

Relatório Especial

## Política de aquicultura da UE

Maior financiamento da UE, mas produção estagnada e resultados pouco claros



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	<b>I-IX</b>
<b>Introdução</b>	<b>01-14</b>
<b>Política de aquicultura da UE</b>	<b>01-06</b>
<b>Principais dados sobre a produção aquícola da UE</b>	<b>07-08</b>
<b>Financiamento da UE disponível para promover a aquicultura na União</b>	<b>09-11</b>
<b>Funções e responsabilidades</b>	<b>12-14</b>
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	<b>15-18</b>
<b>Observações</b>	<b>19-83</b>
<b>O quadro da UE melhorou, mas persistem insuficiências nos Estados-Membros</b>	<b>19-42</b>
As orientações da UE para promover o desenvolvimento sustentável da aquicultura melhoraram	<b>19-26</b>
Algumas das principais estratégias nacionais para o ambiente não têm devidamente em conta a aquicultura	<b>27-36</b>
O ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento dos Estados-Membros continuam a ser um obstáculo ao crescimento da aquicultura	<b>37-42</b>
<b>Grande aumento do financiamento da UE disponível, seguido de uma absorção relativamente baixa e de critérios pouco exigentes para a seleção dos projetos</b>	<b>43-60</b>
A necessidade do grande aumento de financiamento da UE atribuído à aquicultura no período de 2014-2020 não foi bem demonstrada	<b>44-48</b>
Taxa de absorção baixa em comparação com outras prioridades, apesar do aumento resultante das medidas de atenuação no contexto da COVID-19	<b>49-52</b>
Os Estados-Membros financiaram quase todos os projetos elegíveis porque os critérios de seleção eram pouco exigentes	<b>53-60</b>

**A produção aquícola da UE está a estagnar e não existem dados fiáveis para avaliar se o setor está a desenvolver-se de forma mais sustentável** 61-83

Os volumes de produção aquícola da UE pouco cresceram entre 2014 e 2020 62-68

A Comissão assinalou lacunas a colmatar no que respeita às informações sobre a sustentabilidade ambiental da aquicultura da UE 69-76

Não é possível avaliar o desempenho do FEAMP por os dados de acompanhamento não serem adequados 77-83

**Conclusões e recomendações** 84-87

## **Anexo**

**Ações da Comissão previstas nas orientações estratégicas de 2013**

**Siglas e acrónimos**

**Glossário**

**Respostas da Comissão**

**Cronologia**

**Equipa de auditoria**

## Síntese

**I** A produção aquícola contribui para a segurança alimentar e é promovida pelo Pacto Ecológico Europeu como fonte de proteínas com menor pegada de carbono. Em 2020, a aquicultura da UE gerava menos de 1 % da produção aquícola mundial e as importações representavam mais de 60 % da oferta de produtos do mar na União. O desenvolvimento sustentável da aquicultura é um dos principais objetivos da Política Comum das Pescas e uma componente importante da estratégia para a economia azul.

**II** Com o apoio do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (dotação de 1,2 mil milhões de euros para o período de 2014-2020) e do seu sucessor, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (dotação de 1,0 mil milhões de euros para o período de 2021-2027), a Política Comum das Pescas tem por objetivo o crescimento sustentável da aquicultura e a obtenção de benefícios económicos e sociais, bem como a criação de emprego.

**III** O Tribunal avaliou se a Comissão e os Estados-Membros promoveram eficazmente o desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE. A auditoria abrangeu o período de 2014-2020, bem como as disposições e os programas relativos ao período de 2021-2027 já em vigor à data da realização dos trabalhos.

**IV** O Tribunal acredita que o presente relatório irá contribuir para os debates políticos que influenciam a política de aquicultura da UE, em especial no contexto da avaliação intercalar do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, prevista para 2024, e da avaliação dos progressos realizados na aplicação das orientações estratégicas da União neste domínio, prevista para 2025. Pretende ainda reforçar a transparência e a prestação de contas na utilização dos fundos da UE para a aquicultura.

**V** O Tribunal conclui que, embora o quadro estratégico da União no domínio da aquicultura tenha melhorado nos últimos anos, o crescimento registado foi fraco. Além disso, não existem indicadores fiáveis que permitam acompanhar a sustentabilidade do setor ou o contributo dado pelo aumento do financiamento da União para o desenvolvimento da aquicultura.

**VI** O Tribunal constatou que os documentos estratégicos da UE melhoraram em termos de promoção do desenvolvimento sustentável do setor da aquicultura. Ao nível dos Estados-Membros, os planos estratégicos plurianuais para a aquicultura estavam em geral em consonância com as orientações da Comissão, mas algumas das principais estratégias para o ambiente não tiveram devidamente em conta este setor. Além disso, o ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento continuavam a ser um obstáculo ao crescimento do setor da aquicultura.

**VII** O financiamento atribuído exclusivamente à aquicultura no período de 2014-2020 foi mais do triplo do despendido em 2007-2013. A necessidade de um aumento desta dimensão não foi bem demonstrada, e os fundos atribuídos poderão ser superiores ao que é preciso, uma vez que as taxas de absorção dos fundos pelos Estados-Membros foram baixas em comparação com outras prioridades (apesar de alguma absorção suplementar resultante das medidas de atenuação no contexto da COVID-19). Confrontados com as baixas taxas de absorção, os Estados-Membros reafetaram frequentemente recursos financeiros para as medidas que atraíam maior interesse do setor da aquicultura. Além disso, financiaram quase todos os projetos elegíveis, independentemente do seu contributo previsto para os objetivos do apoio da UE.

**VIII** Desde 2014, a produção aquícola da UE estagnou em termos de volume e o emprego diminuiu. Porém, o setor registou um aumento do valor da produção. Atualmente, não existem indicadores para acompanhar a sustentabilidade ambiental da aquicultura da União, mas a Comissão está a trabalhar no preenchimento das lacunas no que respeita às informações. Os dados atualmente comunicados no sistema de acompanhamento do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas não são adequados à avaliação do contributo do mesmo para a sustentabilidade ambiental e social do setor da aquicultura ou para a sua competitividade.

**IX** O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- 1) apoiar os Estados-Membros a eliminarem os obstáculos ao desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE;
- 2) melhorar a orientação dos fundos da União;
- 3) melhorar o acompanhamento do desempenho do financiamento da UE e da sustentabilidade ambiental.

# Introdução

## Política de aquicultura da UE

**01** A aquicultura consiste na criação ou cultivo de organismos aquáticos, como peixes, mariscos e algas. Pode realizar-se em águas marinhas, salobras ou interiores, bem como em instalações terrestres equipadas com sistemas de recirculação de água. O desenvolvimento sustentável da aquicultura (no plano ambiental, económico e social) é um dos principais objetivos da Política Comum das Pescas (PCP).

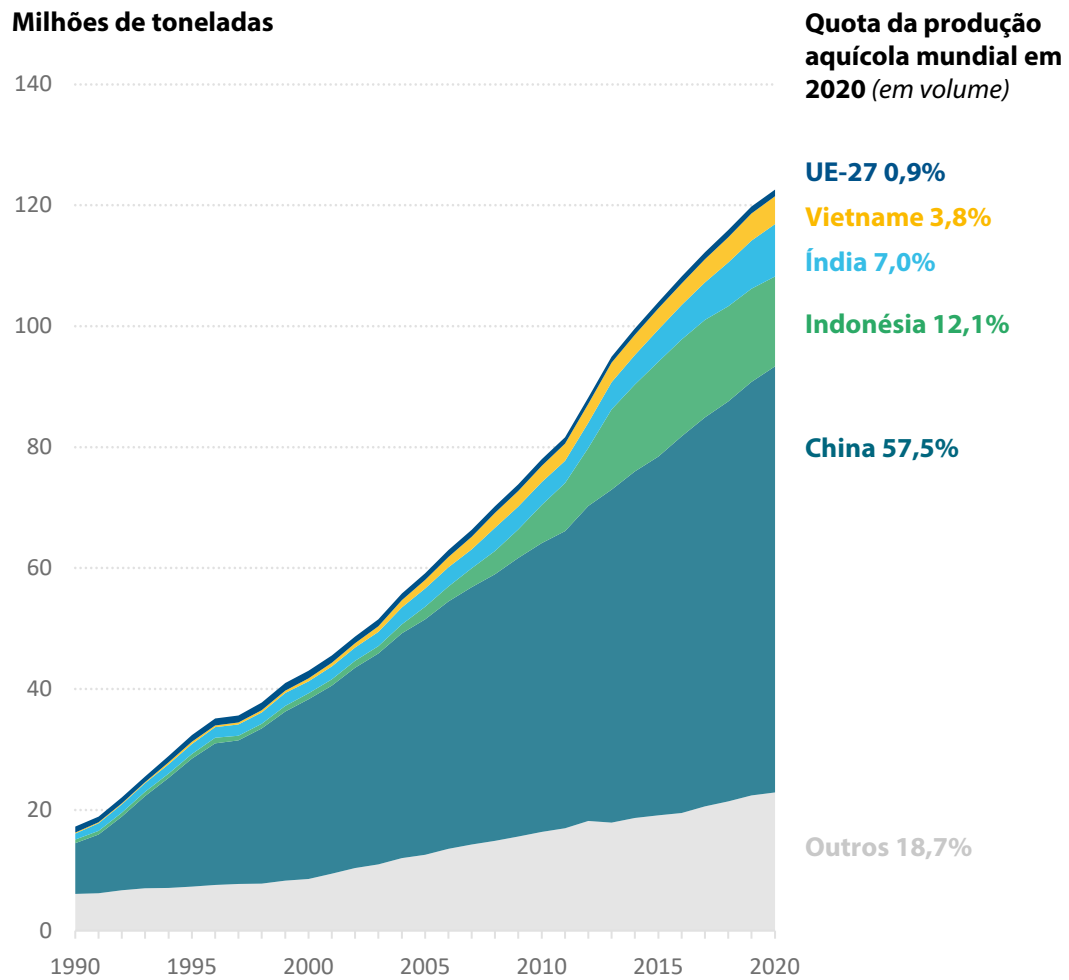
**02** A aquicultura é uma componente importante da [estratégia da UE para a economia azul](#). A produção aquícola contribui para a segurança alimentar e é promovida pelo [Pacto Ecológico Europeu](#) como fonte de proteínas com menor pegada de carbono. Ao nível mundial, a pegada de carbono da aquicultura é, em média, muito inferior à da carne de bovino e semelhante à da carne de suíno e de frango<sup>1</sup>. Esta pegada varia consideravelmente consoante as espécies criadas e é a mais baixa no caso da aquicultura não alimentada, como a criação de bivalves. A aquicultura também pode retirar pressão das unidades populacionais de peixes selvagens e das terras agrícolas. A Comissão [considera](#) que, por conseguinte, "uma abordagem estratégica e a longo prazo para o crescimento sustentável da aquicultura da UE é mais pertinente do que nunca".

**03** A aquicultura é um dos setores alimentares com crescimento mais rápido no mundo, mas a UE ocupa uma posição diminuta. Em 2020, a produção aquícola total da União foi de 1,1 milhões de toneladas, o que representa menos de 1 % do total mundial de 123 milhões de toneladas (ver [figura 1](#)) e corresponde a 3,6 mil milhões de euros.

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Claude E. Boyd, [Assessing the carbon footprint of aquaculture](#), Global Seafood Alliance, e MacLeod, M.J. et al., "[Quantifying greenhouse gas emissions from global aquaculture](#)", *Scientific Reports* 10, 11679 (2020).

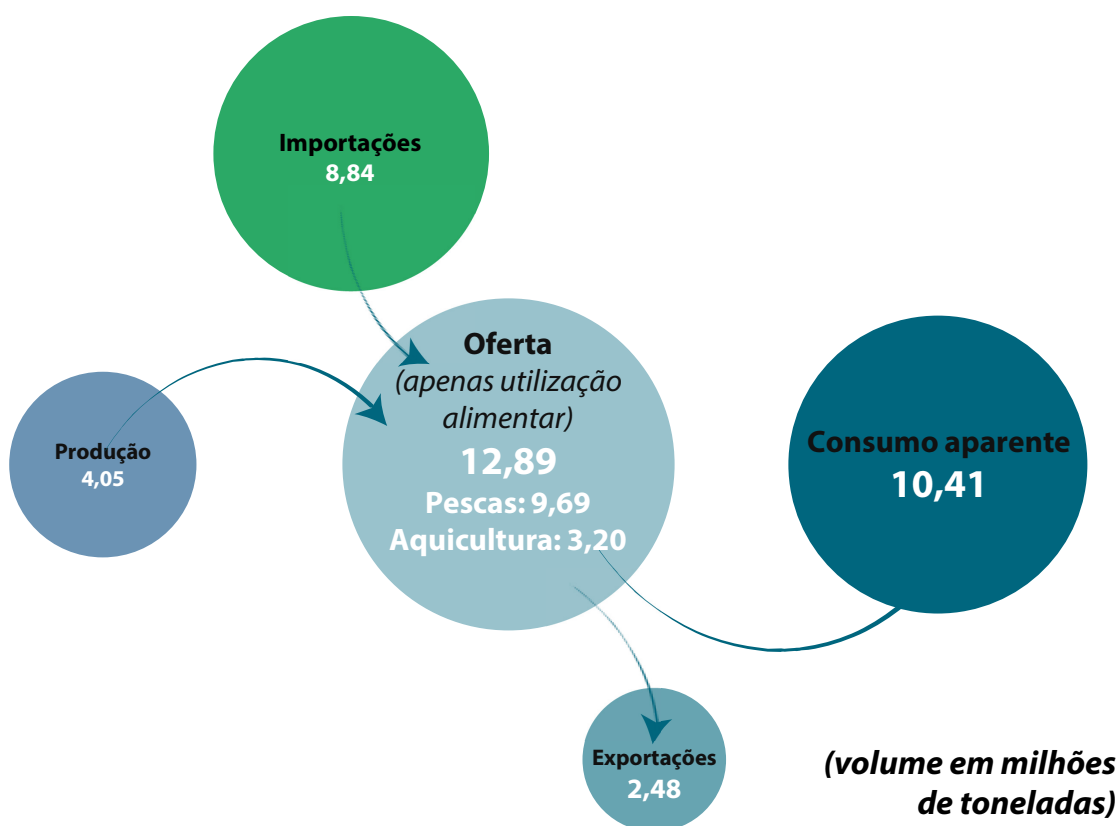
**Figura 1 – Produção aquícola mundial, 1990-2020**



Fonte: TCE, com dados do Banco Mundial.

**04** O mercado dos produtos do mar da UE é dominado pelas pescas, que contribuem com 75 % dos produtos. Em 2020, as importações representavam mais de 60 % da oferta de produtos do mar na União (ver [figura 2](#)).

**Figura 2 – Oferta e consumo de produtos da pesca e da aquicultura na UE, 2020**



Fonte: TCE, com base em dados do EUMOFA (*The EU fish market – 2022 edition*).

**05** O desenvolvimento do setor da aquicultura da UE é abrangido pelo Regulamento PCP e apoiado por fundos específicos: no período de 2007-2013, o Fundo Europeu das Pescas; no período de 2014-2020, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas; no período de 2021-2027, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura. Com o apoio destes fundos, o objetivo da PCP é assegurar a sustentabilidade ambiental a longo prazo das atividades de aquicultura e obter benefícios económicos e sociais.

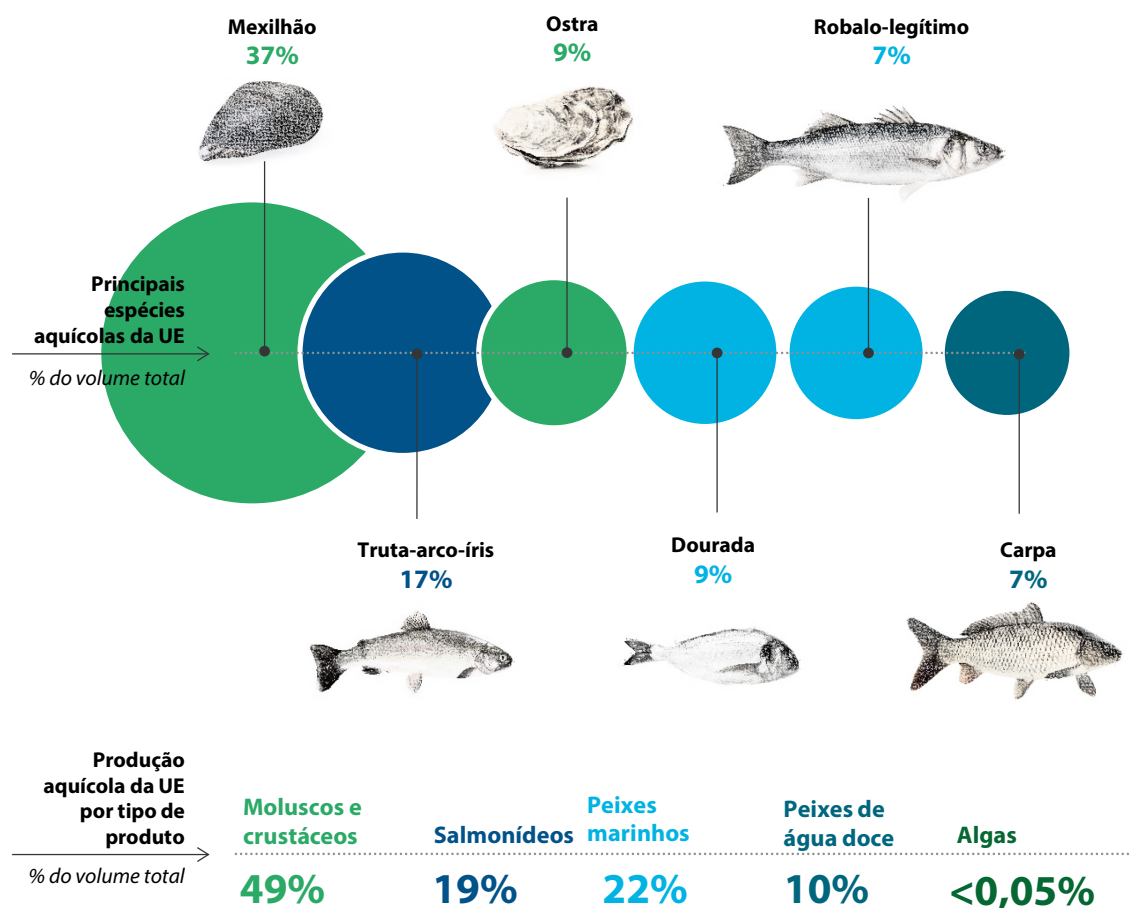
**06** A aquicultura pode colocar o ambiente sob pressão. Várias regras da UE em matéria de ambiente, embora não incidam exclusiva ou especificamente na aquicultura, abrangem questões que a afetam ou são afetadas por ela (ver pontos 30 a 36). Além disso, várias políticas da União, como a Estratégia do Prado ao Prato e a estratégia para a economia azul, abarcam uma gama mais vasta de setores e produtos, entre os quais a aquicultura e o que esta produz.



## Principais dados sobre a produção aquícola da UE

**07** A produção aquícola da UE está altamente concentrada, tanto em termos das espécies criadas (ver *figura 3*) como dos Estados-Membros em que se realiza.

**Figura 3 – Principais espécies criadas em aquicultura na UE, 2020**

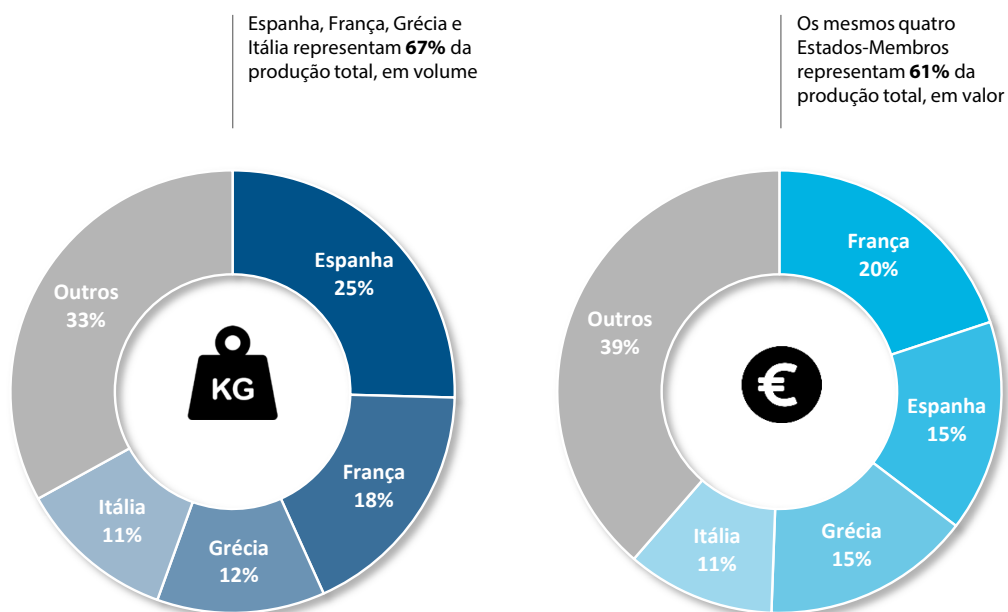


Fonte: TCE, com base em dados do EUMOFA (*The EU fish market – 2022 edition*) e da FAO (*FishStatJ*).

Imagens, da esquerda para a direita: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy e stock.adobe.com.

**08** A *figura 4* mostra que em 2020, em termos de volume, os países da UE com maior produção aquícola foram Espanha, França, Grécia e Itália, representando 67 % da produção total da União. A classificação dos Estados-Membros depende dos produtos e pode ser diferente consoante se trate do valor ou do volume de produção, como se vê no caso de França e de Espanha.

**Figura 4 – Principais produtores aquícolas da UE, 2020**



Fonte: TCE, com dados do Eurostat (fish\_aq2a) e do EUMOFA.

## Financiamento da UE disponível para promover a aquicultura na União

**09** No período de 2014-2020, os projetos de aquicultura da UE podiam receber financiamento através de vários instrumentos da União. O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), agora substituído pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), foi o principal programa de apoio aos produtores de aquicultura da UE. O FEAMP tinha seis grandes prioridades, designadas por "prioridades da União"<sup>2</sup>. A prioridade 2 da União, "Promover uma aquicultura ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento", está direta e exclusivamente relacionada com a aquicultura. Durante o período de 2014-2020, a UE (excluindo o Reino Unido) atribuiu inicialmente 1,2 mil milhões de euros ao abrigo desta prioridade.

<sup>2</sup> Regulamento (UE) nº 508/2014, artigo 6º.

**10** O FEAMPA tem quatro prioridades<sup>3</sup>. No âmbito da prioridade 2, o objetivo específico 2.1, "Promover atividades de aquicultura sustentáveis, em especial reforçando a competitividade da produção aquícola, assegurando simultaneamente que essas atividades sejam ambientalmente sustentáveis a longo prazo", está diretamente relacionado com a aquicultura. Durante o período de 2021-2027, a UE afetou 1,0 mil milhões de euros ao abrigo deste objetivo específico.

**11** Ambos os fundos podem também contribuir para o desenvolvimento do setor da aquicultura ao abrigo de outras prioridades da União, uma vez que prestam apoio financeiro, por exemplo, à investigação, à organização do mercado e à transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura. O programa LIFE (no respeitante ao ambiente), os programas de investigação Horizonte 2020 e Horizonte Europa e o programa Interreg (no respeitante à cooperação territorial) podem também prestar apoio financeiro ao setor. Porém, estes fundos não são especificamente destinados à aquicultura.

## Funções e responsabilidades

**12** A Comissão partilha com os Estados-Membros a responsabilidade pela definição da política de aquicultura da UE no seu conjunto e pela gestão do FEAMP/FEAMPA. Aprova os programas operacionais dos Estados-Membros relativos a estes fundos e as revisões dos mesmos, acompanhando também a execução financeira e o desempenho dos fundos. Dá orientações estratégicas aos Estados-Membros sobre a política aquícola da UE, que estes são convidados a ter em conta ao elaborarem os seus planos estratégicos plurianuais.

**13** O Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas (CCTEP), criado em 2005<sup>4</sup>, presta apoio à Comissão emitindo pareceres científicos, nomeadamente sobre a aplicação da biologia marinha e das pescas, a economia e a governação das pescas, os efeitos da aquicultura nos ecossistemas ou a recolha, gestão e utilização de dados sobre esta atividade.

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE) 2021/1139, artigo 3º.

<sup>4</sup> Decisão 2005/629/CE da Comissão.

**14** Os Estados-Membros estabeleceram os seus próprios quadros para o desenvolvimento sustentável dos respetivos setores da aquicultura, designadamente os procedimentos administrativos e o ordenamento do território. Desde 2013, o Regulamento PCP exige<sup>5</sup> que os Estados-Membros elaborem planos estratégicos nacionais plurianuais para a aquicultura (em seguida designados "planos para a aquicultura"). A Comissão coopera com os Estados-Membros através do "método aberto de coordenação", um processo voluntário através do qual a Comissão e os Estados-Membros trocam informações e boas práticas. Estes últimos também gerem o FEAMP e o FEAMPA selecionando e acompanhando os projetos com base nas prioridades dos seus programas operacionais e dos seus planos para a aquicultura.

---

<sup>5</sup> Regulamento (UE) nº 1380/2013, artigo 34º, nº 2.

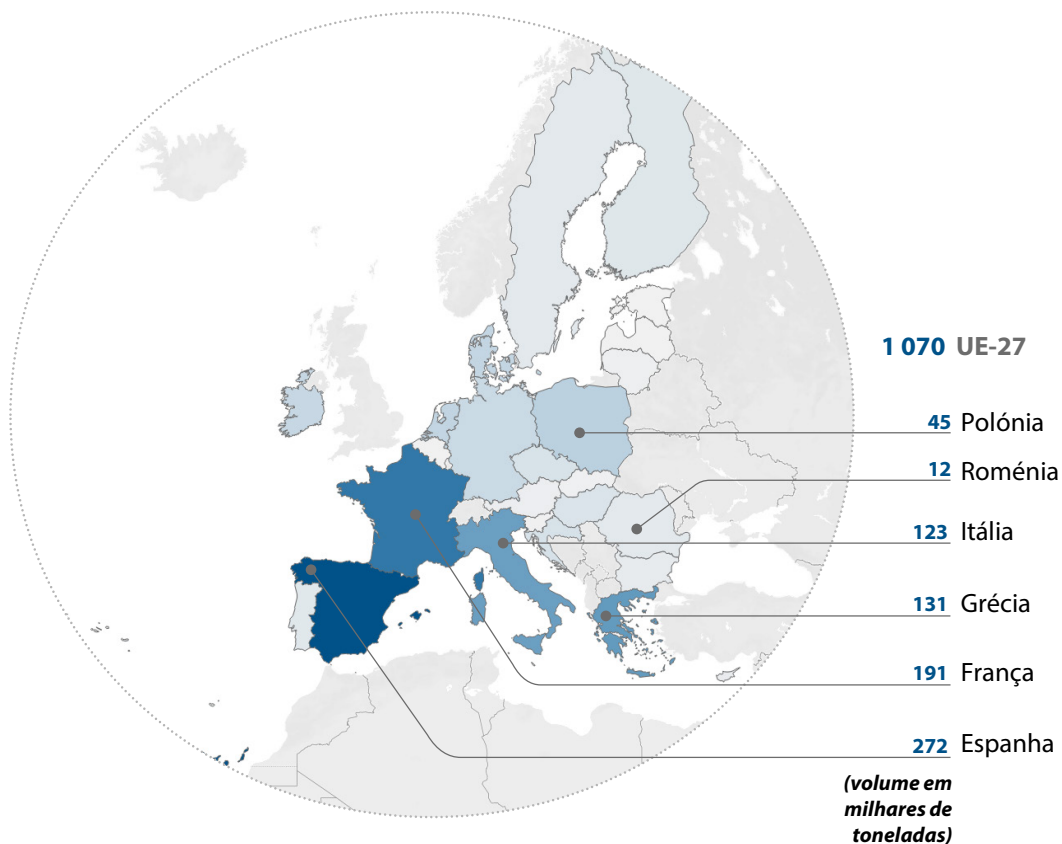
## Âmbito e método da auditoria

**15** O Tribunal avaliou se a Comissão e os Estados-Membros promoveram eficazmente o desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE. O Tribunal analisou: a) a conceção da política de aquicultura da União pela Comissão e pelos Estados-Membros; b) a utilização dos fundos da UE especificamente destinados à aquicultura; e c) a concretização dos objetivos de sustentabilidade, crescimento e competitividade. Não avaliou em particular o impacto das políticas de comércio, investigação e segurança alimentar no desenvolvimento do setor.

**16** O Tribunal obteve provas a partir de:

- a) reuniões e correspondência por correio eletrónico com representantes das Direções-Gerais dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) e do Ambiente (DG ENV) da Comissão;
- b) uma análise documental de legislação e estudos sobre esta matéria (designadamente relatórios do CCTEP e do Centro Comum de Investigação, JRC, da Comissão), avaliações de impacto e relatórios de auditoria, bem como avaliações e informações resultantes do acompanhamento. Recorreu ainda a dados estatísticos disponibilizados pelo Eurostat e a dados sobre a gestão do financiamento provenientes das bases de dados específicas da Comissão;
- c) uma análise documental relativa a uma amostra de seis Estados-Membros selecionados com base na dimensão da sua produção aquícola e nas despesas do FEAMP, a saber, Grécia, Espanha (Galiza), França, Itália (Emília-Romanha), Polónia e Roménia. Estes países representavam, em conjunto, cerca de 71 % da produção aquícola da UE em 2020 em volume (ver [figura 5](#)) e 61 % dos fundos do FEAMP autorizados até ao final de 2021 ao abrigo da prioridade 2 da União;
- d) visitas de auditoria a dois dos seis Estados-Membros selecionados para fins de análise documental, a saber, Espanha (Galiza) e Polónia. O programa de auditoria de cada uma destas duas visitas incluiu reuniões com as autoridades dos Estados-Membros, uma reunião estruturada com as partes interessadas (representantes do setor da aquicultura e ONG dedicadas ao ambiente) e visitas no local a, respetivamente, quatro e dois projetos de aquicultura.

**Figura 5 – Produção aquícola anual dos Estados-Membros selecionados, 2020**



Fonte: TCE, com dados do Eurostat ([fish\\_aq2a](#)).

**17** A auditoria abrangeu o período de 2014-2020, bem como as disposições e os programas relativos ao período de 2021-2027 já em vigor à data da realização dos trabalhos. Sempre que pertinente, o Tribunal analisou igualmente documentos estratégicos mais antigos. Para efeitos de comparabilidade, refere-se em geral aos 27 atuais Estados-Membros da UE (UE-27), excluindo o Reino Unido antes da sua saída da União em 2020, salvo indicação em contrário (UE-28). Nesse ano, a produção aquícola do Reino Unido ascendeu a 217 mil toneladas, das quais 89 % eram salmão.

**18** Com o presente relatório, o Tribunal acredita que irá contribuir para os debates políticos que influenciam a política de aquicultura da UE, em especial no contexto da avaliação intercalar do FEAMPA, prevista para 2024, e da avaliação dos progressos realizados na aplicação das orientações estratégicas, prevista para 2025. Pretende ainda reforçar a transparência e a prestação de contas na utilização do financiamento da UE para a aquicultura.

# Observações

## O quadro da UE melhorou, mas persistem insuficiências nos Estados-Membros

### As orientações da UE para promover o desenvolvimento sustentável da aquicultura melhoraram

**19** A política de aquicultura da UE deve evoluir com vista a corrigir as insuficiências e lacunas assinaladas no passado. Deve também dar resposta aos atuais desafios relacionados com a sustentabilidade ambiental e climática e a segurança alimentar.

**20** Os principais instrumentos ao dispor da Comissão para influenciar as ações dos Estados-Membros são o direito de propor instrumentos legislativos e a sua competência de aprovação dos programas apresentados pelos mesmos para utilizarem os fundos da UE. Em relação a questões políticas mais vastas e à definição das estratégias de aquicultura dos Estados-Membros, a Comissão estabelece orientações estratégicas não vinculativas sobre as prioridades e os objetivos comuns. Além disso, aplica o método aberto de coordenação no desenvolvimento sustentável da aquicultura (em seguida designado por "método aberto")<sup>6</sup>, visando a troca de informações e de boas práticas (ver pontos **12** e **14**). O Tribunal verificou se e de que forma a Comissão utilizou os instrumentos à sua disposição para promover o desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE.

### Período de 2014-2020

**21** Em 2011, a [avaliação de impacto que acompanhava a proposta de Regulamento FEAMP](#) apontou insuficiências no setor da aquicultura da UE e os obstáculos com que esta se deparara no período de programação anterior:

- a aquicultura da UE esteve exposta a muitas restrições consideráveis, como a concorrência pelo espaço e pelo acesso à água, a falta de condições de concorrência equitativas entre os países da União e países terceiros e os elevados encargos administrativos;

---

<sup>6</sup> Como definido no artigo 34.º do [Regulamento \(UE\) n.º 1380/2013](#).

- segundo a avaliação intercalar do Fundo Europeu das Pescas (FEP)<sup>7</sup>, quase não foram aplicadas medidas para reduzir o impacto da aquicultura no ambiente.

**22** O Regulamento FEAMP pretendia resolver estas questões através da definição de objetivos e da disponibilização de fundos para ações específicas (ver [caixa 1](#)).

### Caixa 1

#### O FEAMP procurou corrigir as deficiências assinaladas pela Comissão na política de aquicultura da UE

A avaliação de impacto que acompanhava a proposta de Regulamento FEAMP reconheceu que alguns tipos de aquicultura intensiva podem ter impactos ambientais negativos, tais como a sedimentação, a poluição da água, a interação genética com organismos selvagens ou a propagação de doenças e parasitas.

Para dar resposta à potencial falta de sustentabilidade ambiental das atividades de aquicultura e ajudar a reforçar os efeitos positivos, sempre que possível, o Regulamento FEAMP inclui dois objetivos específicos:

- "Proteção e restauração da biodiversidade aquática e melhoria dos ecossistemas ligados à aquicultura, e promoção de uma aquicultura eficiente em termos de recursos";
- "Promoção de uma aquicultura dotada de um nível elevado de proteção do ambiente, da saúde e bem-estar dos animais e da saúde e segurança públicas".

O apoio financeiro a estes dois objetivos específicos é disponibilizado através do Regulamento FEAMP.

**23** Em 2013, a Comissão adotou as suas orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável da aquicultura<sup>8</sup>. Estas orientações incluíam uma lista de ações concretas realizadas pela Comissão através do método aberto (ver [anexo](#)).

---

<sup>7</sup> Avaliação intercalar do Fundo Europeu das Pescas (2007-2013), fevereiro de 2011.

<sup>8</sup> [COM/2013/0229](#), "Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE".



## Período de 2021-2027

**24** Tanto a [avaliação de impacto que acompanhava a proposta de Regulamento FEAMPA](#), de 2018, como a [avaliação intercalar do método aberto](#), de 2020, e a [avaliação da Comissão sobre o quadro das normas de comercialização aplicáveis aos produtos da pesca e da aquicultura](#), de 2019, sinalizaram insuficiências e obstáculos quase idênticos aos assinalados em 2011 e que dificultam o desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE (ver ponto [21](#)). Do mesmo modo, as orientações estratégicas de 2021<sup>9</sup> apontaram aspetos que entravam o desenvolvimento da aquicultura da União e que eram comparáveis aos referidos nas orientações estratégicas de 2013.

**25** O Regulamento FEAMPA é sobretudo coerente com as recentes políticas transversais da UE que abrangem a aquicultura (ver ponto [06](#)). Alguns dos desafios atuais, como a promoção da produção de algas ou de sistemas de alimentação animal sustentáveis, não são especificamente mencionados no regulamento, mas são reconhecidos nas orientações estratégicas da Comissão, que os abrange na definição de objetivos para tornar a aquicultura da UE mais sustentável e competitiva entre 2021 e 2030 (ver [caixa 2](#)).

---

<sup>9</sup> [COM\(2021\) 236](#), "Orientações estratégicas para uma aquicultura na UE mais sustentável e competitiva para o período de 2021 a 2030".

## Caixa 2

### Desafios atuais no domínio da aquicultura abrangidos pelas orientações estratégicas da Comissão

#### Produção biológica

- A Estratégia do Prado ao Prato estabeleceu o objetivo de aumentar significativamente a aquicultura biológica até 2030.
- As orientações estratégicas de 2021 incluem a promoção do desenvolvimento da aquicultura biológica na lista de questões a abordar.

#### Produção de algas

- A Estratégia do Prado ao Prato indica que as algas deverão tornar-se uma importante fonte alternativa de proteínas, contribuindo para um sistema alimentar sustentável e a segurança alimentar mundial. A comunicação da Comissão sobre a economia azul salienta o potencial das algas também como fonte de produtos químicos e de biocombustíveis.
- As orientações estratégicas de 2021 fazem várias referências às algas e abrem o caminho para uma iniciativa distinta e específica, [lançada em novembro de 2022](#), para apoiar a produção, o consumo seguro e a utilização inovadora de algas.

#### Sistemas de alimentação animal sustentáveis

- Os sistemas de alimentação animal sustentáveis contribuem para reduzir o impacto ambiental e a pegada de carbono dos produtos da aquicultura. As orientações estratégicas de 2021 reconhecem a importância de garantir a sustentabilidade destes sistemas, o que inclui limitar a dependência dos produtores de alimentos para animais de farinha de peixe e de óleo de peixe extraídos de unidades populacionais selvagens.

O Parlamento Europeu, na sua [resolução de 2022 sobre o combate por uma aquicultura sustentável e competitiva na UE](#), reiterou a importância destas questões.

**26** Para apoiar os Estados-Membros, o setor da aquicultura e outras partes interessadas pertinentes a aplicarem as orientações estratégicas para 2021-2030, a Comissão lançou o [Mecanismo de Assistência à Aquicultura da UE](#). Trata-se de um serviço destinado a prestar assistência logística, administrativa e técnica, que desenvolveu uma base de conhecimentos reunindo orientações, boas práticas e outras informações pertinentes sobre a aquicultura sustentável na União. Com o apoio deste mecanismo, a Comissão está a prever elaborar e divulgar orientações sobre o desempenho ambiental, procedimentos administrativos e o acesso ao espaço aquático.

## Algumas das principais estratégias nacionais para o ambiente não têm devidamente em conta a aquicultura

**27** Para que a política de aquicultura da UE atinja os seus objetivos, os planos dos Estados-Membros neste domínio devem estar em consonância com as orientações estratégicas da Comissão (ver ponto 12) e com o Regulamento PCP. Além disso, os programas operacionais, que canalizam os fundos da União, devem ser coerentes com os planos nacionais para a aquicultura. O Tribunal verificou se foi esse o caso.

**28** Vários outros documentos estratégicos dos Estados-Membros, embora não incidam exclusivamente na aquicultura, abrangem domínios de intervenção que a afetam ou são afetadas por ela, em especial os relacionados com o ambiente, como estratégias para o meio marinho; planos de gestão das bacias hidrográficas; quadros de ação prioritária, que definem as medidas a tomar para proteger as zonas Natura 2000; ou ainda planos de ação relativos às vias de introdução de espécies exóticas invasoras. Para assegurar que a ação é coordenada e atinge os objetivos da política, os diferentes documentos estratégicos que afetam a aquicultura devem ser coerentes. Durante o período de 2014-2020, a Comissão emitiu orientações<sup>10,11</sup> para aumentar esta coerência. O Tribunal verificou se e de que forma os Estados-Membros utilizaram estas orientações e se os vários documentos incidiram nos potenciais impactos ambientais da aquicultura e nos obstáculos ao desenvolvimento desta atividade.

### Planos estratégicos nacionais plurianuais e programas operacionais

**29** O Tribunal examinou os principais documentos relativos à aquicultura nos Estados-Membros selecionados para a presente auditoria: os seus planos nacionais neste domínio e os programas do FEAMP/FEAMPA respeitantes quer ao período de programação de 2014-2020, quer ao de 2021-2027. O conteúdo destes documentos rege-se pela legislação da UE<sup>12</sup>. Os primeiros destinam-se a contribuir para o desenvolvimento das atividades de aquicultura e comportam os objetivos dos Estados-Membros e as medidas para os alcançar, enquanto os segundos descrevem as estratégias destes para a utilização do financiamento da União. O Tribunal constatou que, de um modo geral, o conteúdo destes documentos cumpria os requisitos da UE e era globalmente coerente com as orientações estratégicas da Comissão.

---

<sup>10</sup> Documento de orientação da Comissão sobre a aplicação da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha à aquicultura, [SWD\(2016\) 178](#) [em inglês].

<sup>11</sup> *Orientações sobre Aquicultura e Natura 2000*.

<sup>12</sup> Regulamento (UE) nº 1380/2013, artigo 34º; Regulamento (UE) nº 508/2014, artigo 18º; Regulamento (UE) 2021/1139, artigo 27º; Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 22º.

## Estratégias para o meio marinho e planos de ação relativos às vias de introdução de espécies exóticas invasoras

**30** A [Diretiva-Quadro Estratégia Marinha](#) exige que os Estados-Membros atinjam um bom estado ambiental (em termos de saúde, biodiversidade, produtividade e sustentabilidade a longo prazo) das águas marinhas da UE e que, para o efeito, elaborem estratégias marinhas. A diretiva tem em conta as pressões exercidas sobre os mares e oceanos (incluindo as associadas à aquicultura), numa tentativa de abranger o impacto cumulativo das atividades humanas. Segundo as orientações da Comissão<sup>13</sup>, o aspeto da aquicultura que pode ter maior impacto ambiental no que se refere às estratégias marinhas dos Estados-Membros é a introdução de espécies exóticas. A utilização destas espécies na aquicultura rege-se por regras específicas da União<sup>14</sup>. Além disso, a regulamentação da UE<sup>15</sup> exige que os Estados-Membros disponham de planos de ação relativos às vias de introdução de espécies exóticas invasoras.

**31** As estratégias marinhas de quatro Estados-Membros (Grécia, França, Polónia e Roménia) dos seis abrangidos pela presente auditoria não continham indicadores relacionados com a aquicultura neste domínio, por exemplo, o controlo de fugas em instalações aquícolas ou a existência de programas de controlo. Além disso, à data da auditoria, dois destes Estados-Membros (Grécia e Roménia) ainda não dispunham de um plano de ação aprovado sobre as vias de introdução de espécies exóticas invasoras.

**32** Entre os outros impactos potenciais da aquicultura nas águas marinhas figuram a degradação dos *habitats*, a contaminação e o enriquecimento em nutrientes. A Comissão considera que é atualmente pouco provável que esses impactos ocorram a uma escala suficiente para afetar significativamente o bom estado ambiental de zonas marítimas relativamente vastas. As estratégias marinhas de cada um dos seis Estados-Membros selecionados apresentam uma imagem semelhante, apontando a aquicultura como uma possível pressão negativa sobre a concretização de um bom estado ambiental, mas sem representar um risco significativo. Dos seis Estados-Membros, as pressões da aquicultura sobre as águas marinhas são potencialmente maiores na Grécia, onde a produção consiste principalmente em peixes marinhos. Porém, segundo as autoridades gregas, os impactos das unidades de

---

<sup>13</sup> Documento de orientação da Comissão sobre a aplicação da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha à aquicultura, quadro 1, [SWD\(2016\) 178](#) [em inglês].

<sup>14</sup> [Regulamento \(CE\) n.º 708/2007](#) relativo à utilização na aquicultura de espécies exóticas e de espécies ausentes localmente.

<sup>15</sup> [Regulamento \(UE\) n.º 1143/2014](#), artigo 13.º.

produção aquícola no ambiente ainda são reversíveis e confinados a zonas geográficas específicas.

### **Planos de gestão de bacias hidrográficas**

**33** A [Diretiva-Quadro da Água](#) visa proteger e melhorar o estado químico e ecológico das massas de água da UE, incluindo lagos, rios e águas costeiras. Para o efeito, exige que os Estados-Membros elaborem planos de gestão de bacias hidrográficas. O Tribunal examinou uma seleção dos planos em vigor durante o período auditado (planos de gestão de bacias hidrográficas do segundo ciclo) e a sua avaliação, pela Comissão, no respeitante aos seis Estados-Membros selecionados.

**34** Os planos de gestão de bacias hidrográficas da Grécia introduziram, juntamente com ações para reforçar as inspeções e melhorar o acompanhamento, uma medida sobre as condições de licenciamento das unidades de aquicultura. Esta só permite a criação ou ampliação de unidades aquícolas marinhas se não deteriorarem o estado ambiental das zonas marinhas cedidas para esse efeito. Os planos da Polónia e da Roménia, que se especializaram na aquicultura de água doce, referiam as pressões originadas pela aquicultura em algumas regiões hidrográficas, mas não apontavam medidas ou financiamento para fazer face a estas questões (ver [caixa 3](#)).

### Caixa 3

#### Os planos de gestão de bacias hidrográficas do segundo ciclo não dão a devida resposta às pressões da aquicultura

A Comissão realizou uma avaliação dos planos da Polónia, em que afirma que até 10 % das massas de água de superfície nas bacias hidrográficas do Vístula e do Óder não deverão atingir um bom estado até 2027 devido às pressões do setor da aquicultura, mas os respetivos planos de gestão não referiam medidas para resolver o problema.

Na Roménia, a aquicultura era, juntamente com a agricultura, uma das duas fontes de pressão mais significativas sobre os lagos, afetando em conjunto 11 % das massas de água. Contudo, os planos de gestão de bacias hidrográficas não indicavam lacunas que fosse necessário colmatar na aquicultura para alcançar os objetivos ambientais, o que significa que não foram apontadas medidas para fazer face à pressão.

*Fonte:* documentos de trabalho dos serviços da Comissão *Second River Basin Management Plans* (SWD(2019) 53 para a Polónia e SWD(2019) 52 para a Roménia).

**35** A maioria da produção aquícola em Espanha, Itália e França é constituída por bivalves (ver *imagem 1*), que não necessitam de ser alimentados e contribuem até para reduzir a concentração de nutrientes devido à sua capacidade de filtragem da água. Por este motivo, os planos de gestão de bacias hidrográficas devem igualmente proteger da poluição as águas onde se criam bivalves<sup>16</sup>. Por exemplo, os planos relativos às *águas da Galiza* (Espanha), ao *rio Sena e aos cursos de água costeiros da Normandia* (França) e ao *rio Pó* (Itália) reconhecem águas protegidas para criação de bivalves. Trata-se de um elemento importante não só por razões sanitárias, mas também económicas, pois a qualidade insuficiente da água pode igualmente ser um fator condicionante do crescimento da aquicultura.

<sup>16</sup> Documento de orientação da Comissão sobre a aplicação da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha à aquicultura, pp. 6 e 7, SWD(2016) 178 [em inglês].

### Imagem 1 – Estruturas flutuantes de produção de bivalves ao largo da costa da Galiza (Espanha)



Fonte: TCE.

#### Quadros de ação prioritária

**36** Em princípio, podem-se realizar atividades de aquicultura em zonas Natura 2000. Por exemplo, os viveiros destinados à criação tradicional de peixes em regime extensivo na Polónia (ver *imagem 2*) podem estar localizados em zonas Natura 2000, e o quadro de ação prioritária do país indica que são elegíveis para financiamento da UE dedicado à aquicultura que presta serviços ambientais. No entanto, dois dos seis quadros de ação prioritária analisados (os de França e Itália) não incluíram medidas destinadas a dar resposta a necessidades específicas relacionadas com a aquicultura.



## Imagem 2 – Viveiros para a criação tradicional de peixes na Polónia



Fonte: © Chawran, stock.adobe.com.

### O ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento dos Estados-Membros continuam a ser um obstáculo ao crescimento da aquicultura

**37** A melhoria do ordenamento do território foi reconhecida como uma das necessidades nas orientações estratégicas de 2013. Estas mencionavam igualmente a importância de simplificar os procedimentos administrativos, de modo a contribuir para o desenvolvimento do setor da aquicultura. O Tribunal avaliou os progressos realizados nestes dois domínios durante o período de 2014-2020.

#### Ordenamento do espaço marítimo

**38** Os Estados-Membros realizaram alguns progressos no ordenamento do espaço marítimo<sup>17</sup>, mas este continuava a ser afetado por insuficiências que prejudicaram a sua capacidade de contribuir para o crescimento da aquicultura. À data da auditoria do

---

<sup>17</sup> Ver também o [Relatório Especial 22/2023](#) do TCE, *Energia marítima renovável na União Europeia – Planos de crescimento ambiciosos, mas a sustentabilidade continua a ser difícil*, em especial os pontos 59 a 66.



Tribunal, três dos seis Estados-Membros selecionados (Grécia, Itália e Roménia) não tinham planos de ordenamento do espaço marítimo aprovados, embora tal seja obrigatório desde março de 2021<sup>18</sup>. Os referidos países dispunham destes planos, mas sob a forma de projetos que se encontravam na fase de consulta antes da sua aprovação. Espanha só aprovou o seu plano de ordenamento do espaço marítimo em fevereiro de 2023. A Comissão indicou que, em maio de 2023, um total de seis Estados-Membros ainda não tinha aprovado planos de ordenamento do espaço marítimo<sup>19</sup>, ao qual acresce Portugal, que ainda não o tinha feito em relação aos Açores. A Comissão enviou pareceres fundamentados (a última etapa antes da instauração de um processo por infração no Tribunal de Justiça) a cinco desses países.

**39** O espaço total ainda disponível para novos estabelecimentos de aquicultura não era conhecido em nenhum dos seis Estados-Membros abrangidos pela auditoria. Porém, em Espanha, estavam disponíveis ferramentas de cartografia do sistema de informação geográfica<sup>20</sup> para divulgar informações geográficas sobre este domínio, tais como zonas teoricamente adequadas à aquicultura ou sujeitas a restrições específicas. Em Itália (Emília-Romanha), estava a ser desenvolvida uma ferramenta semelhante, mas que ainda não estava em funcionamento à data da auditoria. Em França, existe também uma [ferramenta do sistema de informação geográfica](#), que está a ser atualizada para incluir a localização dos estabelecimentos aquícolas existentes. Estas ferramentas podem facilitar o ordenamento e incentivar o desenvolvimento do setor.

### Procedimentos de licenciamento

**40** A morosidade dos procedimentos de obtenção das licenças necessárias para iniciar uma atividade de aquicultura tem sido repetidamente reconhecida como um obstáculo ao desenvolvimento do setor<sup>21</sup>. Para que este seja dinâmico, são necessários procedimentos de licenciamento fluidos e previsíveis. Durante a presente auditoria, a Comissão referiu ainda a duração e o resultado incerto dos procedimentos de licenciamento como fatores dissuasores ao investimento e uma causa da baixa absorção dos fundos da UE.

---

<sup>18</sup> [Diretiva 2014/89/UE](#), artigo 15º, nº 3.

<sup>19</sup> Bulgária, Grécia, Croácia, Itália, Chipre e Roménia.

<sup>20</sup> [AcuiVisor](#) e [SIGREMAR](#).

<sup>21</sup> [Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination \(OMC\) for the sustainable development of EU aquaculture](#), junho de 2019. Ver também o [Relatório Especial 10/2014](#) do TCE, *A eficácia do apoio do Fundo Europeu das Pescas à aquicultura*.

**41** O Tribunal solicitou aos seis Estados-Membros selecionados que facultassem dados sobre a duração dos procedimentos de licenciamento no período de 2014-2020. Os dados recebidos estavam muitas vezes fragmentados e eram difíceis de comparar ao longo do período ou entre Estados-Membros. Embora o tempo médio necessário para obter as licenças tenha diminuído em alguns casos, como no caso da aquicultura extensiva na Roménia ou da criação de novas explorações em França, na maioria dos casos permaneceu estável, aumentou ou não havia uma tendência clara.

**42** Na Polónia, não foram criadas novas explorações aquícolas no período de 2014-2020. Na Galiza (Espanha), não foram concedidas novas licenças de aquicultura marítima durante esse período, exceto para a aquicultura experimental. Em Itália, a incerteza sobre a duração das licenças existentes, associada à proibição temporária de emissão de novas licenças, podia desencorajar tanto os novos operadores como o investimento na modernização do setor (ver [caixa 4](#)).

#### Caixa 4

##### Exemplos de obstáculos administrativos

Na Galiza (Espanha), uma lei regional de 2008 exige que as novas licenças de aquicultura marítima fossem concedidas através de um concurso aberto organizado pelas autoridades públicas. Desde a introdução do requisito, não se realizou nenhum concurso deste tipo. Segundo as autoridades regionais, está em curso um estudo sobre a capacidade de carga das rias galegas para que posteriormente se possa avaliar a possibilidade de concessão de novas licenças.

Em Itália, em 2010, as licenças de aquicultura marítima em vigor foram prorrogadas por lei até ao final de 2020, tendo-o sido novamente em 2018 por 15 anos, até dezembro de 2033. A lei de 2018 previa igualmente uma reorganização das licenças e dos procedimentos de concessão das mesmas, tendo-se considerado que, até lá, a emissão de novas licenças estava suspensa. Em agosto de 2022, uma nova lei revogou as disposições que restringiam a emissão de novas licenças de aquicultura.

## **Grande aumento do financiamento da UE disponível, seguido de uma absorção relativamente baixa e de critérios pouco exigentes para a seleção dos projetos**

**43** A orçamentação e a execução do orçamento da UE têm de respeitar o preceito da "boa gestão financeira", que engloba os princípios da economia, da eficácia e da eficiência. Este preceito exige que os Estados-Membros planeiem a utilização dos fundos da UE de modo a alcançar eficientemente os objetivos estratégicos da União e que a Comissão supervisione este processo. O Tribunal verificou a forma como o princípio foi aplicado durante o período abrangido pela auditoria.

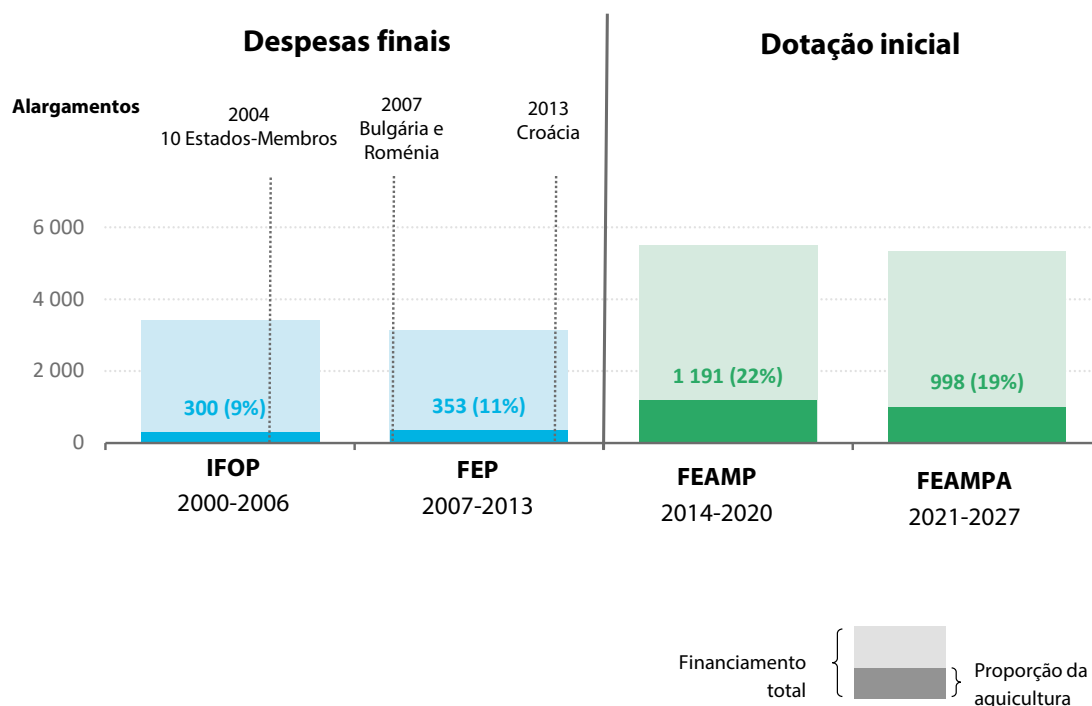
## **A necessidade do grande aumento de financiamento da UE atribuído à aquicultura no período de 2014-2020 não foi bem demonstrada**

**44** A atribuição dos fundos da UE para a aquicultura deve basear-se numa análise das necessidades do setor, que visa determinar o montante que é preciso para financiar projetos que satisfaçam essas necessidades e que contribuam para os objetivos específicos definidos. O Tribunal analisou os documentos de programação relativos ao período de 2014-2020, a fim de avaliar se as necessidades de financiamento do setor tinham sido bem quantificadas.

**45** A *figura 6* mostra que os montantes atribuídos através do FEAMP e do FEAMPA são muito mais elevados do que os gastos até 2014, tanto em valor absoluto como em proporção do financiamento total disponível de cada instrumento.

**Figura 6 – Despesas e dotação da aquicultura, em proporção do financiamento total ao longo do tempo**

Milhões de euros (sem o Reino Unido)



*Nota:* IFOP – medida 32; FEP – medida 2.1; FEAMP – prioridade 2 da União; FEAMPA – objetivo específico 2.1. Os montantes indicam a contribuição da UE, sem cofinanciamento nacional.

As atividades relacionadas com a aquicultura podem ser financiadas por outras medidas e prioridades. No entanto, estes financiamentos não são contabilizados, uma vez que não é possível distinguir as atividades financiadas relacionadas com a aquicultura das associadas à pesca.

*Fonte:* TCE, com base em: IFOP – *Ex-Post evaluation of the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIG) 2000-2006*; FEP – informações facultadas pela Comissão, com base nos dados apresentados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 498/2007; FEAMP e FEAMPA – dados da gestão do financiamento constantes das bases de dados da Comissão, com base nos programas operacionais dos Estados-Membros.

**46** A UE gastou cerca de 300 milhões de euros no setor da aquicultura no período de 2000-2006 e cerca de 350 milhões de euros no período de 2007-2013, devido ao aumento do número de Estados-Membros. Estes montantes representam 9 e 11 % das despesas totais no âmbito do Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) e do FEP, respetivamente. Em 2014-2020, com base nos programas operacionais inicialmente aprovados pela Comissão, a dotação da prioridade 2 da União foi de 1,2 mil milhões de euros, que representam cerca de 22 % da dotação total do FEAMP. A dotação inicial para a aquicultura no período de 2014-2020 foi mais do triplo do montante despendido em 2007-2013.

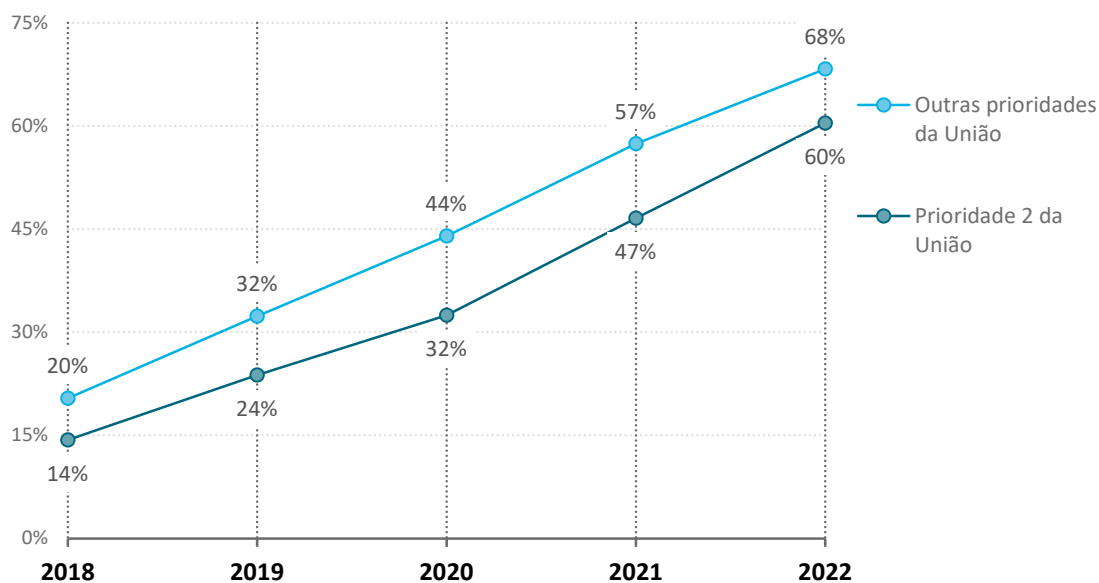
**47** Para justificarem o aumento da dotação financeira destinada à aquicultura, a Comissão e alguns Estados-Membros referiram o reforço da ênfase estratégica na aquicultura no período de 2014-2020, bem como a procura do mercado e a pressão sobre as unidades populacionais de peixes selvagens. A análise qualitativa constante dos programas operacionais incluídos na amostra do Tribunal é uma possível fundamentação para o aumento do financiamento disponível (ver ponto 54). No entanto, nem a avaliação de impacto que acompanhava a proposta de Regulamento FEAMP, realizada pela Comissão, nem os programas operacionais dos Estados-Membros demonstraram suficientemente a necessidade de um aumento desta dimensão, por exemplo através de uma análise quantitativa que sustentasse uma dotação que mais do que triplicava o montante anteriormente despendido.

**48** Durante o período de programação, a dotação total para a aquicultura diminuiu cerca de 158 milhões de euros até ao final de 2022, o que corresponde a 13% da dotação inicial. Dos seis Estados-Membros selecionados, quatro reduziram os montantes atribuídos à aquicultura, em especial Itália (redução de 33%) e a Polónia (redução de 32%). No sentido inverso, a dotação subiu em França (aumento de 44%) e na Roménia (aumento de 8%). A dotação inicial do FEAMPA diminuiu em comparação com o FEAMP, mas continua a ser significativamente superior aos montantes gastos entre 2000 e 2013.

### **Taxa de absorção baixa em comparação com outras prioridades, apesar do aumento resultante das medidas de atenuação no contexto da COVID-19**

**49** A "taxa de absorção" de um fundo da UE corresponde aos montantes realmente pagos aos beneficiários em proporção das verbas atribuídas a um Estado-Membro ao abrigo do regulamento da União aplicável. O Tribunal examinou a taxa de absorção do FEAMP e constatou que, ao longo de todo o período de programação de 2014-2020, a percentagem relativa à prioridade 2 da União foi sistematicamente inferior à das outras prioridades da União (ver [figura 7](#)).

**Figura 7 – Taxas de absorção do FEAMP relativas à prioridade 2 da União em comparação com outras prioridades da União (em %), 2018-2022**



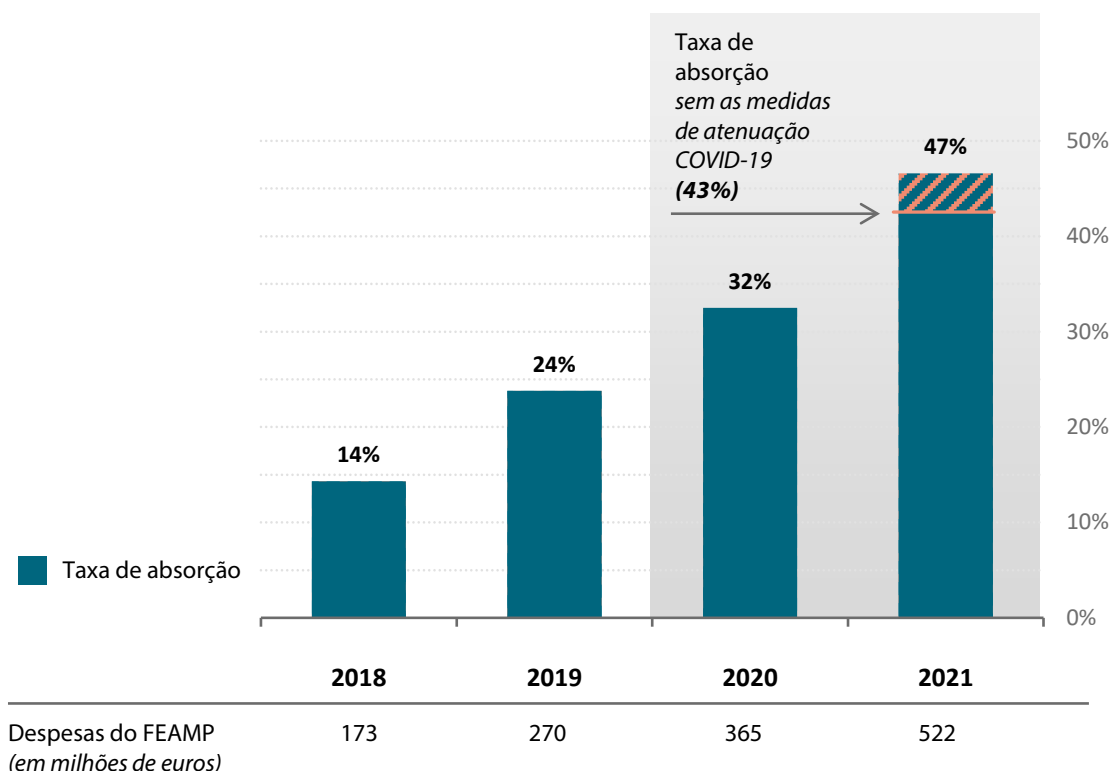
Fonte: TCE, com dados relativos à UE-28 constantes dos relatórios de execução do FEAMP de 2018, 2019, 2020 e 2021 e, para 2022, dados provisórios da Comissão.

**50** Segundo a Comissão, o setor da pesca e da aquicultura tem sido particularmente atingido pelas perturbações do mercado geradas por uma redução significativa da procura decorrente do surto de COVID-19. Em abril de 2020, a Comissão **propôs** um conjunto de medidas para ajudar as pescas e a aquicultura da UE a fazer face ao impacto deste surto. O pacote, adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho<sup>22</sup>, aumentou a flexibilidade para os Estados-Membros reafetarem os recursos financeiros existentes (designadamente a novas medidas específicas para compensar os aquicultores pela suspensão da produção e cobrir os seus custos adicionais), bem como para apoiarem as organizações de produtores relativamente à armazenagem de produtos da pesca e da aquicultura.

**51** No que se refere especificamente à aquicultura, os Estados-Membros utilizaram, em especial, o financiamento ao abrigo do artigo 55.º do Regulamento FEAMP para medidas de saúde pública: enquanto até dezembro de 2019 não havia operações ao abrigo deste artigo, os Estados-Membros autorizaram 6,7 milhões de euros ao abrigo de 315 operações em 2020 e 49 milhões de euros ao abrigo de 1 964 operações em 2021. A taxa de absorção da prioridade 2 da União atingiu 47 % em 2021 (ver **figura 8**). Sem as medidas de atenuação no contexto da COVID-19, a percentagem teria sido de 43 %.

<sup>22</sup> Regulamento (UE) 2020/560.

**Figura 8 – Taxas de absorção da prioridade 2 da União (em %), 2018-2021**



Fonte: TCE, com dados relativos à UE-28 constantes do relatório de execução do FEAMP de 2021 elaborado pela Comissão.

**52** As taxas de absorção aumentaram em 2020 e 2021, em parte devido às medidas excepcionais relacionadas com o surto de COVID-19. De acordo com o [relatório de execução do FEAMP de 2021](#), as medidas tomadas pelos Estados-Membros incluíam igualmente o alargamento dos prazos de execução e a alteração dos critérios de seleção dos projetos. Apesar desta aceleração temporária, a Comissão reconhece que os Estados-Membros podem não conseguir despendar todo o financiamento disponível do FEAMP até ao final de 2023, que é o prazo fixado no Regulamento Disposições Comuns<sup>23</sup> para que as despesas sejam consideradas elegíveis.

### Os Estados-Membros financiaram quase todos os projetos elegíveis porque os critérios de seleção eram pouco exigentes

**53** Os Estados-Membros incluem nos seus programas operacionais (que a Comissão aprova) as medidas de aquicultura que consideram adequadas. A escolha das medidas deve ser coerente com as necessidades constantes dos programas operacionais e outros documentos estratégicos. As autoridades dos Estados-Membros devem fazer

<sup>23</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigo 65.º, n.º 2.

incidir os fundos da UE disponíveis para a aquicultura nos projetos que mais contribuam para a realização das prioridades da União.

**54** O Tribunal examinou seis programas operacionais relativos ao período de 2014-2020, abrangendo, para cada um, a análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças no setor da aquicultura, bem como o seu plano financeiro. Constatou que estas análises apontaram as principais necessidades do setor nos Estados-Membros selecionados (em consonância com as necessidades operacionais referidas nos seus planos para a aquicultura), mas não as quantificaram em termos financeiros. Na sequência destas análises, os Estados-Membros propuseram os tipos de medidas a executar.

**55** Com base no exame do Tribunal aos convites publicados no âmbito da prioridade 2 da União, a medida mais popular, prevista por todos os Estados-Membros abrangidos pela auditoria, dizia respeito a "investimentos produtivos na aquicultura", que incluem, por exemplo, investimentos na modernização ou no desenvolvimento de sistemas de recirculação fechados. Outras medidas frequentes incidiam na "aquicultura que presta serviços ambientais", relacionada sobretudo com a conservação e melhoria do ambiente e da biodiversidade (Polónia, Roménia), "inovação" (Espanha, Grécia e França), "medidas de saúde pública" (Grécia) e "aumento do potencial dos estabelecimentos aquícolas" (Itália).

**56** Confrontados com as baixas taxas de absorção (ver pontos **49** a **52**), os Estados-Membros propuseram frequentemente alterações aos planos financeiros iniciais, que a Comissão aprovou, reduzindo as dotações de algumas medidas (ver exemplos na **caixa 5**) e aumentando as de outras. Por vezes, não prosseguiram as medidas que tinham inicialmente planeado, principalmente porque algumas delas não foram bem-sucedidas devido à falta de interesse do setor da aquicultura. As partes interessadas com que o Tribunal se reuniu durante a auditoria mencionaram obstáculos ao crescimento do setor, tais como os encargos administrativos, as regras ambientais rigorosas e as dificuldades enfrentadas pelas muito pequenas empresas na inovação e na partilha de conhecimentos<sup>24</sup>. Estes fatores podem também explicar a falta de interesse em certas medidas.

---

<sup>24</sup> Ver também Jordi Guillén *et al.*, "*Aquaculture subsidies in the European Union: Evolution, impact and future potential for growth*", *Marine Policy*, volume 104, junho de 2019.



## Caixa 5

### Exemplos de alterações substanciais das dotações de Espanha para medidas no domínio da aquicultura

As alterações ao plano financeiro de Espanha no âmbito do FEAMP reduziram o financiamento disponível para certas medidas ao abrigo da prioridade 2 da União. As maiores diminuições registaram-se nos investimentos produtivos relacionados com a utilização eficiente dos recursos (1,2 milhões de euros, uma redução de 93 % em relação ao montante inicialmente previsto), nas novas empresas aquícolas que praticam uma aquicultura sustentável (1,0 milhões de euros, redução de 92 %) e nas medidas de inovação (18,6 milhões de euros, redução de 52 %).

A utilização eficiente dos recursos, a criação de novas empresas e a adoção de práticas de produção inovadoras foram reconhecidas nas orientações estratégicas da UE e no plano espanhol para a aquicultura como objetivos importantes para o crescimento sustentável do setor.

**57** O Tribunal constatou que os seis Estados-Membros abrangidos pela auditoria verificaram o cumprimento dos critérios de elegibilidade (designadamente se os projetos estavam dentro do âmbito das prioridades e dos objetivos específicos), mas não tinham critérios de seleção rigorosos, o que os teria ajudado a escolher melhor os projetos. Quando da aprovação das candidaturas, dois dos seis Estados-Membros selecionados (Espanha e Polónia) não exigiram que os projetos atingissem uma pontuação mínima global nos critérios de seleção.

**58** Na Grécia, relativamente aos dois convites à apresentação de propostas examinados, as candidaturas passaram por duas fases de seleção: uma verificação inicial da elegibilidade, a que se seguiu uma avaliação em função de um conjunto de critérios qualitativos. Apenas uma das 155 candidaturas aprovadas nos controlos de elegibilidade foi rejeitada na segunda fase. Em França, a maioria das regiões aplicou pontuações globais mínimas a duas das seis medidas, que representaram a maioria das candidaturas ao apoio concedido ao abrigo da prioridade 2 da União. No total das candidaturas a estas duas medidas, foram rejeitadas sete (menos de 0,5%) por não terem atingido a pontuação mínima.

**59** A análise do Tribunal aos dados relativos aos outros dois Estados-Membros (Itália e Roménia) mostra que os limiares mínimos eram baixos e que quase todos os projetos que satisfaziam os outros critérios de elegibilidade obtiveram a pontuação mínima e foram selecionados para financiamento. Em Itália, nos 12 convites à apresentação de

propostas examinados<sup>25</sup>, três das 351 candidaturas foram excluídas por não terem atingido a pontuação mínima de qualidade. Na Roménia, a análise centrou-se na medida II.2 ("Investimentos produtivos na aquicultura"), que abrange mais de metade das despesas ao abrigo da prioridade 2 da União. Apenas uma das 152 candidaturas foi rejeitada por não cumprir o limiar mínimo.

**60** Em relação ao período de 2021-2027, o FEAMPA encontra-se estruturado de forma a reduzir o número de regras de elegibilidade ao nível da UE. Além disso, confere aos Estados-Membros maior flexibilidade na definição das suas próprias regras de elegibilidade. Era demasiado cedo para avaliar se os convites à apresentação de propostas a lançar para o novo período levam a uma utilização mais seletiva dos fundos da União.

### **A produção aquícola da UE está a estagnar e não existem dados fiáveis para avaliar se o setor está a desenvolver-se de forma mais sustentável**

**61** É fundamental dispor de objetivos claros, metas e um sistema de acompanhamento fiável para determinar se houve progressos num domínio predefinido e se esses progressos são satisfatórios. O acompanhamento e as avaliações devem permitir avaliar o desenvolvimento sustentável do setor da aquicultura no seu conjunto, bem como os resultados específicos dos programas de financiamento da UE dedicados à pesca. O Tribunal utilizou os dados e indicadores disponíveis para apreciar os progressos globais deste setor na União (em termos ambientais, económicos e sociais), bem como a contribuição específica dos fundos da UE para o seu desenvolvimento sustentável.

### **Os volumes de produção aquícola da UE pouco cresceram entre 2014 e 2020**

**62** As orientações estratégicas de 2013 incentivaram os Estados-Membros a incluírem, nos seus planos para a aquicultura, objetivos para o crescimento da produção aquícola expressos em termos de volume e de valor. Os seis Estados-Membros selecionados indicaram metas ou previsões de crescimento em termos de volume e três deles também o fizeram em termos de valor da produção (Espanha, França e Itália).

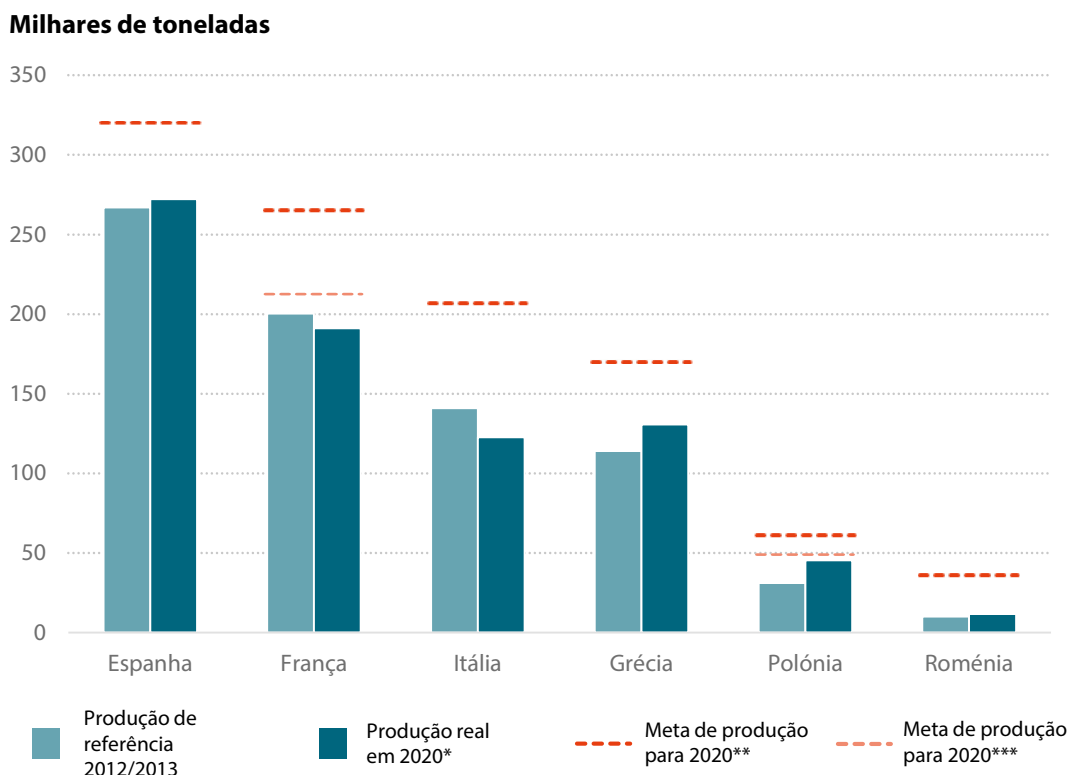
---

<sup>25</sup> Nove na Emília-Romanha e três ao nível nacional.

**63** Nas suas orientações estratégicas de 2021, a Comissão não recomendou expressamente que os Estados-Membros fixassem metas de crescimento da produção agrícola nos seus planos para o período de 2021 a 2030. Com exceção de Itália, todos os Estados-Membros selecionados o fizeram, embora a forma como algumas metas são formuladas dificulte a sua consolidação para obter uma visão global da ambição da UE para o período em causa. Espanha, França e Polónia determinaram igualmente objetivos de crescimento para certas espécies e/ou tipos de produção.

**64** A *figura 9* compara as metas/previsões de produção agrícola para 2020 (ou 2025, que é o ano de previsão de Itália) constantes dos planos para a aquicultura dos Estados-Membros selecionados com a base de referência de 2012/2013 e com os dados de produção real em 2020 publicados pelo [Eurostat](#). Demonstra que, em dois Estados-Membros (França e Itália), a produção agrícola em 2020 foi inferior à produção de referência de 2012/2013. Os restantes Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria realizaram progressos modestos na concretização das suas metas para 2020.

**Figura 9 – Produção aquícola dos Estados-Membros: metas e realidade**



(\*) Roménia: dados estimados.

(\*\*) Itália: previsão feita para 2025; Espanha: é apresentado o cenário intermédio.

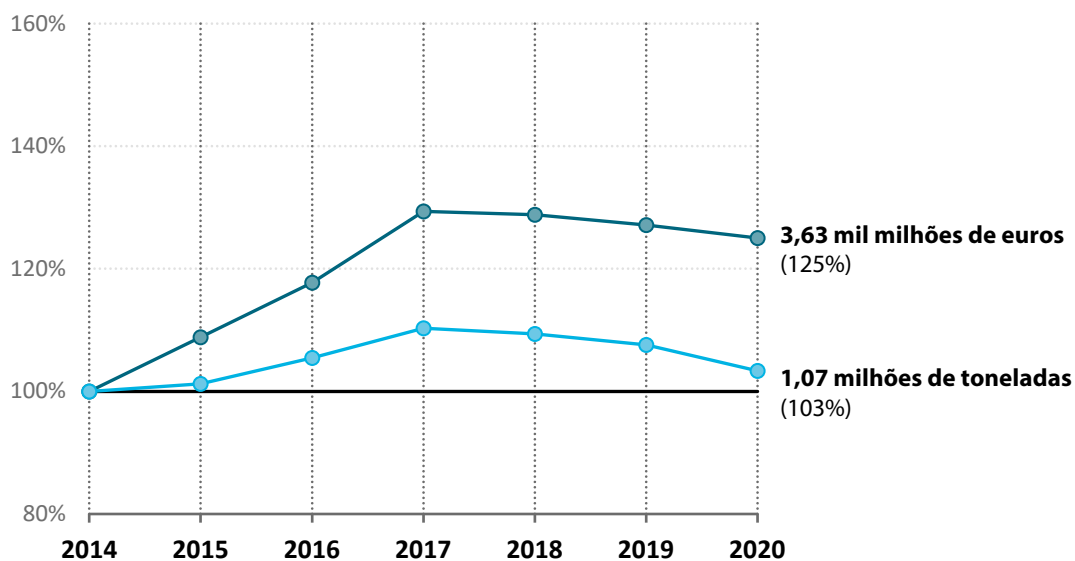
(\*\*\*) A Polónia fixou como meta o intervalo de 49 500 a 61 000 toneladas.

França fixou como meta o intervalo de 213 500 a 265 000 toneladas.

*Fonte:* TCE, com base nos planos para a aquicultura e em dados do Eurostat sobre os volumes de produção.

**65** Os dados do Eurostat indicam que, no conjunto dos 27 atuais Estados-Membros da UE, o valor da produção aquícola aumentou 25 % entre 2014 e 2020. Contudo, mostram também que o volume da produção aquícola da União se manteve relativamente estável durante o mesmo período (ver [figura 10](#)).

**Figura 10 – Evolução da produção aquícola da UE em volume e em valor, 2014-2020**

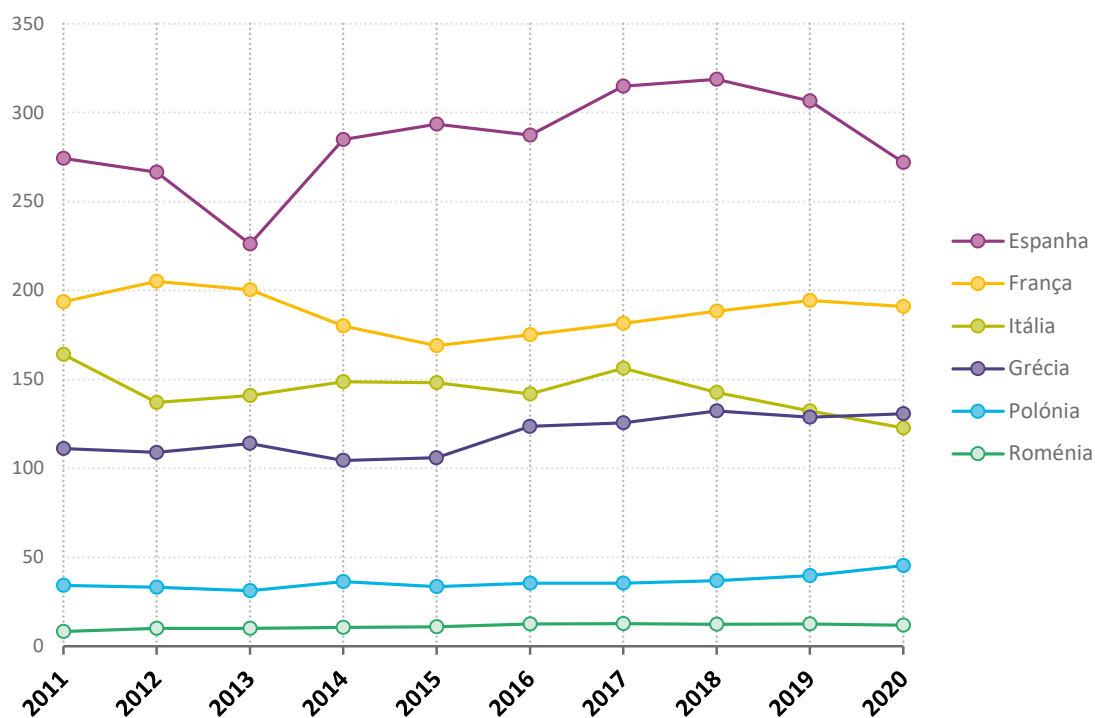


Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat ([fish\\_aq2a](#)) e do EUMOFA para a UE-27 (*The EU fish market*).

**66** Segundo os dados do Eurostat (ver [figura 11](#)), a produção foi altamente variável em Espanha (o maior produtor aquícola da UE) e diminuiu em França e em Itália (segundo e terceiro maiores produtores aquícolas, respetivamente).

**Figura 11 – Produção aquícola anual dos Estados-Membros selecionados, em toneladas, 2011-2020**

Milhares de toneladas



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat ([fish\\_aq2a](#)) e do EUMOFA (*The EU fish market*).

**67** O CCTEP disponibiliza indicadores socioeconómicos adicionais. Produziu séries de dados até 2020<sup>26</sup> que mostram (ver [figura 12](#)) que, no período de 2014-2020:

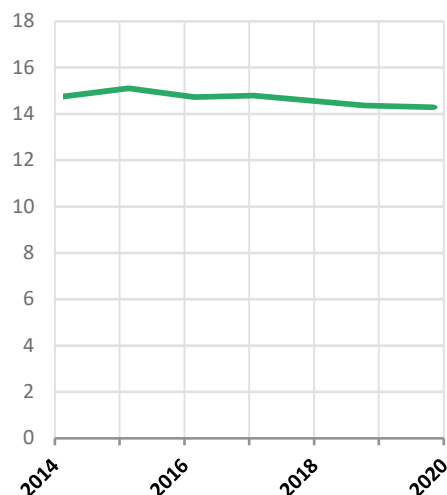
- o número de empresas dedicadas à produção aquícola flutuou em torno de 15 000, com uma tendência decrescente;
- o número de pessoas empregadas na aquicultura (em equivalentes a tempo completo) diminuiu de cerca de 40 000 para cerca de 35 000.

<sup>26</sup> *Economic report on the EU aquaculture (STECF-22-17)*, 2023.

**Figura 12 – Indicadores sociais do CCTEP, 2014-2020**

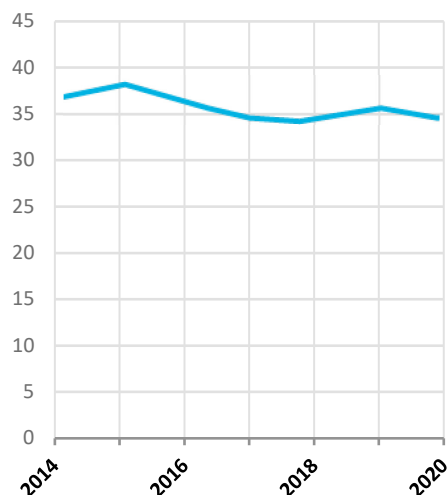
**Número de empresas**

(em milhares)



**Emprego**

(equivalentes a tempo completo, em milhares)



Fonte: TCE, com base em [dados do CCTEP](#) relativos à UE-27.

**68** O CCTEP informou igualmente que, em 2020, as empresas de aquicultura de 19 países da UE tinham, no total, um EBIT (resultados antes de juros e impostos, também conhecidos como "resultado operacional") de 518 milhões de euros. Nem todos os Estados-Membros facultam dados para este indicador, e os que o fazem não são os mesmos todos os anos. Por conseguinte, os dados sobre a rentabilidade existentes ao nível da União não estão completos nem são comparáveis ao longo do período de 2014-2020. Por exemplo, não estão disponíveis dados do EBIT de 2020 para Espanha e a Polónia. Entre 2014 e 2020, nos restantes Estados-Membros selecionados para a presente auditoria, o EBIT registou o maior aumento em França (128 %), seguida de Itália (96 %) e da Grécia (24 %), ao passo que se tornou negativo (ou seja, um prejuízo operacional global) na Roménia.

**A Comissão assinalou lacunas a colmatar no que respeita às informações sobre a sustentabilidade ambiental da aquicultura da UE**

**69** Melhorar a sustentabilidade ambiental da aquicultura da UE é um dos principais objetivos da política da União neste domínio e, em particular, dos fundos da UE (ver [caixa 1](#)). Os seis Estados-Membros selecionados incluíram também vários objetivos e ações ambientais nos seus planos para a aquicultura.

**70** Além disso, o Regulamento PCP prevê que estes planos devem visar a definição de indicadores de sustentabilidade ambiental, económica e social<sup>27</sup>. A análise do Tribunal aos planos para 2014-2020 dos seis Estados-Membros selecionados revelou que, embora todos tenham cumprido este requisito até certo ponto, a medida em que contemplaram indicadores ambientais variava consideravelmente. O plano romeno foi o único a incluir um objetivo específico relativo à quantificação dos efeitos da aquicultura no ambiente.

**71** Ao contrário do constatado em relação à sustentabilidade económica e social (ver pontos 64 a 68), o Tribunal não encontrou um único conjunto de indicadores que permitisse avaliar se a aquicultura da UE se desenvolveu de uma forma mais sustentável do ponto de vista ambiental durante o período de 2014-2020.

**72** Em 2012, o JRC realizou um estudo sobre indicadores para uma aquicultura sustentável na União Europeia<sup>28</sup>, que abrangia indicadores ambientais. Avaliou a sustentabilidade da aquicultura, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, utilizando vários indicadores que incluíam, nomeadamente, dois indicadores ambientais relacionados com a procura de alimentos para animais (dependência da farinha de peixe e do óleo de peixe) e dois relativos aos efluentes (azoto e fósforo), tendo detetado grandes diferenças em ambos os aspetos entre diferentes grupos de espécies e sistemas de produção. Segundo o estudo, existem muito poucas estatísticas oficiais para avaliar o desempenho da aquicultura da União, especialmente em termos ambientais.

**73** Em novembro de 2020, a Comissão lançou o [sistema de acompanhamento da bioeconomia da UE](#), que está a ser implantado no âmbito da [estratégia da União para a bioeconomia](#). Este sistema visa satisfazer a necessidade de um instrumento para medir os progressos da bioeconomia da UE (que inclui a pesca e a aquicultura) no que diz respeito às dimensões ambiental, social e económica da sustentabilidade. A Comissão está a trabalhar no estabelecimento de indicadores que permitam medir as pressões causadas pela aquicultura, tais como as descargas de nutrientes com origem na aquicultura marinha e o número de espécies exóticas invasoras introduzidas anualmente.

---

<sup>27</sup> Regulamento (UE) nº 1380/2013, artigo 34, nº 4, alínea c).

<sup>28</sup> Hofherr J. et al., *European Aquaculture Performance Indicators – Indicators for Sustainable Aquaculture in the European Union*, 2012.



**74** O JRC publica regularmente relatórios técnicos sobre o sistema de acompanhamento da bioeconomia da UE. Um relatório de janeiro de 2023 apresenta a lista atualizada de indicadores que estão publicados ou em desenvolvimento<sup>29</sup>, mostrando que não existem dados para vários indicadores, designadamente o relativo à descarga de nutrientes. Atualmente, os indicadores constantes da lista nem sempre distinguem entre pesca e aquicultura, e a lista não contém um indicador sobre a descarga de nutrientes com origem na aquicultura de água doce.

**75** Noutro relatório de janeiro de 2023<sup>30</sup>, o JRC propõe aos decisores políticos um conjunto de indicadores relacionados com a adaptação às alterações climáticas na aquicultura. Estes indicadores medem, por exemplo, o nível trófico dos organismos de criação, que constitui um indicador da sua dependência de matérias-primas como a farinha de peixe e o óleo de peixe; ou o índice de conversão alimentar, que permite avaliar a eficiência da aquicultura em termos da alimentação dos animais.

**76** O CCTEP apontou igualmente alguns aspetos de importância crítica para a sustentabilidade dos produtos da aquicultura, bem como indicadores conexos, em dois relatórios publicados em 2021<sup>31</sup> e 2023<sup>32</sup>. A Comissão informou o Tribunal de que está a preparar um documento de orientação sobre o desempenho ambiental da aquicultura (ver ponto 26), que irá definir indicadores nesta matéria e terá em conta estes relatórios do CCTEP.

### **Não é possível avaliar o desempenho do FEAMP por os dados de acompanhamento não serem adequados**

**77** O quadro de desempenho específico das ações financiadas pelo FEAMP baseia-se em indicadores e metas constantes dos programas operacionais dos Estados-Membros. Antes de aprovar estes programas, a Comissão tem de verificar os indicadores escolhidos pelos Estados-Membros e a plausibilidade das suas metas. Os

---

<sup>29</sup> Kilsedar, C. et al., *EU Bioeconomy Monitoring System dashboards: extended with trade-related indicators*, 2023, anexo 3.

<sup>30</sup> Centro Comum de Investigação et al., *EU bioeconomy monitoring system indicator update*, 2023.

<sup>31</sup> *Criteria and indicators to incorporate sustainability aspects for seafood products in the marketing standards under the Common Market Organisation (STECF-20-05)*, 2021.

<sup>32</sup> *Marketing standards: review of proposed sustainability criteria / indicators for aquaculture (STECF-22-13)*, 2023.

indicadores podem incidir nas realizações (por exemplo, número de investimentos produtivos na aquicultura, inovação, serviços de aconselhamento, etc.) ou nos resultados (por exemplo, evolução do volume da produção aquícola, evolução do lucro líquido).

**78** Em relação ao período de 2021-2027, o Regulamento FEAMPA define um indicador de realizações (número de operações) e um conjunto de indicadores de resultados, dos quais um se refere exclusivamente à aquicultura (produção de aquicultura mantida). Para cada objetivo específico (incluindo o objetivo específico 2.1 relativo à promoção da aquicultura), os Estados-Membros podem escolher os indicadores de resultados que considerem mais adequados à sua estratégia e aos resultados esperados, podendo selecionar tantos quantos considerem necessários para refletir os efeitos mais importantes do financiamento.

**79** A Comissão acompanha a execução dos programas operacionais utilizando os dados facultados pelos Estados-Membros sobre os indicadores selecionados. O sistema de acompanhamento foi concebido de modo a que o desempenho seja comunicado ao nível de cada operação. Embora esta seja uma característica positiva do sistema, a qualidade e a fiabilidade dos indicadores dependem em grande medida da forma como os Estados-Membros recolhem e verificam os dados sobre o desempenho das operações.

**80** Em relação ao período de 2014-2020, os Estados-Membros transmitem esses dados, em primeiro lugar, através de relatórios elaborados nos termos do artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do [Regulamento \(UE\) n.º 508/2014](#) (conhecidos por "relatórios Infosys"). Em segundo lugar, comunicam também, nos seus relatórios anuais de execução, dados agregados relativos aos mesmos indicadores. Por sua vez, a Comissão divulga informações sobre o desempenho dos programas operacionais através da sua [plataforma de dados abertos](#), que visa assegurar um acompanhamento público contínuo com base nos dados agregados. O Tribunal encontrou incoerências significativas entre estes três conjuntos de valores relativos aos mesmos indicadores (ver [caixa 6](#)).

## Caixa 6

### Exemplos de incoerências entre os diferentes sistemas de comunicação de informações

O Tribunal encontrou discrepâncias entre os diferentes sistemas de comunicação de informações relativamente a vários indicadores de resultados. Estas discrepâncias dizem respeito aos dados comunicados pela Comissão sobre os resultados do FEAMP alcançados no final de 2021, como exemplificado em seguida.

Resultados alcançados até 2021	Dados dos relatórios Infosys	Dados dos relatórios anuais de execução	Plataforma de dados abertos
<b>Evolução do volume da produção aquícola (toneladas)</b>	223 316	295 952	434 531
<b>Explorações aquícolas que prestam serviços ambientais (número de explorações agrícolas)</b>	335	1 149	1 326

Fonte: TCE, com base em dados relativos à UE-27 constantes dos relatórios Infosys, dos relatórios anuais de execução e da plataforma de dados abertos (consultados em 30.5.2023).

**81** Tanto as metas como os resultados comunicados em relação à "evolução do volume da produção aquícola" estão claramente sobrestimados. Mesmo o mais baixo dos três resultados constantes da **caixa 6** (223 316 toneladas) corresponderia a um crescimento da produção aquícola total da UE de aproximadamente 20 %, ao passo que, na realidade, o crescimento foi muito reduzido no período de 2014-2020 (ver ponto **66**). Estas discrepâncias põem em causa a fiabilidade dos dados de base transmitidos pelos Estados-Membros à Comissão. A meta consolidada da UE, embora coerente nos três sistemas de comunicação de informações analisados pelo Tribunal (cerca de 532 000 toneladas sem o Reino Unido), representa cerca de metade da sua produção total. Os três valores mais elevados (relativos a Itália, Irlanda e Portugal) foram contabilizados por engano em triplicado e publicados sem serem corrigidos (ver **caixa 7**).

## Caixa 7

### Erros nas metas dos Estados-Membros relativas ao contributo do FEAMP para o crescimento da produção aquícola

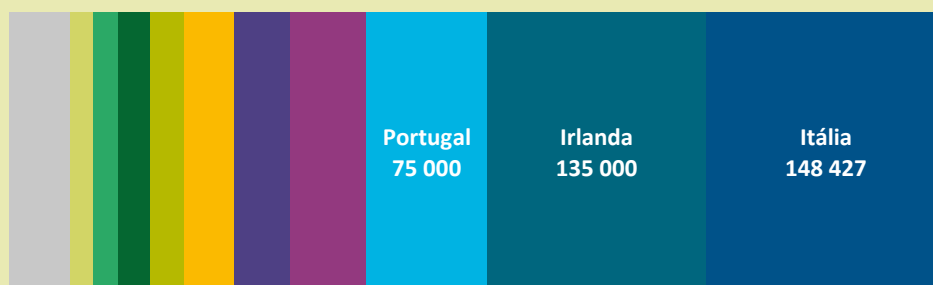
Volume de produção – aquicultura

Evolução do volume da produção aquícola

**Produção prevista: 579 332 toneladas** (532 418 toneladas sem o Reino Unido)

**Produção real: 444 764 toneladas** (434 531 toneladas sem o Reino Unido)

Metas dos programas (em toneladas)



Fonte: TCE, com base nas informações publicadas na [plataforma de dados abertos](#), consultada em 30.5.2023.

**82** A Comissão reconheceu igualmente a existência de insuficiências nos sistemas de comunicação de informações. No relatório de execução do FEAMP de 2021, afirmou que se podia presumir que pelo menos alguns dos valores comunicados para os indicadores de resultados eram pouco plausíveis, nos casos em que o valor ex post excedia o valor ex ante em mais de 200 %. Considerou que a maioria destes erros era de natureza formal, por exemplo: a comunicação dos valores na moeda nacional em vez do euro, conforme exigido, ou em euros em vez de "milhares de euros" ou ainda em quilogramas em vez de toneladas. Segundo o relatório, parte destas diferenças poderia também dever-se a um planeamento imprudente, a acontecimentos imprevistos durante a execução ou aos números baixos em causa. A título de exemplo, indica que, no âmbito do objetivo específico 2, as concretizações comunicadas para os indicadores "evolução do valor da produção aquícola" e "evolução do lucro líquido" estão muito provavelmente erradas.

**83** Para melhorar a qualidade dos dados, a Comissão deu orientações sobre o tema aos Estados-Membros e criou um procedimento de validação de dados que os informa sobre erros formais e problemas de plausibilidade. No entanto, tendo em conta os problemas que afetam a qualidade dos dados introduzidos no sistema de acompanhamento, o Tribunal não está em condições de avaliar o desempenho presente das ações financiadas pelo FEAMP nem de determinar se os seus objetivos foram alcançados. Esta deficiência prejudica a possibilidade de retirar lições para melhorar o desempenho dos programas futuros.

## Conclusões e recomendações

**84** O Tribunal examinou se a Comissão e os Estados-Membros promoveram eficazmente o desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE. O Tribunal conclui que, embora o quadro estratégico da União no domínio da aquicultura tenha melhorado nos últimos anos, o crescimento registado foi fraco. Além disso, não existem indicadores fiáveis que permitam acompanhar a sustentabilidade do setor e o contributo dado pelo aumento do financiamento da União para o desenvolvimento da aquicultura.

**85** O Tribunal constatou que houve melhorias nos documentos estratégicos da UE que promovem o desenvolvimento sustentável da aquicultura (pontos 19 a 25). Ao nível dos Estados-Membros, os planos estratégicos plurianuais para este setor estavam em geral em consonância com as orientações da Comissão, mas algumas das principais estratégias para o ambiente não tiveram devidamente em conta a aquicultura (pontos 27 a 36). Além disso, o ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento dos Estados-Membros continuavam a ser um obstáculo ao crescimento do setor (pontos 37 a 42). Em 2022, a Comissão lançou o Mecanismo de Assistência à Aquicultura para apoiar os Estados-Membros, o setor da aquicultura e outras partes interessadas pertinentes a aplicarem as orientações estratégicas da UE (ponto 26).

### Recomendação 1 – Apoiar os Estados-Membros a eliminarem os obstáculos ao desenvolvimento sustentável da aquicultura da UE

---

A Comissão deve, com o apoio do Mecanismo de Assistência à Aquicultura, promover o intercâmbio de boas práticas sobre a forma de eliminar os obstáculos nas principais estratégias ambientais, nos procedimentos de licenciamento e no ordenamento do território que afetam o desenvolvimento sustentável da aquicultura.

**Prazo de execução: 2025**

**86** O financiamento atribuído exclusivamente à aquicultura no período de 2014-2020 foi mais do triplo do despendido em 2007-2013, sem que a Comissão e os Estados-Membros tenham demonstrado adequadamente a necessidade de um aumento desta dimensão. Este montante pode ter sido superior ao necessário, uma vez que as taxas de absorção dos fundos pelos Estados-Membros foram baixas em comparação com outras prioridades, apesar de alguma absorção suplementar resultante das medidas de atenuação no contexto da COVID-19 (pontos 44 a 52). Em

resposta a estas baixas taxas de absorção, os Estados-Membros propuseram frequentemente alterações aos seus planos financeiros iniciais (que a Comissão aprovou), reafetando o financiamento para as medidas que atraíam maior interesse do setor da aquicultura. Além disso, financiaram quase todos os projetos elegíveis, independentemente do seu contributo para os objetivos do apoio da UE (pontos 53 a 60). Deste modo, a atribuição de financiamento foi principalmente orientada pela procura, com pouca ênfase estratégica na utilização do financiamento como instrumento de apoio à política de aquicultura da União e aos planos dos Estados-Membros neste domínio.

## Recomendação 2 – Melhorar a orientação dos fundos da UE

---

A Comissão deve:

- a) ao analisar e aprovar alterações aos programas operacionais dos Estados-Membros no âmbito do FEAMPA, certificar-se de que estes demonstram melhor as ligações entre os fundos atribuídos, os objetivos das medidas, as metas fixadas para os indicadores de desempenho e o objetivo da UE de alcançar um crescimento sustentável;
- b) no âmbito da avaliação intercalar do FEAMPA, verificar se os Estados-Membros aplicaram critérios seletivos na escolha dos projetos a financiar e, com base nessa verificação, partilhar boas práticas sobre a melhor forma de aproveitar o FEAMPA para alcançar os objetivos da política de aquicultura da UE e dos planos estratégicos nacionais plurianuais neste domínio.

**Prazo de execução: 2025**

**87** Nos últimos anos, os Estados-Membros realizaram progressos modestos em relação às suas metas de produção aquícola. Os volumes produzidos estagnaram e o número de pessoas empregadas na aquicultura diminuiu. Ao mesmo tempo, o setor registou um aumento do valor da produção (pontos 62 a 68). Atualmente, não existem indicadores para acompanhar a sustentabilidade ambiental da aquicultura da UE. A Comissão está a trabalhar no estabelecimento de indicadores adequados, através do seu sistema de acompanhamento da bioeconomia da União, mas não existem atualmente dados para vários destes indicadores. Está a preparar igualmente um documento de orientação que irá definir indicadores de desempenho ambiental para a aquicultura (pontos 69 a 76). Os dados atualmente comunicados no sistema de acompanhamento do FEAMP não são adequados à avaliação do contributo deste fundo para a sustentabilidade ambiental e social do setor ou para a sua competitividade (pontos 77 a 83).

### **Recomendação 3 – Melhorar o acompanhamento do desempenho do financiamento da UE e da sustentabilidade ambiental**

---

A Comissão deve:

- a) a fim de melhorar a avaliação e a conceção da política, colaborar com os Estados-Membros para aumentar a pertinência e a fiabilidade dos sistemas utilizados para acompanhar o financiamento da aquicultura da UE, bem como assegurar a coerência entre estes sistemas;
- b) garantir que os indicadores de sustentabilidade especificamente relacionados com a aquicultura estão disponíveis a tempo da elaboração de propostas para o programa de financiamento pós-2027, por exemplo no âmbito do sistema de acompanhamento da bioeconomia da União.

**Prazo de execução: a), 2025; b), 2026**

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 27 de setembro de 2023.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*



# Anexo

## Ações da Comissão previstas nas orientações estratégicas de 2013

Domínios	Ações da Comissão
Simplificar os procedimentos administrativos	<p>Trabalhar no sentido de assinalar boas práticas e possibilidades de melhoramentos.</p> <p>Preparar documentos de orientação relativos à aplicação dos requisitos da Diretiva-Quadro Água e da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha à aquicultura.</p>
Assegurar o desenvolvimento e o crescimento sustentáveis da aquicultura através da coordenação do ordenamento do território	<p>Controlar a implementação do ordenamento coordenado do espaço marítimo.</p> <p>Divulgar estudos e experiências para ajudar os Estados-Membros nesse processo.</p> <p>Organizar, no verão de 2014, um seminário para o intercâmbio de boas práticas.</p>
Reforçar a competitividade da aquicultura na UE	<p>Coordenar e apoiar a investigação e inovação no domínio da aquicultura recorrendo a todos os programas e fundos pertinentes da UE.</p> <p>Promover a transferência de conhecimentos, boas práticas e inovação, incluindo os resultados dos projetos de investigação da UE.</p> <p>Disponibilizar um observatório dos mercados da UE de fácil utilização e que permita obter informações sobre o mercado.</p>
Promover condições equitativas para os operadores da UE, explorando as suas vantagens competitivas	<p>Garantir a plena execução das regras de rotulagem, nomeadamente no respeitante ao estado de frescura, à proveniência e à designação comercial.</p> <p>Melhorar a transparência dos mercados e divulgar informações sobre as tendências aos níveis local, da UE e internacional.</p> <p>Lançar, até ao final de 2013, uma campanha de comunicação sobre os pontos fortes da aquicultura da UE.</p>

## Siglas e acrónimos

**CCTEP:** Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas

**EBIT:** resultados antes de juros e impostos (*Earnings Before Interest and Taxes*)

**EUMOFA:** Observatório Europeu do Mercado dos Produtos da Pesca e da Aquicultura

**FAO:** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

**FEAMP:** Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

**FEAMPA:** Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura

**FEP:** Fundo Europeu das Pescas

**IFOP:** Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

**JRC:** Centro Comum de Investigação

**PCP:** Política Comum das Pescas

## Glossário

**Absorção:** medida, frequentemente expressa em percentagem, em que os fundos da UE atribuídos aos Estados-Membros foram gastos em projetos elegíveis.

**Acompanhamento:** observação e verificação sistemáticas dos progressos realizados na concretização de um objetivo, em parte através de indicadores.

**Avaliação de impacto:** análise dos efeitos prováveis (ex ante) ou reais (ex post) de uma iniciativa política ou de outras medidas.

**Bom estado ambiental:** nível elevado de saúde, biodiversidade, produtividade e sustentabilidade a longo prazo dos mares e oceanos.

**Centro Comum de Investigação (JRC):** direção-geral da Comissão que faculta conhecimentos científicos e aconselhamento para apoiar as políticas da UE.

**Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas:** grupo de peritos instituído pela Comissão para assistir na execução da Política Comum das Pescas.

**Espécie exótica invasora:** animal ou planta introduzido acidental ou deliberadamente num ambiente natural onde não é normalmente encontrado, com graves consequências negativas para o seu novo ambiente.

**Estratégia marinha:** estratégia nacional elaborada por cada Estado-Membro da UE para alcançar ou manter o bom estado ambiental dos mares e oceanos.

**Horizonte Europa:** programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2021-2027.

**Horizonte 2020:** programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2014-2020.

**Indicador de resultados:** variável mensurável que fornece informações que permitem avaliar os efeitos imediatos dos projetos apoiados sobre a população-alvo.

**Interreg:** programa da UE que apoia a cooperação entre regiões e países para a realização de projetos transfronteiriços de desenvolvimento regional.

**LIFE:** instrumento financeiro que apoia a execução da política ambiental e climática da UE através do cofinanciamento de projetos nos Estados-Membros.

**Natura 2000:** rede de zonas de conservação para espécies raras e ameaçadas e alguns tipos de *habitats* naturais raros, protegidos ao abrigo da legislação da UE.

**Ordenamento do espaço marítimo:** análise, organização e designação de zonas marítimas e oceânicas para garantir a eficiência, a segurança e a sustentabilidade das atividades humanas concorrentes.

**Pacto Ecológico Europeu:** estratégia de crescimento da UE adotada em 2019, que visa alcançar a neutralidade climática da UE até 2050.

**Pegada de carbono:** medida do impacto das atividades no ambiente, com base nos gases com efeito de estufa que geram.

**Período de programação:** tempo durante o qual um programa de despesas da UE é planeado e executado.

**Plano de gestão de bacia hidrográfica:** documento que abrange a gestão de uma determinada bacia hidrográfica na UE, definindo as medidas previstas para cumprir os objetivos da Diretiva-Quadro da Água.

**Plano estratégico nacional plurianual:** documento que estabelece os objetivos de um Estado-Membro para a promoção de uma aquicultura sustentável ao longo de vários anos, bem como as medidas e os calendários necessários para os alcançar.

**Política Comum das Pescas:** quadro da UE para a gestão do peixe e das pescas, concebido para garantir a sustentabilidade das unidades populacionais e um rendimento estável para a comunidade piscatória.

**Programa operacional:** quadro para a execução de projetos financiados pela UE durante um determinado período, refletindo as prioridades e os objetivos estabelecidos nos acordos de parceria celebrados entre a Comissão e cada Estado-Membro.

**Quadro de ação prioritária:** instrumento de planeamento plurianual exigido pela Diretiva *Habitats*, que apresenta uma panorâmica das medidas de execução da rede Natura 2000, bem como o montante e a fonte de financiamento necessários.

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-25>.

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-25>.

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Nikolaos Milionis, com a colaboração de Kristian Sniter, chefe de gabinete, e Matteo Tartaggia, assessor de gabinete; Emmanuel Rauch, responsável principal; Maria Eulàlia Reverté i Casas, a quem sucederam Matteo Tartaggia e Anna Zalega, responsáveis de tarefa; Małgorzata Frydel, Greta Kapustaitė e Asimina Petri, auditores. Marika Meisenzahl deu apoio gráfico. Richard Moore e Michael Pyper prestaram assistência linguística.



*Da esquerda para a direita:* Maria Eulàlia Reverté i Casas, Kristian Sniter, Anna Zalega, Emmanuel Rauch, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaitė, Małgorzata Frydel e Asimina Petri.

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

**Figura 3** – Imagens: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy e stock.adobe.com.

**Imagem 2:** © Chawran, stock.adobe.com.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-0999-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/091351	QJ-AB-23-025-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0975-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/922131	QJ-AB-23-025-PT-N

A aquicultura é uma componente importante da economia azul da UE. Se for desenvolvida de forma sustentável, pode representar uma fonte de proteínas com menor pegada de carbono. O Tribunal concluiu que o quadro estratégico da União no domínio da aquicultura melhorou nos últimos anos, mas algumas das principais estratégias nacionais para o ambiente não têm devidamente em conta este setor. Além disso, o ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento dos Estados-Membros continuam a ser um obstáculo ao crescimento da aquicultura. Ao grande aumento do financiamento da UE disponível para o setor no período de 2014-2020 seguiu-se uma absorção relativamente baixa e critérios de seleção dos projetos pouco exigentes. O crescimento da aquicultura da UE foi fraco neste período e não existem indicadores fiáveis que permitam acompanhar a sustentabilidade do setor ou o contributo dado pelo maior financiamento da União.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors