

09

A Comissão decidiu incorporar ou «integrar» a ação climática em todos os domínios políticos, incluindo os diferentes instrumentos de financiamento da UE, o que incluiu a definição do objetivo de utilizar um em cada cinco euros em ações relacionadas com o clima, no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020¹². Isto significa que, em vez de criar um instrumento de financiamento específico, os objetivos em matéria de atenuação ou adaptação às alterações climáticas devem ser concretizados incorporando as preocupações climáticas nos domínios políticos e respetivos fundos do orçamento da UE. Este objetivo pode ser concretizado através de um aumento da despesa com programas existentes relativos ao clima, da adaptação dos programas existentes ou da criação de novos programas e características tais como critérios de seleção mais bem orientados para as questões relacionadas com as alterações climáticas.

- 5 O Acordo de Paris entrará em vigor no trigésimo dia após a data em que pelo menos 55 partes da Convenção, representando no seu conjunto pelo menos cerca de 55% do total de emissões de gases com efeito de estufa, tiverem depositado os seus instrumentos de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão. O cumprimento das condições foi concretizado no dia 5 de outubro de 2016, data em que a UE depositou a sua notificação de ratificação. O acordo entra em vigor no dia 4 de novembro de 2016. Até 17 de outubro de 2016, 81 das 197 partes da Convenção tinham ratificado o Acordo (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).
- 6 Artigo 13.º do Acordo de Paris no Relatório da Conferência das Partes, na sua vigésima primeira sessão, realizada em Paris entre 30 de novembro e 13 de dezembro de 2015, datada de 29 de janeiro de 2016, com a referência FCCC/CP/2015/10/add.1.
- 7 <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2016>
- 8 COM(2011) 500 final, de 29 de junho de 2011, «Um orçamento para a Europa 2020», parte II, p. 13.
- 9 COM(2013) 167 final de 26 de março de 2013, «O acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas: Modelar a política climática internacional para além de 2020».
- 10 Estimada em 20% de 1 062,6 mil milhões de euros, o que corresponde ao total de autorizações aos preços atuais do quadro financeiro plurianual relativo ao período de 2014-2020.
- 11 Ver Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral para a Ação Climática relativo a 2014, p.16.
- 12 Este objetivo não inclui domínios externos ao orçamento da UE como, por exemplo, as operações de concessão de empréstimos do Banco Europeu de Investimento. O Banco Europeu de Investimento definiu como objetivo atribuir no mínimo 25% dos seus empréstimos totais à ação climática e uma quota-parte de 35% à ação climática nos seus investimentos em países em desenvolvimento.

Objetivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da UE

- **Até 2020**¹³:
 - reduzir em 20% as emissões de gases com efeito de estufa (relativamente aos níveis de 1990);
 - aumentar para 20% a quota-parte das energias renováveis no consumo energético;
 - obter 20% de ganhos em eficiência energética.
- **Até 2030**¹⁴:
 - reduzir, no mínimo, 40% das emissões de gases com efeito de estufa (relativamente aos níveis de 1990);
 - aumentar para 27%, no mínimo, a quota-parte das energias renováveis no consumo energético;
 - objetivo indicativo para melhorar a eficiência energética em, pelo menos 27%, relativamente às projeções sobre o consumo energético futuro¹⁵.
- **Até 2050**¹⁶, a UE tenciona reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa entre 80% e 95%, relativamente aos níveis de 1990, abrangendo todos os principais setores.

13 COM(2008) 30 final, de 23 de janeiro de 2008, «Duas vezes 20 até 2020 — As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa» (Pacote Clima e Energia 2020).

14 COM(2014) 15 final, de 22 de janeiro de 2014, «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030 (Quadro relativo ao Clima e à Energia em 2030).

15 O objetivo de eficiência energética para 2030 será revisto em 2020, tendo em vista um objetivo de 30%.

16 COM(2011) 112 final, de 8 de março de 2011, «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050». O Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram esta abordagem proposta pela Comissão em fevereiro e março de 2013, respetivamente.

Funções e responsabilidades na integração da ação climática

10

Cada direção-geral é responsável pela incorporação da ação climática nos seus programas de despesa individuais e pela sua execução, em cooperação com os Estados-Membros, sempre que adequado.

11

A Direção-Geral da Ação Climática disponibiliza conhecimentos e orientações sobre ação climática a outras direções-gerais da Comissão.

12

A Direção-Geral do Orçamento coordena os trabalhos preparatórios de atribuição de recursos relativos ao clima nos orçamentos, e recolhe e apresenta as respetivas informações. O Secretariado-Geral da Comissão desempenha um papel de coordenação, garantindo uma coerência global entre as ações da UE, incluindo as políticas de integração.

13

As responsabilidades exatas da Comissão e dos Estados-Membros variam consoante o regime de gestão do domínio de ação: gestão partilhada¹⁷ ou gestão direta pela Comissão. No regime de gestão direta, a Comissão gere os programas, incluindo a maior parte do Horizonte 2020¹⁸ e do programa LIFE¹⁹.

14

No âmbito da gestão partilhada, a Comissão avalia, debate os objetivos, as ações e a seleção de indicadores, e aprova os documentos de programação elaborados e apresentados pelos Estados-Membros. Os Estados-Membros são responsáveis pela conceção, pela execução e pelo acompanhamento das medidas incluídas nos programas. Os programas dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI) incluem um montante indicativo do apoio pretendido para concretizar o objetivo em matéria de alterações climáticas, mas no que se refere aos pagamentos diretos aos agricultores, a Comissão calcula esse montante a nível central.

17 Os domínios sob gestão partilhada incluem, sobretudo, os fundos europeus estruturais e de investimento e os pagamentos diretos da política agrícola comum.

18 O programa de investigação **Horizonte 2020** é gerido pela Direção-Geral da Investigação. Cerca de 25% do orçamento do Horizonte 2020 são geridos diretamente pela Comissão, sendo 75% geridos pelos organismos de execução.

19 O programa de despesas **LIFE** é gerido diretamente pela Direção-Geral do Ambiente (relativamente ao subprograma para o Ambiente) e pela Direção-Geral da Ação Climática (relativamente ao subprograma para a Ação Climática), ainda que as tarefas de execução relativas à gestão dos projetos sejam delegadas numa agência.

Síntese do contexto da integração da ação climática

- A ação climática diz respeito a medidas destinadas à redução das emissões de gases com efeito de estufa (atenuação) e à adaptação aos efeitos do aquecimento global (adaptação). Os dois tipos de medida são necessários e complementares.
- A UE é um interveniente fundamental na ação climática global, e as suas ações contribuirão para a concretização do ambicioso acordo internacional celebrado em Paris.
- A integração da ação climática nas políticas existentes e o acompanhamento das despesas pertinentes nesta matéria é um processo que implica cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros.
- Estipular como objetivo a utilização de um em cada cinco euros do orçamento da UE para 2014-2020 em ação climática é uma das formas através das quais a UE pretende aumentar a pertinência climática das despesas da UE.
- Esta abordagem tem por objetivo ter em conta as diferentes políticas e programas da UE, bem como as especificidades geográficas.

Âmbito e método da auditoria

15

O Tribunal procurou determinar se o objetivo de utilizar pelo menos 20% do orçamento da UE em ações relacionadas com o clima é suscetível de ser cumprido e se a abordagem aplicada é passível de criar valor acrescentado.

16

Mais especificamente, o Tribunal procurou dar resposta às seguintes questões:

- As ações em curso estão bem encaminhadas para concretizar o objetivo global?
- O objetivo é passível de conferir valor acrescentado resultando num financiamento da ação climática mais elevado e mais bem orientado?

17

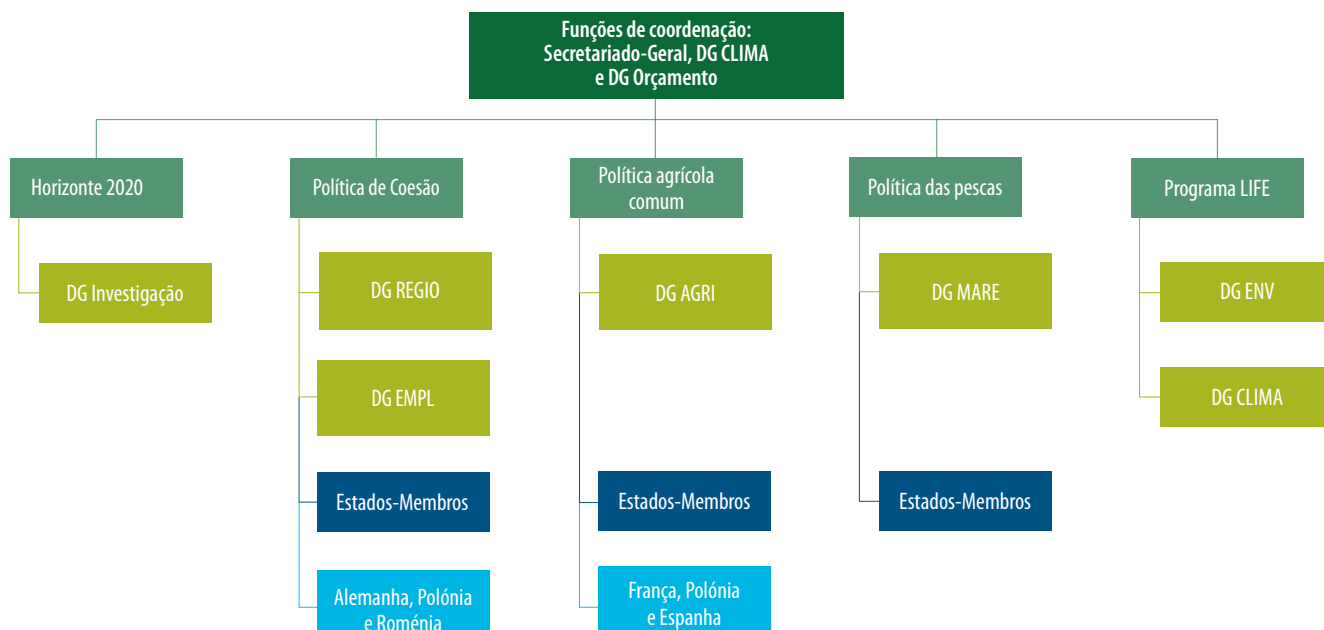
O Tribunal definiu critérios relativos à conceção, à execução, ao acompanhamento e à avaliação das despesas da UE destinadas à atenuação das alterações climáticas e à adaptação às mesmas. Os critérios foram desenvolvidos a partir de documentos políticos da UE, legislação, orientações da Comissão, decisões do conselho, estudos e outras publicações. O Tribunal consultou igualmente peritos da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos e do Banco Europeu de Investimento (BEI) sobre métodos de integração e de acompanhamento, e procedeu a uma análise da literatura existente.

18

A **figura 3** apresenta uma síntese das entidades e dos domínios orçamentais auditados. Os domínios auditados do Horizonte 2020, da política de coesão, da política agrícola comum, da política das pescas e do Programa LIFE representam cerca de 78% das autorizações previstas no quadro financeiro plurianual de 2014-2020 e cerca de 85% do financiamento da ação climática previsto para esse período.

Figura 3

Síntese das entidades e dos domínios orçamentais auditados



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

19

Os trabalhos de auditoria do Tribunal centraram-se no sistema global criado ao nível da Comissão e em dois domínios de gestão partilhada: a política de coesão e a política agrícola comum. Em conjunto, estes dois domínios representam dois terços do orçamento da UE e três quartos do objetivo global de financiamento da ação climática no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Entre outubro de 2015 e fevereiro de 2016, os auditores realizaram visitas de auditoria à Polónia, no âmbito da política de coesão e da política agrícola comum, à Alemanha e à Roménia, no âmbito da política de coesão, bem como a França e a Espanha, no âmbito da política agrícola comum. A amostra do Tribunal teve em conta a materialidade das despesas, o volume das emissões de gases com efeito de estufa e os desafios de adaptação. Em cada Estado-Membro, foi examinado todo o quadro de programação, incluindo os programas definidos a nível nacional e regional²⁰. O Tribunal realizou igualmente trabalhos de auditoria semelhantes em relação ao Horizonte 2020, à política das pescas e ao programa LIFE, ao nível da Comissão.

20 No domínio da política de coesão, os programas regionais para a Saxónia e a Renânia do Norte-Vestefália, na Alemanha, e para a Silésia, na Polónia, foram selecionados para futuro escrutínio. No domínio da política de desenvolvimento rural, foram examinados os programas regionais para o Ródano-Alpes, em França, e para a Andaluzia, em Espanha.

Âmbito e método da auditoria

20

O Tribunal recolheu e examinou provas de auditoria de acordo com os critérios de auditoria, através de questionários escritos, entrevistas com funcionários dos Estados-Membros e da Comissão, bem como análises documentais e de dados.

21

O presente relatório também dá seguimento à sugestão, apresentada pelo Parlamento Europeu em 2015 e 2016, de o Tribunal auditar a forma como estava a ser concretizado o objetivo acordado de 20% destinados à integração da ação climática.

22

Uma vez que as despesas relativas ao período de 2014-2020 ainda se encontram numa fase inicial, o presente relatório centra-se nas despesas planeadas e não nas despesas efetivas ao nível do projeto. O Tribunal não analisou despesas não relacionadas com o clima, nem os potenciais efeitos ambientais adversos gerados pelo apoio da UE²¹. Do mesmo modo, não foram incluídas no âmbito da auditoria outras despesas relacionadas com o clima não contempladas no orçamento da UE. Por conseguinte, o presente relatório não inclui uma avaliação dos efeitos gerais das políticas da UE em matéria climática, do desempenho da UE relativamente aos seus objetivos climáticos para 2020 e 2030, nem do nível ótimo de financiamento da ação climática pela UE.

23

O Tribunal também identificou, sempre que possível, exemplos que ilustram boas práticas ou estudos de casos práticos.

21 Por exemplo, o financiamento concedido a estradas ou à aviação, que resulta num aumento das emissões de gases com efeito de estufa.

Registaram-se progressos em termos gerais mas existe o sério risco de o objetivo de 20% não vir a ser cumprido

24

A presente secção avalia a abordagem geral adotada pela Comissão para integrar o objetivo relativo à ação climática no orçamento da UE, bem como os progressos registados até ao momento. O Tribunal analisou se:

- existia um plano sobre a forma de concretizar o objetivo global;
- foi criado um método de acompanhamento adequado baseado em metodologias estabelecidas internacionalmente (ver, por exemplo, pontos 34-36);
- os progressos foram comunicados com base em informações fiáveis e pertinentes.

Um compromisso coletivo em que alguns instrumentos de financiamento poderão contribuir com mais de 20%

25

O Tribunal examinou se a Comissão criou um plano com a identificação dos domínios orçamentais que devem contribuir para a ação climática e em que medida. Esses objetivos individuais deviam ter sido definidos para domínios orçamentais específicos, com base numa avaliação sólida das necessidades potenciais e de investimento nesse domínio, de forma a garantir que o investimento é feito onde for mais necessário. Simultaneamente, devia ter sido tido em conta o potencial efetivo das políticas em termos de contributo, através da aplicação de medidas relacionadas com o clima, como por exemplo os seus principais objetivos e características. O cálculo utilizado para medir as despesas relativas à ação climática deve basear-se num sistema transparente.

26

O objetivo de «um mínimo de 20%» das despesas da UE foi uma escolha política (ver ponto 8). A Comissão justificou a integração da ação climática, incluindo o nível do objetivo, referindo a sua intenção de dar resposta aos desafios colocados pelas alterações climáticas e às necessidades significativas de investimento em ação climática, especialmente no que se refere à execução dos objetivos climáticos e energéticos para 2020. No entanto, não foi possível encontrar provas evidentes que quantifiquem essas necessidades de investimento.

27

A Comissão estimou que foram utilizados 6% a 7% do orçamento da UE para 2007-2013 em ação climática (ver ponto 8). Tendo em conta que, durante o período de 2007-2013, não foi instituído qualquer procedimento de acompanhamento da ação climática, o Tribunal não conseguiu determinar se, e em que medida, o objetivo de 20% exige esforços adicionais durante o período de 2014-2020.

28

Este objetivo aplica-se ao conjunto do orçamento da UE durante todo o período de 2014-2020. Não se trata, portanto, de um objetivo anual. O **quadro 1** apresenta os principais domínios orçamentais que contribuem para a concretização do objetivo de 20%.

Quadro 1

Domínios orçamentais auditados no quadro financeiro plurianual de 2014-2020 e respetivas previsões da Comissão relativas ao financiamento da ação climática

Domínio orçamental auditado	Despesas previstas 2014-2020 (mil milhões de euros)	Objetivo previsto de financiamento da ação climática 2014-2020 (%)	Financiamento previsto da ação climática 2014-2020 (mil milhões de euros)
Rubrica 1 a — Investigação (Horizonte 2020)	74,9	≥ 35,0	16,6
Rubrica 1 b — Fundo de Coesão	63,3	28,4	18,0
Rubrica 1 b — Fundo Social Europeu	91,4	1,2	1,1
Rubrica 1 b — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	200,3	18,5	37,0
Rubrica 2 — Fundo Europeu Agrícola de Garantia (pagamentos diretos aos agricultores)	288,0	16,3	47,0
Rubrica 2 — Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	99,5	57,5	57,2
Rubrica 2 — Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	6,4	15,6	1,0
Rubrica 2 — LIFE	3,5	49,3	1,6
ORÇAMENTO DA UE	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Quota-parte dos domínios orçamentais auditados relativamente ao orçamento da UE	77,9%		84,5%

Fonte: Estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas em fichas de programas da Comissão, documentos de programação, dados da Comissão, regulamentos e quadro financeiro plurianual 2014-2020.

29

O Tribunal constatou que os legisladores, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho, definiram objetivos em diversos domínios orçamentais importantes, introduzindo-os na legislação que rege os respetivos instrumentos de financiamento (ver **figura 4**). Estes objetivos são apresentados quer no preâmbulo dos textos jurídicos, quer como objetivos juridicamente vinculativos que sustentam os objetivos previstos apresentados no **quadro 1** e, neste último caso, representam um limiar mínimo obrigatório.

Figura 4 Objetivos fixados nos regulamentos que apoiam a integração da ação climática



1 Regulamento (UE) n.º 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) e que revoga a Decisão n.º 1982/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 104).
 2 Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).
 3 Regulamento (UE) n.º 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, sobre o estabelecimento de um Programa para o Ambiente e Ação Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 614/2007 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 185).
 4 Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 289).

30

O Tribunal constatou que os recursos gerados para fazer cumprir os objetivos introduzidos na legislação se destinavam a contribuir significativamente para a concretização do objetivo da ação climática. O Tribunal estimou esta contribuição esperada em 38% do montante necessário para cumprir o objetivo global de utilizar, no mínimo, 20% do orçamento da UE em ação climática no período de 2014-2020.

31

A inexistência de objetivos específicos noutras partes substanciais do orçamento da UE dificulta a concretização, pela Comissão, do objetivo de 20%. Por exemplo, no domínio orçamental da Competitividade para o Crescimento e o Emprego, existem três programas financeiramente significativos²² que, contrariamente ao programa Horizonte 2020 do mesmo domínio orçamental, não definiram objetivos para o financiamento da ação climática.

32

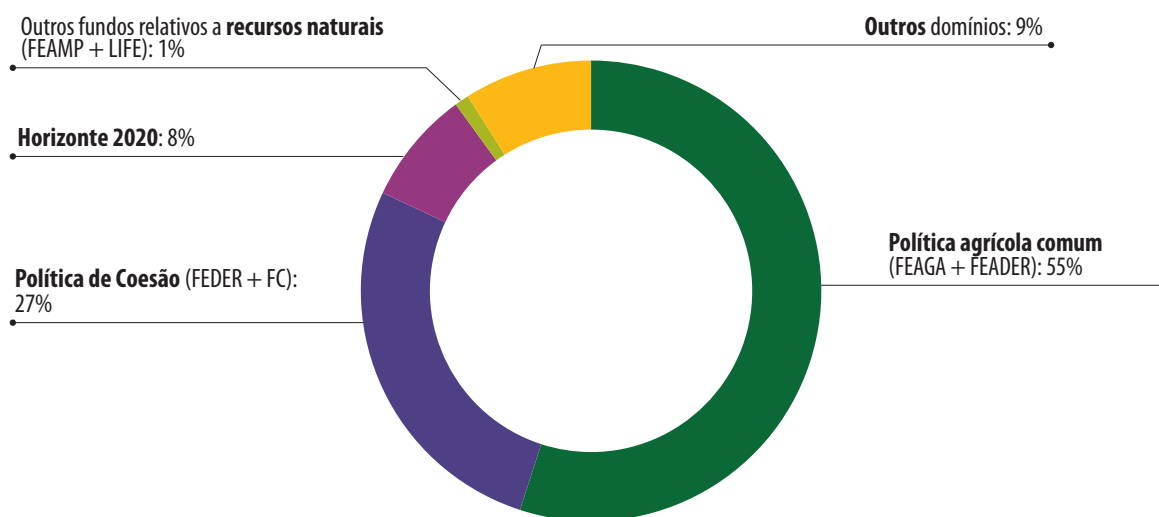
No entanto, nunca foi elaborado um plano global identificando os instrumentos de financiamento que poderiam contribuir para a ação climática e em que medida (ver ponto 26 e **quadro 1**). Esta abordagem poderá revelar-se pouco indicada para determinar a contribuição para a ação climática de programas de despesas de natureza diferente.

33

A partir de 2014, os maiores contribuintes para a ação climática foram a política agrícola comum e a política de coesão (ver **figura 5**). Os fundos agrícolas e de desenvolvimento rural, designadamente o FEAGA e o Feader, estão a desempenhar um papel fundamental nos esforços de concretização do objetivo. A Comissão prevê que esses fundos contribuam com 47 mil milhões de euros e 57,2 mil milhões de euros, respetivamente. A Comissão estimou que 51,9% do financiamento da ação climática previsto no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020 provenham de fundos agrícolas, o que representa mais do que os 37,7% da sua quota-parte do orçamento da UE.

22 O Programa Europeu de Observação da Terra (conhecido como Copernicus), o Mecanismo Interligar a Europa e o Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas. A Comissão espera que estes três programas forneçam 43% do financiamento da ação climática neste domínio orçamental.

Figura 5 Financiamento da ação climática em 2014-2016 por domínio orçamental da UE



Fonte: Fichas de programas da Comissão dos projetos de orçamento relativos a 2014, 2015 e 2016.

O método de acompanhamento da Comissão baseia-se em metodologias internacionais mas revela insuficiências

34

Algumas medidas contribuem mais para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas do que outras. Foi, portanto, necessário, criar um sistema para identificar que ações poderiam ser tidas em conta no cumprimento do objetivo de 20%. A Comissão baseou-se numa metodologia estabelecida internacionalmente, designadamente os «Marcadores do Rio» da OCDE, que atribui categorias às despesas, de acordo com as regras mencionadas no **quadro 2**. A metodologia de acompanhamento da UE consiste num sistema de quantificação da contribuição de diferentes instrumentos de financiamento e domínios políticos para a ação climática, através da criação de três categorias de despesas. Tendo em vista transformar os «Marcadores do Rio» em dados financeiros, foram aplicados os coeficientes climáticos da UE de 0%, 40% e 100% às despesas da UE, em conformidade com regras específicas para os diferentes domínios de despesas.

Categorias da OCDE e coeficientes climáticos da UE

OCDE		UE	
Categoria aplicável	Categorias de atividade	Coeficientes da UE relativos ao clima	Exemplo: Critérios utilizados nos fundos europeus estruturais e de investimento
2	Despesas com atividades que têm o clima como principal (primeiro) objetivo.	100%	O apoio contribui de forma significativa para a concretização dos objetivos em matéria de alterações climáticas.
1	Despesas com atividades nas quais o clima é um objetivo significativo mas não o principal.	40%	O apoio contribui de forma moderada para os objetivos relativos às alterações climáticas.
0	Despesas não orientadas para objetivos climáticos.	0%	O apoio não contribui para esses objetivos ou a contribuição é insignificante.

Fonte: Handbook on the OECD-DAC Climate Markers, <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas aos fundos europeus estruturais e de investimento (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

35

As direções-gerais da Comissão e os Estados-Membros auditados consideraram a utilização dos três coeficientes climáticos como uma abordagem pragmática para o acompanhamento das despesas climáticas. No entanto, o Tribunal identificou duas insuficiências significativas no sistema de acompanhamento:

- os coeficientes climáticos da UE aplicados em determinados domínios não respeitaram sistematicamente o princípio da prudência (ver pontos 51- 59), desenvolvido pelo Banco Mundial para evitar sobre-estimativas no financiamento da ação climática (ver **caixa 2**). Este incumprimento resultou em sobre-estimativas dos montantes atribuídos à ação climática.
- o Regulamento relativo aos fundos europeus estruturais e de investimento adota uma abordagem que difere das categorias da OCDE; o coeficiente de 100% é aplicado a uma ajuda que presta uma contribuição significativa em matéria de alterações climáticas, sendo o coeficiente de 40% um marcador aplicado a uma contribuição moderada. Atribuir a ponderação máxima a contribuições meramente «significativas», em vez de a reservar apenas para as que têm as alterações climáticas como principal objetivo, aumenta o número de casos em que o coeficiente máximo pode ser utilizado. Esta situação gera o risco de os montantes relativos ao clima serem sobrestimados.

36

O Tribunal detetou insuficiências nas disposições relativas à prestação de informações. Contrariamente a outros sistemas internacionais (ver **caixa 2**), o sistema de acompanhamento da UE não fornece informações sobre os montantes utilizados na atenuação das alterações climáticas e na adaptação às mesmas²³.

23 De acordo com a Comissão, a única exceção consiste no acompanhamento da ação climática aplicado a instrumentos externos, tal como comunicado pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento à OCDE. O Tribunal auditou este domínio no Relatório Especial n.º 17/2013, «Financiamento pela UE da luta contra as alterações climáticas no contexto da ajuda externa» (<http://eca.europa.eu>).

Caixa 2

Princípios desenvolvidos por intervenientes internacionais para acompanhamento do financiamento da ação climática

Os «Princípios comuns para acompanhamento do financiamento da atenuação climática», desenvolvidos pelo grupo conjunto de financiamento da ação climática dos bancos multilaterais de Desenvolvimento²⁴ e o Clube Internacional de Financiamento do Desenvolvimento, incluem o **princípio da prudência**, que estipula que quando não existem dados disponíveis, qualquer incerteza deve ser ultrapassada através do princípio da prudência, de acordo com o qual é preferível ter em conta o montante mais reduzido e não o montante mais elevado em matéria de financiamento da ação climática.

O **BEI** incorporou este princípio nos seus princípios gerais para registo das suas operações de concessão de empréstimos no domínio da ação climática:

«**Credibilidade**: o sistema de registo deve manter a credibilidade das informações prestadas pelo Banco em matéria de ação climática e, por conseguinte, em caso de dúvida ou de incerteza sobre os impactos climáticos, os pressupostos serão excluídos.»

Os outros princípios gerais do BEI preveem que, dentro do possível, apenas sejam registadas as **partes pertinentes dos projetos e programas de ação climática**, e que **a atenuação e a adaptação** devem ser registadas separadamente.

24 O Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco Europeu de Investimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Sociedade Financeira Internacional, Banco Mundial do Grupo do Banco Mundial.

Fontes: *Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking* (Princípios comuns para acompanhamento do financiamento da atenuação climática), 31 de março de 2015. Banco Europeu de Investimento, *Estratégia Climática do BEI, Mobilização do financiamento para a transição para uma economia hipocarbónica e resistente às alterações climáticas*, 22 de setembro de 2015.

37

Em 2014, a Comissão propôs duplicar, no mínimo, as despesas efetuadas através dos instrumentos financeiros disponíveis no âmbito dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de programação de 2014-2020²⁵. Serão atribuídos aproximadamente 21 mil milhões de euros aos instrumentos financeiros desses fundos²⁶. Esses instrumentos financeiros têm por objetivo renovarem-se e terem um efeito multiplicador que gere investimentos adicionais. Por exemplo, no exercício de acompanhamento da ação climática apenas é incluída a contribuição da UE em 2016, no montante de 10 milhões de euros, para o Mecanismo de Financiamento do Capital Natural²⁷. A contribuição efetiva deste mecanismo poderia ser dez vezes superior²⁸. O acompanhamento dos progressos registados para cumprimento do objetivo de 20% no orçamento de base da UE não reflete todos os efeitos financeiros das despesas da UE de ação climática.

38

O Tribunal detetou, simultaneamente, uma potencial sobre-estimativa da contribuição do Mecanismo de Financiamento do Capital Natural para a ação climática, que se deve ao facto de o mecanismo também poder investir em domínios que não têm as despesas climáticas como objetivo principal ou significativo.

Em termos gerais registaram-se progressos na concretização do objetivo mas as informações apresentadas são apenas parcialmente fiáveis e não se centram suficientemente nos resultados

39

O sistema utilizado para acompanhar os progressos registados na concretização do objetivo de 20% é integrado no processo orçamental anual da Comissão. Cada direção-geral determina o nível de detalhe do acompanhamento exigido e comunica os agregados à Direção-Geral do Orçamento. Tanto a Direção-Geral do Orçamento como a Direção-Geral da Ação Climática acompanham os progressos registados numa base anual.

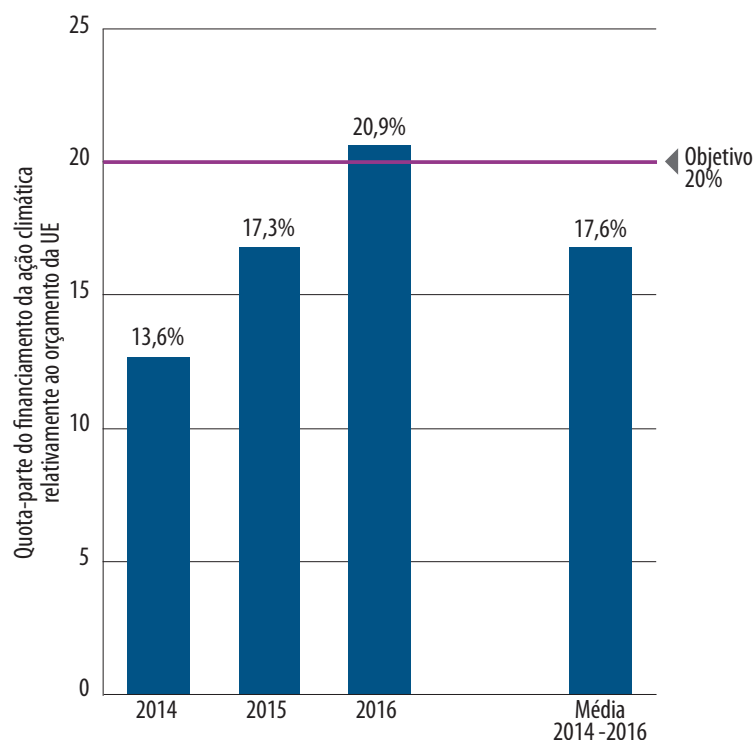
40

Em média, a taxa de contribuição climática manteve-se em 17,6% entre 2014 e 2016. O documento de trabalho da Comissão que acompanha a revisão intercalar do quadro financeiro plurianual²⁹ sugere que foram registados progressos entre esses anos (ver **figura 6**), dado que a contribuição total do orçamento da UE para o financiamento da ação climática foi estimada pela Comissão em 13,6% em 2014, 17,3% em 2015 e 20,9% em 2016. Relativamente a 2017, a Comissão estima - com base na sua proposta de projeto de orçamento - que o financiamento da ação climática represente 19,3%.

- 25 COM(2014) 903 final, de 26 de novembro de 2014, «Um plano de investimento para a Europa», p. 7, 10 e 11.
- 26 Estimativa da Comissão no final de 2015, ver Relatório Especial n.º 19/2016, «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — Ensaios a retirar do período de programação de 2007-2013», ponto 21 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Desenvolvido pelo Banco Europeu de Investimento e pela Comissão, este instrumento financeiro, que faz parte do programa LIFE, pretende utilizar fundos públicos para alavancar o investimento privado em atividades com capital natural.
- 28 Espera-se que, entre 2015 e 2017, o Mecanismo de Financiamento do Capital Natural conceda um financiamento de 100 a 125 milhões de euros.
- 29 SWD(2016) 299, de 14 de setembro de 2016, que acompanha a revisão intercalar do quadro financeiro plurianual COM(2016) 603 final.

Figura 6

Síntese dos planos de despesas relativos ao clima entre 2014 e 2016



Fonte: Dados da Comissão, revisão intercalar do quadro financeiro plurianual 2014-2020, SWD(2016) 299 final.

41

A Comissão reconheceu, num relatório anual de atividades relativo a 2015 que não se encontrava em posição de avaliar com confiança se estava em vias de alcançar o objetivo de 20% na totalidade do período do quadro financeiro plurianual de 2014-2020³⁰. A Comissão avaliou os progressos registados na concretização do objetivo de 20% na revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, publicada em 14 de setembro de 2016, e estimou que 18,9% do orçamento da UE seriam gastos em ação climática. O Tribunal constatou que os dados relativos a 2014 e 2015 se baseavam, em grande medida, em estimativas, nomeadamente no caso dos fundos europeus estruturais e de investimento.

30 Ver o Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Ação Climática relativo a 2015, p. 7.

Observações

42

Apesar de esta situação ser inevitável, uma vez que os instrumentos de financiamento para o novo período de programação acabaram de ser criados e que, conseqüentemente, ainda não estavam disponíveis algumas informações, estas limitações prejudicaram a comparabilidade, de um ano para o outro, dos dados apresentados relativamente ao período de 2014-2016 (ver **figura 6**). Além disso, a aprovação dos programas de despesas plurianuais em 2015 contribuiu automaticamente para o aumento do financiamento da ação climática, uma vez que, assim que os programas eram aprovados, os respetivos planos em matéria climática eram introduzidos no sistema. Como resultado, a evolução entre 2014 e 2016 não pode ser entendida como uma tendência para todo o período.

43

No domínio de despesas das pescas, até 2016 os Estados-Membros não têm de prestar informações à Comissão sobre as medidas previstas em matéria de ação climática. Até que isso suceda, a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas não pode verificar a exatidão da contribuição indicativa para a concretização dos objetivos de ação em matéria de alterações climáticas comunicada pelos Estados-Membros nos seus programas operacionais.

44

Até ao momento, não foi disponibilizado qualquer instrumento que apresente uma atualização plurianual consolidada da situação relativa a todo o orçamento da UE. A Comissão atualizou recentemente os dados sobre as despesas relativas ao clima, para todo o período financeiro, no âmbito da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual.

45

A abordagem estabelecida apresenta um risco inerente, uma vez que se centra na identificação de planos de despesas futuras. No entanto, as despesas previstas no domínio da ação climática não se traduzem necessariamente em despesas efetivas. Embora a presente auditoria não tenha analisado as despesas efetivas e, em termos gerais, os respetivos dados ainda não estejam disponíveis, o Tribunal identificou casos que revelavam este risco inerente. Ao comparar as despesas efetivas ao nível dos projetos com os planos do programa LIFE, o Tribunal constatou que os projetos LIFE selecionados representavam uma contribuição da UE para a ação climática correspondente a 34% do financiamento total da UE atribuído ao programa LIFE. Este valor é inferior aos 49,3% previstos nos documentos orçamentais.

46

Este caso ilustra a necessidade de as autoridades reavaliarem todas as contribuições previstas de financiamento da ação climática, assim que estiverem suficientemente seguras da natureza das suas despesas futuras, evitando assim custos administrativos suplementares. A Comissão ainda não desenvolveu um procedimento para o efeito.

47

Além disso, a abordagem da Comissão relativa ao objetivo de 20% centra-se exclusivamente nos dados financeiros. As informações sobre os resultados alcançados ou alcançados com os fundos, tais como a redução dos gases com efeito de estufa, apenas estão disponíveis em algumas partes do orçamento. As informações também não são comparáveis, o que prejudica a consolidação dos resultados alcançados em diferentes domínios.

48

No âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, os Estados-Membros apenas são obrigados a utilizar o indicador comum de realizações no domínio da redução dos gases com efeito de estufa para os investimentos em energia. Apesar de poderem optar por incluir outros domínios, o Tribunal constatou que nem todos os Estados-Membros o fizeram. Além disso, são utilizadas diferentes metodologias e instrumentos³¹ para calcular as emissões e as reduções de gases com efeito de estufa. As autoridades de diversos Estados-membros estão a desenvolver instrumentos para calcular as emissões de determinados tipos de projetos, tais como transportes respeitadores do ambiente, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Consequentemente, não existem informações sobre o grau da contribuição das ações relativas ao clima para a redução das emissões de CO₂, e os dados disponíveis podem não ser comparáveis entre Estados-Membros. O Tribunal constatou que, quando existentes, os indicadores centram-se na atenuação no âmbito do setor energético, sendo raros os indicadores relativos à adaptação.

31 Por exemplo, a Comissão invocou a sua experiência com alguns instrumentos no âmbito do orçamento (por exemplo, CO2MPARE), e a abordagens utilizadas no BEI, no Banco Mundial e outros IFI, bem como por investidores privados (por exemplo SEI metrics, IIGCC).

Existe o sério risco de o objetivo não vir a ser cumprido

49

O Tribunal estimou que a taxa de financiamento climático deverá aumentar para uma média de 22% nos anos que restam do atual período de programação, ou seja, entre 2017 e 2020, para que seja possível concretizar o objetivo global de 20% até ao final de 2020. Esta estimativa corresponde à que foi elaborada pela Direção-Geral da Ação Climática³². Por conseguinte, comparativamente ao período de 2014-2016, será necessário um esforço suplementar em 2017-2020. No entanto, a revisão intercalar estima em 18,9% as despesas em ação climática para o período de 2014-2020.

50

O Tribunal também procedeu a uma análise para avaliar o prognóstico da Comissão. Partindo do pressuposto que os domínios responsáveis pela maioria do financiamento da ação climática (ver **quadro 1**) garantem os montantes antecipados para esse financiamento, o Tribunal estimou em 18,2% a taxa de financiamento da ação climática a alcançar no período de 2014-2020 nos domínios do orçamento da UE não constantes do **quadro 1**³³. Isto significaria duplicar os atuais esforços nestes domínios³⁴. O Tribunal não encontrou provas que demonstrassem que a Comissão estava a redobrar esforços nestes domínios, nem de que forma essa duplicação seria viável.

51

Além disso, existem sérios riscos que podem afetar a contribuição esperada nos domínios mencionados no **quadro 1**, que deverão garantir a maioria do financiamento da ação climática previsto no quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Os principais riscos são analisados setor por setor, nas três secções que se seguem:

- os pressupostos relativos à maior contribuição dos pagamentos diretos aos agricultores para a realização dos objetivos da ação climática são justificados de forma insuficiente, o que pode resultar em sobre-estimativas (pontos 52-54);
- a aplicação dos coeficientes climáticos da UE resultou numa sobre-estimativa da contribuição dada pelo desenvolvimento rural à ação climática (pontos 55-59);
- quando necessário, o Tribunal adaptou as contribuições climáticas provenientes dos pagamentos diretos aos agricultores e das medidas de desenvolvimento rural, de forma a respeitarem o princípio da prudência (ver pontos 54 e 58). Estes ajustamentos poderiam reduzir o financiamento da ação climática no domínio da agricultura até aproximadamente 33 mil milhões de euros, o que representa cerca de 15% do objetivo global.
- o Horizonte 2020 não concretizou o seu objetivo de 35% e necessita de suprir a diferença (ver pontos 60-64).

32 Ver gráfico do Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Ação Climática relativo a 2015, p.12.

33 Consistem essencialmente em programas de investigação (excluindo o Horizonte 2020) e programas de despesas no âmbito das rubricas orçamentais relacionadas com a segurança e a cidadania, e as relações externas da UE.

34 Com base na taxa de 11,4% que se prevê venha a ser alcançada durante o período de 2014-2016, o Tribunal estimou que seria necessário atingir uma taxa média de 23,2% para os restantes anos de 2017-2020, de forma a concretizar o objetivo global de 20%.

Os pressupostos relativos à contribuição dos pagamentos diretos aos agricultores para a realização do objetivo da ação climática carecem de uma justificação válida

52

Os pagamentos diretos aos agricultores são compostos por uma componente de ecologização, que representa uma quota-parte de 30%, e de uma componente não ligada à ecologização, que representa os restantes 70%. A Comissão estima que a contribuição dos pagamentos diretos aos agricultores para as alterações climáticas será de cerca de 20% por ano, durante o período de 2016-2020³⁵. O financiamento da ação climática é calculado somando a componente de ecologização, que contribui com 14%, à componente não ligada à ecologização, que contribui com 5,6% (ver **figura 7**).

35 No entanto, a contribuição média para todo o período de 2014-2020 é estimada em 16,3%, uma vez que os pagamentos para práticas agrícolas benéficas para o clima e para o ambiente, conhecidos como «pagamentos por ecologização» apenas foram incluídos no cálculo a partir de 2016.

Figura 7

Síntese do método concebido pela Comissão para calcular o financiamento da ação climática a partir dos pagamentos diretos aos agricultores

Quota-parte de pagamentos diretos		Contribuição para a ação climática		Coefficiente climático da UE		Contribuição dos pagamentos diretos para a ação climática
Ecologização (30%)	X	Diversificação das culturas (33%)	X	0%	=	0,00%
		Superfícies de interesse ecológico (33%)	X	40%	=	3,96%
		Pastagens permanentes (33%)	X	100%	=	9,90%
Pagamentos diretos fora do âmbito da ecologização (70%)	X	20%		40%	=	5,60%
		8%				19,46%

Fonte: Explicação sobre a metodologia de aplicação do acompanhamento climático aos pagamentos diretos (Comissão Europeia).

53

O método e os coeficientes climáticos da UE aplicados no cálculo da contribuição da componente de ecologização para a ação climática refletem fielmente a relação das três práticas agrícolas³⁶ abrangidas por este pagamento com o objetivo da ação climática. No entanto, o Tribunal constatou que existe uma falta de elementos quantificáveis que justifiquem os 20% aplicados aos pagamentos diretos não ligados à ecologização (ver **caixa 3**). A Comissão considera que a contribuição final de 8%, ou seja, 20% X 40%, é prudente.

36 As três práticas agrícolas são as seguintes: diversificação das culturas, detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola e manutenção dos prados permanentes existentes.

Caixa 3**Falta de justificação adequada da contribuição dos pagamentos diretos não ligados à ecologização para a ação climática**

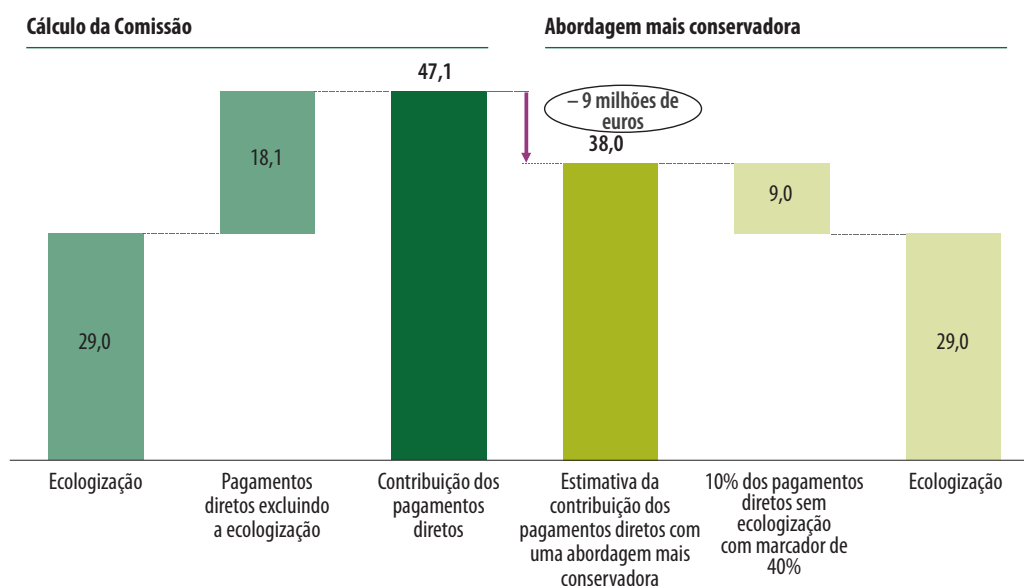
A Comissão considera que alguns pagamentos diretos aos agricultores não ligados à ecologização resultam em benefícios para o clima, essencialmente devido às normas de condicionalidade. A Comissão reconheceu que a quantificação desta contribuição representaria um exercício muito difícil e oneroso, e decidiu considerar 20% do orçamento afetado a pagamentos diretos não ligados à ecologização como estando relacionados com o clima.

A Comissão considerou que a utilização do sistema de sanções para infrações às normas de condicionalidade justificava esta quota-parte de 20%. No entanto, o Tribunal constatou que não existem justificações claras para tal.

54

Tendo em vista refletir a contribuição da condicionalidade para a ação climática, a Comissão propôs uma abordagem mais conservadora, de acordo com a qual a parte de pagamentos diretos não ligados à ecologização a ter em conta devia ser 10%, em vez de 20%. Esta abordagem teria resultado numa contribuição inferior dos pagamentos diretos aos agricultores para a ação climática. Tal como indicado na **figura 8**, a contribuição seria reduzida em 9 mil milhões de euros, passando de 47,1 mil milhões de euros para 38 mil milhões de euros. Se for aplicado o princípio da prudência desenvolvido pelo Banco Mundial (ver ponto 35), a Comissão deve ter em conta o montante mais reduzido da contribuição para a ação climática.

Figura 8 Comparação entre a abordagem adotada pela Comissão e uma abordagem mais conservadora (em milhares de milhões de euros)



Fonte: Dados da Comissão e estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas nos dados da Comissão.

A aplicação de um conjunto diferente de coeficientes de acompanhamento baseados em metodologias estabelecidas internacionalmente ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural reduziria o financiamento da ação climática em 40%

55

O Regulamento (UE) n.º 215/2014³⁷ estabelece uma metodologia para acompanhamento das despesas climáticas no âmbito de cada um dos cinco fundos europeus estruturais e de investimento. No que se refere ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, esta situação pressupõe a aplicação dos coeficientes climáticos da UE às prioridades e aos domínios prioritários do desenvolvimento rural, independentemente das medidas e submedidas utilizadas para concretizar esses objetivos políticos.

37 Regulamento de Execução (UE) n.º 215/2014 da Comissão, de 7 de março de 2014, que define as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, no que diz respeito às metodologias para os apoios relativos às alterações climáticas, à determinação dos objetivos intermédios e das metas no quadro de desempenho e à nomenclatura das categorias de intervenção dos fundos europeus estruturais e de investimento (JO L 69 de 8.3.2014, p. 65).

56

A Comissão considerou que a metodologia da OCDE «Marcadores do Rio» não era adequada no domínio do Feader, uma vez que as medidas têm benefícios colaterais múltiplos e sistemáticos de natureza ambiental, económica ou social. A abordagem da Comissão atribui corretamente um coeficiente climático de 100% à prioridade 5 da União relacionada com o clima, «Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal». No entanto, a Comissão aplicou o mesmo coeficiente climático de 100% a todos os domínios prioritários incluídos na prioridade 4 da União relacionada com o ambiente, «Recuperar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a floresta», apesar da diferença de especificidade entre estas duas prioridades. A Comissão decidiu que um coeficiente de 40% era demasiado reduzido, tendo em conta as características das medidas de desenvolvimento rural. Na sequência da abordagem da Comissão, o coeficiente climático de 40% apenas foi aplicado em 10% do financiamento da ação climática previsto no âmbito do Feader, tendo sido atribuído o coeficiente de 100% aos restantes 90% desse financiamento previsto.

57

Em relação ao Feader, contrariamente aos outros Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Tribunal constatou que era necessário utilizar diferentes coeficientes climáticos da UE para cada medida. A abordagem seguida pelo Feader não distingue suficientemente as contribuições climáticas feitas por diferentes atividades, o que resulta numa sobre-estimativa das contribuições para a ação climática. Por exemplo, os pagamentos para «zonas com condicionantes naturais», destinado a evitar o abandono das terras, tiveram um coeficiente de 100%. Embora essas atividades possam atenuar as alterações climáticas, em função da utilização efetiva das terras, isso não é garantido nem pode ser comparado com atividades como a silvicultura, às quais também são atribuídos 100% (ver **caixa 4**).

Caixa 4**Ilustração da diferença de fundamentação entre medidas**

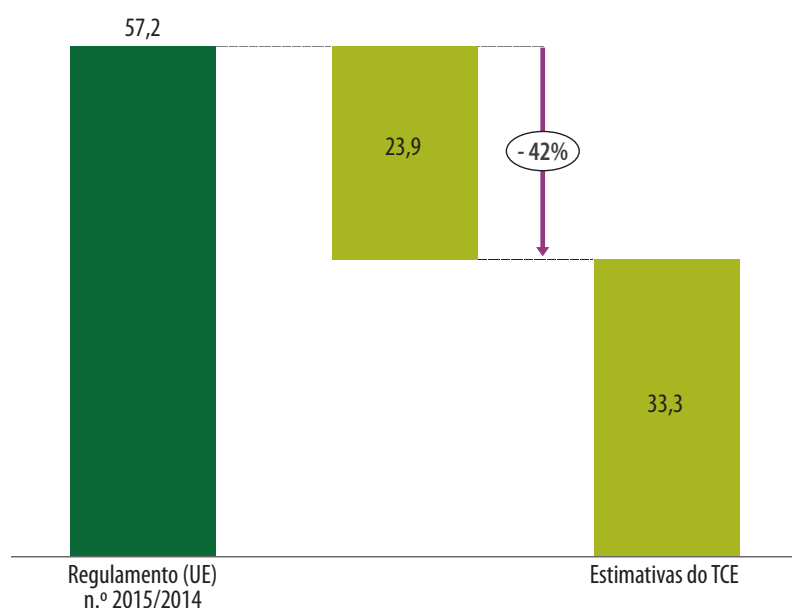
Os pagamentos relativos a «**zonas com condicionantes naturais**» compensam os agricultores pelas desvantagens decorrentes de condicionantes naturais ou outras. Têm como finalidade evitar o abandono das terras. O Tribunal constatou que, apesar de esses pagamentos poderem ajudar a prevenir as alterações climáticas, esse não é o seu principal objetivo, pelo que seria mais prudente aplicar um coeficiente climático de 40%. Só esta correção reduziria a contribuição do Feader para o financiamento climático em 16%, ou seja, 9,2 mil milhões de euros, para o período de 2014-2020.

As **atividades florestais** tais com a florestação desempenham um papel importante na concretização de alguns dos objetivos ecológicos fundamentais da política de desenvolvimento rural da UE. A florestação e a criação de zonas florestais dão resposta à necessidade de melhorar os ecossistemas e o sequestro de carbono, e de fazer a transição para uma economia hipocarbónica. A florestação também ajuda a evitar desastres naturais e incêndios, e contribui para a adaptação às alterações climáticas. O Tribunal considerou que esta argumentação justificava um coeficiente climático de 100%.

58

Ao avaliar os programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, o Tribunal constatou que a abordagem da Comissão fez com que mais despesas fossem consideradas como relativas à ação climática do que teria sucedido se cada medida tivesse sido examinada separadamente e classificada de acordo com normas internacionais. À luz desta constatação, o Tribunal examinou os coeficientes climáticos (*anexo*) e estimou, para toda a UE, o montante revisto de financiamento da ação climática do Feader para o período de 2014-2020. As estimativas do Tribunal sugeriram que os montantes do Feader relativos à ação climática fossem reduzidos em 42%, ou 23,9 mil milhões de euros (ver *figura 9*).

Figura 9 Variação dos montantes do Feader relativos à ação climática (em milhares de milhões de euros)



Fonte: Estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas em dados extraídos do sistema eletrónico de intercâmbio de informações (SFC2014) através do Infoview, em 30 de maio de 2016 - Despesas previstas do Feader por domínio prioritário e medida dos programas de desenvolvimento rural aprovados.

59

No que se refere ao FEDER e ao FC, a Comissão deparou-se com questões semelhantes na classificação das despesas mas conseguiu aplicar uma abordagem mais detalhada. O Tribunal também identificou boas práticas no domínio orçamental correspondente ao desenvolvimento rural: as práticas de acompanhamento do Programa LIFE são mais conservadoras do que as do Feader. São utilizados coeficientes de acompanhamento diferentes nos subprogramas de Ação Ambiental e Climática do Programa LIFE (semelhantes às prioridades 4 e 5 do domínio do desenvolvimento rural, respetivamente) (ver **caixa 5**).

Caixa 5

Métodos de acompanhamento aplicados no programa LIFE

No programa LIFE, em conformidade com a metodologia da OCDE, os elementos de despesa foram atribuídos a uma de três categorias: essencialmente relacionados com o clima (100%), largamente relacionados com o clima (40%) e não relacionados com o clima (0%).

A maioria dos montantes que se prevê serem afetados ao subprograma Ambiente tem um coeficiente de 40%³⁸, coeficiente que passa a 100% no âmbito do subprograma Ação Climática³⁹.

O programa LIFE apresenta-nos um exemplo claro de um caso em que as despesas ambientais (num máximo de 40%) não são totalmente equiparadas à ação climática, contrariamente à prática no domínio do desenvolvimento rural. Consequentemente, nem sempre é possível comparar o financiamento da ação climática nos diferentes domínios.

38 Um exemplo de um projeto típico desenvolvido no âmbito do subprograma Ambiente seria o desenvolvimento de estações de tratamento de águas residuais para minimizar a poluição das águas recetoras. O principal objetivo é ambiental, ou seja, a redução da poluição, mas parte do projeto pode abranger redes de esgotos urbanos, o que contribui para a adaptação às alterações climáticas, através da gestão de inundações.

39 Um exemplo de um projeto típico no âmbito do subprograma Ação Climática seria a renovação do parque imobiliário, tendo em vista a poupança de energia e a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

São necessárias medidas imediatas uma vez que a contribuição do financiamento proveniente da investigação regista um atraso significativo

60

Os resultados do acompanhamento da ação climática do Horizonte 2020 relativo a 2014 revelam que 24% do orçamento foram dedicados à ação climática⁴⁰. Esta percentagem é significativamente inferior ao objetivo de 35% (ver **figura 4**). O requisito regulamentar⁴¹ que estipula que o programa de trabalho plurianual deve indicar o montante das despesas relacionadas com o clima não foi cumprido em 2014-2015 nem em 2016-2017. Por conseguinte, não foi atribuído qualquer objetivo quantificado aos programas de trabalho individuais, que identificasse as respetivas contribuições para a concretização do objetivo de utilizar pelo menos 35% do orçamento total do Horizonte 2020 em ação climática.

61

O programa Horizonte 2020 faz a distinção entre ações programáveis e ascendentes e define as respetivas percentagens orçamentais⁴². Relativamente às ações programáveis, as despesas relativas ao clima podem ser estimadas através da aplicação dos coeficientes climáticos da UE às categorias de despesa pertinentes. No entanto, a Comissão considera que os resultados dos domínios ascendentes são imprevisíveis por natureza⁴³. Em 2014, as ações ascendentes representaram 35% do orçamento total do Horizonte 2020 e, destas, 8,5% foram consideradas como sendo relativas ao clima.

62

Utilizando a contribuição para a ação climática prevista das ações programáveis para o período de 2014-2017, o Tribunal calculou⁴⁴ que, entre 2018 e 2020, a quota-parte média das despesas relacionada com o clima no Horizonte 2020 teria de corresponder a 47%, para permitir concretizar o objetivo de 35% para o conjunto do quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Esta situação representa um aumento substancial relativamente à taxa de 24% já alcançada. A **figura 10** apresenta um exemplo da via a seguir ao nível das dotações para a ação climática no âmbito do Horizonte 2020 para que o objetivo de 35% seja alcançado.

40 De acordo com a Comissão, os dados sobre as despesas relativas ao clima ainda não têm em conta alguns dos instrumentos financeiros que são acompanhados ao nível do projeto, ou seja, numa abordagem ascendente (InnovFin SMEG e InnovFin SME VC), em virtude da natureza bienal dos relatórios do Fundo Europeu de Investimento.

41 A Decisão do Conselho 2013/743/UE, de 3 de dezembro de 2013, que estabelece o programa específico de execução do Horizonte 2020 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 965) estipula que os programas de trabalho plurianuais do Horizonte 2020 devem conter uma informação indicativa do montante das despesas ligadas ao clima, quando adequado.

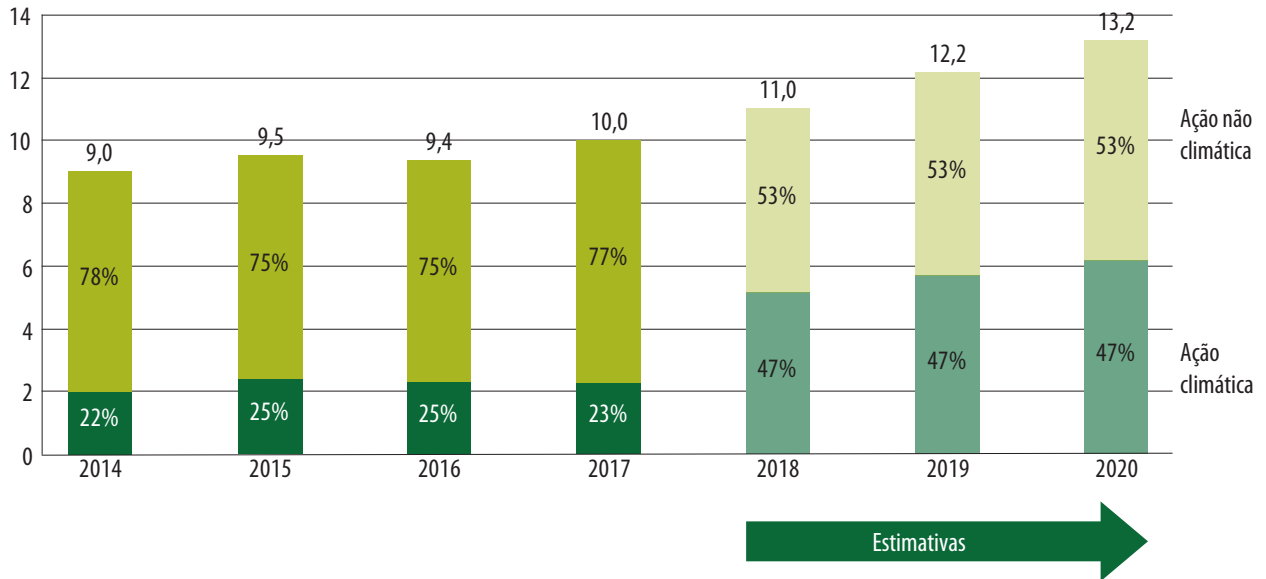
42 As ações programáveis têm um objetivo temático claro, que corresponde a um dos temas definidos no programa de trabalho da Comissão. No que se refere às ações ascendentes, os objetivos temáticos não são predeterminados e podem variar consoante o projeto.

43 A quota-parte de ações ascendentes que pode ser considerada como relacionada com o clima depende das propostas do investigador, que são avaliadas em função da respetiva excelência científica.

44 A fonte dos dados é o projeto de orçamento para 2017, Rubrica 1A: Competitividade para o crescimento e o emprego, secção 3.2.2 Contribuição para a integração da ação climática. O cálculo baseia-se no facto de no período de 2015-2017 (tal como em 2014) as ações ascendentes terem representado 35% do orçamento total e (tal como em 2014) de 8,5% do orçamento destinado a ações ascendentes dizerem respeito ao clima.

Figura 10

Exemplo de via a seguir ao nível das dotações para a ação climática para que o objetivo de 35% do Horizonte 2020 seja alcançado (em milhares de milhões de euros)



Fonte: Dados da Comissão para 2014-2017 (projeto de orçamento de 2017) e estimativas do Tribunal de Contas Europeu para a ação climática no período de 2018-2020.

63

Em novembro de 2015, a Comissão elaborou um plano de ação⁴⁵, destinado a corrigir os progressos insuficientes do Horizonte 2020 na concretização do seu objetivo de 35%. O Tribunal examinou se este plano de ação continha disposições adequadas para permitir a recuperação necessária do atraso na investigação. O plano de ação introduz algumas medidas a partir do programa de trabalho para 2016-2017 e reconhece a necessidade de fazer mais no programa de trabalho para 2018-2020. Por exemplo, a Comissão tenciona introduzir controlos obrigatórios relativos ao clima, que deverão ser realizados relativamente a todo o programa de trabalho, antes da aprovação. Além disso, as considerações relativas ao clima devem ser incluídas nos modelos normalizados das propostas de projeto e nos critérios de adjudicação. Uma outra forma de ajudar a concretizar o objetivo geral de 35%, recomendada no plano de ação, seria a atribuição de orçamento suficiente a medidas que deem uma contribuição considerável para a concretização dos objetivos relativos às alterações climáticas.

45 Em 12 de novembro de 2015, o Grupo de Diretores-Gerais da Investigação e Inovação Estratégica aprovou as medidas incluídas no Plano de Ação para reforçar a integração da ação climática no Horizonte 2020 e nas despesas relacionadas com o clima.

64

Apesar de incluir propostas úteis, o plano de ação não apresenta quaisquer objetivos ou modelos quantificáveis sobre a forma de alcançar o objetivo de 35%. Por exemplo, o plano de ação não inclui os respetivos cálculos, nem apresenta um roteiro indicando como a quota-parte relativamente reduzida de despesas relacionadas com o clima verificada no período de 2014-2017 pode ser compensada no período de 2018-2020.

Um financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática em alguns fundos europeus estruturais e de investimento, mas praticamente sem alterações em outros

65

O objetivo de utilizar 20% do orçamento da UE em ação climática pode ser integrado em diversos domínios de ação aumentando as despesas com programas existentes relacionados com o clima, criando novos programas ou desenvolvendo elementos que orientem mais as despesas para objetivos relacionados com o clima. Um sinal de «despesas mais bem orientadas» seria a definição de requisitos para os fundos e programas mais orientados para objetivos relativos ao clima do que os do período de 2007-2013. Em termos globais, o Tribunal não conseguiu determinar se, e em que medida, o objetivo de 20% representa um aumento nas despesas relativas à ação climática, em comparação com o período de 2007-2013 (ver ponto 27).

66

O Tribunal examinou os fundos europeus estruturais e de investimento e os pagamentos diretos aos agricultores, uma vez que estes domínios, em regime de gestão partilhada, representam cerca de três quartos do financiamento previsto para a ação climática (ver ponto 19). Relativamente a estes fundos, o Tribunal analisou se, em comparação com o período de 2007-2013, o objetivo de 20% representou um valor acrescentado para a luta contra as alterações climáticas, através de:

- uma maior afetação de fundos da UE à ação climática — uma melhoria quantitativa — e/ou
- um financiamento da UE mais bem orientado para a ação climática — uma melhoria qualitativa.

67

Uma vez que foram ainda realizadas poucas despesas no período de 2014-2020, o Tribunal analisou as melhorias quantitativas e qualitativas, através de uma auditoria à conceção das medidas dos programas de despesas, bem como às despesas previstas, e não às despesas efetivas ao nível dos projetos. Por conseguinte, os exemplos mencionados nesta secção funcionam essencialmente como estudos de caso para ilustrar os pontos fortes, as insuficiências e as boas práticas identificadas.

O aumento das dotações para ação climática no FEDER e no FC demonstra que é possível uma melhor orientação neste domínio

68

O Tribunal avaliou se a inclusão da ação climática nos programas operacionais do FEDER e do FC para o período de 2014-2020 resultou na afetação de mais fundos a investimentos climáticos, em comparação com o período de 2007-2013. Tendo em conta que as despesas com ação climática não foram acompanhadas de forma específica nos programas de 2007-2013, para realizar essa avaliação o Tribunal começou por identificar as categorias de investimento, conhecidas como domínios de intervenção, que eram comparáveis com as categorias relacionadas com o clima do período de 2014-2020. Numa segunda fase, o Tribunal aplicou os coeficientes climáticos da UE para o período de 2014-2020 às despesas da UE realizada nas categorias de investimento pertinentes no período de 2007-2013.

A integração no FEDER e no FC resulta em dotações mais elevadas para a ação climática...

69

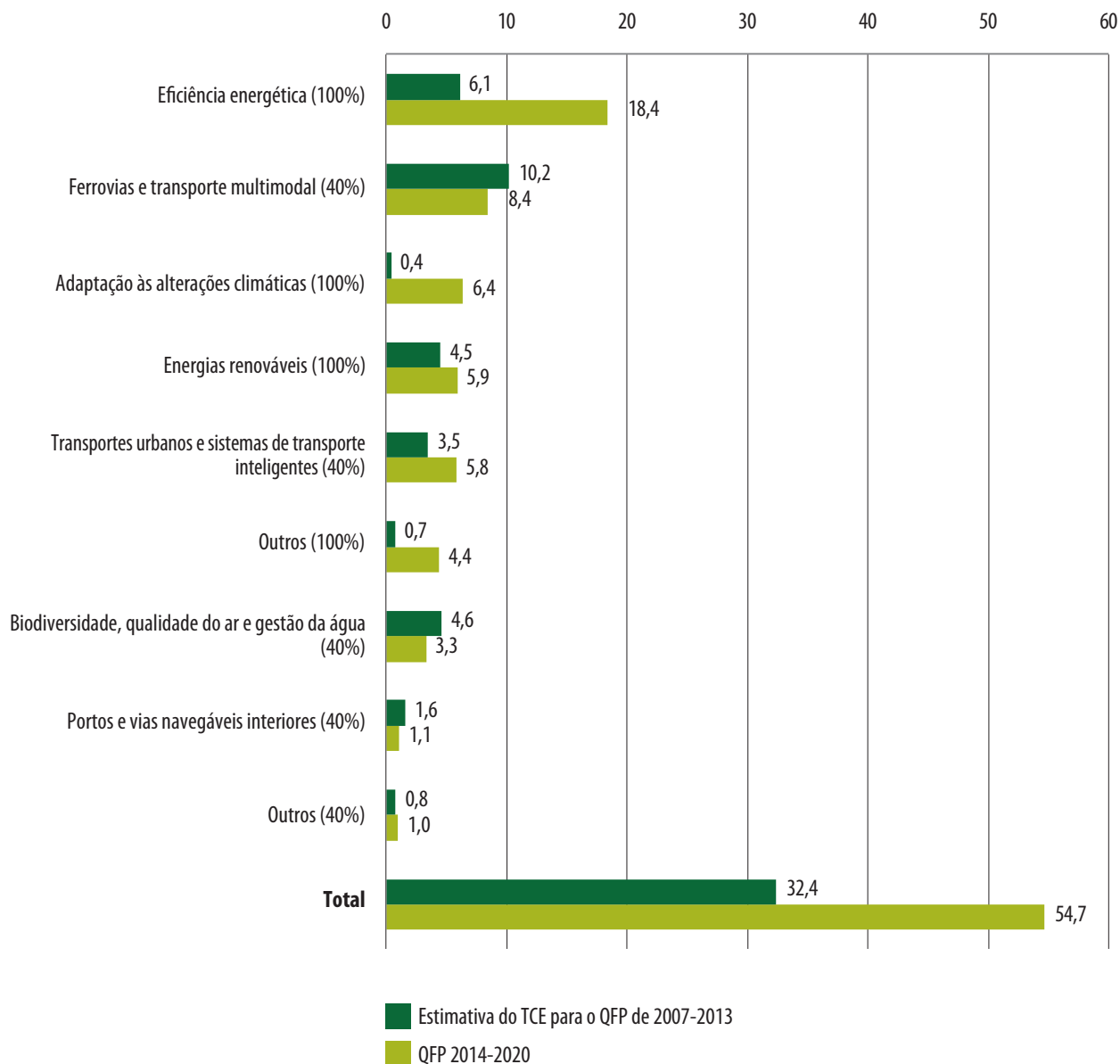
Em comparação com 2007-2013, prevê-se que as despesas relativas ao clima no período de 2014-2020 em todos os programas do FEDER e do FC, incluindo o quadro de Cooperação Territorial Europeia, aumentem cerca de 69%, passando de 32,4 mil milhões de euros para 54,7 mil milhões de euros. Quando analisadas em termos da sua percentagem do financiamento total do FEDER e do FC, as despesas relacionadas com o clima deverão aumentar de 12% em 2007-2013 para 21% em 2014-2020.

70

Tal como indicado na **figura 1**, a natureza das despesas relacionadas com o clima mudou entre os dois períodos de financiamento. Enquanto em 2007-2013 o transporte ferroviário e multimodal deu a maior contribuição para ação climática, tendo esta categoria representado 32% do total, no período de 2014-2020 os investimentos em eficiência energética ocupam o primeiro lugar, representando 34% da estimativa total para a ação climática (ver um exemplo na **caixa 6**⁴⁶).

46 O projeto constante da amostra é apresentado para ilustrar as despesas do FEDER e do FC relativas à ação climática. O Tribunal não auditou o desempenho nem a relação custo-eficácia deste projeto. Ver Relatório Especial n.º 21/2012 «Relação custo-eficácia dos investimentos da política de coesão na eficiência energética» para as questões relativas à relação custo-eficácia no domínio das energias renováveis (<http://eca.europa.eu>).

Figura 11 Comparação da contribuição estimada do FEDER e do FC para a ação climática por setor e por período (em milhares de milhões de euros)



Fonte: Estimativas do TCE baseadas nos dados da Comissão.

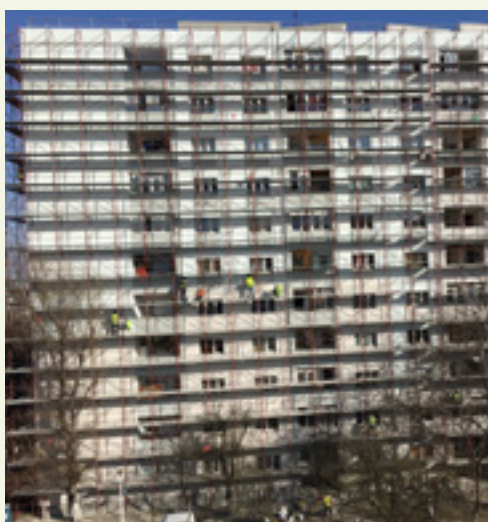
Exemplo de um investimento destinado à eficiência energética cofinanciado pelo FEDER na Roménia

Na **Roménia**, no período de 2014-2020, os projetos de eficiência energética para edifícios privados e públicos⁴⁷ são planeados para representar cerca de 6% do cofinanciamento total da UE, face a cerca de 1% no período de 2007-2013. As despesas com esses projetos têm um coeficiente para ação climática de 100%.

A título de exemplo, no 3.º Distrito de Bucareste foi financiado um dos projetos destinados a aumentar a **eficiência energética de um edifício residencial**. O cofinanciamento do FEDER no âmbito do Programa Operacional Regional no período de 2007-2013 ascendeu a cerca de 162 500 euros. O projeto foi concluído em 2015. O isolamento térmico do bloco de apartamentos e a renovação do sistema de aquecimento resultaram numa diminuição do consumo energético anual de 331 kWh/m² para 143 kWh/m², ou seja, uma redução de 57%. A redução das emissões de CO₂ está estimada em 238 toneladas/ano.



Bloco de apartamentos antes do investimento (junto do local do projeto)



Trabalhos em curso (junto do local do projeto)



Bloco de apartamentos após o investimento (local do projeto)

47 Incluindo cogeração de alta eficiência e aquecimento urbano.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

71

A tendência geral ao nível da UE verifica-se igualmente nos três Estados-Membros visitados no âmbito da auditoria no domínio da política de coesão. Também aqui se prevê que as despesas relacionadas com o clima em todos os programas operacionais do FEDER e do FC aumentem no período de 2014-2020. No entanto, o Tribunal também detetou variações significativas entre os Estados-Membros no que se refere às respetivas autorizações financeiras para ação climática no âmbito do orçamento da UE (ver **quadro 3**).

Quadro 3 Financiamento da ação climática do FEDER e do FC em 2007-2013 e em 2014-2020

Estados-Membros	Quota-parte estimada do financiamento da ação climática em 2007-2013	Montante estimado do financiamento da ação climática em 2007-2013 (mil milhões de euros)	Quota-parte do financiamento da ação climática em 2014-2020	Montante do financiamento da ação climática em 2014-2020 (mil milhões de euros)
Alemanha	7,0%	1,20	27,0%	2,90
Polónia	8,0%	5,60	15,0%	11,60
Roménia	9,0%	2,20	19,0%	4,30

Fonte: Estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas nos documentos de programação e nos relatórios nacionais.

... e existem casos de melhor orientação para a ação climática

72

Além de realizar uma avaliação financeira, o Tribunal examinou igualmente se a integração da ação climática nos programas operacionais do FEDER e do FC para 2014-2020 resultou em atividades de investimento mais bem orientadas para a ação climática. O Tribunal identificou melhorias qualitativas em determinados domínios. Em primeiro lugar, constatou-se que os processos de gestão conferiam maior ênfase à questão climática. Na Alemanha, na Polónia e na Roménia, o Tribunal identificou melhorias qualitativas na forma como os pedidos de subvenção tinham em conta o clima, incluindo requisitos para descrição dos impactos e riscos das alterações climáticas ou a contribuição do projeto nessa matéria. Em segundo lugar, o Tribunal identificou casos em que estavam a ser feitas alterações para colocar a ênfase na ação climática (ver **caixa 7**).

Exemplos de melhor orientação para as alterações climáticas nos programas do FEDER e do Fundo de Coesão auditados

Na **Alemanha**, o Ministério Federal do Ambiente, Conservação da Natureza, Construção Civil e Segurança Nuclear criou um projeto exclusivamente financiado a nível nacional para encorajar a participação ativa dos parceiros ambientais no processo de programação do FEDER e apoiar a integração das questões ambientais e climáticas. Entre outras realizações, o projeto resultou na elaboração de dois manuais de programação. Estes manuais incluem, designadamente, exemplos de boas práticas de integração da ação climática em projetos de diferentes domínios. Os coeficientes climáticos da UE foram considerados como um primeiro passo na direção certa, tendo sido salientado que a sustentabilidade ecológica deve ser integrada em todas as medidas.

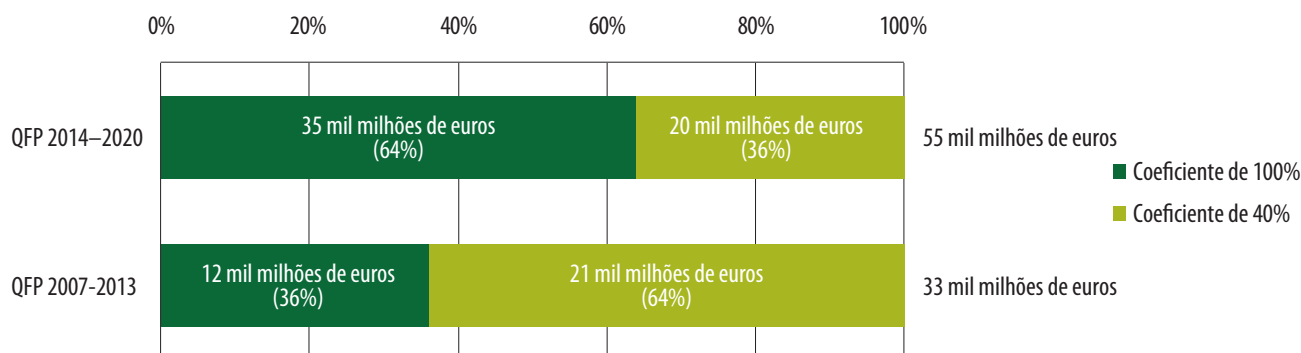
No âmbito do programa operacional da **Saxónia** (Alemanha), os critérios de seleção estipulam que os edifícios empresariais que excedam os requisitos legais em 10% devem ser renovados de acordo com as normas de eficiência energética. Além disso, no caso de renovações relativas à eficiência energética, o financiamento é orientado apenas para as partes de um projeto que produzem valor climático acrescentado, enquanto anteriormente os projetos eram apoiados na globalidade.

A **Roménia** atribuiu classificações mais elevadas aos projetos do Programa Operacional Grandes Infraestruturas que permitem maiores reduções do consumo energético. O Tribunal também constatou que as autoridades nacionais **polacas e romenas** definiram condições de elegibilidade concebidas para permitir a obtenção de maiores sinergias com estratégias pertinentes mais abrangentes, tais como os Planos de Ação para a Energia Sustentável ou os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável.

73

No período de 2014-2020, espera-se que até 64% das despesas relacionadas com o clima no âmbito dos programas operacionais do FEDER e do FC provenham das categorias de investimento nas quais é aplicado o coeficiente climático da UE de 100%. Isso significa que prestam uma contribuição significativa para a concretização dos objetivos relativos às alterações climáticas (ver **quadro 2**). Esta situação representa um aumento em comparação com o período de 2007-2013, durante o qual a maioria das despesas relacionadas com o clima proveio de atividades com uma contribuição moderada para as alterações climáticas (ver **figura 12**).

Figura 12 Quota-parte e montantes das despesas relativas à ação climática de acordo com os coeficientes climáticos da UE nos dois períodos



Fonte: Estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas nos dados da Comissão.

74

Apesar de estar previsto que, no período de 2014-2020, o financiamento de medidas consideradas essencialmente orientadas para a ação climática aumente em cada um dos três Estados-Membros visitados, o grau desse aumento difere de forma significativa. Na Polónia e na Roménia, essencialmente devido ao contínuo apoio ao transporte ferroviário e urbano⁴⁸, cerca de metade do financiamento relacionado com o clima de todos os programas operacionais recebe o coeficiente de 100%, enquanto nos programas operacionais alemães quase todas as despesas relacionadas com o clima têm um coeficiente de 100%, em virtude da sua contribuição significativa para a ação climática.

75

No entanto, verificou-se que o papel da ação climática na investigação e no desenvolvimento, bem como no domínio das pequenas e médias empresas era relativamente reduzido. Nos programas auditados na Alemanha e na Roménia, o Tribunal constatou que a Comissão não insistiu suficientemente durante as negociações de programação para aumentar o montante destinado à ação climática nos domínios da investigação e do desenvolvimento, e do desenvolvimento empresarial, em programas em que esse montante era reduzido ou inexistente. Os Estados-Membros conseguiram alcançar o objetivo de 20% sem terem de adaptar o financiamento nestes domínios. Isto significa que nem todas as potenciais oportunidades de financiamento de ações relacionadas com o clima foram plenamente utilizadas.

48 Estes projetos são considerados como relacionados com o clima em 40%.

Contribuição potencial do Fundo Social Europeu para a ação climática — é possível alcançar mais

76

A Comissão reconheceu um aumento da procura de empregos verdes, estando previsto que o setor da eficiência energética empregue 2 milhões de pessoas em 2020 e o setor das energias renováveis 3 milhões de pessoas⁴⁹. Compatibilizar a oferta de «trabalhadores verdes» com o aumento da procura será fundamental para a criação de uma economia verde. A falta de especialistas e de trabalhadores qualificados no setor dos empregos verdes resultaria em custos e atrasos⁵⁰ na execução das ações relacionadas com o clima.

77

Simultaneamente, a transição para uma economia hipocarbónica também resultará em cortes no emprego nos setores baseados em combustíveis fósseis, o que fará com que os trabalhadores desses setores necessitem de adquirir novas competências⁵¹. Em comparação com outros fundos da política de coesão, os programas operacionais do FSE afetaram explicitamente uma quota-parte muito reduzida à ação climática, designadamente 1,4% de 83 mil milhões de euros.

78

A Comissão considerou que a percentagem do FSE atribuída às despesas relacionadas com o clima, definida com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros nos programas operacionais do FSE, pode subestimar a contribuição esperada do FSE para a ação climática durante o período de 2014-2020, cuja dimensão final apenas poderá ser conhecida após a execução dos programas. O facto de não terem sido definidos requisitos adequados para que o FSE tenha a ação climática em conta constitui uma oportunidade perdida para que este domínio contribua mais para a transição para uma economia hipocarbónica e para a ação climática em geral.

79

Durante a aprovação dos programas operacionais relativos a 2014-2020, não existia qualquer requisito que exigisse que os Estados-Membros apresentassem à Comissão qualquer justificação sobre a dotação do FSE para objetivos relacionados com a ação climática. Por conseguinte, os programas não foram verificados de forma sistemática, tendo em vista apurar se estavam orientados para a procura de empregos verdes ou para o apoio à transição para uma economia hipocarbónica.

49 Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Exploiting the employment potential of green growth*» (Exploração do potencial de emprego do crescimento verde), de 18 de abril de 2012.

50 O relatório do Comité de Auditoria Ambiental da Câmara dos Comuns do Reino Unido, «*Green Jobs and Skills*» (Empregos e Competências Verdes) conclui que confiar exclusivamente no mercado para dar resposta a défices de competências está a causar atrasos na ecologização da economia. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>

51 Ver, por exemplo, pontos 324 e 325 do relatório da OCDE «*Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy*» (Alinhar as Políticas para a Transição para uma Economia Hipocarbónica). <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>

Não se verificaram alterações significativas nas despesas da política agrícola comum apesar de existirem boas práticas no domínio do desenvolvimento rural

80

A presente secção avalia se a integração da ação climática nos pagamentos diretos aos agricultores e nos programas de desenvolvimento rural em exame resultou em alterações positivas no montante das despesas relacionadas com o clima (medidas através de um aumento dos fundos afetados a essas despesas) e na sua qualidade (melhor orientação para operações relacionadas com o clima). O Tribunal examinou as provas disponíveis sobre o sistema de condicionalidade e os pagamentos diretos aos agricultores, bem como os programas de desenvolvimento rural do período de 2014-2020 para a Andaluzia, a Polónia e a região Ródano-Alpes, e comparou-os com os programas do período de 2007-2013.

A introdução de um pagamento por ecologização não garante uma alteração significativa da contribuição dos pagamentos diretos para o clima

81

Num relatório recente⁵², o Tribunal concluiu que as alterações à política agrícola comum para o período de 2014-2020 reduziram o número de regras de condicionalidade, eliminando requisitos que não eram suficientemente relevantes para a atividade agrícola.

82

A componente de ecologização foi introduzida como um novo elemento da política agrícola comum para o período de 2014-2020. Apesar de incluir requisitos relevantes para o clima (ver ponto 53), baseia-se amplamente nas anteriores boas condições agrícolas e ambientais, que abrangiam práticas agrícolas semelhantes, tais como a proteção das pastagens permanentes ou a manutenção das características das paisagens. As informações disponíveis indicam que 64% dos beneficiários dos pagamentos diretos estão isentos dos requisitos de ecologização⁵³. Consequentemente, existe o risco de a orientação dos pagamentos diretos para a ação climática ser limitada. A Comissão tenciona avaliar as realizações ambientais dos pagamentos por ecologização em 2017 e no final de 2018.

83

Prevê-se que a contribuição do quadro financeiro plurianual de 2014-2020 para os pagamentos diretos aos agricultores totalize 288 mil milhões de euros. Este montante é comparável com os 276 mil milhões de euros de ajudas diretas pagas aos produtores nos exercícios financeiros de 2007 a 2013⁵⁴.

52 Relatório Especial n.º 26/2016, «Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio» (<http://eca.europa.eu>).

53 Documento de trabalho dos serviços da Comissão, de 22.6.2016, «Review of greening after one year» (Revisão da ecologização decorrido um ano) - SWD(2016) 218 final, ver p. 14 do anexo 2, parte 3/6.

54 Este montante foi estimado somando os números indicativos referentes aos pagamentos das ajudas diretas aos produtores, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 270, 21.10.2003, p. 1) e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 (JO L 30, 31.1.2009, p. 16) do Conselho, constantes dos relatórios sobre a distribuição das ajudas diretas aos agricultores nos exercícios financeiros de 2007 a 2013: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm

Financiamento climático no desenvolvimento rural: não foi colocada mais ênfase na ação climática

84

Em virtude das especificidades do desenvolvimento rural, não foi possível efetuar uma comparação entre todos os programas de desenvolvimento rural uma vez que as medidas dos programas são executadas através de diferentes tipos de operações consoante os programas. Com base em três programas de desenvolvimento rural, o Tribunal estimou a quota-parte de financiamento da ação climática no período de 2007-2013 e comparou-o com os planos para 2014-2020. O Tribunal não constatou, em nenhum desses programas, uma verdadeira tendência de aumento ou de redução dos investimentos (ver **quadro 4**).

Quadro 4

Financiamento da ação climática em 2007-2013 e em 2014-2020

Programas de desenvolvimento rural examinados	Quota-parte estimada do financiamento da ação climática em 2007-2013	Montante estimado de financiamento da ação climática em 2007-2013 (mil milhões de euros)	Quota-parte do financiamento da ação climática em 2014-2020	Montante do financiamento da ação climática em 2014-2020 (mil milhões de euros)
Andaluzia, Espanha	66,2%	1,38	55,0%	1,05
Polónia (um programa de desenvolvimento rural para todo o Estado-Membro)	37,0%	0,50	39,4%	0,34
Ródano-Alpes, França	78,0%	0,51	75,0%	0,80

Fonte: Estimativas do Tribunal de Contas Europeu baseadas nos documentos de programação.

Existem boas práticas no desenvolvimento rural mas de um modo geral a situação mantém-se sem alterações

85

Ao avaliar os programas para identificar eventuais melhorias qualitativas, o Tribunal não detetou, até ao momento, qualquer alteração significativa nos elementos fundamentais do processo de gestão, tais como os requisitos ou os critérios de elegibilidade e de seleção. Esta situação registou-se especialmente em medidas financeiramente significativas, tais como as relativas a zonas sujeitas a condicionantes naturais ou à agricultura biológica.

86

No entanto, a conceção de algumas medidas menos importantes foi alterada no sentido de uma maior orientação para o clima. O Tribunal estimou que cerca de 10% do financiamento da ação climática do Feader na região Ródano-Alpes, 22% na Polónia e 36% na Andaluzia dizem respeito a medidas mais bem orientadas para o clima, em comparação com o período de 2007-2013. O Tribunal identificou diversos exemplos de boas práticas emergentes que contribuem diretamente combater as alterações climáticas (ver **caixa 8**).

Caixa 8

Exemplos de uma melhor orientação para as alterações climáticas nos programas do Feader auditados

A conceção de algumas **medidas florestais** analisadas pelo Tribunal na **Polónia**, na região **Ródano-Alpes** e na **Andaluzia** foi melhorada para apoiar o armazenamento de carbono, ou reforçar a resiliência das florestas às alterações climáticas. Os programas da região Ródano-Alpes também incluíram uma medida destinada a promover o desenvolvimento de energias renováveis produzidas localmente, através do apoio a investimentos em lenha de pequenas empresas florestais.

O Tribunal também observou melhorias na conceção das medidas relativas ao **agroambiente** e ao **clima** respeitadoras do ambiente, nos três programas. A Polónia começou a analisar quimicamente o teor de carbono orgânico do solo e a alternar as culturas, a fim de obter um equilíbrio positivo de matéria orgânica numa parcela agrícola. Na Andaluzia, foram introduzidos novos requisitos para combater a erosão dos solos que prejudica a produção de azeitona.

87

O Tribunal também identificou boas práticas em medidas criadas no período de 2007-2013, que ainda se encontram em execução no período de 2014-2020 (ver **caixa 9**).

Caixa 9

Exemplo de continuação no financiamento climático do programa regional de Ródano-Alpes em França

O programa de 2014-2020 continua a apoiar projetos de investimentos que contribuam diretamente para atenuar as alterações climáticas, designadamente através do desenvolvimento de **métodos de produção de metano no domínio da agricultura**. O objetivo consiste em facilitar o aprovisionamento e a utilização de fontes de energia renováveis. Aos projetos aplica-se, justificadamente, um coeficiente climático de 100%.

A fotografia refere-se a um projeto financiado em 2012 e concluído em 2015, que é um exemplo de projetos que produzem energia a partir de resíduos. Metade dos resíduos introduzidos nas instalações tem origem agrícola, sendo a outra metade composta por resíduos verdes de origem local, fornecidos por uma empresa local. As realizações melhoram a autossuficiência alimentar da exploração agrícola e dão resposta às necessidades de aquecimento de uma escola e de outras instalações locais. O custo total elegível do Feader para a instalação de produção de metano foi de 881 000 euros. O projeto obteve 37,36% de financiamento público, tendo 105 000 euros sido concedidos por subvenções do Feader e 224 415 euros por cofinanciamento nacional.



Exemplo de um projeto agrícola relacionado com o clima

Fonte: Conselho Regional de Auvergne, Ródano-Alpes.

Aumento muito limitado da ênfase na ação climática no âmbito do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

88

As alterações climáticas não foram integradas no Fundo Europeu das Pescas (FEP) no período de 2007-2013, pelo que a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas não calculou a sua contribuição para a ação climática durante esse período. De acordo com a estimativa do Tribunal⁵⁵, a contribuição do FEP para a ação climática ascendeu a cerca de mil milhões de euros em 2007-2013, representando 26% do Fundo. Relativamente ao período de 2014-2020, as estimativas agregadas das contribuições para a ação climática (ver ponto 43) apresentadas em todos os programas operacionais do FEAMP pelos Estados-Membros também se cifram em cerca de mil milhões de euros, representando aproximadamente 18% do FEAMP.

89

Uma das principais razões para esta estabilidade em termos absolutos é o reduzido apoio que o FEAMP atribuiu às medidas de gestão de frotas. Verificou-se uma redução do apoio à substituição ou modernização de maquinaria e à cessação permanente ou temporária das atividades piscatórias, cujas medidas recebem coeficientes de 100%, 100% e 40%, respetivamente.

90

O Tribunal comparou o atual quadro jurídico com o período de 2007-2013 para apurar se o atual fundo dos assuntos marítimos e das pescas registou uma melhor integração dos objetivos em matéria de alterações climáticas no conteúdo das suas medidas. Esta comparação foi feita relativamente às medidas que podem ser acompanhadas retroativamente no período de 2007-2013. As referências diretas e claras aos objetivos em matéria de alterações climáticas, tanto no que se refere à atenuação como à adaptação, continuam a ser raras e, consequentemente, o FEAMP não alargou o âmbito da sua contribuição à ação climática (ver **caixa 10**).

55 A estimativa do Tribunal baseou-se essencialmente na metodologia utilizada pela Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas nos documentos orçamentais para o período 2014-2016, ainda que o Tribunal também tenha incluído medidas de cessação permanente e temporária no âmbito do FEP, aplicando um coeficiente de 100% e 40%, respetivamente. Esta adição constitui o único desvio da metodologia utilizada pela Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, na medida em que reflete em valor nominal o coeficiente para as medidas de ajustamento das frotas previstas no regulamento de Execução (UE) n.º 1232/2014 da Comissão, de 18.11.2014, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 215/2014 da Comissão, a fim de adaptar as referências nele constantes ao Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, e retifica o Regulamento de Execução (UE) n.º 215/2014 (JO L 332, 19.11.2014, p. 5).

Exemplos de uma melhor orientação para as alterações climáticas no Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas auditado

Em comparação com o período anterior, o Tribunal identificou um pequeno conjunto de melhorias no FEAMP. Das 50 medidas apoiadas pelo FEAMP, foram melhoradas três medidas previamente existentes⁵⁶ de forma a integrarem a ação climática e foram criadas duas novas medidas com objetivos em matéria de alterações climáticas⁵⁷. Além disso, o FEAMP passou a conter uma medida autónoma para a eficiência energética e a atenuação das alterações climáticas, apesar de operações similares serem anteriormente elegíveis para financiamento. Esta medida claramente orientada para o clima, à qual foi atribuído um coeficiente de 100%, deve beneficiar 3 738 projetos em toda a UE, a grande maioria dos quais dizem respeito à substituição e modernização de maquinaria.

56 Estas medidas diziam respeito a «Pesca em águas interiores e fauna e flora aquáticas em águas interiores», «Investimentos produtivos na aquicultura» e «Transformação de produtos da pesca e da aquicultura». As referências disseram essencialmente respeito à melhoria da eficiência energética.

57 Estas duas novas medidas diziam respeito a «Fundos mutualistas para fenómenos climáticos adversos e incidentes ambientais» e «Seguro das populações aquícolas».

91

As instituições da UE assumiram o compromisso político, no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020, de integrar a ação climática em todas as despesas orçamentais da UE, e de garantir que, no mínimo, um em cada cinco euros do orçamento da UE seja gasto em atividades relacionadas com a ação climática. O principal objetivo deste compromisso consiste em dar resposta aos desafios colocados pelas alterações climáticas e às necessidades substanciais de investimento em ação climática. O Tribunal procurou determinar se o objetivo de utilizar pelo menos 20% do orçamento da UE em ações relacionadas com o clima era suscetível de ser cumprido e se a abordagem aplicada poderia constituir um valor acrescentado, resultando num financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática.

92

Constatou-se que estão em curso trabalhos ambiciosos e que em termos gerais se registaram progressos na concretização do objetivo. No entanto, existe o sério risco de o objetivo de 20% não ser atingido sem esforços suplementares para combater as alterações climáticas. A realização deste objetivo deu origem a um financiamento mais elevado e mais bem orientado da ação climática em alguns dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, designadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão. No entanto, noutros domínios tais como o Fundo Social Europeu, a agricultura, o desenvolvimento rural e as pescas, tudo permanece praticamente sem alterações, ou seja, não se verificou uma transição significativa destes fundos para a ação climática.

Registaram-se progressos em termos gerais mas existe o sério risco de o objetivo de 20% não vir a ser cumprido

93

O objetivo de utilizar «pelo menos 20%» do orçamento da UE em ação climática faz parte da liderança da UE em matéria de ação climática e representa um compromisso claro de combater as alterações climáticas. De acordo com os números da Comissão, entre 2014 e 2016 a percentagem de financiamento dedicada à ação climática foi, em média, de 17,6% (ver pontos 26 e 40-41).

94

Até ao momento, não foi disponibilizado qualquer instrumento que apresente uma atualização plurianual consolidada dos progressos registados no conjunto do orçamento da UE para concretizar este objetivo. A Comissão atualizou recentemente os dados relativos a despesas relacionadas com o clima para todo o período de 2014-2020, no contexto da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual. Em termos globais, a Comissão estima que sejam gastos 18,9% em ação climática, um valor inferior ao objetivo de 20% (ver ponto 44).

95

As insuficiências do método de acompanhamento utilizado pela Comissão e pelos Estados-Membros dizem respeito à prestação de informações e à sua exaustividade. O método de acompanhamento não reflete todos os efeitos financeiros das despesas da UE relacionadas com a ação climática, realizadas através de instrumentos financeiros e elementos extrapatrimoniais, apesar do aumento da sua utilização (pontos 37-38). Também não estabelece a diferença entre medidas de atenuação e de adaptação, tornando difícil a avaliação do nível de financiamento destas diferentes abordagens na resposta às alterações climáticas (ponto 36).

Recomendação 1 — Exercício sólido de consolidação plurianual

A **Comissão** deve realizar anualmente um exercício sólido de consolidação plurianual para verificar se as despesas relacionadas com o clima estão em vias de alcançar o objetivo de 20%.

Prazo de execução: dezembro de 2017.

Recomendação 2 — Quadro exaustivo de comunicação de informações

- a) No seu relatório anual de gestão e desempenho, a **Comissão** deve apresentar anualmente informações consolidadas sobre os progressos registados no cumprimento do objetivo global de 20% e comunicar informações exaustivas nesta matéria em cada relatório anual de atividades pertinente. Estas informações devem incluir os progressos relativos aos planos de ação, quando existentes. Além disso, devem ser comunicadas informações sobre a contribuição dos instrumentos financeiros para a ação climática.
- b) Os **Estados-Membros** devem prestar informações à Comissão, nos seus relatórios anuais de execução, sobre os domínios em regime de gestão partilhada nos quais existem potenciais oportunidades para a ação climática, sublinhando de que forma tencionam aumentar a ação climática nesses domínios.

Prazo de execução: anualmente, a partir dos relatórios anuais relativos a 2016.

- c) A **Comissão** e os **Estados-Membros** devem garantir que a recolha de dados estabelece uma distinção entre atenuação e adaptação.

Prazo de execução: desenvolvimento de um sistema deste tipo para o próximo quadro financeiro plurianual

96

O Tribunal estimou que a taxa de financiamento da ação climática deverá aumentar para uma média de 22% nos anos que restam do atual período de programação, ou seja, entre 2017 e 2020 (ponto 46), para que seja possível concretizar o objetivo global de 20% até ao final de 2020. Os domínios que mais contribuem para esse objetivo são a agricultura, o desenvolvimento rural e a política de coesão, seguidos do programa de investigação Horizonte 2020 (ponto 33). No entanto, nunca foi elaborado um plano global que identifique os instrumentos de financiamento que poderiam contribuir e em que medida (ponto 26). Esta abordagem poderá revelar-se pouco indicada para determinar a contribuição da ação climática por programas de despesas diferentes na sua natureza.

Recomendação 3 — Avaliação das necessidades em matéria de alterações climáticas

Ao planear a potencial contribuição de cada rubrica orçamental ou instrumento de financiamento para a ação climática, a **Comissão** deve assegurar que esses planos se baseiam numa avaliação realista e sólida das necessidades relacionadas com as alterações climáticas e no potencial de contribuição de cada domínio para a concretização do objetivo global.

Prazo de execução: desenvolver um sistema deste tipo para o próximo quadro financeiro plurianual.

97

Está previsto que os principais domínios examinados na presente auditoria representem 84,5% das contribuições esperadas para o objetivo relativo à ação climática. Alguns destes domínios como o programa Horizonte 2020, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, o programa LIFE e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, têm objetivos relacionados com o clima que fundamentam a sua contribuição (pontos 28-29). No entanto, existem sérios riscos que podem afetar a contribuição esperada na agricultura, no desenvolvimento rural e na investigação (pontos 49 a 51).

98

A abordagem adotada pela Comissão para planear e medir os progressos registados na concretização do objetivo de 20% em todo o orçamento da UE baseou-se numa metodologia internacionalmente estabelecida. A Comissão e os Estados-Membros auditados consideram-na uma abordagem pragmática para acompanhar as despesas da ação climática. No entanto, os coeficientes climáticos da UE aplicados em determinados domínios não respeitaram sistematicamente o princípio da prudência de forma a evitar sobre-estimativas no financiamento da ação climática (ver ponto 35).

Conclusões e recomendações

99

Os pressupostos relativos à contribuição dos pagamentos diretos aos agricultores para a realização do objetivo da ação climática são justificados de forma insuficiente. A aplicação do princípio da prudência resultaria numa redução de 9 mil milhões nas contribuições para a ação climática (pontos 53-54). A aplicação dos coeficientes climáticos da UE resultou numa sobre-estimativa da contribuição do desenvolvimento rural para a ação climática. A abordagem seguida pelo Feader não distingue suficientemente as contribuições climáticas feitas por diferentes atividades, o que resulta numa sobre-estimativa das contribuições para a ação climática. As estimativas do Tribunal sugeriram que os montantes do Feader relativos à ação climática fossem reduzidos em 23,9 mil milhões de euros (ver ponto 58).

100

O Tribunal estimou que, no seu conjunto, estes ajustamentos reduziram a contribuição da agricultura e do desenvolvimento rural para o financiamento da ação climática em aproximadamente 33 mil milhões de euros, o que representa cerca de 15% do objetivo global (ver pontos 51, 54 e 58).

Recomendação 4 — Corrigir as sobre-estimativas

A **Comissão** e os **Estados-Membros** devem aplicar o princípio da prudência e corrigir as sobre-estimativas no Feader, revendo os coeficientes climáticos da União Europeia.

Prazo de execução: até dezembro de 2017.

101

O programa de investigação Horizonte 2020 não concretizou o seu objetivo de 35% e necessita de recuperar o atraso. Embora seja encorajador que a Comissão tenha aplicado um plano de ação, esse plano não define de forma suficientemente pormenorizada como se prevê garantir a recuperação do atraso (pontos 60 a 64).

102

Além destes riscos que afetam a concretização da contribuição para a ação climática nos principais domínios, existem outros domínios contributivos, menos significativos, relativamente aos quais seria necessário duplicar os esforços atuais para realizar o objetivo de 20%. O Tribunal não encontrou provas, tais como um plano de ação, que demonstrassem que a Comissão estava a aumentar os seus esforços nestes domínios, nem de que forma essa duplicação seria viável (ponto 47).

Recomendação 5 — Elaborar planos de ação

Sempre que o exercício de consolidação anual indicar o risco de as contribuições esperadas de um domínio específico poderem não ser concretizadas, a **Comissão** deve elaborar um plano de ação para esse domínio, definindo pormenorizadamente de que forma tenciona garantir a recuperação do atraso.

Prazo de execução: até março de 2017 para a elaboração dos planos de ação.

103

A abordagem seguida pela Comissão para avaliar os níveis de financiamento da ação climática centra-se na identificação das despesas previstas. No entanto, esta abordagem acarreta um risco inerente, uma vez que as despesas previstas não se traduzem necessariamente em despesas efetivas. Por conseguinte, é a execução efetiva das contribuições previstas para o financiamento da ação climática que deve ser avaliada, evitando custos administrativos desproporcionais. A Comissão ainda não desenvolveu um procedimento para esse efeito (ponto 46). No entanto, o acompanhamento da execução financeira efetiva do objetivo de 20% não forneceria quaisquer informações sobre os resultados obtidos pelas despesas relativas à ação climática. O Tribunal constatou que as informações sobre os resultados a alcançar ou alcançados com os fundos, tais como a redução dos gases com efeito de estufa, apenas estão disponíveis em algumas partes do orçamento e não são comparáveis (ponto 47).

Recomendação 6 — Desenvolver indicadores de acompanhamento das despesas efetivas relativas à ação climática e respetivos resultados

A **Comissão** deve:

- a) em cooperação com os **Estados-Membros** no regime de gestão partilhada, desenvolver um sistema harmonizado e proporcional para acompanhamento da execução efetiva da ação climática;
- b) em conformidade com a sua iniciativa «orçamento orientado para resultados», definir indicadores de resultados relativos ao clima em todos os domínios que contribuem para a concretização do objetivo, em especial para avaliar as emissões de gases com efeito de estufa e as reduções obtidas através das medidas financiadas pela UE;
- c) facilitar o intercâmbio de boas práticas sobre indicadores de resultados relativos ao clima entre Estados-Membros.

Prazo de execução: até dezembro de 2018.

Um financiamento mais elevado e mais bem orientado da ação climática em alguns fundos europeus estruturais e de investimento mas praticamente sem alterações relativamente a outros

104

Em comparação com 2007-2013, prevê-se que as despesas relativas ao clima no período de 2014-2020 em todos os programas do FEDER e do FC, incluindo o quadro de Cooperação Territorial Europeia, aumentem de 32,4 mil milhões de euros para 54,7 mil milhões de euros. Além do aumento financeiro, o Tribunal constatou uma melhor orientação para a ação climática e boas práticas em determinados domínios, tais como no processo de gestão dos programas ou no tipo de investimentos financiados (pontos 69 e 70).

105

No entanto, nos programas auditados na Alemanha e na Roménia, o Tribunal constatou que a Comissão não insistiu suficientemente durante as negociações de programação para que se procedesse a um aumento do montante destinado à ação climática nos domínios da investigação e do desenvolvimento, ou do desenvolvimento empresarial. Isto significa que nem todas as potenciais oportunidades de financiamento de ações relacionadas com o clima foram plenamente utilizadas (ver ponto 75).

106

Do mesmo modo, a potencial contribuição do Fundo Social Europeu para a ação climática pode ser aumentada, tendo em conta a crescente procura de empregos verdes na economia. O Tribunal constatou que os programas operacionais do FSE afetaram uma quota-parte muito reduzida à ação climática (1,4% de 83 mil milhões de euros). A Comissão não verificou de forma sistemática se os programas estavam orientados para a procura de empregos verdes ou para o apoio à transição para uma economia hipocarbónica (pontos 76 a 79).

107

Apesar de algumas boas práticas emergentes, não se verificou uma transição significativa para a ação climática nas políticas agrícolas, de desenvolvimento rural ou das pescas.

108

A introdução de um pagamento por ecologização não garante uma alteração significativa da contribuição dos pagamentos diretos para o clima. Apesar de ter algum impacto na ação climática, este novo regime baseia-se amplamente nas práticas agrícolas já existentes (pontos 81 e 83). Nos três programas de desenvolvimento rural auditados, o Tribunal não verificou um verdadeiro aumento ou redução dos investimentos. No que se refere a uma melhor orientação da ação climática, o Tribunal não detetou qualquer alteração significativa nos elementos fundamentais do processo de gestão, tais como os requisitos ou os critérios de elegibilidade e de seleção. No entanto, a conceção de algumas medidas menos importantes foi alterada no sentido de uma maior orientação para o clima. O Tribunal também identificou diversos exemplos de boas práticas emergentes que contribuem diretamente para combater as alterações climáticas (pontos 84 a 87).

109

Verificou-se um aumento muito limitado na ênfase na ação climática no fundo marítimo e das pescas. As referências diretas e claras aos objetivos em matéria de alterações climáticas, tanto no que se refere à atenuação como à adaptação, continuam a ser raras e, conseqüentemente, o fundo para os assuntos marítimos e as pescas não alargou o âmbito da sua contribuição à ação climática (pontos 88-90).

Recomendação 7 — Explorar todas as potenciais oportunidades e garantir uma transição efetiva para a ação climática

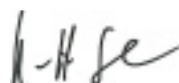
A **Comissão** deve:

- a) identificar os domínios com potencial subutilizado relativamente à ação climática, tais como o Fundo Social Europeu, e desenvolver planos de ação destinados a aumentar a contribuição destes domínios para a ação climática;
- b) a **Comissão** e os **Estados-Membros** devem reforçar a integração da ação climática na agricultura, no desenvolvimento rural e nas pescas, por exemplo, através do desenvolvimento de novas medidas ou da reorientação das medidas existentes para combater as alterações climáticas.

Prazo de execução: até dezembro de 2017.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Phil WYNN OWEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de outubro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Matriz de coeficientes utilizada pelo TCE no domínio da política de desenvolvimento rural

A matriz proposta, baseada nas visitas de auditoria aos Estados-Membros e também adaptada em função do estudo preparatório encomendado pela Comissão, soluciona a inexistência de diferenciação do coeficiente climático da UE por medida.

Com base nos estudos de casos examinados nos Estados-Membros, numa análise documental¹, numa análise das notas internas da Comissão e na aplicação das normas internacionais², o Tribunal criou, numa primeira fase, uma matriz atualizada de coeficientes climáticos que tem em conta as medidas e respetivos objetivos políticos, representados pelos domínios prioritários (ver abaixo). Numa segunda fase, o Tribunal determinou os montantes do Feader por medida e por domínio prioritário, a partir de dados disponíveis na Comissão. O único caso em que foi necessário partir de um pressuposto diz respeito à prioridade 4 da União³. Por último, o Tribunal aplicou os coeficientes climáticos constantes da matriz que se segue aos montantes correspondentes do Feader.

1 A matriz foi essencialmente desenvolvida com base no estudo preparatório encomendado pela Comissão, «*Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget - Detailed CAP assessment*» (Sistema de acompanhamento da despesa climática no orçamento da UE pós-2013 — Avaliação pormenorizada da PAC), Quadro 5.4 (pp. 25-30).

2 Marcadores do Rio da OCDE e princípios de acompanhamento desenvolvidos pelos bancos multilaterais de Desenvolvimento tais como o Banco Mundial.

3 De acordo com as «orientações para a programação estratégica» da Comissão, a prioridade 4 da União está programada como um «bloco», ou seja, as despesas do Feader não são repartidas por domínios prioritários individuais. Por conseguinte, o Tribunal dividiu por três as despesas planeadas do Feader no âmbito desta prioridade e afetou um montante igual a cada um dos três domínios prioritários abrangidos pela prioridade 4 da União: domínios prioritários 4A (restaurar, preservar e melhorar a biodiversidade), 4B (melhorar a gestão da água, incluindo a gestão de fertilizantes e pesticidas) e 4C (evitar a erosão e melhorar a gestão dos solos).

Síntese

I A Comissão está plenamente empenhada no combate às alterações climáticas. A abordagem da UE para a transição para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas é conduzida através de medidas políticas, que visam igualmente a mudança dos padrões de investimento. A despesa pública da UE e dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros complementa e visa acelerar esta transição.

Com a proposta de integrar o clima em todas as rubricas do orçamento da UE¹ e de aumentar as despesas com o clima até 20% do orçamento, a Comissão pretendeu tornar o orçamento da UE pioneiro na promoção dessa integração. O Conselho Europeu e o Parlamento Europeu apoiaram a abordagem de integração² e confirmaram que os 20% constituem um nível de apoio adequado.

II O Conselho Europeu confirmou expressamente a abordagem da Comissão de integração do clima em todas as rubricas do orçamento como o principal objetivo, apoiado pelo objetivo político de fazer com que pelo menos 20% das despesas da UE no âmbito do atual QFP sejam relevantes para o clima.

Para além da integração, o quadro financeiro plurianual (QFP) também estabeleceu um programa específico para a ação climática.

IV A Comissão congratula-se com o reconhecimento, por parte do Tribunal, do ambicioso trabalho realizado e da necessidade de continuar a envidar esforços no sentido de melhorar a integração. Ao mesmo tempo, a Comissão considera que foram realizados progressos significativos, não apenas no que se refere à inclusão das questões climáticas no desenvolvimento dos programas como também ao desenvolvimento da abordagem de integração quantificada única que proporciona agora uma base de referência transparente.

A Comissão observa, todavia, que a potencial contribuição individual de cada um dos fundos varia em função das suas missões principais, pelo que será inevitável que os sistemas utilizados para programar e monitorizar essas contribuições variem de um fundo para outro. Além disso, a reforma da política agrícola comum (PAC) contribuiu para um aumento significativo do financiamento da ação climática, em relação ao período de 2007-2013. A Comissão considera que existe uma evolução significativa no sentido da intensificação da ação climática.

V A Comissão avaliou os progressos realizados no sentido do cumprimento da meta de 20% na revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) publicada em 14 de setembro de 2016. Os dados mais recentes, apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 299, que acompanha a revisão intercalar do quadro financeiro plurianual [COM(2016) 603] mostram que no período de 2014-2020 será atingido um montante total ligeiramente superior a 200 mil milhões de euros de despesas relacionadas com o clima. Isto equivale a cerca de 18,9% ao longo de todo o período de programação.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 28.

1 Ver COM(2011) 500 final, parte I, secção 6.1.4 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf

2 Ver conclusões do Conselho Europeu, de 7 de fevereiro de 2013, e a Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de março de 2013, sobre o novo QFP (P7_TA(2013)0078).

Respostas da Comissão

VI

A Comissão toma nota das simulações do Tribunal. No entanto, a Comissão instituiu uma metodologia de acompanhamento pormenorizada e inovadora, assente nos «marcadores do Rio» da OCDE.

No entanto, a Comissão reconhece a necessidade de prosseguir esforços no sentido de aumentar a relevância do clima em todos os programas da UE, incluindo os mencionados pelo Tribunal.

O método utilizado pela Comissão foi elaborado de forma transparente e coordenada. A abordagem da UE para avaliar os níveis de financiamento da ação climática na agricultura e no desenvolvimento rural é consistente. Do mesmo modo, no que respeita aos chamados «pagamentos diretos ecológicos», o cálculo reflete fielmente a relação das três práticas agrícolas com o clima. Além disso, o impacto climático de 8% dos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos não está sobrestimado, se tivermos em conta os benefícios da condicionalidade e dos pagamentos diretos em causa para o clima.

VII

A Comissão reconhece que a abordagem inovadora para o acompanhamento da despesa climática e da sua execução no quadro do orçamento da UE ainda poderá ser melhorada, nomeadamente no que respeita ao aumento do grau de pormenor no que respeita às medidas de atenuação e adaptação. Ao mesmo tempo, tendo em conta o impacto administrativo pouco claro e a complexidade de evitar a dupla contagem sem por isso deixar de refletir os benefícios conexos frequentemente associados às medidas, atualmente, a Comissão não prevê nesta fase uma desagregação mais pormenorizada no seu sistema de acompanhamento.

VIII

A Comissão salienta que algumas das recomendações do Tribunal já foram ou vão ser abordadas (*designadamente as Recomendações 1 e 6, alíneas b) e c)*), algumas foram parcialmente aceites [Recomendações 2, alínea a), 3, 4, 5 e 7, alínea a)], e outras não são adequadas nem viáveis (*Recomendações 2, alínea c), 6, alínea a), e 7, alínea b)*). De um modo geral, a Comissão considera que a abordagem de integração aumentou a contribuição do orçamento da UE para o clima.

Introdução

01

A Comissão está plenamente empenhada no combate às alterações climáticas. A abordagem da UE para a transição para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas é conduzida através de medidas políticas, que visam igualmente a mudança dos padrões de investimento, conforme demonstrado pelos recentes pacotes de medidas da Comissão³. A despesa pública da UE e dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros complementa e visa acelerar esta transição.

02

A Comissão considera que a adaptação às inevitáveis alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos são respostas políticas complementares e procura dar resposta a ambas, em simultâneo, quando necessário.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_en.htm

05

As medidas de adaptação visam reduzir os riscos relacionados com as alterações climáticas para um nível aceitável, com base em projeções sobre as alterações climáticas.

07

Há muitos fatores que contribuem para a redução dos níveis de emissão de gases com efeito de estufa (GEE): essencialmente, a redução da intensidade energética (menos energia consumida por unidade do PIB) e a utilização de energias renováveis. O crescimento económico (PIB *per capita*) foi um impulsionador positivo das emissões (ou seja, não contribuiu para a sua atenuação) ao longo do período 2005-2013, embora este efeito seja menos acentuado desde 2007/2008⁴. Neste contexto, não se justifica destacar o impacto da crise económica nas emissões.

08

A Comissão chama a atenção para o facto de o objetivo de 20% ter sido anunciado como um dos elementos da abordagem de integração no orçamento da UE, que constitui também um dos elementos da abordagem da UE para dar resposta às necessidades de investimento relacionadas com as alterações climáticas.

A abordagem de integração da ação climática no orçamento da UE demonstra o empenho e a liderança da UE neste domínio, tal como em todas as ações da UE para lutar contra as alterações climáticas.

09

A Comissão considera que a meta de 20 % foi anunciada como um objetivo político ambicioso para conseguir dar uma maior relevância ao clima em todas as operações financiadas pelo orçamento da UE. A abordagem foi aprovada pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu, tendo sustentado as medidas de aplicação subsequentes. A Comissão sublinha que, tendo em conta o que precede, tanto a própria Comissão como a autoridade orçamental decidiram não incluir este objetivo num texto jurídico.

Para além da integração, o quadro financeiro plurianual (QFP) estabelece igualmente um programa específico para abordar, entre outros aspetos, a ação climática (no âmbito do programa LIFE).

12

A Direção-Geral do Orçamento coordena a afetação dos recursos orçamentais para as prioridades políticas, nomeadamente no que diz respeito à ação climática, recolhe e consolida os dados no mapa previsional do projeto de orçamento para justificar os montantes apresentados pela Comissão à autoridade orçamental no processo orçamental anual.

4 Ver análise de decomposição da AEA: Secção 2.4 do relatório *Trends & Projections in Europe 2015*: Relatório n.º 4/2015 da AEA

Caixa — Síntese do contexto de integração Quarto ponto

A ação climática da UE abrange uma vasta gama de medidas, e as metas ambiciosas definidas conferem à UE um papel de liderança mundial na luta contra as alterações climáticas. A integração da ação climática nas políticas e nos programas da União Europeia é um dos elementos de apoio à transição para uma sociedade hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas.

A abordagem da UE para a integração da ação climática nos instrumentos e no orçamento da UE é articulada a quatro níveis, tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 24.

Observações

24

A Comissão considera que o orçamento da UE realizou progressos significativos na integração das questões climáticas. A abordagem da UE para a integração da ação climática nos instrumentos e no orçamento da UE é articulada a quatro níveis:

- As decisões políticas tomadas pelas instituições da UE (no contexto da adoção do QFP 2014-2020) no sentido de integrar a ação climática⁵ e de anunciar o objetivo de que pelo menos 20% das despesas da UE sejam relevantes em matéria de clima.
- A integração dos objetivos em matéria de clima no quadro jurídico e nas orientações (base jurídica para o novo conjunto de programas de despesas, diretrizes);
- A aplicação das normas e orientações relacionadas com o clima (qualidade da execução).
- No âmbito desta abordagem, inclusão de um método comum de acompanhamento das despesas relacionadas com o clima em todos os instrumentos da UE.

Reconhecemos que a análise incidiu essencialmente no objetivo financeiro.

Segundo travessão

A Comissão não concorda com a opção do Tribunal de Justiça no sentido de considerar um conjunto de princípios acordados em 2015 por certas organizações internacionais que executam a ajuda internacional ao desenvolvimento como um valor de referência para avaliar a «adequação» da pormenorizada e inovadora abordagem de integração da UE aprovada a nível da União Europeia.

25

A Comissão reconhece a decisão do Tribunal de Justiça de considerar a meta de 20 % como um objetivo orçamental, mas reitera que a meta foi anunciada pela Comissão como um objetivo político de apoio à integração da ação climática em vários programas. Dada a natureza da meta em causa, a Comissão considera que a interpretação da mesma apenas no sentido de objetivo orçamental não reflete a abordagem da UE em relação à integração.

⁵ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf.

26

A Comissão salienta que o objetivo político de 20% foi anunciado para ajudar à integração da ação climática nos programas da UE (ver a resposta da Comissão ao ponto 25). Por esta razão, a Comissão não calculou a proporção das necessidades de investimento que deverá ser coberta pelo orçamento da UE, mas considerou as estimativas apresentadas na proposta da Comissão relativa ao QFP⁶.

27

A Comissão considera que houve um aumento significativo das despesas relevantes em matéria de clima. A Comissão confirma simultaneamente que no anterior QFP não existiam dados exaustivos e comparáveis sobre essas despesas relevantes em matéria de clima, o que seria uma condição prévia para o desenvolvimento de metas mais pormenorizadas. O desenvolvimento de um sistema de acompanhamento sólido e transparente fazia parte da abordagem de integração da UE.

28

A Comissão avaliou os progressos no sentido da inclusão da meta de 20% na revisão intercalar do QFP, publicada em 14 de setembro de 2016. Os dados apresentados no documento de trabalho (2016) 299 (SWD), que acompanha a revisão intercalar do quadro financeiro plurianual [COM(2016) 603] mostram que, no período de 2014-2020, será atingido um montante total ligeiramente superior a 200 mil milhões de euros de despesas relacionadas com o clima. Isto equivale a cerca de 18,9% ao longo de todo o período de programação. Os dados publicados no anexo 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão apresentam estimativas dos totais discriminados por programa para acompanhamento da meta de 20% para a ação climática no período completo de programação 2014-2020.

Climate Mainstreaming 2014-2020 - totals by programme								
(EUR million, commitment appropriations)	2014-2017				2018-2020 estimates			
Programme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
For reference: Total EU Budget (Section III- Commission, Financial programming)	118 054.4	158 606.8	151 241.6	153 757.8	156 782.8	159 966.3	164 145.4	1 062 554.9
Total Climate Change finance in the EU Budget	16 097.7	27 475.7	31 634.4	29 726.8	30 777.7	31 883.6	32 307.7	200 986.9
Share of Climate Change relevant spending in EU Budget	13.6 %	17.3 %	20.9 %	19.3 %	19.6 %	19.9 %	19.7 %	18.9 %

Resposta comum da Comissão aos pontos 31 e 32:

A Comissão reafirma que o objetivo político de 20% foi anunciado para promover a integração (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 25). A Comissão considera que essa flexibilidade na fixação da meta de 20% é adequada para o desenvolvimento de uma abordagem inovadora para a integração e acompanhamento das despesas relevantes para a ação climática. A abordagem da UE pretende integrar os aspetos relacionados com o clima no orçamento da UE.

A Comissão confirma que os legisladores não consideraram necessário definir objetivos específicos para promover a integração das questões climáticas em todos os programas. Tal como referido na resposta da Comissão ao ponto 24, a integração é realizada através de vários processos, entre os quais a definição de metas específicas.

Os dados publicados na revisão intercalar do QFP revelam que muitos programas no orçamento da UE contribuem para a luta contra as alterações climáticas. Ao mesmo tempo, a Comissão concorda que a definição de objetivos específicos poderá ser útil para o avanço da integração das questões climáticas.

As despesas pertinentes no domínio climático são identificadas em todo o orçamento; no caso dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), esta exigência de acompanhamento foi estabelecida pelos legisladores.

6 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_part_II_en.pdf.

34

A Comissão reconhece que o método pioneiro de acompanhamento da UE, único em termos de cobertura e de pormenor e acordado no âmbito do processo legislativo da UE, pode ser melhorado. Ao mesmo tempo, não existam métodos internacionalmente aceites para o acompanhamento quantificado da despesa climática.

35

O método da UE de atribuição de coeficientes para as despesas da UE demonstrou permitir assegurar um equilíbrio adequado entre a solidez dos dados e o esforço administrativo exigido tanto à Comissão como aos Estados-Membros.

Primeiro travessão

A Comissão reconhece a possibilidade de alguns casos de sobrestimação ou subestimação da relevância climática de certas despesas, dada a metodologia aplicada e também como consequência direta da aplicação de um sistema baseado nos três rácios médios dos «Marcadores do Rio». Ao mesmo tempo, a Comissão considera que a sua metodologia é suficientemente prudente e que um conjunto de princípios desenvolvidos em 2015 por um grupo de organizações de ajuda internacional para acompanhamento das suas ações de atenuação não é um ponto de referência relevante para a abordagem utilizada pela Comissão. A Comissão sublinha que alguns dos cálculos do Tribunal apresentados no relatório utilizaram coeficientes diferentes dos utilizados pela Comissão.

Segundo travessão

A Comissão considera que a abordagem de acompanhamento acordada pelos legisladores da UE é sólida e adequada para os fins específicos pretendidos. Embora sejam úteis como referência para a abordagem da UE, as categorias e os métodos da OCDE não foram concebidos com o objetivo de apoiar a integração e a identificação quantificada no quadro do orçamento da UE, pelo que foram ajustados pelo legislador para responder às necessidades específicas dos programas nos respetivos quadros legislativos.

A Comissão salienta que o principal objetivo dos diferentes programas da UE é estabelecido na respetiva base jurídica, e que a integração significa, pela sua natureza, assegurar a coerência da aplicação com a política climática da UE, e não substituir o principal objetivo em causa.

36

O sistema de acompanhamento da ação climática da UE incorpora elementos específicos que o diferenciam dos sistemas utilizados pelas organizações de ajuda internacional, pelo que a comparação com os sistemas de acompanhamento da assistência internacional não é pertinente.

A Comissão reconhece que a abordagem inovadora para o acompanhamento da despesa climática e da sua execução no quadro do orçamento da UE ainda poderá ser melhorada, nomeadamente no que respeita ao aumento do grau de pormenor no que respeita às medidas de atenuação e adaptação. Ao mesmo tempo, tendo em conta o impacto administrativo pouco claro e a complexidade de evitar a dupla contagem sem por isso deixar de refletir os benefícios conexos frequentemente associados às medidas, atualmente, a Comissão não prevê nesta fase uma desagregação mais pormenorizada no seu sistema de acompanhamento.

37

A Comissão concorda com a importância dos instrumentos financeiros e do seu contributo para a ação da UE em matéria de clima e incluiu a contribuição orçamental para esses instrumentos no seu exercício de acompanhamento das despesas relacionadas com o clima.

39

A Comissão considera que foram alcançados progressos significativos em matéria de integração climática na maior parte dos aspetos e que o acompanhamento da execução orçamental é sólido e transparente, conforme indicado nas suas respostas, nomeadamente aos pontos 12 e 28. A Comissão reconhece a necessidade de continuar a desenvolver a sua abordagem em matéria de acompanhamento e de apresentação de resultados sobre os elementos climáticos.

40

Ver também as respostas da Comissão aos pontos V e 28.

41

A Comissão confirma que, antes da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, tal como indicado na resposta da Comissão ao ponto 28, não estava em posição de avaliar com segurança se está em vias de alcançar a meta de 20% no período do QFP, uma vez que ainda faltavam informações sobre as despesas programadas para os fundos FEEI, pelo que não existiam na altura dados fiáveis nesse contexto. A Comissão avaliou os progressos no sentido da realização da meta de 20% na revisão intercalar do QFP, tendo constatado que no período de 2014-2020 será atingido um montante total ligeiramente superior a 200 mil milhões de euros de despesas relacionadas com o clima. Isto equivale a cerca de 18,9% ao longo de todo o período de programação.

43

As medidas previstas em matéria de alterações climáticas, com os respetivos coeficientes, são indicadas nos programas operacionais (PO) do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). A dotação indicativa do FEAMP para cada medida está incluída nos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros (a partir de maio de 2016). O quadro financeiro que figura nesses relatórios e as principais características das operações apoiadas, que constarão dos relatórios anuais dos Estados-Membros sobre as mesmas (nos termos do artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do FEAMP), permitirá que a Comissão monitorize continuamente o nível da despesa, bem como quaisquer alterações à contribuição indicativa para as alterações climáticas declarada nos PO.

44

Estando totalmente concluídos os processos de programação, a Comissão encontra-se agora em posição de consolidar dados fiáveis para obter estimativas atualizadas dos programas no que respeita às despesas em matéria de clima, tendo divulgado o ponto da situação no contexto da revisão intercalar do QFP. Este exercício, se realizado com base nos dados provisórios de 2014-2016, teria sido baseado em dados inexatos e poderia portanto ter conduzido a cálculos errados e interpretações incorretas.

45

A Comissão considera que é mais relevante centrar o acompanhamento do clima nas dotações de autorização/despesa programadas e aprovadas, uma vez que os dados relativos apenas às despesas não fornecem informações úteis para melhorar a integração, devido ao tempo que decorre entre a fase de programação e a concretização das despesas em causa. Além disso, a Comissão considera que o acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros do orçamento da UE não pode ser colocado de forma significativa numa relação de causalidade com a concretização de objetivos climáticos e energéticos da UE ou de qualquer nível estimado das necessidades de investimento.

A introdução de uma abordagem de acompanhamento ao nível da despesa programada foi a primeira medida natural e essencial para uma melhor integração das questões climáticas em todos os programas da UE. O risco inerente que o Tribunal identifica está presente em todas as previsões orçamentais. A Comissão concorda com o parecer do Tribunal de que as despesas previstas nem sempre se traduzem em pagamentos, mas salienta que, em média, 97% do total das autorizações orçamentais da UE para 2015 foram realizadas, o que torna o atual sistema de autorização *ex ante* um indicador de acompanhamento também eficaz para as despesas. Além disso, a Comissão salienta que as metodologias utilizadas para calcular os 34% e 49,3% são diferentes em termos de abordagem e de âmbito.

46

A Comissão examina periodicamente os dados e reflete as alterações na programação no âmbito do processo orçamental anual e da execução do orçamento anual. Além disso, a Comissão comprometeu-se, na revisão intercalar do QFP, a avaliar os progressos no sentido da consecução da meta de 20% nas revisões intercalares dos programas do QFP. A Comissão considera que os atuais sistemas de comunicação de informações e de acompanhamento são adequados, não considerando necessária, nesta fase, a introdução de quaisquer requisitos adicionais de comunicação de informações.

47

A Comissão confirma que a meta de 20% está expressamente relacionada com a despesa do orçamento da UE, e considera que não seria conveniente misturar elementos não financeiros no acompanhamento de uma meta financeira.

Simultaneamente, a Comissão reconhece que importa melhorar a relação entre as despesas, as ações mobilizadas e os resultados. No âmbito dos diferentes programas de despesa e em função do grau com que estão centrados no investimento em ações climáticas, foram estabelecidos indicadores de realizações e de resultados e, em relação a determinados indicadores comuns, é possível a sua agregação a nível da UE. Estes indicadores comuns foram desenvolvidos com base na experiência obtida com as diferentes políticas no âmbito do programa específico em causa (ou seja, no quadro de acompanhamento e avaliação da política agrícola comum (PAC), foi incluído um indicador para medir as emissões de GEE provenientes da agricultura, enquanto no quadro do FEDER foi definido um novo indicador de realizações específico para a redução das emissões de gases com efeito de estufa aplicável ao financiamento de investimentos em infraestruturas).

Dito isto, atualmente não é tecnicamente possível apresentar dados consolidados sobre, por exemplo, a redução das emissões de GEE provenientes das atividades financiadas através do orçamento da UE.

48

Os indicadores comuns do FEDER têm definições comuns que são recomendadas nas orientações da Comissão⁷, o que foi discutido com os peritos dos Estados-Membros antes da conclusão da respetiva proposta. Embora fosse possível propor uma metodologia para a medição da redução dos GEE nos domínios das energias renováveis e da poupança de energia, não se obteve um consenso em relação aos vários métodos disponíveis para esse cálculo noutros domínios. Todos os dados recolhidos através de indicadores comuns ou específicos serão disponibilizados para avaliação, podendo eventualmente contribuir para a evolução das diferentes políticas.

49

A Comissão considera que foram realizados progressos em matéria de integração das questões relativas às alterações climáticas na maior parte dos aspetos e que é possível alcançar a meta estabelecida. A Comissão remete para a recente análise apresentada na revisão intercalar do QFP publicada em 14 de setembro (conforme referido nomeadamente na sua resposta ao ponto 28) e confirma a intenção de prosseguir os seus esforços no sentido de integrar a ação climática nos programas da UE.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

50

Tal como anunciado na revisão intercalar do QFP, a Comissão sublinha que pretende avaliar os progressos no sentido da meta de 20% nas revisões intercalares de cada programa, o que constitui uma oportunidade para reforçar a integração da luta contra as alterações climáticas nos programas de despesas da UE.

51

A Comissão reafirma que a metodologia acordada para a abordagem de acompanhamento da ação climática da UE não representa um risco para a integração das questões climáticas, mas toma nota do facto de que as simulações do Tribunal de Justiça utilizam coeficientes diferentes para o cálculo das despesas agrícolas da UE.

Primeiro travessão

A Comissão considera que o método que utiliza foi elaborado de forma transparente e coordenada; foi comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho e não conduz a sobrestimações.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 53.

Segundo travessão

Os coeficientes relacionados com o clima para o desenvolvimento rural foram igualmente estabelecidos de forma transparente, em conformidade com o objetivo político de 20%.

Terceiro travessão

A Comissão considera que as suas estimativas da contribuição global para a ação climática de ambos os fundos da PAC têm por base uma metodologia consensual na UE, na qual as fichas dos programas que acompanham o projeto de orçamento da Comissão fornecem anualmente informações completas.

Tal como indicado na sua resposta ao ponto 35, a Comissão considera que um conjunto de princípios desenvolvidos em 2015 por um grupo de organizações de ajuda internacional para acompanhamento das suas ações de atenuação não é um ponto de referência relevante para a abordagem acordada a nível da UE. A Comissão sublinha que os cálculos utilizados pelo Tribunal no seu relatório são diferentes dos cálculos acordados a nível da UE, que são suficientemente prudentes.

Quarto travessão

O Programa-Quadro Horizonte 2020 representa um considerável aumento da investigação neste domínio em relação ao 7.º Programa-Quadro. A componente «Cooperação» do 7.º PQ terá contribuído com 2,4 mil milhões de euros para a ação climática (2007-2013), ao passo que só durante os dois primeiros anos (2014-2015) do Programa-Quadro Horizonte 2020 esse contributo corresponde a 3,2 mil milhões de euros.

No entanto, já está em curso um plano de ação para dar um novo impulso a esse processo (ver a resposta da Comissão ao ponto 60), a fim de atingir o nível de despesas previsto (como meta indicativa) no Regulamento Horizonte 2020.

53

A Comissão regista as simulações do Tribunal através da utilização de diferentes metodologias e princípios gerais acordados por algumas organizações de ajuda internacional, mas reafirma o seu compromisso em relação à abordagem da UE. O método utilizado pela Comissão é sólido e foi elaborado de uma forma transparente e coordenada; baseia-se nos «marcadores do Rio» e foi comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

O benefício da condicionalidade para as ações climáticas pode ser avaliado mediante a aplicação de um marcador do Rio de 40% a uma quota de 20% de pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos. Tal como para qualquer outro cálculo, trata-se de um indicador aproximado, com base no sistema de penalizações por incumprimento da condicionalidade. Contudo, a Comissão considera que um impacto climático de 8% dos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos não está sobrestimado, tendo em conta os benefícios da condicionalidade e dos pagamentos diretos para o clima.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 51.

Caixa 3 — Ausência de justificação adequada da contribuição para o clima dos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos

Ver a resposta da Comissão ao ponto 51.

54

A Comissão considera que os elementos utilizados são suficientemente prudentes.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 51, primeiro travessão.

55

O acompanhamento das despesas relacionadas com a ação climática do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) segue o princípio da aplicação de um marcador aos objetivos políticos, tal como expresso nas prioridades e nos domínios de intervenção da União no contexto do desenvolvimento rural. Uma vez que os Estados-Membros podem programar as medidas de uma forma flexível, em função do seu contributo esperado para estes diversos objetivos, as necessidades de acompanhamento devem ser contempladas a nível dessas prioridades do Feader e não da medida em questão.

Tendo em conta esta lógica de intervenção e o princípio da gestão partilhada, cabe aos Estados-Membros determinar a prioridade ou a área visada para as quais a medida mais contribui.

A título de exemplo, a medida n.º 13 no âmbito do regime de zonas com condicionantes naturais (ANC) foi programada no âmbito de 4 prioridades/áreas visadas diferentes. Os Estados-Membros que programaram a medida n.º 13 no âmbito da prioridade 4 consideraram que essa seria a metodologia mais relevante para alcançar os objetivos desta prioridade.

Resposta comum da Comissão aos pontos 56, 57, 58 e à caixa 4

A Comissão regista as reflexões do Tribunal sobre as insuficiências da metodologia de acompanhamento do Feader e das simulações baseadas nas diferentes abordagens.

A atual metodologia de acompanhamento do Feader tenta encontrar um equilíbrio entre a oferta de uma estimativa razoavelmente fiável das despesas relacionadas com o clima e a diminuição dos custos e dos encargos administrativos.

A abordagem proposta pelo Tribunal, de aplicação de diferentes coeficientes climáticos às diferentes medidas/operações no âmbito das áreas específicas e das prioridades da União visadas, aumentaria a exatidão, mas também resultaria num aumento da carga administrativa para as administrações nacionais e regionais.

À prioridade 4 deve ser atribuído um marcador de 100%, uma vez que inclui medidas que contribuem para a proteção do ambiente e o reforço da resiliência dos ecossistemas em termos de adaptação às alterações climáticas. Tendo em conta a variedade, a diversidade e a complexidade das operações no âmbito da prioridade 4 da União (por exemplo, medidas agroambientais e climáticas) a diferenciação por medida/operação tornaria o exercício de acompanhamento oneroso e complexo para os Estados-Membros.

As medidas aplicáveis às zonas com condicionantes naturais no âmbito do Feader são importantes para prevenir o abandono das terras e preservar o valor económico e ambiental da agricultura nessas zonas. Contribui para a preservação de ecossistemas agrícolas que poderiam perder-se sem o apoio e que são importantes tanto num contexto de atenuação como de adaptação às alterações climáticas (por exemplo, pastagens). A nova abordagem de designação das zonas com base em critérios biofísicos acordados em comum, que deverá ser aplicada durante o atual período de programação, conduzirá a uma maior ênfase na manutenção do cultivo nas terras agrícolas mais vulneráveis, o que aumenta a importância da medida para a atenuação e adaptação às alterações climáticas.

59

A Comissão considera que as metodologias de acompanhamento específicas referidas nas fichas de programa do Feader e do programa LIFE, a que se refere o presente ponto, foram acordadas no âmbito da metodologia de acompanhamento da UE, que foi desenvolvida para ser utilizada durante o atual período de programação.

60

O Programa-Quadro Horizonte 2020 representa um considerável aumento da investigação neste domínio em relação ao 7.º Programa-Quadro. Embora não seja possível estabelecer comparações diretas ao nível de todo o programa, a componente «cooperação» do 7.º PQ terá contribuído com 2,4 mil milhões de euros para a ação climática ao longo dos sete anos do programa (2007-2013), ao passo que os mais recentes valores validados das componentes «programáveis» comparáveis do Programa-Quadro Horizonte 2020, relativos apenas aos dois primeiros anos (2014-2015), correspondem a 3,2 mil milhões de euros. Por conseguinte, embora os dados atuais sejam inferiores ao nível de despesas inicialmente previsto, representam um sinal positivo do compromisso da Comissão.

A introdução aos programas de trabalho «principais» para 2014-2015 e 2016-2017 fornecia indicações claras sobre as despesas relacionadas com o clima através das referências relevantes aos tópicos/convites à apresentação de propostas, sempre que necessário. Neste contexto, os serviços da Comissão acompanharam cuidadosa e continuamente todos os tópicos do programa de trabalho do Programa-Quadro Horizonte 2020, em termos de despesas relacionadas com o clima, para medir os progressos realizados a nível das despesas previstas para o referido programa.

O plano de ação iniciado no ano passado confere um novo impulso a este processo. Além disso, o atual processo de programação estratégica para 2018-2020 reconhece a importância da integração da ação climática e do aumento das despesas correspondentes. Após a conclusão do processo de programação estratégica, poderão ser abordados outros aspetos quantitativos para o período 2018-2020.

61

O contributo de iniciativas da base para o topo para a ação climática não pode ser determinado enquanto os projetos não tiverem sido selecionados para financiamento e poderá certamente variar de ano para ano.

62

A Comissão está a acompanhar de perto a evolução deste indicador e tem ainda alguma margem de manobra. Quando os próximos programas de trabalho forem aprovados (por volta do outono de 2017), a Comissão disporá de valores atualizados para determinar com maior exatidão o ponto da situação e o orçamento necessário para o período de 2018-2020. A revisão intercalar do QFP (conforme descrito na resposta da Comissão ao ponto 28) também destaca explicitamente elementos suscetíveis de apoiar a integração da ação climática no Programa-Quadro Horizonte 2020.

63

O processo de programação estratégica 2018-2020 está em curso e identifica a ação climática como prioridade fundamental. Após a conclusão do processo de programação estratégica, poderão ser abordados outros aspetos quantitativos para o período 2018-2020, incluindo as dotações orçamentais para a ação climática.

64

O plano de ação da Comissão deve ser complementado com «metas quantificáveis». No entanto, o melhor momento para a fixação dessas metas é durante a elaboração dos programas de trabalho para 2018-2020, que ainda não estão concluídos.

65

A Comissão confirma que não há dados comparáveis em matéria de despesas relacionadas com o clima no âmbito do anterior QFP. Ao mesmo tempo, a Comissão considera que o grande aumento das despesas em matéria de clima nas estimativas do Tribunal, no caso de alguns programas (nomeadamente os referidos no ponto 69), confirmam amplamente o âmbito das estimativas com que a Comissão tem vindo a trabalhar desde o início do QFP.

67

A Comissão considera que a principal vantagem do acompanhamento da ação climática no orçamento da UE consiste em apoiar uma conceção respeitadora do clima das medidas de despesa em todos os programas da UE. Reconhecemos que os exemplos assinalados na secção não permitem tirar conclusões mais amplas e que só podem ser vistos como ilustrativos.

70

A Comissão sublinha que o objetivo da sua abordagem de integração é a inclusão das questões climáticas em todos os instrumentos orçamentais da UE, e que a alteração da composição das despesas relevantes em termos de clima reflete as mudanças nas prioridades de despesas em cada programa e os papéis das diferentes fontes de financiamento disponíveis a nível nacional.

71

As variações das despesas relevantes em termos de clima nos diferentes programas nacionais refletem, em grande medida, as prioridades setoriais de cada país, pelo que não deverão ser consideradas como uma indicação de um maior ou menor empenho relativamente à ação climática.

75

A orientação das atividades de investigação e inovação para setores ou grupos específicos (como a economia hipocarbónica) não foi necessariamente objeto de discussão pormenorizada durante a programação. A negociação dos objetivos em matéria de investigação e inovação foi sujeita à condicionalidade *ex ante* em matéria de especialização inteligente. Se a Comissão tivesse intervindo no sentido de reforçar a orientação em matéria de clima no que respeita à investigação e à inovação no âmbito dos PO da Alemanha e da Roménia, essa intervenção teria sido contrária à condicionalidade *ex ante* legalmente prescrita sobre as estratégias de especialização inteligente, para as quais será fundamental um processo da base para o topo. Os serviços da Comissão observam que as energias sustentáveis e o clima estão entre as principais prioridades dessas estratégias.

76

A Comissão regista que os programas do Fundo Social Europeu (FSE) podem dar resposta a quaisquer alterações na procura de competências «verdes», à medida que vão surgindo.

Resposta comum da Comissão aos pontos 77 a 79

A Comissão observa que, embora a contribuição de todos os FEEI para a luta contra as alterações climáticas seja superior a 25%, a contribuição individual de cada um dos fundos deverá inevitavelmente variar consoante o modo como as suas principais missões específicas estejam mais ou menos estreitamente ligadas à ação climática. Para o FSE, esta contribuição só poderá ser indireta, nomeadamente através de investimentos em competências «verdes» que, por sua vez, estão estreitamente ligadas à evolução do mercado de trabalho e, por conseguinte, são baseadas na procura.

A Comissão observa que o sistema de monitorização e acompanhamento da contribuição do FSE para a luta contra as alterações climáticas foi reforçado no período financeiro de 2014-2020, nomeadamente pela inclusão da ação climática como «tema secundário» no acompanhamento da contribuição do FSE.

Não obstante, a Comissão reconhece que a contribuição do FSE para a luta contra as alterações climáticas pode ser mais valorizada e, no futuro, examinará as possibilidades nesse sentido.

81

Com a última reforma da PAC, o âmbito de aplicação da condicionalidade foi objeto de uma importante revisão, tendo em conta o facto de os requisitos serem controláveis, diretamente dirigidos aos agricultores e ligados à atividade agrícola. Por conseguinte, a lista de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) foi reduzida em mais de 50% (de 15 para 7) e os requisitos legais de gestão (RLG) foram reduzidos de 18 para 13.

82

A Comissão não partilha a opinião de que a «ecologização» dos pagamentos diretos se baseia em grande parte nas BCAA anteriores. Os requisitos relativos às superfícies de interesse ecológico e à diversificação das culturas são recentes e a proteção das pastagens permanentes foi fortemente reforçada, por exemplo, com a plena proteção dos prados permanentes sensíveis do ponto de vista ambiental e a reduzida margem de possibilidade de proceder à lavra de prados permanentes.

A Comissão considera igualmente que a «ecologização» dos pagamentos diretos tem um impacto significativo, e não um impacto limitado. Esse impacto reflete fielmente a relação das três práticas agrícolas com o clima. Embora na verdade os requisitos de «ecologização» não abranjam todos os agricultores, a informação disponível mostra também que abrangem 72% da superfície agrícola total, o que é ainda mais relevante no que diz respeito à ação climática.

84

A integração da ação climática não exige que cada Estado-Membro ou região aumentem o investimento na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas. A ação climática tem de ser devidamente tida em conta na análise SWOT e na identificação das necessidades e é avaliada face a outras prioridades. A base de comparação foi alterada nos dois períodos de programação. Em especial, as consequências da crise económica em muitos domínios levaram a uma maior necessidade de melhorar a situação económica no setor agrícola, que foi afetado pela crise. Neste contexto, a estabilização das despesas relacionadas com o clima (mesmo que estas não possam ser quantificadas de forma precisa por falta de metodologias adequadas) não é um resultado negativo.

85

O estabelecimento dos critérios de seleção é da responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão forneceu orientações sobre o «potencial de ação climática no âmbito do FEADER», que incluíam uma recomendação no sentido de serem concebidos critérios de seleção.

89

O objetivo de adaptar a capacidade de pesca aos recursos disponíveis, através do apoio financeiro a medidas de gestão da frota, foi parcialmente atingido no último período de programação. Tal explica a menor apoio do FEAMP a medidas relacionadas com a frota em comparação com o período anterior no âmbito do FEP.

Conclusões e recomendações

91

A Comissão salienta que o compromisso de aumentar a despesa relacionada com o clima para pelo menos 20% do orçamento da UE foi um compromisso político destinado a integrar a ação climática nos programas da UE.

92

A Comissão considera que, em geral, foram alcançados progressos importantes não apenas no que se refere à inclusão das questões climáticas no desenvolvimento dos programas como também ao desenvolvimento da abordagem de integração quantificada única, o que proporciona agora uma base de referência transparente.

A Comissão observa, no entanto, que a potencial contribuição individual de cada um dos fundos deverá variar consoante o modo como as suas missões principais específicas estejam estreitamente ligadas à ação climática. Por conseguinte, é inevitável que os sistemas utilizados para programar e acompanhar a contribuição variem consoante o fundo.

No entanto, a Comissão considera que, em geral, está em vias de atingir a meta dos 20%, embora reconhecendo que são necessários mais esforços, tal como sublinhado na revisão intercalar do QFP.

93

A Comissão chama a atenção para o facto de o objetivo de 20% ter sido anunciado como um dos elementos da abordagem de integração no orçamento da UE que, por sua vez, é um dos elementos da abordagem da UE para dar resposta às necessidades de investimento relacionadas com as alterações climáticas (ver resposta da Comissão ao ponto 24).

A abordagem de integração da ação climática no orçamento da UE demonstra o empenho e a liderança da UE neste domínio, tal como em todas as ações da UE para lutar contra as alterações climáticas.

A Comissão avaliou os progressos no sentido da realização da meta de 20% na revisão intercalar do QFP, tal como explicado na sua resposta ao ponto 28.

94

Uma vez concluídos os processos de programação, a Comissão encontra-se agora em posição de consolidar os dados fiáveis para obter estimativas atualizadas desses programas no que respeita às despesas em matéria de clima, tendo divulgado o ponto da situação no contexto da revisão intercalar do QFP. Este exercício, se realizado com base nos dados relativos a 2014-2016, teria sido baseado em dados inexatos e, por conseguinte, poderia ter conduzido a interpretações erróneas.

A revisão intercalar do QFP estima que, no período de 2014-2020, será atingido um montante total ligeiramente superior a 200 mil milhões de euros de despesas relacionadas com o clima. Isto equivale a cerca de 18,9% ao longo de todo o período de programação.

95

A Comissão sublinha que o método da UE de acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é uma iniciativa pioneira na abordagem quantificada do acompanhamento das despesas orçamentais. Como tal, existem possibilidades para continuar a melhorar, embora, de um modo geral, a metodologia seja sólida e transparente.

Recomendação 1 — Exercício sólido de consolidação plurianual

A Comissão aceita a recomendação relativa à realização de um sólido exercício de consolidação plurianual, para verificar se as despesas programadas em matéria de clima estão em vias de atingir a meta de 20%, e considera que esse exercício foi concretizado no contexto da revisão intercalar do QFP. A Comissão tenciona continuar a acompanhar anualmente os progressos realizados no âmbito da elaboração dos projetos de orçamento anuais.

Recomendação 2 — Quadro abrangente de comunicação de informações

a)

A Comissão aceita, em parte, a recomendação.

Aceita revelar os aspetos relevantes e os progressos realizados em matéria de ação climática, no âmbito dos relatórios anuais de atividades pertinentes, se adequado. O novo relatório anual de gestão e desempenho resume (secção 1) o desempenho do orçamento da UE com base nos mais recentes dados disponíveis sobre os resultados alcançados com o orçamento da UE. Este relatório baseia-se nas informações constantes dos relatórios anuais de atividades; nas fichas de programa dos orçamentos; e noutras fontes, nomeadamente os relatórios de avaliação e de execução dos programas da UE. O relatório apresenta um resumo sucinto, enquanto os relatórios anuais de atividade e nas fichas de programa apresentam informações mais pormenorizadas sobre os objetivos dos programas e os progressos obtidos em relação aos diferentes indicadores.

A Comissão não aceita a recomendação de que sejam comunicadas informações sobre os instrumentos financeiros no contexto do acompanhamento do esforço orçamental para a realização da meta de 20%.

b)

A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

c)

A Comissão não aceita a recomendação. Embora esteja empenhada em melhorar o grau de pormenor dos dados, não são claras as repercussões dessa sobrecarga administrativa suplementar imposta tanto à Comissão como aos Estados-Membros. A Comissão considerará a possibilidade de estabelecer uma diferenciação entre a atenuação e a adaptação se a metodologia for revista no futuro, e sublinha que as duas estão estreitamente interligadas.

96

A Comissão concorda que são necessários mais esforços para integrar a ação climática em todos os programas da UE. O objetivo político de 20% foi fixado para promover a integração (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 25). A Comissão considera que essa flexibilidade em relação à meta de 20% é adequada para o desenvolvimento de uma abordagem inovadora para a integração e acompanhamento das despesas relevantes em matéria de ação climática. A abordagem de integração da UE procura incluir os aspetos da luta contra as alterações climáticas em todas as políticas e utiliza a meta de 20% para promover essa integração.

A Comissão avaliou os progressos realizados no sentido de atingir a meta de 20% na revisão intercalar do QFP, tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 28.

Recomendação 3 — Avaliação das necessidades em matéria de alterações climáticas

A Comissão aceita, em parte, a recomendação.

A Comissão aceita analisar as necessidades decorrentes das alterações climáticas e o potencial dos diferentes domínios, em termos de contribuição, quando propuser uma nova meta política global. A Comissão não aceita planear contribuições específicas para cada domínio ou programa.

97

A Comissão considera que foram realizados progressos satisfatórios em matéria de integração da ação climática no orçamento da UE e que a metodologia da UE é transparente e adequada à sua finalidade.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 29, no que diz respeito à natureza das despesas com o clima nos diferentes instrumentos. Sublinha que os textos jurídicos diferem em termos de integração do objetivo político da inclusão da ação climática, que em muitos casos foi introduzido no preâmbulo como uma ambição política e não como uma meta juridicamente vinculativa. Ver também as respostas da Comissão aos pontos 25 e 26.

A Comissão enunciou as suas previsões para as despesas relacionadas com o clima até 2020 no âmbito da revisão intercalar do QFP.

98

A abordagem da UE à integração da ação climática baseou-se nas práticas internacionais e desenvolveu uma metodologia de acompanhamento quantificado que equilibra os encargos administrativos e a solidez dos dados.

A Comissão observa que os cálculos do Tribunal se basearam noutros métodos de acompanhamento da ação climática, mas considera que estes não devem ser favorecidos em relação à abordagem de integração inovadora e pormenorizada que foi acordada a nível da UE.

99

A Comissão reconhece que, com a atual metodologia, existe a possibilidade de sobrestimação ou subestimação de determinados elementos da despesa relevantes para o clima. Ao mesmo tempo, a Comissão considera que um conjunto de princípios desenvolvidos em 2015 por um grupo de organizações de ajuda internacional para acompanhamento das suas ações de atenuação não é um ponto de referência relevante para a abordagem acordada a nível da UE. O método utilizado pela Comissão é sólido e foi elaborado de forma transparente e coordenada e comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

A Comissão estima a contribuição global para a ação climática de ambos os fundos da PAC com base numa metodologia sólida, pela qual todas as informações são fornecidas nas fichas de programa que acompanham o projeto de orçamento apresentado pela Comissão.

A Comissão considera que, no que respeita aos pagamentos diretos da componente «ecologização», o impacto reflete fielmente a relação das três práticas agrícolas com o clima. Em relação aos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos, o seu benefício para as ações climáticas associado à condicionalidade pode ser avaliado mediante a aplicação de um marcador do Rio de 40% a uma quota de 20% dos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos. Tal como para qualquer outro cálculo, trata-se de um indicador aproximado, com base no sistema de penalizações por incumprimento da condicionalidade. No entanto, a Comissão considera que o impacto climático de 8% dos pagamentos diretos que não são pagamentos diretos ecológicos não está sobrestimado, se tivermos em conta os benefícios da condicionalidade e dos pagamentos diretos em causa para o clima. Este cálculo reflete plenamente o princípio da prudência.

100

A Comissão estima a contribuição global para a ação climática de ambos os fundos da PAC com base numa metodologia sólida, pela qual todas as informações são fornecidas nas fichas de programa que acompanham o projeto de orçamento apresentado pela Comissão.

Recomendação 4 — Corrigir as sobrestimações

A Comissão aceita, em parte, a recomendação. A metodologia de acompanhamento deverá permanecer estável durante o atual QFP, por razões de previsibilidade, coerência e transparência. No entanto, a Comissão irá considerar formas de aperfeiçoar a metodologia de acompanhamento respeitante ao FEADER para o período de programação posterior a 2020, sem aumentar a carga administrativa.

101

O plano de ação da Comissão será complementado com objetivos quantificáveis e mais pormenorizados. Contudo, o momento mais adequado para definir esses objetivos será durante a elaboração dos programas de trabalho para 2018-2020, que ainda não estão concluídos.

102

A Comissão reconhece a necessidade de esforços suplementares em vários programas para melhorar a integração, mas considera que eventuais planos de ação específicos para aumentar a despesa em matéria de clima não trariam qualquer valor acrescentado.

Recomendação 5 — Elaborar planos de ação

A Comissão aceita, em parte, a recomendação.

A Comissão irá avaliar a possibilidade de aumentar a relevância climática no contexto das revisões intercalares dos programas e políticas individuais, conforme estabelecido na revisão intercalar do QFP. Enquanto se aguarda o resultado dessas revisões, a Comissão ponderará a adoção de medidas corretivas. A instituição de planos de ação individuais não seria adequada, uma vez que cada programa já prevê processos para a definição de prioridades em função do modo de gestão.

103

A Comissão considera que o acompanhamento das dotações de autorização foi um primeiro passo necessário para melhor integrar as ações climáticas no orçamento da UE e fornece um indicador razoável, que equilibra a carga administrativa exigida por um nível adicional de monitorização. As estimativas atuais são, de facto, efetuadas com base nas despesas programadas (projeto de orçamento), mas são atualizadas com base no orçamento votado e nos orçamentos retificativos. A Comissão irá avaliar a relação custo-eficácia de prestação de estimativas *ex post* com base nas dotações efetivas. Contudo, os cálculos com base nos pagamentos efetivos criariam uma carga administrativa adicional, uma vez que os pagamentos podem decorrer ao longo de vários anos e poderão ser objeto de correções financeiras. A Comissão pode, no entanto, fornecer uma estimativa, uma vez que cerca de 97% das dotações de autorização dão origem a dotações de pagamento.

A Comissão concorda com a necessidade de reforçar a ênfase nos resultados das despesas da UE. No entanto, o atual quadro de desempenho estabelecido pelo legislador prevê indicadores relacionados com o clima apenas para uma parte das despesas e estes indicadores não podem ser agregados a nível do orçamento da UE. Os ensinamentos retirados serão tidos em conta na preparação do quadro de desempenho do próximo QFP.

Recomendação 6 — Desenvolver indicadores de acompanhamento da despesa efetiva em matéria de ação climática e respetivos resultados

a)

A Comissão não aceita a recomendação para a criação de um novo sistema de acompanhamento nesta fase. Isso conduziria a um aumento do nível da carga administrativa imposta aos Estados-Membros que não estava previsto nos termos dos regulamentos em vigor e não foram incluídos nos acordos de parceria nem nos programas operacionais. A Comissão continuará a utilizar os sistemas de monitorização existentes, que também fornecem dados sobre as despesas.

b)

A Comissão aceita a recomendação e vai aplicá-la, como a seguir se explica.

Irá reforçar e melhorar a comparabilidade dos indicadores de resultados relacionados com o clima em todos os domínios do orçamento da UE, e examinará, no âmbito do próximo QFP, as opções para estabelecer indicadores de resultados relacionados com o clima a fim de avaliar o contributo do orçamento da UE para a ação climática, nomeadamente para avaliar as emissões de gases com efeito de estufa e as reduções resultantes das medidas financiadas pela UE.

c)

A Comissão aceita a recomendação, que considera aplicada, como a seguir se explica.

A Comissão continuará a promover ativamente o intercâmbio de boas práticas, também no domínio específico dos indicadores de resultados relacionados com o clima. Por exemplo, o grupo de peritos em matéria de acompanhamento e avaliação da PAC já proporciona um fórum para o intercâmbio de boas práticas sobre a avaliação da PAC, nomeadamente sobre estes indicadores.

105

A orientação das atividades de investigação e inovação para setores ou grupos específicos (como a economia hipocarbónica) não foi necessariamente objeto de discussão pormenorizada durante a programação. A negociação dos objetivos em matéria de investigação e inovação foi sujeita à condicionalidade *ex ante* em matéria de especialização inteligente. Se a Comissão tivesse intervindo no sentido de reforçar a orientação em matéria de clima no que respeita à investigação e à inovação nos PO, essa intervenção teria sido contrária aos requisitos regulamentares, em especial porque as estratégias de especialização inteligente devem constituir um processo da base para o topo. Nesse contexto, a tendência é para que os investimentos em investigação e inovação no âmbito da temática de energia hipocarbónica possam ser significativamente mais elevados do que os previstos nos programas e identificados inicialmente no âmbito da metodologia de acompanhamento.

106

A Comissão salienta que, uma vez que a contribuição do FSE para a luta contra as alterações climáticas só poderá ser indireta, nomeadamente através de investimentos em competências «verdes», que por sua vez estão estreitamente ligadas à evolução do mercado de trabalho e, por conseguinte, se baseiam na procura, a proporção efetiva do FSE atribuída às despesas relativas ao clima só será conhecida após a execução dos programas.

A Comissão considera que a proporção do FSE atribuída às despesas relativas ao clima estabelecida com base nas informações comunicadas pelos Estados-Membros nos programas operacionais do FSE pode, por conseguinte, subestimar a contribuição prevista do FSE para a ação climática no período de 2014-2020.

A Comissão remete para a sua resposta comum aos pontos 77 a 79.

107

A reforma da PAC levou a um aumento significativo do financiamento da ação climática, em comparação com o período de 2007-2013.

108

A Comissão não partilha a opinião de que a «ecologização» dos pagamentos diretos, na prática, se baseia em grande parte em práticas agrícolas já existentes. Em vez disso, a Comissão considera que a introdução da «ecologização» contribuirá significativamente para complementar as ações climáticas. Os requisitos relativos às superfícies de interesse ecológico e à diversificação das culturas são efetivamente recentes e a proteção das pastagens permanentes foi fortemente reforçada, por exemplo através da plena proteção dos prados permanentes sensíveis do ponto de vista ambiental e da reduzida margem de possibilidade de proceder à lavra de prados permanentes.

Os pagamentos ecológicos aumentaram *de facto* a base de referência para além da qual as práticas ambientais podem ser pagas ao abrigo dos programas de desenvolvimento rural. Os pagamentos concedidos para os tipos de operações programadas ao abrigo das medidas agroambientais e climáticas só podem ser efetuados em relação a compromissos e exigências que ultrapassem as obrigações de ecologização. Isto implica melhores resultados ambientais e climáticos.

109

É dada maior saliência ao acompanhamento das despesas do FEAMP em matéria de ação climática nos relatórios anuais de execução do FEAMP apresentados pelos Estados-Membros. Ver a resposta da Comissão ao ponto 43.

Recomendação 7 — Explorar todas as potenciais oportunidades e garantir uma transição efetiva para a ação climática

a)

A Comissão aceita, em parte, a recomendação no mesmo sentido da recomendação 5, ou seja, identificará os domínios com potencial subutilizado e analisará as oportunidades e ações para reforçar a relevância do clima nos seus programas de despesas no contexto das respetivas avaliações intercalares. No entanto, não irá desenvolver planos de ação específicos em matéria de despesas relacionadas com o clima para cada programa.

b)

A Comissão não aceita esta recomendação. A alteração da programação financeira plurianual, nesta fase, nos programas dos FEEL geridos em regime de gestão partilhada, cujas estruturas de financiamento são determinadas por dotações pré-afetadas, não é possível nem exequível. Também não são exequíveis, neste período de programação, o desenvolvimento e a adoção de novas medidas de ação climática no quadro legislativo (por exemplo, do FEAMP).

Ao mesmo tempo, a Comissão analisará a possibilidade de reforçar a integração da ação climática no contexto das revisões intercalares de cada programa.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	14.10.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	22.7.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	26.10.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	14.11.2016

Tendo em vista dar resposta às alterações climáticas e às necessidades significativas de investimento a elas associadas, a UE acordou em atribuir, no mínimo, 20% do seu orçamento para o período de 2014-2020 à ação climática. O Tribunal constatou que estão em curso trabalhos ambiciosos e que em termos gerais se registaram progressos. No entanto, existe o sério risco de o objetivo de 20% não ser atingido sem esforços suplementares. A realização deste objetivo deu origem a um financiamento da ação climática mais elevado e mais bem orientado, tanto no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional como no Fundo de Coesão. No entanto, no que se refere ao Fundo Social Europeu e aos domínios da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, não se verificou uma transição significativa para a ação climática.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações