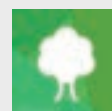


Relatório Especial

Integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC: um sucesso parcial



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-872-0041-9
doi:10.2865/16497

© União Europeia, 2014
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Integração dos objetivos
da política da água
da União Europeia na
PAC: um sucesso parcial**

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

Pontos

Glossário e abreviaturas

I - XI **Síntese**

1 - 14 **Introdução**

1 - 6 **Relações entre a política da água da União Europeia e a política agrícola comum (PAC)**

7 - 11 **Instrumentos da PAC com potencial para ajudar a integrar os objetivos da política da água da União Europeia na PAC**

12 - 14 **Fundos da PAC com potencial impacto na água**

15 - 20 **Auditoria**

15 - 17 **Âmbito e método da auditoria**

18 - 20 **Auditorias anteriores**

21 - 79 **Observações**

21 - 32 **Insuficiências na execução da política da água da União Europeia dificultaram a sua integração na PAC**

33 - 48 **O impacto da condicionalidade nas questões relativas à água foi, até à data, limitado**

34 - 39 **O mecanismo da condicionalidade tem impacto, mas não é totalmente explorado**

40 - 48 **Insuficiências na aplicação da condicionalidade**

49 - 61 **O potencial do financiamento do desenvolvimento rural para resolver as preocupações com a água não é totalmente explorado**

52 - 55 **Os planos dos Estados Membros para as despesas do desenvolvimento rural nem sempre têm em conta os objetivos da política da água da UE e as necessidades dos Estados Membros relativamente à água**

56 - 61 **O financiamento do desenvolvimento rural como resposta às preocupações com a água tem sido subutilizado**

62 - 65 **O princípio do poluidor pagador não foi integrado na PAC**

66 - 79 **Sistemas de acompanhamento e avaliação não apresentam a imagem global**

80 - 87 **Conclusões e recomendações**

- Anexo I — Questões de auditoria e critérios utilizados para a auditoria**
- Anexo II — Resultados do inquérito: principais alterações comunicadas pelos órgãos de assessoria agrícola na sequência da introdução da condicionalidade**
- Anexo III — Exemplos de questões relacionadas com a água não abrangidas pela condicionalidade**
- Anexo IV — Fundos adicionais do exame de saúde e do relançamento afetados e utilizados pelos Estados-Membros para a gestão da água**

Respostas da Comissão

Bacia hidrográfica: área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e eventualmente lagos para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta.

Condicionabilidade: mecanismo que associa os pagamentos diretos aos agricultores e alguns pagamentos do desenvolvimento rural ao cumprimento de várias regras relativas ao ambiente, à segurança dos alimentos, à saúde e bemestar dos animais e à fitossanidade, bem como à manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais. As regras da condicionabilidade dizem respeito a 18 requisitos legais de gestão e a 15 normas de BCAA. O incumprimento destas normas e requisitos pode dar origem a uma redução dos pagamentos ao agricultor no âmbito da PAC.

DQA: Diretiva-Quadro «Água». A Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1) é um texto legislativo global, adotado em 2000, com o objetivo de tornar mais coerente a diversidade de políticas e legislação existentes. O método de gestão da água desta diretiva baseia-se nas bacias hidrográficas enquanto unidades naturais e ambientais, em vez de utilizar as fronteiras administrativas ou jurídicas. Referese a várias diretivas relacionadas, como as diretivas sobre as águas balneares, as águas destinadas ao consumo humano, o tratamento de águas residuais urbanas, os nitratos, as lamas de depuração, etc. A DQA considera a execução dessas outras diretivas um requisito mínimo. As medidas para a respetiva execução devem estar integradas no planeamento de gestão de bacia hidrográfica. Note-se que a DQA não disponibiliza fundos específicos para a execução da política da água da União Europeia.

Eutrofização: processo através do qual as massas de água recebem nutrientes em excesso, especialmente fosfatos e nitratos. Normalmente, estes promovem o crescimento excessivo de algas, destruindo o oxigénio disponível na água e provocando, assim, a morte de outros organismos, como os peixes.

Exame de saúde: em 2009, os vários componentes da PAC foram examinados e ajustados no sentido de a orientar para uma evolução equilibrada e respeitadora do ambiente. Este ajustamento é designado por «exame de saúde».

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, também designado no presente relatório por «desenvolvimento rural».

Medida:

1) *medida do desenvolvimento rural:* conjunto de operações que pode ser financiado pelo Feader. Cada medida define regras específicas a cumprir;

2) *medida no sentido da DQA (PGBH e programas de medidas):* conjunto de operações, incluindo iniciativas jurídicas, de controlo e administrativas, constantes do PGBH e que contribuem para a aplicação da DQA. Neste contexto, uma medida agrícola é um conjunto de ações ou iniciativas que podem ser utilizadas para atenuar o efeito das pressões causadas pelas atividades agrícolas na água.

Normas de BCAA: a obrigação de manter as terras em **boas condições agrícolas e ambientais** diz respeito a várias normas relacionadas com a proteção do solo, a manutenção das matérias orgânicas presentes no solo e da estrutura do solo, a prevenção da deterioração dos habitats e a gestão da água.

PAC: política agrícola comum.

Pagamentos diretos: pagamentos concedidos diretamente aos agricultores no âmbito de um regime de apoio ao rendimento, como, por exemplo, o Regime de Pagamento Único e o Regime de Pagamento Único por Superfície.

PDR: programa de desenvolvimento rural.

PGBH: plano de gestão de bacia hidrográfica.

Produtos fitofarmacêuticos: utilizados para proteger as plantas ou as culturas de influências nefastas como ervas, doenças ou insetos.

Região hidrográfica: área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definida na DQA como a principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas.

Responsáveis dos serviços hidrológicos: responsáveis pela política da água dos vários Estados-Membros e outros países participantes.

RLG: requisitos legais de gestão: dezoito normas legislativas da União Europeia no domínio do ambiente, da segurança dos alimentos, da saúde e bem-estar dos animais e da fitossanidade.

I

A proteção da qualidade dos recursos hídricos da Europa é uma das principais prioridades da União Europeia (UE) desde que começou a adotar instrumentos jurídicos específicos no domínio da proteção da água no final da década de 1970. A Diretiva-Quadro «Água» (DQA) foi adotada em 2000 com o objetivo de estabelecer um enquadramento jurídico para a proteção e a melhoria das massas de água em toda a Europa e garantir a utilização sustentável de água a longo prazo. Os planos de gestão de bacia hidrográfica (PGBH) e os programas de medidas constituem os principais instrumentos utilizados pelos Estados-Membros para executar a política da água da União Europeia. Os Estados-Membros podem executar essa política utilizando, em parte, fundos de outras políticas.

II

A agricultura é uma fonte importante de pressões ambientais. Na Europa, a agricultura representa cerca de 33% da utilização total de água, sendo a principal fonte de poluição causada por nutrientes na água.

III

A política agrícola comum (PAC) representa quase 40% do orçamento da União Europeia. Através da PAC, a UE procura influenciar as práticas agrícolas que afetam a água. Existem atualmente dois instrumentos que são utilizados para integrar os objetivos da política da água da União na PAC. São eles a condicionalidade, um mecanismo que associa determinados pagamentos da PAC a requisitos ambientais específicos, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader, também designado no presente relatório por «desenvolvimento rural») que prevê incentivos financeiros para ações que ultrapassem a legislação obrigatória.

IV

A Comissão Europeia e o Conselho salientaram repetidamente a necessidade de uma melhor integração da política da água com outras políticas, como a agricultura. Os objetivos da política da água da União Europeia implicam atuar em diferentes domínios de intervenção e, por conseguinte, a intervenção de várias autoridades, que podem ter interesses diferentes e potencialmente contraditórios. Neste contexto, a auditoria do Tribunal propôs responder à seguinte questão: Os objetivos da política da água da UE foram bem integrados na PAC? Para dar resposta a esta questão, o Tribunal examinou até que ponto a execução da política da água da União permitiu que os seus objetivos fossem integrados na PAC e analisou a condicionalidade e o desenvolvimento rural.

V

A auditoria pretendia responder à questão de saber se os objetivos da política da água da União Europeia foram bem integrados na PAC, mas constatou que, até à data, apenas o foram parcialmente. Esta situação deve-se a uma disparidade entre a ambição dos objetivos da política e os instrumentos utilizados para efetuar as alterações. A auditoria salientou insuficiências nos dois instrumentos atualmente utilizados pela Comissão para integrar as preocupações com a água na PAC (designadamente, a condicionalidade e o desenvolvimento rural), tendo apontado atrasos e insuficiências na execução da DQA.

VI

O Tribunal conclui que a condicionalidade e o financiamento do desenvolvimento rural tiveram, até agora, um impacto positivo no apoio aos objetivos da política de melhoria da quantidade e da qualidade da água, mas estes instrumentos são limitados, tendo em conta as ambições políticas definidas para a PAC e os objetivos ainda mais ambiciosos definidos pelos regulamentos da PAC para o período de 2014-2020.

VII

Conclui ainda que os atrasos na execução da DQA prejudicaram, de facto, a integração dos objetivos da política da água na PAC.

VIII

O Tribunal constatou igualmente que os sistemas de acompanhamento e avaliação, diretamente relacionados com a PAC ou que fornecem dados mais gerais, não prestavam as informações necessárias para informar devidamente os decisores políticos relativamente às pressões exercidas pelas atividades agrícolas sobre a água, embora sejam de referir algumas iniciativas úteis.

IX

O Tribunal recomenda que a Comissão proponha as alterações necessárias aos instrumentos existentes (condicionalidade e desenvolvimento rural) ou, quando necessário, novos instrumentos capazes de concretizar os objetivos mais ambiciosos relativamente à integração dos objetivos da política da água na PAC. Os Estados-Membros devem procurar corrigir as insuficiências salientadas relativamente à condicionalidade e melhorar a utilização do financiamento do desenvolvimento rural, de forma a melhor concretizar os objetivos da política da água.

X

Recomenda ainda que a Comissão e os Estados-Membros corrijam os atrasos na execução da DQA e melhorem a qualidade dos seus PGBH, descrevendo medidas individuais e tornandoos suficientemente claros e concretos ao nível operacional.

XI

No que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação, a Comissão deve garantir que dispõe de informações que, no mínimo, permitam medir a evolução das pressões exercidas pelas atividades agrícolas sobre a água e os Estados-Membros, por seu lado, devem fornecer dados sobre a água de forma mais oportuna, fiável e coerente.

Relações entre a política da água da União Europeia e a política agrícola comum (PAC)

01

A proteção da água (tanto em termos de qualidade como de quantidade) é uma questão prioritária na maioria das agendas públicas, não só na União Europeia mas também ao nível mundial e nacional, regional e local. O principal objetivo global da política da água da UE é garantir o acesso a água de boa qualidade em quantidade suficiente para todos os europeus e assegurar o bom estado de todas as massas de água na Europa¹. Os principais instrumentos jurídicos utilizados pela União para alcançar este objetivo são as diretivas relativas à água, adotadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Uma diretiva é um ato legislativo da União Europeia que exige aos Estados-Membros que alcancem um determinado resultado, sem ditar a forma como devem fazê-lo.

02

A Diretiva «Nitratos», adotada em 1991, procurou reduzir a poluição causada por nitratos de origem agrícola nas águas da Europa². Seguiuselhe a Diretiva-Quadro «Água» (DQA), mais abrangente, em 2000. Esta exige que os Estados-Membros alcancem «o bom estado das águas de superfície e subterrâneas» até 2015³. Os Estados-Membros devem elaborar planos de gestão de bacia hidrográfica (PGBH) e os respetivos programas de medidas, que constituem os principais instrumentos utilizados para executar a Diretiva — e, por conseguinte, a política da água da União Europeia. Os Estados-Membros podem executar a política da água utilizando, em parte, fundos de outras políticas. Por exemplo, as medidas constantes dos PGBH podem, em alguns casos, ser financiadas pela PAC.

03

Segundo o relatório sobre o estado da água⁴ da Agência Europeia do Ambiente (AEA), não é provável que a água da Europa consiga cumprir o objetivo definido pela DQA para 2015 em termos de qualidade ou de quantidade da água, apesar de se terem registado melhorias nas últimas décadas.

04

A agricultura representa a maior percentagem de utilização de terras na Europa (cerca de 50% da superfície global de terras). Moldou a paisagem europeia e aumentou fortemente a sua utilização de fatores de produção externos (fertilizantes, pesticidas e água) ao longo dos últimos 50 anos. Por conseguinte, o setor é uma fonte importante de pressões ambientais⁵. Na Europa, a agricultura representa cerca de 33% da utilização total de água, sendo a principal fonte de poluição causada por nutrientes na água⁶. Sendo o principal consumidor de água, a agricultura tem então um papel muito importante a desempenhar na gestão sustentável da quantidade e da qualidade da água.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm e artigo 4.º da DQA.
- 2 Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1). A Diretiva «Nitratos» prevê que os Estados-Membros deverão controlar as águas de superfície e subterrâneas e designar as zonas vulneráveis aos nitratos. Deverão ainda elaborar um código de boa prática agrícola a aplicar voluntariamente em todo o território. Além disso, os Estados-Membros criarão programas de ação obrigatórios para as zonas designadas como vulneráveis aos nitratos.
- 3 Artigo 4.º da DQA.
- 4 Relatório n.º 9/2012 da AEA: «European waters — current status and future challenges» (A água da Europa — estado atual e desafios futuros).
- 5 «A Green CAP? Reform options from an environmental angle» (Uma PAC verde? Opções de reforma de um ponto de vista ambiental). Projeto PAC verde da AEA, relatório intermédio da primeira fase, 23 de junho de 2011.
- 6 Relatório n.º 1/2012 da AEA: «Towards efficient use of water resources in Europe» (Para a utilização eficiente dos recursos hídricos na Europa).

Introdução

05

O Conselho da União Europeia salientou a necessidade de proteger a água através da PAC em várias ocasiões⁷:

- Em 2007, salientou que incorporar as preocupações com a utilização sustentável de água noutras políticas setoriais (por exemplo, a agricultura) constituía um requisito para alcançar os objetivos da política da água e sublinhou a necessidade de prestar uma atenção especial a novos desenvolvimentos e, se necessário, adaptações das atuais políticas agrícolas para contribuir para a gestão sustentável da água.
- Em 2009, identificou a gestão da água como um novo desafio crucial para a agricultura, afirmando que «deverá ser dada maior atenção às questões de gestão da água, incluindo a qualidade da água, no âmbito dos instrumentos adequados da PAC».
- Em 2010, o Conselho reconheceu a necessidade de promover «uma utilização mais eficiente e sustentável da água na agricultura».

06

A necessidade de maior integração das questões de gestão da água em outros domínios de intervenção, como a agricultura, foi claramente expressa pela Comissão Europeia, pela Agência Europeia do Ambiente (AEA), pelo Conselho da União Europeia e pelos responsáveis dos serviços hidrológicos⁸. A integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC constitui um objetivo importante, designadamente tendo em conta o artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que afirma: «As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.»

- 7 Conclusões do Conselho sobre a escassez de água e as secas, de 30 de outubro de 2007. Conclusões do Conselho sobre escassez de água, secas e adaptação às alterações climáticas, de 11 de junho de 2010. Considerandos 1 e 4 do Regulamento (CE) n.º 74/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 30 de 31.1.2009, p. 100), na sequência do exame de saúde.
- 8
 - COM(2012) 673, de 14 de novembro de 2012, Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa: «[...] verifica-se a necessidade de uma melhor aplicação e maior integração dos objetivos da política da água noutras áreas políticas, como a política agrícola comum».
 - Considerando 16 da DQA: «É necessário continuar a integrar a proteção e a gestão sustentável da água noutras políticas comunitárias, como as políticas energética, de transportes, agrícola, das pescas, regional e turística».
 - Considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1): «As atividades do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural [...] e as operações para as quais este contribua devem ser coerentes e compatíveis com as outras políticas comunitárias e obedecer a toda a legislação comunitária».
 - Relatório n.º 9/2012 da AEA: São necessários muito mais esforços para integrar as questões de gestão da água em diferentes políticas setoriais como a agricultura e os transportes.
 - Declaração dos responsáveis dos serviços hidrológicos sobre a DQA e a agricultura, de 30 de novembro de 2006: A importância dos recursos hídricos em termos sociais, económicos e ambientais tem de ser reconhecida e integrada em todas as políticas setoriais.

Instrumentos da PAC com potencial para ajudar a integrar os objetivos da política da água da União Europeia na PAC

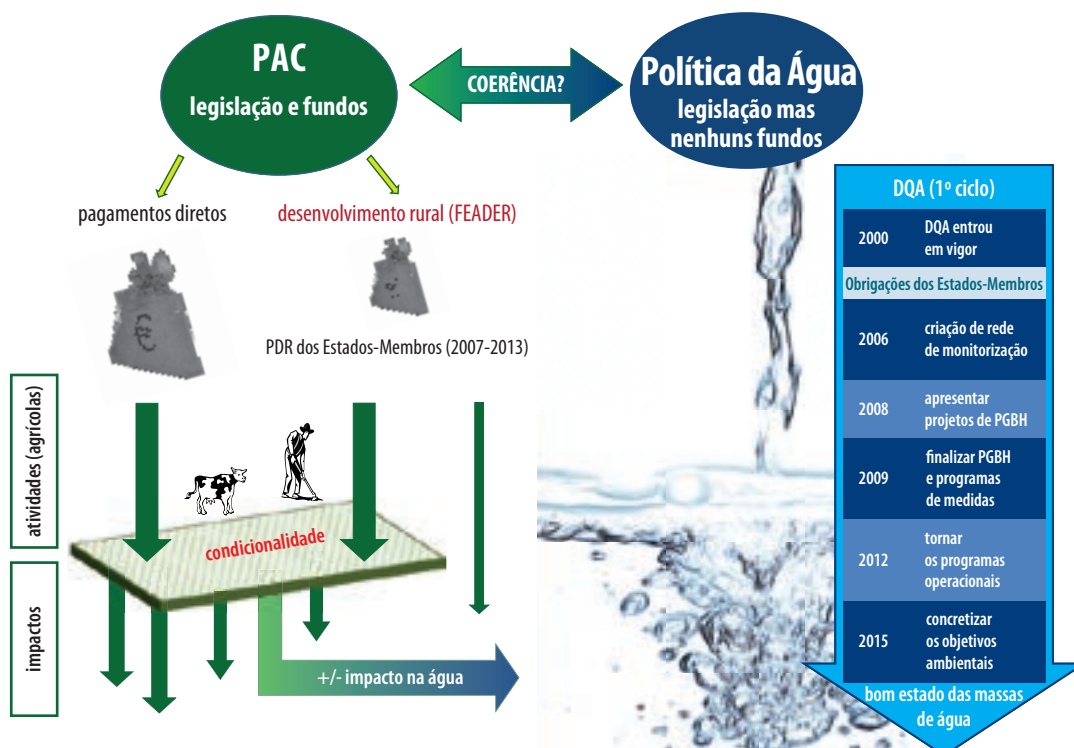
07

Existem atualmente dois instrumentos da PAC que são utilizados para integrar os objetivos da política da água da União Europeia na PAC: a condicionalidade e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (ver **figura 1**).

Estes instrumentos podem contribuir para a agricultura sustentável, incentivando as boas práticas agrícolas, promovendo o respeito da legislação ambiental, como a Diretiva «Nitratos», pelas atividades agrícolas e proporcionando incentivos para bens e serviços públicos benéficos para o ambiente.

Figura 1

Articulação entre a PAC e a política da água da União Europeia



Nota: Esta figura mostra, de um lado, a forma como os fundos da PAC podem ser despendidos através de pagamentos diretos e de fundos do desenvolvimento rural. No caso dos agricultores que recebem pagamentos diretos e/ou determinados fundos do desenvolvimento rural, a condicionalidade associa esses pagamentos ao respeito por determinadas obrigações ambientais. As atividades financiadas pela PAC podem ter um impacto positivo ou negativo na água. Do outro lado, a figura mostra as principais etapas definidas pela DQA, o principal instrumento para executar a política da água ao nível da União Europeia.

Introdução

08

A condicionalidade é um mecanismo que associa os pagamentos diretos aos agricultores (e alguns pagamentos do desenvolvimento rural⁹) ao cumprimento de várias regras relativas ao ambiente, à segurança dos alimentos, à saúde e bemestar dos animais e à fitossanidade, bem como à manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA)¹⁰. Estas regras estão consignadas em 18 requisitos legais de gestão (RLG) e 15 normas relativas a BCAA. O incumprimento destas normas e requisitos pode dar origem a uma redução dos pagamentos ao agricultor no âmbito da PAC.

09

Seis requisitos de condicionalidade têm um impacto direto na qualidade e quantidade da água. Estes são apresentados no **quadro 1**. Vários outros requisitos de condicionalidade têm um impacto indireto na proteção da água (por exemplo, os RLG relativos à conservação das aves selvagens e à preservação dos habitats naturais e as normas de BCAA relativas à cobertura mínima do solo ou à manutenção das características das paisagens).

- 9 A condicionalidade aplicase a sete medidas de desenvolvimento rural, que representam aproximadamente 40% da despesa prevista do Feader para o período de 2007-2013.
- 10 A condicionalidade foi introduzida em 2003 pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270 de 21.10.2003, p. 1). Desde 2005, todos os agricultores que recebem pagamentos diretos estão sujeitos a disposições obrigatórias de condicionalidade. No período de programação de 2007-2013, a condicionalidade aplicase igualmente a vários pagamentos no âmbito do Feader (para as medidas 211, 212, 213, 214, 221, 224 e 225) e, desde 2008, a determinados pagamentos no setor do vinho.

Quadro 1

Síntese dos requisitos de condicionalidade relacionados com a água

Norma	Assunto
RLG2	Proteção das águas subterrâneas contra a poluição ¹
RLG3	Utilização agrícola de lamas de depuração ²
RLG4	Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola ³
RLG9	Colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado ⁴
BCAA procedimentos de autorização para irrigação	Quando a utilização de água para irrigação esteja sujeita a autorização, respeito dos procedimentos de autorização
BCAA faixas de proteção	Estabelecimento de faixas de proteção ao longo de cursos de água

¹ Artigos 4.º e 5.º da Diretiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de dezembro de 1979, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (JO L 20 de 26.1.1980, p. 43).

² Artigo 3.º da Diretiva 86/278/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1986, relativa à proteção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração (JO L 181 de 4.7.1986, p. 6).

³ Artigos 4.º e 5.º da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

⁴ Artigo 3.º da Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230 de 19.8.1991, p. 1).

10

Através do financiamento do desenvolvimento rural, a União Europeia contribui para os investimentos dos Estados-Membros orientados para o aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal, a proteção do ambiente e da paisagem rural, a melhoria da qualidade de vida e a diversificação da economia rural, bem como a promoção de métodos locais para o desenvolvimento rural. A UE apoia os programas de desenvolvimento rural (PDR) dos Estados-Membros. Em textos essenciais do desenvolvimento rural, como as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural¹¹ e o Regulamento (CE) n.º 1698/2005¹², a proteção e a gestão sustentável da água são consideradas questões-chave ambientais a resolver.

11

Através das medidas de desenvolvimento rural, os agricultores podem empreender voluntariamente ações que ultrapassem a legislação obrigatória em troca de incentivos financeiros ou de compensações (ver **caixa 1**).

Fundos da PAC com potencial impacto na água

12

O nível de despesas da União Europeia em atividades agrícolas financiadas através da PAC é significativo (58,1 mil milhões de euros para 2012, ou pouco menos de 40% do orçamento da União). A agricultura e outras atividades financiadas pela PAC podem ter um impacto positivo ou negativo na água (ver **figura 1**).

13

Em alguns casos, os fundos da PAC estão explicitamente orientados para obter efeitos positivos na água; nestes include o financiamento das medidas de desenvolvimento rural que mencionam especificamente a proteção da água. Um exame pormenorizado dos PDR do ponto de vista da gestão da água mostra que os Estados-Membros afetaram 51% dos orçamentos dos seus PDR¹³ a medidas que, em maior ou menor grau, dizem respeito à água (75 mil milhões de euros para o período de 2007-2013)¹⁴. Além disso, 27% dos fundos adicionais acordados após o «exame de saúde» (aprovado em 2009 e disponibilizando 4,8 mil milhões de euros adicionais) foram afetados ao domínio prioritário «gestão da água» (1,3 mil milhões de euros)¹⁵.

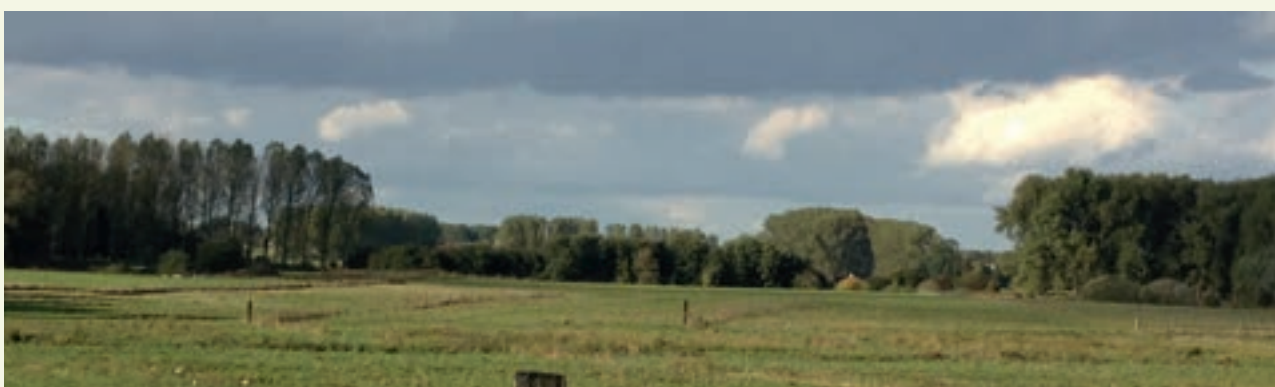
14

Os regulamentos da PAC para o período de 2014-2020 destacam mais a qualidade da água enquanto objetivo da PAC. As disposições jurídicas para a integração dos objetivos ambientais nos pagamentos diretos da PAC incluem várias práticas, algumas das quais poderão ter um efeito benéfico na qualidade da água. Uma declaração do Conselho e do Parlamento Europeu prevê igualmente a integração de determinadas obrigações decorrentes da DQA nos requisitos de condicionalidade. A utilização mais eficiente da água na agricultura constitui um elemento explícito («área privilegiada») de uma das prioridades do desenvolvimento rural definidas para a PAC após a reforma. Além disso, a partir de 2014, os Estados-Membros prestarão aconselhamento aos beneficiários relativamente aos requisitos da DQA, através do sistema de aconselhamento agrícola.

- 11 Secções 2.5 e 3.2 da Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013) (JO L 55 de 25.2.2006, p. 20).
- 12 Considerando 31 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.
- 13 Despesa pública total, incluindo assim o financiamento nacional.
- 14 Relatório de síntese sobre a avaliação aprofundada dos programas de desenvolvimento rural no período 2007-2013 no que respeita à gestão dos recursos hídricos, Instituto Ecológico e Vito, abril de 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Segundo os comunicados de imprensa da Comissão IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 e IP 10/102.

Exemplos de medidas de desenvolvimento rural

Apoio a agricultores que se comprometam, por um período mínimo de cinco anos, a adotar técnicas agrícolas respeitadoras do ambiente que ultrapassem as boas práticas agrícolas (**medidas agroambientais**), como a gestão extensiva de pastagens (ou seja, pastoreio extensivo, não utilização de fertilizantes ou lamas de depuração, limitações rigorosas sobre a utilização de pesticidas, etc.).



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.



Apoio aos **investimentos «não produtivos»**, como a criação e a recuperação de zonas pantanosas. As zonas pantanosas preservam a qualidade da água eliminando o azoto, o fósforo e os pesticidas das águas residuais agrícolas.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Apoio aos **investimentos nas explorações agrícolas**, como equipamento de irrigação gota a gota. Este tipo de irrigação, em comparação com a rega por aspersão, pode ajudar a reduzir o volume de água captada para irrigação.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Apoio às **infraestruturas** relacionadas com o desenvolvimento e a adaptação da agricultura, como a substituição de canais de rega velhos e danificados.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Apoio aos **investimentos «não produtivos»**, como a renovação de valas. O declive menos acentuado da vala com vegetação funciona como uma faixa de proteção sem estrume nem pesticidas e desempenha um papel positivo na prevenção de inundações.

Âmbito e método da auditoria

15

A finalidade da auditoria foi examinar a relação entre a PAC e a política da água da União Europeia. A questão global de auditoria que se colocou foi a seguinte:

Os objetivos da política da água da União Europeia foram bem integrados na PAC?

16

A auditoria examinou se os objetivos da política da água da União Europeia se refletem devidamente e de forma eficaz na PAC, tanto ao nível da estratégia como da execução (ver **anexo I**). Para o efeito, procedeu-se a uma análise dos dois instrumentos utilizados para integrar os objetivos da política da água da UE na PAC: a condicionalidade e o fundo de desenvolvimento rural (ver pontos 711). Para todos os aspetos relacionados com a condicionalidade, a auditoria abrangeu o período desde 2005, quando o mecanismo foi introduzido (ou 2009/2012 no caso dos Estados-Membros que aderiram à União, respetivamente, em 2004 e 2007). Para todos os aspetos relacionados com o desenvolvimento rural, a auditoria abrangeu o período de programação de 2007-2013. Durante a auditoria foram tidos em conta seis requisitos de condicionalidade com impacto direto na qualidade e quantidade da água (ver **quadro 1**).

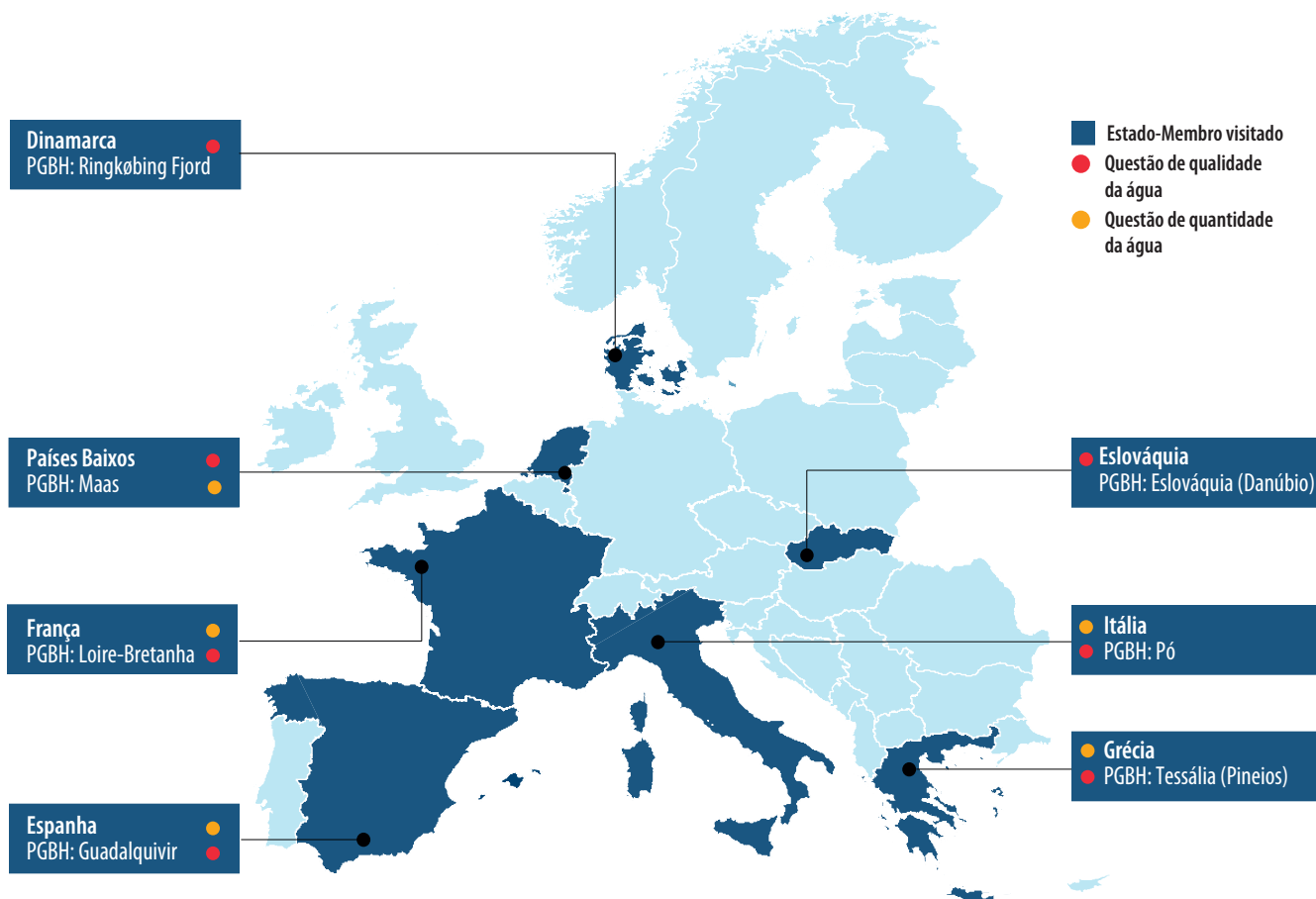
17

A auditoria foi realizada entre outubro de 2012 e julho de 2013. As provas de auditoria foram recolhidas através de:

- análises documentais e entrevistas com os serviços da Comissão e a Agência Europeia do Ambiente (AEA);
- visitas de auditoria a sete Estados-Membros: Dinamarca, Grécia, Eslováquia, Espanha (Andaluzia), França, Itália (Lombardia) e Países Baixos. Estes Estados-Membros sofrem de graves problemas relacionados com a qualidade (por exemplo, elevadas concentrações de nutrientes, como os nitratos) e/ou a quantidade da água (por exemplo, pressão hídrica ou intensidade da irrigação elevadas). Em cada Estado-Membro visitado, foi selecionada uma região hidrográfica para concentrar a auditoria numa zona com um PGBH específico (ver **figura 2**);
- um inquérito em linha a 140 órgãos de assessoria agrícola nos mesmos sete Estados-Membros, bem como reuniões de consulta com organismos de tutela agrícola ao nível da União Europeia.

Figura 2

Seleção dos Estados-Membros para as visitas de auditoria



Auditorias anteriores

18

Nos últimos 20 anos, o Tribunal publicou relatórios direta ou indiretamente relacionados com a política da água e que também fazem alguma referência à PAC, mas nenhum deles se concentrou exclusivamente nas relações entre a política de água da União Europeia e a PAC.

19

No seu Relatório Especial n.º 8/2008 relativo à condicionalidade, o Tribunal levantou o problema complexo da coexistência de requisitos obrigatórios (condicionalidade) e incentivos económicos (pagamentos agroambientais) em relação, por exemplo, às faixas de proteção, tendo criticado o âmbito limitado da condicionalidade no que se refere à água. O relatório salientou igualmente insuficiências na definição dos requisitos e das normas pelos Estados-Membros. O Relatório Especial n.º 7/2011 relativo ao apoio agroambiental concluiu que os objetivos desse regime eram demasiado vagos, que existiam problemas na definição dos montantes de ajuda e que não existia um grau suficiente de orientação. O Relatório Especial n.º 5/2011 relativo ao Regime de Pagamento Único constatou que não existia uma relação direta entre a ajuda do RPU e os custos em que os agricultores incorriam para cumprir as suas obrigações, que não era possível estabelecer uma relação direta entre a ajuda do RPU e as externalidades públicas positivas que as atividades agrícolas geram e que as reduções dos pagamentos pelo incumprimento das obrigações em matéria de condicionalidade não eram suficientemente dissuasoras.

20

No contexto das suas declarações de fiabilidade anuais (DAS), o Tribunal realiza auditorias do cumprimento dos requisitos de condicionalidade e das regras específicas que regem os pagamentos do desenvolvimento rural numa amostra de operações. O presente relatório tem em conta as observações resultantes dessas auditorias.

Insuficiências na execução da política da água da União Europeia dificultaram a sua integração na PAC

21

A DQA é um elemento fundamental da política da água da União Europeia uma vez que, juntamente com as suas diretivas relacionadas¹⁶, trata das principais pressões exercidas sobre as águas interiores, incluindo questões relacionadas com poluentes, hidromorfologia e quantidade. Um elemento importante da integração dos objetivos da política da água na PAC é que os Estados-Membros devem elaborar os seus PGBH e respetivos programas de medidas em tempo oportuno (ver **figura 1**) e que esses documentos de programação devem definir claramente as medidas a tomar para corrigir as pressões significativas, de forma a permitir concretizar os objetivos da DQA. No entanto, até ao momento, a própria execução da DQA tem sido afetada por atrasos graves. O Tribunal constatou que os documentos de programação elaborados pelos Estados-Membros relativamente à política da água da União Europeia são de fraca qualidade e que a Comissão, legalmente, tem uma influência limitada na qualidade desses documentos.

Atrasos na execução da Diretiva-Quadro «Água»

22

A DQA exige que os Estados-Membros elaborem PGBH para especificar, entre outros aspetos e para cada região hidrográfica em causa, as pressões significativas, os objetivos e as medidas concretas a adotar¹⁷ relativamente à água, bem como os pormenores sobre a forma de financiamento das medidas. Nos casos em que esteja previsto financiamento da PAC, este deve ser claro.

23

Os PGBH deveriam ter sido publicados o mais tardar em 22 de dezembro de 2009 e enviados à Comissão até 22 de março de 2010¹⁸. Contudo, nem metade dos Estados-Membros conseguiu cumprir o calendário estabelecido¹⁹. Em setembro de 2013, quatro países (Dinamarca, Espanha, Grécia e Portugal) ainda não tinham adotado alguns PGBH da sua responsabilidade. A **figura 3** apresenta uma síntese das datas de adoção dos PGBH.

16 Diretiva relativa à qualidade das águas balneares (76/160/CEE); Diretiva relativa à conservação das aves selvagens (79/409/CEE); Diretiva relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (80/778/CEE), com a alteração que lhe foi dada pela Diretiva (98/83/CE); Diretiva relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas (Seveso) (96/82/CE); Diretiva relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (85/337/CEE); Diretiva relativa à proteção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração (86/278/CEE); Diretiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (91/271/CEE); Diretiva relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (91/414/CEE); Diretiva relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (91/676/CEE); Diretiva relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (92/43/CEE); Diretiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (96/61/CE).

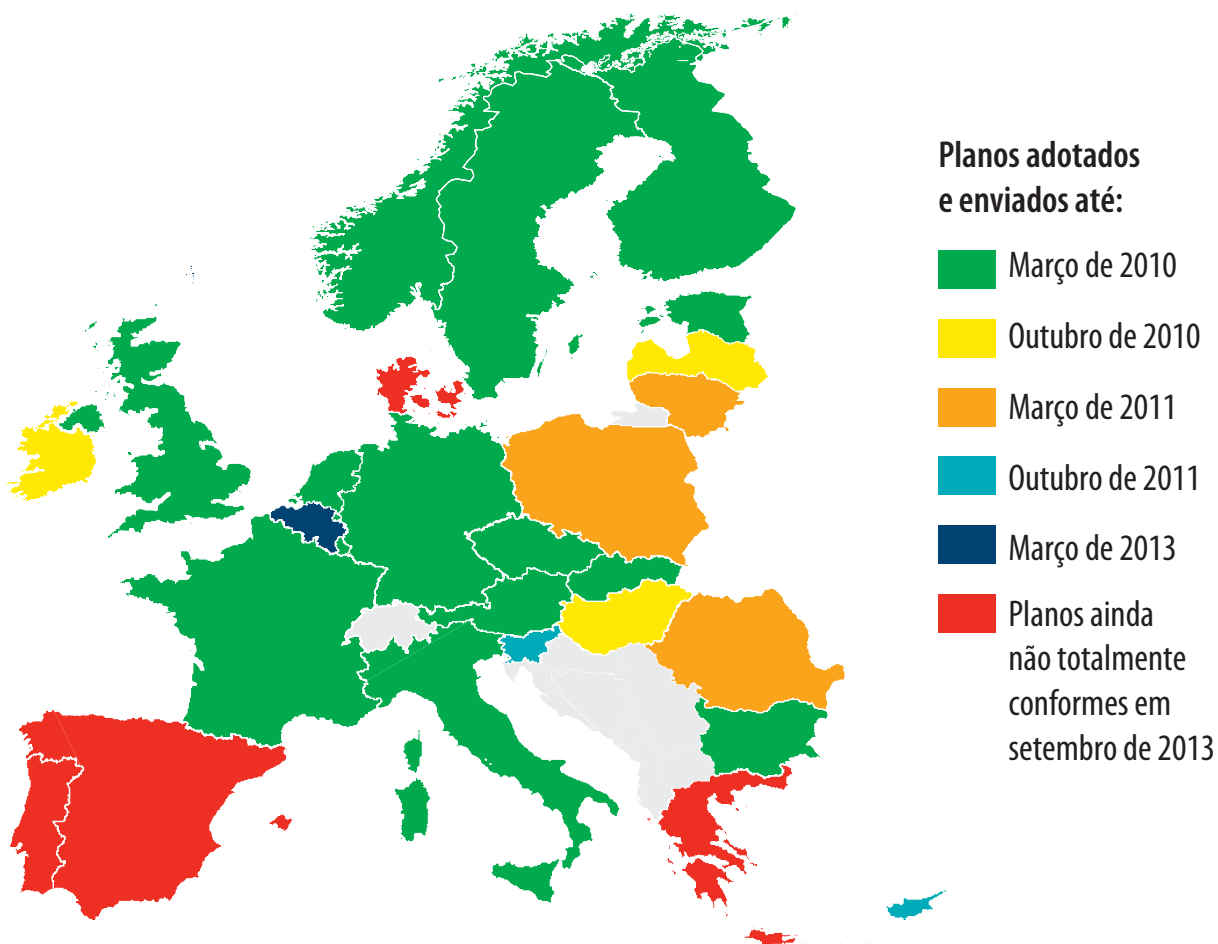
17 O anexo VII da DQA apresenta pormenorizadamente o conteúdo obrigatório dos PGBH.

18 N.º 6 do artigo 13.º e n.º 1 do artigo 15.º da DQA.

19 A Comissão informou que, até novembro de 2012, 25 Estados-Membros e a Noruega tinham adotado e enviado 121 PGBH, de um total de 174, relativos às suas partes nacionais das regiões hidrográficas. Documento de trabalho da Comissão SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelas, 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans* (Síntese europeia (1/2) que acompanha o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE) — planos de gestão de bacia hidrográfica). A Noruega adotou 11 planos-piloto de gestão de bacia hidrográfica, estando a aplicar a Diretiva-Quadro «Água» no âmbito do Acordo do Espaço Económico Europeu, de acordo com o calendário específico nele estabelecido.

Figura 3

Mapa de síntese das datas de adoção dos PGBH, em setembro de 2013



Nota: Dinamarca (todos os PGBH adotados em dezembro de 2011 foram retirados e os novos planos estão sujeitos a consulta); Grécia (8 PGBH adotados, de 14); Espanha (10 PGBH adotados, de 25); Portugal (8 PGBH adotados, de 9).

24

Segundo a DQA, cada PGBH deve conter um programa de medidas orientadas para as várias pressões identificadas localmente ao nível da região hidrográfica, incluindo medidas relacionadas com a agricultura (ver **caixa 2**). As medidas deveriam estar operacionais o mais tardar em 22 de dezembro de 2012²⁰.

Durante as visitas de auditoria do Tribunal aos Estados-Membros, as equipas de auditoria analisaram este aspeto, prestando uma atenção especial às medidas relacionadas com a agricultura, tendo observado que a maioria dessas medidas ainda não estava operacional (ver **caixa 3**).

20 N.º 7 do artigo 11.º da DQA.

Caixa 2

Tipos de medidas incluídas nos PGBH

O anexo VI da DQA enumera os tipos de medidas a incluir nos programas de medidas, algumas das quais estão diretamente relacionadas com a agricultura. Por exemplo:

- medidas de gestão da procura, nomeadamente para promoção de métodos de produção agrícola adaptados, como por exemplo culturas com baixas exigências de água em zonas afetadas pela seca;
- medidas de controlo das emissões, como a injeção de chorume no solo em vez da aplicação de estrume à superfície;
- medidas de eficiência e de reutilização, nomeadamente técnicas de irrigação que permitam poupanças de água ou a reutilização de águas residuais tratadas para irrigação.

Caixa 3

Atrasos na aplicação das medidas agrícolas nos PGBH

Em Itália (PGBH de Pó), das cinco medidas agrícolas a aplicar a curto prazo apenas três estão operacionais em todas as regiões. Uma quarta medida apenas é aplicada numa parte da região hidrográfica, sendo a última medida aplicada apenas em algumas zonas devido a conflitos com a legislação local;

Em França (PGBH de Loire-Bretanha), as medidas são demasiado gerais para serem operacionais, necessitando de ser mais desenvolvidas pelos esquemas locais de gestão das águas (*schémas d'aménagement et de gestion des eaux* — SAGE). Em setembro de 2013, menos de metade da região hidrográfica estava abrangida por um SAGE;

Na Grécia (PGBH de Tessália), cinco das seis medidas examinadas durante a visita de auditoria do Tribunal não estavam operacionais em 22 de dezembro de 2012.

Observações

25

Não existindo um PGBH que defina os objetivos ao nível da região hidrográfica, os Estados-Membros não dispõem de uma referência importante em relação à qual possam harmonizar os objetivos relativos à água dos seus PDR. Esta situação impede que os fundos do desenvolvimento rural sejam despendidos tendo em devida conta os critérios da política da água da União Europeia.

Os programas de medidas são de fraca qualidade

26

A Comissão, através de um dos seus grupos de peritos, forneceu orientações relativas às medidas agrícolas programadas nos PGBH, que devem ser claras, transparentes e operacionais ao nível das explorações agrícolas²¹.

27

O Tribunal utilizou os critérios estabelecidos no documento de orientação da Comissão para analisar em pormenor seis medidas agrícolas em cada um dos sete PGBH selecionados para a auditoria (ver **quadro 2**). Os resultados desses trabalhos mostram que a maioria das medidas analisadas não estão corretamente concebidas em termos de âmbito, metas, calendário, sistemas de acompanhamento e/ou comunicação dos resultados.

28

A Comissão também retirou conclusões do seu exercício de acompanhamento da DQA relativamente à qualidade dos programas de medidas. Depois de examinar os PGBH enviados em meados de 2012, a Comissão concluiu que, essencialmente, o que falta em muitos desses planos são informações sobre a forma como as medidas serão aplicadas em termos de calendário, financiamento e acompanhamento²².

21 Guia destinado às administrações com o objetivo de clarificar as medidas agrícolas da Diretiva-Quadro «Água» e torná-las transparentes para as explorações agrícolas. Estas orientações foram desenvolvidas através de um programa de colaboração que envolveu os parceiros da Estratégia Comum de Aplicação da DQA, tendo sido aprovada pelos responsáveis dos serviços hidrológicos em maio de 2011.

22 Documento de trabalho da Comissão: *European Overview (2/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans (Síntese europeia (2/2) que acompanha o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE) — planos de gestão de bacia hidrográfica).*

Quadro 2

Análise pormenorizada de seis medidas agrícolas incluídas nos programas de medidas de sete PGBH¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
As medidas indicam o nível de realizações necessário.	Amarelo	Amarelo	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Verde	Vermelho
As medidas são identificadas como básicas (ou seja, obrigatórias) ou suplementares.	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
As medidas são definidas a nível de sub-bacia ou regional/local. Nos casos em que isso não acontece, são apresentadas razões convincentes para o estabelecimento de medidas para a totalidade da bacia hidrográfica.	Verde	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Vermelho
O programa de medidas define metas claras para essas medidas.	Verde	Amarelo	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Amarelo	Vermelho
O programa de medidas define um sistema claro para o acompanhamento dos progressos registados por essas medidas.	Verde	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Vermelho	Amarelo	Vermelho

- Todas as medidas analisadas cumpriam o critério
- Algumas medidas analisadas cumpriam o critério
- Nenhuma das medidas analisadas cumpria o critério

1 A avaliação dos PGBH dinamarqueses foi realizada com base nos PGBH adotados em dezembro de 2011. Porém, estes foram retirados e os novos planos estão sujeitos a consulta.

Na prática, a Comissão tem uma influência limitada na qualidade dos documentos de programação da DQA

29

Os PGBH devem garantir que o objetivo de bom estado das massas de água é alcançado até 2015. Embora a Comissão, enquanto «guardiã do Tratado»²³, tenha de assegurar que isso acontece, não é responsável pela aprovação desses planos. Caso a Comissão considere que os PGBH são de qualidade insuficiente, está limitada a uma ação judicial.

30

Neste sentido, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) emitiu vários acórdãos com base na DQA. No entanto, esses casos diziam respeito a disposições da DQA que podem ser consideradas simples (como a falta de comunicação das medidas de transposição, atrasos na elaboração de relatórios, adoção tardia dos programas de acompanhamento e dos PGBH), e não a casos menos simples relativos à interpretação de conceitos essenciais como os serviços hídricos ou a aplicação de derrogações nos termos do artigo 4.º da DQA²⁴. É frequente os processos judiciais demorarem muitos anos, sendo os acórdãos emitidos muito depois do prazo previsto para cumprimento da obrigação. Embora a Comissão tenha organizado grupos de trabalho e seminários com representantes dos Estados-Membros com vista a melhorar a qualidade dos PGBH, a sua capacidade de influenciar o grau de ambição demonstrado pelos Estados-Membros é limitada.

31

A auditoria revelou que a ambição demonstrada pelos programas de medidas dos Estados-Membros é variável. O artigo 4.º da DQA estabelece o objetivo de alcançar o bom estado da água em todos os Estados-Membros até 2015. O mesmo artigo prevê derrogações, quando justificadas pelos Estados-Membros. Os vários Estados-Membros avaliam as circunstâncias utilizadas para justificar uma derrogação de formas muito diferentes. Na sua avaliação dos PGBH²², a Comissão reconheceu os seguintes aspetos:

- verifica-se, em geral, a falta de uma justificação adequada e transparente dos critérios aplicados para utilizar as derrogações previstas nos n.ºs 4 a 7 do artigo 4.º;
- a interpretação das diferentes razões para a aplicação das derrogações variou significativamente entre os vários Estados-Membros;
- a utilização extensiva de derrogações pode refletir o reduzido nível de ambição em muitos dos planos, relativamente à concretização dos objetivos ambientais.

23 Segundo o artigo 258.º do Tratado de Lisboa, a Comissão vela pela aplicação dos tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes.

24 Documento de trabalho da Comissão SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelas, 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans (Síntese europeia (1/2) que acompanha o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE) — planos de gestão de bacia hidrográfica).*

32

De modo semelhante, ao executar a Diretiva «Nitratos», uma parte integrante da DQA que trata de um problema de poluição das massas de água reconhecido e persistente (ver **caixa 4**), os Estados-Membros apresentaram programas de ação para os nitratos com graus variáveis de ambição.

Estes programas não precisam de ser aprovados pela Comissão. Por conseguinte, existem, por exemplo, diferenças significativas entre os critérios utilizados pelos Estados-Membros ao definir as zonas vulneráveis ou as medidas a tomar. Nos casos examinados relativamente aos programas de ação para os nitratos, a demora dos processos judiciais revela os limites da capacidade da Comissão para influenciar a qualidade dos programas dos Estados-Membros (ver **caixa 5**).

Caixa 4

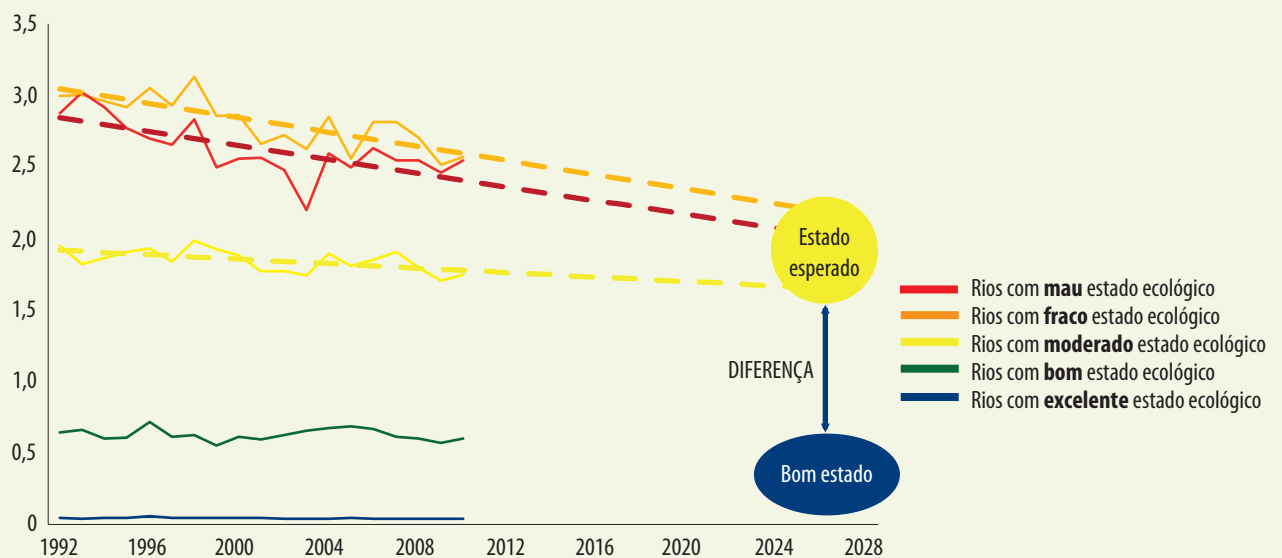
Importância da poluição causada por nitratos

Relatórios recentes da Agência Europeia do Ambiente (AEA) mostram que a tendência atual dos níveis de nitratos não é suficiente para alcançar o bom estado mesmo até 2027 (ver **figura 4**). O relatório n.º 8/2012 da AEA reconhece que a evolução positiva das concentrações de nitratos se deve em parte a medidas destinadas a reduzir as contribuições agrícolas de nitratos ao nível europeu e dos Estados-Membros, mas que são necessárias medidas adicionais para reduzir a poluição difusa para que a maioria das massas de água venha a ter níveis de nitratos comparáveis ao estado ecológico excelente ou bom em 2027.

Figura 4

As tendências dos nitratos mostram que continuará a existir uma diferença entre o bom estado e o estado esperado em 2027

Média da concentração total de nitratos nos rios (mg N/l)



Os dados relativos aos rios em mau ou fraco estado representam 29% do total
 Os dados relativos aos rios em moderado estado representam 48% do total

Fonte: Adaptado do Relatório n.º 9/2012 da AEA.

Vinte anos depois de ter entrado em vigor, continuam a existir problemas relacionados com a aplicação da Diretiva «Nitratos» em alguns Estados-Membros

A Diretiva «Nitratos» entrou em vigor em 1991. No entanto, em 2013 continuavam em aberto casos de infração relativos à sua aplicação correta e integral, bem como ao caráter adequado dos programas de ação para os nitratos contra oito Estados-Membros (Alemanha, Bulgária, Eslováquia, Estónia, França, Grécia, Letónia e Polónia).

Por exemplo, em 13 de junho de 2013, o Tribunal de Justiça Europeu considerou (no processo C193/12) que a França não tinha identificado várias zonas como sendo vulneráveis à presença de nitratos. Em algumas dessas zonas, as concentrações de nitratos nas águas subterrâneas eram superiores a 50 mg/l (a concentração máxima permitida na água potável) e noutras zonas as águas de superfície corriam riscos de eutrofização caso não fossem executados planos de ação.

O impacto da condicionalidade nas questões relativas à água foi, até à data, limitado

33

Os resultados do inquérito do Tribunal (ver ponto 17)²⁵ demonstram que a condicionalidade aumentou a sensibilização dos agricultores e deu origem a algumas alterações das práticas agrícolas no que respeita à água. Contudo, o impacto da condicionalidade foi, até à data, limitado porque, por um lado, várias questões importantes relacionadas com a água não estão incluídas na condicionalidade e, por outro, as sanções aplicadas no âmbito da condicionalidade não são calculadas com base no custo dos danos provocados, podendo, assim, representar apenas uma parte desse custo. Além disso, as insuficiências detetadas na aplicação da condicionalidade nos Estados-Membros diminuem ainda mais o seu potencial impacto. Estas questões são analisadas em mais pormenor em seguida.

O mecanismo da condicionalidade tem impacto, mas não é totalmente explorado

Resultados do inquérito demonstram uma maior sensibilização dos agricultores e algumas alterações nas práticas agrícolas no que respeita à água

34

Não existindo estudos a nível da União Europeia sobre o impacto da condicionalidade e do desenvolvimento rural na sensibilização dos agricultores e nas práticas agrícolas no que respeita à água, o Tribunal realizou um inquérito a 140 órgãos de assessoria agrícola em sete Estados-Membros. O inquérito mostra que, nos Estados-Membros e nas regiões da amostra, a introdução da condicionalidade aumentou a sensibilização dos agricultores (ver **figura 5**) e deu origem a alterações nas práticas agrícolas no que respeita à água, especialmente no que se refere a nitratos e pesticidas (para mais pormenores, ver **anexo II**).

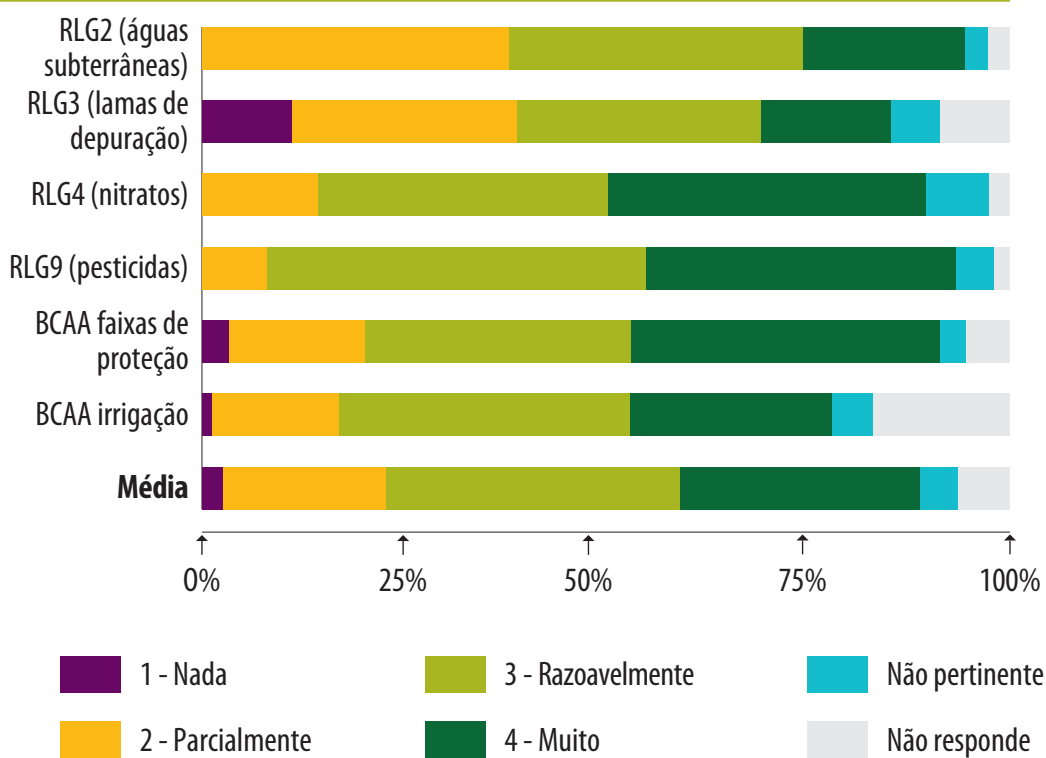
25 Os resultados pormenorizados do inquérito podem ser consultados no sítio Internet do Tribunal (www.eca.europa.eu).

Figura 5

Maior sensibilização dos agricultores na sequência da introdução da condicionalidade

Numa escala de 1 (nada) a 4 (muito), quanto considera que a introdução da condicionalidade aumentou a sensibilização dos agricultores relativamente ao impacto da agricultura na água?

Percentagem de inquiridos



O impacto dos requisitos de condicionalidade é limitado, pois esta não abrange várias questões importantes relacionadas com a água

35

Atualmente, os requisitos de os agricultores limitarem a utilização de fósforo nas suas terras ou a aplicação de pesticidas²⁶ na proximidade imediata das massas de água não estão incluídos na condicionalidade²⁷, ainda que seja consensual que estas questões devem ser corrigidas. O fósforo encontra-se em fertilizantes e é utilizado nos alimentos para animais. Pode provocar problemas relacionados com a qualidade da água, como a eutrofização. Quanto aos pesticidas, embora protejam as culturas dos danos causados por ervas, doenças e insetos, são prejudiciais para as pessoas, a fauna e o ambiente. Apenas uma ínfima parte dos pesticidas aplicados atinge as pragas a que se destina, tendo a maior parte deles impacto no ambiente, como as massas de água. Alguns Estados-Membros tomaram, ainda assim, a iniciativa de resolver estas questões, mesmo não sendo obrigados a fazê-lo (por exemplo, incluindo restrições à utilização de pesticidas na BCAA sobre faixas de proteção) (para mais pormenores, ver o **anexo III**).

26 Os pesticidas podem ser utilizados para proteger as plantas ou as culturas de danos causados por ervas, doenças ou insetos. Nesse sentido, são também designados por produtos fitofarmacêuticos.

27 Alguns Estados-Membros, como os Países Baixos, incluíram requisitos relativos ao fósforo nos seus programas de ação para os nitratos, mas o incumprimento destes requisitos não é sancionado no âmbito da condicionalidade. Quanto aos pesticidas, os Estados-Membros podem, ao autorizar a utilização de determinados pesticidas muito perigosos, definir zonas de proteção ao longo dos cursos de água, onde a pulverização é proibida.

36

Inicialmente, estava previsto incluir na condicionalidade, a partir de 2014, a utilização sustentável de pesticidas, especialmente em conformidade com os princípios da gestão integrada das pragas. No entanto, segundo o Regulamento (UE) n.º 1306/2013²⁸, o calendário para essa inclusão é agora incerto (ver **caixa 6**).

37

A esperada inclusão na condicionalidade de determinados requisitos decorrentes da DQA e da diretiva sobre a utilização sustentável de pesticidas deveria resolver as questões levantadas no ponto 35.

Os debates sobre a proposta da Comissão para a reforma da PAC após 2014 deram origem à seguinte declaração: «O Conselho e o Parlamento Europeu convidam a Comissão a monitorizar a transposição e a execução pelos Estados-Membros da [...]» DQA e da Diretiva sobre a utilização sustentável dos pesticidas e «[...] a apresentar, sempre que adequado, quando estas diretivas tiverem sido implementadas em todos os Estados-Membros e as obrigações diretamente aplicáveis aos agricultores tiverem sido identificadas, uma proposta legislativa de alteração do presente regulamento destinada a incluir as partes pertinentes dessas diretivas no sistema da condicionalidade»²⁹. O calendário para essa inclusão está assim dependente dos progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação das diretivas, o que implica que a execução de uma decisão política muito importante pode ser muito lenta.

- 28 Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).
- 29 Declaração comum do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a condicionalidade, anexa ao Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

Caixa 6

Utilização sustentável de pesticidas: dois passos em frente, um passo atrás

Em 2009, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um regulamento relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado³⁰. Uma das intenções do regulamento era incluir a utilização sustentável de pesticidas (em especial, a gestão integrada das pragas) na condicionalidade (através do RLG9) a partir de 2014.

Contudo, na sua proposta de regulamento relativo ao financiamento da PAC durante 2014-2020³¹ (que deu origem ao Regulamento (UE) n.º 1306/2013), a Comissão excluiu explicitamente a utilização sustentável de pesticidas e a gestão integrada das pragas do âmbito da condicionalidade, omitindo a frase que as referia expressamente³².

Por conseguinte, embora estivesse previsto incluir a utilização sustentável de pesticidas na condicionalidade a partir de 2014, o atual regulamento torna esse calendário incerto.

30 Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO L 309 de 24.11.2006, p. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Regulamento (CE) n.º 1107/2009, Artigo 55.º, terceira frase: «Deve também cumprir as disposições da Diretiva 2009/128/CE, em especial os princípios gerais da proteção integrada referidos no artigo 14.º e no anexo III dessa diretiva, que devem ser aplicáveis até 1 de janeiro de 2014.»

A BCAA sobre procedimentos de autorização para irrigação tem pouco impacto, pois a Comissão não exige que os Estados-Membros desenvolvam requisitos específicos

38

Contrariamente aos RLG, as normas de BCAA são utilizadas para promover as boas práticas agrícolas para as quais (ainda) não existe legislação ambiental ao nível da União Europeia, introduzindo novas obrigações para os agricultores. No entanto, a Comissão não propôs definir a BCAA sobre procedimentos de autorização para irrigação³³ de forma a promover as boas práticas agrícolas. Esta BCAA refere-se a legislação nacional ou regional existente, mas não introduz novas obrigações. Não introduz a obrigação de definir os elementos dos procedimentos de autorização (como licenças de captação de água, contadores de água e comunicação sobre a utilização de água) nos casos em que ainda não existam.

39

Assim, num país com procedimentos de autorização muito fracos ou inexistentes, esta BCAA não terá qualquer impacto (ver **caixa 7**), o que poderá ser particularmente importante em zonas afetadas por escassez de água (ver **caixa 8**).

33 «Quando a utilização de água para irrigação esteja sujeita a autorização, respeito dos procedimentos de autorização».

Caixa 7

Um exemplo de procedimentos de autorização fracos

Na Grécia, uma decisão ministerial de junho de 2011 exigia que os agricultores se candidatassem a uma licença de captação de água até 16 de dezembro de 2011 (mesmo aqueles que já possuísem uma licença válida). Contudo, essa obrigação foi sendo sucessivamente adiada para 16 de junho de 2012, 17 de dezembro de 2012, 15 de maio de 2013 e, mais recentemente, 15 de janeiro de 2014. Na bacia hidrográfica de Pineios (Tessália), o número total de perfurações ultrapassa as 30 000 e pode mesmo chegar às 33 000, a maioria das quais não está licenciada³⁴.

O Tribunal detetou igualmente insuficiências nos controlos efetuados a essas licenças (ver **caixa 9**).

34 PGBH de Tessália, Estudo realizado pela *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*, p. 103.

Caixa 8

A agricultura de regadio está em expansão em zonas com problemas de escassez de água

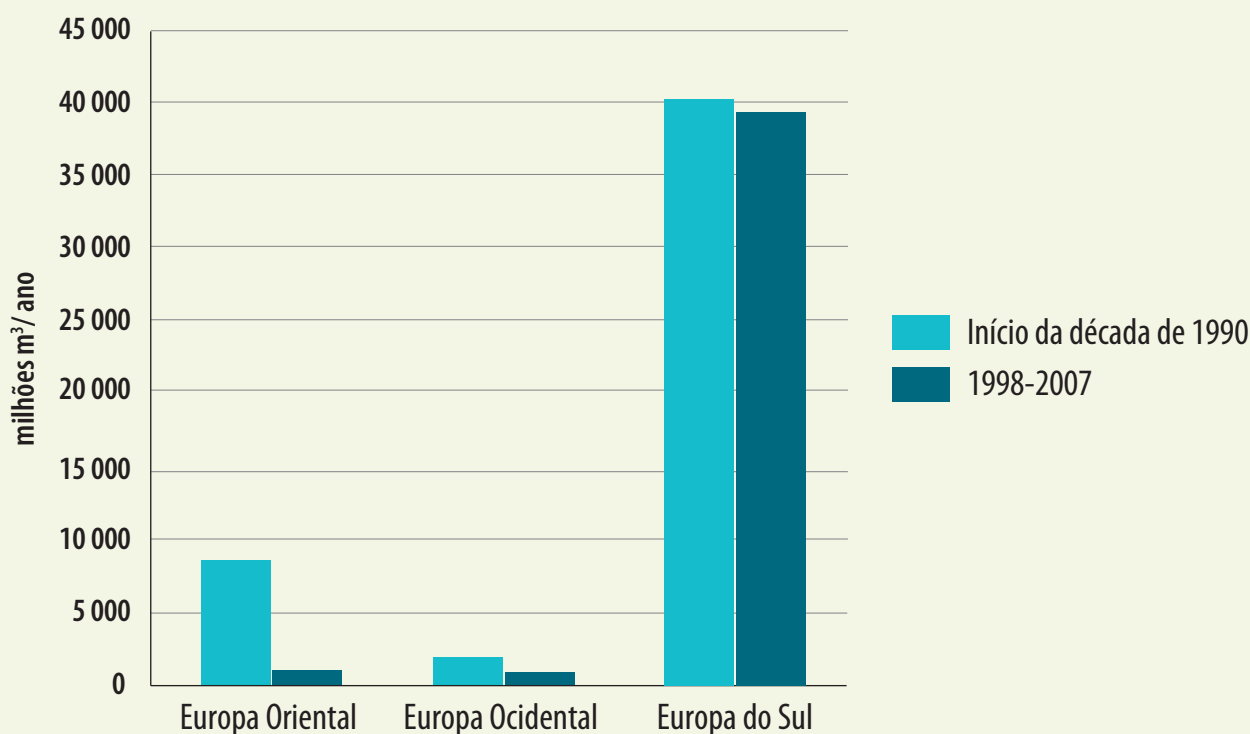
A sobrecaptação de água por irrigação é um problema reconhecido, especialmente no sul da Europa, onde a agricultura de regadio tem aumentado nas últimas décadas³⁵. Embora a captação de água para irrigação tenha diminuído ligeiramente entre o início dos anos 90 e a década de 1998 a 2007 (ver **figura 6**), e apesar da maior eficiência da irrigação através da utilização mais generalizada da irrigação gota a gota, os recursos hídricos continuam a sofrer graves pressões em algumas zonas, dando origem à diminuição dos níveis dos aquíferos, à intrusão de águas salgadas e à desidratação das zonas pantanosas³⁶.

35 Relatório n.º 2/2009 da AEA, *Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought* (Recursos hídricos na Europa — confrontar a escassez de água e a seca).

36 *Water resources: quantity and flows - SOER 2010 thematic assessment* (Recursos hídricos: quantidade e fluxos — avaliação temática no SOER 2010), Relatório da AEA sobre o estado do ambiente 2010, Agência Europeia do Ambiente (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), consultado em 5 de outubro de 2012.

Figura 6

Captação de água para irrigação



Nota: Europa Oriental: Bulgária (1990; 2007), República Checa (1990; 2007), Hungria (1992; 2006), Letónia (1991; 2007), Polónia (1990; 2007), Roménia (1990; 2006), Eslováquia (1990; 2007), Eslovénia (1990; 2007); Europa Ocidental: Áustria (1990; 2002), Bélgica (1994; 2007), Dinamarca (1990; 2004), Inglaterra e País de Gales (1990; 2006), Finlândia (1994; 2005), Alemanha (1995; 2002), Países Baixos (1995; 2006), Noruega (1995; 2006), Suécia (1990; 2007); Europa do Sul: França (1991; 2006), Grécia (1990; 2007), Portugal (1990; 1998), Espanha (1991; 2006).

Fonte: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>.

Insuficiências na aplicação da condicionalidade

Existem insuficiências ao nível das explorações agrícolas na aplicação dos requisitos de condicionalidade relacionados com a água nos Estados-Membros

40

Durante as suas auditorias no âmbito da DAS realizadas nos vários Estados-Membros, é frequente o Tribunal observar infrações aos requisitos de condicionalidade relacionados com a água ao nível das explorações agrícolas, sendo a maioria casos de incumprimento, pelos beneficiários, do RLG4 (proteção das águas em zonas vulneráveis aos nitratos): instalações de armazenagem inadequadas ou capacidade de armazenagem insuficiente para o estrume, registos de fertilizantes incompletos ou incorrectos, inexistência de uma análise ao azoto, capacidade de nitratos superior a 170 kg/ha, armazenagem de estrume nas terras durante um período proibido, etc. Outras observações dizem respeito ao RLG2 (proteção das águas subterrâneas), ao RLG9 (produtos fitofarmacêuticos) e à BCAA sobre faixas de protecção.

O sistema de controlos da condicionalidade tem insuficiências ao nível dos Estados-Membros

41

Os Estados-Membros são responsáveis pela aplicação da condicionalidade, o que, no caso dos RLG, inclui introduzir os elementos pertinentes da legislação específica no âmbito da condicionalidade. No caso das BCAA, inclui a aplicação das normas pertinentes na legislação nacional ou regional e a definição das normas práticas que os agricultores devem observar. Os Estados-Membros são também obrigados a informar os agricultores sobre esses requisitos e a instituir um sistema administrativo e de controlo que permita controlar no local uma amostra de beneficiários e aplicar sanções na eventualidade de incumprimento.

42

Uma limitação intrínseca do sistema de controlos da condicionalidade é que alguns requisitos, pela sua natureza, são muito difíceis de controlar. Por exemplo, um dos requisitos diz respeito ao calendário e ao método de utilização de pesticidas. Neste caso, a dificuldade reside no facto de os controlos da condicionalidade serem, geralmente, notificados com antecedência, pelo que é muito pouco provável que um inspetor encontre um agricultor a pulverizar um produto proibido ou de forma ilícita. Outros requisitos apenas podem ser controlados durante um determinado período do ano ou na ausência de certas condições meteorológicas (por exemplo, vento forte ou geada), que podem não coincidir necessariamente com o calendário da visita no local.

43

Nos Estados-Membros visitados, detetaram-se insuficiências no sistema de controlos da condicionalidade relacionados com a água ao nível das autoridades de gestão:

- apenas existem instruções de trabalho pormenorizadas para um número limitado de controlos, sendo algumas de tal forma genéricas que não conseguem garantir que os inspetores sabem exatamente o que controlar e de que forma o fazer, nem que inspetores diferentes realizam os controlos da mesma forma;
- os controlos obrigatórios foram introduzidos numa fase tardia ou continuam a não existir;
- os controlos no local concentram-se fortemente no outono. Além de estar em contradição com determinados requisitos regulamentares³⁷, esta situação significa que vários requisitos relacionados com a água (como a proibição de espalhar estrume em faixas de proteção cultivadas) não podem ser verificados visualmente no campo;
- os controlos relativos à BCAA sobre a irrigação não estavam completos (ver **caixa 9**).

A Comissão não assegura que as normas de BCAA são adequadas ao nível dos Estados-Membros

44

A finalidade das BCAA instituídas no âmbito do mecanismo de condicionalidade é aplicar as boas práticas básicas³⁸. Os Estados-Membros devem definir requisitos mínimos que tenham em conta as condições agronómicas, ambientais e climáticas nacionais.

45

Atualmente, a Comissão recebe apenas informações limitadas, através de uma base de dados em linha, sobre a aplicação das BCAA nos Estados-Membros. Estas informações são constituídas por referências à legislação nacional aplicável e por sínteses apresentadas por cada Estado-Membro. As notificações são apresentadas ao nível geográfico que os próprios Estados-Membros considerem adequado. Por exemplo, no caso dos Estados-Membros visitados durante a auditoria, não estão incluídas informações sobre a aplicação das BCAA ao nível regional (como em Itália e Espanha).

37 N.º 1 do artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO L 316 de 2.12.2009, p. 65) e n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

38 Parlamento Europeu, *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture* (Gestão sustentável dos recursos naturais, com uma incidência na água e na agricultura), Estudo — Relatório final, maio de 2013. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf).

Caixa 9

O volume real de água captada não é controlado em relação à quantidade autorizada

A auditoria detetou insuficiências ao controlar os requisitos da BCAA sobre irrigação. Esta norma tem a seguinte redação: «Quando a utilização de água para irrigação esteja sujeita a autorização, respeito dos procedimentos de autorização». A auditoria constatou vários exemplos em que, embora os procedimentos do Estado-Membro previssem licenças de autorização especificando um volume máximo de captação de água, o montante de água realmente captado não era controlado em comparação com o limite estipulado na autorização. Este tipo de falhas diminui consideravelmente a eficácia dos controlos.

De acordo com as listas de verificação utilizadas pelos inspetores da condicionalidade em Grécia e em Espanha, atualmente o volume real de água captada não é controlado em relação às licenças. Na Eslováquia, o Tribunal constatou que o volume captado nem sequer é medido. Por conseguinte, os controlos apenas conseguem verificar se foi concedida uma licença, mas não se um beneficiário está dentro dos limites estabelecidos na licença.

46

A Comissão avalia a aplicação das BCAA do ponto de vista jurídico através de uma análise documental baseada nas informações prestadas pelos Estados-Membros e complementadas pelas visitas no local. A Comissão não avalia se os requisitos definidos pelos Estados-Membros relativamente às duas BCAA relacionadas com a água são adequados do ponto de vista ambiental dos objetivos de proteção da água. Na prática, os requisitos de BCAA variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Por exemplo, no âmbito da BCAA sobre faixas de proteção³⁹ (ver **figura 7**), a largura mínima das faixas varia entre 25 cm e 10 metros (ver **quadro 3**).

47

Em alguns Estados-Membros ou regiões, as faixas de proteção podem ser cultivadas, enquanto em outros devem ser revestidas com relva ou deixadas com mato. Alguns Estados-Membros abriram exceções para um número significativo de massas de água que possam estar localizadas em terras agrícolas (ver **caixa 10**).

48

Os requisitos também variam muito entre os Estados-Membros (mesmo naqueles em que existe uma pressão acrescida na água) no caso da BCAA sobre a irrigação. Esta BCAA refere-se a legislação existente nos Estados-Membros, mas não introduz novas obrigações. Em alguns Estados-Membros ou regiões, a obrigação de ter uma licença de captação de água depende do volume captado, da localização geográfica e do tipo de água captada (de superfície ou subterrânea). Alguns Estados-Membros proíbem a irrigação a nível local durante períodos de seca. Em outros países, os agricultores devem informar anualmente sobre o volume de água utilizado para irrigação. A auditoria detetou casos em que os requisitos de autorização para irrigação não incentivam os agricultores a utilizar menos água. Por exemplo, em alguns países os agricultores são taxados de acordo com a superfície das suas explorações e não com a utilização efetiva de água.

39 Esta BCAA deve, no mínimo, respeitar os requisitos relativos às condições para aplicação de fertilizantes nas proximidades de cursos de água, como definidas na Diretiva «Nitratos».

Figura 7

Faixa de proteção



Quadro 3

Grande variação nos requisitos da BCAA sobre faixas de proteção

Estado-Membro	Largura da faixa de proteção	Obrigações e restrições
Dinamarca	mínimo 2 m	proibido o cultivo, o tratamento do solo ou a plantação
Grécia	entre 1 m e 6 m dependendo do declive e do tipo de restrição	proibido o cultivo (1 m) ou fertilizantes à base de azoto (2 ou 6 m)
Espanha (Andaluzia)	2 m a 10 m	mato obrigatório proibidos fertilizantes ou pesticidas
França	5 m	obrigatório revestimento com relva, moitas, arbustos ou árvores proibidos fertilizantes ou pesticidas, minerais ou orgânicos
Itália (Lombardia)	entre 5 m e 3 m dependendo do estado da massa de água	revestimento com relva obrigatório proibido o trabalho do solo, os fertilizantes inorgânicos, o estrume ou o chorume
Países Baixos	entre 25 cm e 9 m dependendo da cultura e de determinadas especificações técnicas	proibidos os fertilizantes
Eslováquia	10 m	proibidos os fertilizantes industriais ou orgânicos

Caixa 10

Massas de água dispensadas da BCAA sobre faixas de proteção

Os Estados-Membros dispensaram certas categorias de massas de água da BCAA sobre faixas de proteção. Em Itália (Lombardia), os cursos de água inferiores a 5 km ou que pertençam a uma área de captação que meça menos de 10 km² não necessitam de faixas de proteção. A Espanha (Andaluzia) dispensa lagos, canais de irrigação e valas, embora não defina convenientemente estas massas de água, justificando essas dispensas com argumentos não ambientais. Esta situação coloca o risco de um número excessivo de cursos de água vir a ser excluído da obrigação de respeitar o requisito das faixas de proteção, minimizando assim o impacto da BCAA na qualidade da água.

O potencial do financiamento do desenvolvimento rural para resolver as preocupações com a água não é totalmente explorado

49

O financiamento do desenvolvimento rural ascende a quase 100 mil milhões de euros para o período de 2007-2013. O Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao desenvolvimento rural identifica a proteção dos recursos hídricos como uma das questões-chave a tratar⁴⁰. O regulamento salienta igualmente que «as atividades do [...] Feader e as operações para as quais este contribua devem ser coerentes e compatíveis com as outras políticas comunitárias»⁴¹, como a política da água. Assim, o desenvolvimento rural pode contribuir de forma considerável para a integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC, disponibilizando fundos e definindo objetivos claros relativamente à água.

50

Os Estados-Membros mobilizam fundos do desenvolvimento rural através dos seus PDR (ver pontos 10 e 11), que contêm conjuntos de medidas em que as populações (por exemplo, agricultores) se podem empenhar voluntariamente. Os beneficiários das medidas de desenvolvimento rural comprometem-se a cumprir condições específicas estipuladas pelos seus Estados-Membros.

51

Atualmente, o potencial do desenvolvimento rural não está totalmente explorado. A forma como os PDR são atualmente executados tem um impacto limitado na água, pois as pressões relacionadas com a água não estão identificadas de forma exaustiva, os PDR e os PGBH ainda não estão harmonizados e os efeitos secundários negativos nem sempre são evitados. Além disso, não foram despendidos montantes consideráveis de fundos orientados para a água.

40 Considerando 31 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005: «O apoio a métodos específicos de gestão do espaço rural deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando os agricultores e detentores de áreas florestais, em especial, a empregar métodos de utilização das terras compatíveis com a necessidade de preservação do ambiente e paisagens naturais e de proteção e melhoria dos recursos naturais. Deve contribuir para a execução do 6.º programa de ação da Comunidade em matéria de ambiente e das conclusões da Presidência relativas à estratégia de desenvolvimento sustentável. Entre as questões-chave a tratar, contam-se a biodiversidade, a gestão dos sítios Natura 2000, a proteção dos recursos hídricos e dos solos [...]».

41 Considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

Os planos dos Estados-Membros para as despesas do desenvolvimento rural nem sempre têm em conta os objetivos da política da água da União Europeia e as necessidades dos Estados-Membros relativamente à água

Por vezes, os PDR dos Estados-Membros não identificam de forma exaustiva os problemas relacionados com a água e ainda não estão harmonizados com os PGBH

52

Para cada Estado-Membro ou região visitados durante a auditoria, o Tribunal examinou se a avaliação ambiental⁴² realizada no âmbito da avaliação *ex ante* para o PDR e as análises ambientais realizadas no âmbito dos PGBH eram completas e coerentes.

Embora reconheça que a zona geográfica abrangida pelas duas avaliações, bem como o respetivo calendário⁴³, a natureza e o objetivo possam ser diferentes, o Tribunal considera que a avaliação dos problemas relacionados com a água deveria ser coerente nas duas análises. Constatou, no entanto, que a identificação dos problemas relacionados com a água nas análises ambientais dos PDR é por vezes incompleta e que nem sempre é coerente com as informações disponíveis no âmbito dos PGBH. A auditoria revelou casos de problemas relacionados com a água que não foram identificados nos PDR e, portanto, não foram tratados por qualquer medida do desenvolvimento rural (ver **caixa 11**).

53

A fraca qualidade dos programas de medidas incluídos nos PGBH (ver pontos 27 e 28) constitui atualmente um obstáculo à sua harmonização com os PDR. Nos casos em que existe harmonização, esta assume a forma de medidas de desenvolvimento rural integradas num PGBH.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_pt.pdf (p. 15).

43 Enquanto as avaliações ambientais para os PDR foram elaboradas em 2006, as análises ambientais realizadas no âmbito dos PGBH (que incluem «uma análise das [...] características [da região hidrográfica], um estudo do impacto da atividade humana sobre o estado das águas de superfície e sobre as águas subterrâneas, e uma análise económica da utilização da água» — ver o artigo 5.º da DQA) deveriam ter sido terminadas o mais tardar em 22 de dezembro de 2004.

Caixa 11

Problemas relacionados com a água não identificados de forma exaustiva

- Na Dinamarca, a questão da captação de água não está abrangida na avaliação ambiental do PDR, embora seja pertinente na região ocidental do país, segundo o PGBH. No PDR dinamarquês, não existe qualquer medida destinada a resolver o problema da captação de água.
- Em Espanha (Andaluzia), o programa de medidas incluído no PGBH de Guadalquivir contém medidas destinadas a completar o registo da água e a combater a captação ilícita. Contudo, o relatório sobre a sustentabilidade ambiental do PDR e a análise ambiental realizada para o PGBH de Guadalquivir omitiram o problema da captação ilícita de águas subterrâneas. Além das medidas de desenvolvimento rural sujeitas a condicionalidade (ver ponto 8), o PDR não contém mecanismos para incentivar os beneficiários a cumprir os procedimentos de autorização da água.
- Na Eslováquia, o PDR não contém medidas destinadas a corrigir as insuficiências relativas à quantidade de água ou a dar resposta às questões da poluição causada por pesticidas, da perda de zonas pantanosas ou da captação excessiva de águas subterrâneas locais, todas elas identificadas no PGBH mas não mencionadas na avaliação ambiental do PDR.
- Na Grécia, o PGBH de Tessália menciona problemas no que toca a alterações hidromorfológicas e perfurações não registadas, mas que não são levantados na avaliação ambiental do PDR. O PDR grego não contém medidas destinadas a resolver as pressões hidromorfológicas.

A execução dos PDR tem por vezes efeitos secundários negativos na água

54

As políticas agrícola e ambiental podem ter objetivos contraditórios. Ainda assim, os fundos do desenvolvimento rural devem ser utilizados de forma sustentável no que respeita à gestão da água, devendo portanto os PDR conter cláusulas de salvaguarda para evitar potenciais efeitos secundários negativos (ver **caixa 12**). Antes de aprovar um PDR, a Comissão realiza controlos para identificar os potenciais efeitos negativos das medidas de desenvolvimento rural. Apesar disso, a conceção de algumas medidas de desenvolvimento rural, devidamente aprovadas, não evita que tenham efeitos secundários negativos importantes na água. Determinados PDR foram aprovados embora não incluíssem cláusulas de salvaguarda adequadas (ver **caixa 12**).

55

Em alguns casos, mesmo que o PDR inclua cláusulas de salvaguarda para evitar os efeitos secundários negativos na água, na prática a execução das medidas permite a ocorrência desses efeitos secundários (ver **caixa 13**).

Caixa 12

Exemplos de PDR com e sem cláusulas de salvaguarda

O PDR de Itália (Lombardia) examinado durante a auditoria inclui cláusulas de salvaguarda relativamente à medida que orienta os investimentos para a modernização de explorações agrícolas. O PDR apenas permite a construção de novas estufas para horticultura se existirem poupanças de energia e de água. Os investimentos para expandir a rede de irrigação existente ou aumentar a superfície irrigada são considerados inelegíveis.

No entanto, a conceção da mesma medida no PDR de Espanha (Andaluzia) deixa espaço para efeitos secundários negativos importantes, como o alargamento da superfície em irrigação ou a aprovação de projetos que implicam um aumento do consumo global de água.

Caixa 13

Exemplo de efeitos secundários negativos devido a insuficiências na execução de uma medida de desenvolvimento rural

Uma auditoria do Tribunal no âmbito da DAS em Espanha detetou que um projeto no âmbito da medida 125 (melhoria e desenvolvimento de infraestruturas relacionadas com a evolução e a adaptação da agricultura e da silvicultura) tinha sido aprovado apesar de os direitos da água concedidos ao beneficiário não serem suficientes para tornar o projeto economicamente viável e o beneficiário consumir uma quantidade significativamente maior de água do que aquela a que tinha direito, infringindo assim dois critérios de elegibilidade para este tipo de projetos. Esta situação mostra que os controlos efetuados para aprovar a candidatura de um projeto não foram eficazes e que os requisitos básicos que, em princípio, deveriam ter evitado os efeitos secundários negativos (como não aumentar a quantidade de água utilizada) não estavam garantidos.

O financiamento do desenvolvimento rural como resposta às preocupações com a água tem sido subutilizado

A taxa de execução das medidas relacionadas com a água nem sempre apresenta o valor previsto

56

As medidas de desenvolvimento rural que podem ter um efeito direto na proteção da água incluem as que exigem que os agricultores alterem as suas práticas agrícolas, diminuindo a utilização de pesticidas ou fertilizantes ou adaptando as suas colheitas à situação hidrológica local. A forma como estas medidas são realmente utilizadas constitui um fator importante ao avaliar se o potencial do FEADER no que se refere à proteção da água foi totalmente explorado. O Tribunal examinou este aspeto, em primeiro lugar, através de uma análise das medidas ativadas pelos Estados-Membros nos seus PDR e, em segundo lugar, através de uma análise da utilização pelos Estados-Membros das possibilidades oferecidas pelo artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativamente aos custos relacionados com a aplicação da DQA.

57

O Tribunal analisou a taxa de execução das medidas de desenvolvimento rural ativas identificadas pelos próprios Estados-Membros como tendo um efeito direto sobre a proteção da água. Embora esta análise tenha determinadas limitações⁴⁴, os resultados mostram que em cerca de metade dos casos as taxas de execução apresentam os valores previstos.

44 Uma vez que é frequente as medidas incluírem submedidas que não dizem respeito à água, nem todos os projetos financiados no âmbito destas medidas estão, de facto, relacionados com a proteção da água.

58

No entanto, os Estados-Membros não tiraram partido das possibilidades oferecidas pelo artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que prevê especificamente que a medida 213⁴⁵ pode ser utilizada para «compensar os custos incorridos e a perda de rendimentos resultantes de desvantagens, nas zonas em questão, relacionadas com a aplicação [da DQA]» (ver **quadro 4**).

59

À data das visitas de auditoria, nenhum Estado-Membro, exceto a Dinamarca⁴⁶, tinha ativado a medida 213 relativamente à DQA, como previsto no artigo 38.º. Segundo a Comissão²², apenas 4% dos PGBH que lhe foram enviados indicam que pretendem utilizar o artigo 38.º para compensar os agricultores pelos requisitos da DQA. Esta utilização limitada da medida 213 foi provocada, entre outros fatores, por atrasos dos Estados-Membros em finalizarem os seus PGBH. Outro fator desfavorável à utilização da medida 213 é que, para os pagamentos relacionados com a DQA, as normas de execução só foram publicadas em fevereiro de 2010⁴⁷ — três anos e dois meses após o início do período de programação do desenvolvimento rural⁴⁸ e mais de um ano após a data em que os PGBH deveriam estar terminados nos termos do artigo 13.º da DQA.

45 Medida 213: «Pagamentos Natura 2000 e pagamentos relacionados com a Diretiva 2000/60/CE» (DQA).

46 A Dinamarca tinha ativado a medida 213 para compensar os custos relativos à aplicação de faixas de proteção com uma largura de 10 m, mas, devido à suspensão do PGBH dinamarquês em dezembro de 2012, a aplicação da medida encontrase suspensa.

47 Regulamento (UE) n.º 108/2010 da Comissão, de 8 de fevereiro de 2010, que altera o Regulamento (CE) n.º 1974/2006 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 36 de 9.2.2010, p. 4).

48 Feader 2007-2013.

Quadro 4

Taxas de execução das medidas de desenvolvimento rural¹ identificadas pelos Estados-Membros como tendo um efeito direto sobre a proteção da água (em %)

Estado-Membro \ Medida	115	121	125	213	214	216	226	321
Dinamarca					84,1	24,2		
França (continental)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grécia		17,0	35,7		71,7			21,5
Itália (Lombardia)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Eslováquia		85,8			88,2		91,8	
Países Baixos		51,0	30,4		95,7	9,7		
Espanha (Andaluzia)	9,4	70,0	27,6		73,1			

 Taxas de execução apresentam os valores previstos (> 60%)

 Medida 213 não ativada em nenhum dos Estados-Membros visitados durante a auditoria

 Medida não identificada pelo Estado-Membro visitado como tendo um efeito direto sobre a proteção da água

1 Medida 115: «Criação de serviços de gestão agrícola, de substituição agrícola e de aconselhamento agrícola, bem como de serviços de aconselhamento florestal»; medida 121: «Modernização de explorações agrícolas»; medida 125: «Melhoria e desenvolvimento de infraestruturas relacionadas com a evolução e a adaptação da agricultura e da silvicultura»; medida 214: «pagamentos agroambientais»; medida 216: «Apoio a investimentos não produtivos»; medida 226: «Apoio ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção»; e medida 321: «Serviços básicos para a economia e a população rurais».

Fonte: Comissão Europeia, dados de 31 de março de 2013.

Os instrumentos financeiros concebidos especificamente para dar resposta às questões da água quase não foram utilizados

60

A Decisão 2009/61/CE⁴⁹ do Conselho indicava a necessidade de reforçar a resposta a vários «novos desafios cruciais» identificados em 2003⁵⁰, entre os quais a «gestão da água». Em conformidade com essa decisão, o exame de saúde disponibilizou fundos adicionais orientados para estes novos desafios. O orçamento adicional total foi de 3,8 mil milhões de euros. Simultaneamente, em resposta à crise económica de 2008, a Comissão elaborou o Plano de Relançamento da Economia Europeia⁵¹ (PREE), que previa despendar mais mil milhões de euros em banda larga nas zonas rurais e em qualquer um dos novos desafios.

61

Em 2010, com as primeiras alterações introduzidas nos PDR na sequência do exame de saúde, os Estados-Membros afetaram 26,9% dos fundos adicionais da PAC (1,3 mil milhões de euros) ao «novo desafio» da gestão da água⁵² (ver **figura 8**). A taxa média de execução destes fundos no final de 2012 era de 17,5% para a UE-27, embora este valor varie muito entre os Estados-Membros⁵³ (para mais pormenores, ver **anexo IV**). Embora o exame de saúde tenha proporcionado uma oportunidade de integrar mais as questões de gestão da água nos PDR, na prática a maioria dos Estados-Membros deu uma utilização muito limitada aos fundos adicionais.

49 Decisão 2009/61/CE do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que altera a Decisão 2006/144/CE relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013) (JO L 30 de 31.1.2009, p. 112).

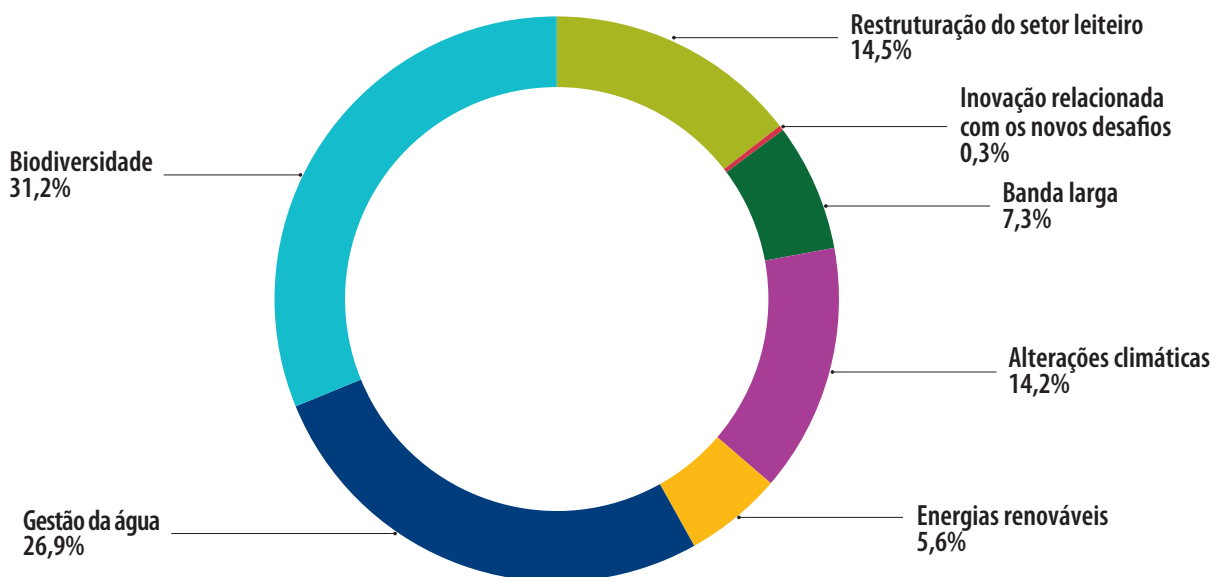
50 Considerando 3 da Decisão 2009/61/CE: «Na avaliação da execução da reforma da política agrícola comum (PAC) de 2003 foi reconhecido que as alterações climáticas, as energias renováveis, a gestão da água, a biodiversidade e a reestruturação do setor leiteiro constituem novos desafios cruciais para a agricultura europeia».

51 COM(2008) 800 final, de 26 de novembro de 2008.

52 O Tribunal reconhece que alguns fundos contabilizados como destinando-se a dar resposta ao «novo desafio» da biodiversidade podem igualmente ter um efeito positivo na água.

53 A Comissão não dispõe de valores validados relativos a estas taxas de execução. Contudo, os valores que o Tribunal apresenta baseiam-se em informações fornecidas pela Comissão.

Figura 8 Repartição prevista dos fundos do exame de saúde e de relançamento entre os «novos desafios» em 2010



Fonte: Comissão Europeia.

O princípio do poluidor-pagador não foi integrado na PAC

62

O princípio do poluidorpagador exige que o poluidor suporte as despesas de prevenção, controlo e limpeza da poluição⁵⁴. Atualmente, o princípio constitui uma obrigação jurídica aprovada pela UE no Tratado⁵⁵ e na Diretiva «Responsabilidade ambiental»⁵⁶, sendo explicitamente referido no artigo 9.º da DQA.

63

As práticas agrícolas dão origem tanto a benefícios como a encargos para o ambiente. Os efeitos ambientais negativos da agricultura incluem com frequência a introdução de produtos químicos indesejáveis (poluentes) no ambiente. A natureza difusa da poluição causada pela agricultura e a dificuldade em identificar o poluidor impedem a execução das leis ambientais e a atribuição da responsabilidade pelos danos⁵⁴. Não obstante, o princípio do poluidorpagador deve ser aplicável quando as atividades agrícolas impõem danos ambientais que afetam a propriedade pública e privada⁵⁴. Podem existir mecanismos de aplicação do princípio do poluidorpagador (como as multas impostas ao nível dos Estados-Membros), mas não influenciam os pagamentos que os beneficiários da PAC recebem.

64

As sanções atualmente aplicadas aos agricultores pelo incumprimento dos requisitos de condicionalidade (ou seja, ultrapassarem um nível regulamentar aceitável de poluição) não são calculadas com base no custo dos danos provocados, podendo, assim, representar apenas uma parte desse custo. Em muitos casos, não são proporcionais à gravidade da infração das obrigações em matéria de condicionalidade por parte do agricultor. Esta situação foi já observada no Relatório Especial n.º 8/2008 do Tribunal. A este respeito, o Tribunal chama novamente a atenção para as insuficiências mencionadas nos pontos 40-43 relativas à aplicação da condicionalidade. Assim, atualmente e da forma como está a ser aplicada, a condicionalidade pode oferecer uma resposta útil mas apenas parcial ao princípio do poluidorpagador.

65

Um número significativo de pagamentos no âmbito do desenvolvimento rural não está associado à condicionalidade⁹. Por conseguinte, um agricultor que polua continuará a receber esses pagamentos sem qualquer redução. Atualmente, não existe qualquer mecanismo que tenha em conta proporcionalmente os custos de prevenção ou limpeza da poluição causada por um agricultor e que reduza os pagamentos no âmbito do desenvolvimento rural em conformidade.

54 Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle* (Agricultura e o princípio do poluidorpagador), vol. 11.3 *Electronic Journal of Comparative Law* (Jornal eletrónico de direito comparado), dezembro de 2007, <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>.

55 N.º 2 do artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

56 Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2006/21/CE (JO L 102 de 11.4.2006, p. 15) e pela Diretiva 2009/31/CE (JO L 140 de 5.6.2009, p. 114).

Sistemas de acompanhamento e avaliação não apresentam a imagem global

66

Passaram vários anos desde o reforço da política da água da União Europeia e a criação dos instrumentos da PAC com potencial para dar resposta às preocupações com a água:

- i) a condicionalidade foi introduzida em 2003, sendo obrigatória para todos os agricultores que recebem pagamentos diretos desde 2005;
- ii) o desenvolvimento rural foi incluído na PAC em 2000; e
- iii) a Diretiva-Quadro «Água» entrou em vigor em 2000, com a exigência de os Estados-Membros terem programas de acompanhamento operacionais até ao final de 2006.

67

Na sua forma atual, os sistemas de acompanhamento não apresentam uma imagem global das pressões exercidas pela agricultura sobre a água. As informações nesta matéria são parciais, fragmentadas e, por vezes, tardias pelos seguintes motivos:

- i) os sistemas de acompanhamento e de avaliação da PAC têm uma utilidade limitada no que diz respeito a informações sobre a água,
- ii) as disposições de acompanhamento da política da água foram definidas tardiamente e são incompletas e
- iii) nenhum outro sistema de informações existente consegue fornecer os dados necessários para relacionar a qualidade e quantidade da água com as práticas agrícolas.

Os sistemas de acompanhamento e de avaliação da PAC têm um valor limitado para medir os progressos no sentido de alcançar os objetivos da água definidos nos regulamentos da PAC

68

A legislação da União Europeia⁵⁷ exige que os Estados-Membros apresentem anualmente à Comissão um relatório contendo os «resultados dos controlos relativos à condicionalidade». Esses resultados dizem respeito ao número de controlos efetuados e aos incumprimentos dos vários requisitos de condicionalidade. Não incluem informações sobre o impacto da condicionalidade na qualidade ou quantidade da água, nem foram concebidos com esse intuito.

69

A Comissão acompanha e avalia todas as ações do desenvolvimento rural do período de programação de 2007-2013 através do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA). Este utiliza indicadores para medir os progressos realizados no sentido de alcançar os objetivos do desenvolvimento rural, bem como avaliações realizadas por avaliadores independentes.

57 N.º 1, alínea e), do artigo 84.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

70

No que diz respeito à água, o QCAA estabelece cinco indicadores relacionados com a situação inicial⁵⁸, um indicador de resultados («superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito, contribuindo para a qualidade da água») e um indicador de impacto («melhoria da qualidade da água»). A auditoria constatou que o indicador de resultados não é suficientemente preciso, pois não especifica o que se entende por «gestão do espaço rural praticada com êxito», que o indicador de impacto sobre a qualidade da água se refere apenas a nitratos e fósforo e que não existe um indicador da quantidade da água. Além disso, as informações comunicadas pelos Estados-Membros sobre todos os indicadores do QCAA são frequentemente desatualizadas ou incompletas. Em muitos casos, os Estados-Membros não definiram metas.

71

Um documento de orientação do QCAA⁵⁹ define cinco questões de avaliação relacionadas com a água. Detetaram-se alguns bons exemplos de avaliações intercalares em que os avaliadores conseguiram quantificar o impacto de determinadas (sub)medidas na qualidade da água utilizando modelos, inquéritos aos beneficiários e investigação qualitativa (ver **caixa 14**). Contudo, este não é um método generalizado e existem défices claros relativamente à quantificação sistemática dos resultados e dos impactos, bem como à integralidade, à fiabilidade e à coerência dos dados. Várias avaliações intercalares chamam a atenção para a inexistência de metas nos PDR, o que torna difícil avaliar os progressos realizados no sentido de alcançar os objetivos da água.

- 58 Qualidade da água (balanços brutos de nutrientes), qualidade da água (poluição por nitratos e pesticidas), qualidade da água (percentagem do território designada por zona vulnerável aos nitratos), utilização de água (percentagem de superfície agrícola útil irrigada), florestas de proteção no que respeita, principalmente, ao solo e à água.
- 59 Manual sobre o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação. Documento de orientação, Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, setembro de 2006.

Caixa 14

Um bom exemplo de quantificação do impacto numa avaliação intercalar

Itália (Lombardia) — Para a medida 214 (pagamentos agroambientais), o avaliador utilizou modelos para calcular, ao nível da parcela, o excesso de azoto e a razão exposição/toxicidade medidos nas águas subterrâneas em consequência da utilização de pesticidas. Ao nível regional, a redução global do excesso de azoto devido à medida 214 foi de 2,6 kg/ha, verificandose uma redução de 3,9% na razão exposição/toxicidade. O efeito foi mais pronunciado nas zonas onde a adesão à medida foi maior.

As disposições de acompanhamento da política da água estão incompletas

72

O artigo 8.º da DQA prevê que os Estados-Membros garantirão a elaboração de «programas de monitorização do estado das águas, por forma a permitir uma análise coerente e exaustiva do estado das águas em cada região hidrográfica».

Os programas de monitorização deveriam estar operacionais até 2006, sendo compostos por um programa de monitorização de vigilância (que abrange toda a região) e por um programa de monitorização operacional (monitorização mais frequente e aprofundada, orientada para identificar zonas problemáticas). Os Estados-Membros podem ainda optar por estabelecer programas de monitorização de investigação (por exemplo, para substâncias específicas).

73

Na sequência de uma avaliação dos programas de monitorização dos Estados-Membros em 2012, a AEA mencionou num relatório que existem exemplos de comunicação de informações de elevada qualidade. No entanto, existem igualmente casos de lacunas ou contradições nas informações comunicadas⁶⁰. Num outro relatório, a Comissão afirma: «As informações transmitidas à Comissão evidenciam lacunas claras ao nível da monitorização. [...] Em alguns Estados-Membros, desconhecese o estado ecológico e químico de mais de 50% das massas de água»⁶¹. Em alguns Estados-Membros, as redes de monitorização foram criadas tardiamente e/ou apresentam insuficiências metodológicas.

A auditoria constatou que, em alguns Estados-Membros, a monitorização se concentra na recolha de informações sobre o estado das massas de água, dando pouca importância à monitorização das pressões exercidas na água (ver **caixa 15**). Ao nível local, realizaram-se alguns estudos científicos ou redes experimentais que relacionam as práticas agrícolas com a qualidade da água (ver **caixa 16**).

60 Relatório n 8/2012 da AEA - *European waters — assessment of status and pressures* (Águas europeias — avaliação do estado e das pressões).

61 COM(2012) 670 final. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE). Planos de gestão de bacia hidrográfica.

Caixa 15

Exemplo de insuficiências numa rede de monitorização

França — O painel de avaliação do PGBH não contém indicadores específicos de acompanhamento apenas das pressões da agricultura. Um dos indicadores apresentados diz respeito ao impacto acumulado das atividades domésticas, industriais e agrícolas no estado da água. O mesmo acontece com um indicador relativo a ultrapassar as metas quantitativas em pontos nodais.

Ainda em França, um indicador sobre o volume de água retirado de massas de água subterrâneas e de superfície por diferentes setores de atividade quantifica a água utilizada para irrigação, mas esse indicador: *i)* não tem um objetivo quantificado e *ii)* não permite comparar os volumes captados com o que se considera sustentável em períodos de escassez de água.

Caixa 16

Bons exemplos de redes de monitorização

Os Países Baixos dispõem de duas grelhas de monitorização específicas que relacionam a agricultura com a água. A primeira rede avalia as concentrações de várias substâncias nas explorações agrícolas, relacionando-as com uma base de dados que contém informações sobre o tipo de gestão, o estrume e as substâncias utilizadas, etc. A outra rede utiliza pontos de teste existentes em zonas agrícolas para avaliar a influência da agricultura na qualidade da água (conteúdo de fósforo e azoto).

A Dinamarca tem um programa de monitorização destinado a documentar o efeito dos planos nacionais de ambiente aquático e outros programas setoriais da agricultura na lixiviação de nutrientes no ambiente aquático. Seis áreas de captação representativas são monitorizadas através de medições diretas, entrevistas com os agricultores sobre as suas práticas agrícolas e modelação da relação entre a agricultura e a perda de nutrientes para o ambiente.

74

O acompanhamento no âmbito da DQA aumentou assim os conhecimentos acerca do estado das águas europeias e das pressões que as afetam, mas ainda está incompleto e os resultados devem ser interpretados com cuidado, tendo em conta as lacunas dos dados e as insuficiências metodológicas. Na maioria dos casos, os Estados-Membros não realizam um acompanhamento das medidas individuais dos programas incluídos nos PGBH (ver **quadro 2**).

75

Relativamente ao acompanhamento do conteúdo de nitratos nas águas de superfície e subterrâneas, a Diretiva «Nitratos»⁶² prevê que os Estados-Membros «elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação». De quatro em quatro anos devem informar sobre as concentrações de nitratos nas águas subterrâneas e de superfície, a eutrofização das águas de superfície, o impacto dos programas de ação na qualidade da água e nas práticas agrícolas, bem como acerca de revisões de zonas vulneráveis aos nitratos e programas de ação e tendências futuras previstas na qualidade das águas⁶³. Esses relatórios dos Estados-Membros são utilizados como base para um relatório de síntese da Comissão Europeia sobre a execução da Diretiva. Contudo, registaramse atrasos na elaboração dos relatórios dos Estados-Membros no âmbito da Diretiva «Nitratos». O relatório de síntese da União Europeia relativo a 2008-2011 apenas foi publicado em 4 de outubro de 2013⁶⁴.

76

Os relatórios individuais dos Estados-Membros para 2008-2011 apresentaram diferenças em termos de qualidade e de método. No seu relatório de síntese, a Comissão afirma que o formato e a qualidade do conteúdo dos relatórios variavam muito entre os Estados-Membros, com consequentes desafios para a elaboração de uma síntese global coerente ao nível da União Europeia. Da mesma forma, em vários casos, os dados digitais fornecidos em conjunto com os relatórios escritos pelos Estados-Membros apresentavam incoerências e dificuldades de interpretação que exigiram esclarecimentos por parte dos Estados-Membros. Não só os dados nem sempre estão disponíveis para todos os Estados-Membros, como em alguns casos não é possível estabelecer uma comparação dos dados entre os Estados-Membros.

62 N.º 6 do artigo 5.º da Diretiva «Nitratos» (91/676/CEE).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>.

64 Documento de trabalho da Comissão SWD(2013) 405 final que acompanha o relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, com base nos relatórios dos Estados-Membros para o período 2008-2011.

A plataforma WISE, o «portal para as informações sobre água para a Europa», necessita de mais melhorias

77

O Sistema de Informação sobre a Água para a Europa (plataforma WISE) foi criado em 2003 como uma ferramenta de elaboração de relatórios para os Estados-Membros e um portal em linha que dá acesso a informações sobre a água ao nível da União Europeia. A plataforma WISE é alimentada por uma variedade de fluxos de dados originários tanto de dados obrigatórios recolhidos pela DG Ambiente da Comissão, no âmbito das suas obrigações decorrentes da Diretiva-Quadro «Água» e das Diretivas «Tratamento de águas residuais urbanas», «Águas balneares» e «Águas destinadas ao consumo humano», como de dados voluntários recolhidos anualmente pela AEA⁶⁵. A plataforma WISE não contém dados comunicados pelos Estados-Membros no âmbito da Diretiva «Nitratos»⁶⁶ ou recolhidos pela DG Agricultura através do QCAA. Entre 2003 e 2011, os dados recolhidos e confrontados pela plataforma WISE concentraram-se na qualidade da água em detrimento da quantidade ou do risco de escassez de água⁴.

78

Apesar do seu potencial para fornecer informações exaustivas sobre a água na Europa, a plataforma WISE enfrenta algumas dificuldades. Nem todos os fluxos de dados na plataforma WISE estão totalmente integrados. Devido a questões de confidencialidade dos dados e a diferenças de escala, de frequência dos dados (por exemplo, médias anuais em vez de quadrienais) e de processamento dos dados pelos Estados-Membros (alguns países apresentam dados agregados), nem sempre é possível confrontar os dados de forma a explorá-los plenamente.

Os esforços da Comissão para desenvolver indicadores que relacionem a qualidade e quantidade da água com as práticas agrícolas ainda não tiveram êxito

79

Desde 2002, a Comissão está a trabalhar no desenvolvimento de um conjunto de indicadores agroambientais para acompanhar a integração das preocupações ambientais na PAC ao nível da União Europeia, dos Estados-Membros e regional⁶⁷. Na prática, a disponibilidade dos dados constitui um problema para a maioria destes indicadores (ver **quadro 5**). Nenhum dos indicadores agroambientais estabelece a ligação com práticas agrícolas individuais.

65 Os indicadores da AEA relacionados com a agricultura e a água são os seguintes: balanço bruto de nutrientes; utilização dos recursos de água doce; substâncias consumidoras de oxigénio nos rios; nutrientes na água doce; nutrientes nas águas de transição, costeiras e marinhas; clorofila nas águas de transição, costeiras e marinhas; pesticidas nas águas subterrâneas (relatório da AEA sobre os indicadores ambientais de 2012).

66 No caso dos nitratos, a AEA e a DG Ambiente têm trabalhado nos últimos anos no sentido de racionalizar os dados dos relatórios sobre o estado do ambiente e recolhidos no âmbito da Diretiva «Nitratos» e da DQA. O objetivo é diminuir os encargos com a elaboração de relatórios por parte dos Estados-Membros, melhorando simultaneamente a comparabilidade e a coerência dos dados provenientes de diferentes fontes. Atualmente, estes trabalhos estão suspensos.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction.

Síntese dos indicadores agroambientais que identificam pressões importantes na qualidade e quantidade da água

Título do indicador agroambiental	Indicador principal/secundário	Organismo responsável	Problemas constatados
Balanço bruto de azoto	Potencial excedente de azoto em terras agrícolas (kg/ha/ano)	Eurostat	Os métodos de cálculo do balanço bruto de azoto não são coerentes entre os países e os dados não são comparáveis entre os países.
Risco de poluição causada por fósforo	Potencial excedente de fósforo em terras agrícolas (kg/ha/ano) Vulnerabilidade a lixiviação/escoamento de fósforo	Eurostat DG Ambiente	Os métodos de cálculo do balanço bruto de fósforo não são coerentes entre os países e os dados não são comparáveis entre os países. Ainda não concluído devido à disponibilidade limitada dos dados e a dificuldades metodológicas.
Qualidade da água — poluição causada por nitratos	Rios e águas subterrâneas com concentrações de nitratos superiores a 50 mg NO ₃ /l Concentrações de nitratos superiores a 25 mg NO ₃ /l constituem um limiar de alerta	Eurostat	Os dados disponíveis não são suficientemente pormenorizados para definir se a tendência é diferente em zonas que beneficiam de medidas da PAC em comparação com as que não beneficiam. Não se faz uma distinção com base na região, no tipo de solo, etc., embora fosse útil para determinar as causas destas tendências.
Qualidade da água — poluição causada por pesticidas		AEA	A informação disponível era reduzida. Falta de dados fiáveis sobre os pesticidas nas águas subterrâneas.
Irrigação	Percentagem de superfície irrigável na superfície agrícola útil (SAU) (e respetiva tendência)	Eurostat	Não existem informações sobre contagem do consumo de água que permitam medir a eficiência. Não são comunicadas informações ao nível da bacia hidrográfica. Não existe uma relação com a utilização da água (captação de água e estado da água na zona).
Captação de água	Captação anual de água por fonte e setor Utilização de água por tipo de fornecimento e utilizador	AEA/Eurostat	Apenas estão disponíveis dados relativos a cerca de metade e dois terços dos Estados-Membros.
Risco de pesticidas	Índice do risco de danos causados por toxicidade e exposição a pesticidas	DG SANCO/Eurostat	Não existem dados disponíveis para este indicador. Os dados relativos às vendas de pesticidas deveriam ter sido disponibilizados a partir de 2013 e os dados relativos à utilização de pesticidas em 2015.

Nota: Vários outros indicadores agroambientais estão indiretamente relacionados com a água. Nestes incluem-se o consumo de fertilizantes minerais na agricultura, o consumo de pesticidas, sistemas de cultura, sistemas de criação animal, cobertura do solo, gestão de estrume, especialização das explorações agrícolas e exploração intensiva/extensiva.

80

A Comissão e os Estados-Membros definiram metas políticas ambiciosas para melhorar a gestão da água na UE a médio e longo prazo. A agricultura, sendo um dos principais utilizadores e poluidores da água, tem um papel fundamental a desempenhar. Esta importância foi reconhecida na elaboração da Diretiva-Quadro «Água» e no mais recente acordo político sobre o futuro da política agrícola comum (PAC).

81

Para conseguir concretizar estas metas ambiciosas, a PAC deve ser executada de forma a incentivar a utilização mais eficaz e eficiente da água na agricultura e a desencorajar o desperdício, a poluição, etc. A maioria do financiamento da União Europeia e dos pagamentos efetuados às explorações agrícolas foi condicionada a determinadas boas práticas relativamente à água (no âmbito do regime de condicionalidade). Foi igualmente disponibilizado um nível significativo de financiamento, através das medidas de desenvolvimento rural, destinado a projetos específicos relacionados com a água.

82

A auditoria examinou se os objetivos da política da água da União Europeia foram bem integrados na PAC. O Tribunal conclui que a Comissão e os Estados-Membros apenas conseguiram um sucesso parcial nessa integração. Esta situação deve-se a uma disparidade entre a ambição dos objetivos da política e a capacidade dos instrumentos utilizados para efetuar as alterações. Os instrumentos atualmente utilizados pela PAC para dar resposta às preocupações com a água não conseguiram, até ao momento, alcançar progressos suficientes no sentido de concretizar as ambiciosas metas políticas definidas relativamente à água. A auditoria salienta insuficiências tanto na conceção e execução da condicionalidade como na utilização

do financiamento do desenvolvimento rural, assinalando atrasos e insuficiências na execução da DQA.

83

Relativamente à condicionalidade, a auditoria salientou que várias questões importantes relacionadas com a água ainda não são abrangidas pelos requisitos de condicionalidade (pontos 35-37) e que a Comissão não garantiu que as normas de BCAA (boas condições agrícolas e ambientais) relativas à água são adequadas ao nível dos Estados-Membros ou formuladas de forma a promoverem as boas práticas agrícolas (pontos 38 e 44-48). Além disso, a condicionalidade, como atualmente aplicada, pode oferecer uma resposta útil mas apenas parcial ao princípio do poluidor-pagador e as sanções da condicionalidade não são calculadas com base no custo dos danos provocados, podendo, assim, representar apenas uma parte desse custo (pontos 62-65).

84

No âmbito da reforma da PAC, o novo período (2014-2020) define objetivos ainda mais ambiciosos no que respeita à integração dos objetivos da política da água na PAC. Para esse novo período, a Comissão visa aumentar o âmbito da condicionalidade. Tendo em conta as suas observações anteriores sobre o funcionamento da condicionalidade, o Tribunal recomenda:

Recomendação 1

Ao nível da política, a Comissão deverá propor ao legislador da UE as alterações necessárias aos instrumentos existentes (condicionalidade e desenvolvimento rural) ou, quando necessário, novos instrumentos capazes de concretizar os objetivos mais ambiciosos relativamente à integração dos objetivos da política da água na PAC.

Conclusões e recomendações

85

Ao nível dos Estados-Membros, uma vez que a condicionalidade e o desenvolvimento rural são os principais instrumentos para integrar as preocupações com a água na PAC, o Tribunal conclui que existem insuficiências na execução da condicionalidade (pontos 40-43) e que o potencial dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros para dar resposta às preocupações com a água ainda não foi totalmente explorado (pontos 49-61). Assim, o Tribunal recomenda:

Recomendação 2

Os Estados-Membros deverão:

- corrigir as insuficiências identificadas pela auditoria na realização dos controlos de condicionalidade;
- impor as sanções adequadas nos casos de incumprimento;
- dar maior ênfase à identificação dos problemas relacionados com a água nos seus PDR e assegurar a respetiva coerência com os PGBH;
- conceber e aplicar rigorosamente mecanismos de salvaguarda para evitar efeitos secundários negativos na água provocados pelas atividades financiadas pelo desenvolvimento rural;
- considerar de forma mais ativa e promover adequadamente a utilização dos fundos especificados para questões relacionadas com a água, de uma forma que seja coerente com a boa gestão financeira.

86

Dada a pertinência da DQA no contexto da política da água da União Europeia, e constatando que existe uma necessidade reconhecida de integrar as preocupações com a gestão da água em outros domínios de intervenção, como a agricultura, o Tribunal conclui que os atrasos e as insuficiências que afetam a execução da DQA prejudicaram a integração dos objetivos da política da água na PAC (pontos 21-32 e 72-76). Reconhecendo que a política da água da UE é executada, na prática, através de fundos de outras políticas (como a PAC) e procurando a coerência entre as políticas da água e agrícola da União, o Tribunal recomenda então:

Recomendação 3

A Comissão deverá propor mecanismos adequados que possam realmente exercer uma influência positiva na qualidade dos documentos de programação da DQA dos Estados-Membros e evitar afastamentos relativamente ao calendário definido pela DQA. Para esse efeito, poderiam ser asseguradas as condições mínimas relativas à execução da DQA antes da autorização de fundos do desenvolvimento rural.

Os Estados-Membros deverão acelerar com urgência o processo de execução da DQA e, para o próximo ciclo de gestão (2015), melhorar a qualidade dos seus PGBH, descrevendo as medidas individuais (por exemplo, em termos de âmbito, calendário, metas e custos) e tornandoas suficientemente claras e concretas ao nível operacional.

Conclusões e recomendações

87

O Tribunal conclui ainda que não existem conhecimentos suficientes, ao nível europeu e dos Estados-Membros, acerca das pressões exercidas na água pelas atividades agrícolas e da forma como estão a evoluir (pontos 66-79). O Tribunal detetou as seguintes insuficiências ao nível da Comissão e dos Estados-Membros:

- os sistemas de acompanhamento e de avaliação da PAC têm um valor limitado para medir os progressos no sentido de alcançar os objetivos da água definidos nos regulamentos da PAC;
- o Sistema de Informação sobre a Água para a Europa (plataforma WISE) é incompleto;
- os esforços da Comissão para desenvolver indicadores que relacionem a qualidade e quantidade da água com as práticas agrícolas ainda não tiveram êxito.

Assim, o Tribunal recomenda o seguinte:

Recomendação 4

A Comissão deverá reforçar os seus conhecimentos da relação entre a qualidade e quantidade da água e as práticas agrícolas através da melhoria dos seus sistemas de acompanhamento existentes e garantindo que são capazes de, pelo menos, medir a evolução das pressões exercidas sobre a água pelas práticas agrícolas; este procedimento ajudaria a identificar as zonas onde os fundos da PAC são mais necessários.

Tendo em conta que a qualidade das informações sobre a água para a UE no seu conjunto depende da qualidade das informações que os Estados-Membros fornecem, e que a disponibilidade dessas informações constitui um pré-requisito para tomar decisões políticas sólidas, os Estados-Membros são incentivados a melhorar a oportunidade, a fiabilidade e a coerência dos dados que fornecem à Comissão e à AEA.

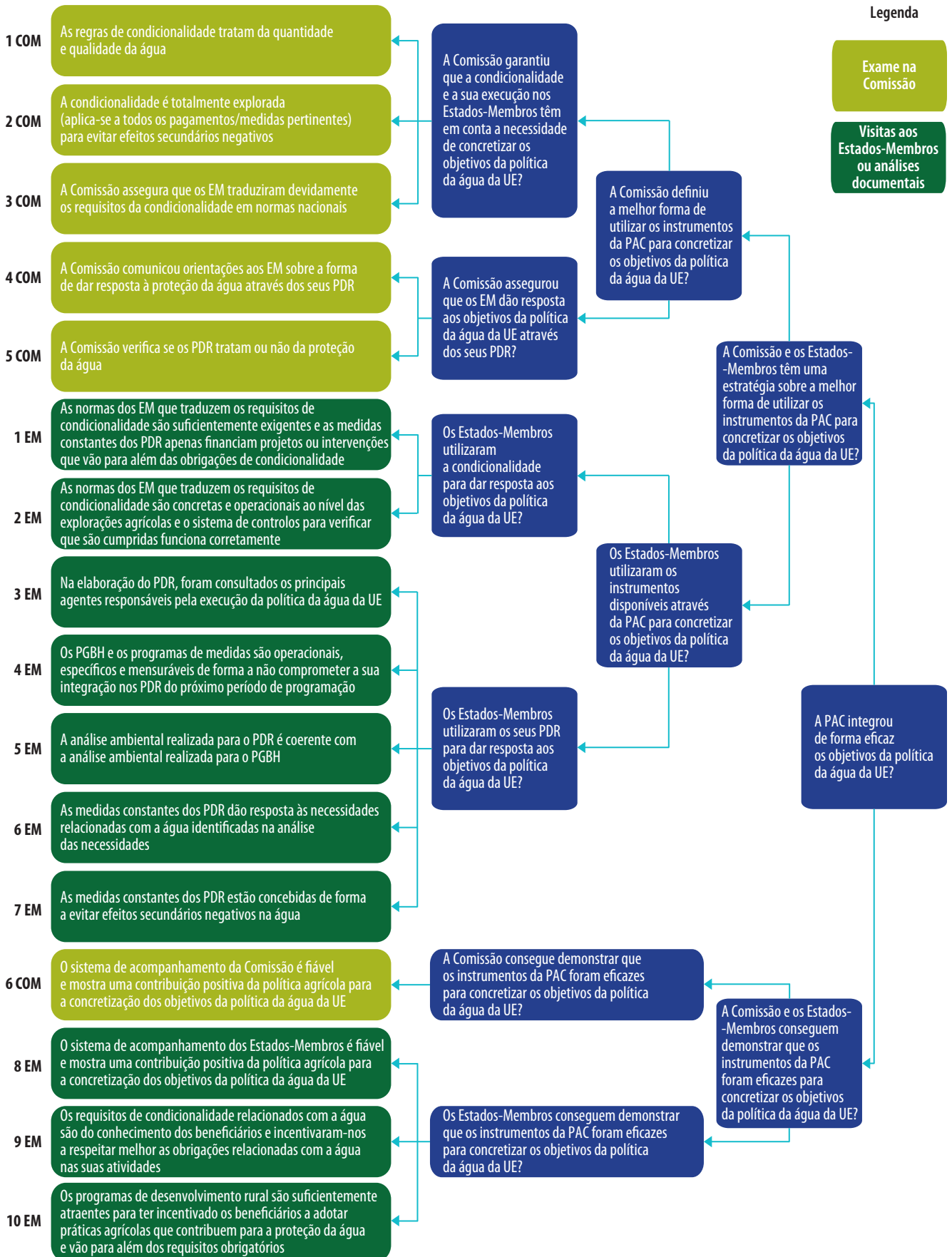
O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de março de 2014.

Pelo Tribunal de Contas



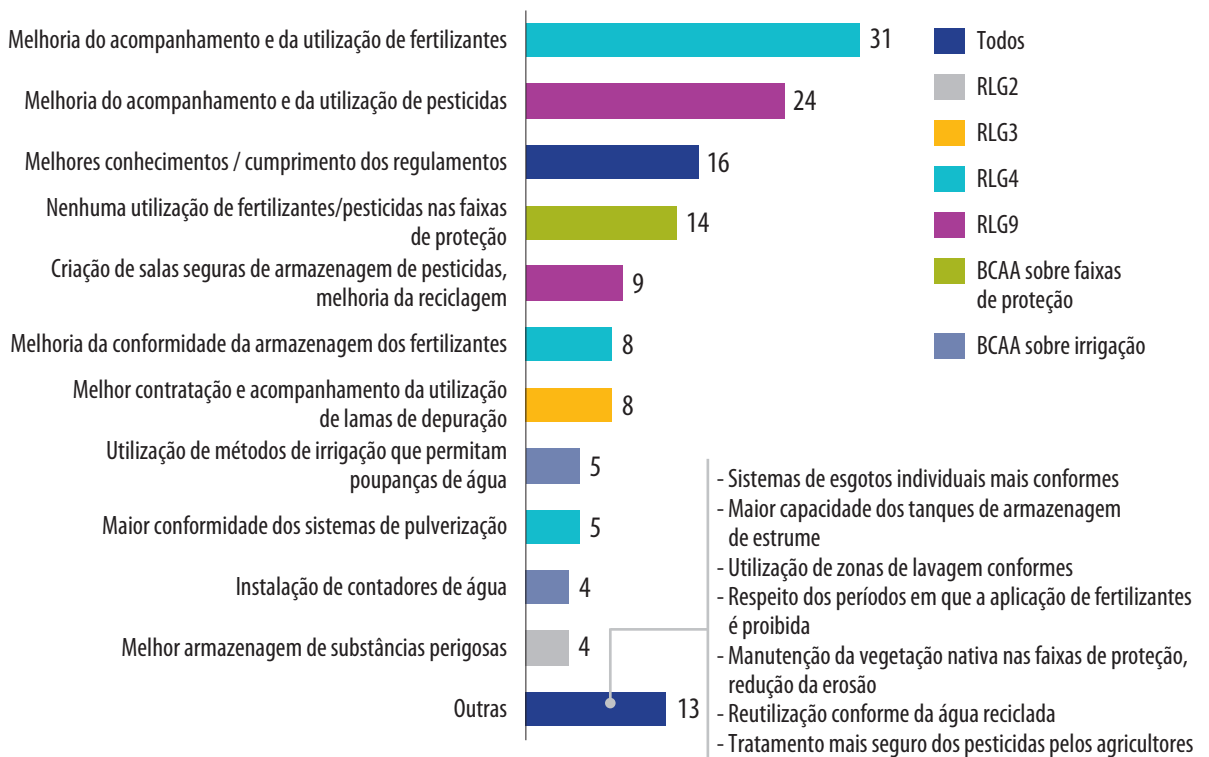
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Questões de auditoria e critérios utilizados para a auditoria



Resultados do inquérito: principais alterações comunicadas pelos órgãos de assessoria agrícola na sequência da introdução da condicionalidade

Queira apresentar exemplos de alterações das práticas agrícolas que observou, se existirem, desde a introdução da condicionalidade
Número de citações



Exemplos de questões relacionadas com a água não abrangidas pela condicionalidade

	Utilização de fósforo na agricultura	Aplicação de pesticidas na proximidade imediata das massas de água
Utilização na agricultura	O fósforo é fornecido às terras agrícolas através de fertilizantes minerais e orgânicos (por exemplo, misturas de azoto, fósforo e potássio ou de estrume/chorume animal), sendo utilizado nos alimentos para animais.	Os pesticidas protegem as culturas de danos causados por ervas, doenças e insetos.
Impacto na água	O fósforo pode migrar para as águas de superfície e provocar problemas relacionados com a qualidade da água, como a eutrofização.	A pulverização aérea de pesticidas tem o potencial de provocar impactos adversos significativos na saúde humana e no ambiente, especialmente pela dispersão ¹ . Estimase que apenas 0,1% dos pesticidas aplicados atinge as pragas a que se destinam, tendo a maior parte dos pesticidas (99,9%) impacto no ambiente ² (por exemplo, massas de água).
Estado atual	A AEA estima que a contribuição da agricultura para as quantidades de fósforo nas águas de superfície varie entre 20% e mais de 50% ³ . Relatórios recentes da Comissão mostram que o bom estado relativamente ao fósforo não poderá ser alcançado até 2015, mas apenas em 2027 (doze anos após a data limite estabelecida na DQA).	Segundo a AEA, as informações globais disponíveis sobre a Europa são limitadas e faltam dados fiáveis sobre os pesticidas nas águas subterrâneas. No seu relatório n.º 9/2012, a AEA afirma que os pesticidas são causas generalizadas do fraco estado químico dos rios.
Como está a ser corrigido atualmente?	Indiretamente, os requisitos relacionados com os nitratos (RLG4) terão um impacto provável nos níveis de fósforo. Os agricultores em zonas vulneráveis aos nitratos devem respeitar os limites de azoto, o que implica acompanhar o nível e o calendário de utilização de chorume e de estrume. Ao fazê-lo, limitase acessoriamente a aplicação de fósforo. Alguns Estados-Membros, como os Países Baixos, aproveitaram a oportunidade para dar resposta à poluição difusa de fósforo explicitamente nos seus programas de ação para os nitratos, instituindo normas de aplicação de fosfatos para os agricultores.	Alguns Estados-Membros, como França e Espanha (Andaluzia), incluíram restrições à utilização de pesticidas na BCAA sobre faixas de proteção, proibindo a utilização dessas substâncias dentro de uma distância fixa das massas de água. Nos outros cinco Estados-Membros ou regiões visitados durante a auditoria, as restrições aplicadas às faixas de proteção dizem respeito a fertilizantes mas não a pesticidas (ver quadro 3).

1 Diretiva 2009/128/CE.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P., 'How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture' (De que forma a agricultura sustentável pode dar resposta aos danos ambientais e para a saúde humana causados pela agricultura industrial), *Environmental Health Perspectives* (Perspetivas de saúde ambiental), 2002, Vol. 110, n.º 5.
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>.

3 *Addressing phosphorus-related problems in farm practice* (Resolver os problemas relacionados com o fósforo nas práticas agrícolas), Relatório final à Comissão Europeia. Serviço dos solos da Bélgica, novembro de 2005.
<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

Fundos adicionais do exame de saúde e do relançamento afetados e utilizados pelos Estados-Membros para a gestão da água

EstadoMembro ¹	Fundos do Feader em milhões de euros		Taxa de execução (%)
	Fundos do exame de saúde e do PREE afetados ² ao «novo desafio» da gestão da água (dados relativos a 2010)	Despesas ³ (até ao final de 2012)	
Bélgica	21,6	20,1	92,9
Bulgária	19,0	8,7	45,9
República Checa	7,0	2,4	34,4
Dinamarca	61,0	7,6	12,5
Alemanha	166,0	78,0	47,0
Irlanda	26,0	0,4	1,6
Grécia	70,0	0,0	0,0
Espanha	188,6	47,2	25,0
França	460,5	3,4	0,7
Itália	88,5	20,4	23,0
Países Baixos	21,0	1,1	5,2
Polónia	34,0	0,0	0,0
Roménia	22,0	0,0	0,0
Eslovénia	1,0	0,2	17,7
Finlândia	31,0	2,3	7,3
Suécia	-	35,4	-
Reino Unido	104,0	5,7	5,4
UE 27	1 332,0	232,9	17,5

1 Os Estados-Membros que não tinham afetado fundos do exame de saúde ou do PREE à gestão da água não estão incluídos nesta lista.

2 Segundo os comunicados de imprensa da Comissão IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 e IP 10/102.

3 Dados fornecidos pela Comissão a partir dos dados de acompanhamento acumulados da UE-27 para 2010, 2011 e 2012.

Síntese

Resposta comum aos pontos V e VI

A Comissão gostaria de sublinhar que a condicionalidade aumentou a sensibilização dos agricultores e melhorou as suas práticas no domínio da água. A Comissão observa, contudo, que a aplicação da condicionalidade pelos Estados-Membros apresenta ainda algumas insuficiências.

Já foi incluída no âmbito da condicionalidade legislação importante da União Europeia relacionada com a água, em particular no que se refere aos nitratos e pesticidas. As questões remanescentes relacionadas com a água devem ser abordadas pelos Estados-Membros no quadro do cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva-Quadro «Água» (DQA). Os programas de medidas devem abordar todos os requisitos obrigatórios estabelecidos no artigo 11.º, n.º 3. As medidas pertinentes respeitantes à DQA serão introduzidas em devido tempo no âmbito da condicionalidade, quando a obrigação ao nível das explorações agrícolas for suficientemente clara. Entretanto, foram estabelecidas normas de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) relacionadas com a água, a fim de cobrir certos requisitos de base já previstos na legislação nacional de modo a permitir estabelecer uma relação com os pagamentos da PAC.

Tal como para o desenvolvimento rural, a Comissão considera que, no período de 2014-2020, as melhorias vão resultar do seguinte:

- A presença de «áreas de incidência» (subprioridades) explicitamente relacionadas com a água no âmbito do novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural — com os correspondentes indicadores, com base nos quais os Estados-Membros devem fixar objetivos no âmbito dos seus PDR;
- A obrigação, no âmbito do novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural, de executar, no mínimo, 30% da contribuição total do Feader para cada programa de desenvolvimento rural no domínio da atenuação e adaptação às alterações climáticas e das questões ambientais, através de certas medidas;

- O maior conhecimento dos Estados-Membros do quadro analítico da política de desenvolvimento rural e do processo de conceção de planos de gestão de bacia hidrográfica — PGBH (no âmbito da DQA);
- Condições específicas do novo Regulamento Desenvolvimento Rural no que diz respeito ao apoio aos investimentos em irrigação.

VII

A Comissão reconhece a existência de atrasos na aplicação das medidas agrícolas no quadro da DQA e está empenhada em trabalhar com os Estados-Membros para resolver este problema. Sempre que tal não seja exequível através de acordo, será acelerado através de processos por infração.

IX

No contexto da reforma da PAC, a Comissão propôs e os colegisladores acordaram numa declaração conjunta¹ que prevê que a DQA, bem como a diretiva relativa à utilização sustentável dos pesticidas, fará parte da condicionalidade quando estas diretivas forem aplicadas em todos os Estados-Membros e identificadas as obrigações diretamente aplicáveis aos agricultores.

Na pendência desta introdução na condicionalidade, os colegisladores acordaram igualmente que estas duas diretivas farão parte do âmbito obrigatório do sistema de aconselhamento agrícola, de modo que todos os agricultores envolvidos tenham acesso aos serviços de assessoria de que necessitam. Os principais elementos da política da água da União Europeia serão, por conseguinte, incluídos na PAC em devido tempo.

No que respeita à política de desenvolvimento rural, são disponibilizados os instrumentos e mecanismos necessários para o período de 2014-2020 através do novo Regulamento Desenvolvimento Rural (RDR) — Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho — e através de legislação conexa.

¹ Declaração conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a condicionalidade em anexo ao Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

No âmbito do RDR (ou seja, no âmbito da principal fonte legislativa), «Melhoria da gestão da água» e «Melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola» são elementos explícitos das «prioridades» com base nas quais os Estados-Membros/regiões devem programar as despesas no quadro dos seus PDR.

Está disponível uma gama de medidas para ajudar a realizar essas prioridades — apoio à formação, utilização dos serviços de aconselhamento, investimentos, práticas de gestão plurianual dos solos e desenvolvimento experimental (incluindo no âmbito da Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas).

A Comissão tem um programa de trabalho destinado a comunicar essas possibilidades aos Estados-Membros no contexto de vários fóruns, nomeadamente no âmbito do grupo de trabalho da estratégia comum de aplicação da DQA no domínio da agricultura. Por último, importa recordar que a política de desenvolvimento rural deve abranger um vasto leque de prioridades e que os recursos financeiros são limitados.

X

A Comissão avaliou todos os planos de gestão de bacias hidrográficas comunicados e irá realizar reuniões com todos os Estados-Membros antes do outono de 2014, para discutir as questões relacionadas com a aplicação de PGBH de primeiro ciclo e acordar um programa de ação com os Estados-Membros a fim de colmatar lacunas graves. As lacunas em matéria de medidas agrícolas eficazes foram debatidas com todos os Estados-Membros, que tiveram tempo para assegurar voluntariamente a conformidade em relação a esta questão, após o que outras ações serão prosseguidas pela Comissão.

A Comissão continuará também a colaborar com os Estados-Membros no âmbito do grupo de trabalho da estratégia comum de aplicação da DQA no domínio da agricultura, sendo os exemplos de boas práticas identificados e promovidos junto dos Estados-Membros.

XI

No que se refere ao novo sistema de acompanhamento e avaliação da PAC, o estabelecimento de relações entre a quantidade e qualidade da água e as práticas agrícolas é muito complexo, dada a grande variedade de práticas agrícolas e circunstâncias agronómicas em toda a União Europeia, as pressões provenientes de fontes não agrícolas que também têm um impacto significativo na qualidade e disponibilidade de água e as dificuldades na atribuição de relações causais. Por conseguinte, os custos e os encargos administrativos associados aos sistemas de acompanhamento e avaliação devem ser cuidadosamente contrabalançados com os benefícios decorrentes da melhoria da gestão e da elaboração de políticas.

Os ensinamentos retirados do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA) para 2007-2013 revelaram que era muito difícil fixar objetivos precisos para os indicadores de impacto, tais como a qualidade da água, devido a numerosos fatores externos envolvidos. Foram disponibilizados documentos de orientação aos Estados-Membros de modo a apoiá-los na medição destes indicadores de impacto, que são previsíveis nas avaliações *ex post*.

No que respeita aos indicadores de resultados, reconhece-se que houve algumas dificuldades no registo correto dos dados dos indicadores de resultados relativamente à «superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito».

De acordo com a DQA, os Estados-Membros têm de identificar e comunicar as pressões significativas no quadro dos PGBH e do Sistema de Informação sobre a Água para a Europa (WISE). Reconhece-se que o nível ao qual as informações eram comunicadas não era útil para a análise e, por conseguinte, através da estratégia comum de aplicação da DQA, foram debatidas as alterações a introduzir nos requisitos de informação, com vista a permitir um melhor seguimento das pressões e um melhor grau de eficácia das medidas aplicadas.

Ver igualmente resposta ao ponto VIII.

Auditoria

19

Tendo em conta o relatório especial n.º 7/2011, embora a Comissão tivesse admitido que podiam ser introduzidas melhorias em certos aspetos, sublinhou também os pontos fortes das medidas agroambientais aplicadas no período 2007-2013.

Observações

21

As componentes obrigatórias que devem ser incluídas nos PGBH estão definidas na diretiva. A Comissão realizou um controlo de qualidade dos PGBH. As conclusões foram publicadas em relatórios dos Estados-Membros e foram realizadas reuniões bilaterais para debater as melhorias que devem ser introduzidas nos futuros PGBH.

23

Foram elaborados 23 documentos de orientação com base na estratégia comum de aplicação da DQA, a fim de ajudar os Estados-Membros na elaboração de PGBH de elevada qualidade.

A adesão a estes documentos de orientação continua a ser uma prioridade para a Comissão e os Estados-Membros.

24

A Comissão está consciente da falta de progressos para tornar operacionais as medidas agrícolas a nível das explorações agrícolas e utilizará os elementos factuais do Tribunal e os seus próprios (relatórios sobre os programas de medidas) para proceder ao acompanhamento bilateral desta questão com os Estados-Membros com vista a melhorar as ações empreendidas a este respeito no quadro dos PGBH de segundo ciclo.

25

Os Estados-Membros desenvolvem PGBH a nível da região hidrográfica e, em seguida, estabelecem objetivos a nível das massas de água. A Comissão irá responder à eventual falta de tais objetivos com recomendações e, se for caso disso, serão dirigidos processos por infração aos Estados-Membros.

No entanto, na ausência de uma clara definição desses objetivos, a elaboração de PDR, tendo em conta os critérios da política da água da União Europeia, não passará a ser totalmente impossível e deve continuar a ser realizada com base numa análise pormenorizada dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças e necessidades — que faz parte de todos os PDR. Todavia, a ausência de um PGBH e objetivos adequados tornará de facto esta tarefa muito mais difícil.

33

A Comissão concorda com a conclusão do Tribunal de que a condicionalidade aumentou a sensibilização dos agricultores e provocou algumas alterações nas práticas agrícolas em relação à água.

A Comissão gostaria igualmente de sublinhar que legislação importante da UE no que respeita à proteção das águas da UE face à poluição agrícola, como a Diretiva «Nitratos» ou o Regulamento «Pesticidas», faz parte da condicionalidade desde o início deste sistema.

A Comissão concorda com a conclusão do Tribunal de que são detetadas insuficiências na aplicação da condicionalidade nos Estados-Membros, mas gostaria de sublinhar que as insuficiências identificadas são tratadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas. Este procedimento é um incentivo eficaz para melhorar a aplicação da condicionalidade pelos Estados-Membros.

35

A Comissão considera que a poluição por fósforo e pesticidas é abrangida em alguns Estados-Membros pelos requisitos legais de gestão (RLG) em relação à legislação da UE, tal como aplicada atualmente. Em alguns Estados-Membros, os programas de ação no âmbito da Diretiva «Nitratos» inclui também requisitos para o fósforo e esta diretiva faz parte das regras de condicionalidade. As disposições do Regulamento «Pesticidas» sobre a autorização de produtos fitofarmacêuticos também fazem parte do âmbito da condicionalidade.

Além disso, alguns Estados-Membros complementaram esta legislação com determinadas normas de BCAA.

37

O calendário de aplicação da DQA e da diretiva relativa à utilização sustentável dos pesticidas, inclusive a nível das explorações agrícolas, está estabelecido nos próprios textos. Se o calendário não for respeitado pelos Estados-Membros, podem ter de enfrentar processos por infração.

38

A norma de BCAA relativa à utilização da água para irrigação tem por base a legislação nacional em vigor e tem como objetivo estabelecer uma relação entre estas regras nacionais e os pagamentos da PAC. A autorização prévia para a captação de água é um requisito previsto no artigo 11.º, alínea e), da DQA, que difere da utilização da água, pelo que não foi acrescentado às BCAA relativas à utilização de água. Quando o direito nacional não for explícito em relação aos contadores e à comunicação de informações sobre a utilização da água, este aspeto estará também ausente das BCAA. A legislação nacional deve, em princípio, ter em conta as necessidades nacionais, regionais ou locais no que diz respeito à utilização de água. Estas necessidades são muito diferentes de um local para outro pelo que não seria pertinente ter os mesmos requisitos em todo o território da União Europeia.

No entanto, a Comissão constata que, para o período de programação de 2014-2020, o apoio do Feader aos investimentos em irrigação apenas serão concedidos se os contadores de água já estiverem previstos ao nível do investimento ou operacionais como parte do investimento. Terão também de ser asseguradas diversas outras condições — muitos das quais relacionadas com o estado das massas de água afetadas por projetos de irrigação.

39

O instrumento adequado da União Europeia para melhorar de forma coerente e planeada a gestão das águas na UE é a DQA, que será proposta em devido tempo para efeitos de introdução na condicionalidade, quando as obrigações diretamente aplicáveis aos agricultores tiverem sido identificadas.

Os Estados-Membros deveriam ter incluído nos seus PGBH medidas de controlo da captação de água e políticas de tarifação da água que permitam um estado quantitativo coerente com um «bom» estado, em conformidade com a DQA. Quando tais controlos não forem efetuados ou forem considerados insuficientes para a consecução dos objetivos da DQA, a Comissão irá acompanhar este aspeto junto dos Estados-Membros.

42

A dificuldade de controlo de determinados requisitos não é específica da condicionalidade, mas decorre da própria obrigação. Embora seja verdade que a campanha anual de controlo da condicionalidade não pode ser adaptada a todos os tipos de requisitos, as conclusões retiradas noutras ocasiões também podem ser seguidas no âmbito da condicionalidade.

43

Quando se detetam insuficiências durante as auditorias da Comissão, as correções financeiras podem ser decididas até essas anomalias serem corrigidas.

46

A diversidade de faixas de proteção está relacionada com as disposições específicas da Diretiva «Nitratos». As faixas de proteção devem ter em conta as condições ambientais nas regiões em causa do Estado-Membro envolvido [artigo 5.º, n.º 3, alínea b)]. Tal significa que as faixas de proteção podem variar, desde que a conceção das mesmas, juntamente com outras medidas constantes do programa de ação, sejam suficientes para reduzir a poluição das águas causada por nitratos (artigo 5.º, n.º 5).

A Comissão não tem qualquer papel formal na adoção dos programas de ação para os nitratos aquando da definição das medidas, incluindo as faixas de proteção. No entanto, os processos por infração abertos mostram que a Comissão contesta efetivamente a adequação das medidas em termos de realização dos objetivos de qualidade da água.

48

A Comissão está consciente da existência de irregularidades no controlo da captação de água no setor agrícola, estando a seguir bilateralmente esta questão junto dos Estados-Membros, de acordo com a avaliação dos PGBH, a fim de garantir que esteja em vigor legislação eficaz.

Ver também resposta ao ponto 39.

49

O considerando n.º 6 não permite atribuir uma referência especial à política da água da União Europeia, mas esta política é naturalmente incluída na expressão «outras políticas comunitárias».

51

A Comissão concorda que a análise das pressões relacionadas com a água deve ser exaustiva, deve ser garantido um bom nível de coerência entre os PDR e os PGBH, os efeitos secundários negativos do apoio relacionado com a água devem ser evitados e o financiamento programado deve ser gasto de forma eficaz ou, se for caso disso, devidamente reafetado (com uma justificação sólida).

O desempenho dessas áreas poderia ser melhorado em alguns casos para o período de 2014-2020. A Comissão considera que as melhorias vão resultar do seguinte:

- A presença de «áreas de incidência» (subprioridades) explicitamente relacionadas com a água no âmbito do novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural — com os correspondentes indicadores, com base nos quais os Estados-Membros devem fixar objetivos no âmbito dos seus PDR;
- A obrigação, no âmbito do novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural, de executar, no mínimo, 30% da contribuição total do Feader para cada programa de desenvolvimento rural no domínio da atenuação e adaptação às alterações climáticas e das questões ambientais, através de certas medidas;
- O maior conhecimento dos Estados-Membros do quadro analítico da política de desenvolvimento rural e do processo de conceção de planos de gestão de bacia hidrográfica — PGBH (no âmbito da DQA);
- Condições específicas do novo Regulamento Desenvolvimento Rural no que diz respeito ao apoio aos investimentos em irrigação.

Caixa 11

- Apesar da tónica da avaliação ambiental estratégica da Dinamarca na qualidade da água, a medida 121 (Investimento nas explorações agrícolas) também inclui apoios específicos para reduzir o consumo de água no setor hortícola, visando assim diretamente a captação de água.

A captação de água pode igualmente ser tratada através de medidas fundamentais destinadas a resolver a eficiência da utilização da água, em consonância com o princípio do poluidor-pagador. Estas medidas não precisam de ser financiadas pelo PDR.

- O PDR inclui ações de formação no âmbito da medida 111, a fim de aumentar os conhecimentos dos agricultores sobre legislação ambiental. As ações de aconselhamento são igualmente apoiadas no âmbito da medida 115, a fim de promover uma utilização mais sustentável da água.
- Na Eslováquia, os PGBH foram adotados e comunicados até março de 2010, muito depois da avaliação ambiental do PDR (o próprio PDR eslovaco foi aprovado em 4 de dezembro de 2007). É por esta razão que estas medidas identificadas nos PGBH não foram abordadas no quadro da análise ambiental do PDR. Deve ser possível no futuro assegurar uma melhor coerência, dado os primeiros PGBH já terem sido notificados.
- Na Grécia, os PGBH foram adotados muito após a aprovação do PDR. O impacto ambiental e económico negativo das perfurações foi, no entanto, identificado na avaliação ambiental do PDR. Em consequência, a medida 125 cofinancia projetos que incidem na recolha e na exploração de águas residuais superficiais, na modernização e melhoria das condições de irrigação, na drenagem, no acesso e, também, nas infraestruturas que ajudam a controlar e registar o impacto das pressões hidromorfológicas sobre os aquíferos.

53

A Comissão concorda que, para muitos Estados-Membros, são necessários programas muito melhor definidos de medidas para o setor agrícola no quadro do PGBH de segundo ciclo, sendo tal prosseguido ativamente com os Estados-Membros.

54

O novo Regulamento relativo ao desenvolvimento rural para o período de programação de 2014-2020 inclui garantias específicas no que diz respeito ao apoio aos investimentos em irrigação — relacionando-o com contadores de água, a apresentação de um PGBH com medidas adequadas para o setor agrícola e o estado das massas de água.

Além disso, vários atos legislativos, especialmente a Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental, exigem que determinados investimentos sejam precedidos de uma avaliação ambiental (este ponto é lembrado pelo artigo 45.º, n.º 1, do RDR).

Por último, a aplicação das BCAA, os requisitos mínimos relativos aos adubos e produtos fitofarmacêuticos e a tarifação da água são condições *ex ante* para o financiamento do FEADER (ver anexo V do RDR).

Caixa 12

Em geral, uma extensão da área irrigada e/ou um aumento do consumo global de água terão efeitos secundários negativos apenas se se verificar uma insuficiência de água para cobrir confortavelmente estas alterações, assegurando, ao mesmo tempo, a manutenção ou a obtenção de um bom estado para a água.

Embora ao abrigo da medida 125 do PDR espanhol, os investimentos que conduzam à extensão da área irrigada ou a um aumento do consumo global de água não sejam elegíveis, o risco de aumentar a área de regadio através de investimentos no âmbito da medida 121 está contido. Isto deve-se ao facto de as infraestruturas hídricas/conduitas que estão localizadas fora da exploração e que trazem água para a exploração não poderem ser elegíveis ao abrigo da medida 125, desde que impliquem um aumento da área de regadio.

58

O artigo 38.º foi aplicado em 2010 imediatamente após o termo do prazo para a apresentação do PGBH. As novas obrigações tornaram-se obrigatórias para os agricultores no final de 2012, quando os programas de desenvolvimento rural estavam perto do seu encerramento em 2013. Assim, esta medida foi aplicada apenas por alguns Estados-Membros.

Além disso, deve ser tomado em consideração que as indemnizações podem contribuir para impulsionar a sua aplicação. No entanto, dado o artigo 38.º dizer respeito a custos compensatórios, não acrescenta qualquer exigência ambiental. Assim, os Estados-Membros podem prosseguir uma aplicação ambiciosa sem recorrer às possibilidades oferecidas ao abrigo do artigo 38.º

59

Embora as razões citadas pelo Tribunal para o baixo recurso à medida 213 constituam uma explicação válida, dois outros pontos devem ser esclarecidos.

Em primeiro lugar, algumas medidas de desenvolvimento rural são em geral mais amplamente aplicadas do que outras.

Em segundo lugar, a medida 213 é uma medida algo invulgar na medida em que oferece compensação por desvantagens decorrentes de requisitos obrigatórios em domínios específicos. A maior parte das medidas são aplicadas numa base diferente (ou seja, pagamentos por investimentos realizados/práticas introduzidas de modo voluntário). Esta característica distintiva da medida 213 pode tornar alguns Estados-Membros mais prudentes quanto à sua aplicação, até terem verificado o êxito de outros Estados-Membros.

De qualquer forma, a Comissão espera uma maior aplicação da medida que abrange os pagamentos do âmbito da DQA no período de 2014-2020, uma vez que os PGBH já estão em vigor.

64

Ver resposta ao ponto 83.

65

As medidas de desenvolvimento rural, mencionadas pelo Tribunal, que não estão sujeitas à condicionalidade, são essencialmente medidas de investimento.

A legislação em matéria de desenvolvimento rural para o período 2014-2020 inclui disposições destinadas a assegurar que o apoio é concedido apenas a investimentos sustentáveis do ponto de vista ambiental. A este respeito, as disposições relacionadas com investimentos em irrigação são especialmente pormenorizadas.

Os encargos administrativos associados à inclusão das medidas de investimento no quadro da condicionalidade serão elevados, por a gestão destas medidas ser plurianual. Além disso, o impacto será muito limitado, uma vez que a maioria dos agricultores que recebem apoio para investimentos através da política de desenvolvimento rural, já são objeto da condicionalidade através dos regimes de pagamentos diretos ao abrigo do primeiro pilar e através de medidas de desenvolvimento rural ligadas à superfície.

67

Para o novo período de programação de 2014-2020, foi introduzido no Regulamento n.º 1306/2013 um novo sistema de acompanhamento e avaliação da PAC no seu conjunto face aos seus objetivos. Este sistema também contém informações sobre a quantidade de água utilizada e a qualidade da água. Contudo, o estabelecimento de relações entre a quantidade e qualidade da água e as práticas agrícolas é muito complexo, dada a grande variedade de práticas agrícolas e circunstâncias agronómicas em toda a União Europeia, as pressões provenientes de fontes não agrícolas que também têm um impacto significativo na qualidade e disponibilidade de água e as dificuldades na atribuição de relações causais. Por conseguinte, os custos e os encargos administrativos associados aos sistemas de acompanhamento e avaliação devem ser cuidadosamente contrabalançados com os benefícios decorrentes da melhoria da gestão e da elaboração de políticas.

No que diz respeito aos programas plurianuais, como os programas de desenvolvimento rural, alguns resultados, tais como o impacto na qualidade da água, só podem ser convenientemente avaliados numa fase avançada do período de programação e posteriormente. Tais efeitos só podem ser avaliados após um período de tempo suficiente após a sua aplicação.

68

Os controlos não podem fornecer informações sobre o impacto de uma política. A medição do impacto exige uma conceção rigorosa da avaliação que permita separar os efeitos de uma política, como a condicionalidade, de outros fatores influentes.

69

No contexto do QCAA, é definida uma série de indicadores que ajudam a medir os progressos realizados relativamente aos objetivos. Estes são uma fonte de informação utilizada pelos avaliadores durante os seus trabalhos.

70

Desde 2014, o novo quadro de acompanhamento e avaliação contém igualmente informações sobre a quantidade de recursos hídricos. Em geral, há a assinalar que a recolha de informações implica dificuldades práticas e um custo financeiro. Por conseguinte, existe um limite para as informações que podem ser obtidas, bem como a frequência da recolha de dados.

Os ensinamentos retirados do QCAA para 2007-2013 revelaram que era muito difícil fixar objetivos precisos para os indicadores de impacto, tais como a qualidade da água, devido a numerosos fatores externos envolvidos. Foram disponibilizados documentos de orientação aos Estados-Membros de modo a apoiá-los na medição destes indicadores de impacto, que são previsíveis nas avaliações *ex post*.

No que respeita aos indicadores de resultados, reconhece-se que houve algumas dificuldades no registo correto dos dados dos indicadores de resultados relativamente à «superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito».

71

Em geral, as avaliações intercalares dos programas foram efetuadas numa fase demasiado precoce para poderem produzir dados fiáveis sobre os impactos e os resultados obtidos, uma vez que, na maioria dos casos, era ainda demasiado cedo no desenrolar do programa para a concretização dos resultados/impactos da política.

Por este motivo, as avaliações intercalares foram suprimidas no novo período de programação.

No que diz respeito aos programas plurianuais, como os programas de desenvolvimento rural, alguns resultados, tais como o impacto na qualidade da água, só podem ser convenientemente avaliados numa fase avançada do período de programação e posteriormente. Tais efeitos só podem ser avaliados após um período de tempo suficiente após a sua aplicação. Para a maior parte das intervenções, tal não era ainda o caso no momento da avaliação intercalar (2010).

74

Através do grupo de trabalho da estratégia comum de aplicação da DQA no domínio da comunicação, estão a ser envidados esforços no sentido de alterar a apresentação de informações, de modo que possa ser estabelecida uma ligação mais clara entre pressões, medidas e reações. Além disso, a Comissão tomará as medidas necessárias para assegurar que sejam cumpridos os requisitos de acompanhamento ao abrigo da DQA.

78

A Comissão, em conjunto com a Agência Europeia do Ambiente (AEA), está a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de melhorar o sistema WISE.

79

Os indicadores agroambientais são objeto de melhorias contínuas e alguns deles incluem práticas agrícolas, como o AEI 15 (balanço bruto de nutrientes), o AEI 12 (intensificação/extensificação), o AEI 11 (práticas de gestão das explorações agrícolas) e o AEI 7 (irrigação). No futuro, é reconhecido que deve ser incentivada uma maior sinergia entre o QCAA, os dados do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo e o Inquérito sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas, em consonância com o artigo 17.º da Diretiva «Inspire» sobre a partilha dos conjuntos de dados geográficos.

Conclusões e recomendações

82

Ver resposta ao ponto V.

83

Já foi incluída no âmbito da condicionalidade legislação importante da UE relacionada com a água. Além disso, as questões relacionadas com a água são tratadas no contexto da DQA, indo ser proposta a sua introdução, em tempo oportuno, no âmbito da condicionalidade quando a Diretiva for aplicada em todos os Estados-Membros e tiverem sido identificadas as obrigações diretamente aplicáveis aos agricultores. Entretanto, foram estabelecidas normas de BCAA relacionadas com a água, a fim de cobrir certos requisitos de base já previstos na legislação nacional de modo a permitir estabelecer uma relação com os pagamentos da PAC.

A condicionalidade contribui para os objetivos do princípio do poluidor-pagador, mas não se destina a compensar os custos dos danos ambientais. O princípio de cálculo das reduções ligadas à condicionalidade baseia-se de facto numa percentagem de todos os pagamentos da PAC recebidos pelo agricultor. É a percentagem em si, e não os montantes absolutos, que reflete a gravidade da violação das regras da União Europeia por parte do agricultor, de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Recomendação 1

A Comissão considera que esta recomendação foi parcialmente aplicada e será plenamente aplicada quando estiverem reunidas certas condições.

A Comissão propôs para a PAC pós-2014 que a DQA, bem como a diretiva relativa à utilização sustentável dos pesticidas, façam parte da condicionalidade quando estas diretivas forem aplicadas em todos os Estados-Membros e identificadas as obrigações diretamente aplicáveis aos agricultores. O Parlamento Europeu e o Conselho concordaram com esta abordagem e emitiram uma declaração conjunta a este respeito aquando da adoção da reforma da PAC.

Em 2012, os responsáveis europeus do sector da água² registaram as recomendações do grupo de coordenação estratégica e da Comissão. Os responsáveis do sector da água reconheceram que a lista de medidas de base propostas devia ser ponderada para efeitos de inclusão na condicionalidade, se a decisão de aditar disposições da DQA à condicionalidade for tomada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito dos debates sobre a PAC.

Na pendência desta introdução na condicionalidade, os legisladores acordaram igualmente que estas duas diretivas farão parte do âmbito obrigatório do sistema de aconselhamento agrícola, de modo que todos os agricultores envolvidos tenham acesso aos serviços de aconselhamento de que necessitam. Os principais elementos da política da água da UE poderão, por conseguinte, ser incluídos na PAC em devido tempo.

No que respeita à política de desenvolvimento rural, são disponibilizados os instrumentos e mecanismos necessários para o período de 2014-2020 com base no novo Regulamento Desenvolvimento Rural (RDR) — Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho — e em legislação conexas.

No âmbito do RDR (ou seja, no âmbito da principal fonte legislativa), «Melhoria da gestão da água» e «Melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola» são elementos explícitos das «prioridades» com base nas quais os Estados-Membros/regiões devem programar as despesas no quadro dos seus PDR.

Está disponível uma gama de medidas para ajudar a realizar essas prioridades — apoio à formação, utilização dos serviços de aconselhamento, investimentos, práticas de gestão plurianual dos solos e desenvolvimento experimental (incluindo no âmbito da Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas).

Por último, importa recordar que a política de desenvolvimento rural deve abranger um vasto leque de prioridades e que os recursos financeiros são limitados.

Recomendação 2

Os destinatários da presente recomendação são os Estados-Membros.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

86

A política da água da União Europeia é aplicada em parte com o apoio de «fundos», mas, em parte, na sua ausência (em cumprimento do princípio do poluidor-pagador). Requisitos legais não financiados desempenham uma função muito importante em todo o pacote de medidas necessárias para avaliar o impacto da agricultura sobre a água.

Recomendação 3

Resposta ao primeiro parágrafo da recomendação 3:

A Comissão considera que esta recomendação foi parcialmente aplicada.

Com base da matriz sobre a água adotada em 2012, a Comissão irá prosseguir a apreciada estratégia comum de aplicação da DQA, que produziu 23 documentos de orientação até agora, descrevendo a forma como a DQA deve ser aplicada. O mandato dos grupos de trabalho da estratégia comum de aplicação está firmemente orientado para a melhoria da qualidade dos PGBH e do estado das águas da União Europeia, com base nas propostas apresentadas na matriz.

A Comissão está a acompanhar as lacunas significativas existentes a nível das medidas necessárias para a aplicação bilateral da DQA junto dos Estados-Membros, com o objetivo de resolver os problemas em tempo útil para os PGBH de segundo ciclo em 2015. Em alguns casos, serão abertos processos por infração, se for caso disso.

Em 2016, os Estados-Membros apresentarão à Comissão as atualizações dos seus PGBH. A Comissão irá analisá-las e, nomeadamente, nessa base, irá realizar uma revisão da DQA e propor as alterações que considere necessárias, o mais tardar até 2019, e/ou apresentar outras iniciativas.

No que diz respeito ao PDR, uma das medidas fundamentais — artigo 9.º, a política de tarifação da água é uma condicionalidade *ex ante* para o PDR e, como tal, os Estados-Membros terão de garantir que este requisito está preenchido, de forma a garantir que possam retirar fundos do PDR em certos casos.

Resposta ao primeiro parágrafo da recomendação 3:

Esta parte da recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

87 Segundo travessão

A Comissão, em conjunto com a Agência Europeia do Ambiente (AEA), está a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de melhorar o sistema WISE.

87 Terceiro travessão

A aplicação correta e efetiva dos indicadores agroambientais depende do fornecimento de dados e informações dos Estados-Membros. Sem estas informações, os indicadores não podem funcionar corretamente. Este problema da insuficiência de informações afeta particularmente os indicadores da água.

Recomendação 4

Resposta ao primeiro parágrafo da recomendação 4:

A Comissão considera que esta recomendação está atualmente a ser aplicada.

Para o novo período de programação de 2014-2020, foi introduzido no Regulamento n.º 1306/2013 um novo sistema de acompanhamento e avaliação da PAC no seu conjunto face aos seus objetivos. Este sistema também contém informações sobre a quantidade de água utilizada e a qualidade da água. No entanto, o estabelecimento da relação entre a qualidade e quantidade da água e as práticas agrícolas é muito complexo, dada a grande variedade de práticas agrícolas e circunstâncias agronómicas em toda a UE. Por conseguinte, os custos e os encargos administrativos associados aos sistemas de acompanhamento e avaliação devem ser cuidadosamente contrabalançados com os benefícios decorrentes da melhoria da gestão e da elaboração de políticas.

No que diz respeito aos programas plurianuais, como os programas de desenvolvimento rural, alguns resultados, tais como o impacto na qualidade da água, só podem ser convenientemente avaliados numa fase avançada do período de programação e posteriormente. Tais efeitos só podem ser avaliados após um período de tempo suficiente após a sua aplicação.

Os ensinamentos retirados do QCAA para 2007-2013 revelaram que era muito difícil fixar objetivos precisos para os indicadores de impacto, tais como a qualidade da água, devido a numerosos fatores externos envolvidos. Foram disponibilizados documentos de orientação aos Estados-Membros de modo a apoiá-los na medição destes indicadores de impacto, que são previsíveis nas avaliações *ex post*.

No que respeita aos indicadores de resultados, reconhece-se que houve algumas dificuldades no registo correto dos dados dos indicadores de resultados relativamente à «superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito».

De acordo com a DQA, os Estados-Membros têm de identificar e comunicar as pressões significativas no quadro dos PGBH e do sistema WISE. A Comissão reconhece que o nível ao qual as informações eram comunicadas não era útil para a análise e, por conseguinte, através da estratégia comum de aplicação da DQA, foram debatidas as alterações a introduzir nos requisitos de informação, com vista a permitir um melhor seguimento das pressões e um melhor grau de eficácia das medidas aplicadas.

Resposta ao primeiro parágrafo da recomendação 4:

Esta parte da recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

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

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

Publicações pagas:

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

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

A proteção da qualidade dos recursos hídricos da Europa é uma das principais prioridades da União desde o final da década de 1970. A agricultura, sendo um dos principais utilizadores e poluidores da água, tem um papel fundamental a desempenhar na gestão sustentável da água. A União Europeia tem insitado na importância da coerência entre as suas diferentes políticas e, portanto, reconhece a necessidade de garantir que as suas políticas ambientais, incluindo as relativas à água, sejam apoiadas pela política agrícola comum. A presente auditoria examinou se os objetivos da política da água da União Europeia foram bem integrados na PAC e constatou que apenas o foram parcialmente.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

