

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um plano de ação para a natureza, a população e a economia»

[COM(2017) 198 final]

(2018/C 129/15)

Relator: **Lutz RIBBE**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	25.4.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	21.11.2017
Adoção em plenária	6.12.2017
Reunião plenária n.º	530
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	157/5/6

1. Resumo das conclusões e recomendações do CESE

1.1. Em primeiro lugar, o CESE congratula-se com os resultados do balanço de qualidade das Diretivas Natureza, que revela que estas são adequadas enquanto pedras angulares de uma política de biodiversidade mais ampla, embora a sua aplicação tenha de ser substancialmente melhorada.

1.2. Embora cada uma das 15 medidas específicas propostas no novo plano de ação seja adequada, a sua apresentação gera alguma confusão por não ser clara a sua relação com a atual Estratégia de Biodiversidade, sobretudo por existirem muitas sobreposições de conteúdo e apenas inovações marginais. O CESE considera que teria sido preferível avaliar e, caso necessário, completar a atual Estratégia de Biodiversidade.

1.3. O problema decisivo para o êxito de uma política em matéria de biodiversidade é que as medidas de promoção ou conservação da biodiversidade, em larga medida, não constituem atualmente fontes de rendimento para os proprietários e utilizadores das terras e são, pelo contrário, fatores de custos. No entanto, as medidas relativas à biodiversidade — dentro ou fora de áreas da Rede Natura 2000 — devem ser economicamente viáveis para os responsáveis pela sua execução. Não devem nem podem ser aplicadas às suas custas. Até hoje, nenhum dos programas apresentados pela UE e pelos Estados-Membros conseguiu resolver verdadeiramente este dilema fundamental, e o mesmo se verifica no plano de ação, que, apesar de se referir várias vezes a situações vantajosas para todos, infelizmente não oferece nenhuma pista útil nesse sentido.

1.4. A falta de financiamento, além de ser um problema central para a consecução das metas estabelecidas em matéria de biodiversidade, é igualmente sintomática de uma evolução indesejada na política europeia. Adota-se legislação que acarreta custos, mas não há acordo quanto a quem os assume ou de que forma são cobertos.

1.5. O CESE apela uma vez mais à Comissão para que atualize a sua estimativa dos custos da Rede Natura 2000. Na sua opinião, os custos, regularmente estimados em 6,1 mil milhões de euros, não refletem adequadamente as necessidades financeiras da Rede Natura 2000, que serão duas a três vezes mais elevadas.

1.6. Assim, o CESE considera imprescindível apresentar uma estratégia a longo prazo para a cobertura das necessidades de financiamento da política em matéria de biodiversidade⁽¹⁾. O debate sobre as perspetivas financeiras após 2021 proporcionaria o quadro adequado, mas nem o plano de ação nem as abordagens adotadas até agora, e que constam do documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE⁽²⁾, permitem esperar uma melhoria significativa da situação.

1.7. O CESE saúda expressamente o facto de a Comissão pretender continuar a desenvolver a estratégia relativa à infraestrutura verde no âmbito do plano de ação. Contudo, também no que respeita a este conceito inovador, o CESE previne que um conceito desprovido de financiamento não trará qualquer mudança.

2. Antecedentes

2.1. A UE aprovou, já em 1998, uma primeira estratégia em matéria de diversidade biológica⁽³⁾, a fim de travar a perda de espécies da fauna e da flora selvagens e dos respetivos *habitats*. A estratégia de desenvolvimento sustentável (Estratégia de Gotemburgo), adotada em 2001, definiu objetivos claros em matéria de biodiversidade, designadamente para reduzir a perda de biodiversidade na UE até 2010 e para assegurar a recuperação dos *habitats* e dos ecossistemas naturais.

2.2. Seguiram-se outras medidas, nomeadamente um plano de ação para a biodiversidade em 2001⁽⁴⁾, e um outro em maio de 2006⁽⁵⁾, que, em termos de conteúdo, pouco se diferenciava do primeiro.

2.3. Quando se reconheceu que o objetivo adotado e assumido não podia ser alcançado, foi aprovada, com base na comunicação da Comissão — Opções para uma visão e um objetivo pós-2010 da UE em matéria de biodiversidade⁽⁶⁾, uma nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020⁽⁷⁾, que, na sua essência, se limitava a retomar os antigos requisitos e instrumentos dos planos de ação precedentes e adiar para 2020 os objetivos anteriormente definidos para 2010.

2.4. A avaliação intercalar desta Estratégia de Biodiversidade, que abrangia seis metas claramente definidas, com um total de 20 medidas, revelou resultados muito dececionantes e chegou à conclusão de que, para alcançar o novo objetivo fixado de travar definitivamente a perda de espécies até 2020 e assegurar a recuperação dos *habitats* perdidos, há que envidar esforços de grande envergadura para proteger o mundo natural.

2.5. O CESE manifestou essencialmente a mesma opinião no que se refere a todos estes documentos, afirmando de forma crítica que:

- na UE, «[n]a preservação da biodiversidade, não faltam leis, diretivas, programas, projetos-piloto, declarações políticas ou instruções, do que precisamos é de aplicações e ações concertadas a todos os níveis de ação política»;
- «[a]té ao momento, a política não teve a força ou a vontade suficientes para aplicar medidas reconhecidas como necessárias há anos, apesar de a comunicação clarificar que tanto a sociedade quanto a economia beneficiam de igual modo de uma política de biodiversidade persuasiva»⁽⁸⁾;
- a política de biodiversidade da UE é, portanto, um exemplo clássico de uma política de promessas não cumpridas ao nível europeu e nacional, apesar de essa política identificar corretamente os problemas e criar os instrumentos necessários. O CESE considera que não é necessária qualquer alteração da base jurídica existente.

2.6. Todavia, a Comissão Juncker realizou um reexame das Diretivas Natureza no quadro do programa REFIT. O resultado confirmou a posição do CESE, e o Conselho (Ambiente) também considerou «que, como pedra angular de uma política de biodiversidade mais ampla da UE, as Diretivas Natureza se adequam aos fins a que se destinam, mas que a sua aplicação tem de ser melhorada para permitir a consecução dos respetivos objetivos e a realização do seu pleno potencial»⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Ver pareceres do CESE sobre «A política da UE em matéria de biodiversidade» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 14) e a «Avaliação intercalar do Programa LIFE» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358 final de 28.6.2017.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁷⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre «O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 111).

⁽⁹⁾ Ver conclusões do Conselho (Ambiente) de 19.6.2017.

2.7. Em reação aos resultados do processo REFIT, a Comissão apresentou um Plano de ação para a natureza, a população e a economia⁽¹⁰⁾, que é objeto do presente parecer.

3. Observações na generalidade sobre o plano de ação

3.1. O plano de ação começa por descrever uma vez mais o péssimo estado de conservação das espécies e dos *habitats*, que supostamente deveriam estar protegidos há muito pelas Diretivas Natureza adotadas em 1979 e 1992, respetivamente. Considera-se que «[o]s fatores essenciais que explicam as falhas na aplicação incluem recursos limitados, um controlo deficiente da aplicação, uma integração insuficiente dos objetivos ambientais noutras áreas políticas, insuficiência de conhecimentos e do acesso a dados e, por fim, fraca comunicação e participação das partes interessadas. Acrescente-se que as entidades que aplicam as diretivas, em particular aos níveis local e regional, muitas vezes não estão suficientemente a par das suas exigências ou da flexibilidade e oportunidades por elas oferecidas, o que pode levar a um conflito entre a proteção do meio ambiente e a atividade económica».

3.2. O plano de ação tem como objetivo «melhorar a aplicação das diretivas, a sua coerência com os objetivos socioeconómicos e a participação das autoridades nacionais, regionais e locais, bem como das partes interessadas e dos cidadãos».

3.3. Tendo em conta a forte dimensão territorial das diretivas e o papel fulcral dos órgãos de poder local e regional na sua aplicação, o Comité das Regiões Europeu tem participado de perto nos trabalhos preparatórios do referido plano de ação e terá um papel essencial na cooperação com os órgãos de poder local e regional e na sua sensibilização.

3.4. O plano de ação estabelece um calendário apertado e a Comissão pretende comunicar «o impacto» das suas ações ainda antes do fim do seu mandato atual, em 2019. O CESE considera este prazo muito ambicioso, tanto mais que a Comissão não criou capacidades adicionais em matéria de recursos humanos com vista à aplicação do plano de ação.

3.5. O plano de ação é composto por quatro áreas prioritárias, com um total de 15 ações específicas:

- Prioridade A: Melhorar as orientações e os conhecimentos e garantir uma melhor coerência com objetivos socioeconómicos mais abrangentes;
- Prioridade B: Desenvolver uma apropriação política e reforçar o cumprimento das disposições;
- Prioridade C: Reforçar o investimento na Natura 2000 e melhorar as sinergias com os instrumentos financeiros da UE;
- Prioridade D: Melhorar a comunicação e a sensibilização e envolver os cidadãos, as partes interessadas e as comunidades.

4. Observações na especialidade sobre o plano de ação

4.1. O CESE congratula-se, de modo geral, com os resultados do balanço de qualidade, que corrobora a sua posição anterior. É de salientar que um número assinalável de partes interessadas participou no balanço de qualidade. Tal demonstra que a política da UE para a biodiversidade é um tema que interessa a amplas camadas da população, em parte porque lhes diz diretamente respeito, mas também porque tem sido debatida de forma intensa.

4.2. Embora cada uma das 15 medidas específicas do plano de ação possa contribuir para uma melhor aplicação da legislação em vigor em matéria de proteção da natureza, o CESE manifesta o seu desagrado pelo facto de a Comissão ter apresentado já um novo plano. No entender do CESE, seria mais eficaz avaliar a atual Estratégia de Biodiversidade, constituída por seis metas e 20 medidas concretas, realizar e publicar uma análise rigorosa da vulnerabilidade e, com base nesta, eventualmente integrar medidas adicionais na atual estratégia. A apresentação de um novo plano de ação causou alguma confusão, não estando claramente definido em que medida se relaciona com a atual Estratégia de Biodiversidade, sobretudo porque algumas medidas do plano de ação (por exemplo, as prioridades B e C) já constam há vários anos do programa da UE para a biodiversidade e da agenda política, aguardando a respetiva execução.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final de 27.4.2017.

4.3. O CESE já advertiu para o facto de a multiplicidade de programas e estratégias provavelmente causar confusão e poder dar a impressão de que a imposição de novos programas, planos ou estratégias constitui uma espécie de intervencionismo, que na verdade poucas melhorias acrescenta.

4.4. Já no título do seu comunicado de imprensa relativo ao plano de ação, a Comissão Europeia afirmou que este deverá ajudar as regiões «a proteger a biodiversidade e a colher os benefícios económicos da proteção da natureza». O CESE reconhece o facto de o plano de ação não referir apenas a natureza e a biodiversidade, mas também a interligação entre pessoas, natureza e atividade económica. Deste modo, torna-se evidente que a política para a biodiversidade vai além da obrigação ético-moral de proteção das espécies e dos *habitats*. Também este aspeto se coaduna com as declarações proferidas pelo CESE nos últimos anos.

4.5. Em muitas regiões da Europa, há muito que surgiram conceitos demonstrativos do modo como as pessoas podem beneficiar do capital natural. Entre outros aspetos, é evidente a relação entre o turismo e uma paisagem variada, diversificada e com elevada biodiversidade. Cada vez mais se reconhece que os serviços ecossistémicos — e não apenas os proporcionados pelas áreas da Rede Natura 2000 — são um bem público.

4.6. Contudo, o problema fundamental reside no facto de as medidas de promoção ou conservação da biodiversidade, em larga medida, não representarem atualmente fontes de rendimento para os proprietários e utilizadores das terras e serem, pelo contrário, fatores de custos. No passado, a «diversidade natural» era quase um subproduto de uma atividade económica extensiva — designadamente, provocada pelas condições económicas difíceis que, por exemplo, os agricultores e os silvicultores enfrentavam — o que resultava num conflito clássico no que se refere à utilização do solo.

4.7. No entanto, as medidas relativas à biodiversidade — dentro ou fora de áreas da Rede Natura 2000 — devem ser economicamente viáveis para os responsáveis pela sua execução. Não devem nem podem ser aplicadas às suas custas. Até hoje, nenhum dos programas apresentados pela UE e pelos Estados-Membros conseguiu resolver este dilema fundamental, e o mesmo se verifica no plano de ação, que, apesar de se referir várias vezes a situações vantajosas para todos, infelizmente oferece poucas pistas úteis nesse sentido.

4.8. Esta situação não será alterada pelas medidas que até agora estiveram ausentes das estratégias de biodiversidade e que foram introduzidas pelo plano de ação: nenhuma campanha de sensibilização, nenhuma melhoria da participação pública, nenhuma melhoria das orientações ou a proclamação de 21 de maio como «Dia Europeu da Rede Natura 2000» — todas medidas que agora constam do plano de ação — terão êxito se não se verificarem as condições económicas e financeiras adequadas. Na opinião do CESE, é essencial melhorar este ponto e dotar a Rede Natura 2000, no contexto da programação financeira a médio prazo para o período a partir de 2021, de meios financeiros suficientes e específicos, bem como assegurar que as autoridades responsáveis pela sua aplicação disponham de suficientes recursos humanos tanto a nível da UE quanto a nível nacional.

5. O dilema da falta de recursos financeiros

5.1. Aquando da criação da Rede Natura 2000 foi, por exemplo, prometido aos proprietários/utilizadores que, no mínimo, seria assegurada uma compensação financeira adequada caso fossem afetados negativamente no plano económico pelas medidas/obrigações que incumbem às áreas da Rede Natura 2000. A Comissão, na sua comunicação — Avaliação de 2010 da implementação do plano de ação da UE sobre biodiversidade⁽¹¹⁾, concluiu que a garantia de financiamento adequado representava uma das quatro medidas de apoio fundamentais. Observou, todavia, que «[a]penas estão a ser satisfeitas 20 % das necessidades totais de financiamento na gestão das zonas protegidas, incluindo a Rede Natura 2000 na Europa. Em 2004, estimou-se que a gestão da Rede Natura 2000 exigiria um investimento de 6,1 mil milhões de euros anuais para a UE-25». Por conseguinte, há uma lacuna financeira de, pelo menos, 5 mil milhões de euros anuais.

5.2. As estimativas mais recentes dos custos incorridos com a gestão da Rede Natura 2000 apontam para a necessidade de muito mais meios. Os estados federados alemães estimam que, na Alemanha, todos os anos são necessários, para o meio terrestre da Rede Natura 2000, 1,417 mil milhões de euros, o que equivale a 175 euros por hectare. Se calcularmos os custos por hectare para a componente terrestre da Rede Natura 2000 em toda a UE, os meios necessários na UE-28 ascenderão, mesmo, a cerca de 21 mil milhões de euros por ano. A este valor acrescentam os custos para o meio marítimo da Rede Natura 2000. O CESE exorta urgentemente a Comissão a fazer um cálculo atualizado e sólido dos custos para toda a Rede Natura 2000.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 548, p. 13.

5.3. A falta de financiamento para a gestão da Rede Natura 2000, além de ser um problema central para a consecução dos objetivos acordados em matéria de biodiversidade, é igualmente sintomática de uma evolução indesejada na política europeia. Adota-se legislação que acarreta custos, mas não há acordo quanto a quem os assume ou de que forma são cobertos. A falta de coerência entre a legislação da UE e o seu orçamento é a principal causa dos problemas ligados à proteção da biodiversidade na Europa.

5.4. O plano de ação também aceita o atual orçamento da UE como um dado adquirido, o que é compreensível, uma vez que nos encontramos a meio do atual período de financiamento de 2014-2020. Mas isso significa que o problema da proteção da biodiversidade não pode ser resolvido através do plano de ação.

5.5. A única medida financeira anunciada no novo plano de ação consiste num aumento de 10 % no orçamento do programa LIFE dedicado a projetos de apoio à conservação do ambiente e da biodiversidade. Esta deve ser aplicada de forma neutra do ponto de vista orçamental, ou seja, mantendo o orçamento geral do programa LIFE ao mesmo nível, não comprometendo assim as outras medidas realizadas ao abrigo do mesmo. No orçamento do programa LIFE para 2014-2017 foram disponibilizados cerca de 610 milhões de euros para a área prioritária «Natureza e biodiversidade». Assim, 10 % significam 15 milhões de euros anuais.

5.6. Por conseguinte, é adequado que a Comissão se refira, no âmbito da prioridade C do plano de ação («Reforçar o investimento na Natura 2000 e melhorar as sinergias com os instrumentos financeiros da UE»), às «sinergias com fundos da política agrícola comum», a «sensibilizar para as oportunidades de financiamento de políticas de coesão» e da «política comum das pescas», salientando igualmente o desenvolvimento de orientações de apoio à implantação de «infraestruturas verdes». Contudo, estas medidas ou propostas não são novas, mas sim elementos que já constam há muito da agenda política e cuja realização é reclamada. Embora constem dos antigos programas e ações para a biodiversidade, não conduziram a mudanças positivas nos últimos anos.

5.7. Por conseguinte, seria necessário que a Comissão apresentasse uma estratégia a longo prazo para cobrir as necessidades de financiamento⁽¹²⁾. Na opinião do CESE, a respetiva reflexão deveria ter lugar no âmbito do debate que está a ser lançado sobre as perspetivas financeiras. A experiência demonstra que os projetos de cooperação entre as regiões, as organizações de conservação da natureza e os agricultores e silvicultores para a aplicação das medidas da Rede Natura 2000 podem ser muito bem-sucedidos se forem suficientemente atrativos do ponto de vista económico. No entanto, nem o plano de ação nem as abordagens adotadas até agora, e que constam do documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE⁽¹³⁾, permitem antever uma melhoria significativa da situação.

5.8. O CESE saúda expressamente o facto de a Comissão pretender continuar a desenvolver a estratégia relativa à infraestrutura verde no âmbito do plano de ação. Contudo, também no que respeita a este conceito inovador, o CESE previne que um conceito desprovido de financiamento não trará qualquer mudança. Neste contexto, o CESE chama a atenção para as conclusões do Conselho (Ambiente), que, na sua reunião de 19 de junho de 2017, apelou à Comissão para que prosseguisse os seus trabalhos no sentido de apresentar uma proposta para uma rede transeuropeia de infraestrutura verde (RTE-V).

5.9. Neste contexto, o CESE remete para o seu parecer recentemente adotado sobre a «Avaliação intercalar do Programa LIFE»⁽¹⁴⁾, no qual propôs que este programa se tornasse «o instrumento de financiamento central para a rede Natura 2000. Importa reconhecer a insuficiência da abordagem anterior, que consistia em organizar o financiamento da rede Natura 2000 através dos fundos da UE para o desenvolvimento regional e também através do segundo pilar da política agrícola comum». Neste sentido, o Comité remete para o seu parecer⁽¹⁵⁾ e é favorável ao reforço adequado do Programa LIFE para fins específicos. Importa assegurar a coerência entre todas as medidas de apoio, ou seja, evitar conflitos com outros fundos da UE ou a sua duplicação.

5.10. O plano de ação prevê melhorar a comunicação, a sensibilização e a participação dos cidadãos, das partes interessadas e das comunidades, bem como dos órgãos de poder local e regional. Para o efeito, deve ser criada, entre outras, uma «plataforma» com o Comité das Regiões. O CESE saúda esta iniciativa e está profundamente convicto de que o reforço da participação da sociedade civil na execução só poderá ser positivo.

⁽¹²⁾ Ver pareceres do CESE sobre «A política da UE em matéria de biodiversidade», (JO C 487 de 28.12.2016, p.14) e a «Avaliação intercalar do Programa LIFE» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358 final de 28.6.2017.

⁽¹⁴⁾ Ver parecer do CESE sobre a «Avaliação intercalar do Programa LIFE» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 7).

⁽¹⁵⁾ Ver parecer do CESE sobre «A política da UE em matéria de biodiversidade» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 14).

5.11. O CESE constata com satisfação que a Comissão pretende desenvolver e executar o plano de ação em estreita cooperação com o CR. Por seu turno, disponibiliza apoio para o efeito, pois entende que, sem o empenho e a aceitação da sociedade civil, os órgãos de poder local e regional apenas conseguirão obter um êxito limitado.

Bruxelas, 6 de dezembro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
