

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

«UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DE ÁGUA NA AGRICULTURA: OS FUNDOS DA PAC SÃO MAIS PROPENSOS A PROMOVER O AUMENTO DE UTILIZAÇÃO DE ÁGUA DO QUE A SUA EFICIÊNCIA»

SÍNTESE

Resposta comum da Comissão à síntese:

A nível da UE, a água é utilizada na refrigeração de energia, agricultura, indústria e construção, mineração e abastecimento público de água, sendo a importância relativa de cada setor dependente da estrutura económica de cada Estado-Membro. A água é utilizada na agricultura para a pecuária e a irrigação, reduzindo o capital de risco e otimizando a utilização de outros insumos (por exemplo, terra, fertilizantes, sementes e mão de obra).

As atuais projeções relativamente às alterações climáticas apontam para a redução da disponibilidade de recursos hídricos e para o aumento da procura de água de irrigação. Esses desafios exigem que as políticas da água da UE [por exemplo, a Diretiva-Quadro da Água (DQA)] sejam corretamente aplicadas, a fim de tornar compatíveis as diferentes utilizações da água e garantir que a execução de políticas setoriais esteja em consonância com esses objetivos. O Regulamento (UE) 2020/741 relativo aos requisitos mínimos para a reutilização da água pode aliviar a pressão e proporcionar um abastecimento alternativo e sustentável de água de irrigação.

A DQA promove a utilização sustentável da água, uma vez que a agricultura está entre as utilizações e atividades que, segundo essa diretiva, têm de ser consideradas na avaliação da vulnerabilidade das massas de água. No entanto, os impactos da agricultura estão entre as pressões mais significativas identificadas pelos Estados-Membros como representando um risco potencial de deterioração ou de não cumprimento dos objetivos ambientais da DQA.

A DQA conseguiu criar um quadro de governação para a gestão integrada da água de mais de 110 000 massas de água na UE, melhorar o estado da água, ou abrandar a sua deterioração, e reduzir (principalmente em fontes tóxicas) a poluição química. A diretiva conduziu a um nível de proteção das massas de água mais elevado do que se poderia esperar sem a mesma. O balanço de qualidade da DQA efetuado em 2019 concluiu que a diretiva é, em grande medida, adequada à sua finalidade, com alguma margem para melhorias, e que o facto de os objetivos da DQA ainda não terem sido alcançados se deve, sobretudo, à insuficiência dos financiamentos, à lentidão da execução e à pouca integração dos objetivos ambientais nas políticas setoriais.

A Comissão considera que a política agrícola comum (PAC) incentiva a gestão sustentável da água na agricultura mediante diversos instrumentos. Ao subordinar, através do mecanismo da condicionalidade, os pertinentes pagamentos da PAC ao cumprimento da legislação nacional de execução da DQA e, em particular, às condições para a captação de água, favorece a integração e o reforço das políticas. Este mecanismo, que se aplica a 90 % da superfície de exploração e dos agricultores, tem potencial para aumentar significativamente a sensibilização dos agricultores, com sanções que podem chegar até à supressão de todos os pagamentos da PAC, nos casos mais graves. Além da condicionalidade, a ecologização do apoio direto incentiva os agricultores a optar por práticas que podem ser benéficas em termos de utilização da água, como a proteção dos prados permanentes e a diversificação das culturas. A PAC financia igualmente os investimentos relacionados com a utilização da água, devendo os investimentos na irrigação contribuir para a obtenção de um bom estado das massas de água (quando a massa de água em causa não está em bom estado) e evitar que o estado se deteriore. São numerosas as medidas «agroambiente e clima» que têm em conta os objetivos da quantidade de água. Por exemplo, certas medidas «agroambiente e clima» destinadas a melhorar a gestão do solo e a prevenir a erosão, com impacto positivo na capacidade de

retenção de água do solo, foram incluídas na maioria dos programas de desenvolvimento rural (PDR); 5 % da superfície agrícola utilizada (SAU) ficou abrangida por esses compromissos. Além disso, os investimentos não produtivos, a agricultura biológica e os pagamentos ao abrigo da DQA, no âmbito dos PDR, foram também muito importantes para a melhoria da retenção e utilização sustentável da água.

A Comissão verifica ainda se os investimentos dos Estados-Membros contribuem para a realização dos objetivos da DQA, através da avaliação dos documentos de programação dos Estados-Membros para a utilização de fundos da UE e da aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» inscrito no Regulamento Taxonomia e nos programas de recuperação e resiliência.

III. O bom estado ecológico das águas de superfície inclui também aspetos quantitativos da gestão da água. Um bom estado ecológico exige que os Estados-Membros definam e criem um «caudal ecológico» que visa garantir que exista água em quantidade suficiente.

VII.

1. A Comissão, na sua avaliação de 2019 dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, recomendou aos Estados-Membros que dessem mais atenção, nos terceiros planos de gestão de bacias hidrográficas, ao modo como é cumprida a obrigação imposta pelo artigo 9.º da DQA de aplicação da amortização dos custos dos serviços hídricos e de qualquer isenção prevista nesse contexto. Além disso, a Comissão está atualmente a inquirir todos os Estados-Membros sobre o modo como aplicam, na prática, os requisitos da DQA, em particular o requisito de autorização prévia para a captação e o represamento nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), da DQA, e isenções conexas.

2. A futura PAC reforça ainda mais a coerência entre a PAC e a DQA mediante vários aspetos:

Estipula que os investimentos na irrigação, que não sejam de molde a permitir alcançar um bom estado das massas de água, conforme definido no artigo 4.º, n.º 1, da DQA, não são elegíveis para apoio, incluindo a expansão dos sistemas de irrigação que afetam as massas de água com uma classificação inferior a bom no plano de gestão de bacias hidrográficas correspondente.

Os planos estratégicos da PAC, incluindo o apoio para investimentos na irrigação, deverão ter em conta a análise, os objetivos e as metas incluídos na DQA e nos planos de gestão de bacias hidrográficas (c.f. anexo XI do regulamento relativo aos planos da PAC) e dar um contributo adequado para a sua consecução.

A Comissão aceita subordinar todos os pertinentes pagamentos da PAC aos agricultores à utilização sustentável da água, exceto os pagamentos no âmbito da organização comum dos mercados (OCM).

A Comissão aceita subordinar o pagamento integral do apoio associado voluntário (AAV) ao respeito das disposições pertinentes da DQA por via da condicionalidade. A Comissão não aceita a inclusão de salvaguardas adicionais na PAC, uma vez que a aplicação correta da DQA garante a utilização sustentável da água no que se refere às culturas e que a condicionalidade estabelece a ligação entre os pagamentos da PAC e a DQA.

3. Ao avaliar os planos estratégicos da PAC, a Comissão assegurará, em consonância com as disposições da futura PAC, que os investimentos na irrigação estejam em conformidade com o objetivo da consecução do bom estado das massas de água inscrito na DQA. Além disso, a Comissão avaliará se os planos estratégicos da PAC têm suficientemente em conta a análise, os objetivos e as metas incluídos na DQA e nos planos de gestão de bacias hidrográficas e se dão um contributo adequado para a consecução desses objetivos e metas.

A Comissão realizará uma avaliação do impacto do financiamento do desenvolvimento rural e do apoio ao mercado na utilização da água no contexto do plano de avaliação plurianual da futura PAC.

INTRODUÇÃO

Resposta comum da Comissão aos pontos 1-11:

Os dados fornecidos pelos Estados-Membros apontam para uma diminuição da captação de água para a agricultura desde a década de 1990 na União Europeia, apesar do aumento da procura devido às alterações climáticas, ao aumento das temperaturas e a uma menor quantidade de precipitação. Essa diminuição foi alcançada por via da melhoria das políticas de planeamento dos recursos hídricos, como a DQA, e da melhoria da gestão da irrigação, como preconizado na PAC.

Tendo em vista a avaliação e monitorização da escassez de água e das suas diferenças em termos temporais e espaciais, a Comissão propôs a utilização do indicador Índice de Exploração Hídrica Plus (WEI+) na futura PAC; este indicador foi concebido para avaliar a evolução da utilização da água em comparação com os recursos renováveis de água doce, bem como as tendências conexas na agricultura e noutros setores de forma separada.

A quantidade de água utilizada na pecuária e/ou irrigação depende da estrutura do setor agrícola e varia muito em toda a UE. A irrigação reforça a competitividade do setor agrícola e traz benefícios para a sociedade. Aumenta a disponibilidade, a qualidade e a variedade de produtos alimentares e presta serviços ecossistémicos importantes (por exemplo, as zonas irrigadas têm potencial para contribuir para a diversidade agroambiental, cultural e paisagística em determinados cenários, por exemplo, mantendo o *habitat* de apoio das aves aquáticas).

O artigo 11.º, n.º 3, alínea e), da DQA obriga os Estados-Membros a implementarem sistemas de controlo e autorização prévia com base na análise da vulnerabilidade das massas de água ao impacto das atividades humanas. Este sistema deve garantir que as utilizações de água autorizadas sejam consentâneas com a meta da consecução de um bom estado das massas de água.

O 5.º relatório de execução da DQA indica que os impactos da agricultura se contam entre as pressões mais significativas identificadas pelos Estados-Membros como representando, na maioria das regiões hidrográficas, um risco potencial de deterioração ou de não cumprimento dos objetivos ambientais, no que se refere quer à captação excessiva, quer à poluição difusa. A Comissão analisou também o modo como os Estados-Membros aplicam, na prática, os requisitos da DQA, incluindo as obrigações de autorização prévia para a captação e o represamento e as isenções conexas.

A Comissão consultou recentemente todos os Estados-Membros sobre o seguimento dado às recomendações formuladas relativamente aos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, insistindo em particular na necessidade de justificar melhor ou mais adequadamente nesses planos as isenções à obrigação de alcançar um bom estado/evitar a deterioração.

São necessárias melhorias adicionais não só em matéria de utilização da água, mas também no que respeita à poluição por nutrientes; a Estratégia «Do Prado ao Prato» propôs metas e ferramentas específicas para a redução da poluição por nutrientes. O Plano de Ação para a Poluição Zero no Ar, na Água e no Solo complementa a Estratégia «Do Prado ao Prato» com metas e ações relevantes¹. O Regulamento (UE) 2020/741 relativo aos requisitos mínimos para a reutilização da água contribuirá, no contexto da gestão integrada da água, para reduzir a pressão sobre as massas de água, substituindo-se a captação da água pela reutilização da água.

7. A PAC proporciona elementos para melhorar a utilização da água de acordo com a DQA, que é o quadro regulamentar da água na UE de referência.

10. Na sua avaliação de 2019 dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, a Comissão apresentou recomendações específicas por país no sentido de criar e implementar caudais ecológicos em todas as massas de água.

11. A Comissão avaliou o desempenho da DQA (Balanço de Qualidade), das diretivas conexas e da Diretiva Inundações entre o final de 2017 e meados de 2019. A principal conclusão foi que a DQA é,

¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en

em grande medida, adequada à sua finalidade, com alguma margem para melhorias. O facto de os objetivos da DQA ainda não terem sido totalmente alcançados deve-se, sobretudo, à insuficiência dos financiamentos, à lentidão da execução e à pouca integração dos objetivos ambientais nas políticas setoriais.

14. No setor das frutas e produtos hortícolas, as organizações de produtores executam programas operacionais aprovados e conformes com o quadro ambiental nacional, que faz parte das estratégias nacionais dos Estados-Membros. Esses programas operacionais aprovados podem abranger ações e medidas destinadas a promover uma utilização parcimoniosa da água.

16. A reutilização de águas residuais tratadas é uma das opções previstas para aliviar a pressão das diferentes utilizações sobre os recursos de água doce e pode trazer benefícios ambientais, sociais e económicos significativos. Os benefícios para o ambiente derivam da substituição da captação de água doce por essas águas. No contexto da gestão integrada da água, a reutilização das águas residuais tratadas pode ser considerada um abastecimento de água fiável e pode ser benéfica para as atividades agrícolas que dependem da continuidade do abastecimento de água durante o período de irrigação, reduzindo o risco de quebra da produção agrícola e de perda de receitas. A avaliação de impacto do Regulamento (UE) 2020/741 relativo aos requisitos mínimos para a reutilização da água indicou que o volume real de água potencialmente reutilizada dependerá, para além das considerações de saúde, ambientais e comerciais, dos custos para os utilizadores de água, incluindo os agricultores.

18. Não é com base na BCAA 2 (BCAA - boa condição agrícola e ambiental) que se avalia se os agricultores que captam água para irrigação cumprem certas condições, mas sim com base na legislação nacional de execução da DQA. O papel da BCAA 2 é estabelecer uma ligação entre o cumprimento dos procedimentos de autorização nacionais dos Estados-Membros para a captação de água para irrigação e a receção integral dos pagamentos da PAC.

OBSERVAÇÕES

27. Nos termos do artigo 11.º da DQA, os Estados-Membros devem efetuar controlos da captação, revê-los periodicamente e, se necessário, atualizá-los.

As isenções dos sistemas de autorização não são permanentes — os Estados-Membros devem estabelecer mecanismos para as revogar sempre que as isenções possam comprometer a obtenção de um bom estado, face à vulnerabilidade da massa de água. Na sua avaliação de 2019 dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, a Comissão apresentou recomendações específicas por país sobre a revisão das licenças de captação e pediu aos Estados-Membros que as tenham em consideração no 3.º ciclo de gestão.

31. Os sistemas de controlo criados pelos Estados-Membros no quadro das respetivas legislações nacionais de execução da DQA podem ser utilizados para monitorizar a utilização ilegal de água. Na sua avaliação de 2019 dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, a Comissão apresentou recomendações específicas por país com vista a garantir que sejam tomadas medidas para fazer face à captação ilegal.

Além disso, no âmbito da PAC, os Estados-Membros verificam se os agricultores cumprem as condições estabelecidas pela legislação nacional de execução da DQA; esses resultados são apresentados no relatório para todos os Estados-Membros. No passado, diversas publicações apresentaram estimativas do número de furos ilegais nalgumas regiões da UE, sem uma informação clara sobre as fontes originais e as metodologias concretas utilizadas no cálculo. Nas fontes citadas no estudo da OCDE, os números referentes a Espanha foram extraídos do relatório do Fundo Mundial para a Natureza e os referentes a Chipre provêm de um artigo de imprensa sem referências à fonte original ou aos métodos utilizados.

36. De acordo com as informações disponíveis, a amortização dos custos dos serviços hídricos na agricultura é inferior à amortização dos custos noutros setores, como o abastecimento de água. Os Estados-Membros dispõem de margem de manobra para ter em conta os efeitos sociais, económicos ou ambientais da amortização dos custos.

39. Não é fácil quantificar o volume utilizado na agricultura. A água é faturada com base no volume recebido na exploração agrícola ou com base, por exemplo, em valores de substituição, como a capacidade da instalação de bombagem ou a superfície cultivada (e cultura em causa). As análises anteriores indicaram que a utilização de contadores em 100 % das terras agrícolas irrigadas levanta dificuldades económicas e operacionais².

40. *Resposta comum ao ponto 40 e à figura 10:*

A comparação dos preços da água entre setores é difícil, pois deve ser feita de acordo com a amortização dos custos. As taxas de captação representam apenas uma parte do preço da água.

48. Os Estados-Membros podem programar investimentos na irrigação no domínio de incidência 2A (normalmente, investimentos no aumento da superfície irrigada/nova irrigação); estes não estão, contudo, sujeitos à condicionalidade *ex ante*.

49. *Resposta comum da Comissão aos pontos 49 e 50:*

Por razões de simplificação e no contexto do novo modelo de aplicação, a futura PAC deixará de incluir o mecanismo de condicionalidade *ex ante*. No entanto, a futura PAC reforça a coerência com a DQA a vários níveis:

Nos seus planos estratégicos da PAC, os Estados-Membros terão de ter em conta a legislação e os documentos de planeamento constantes do anexo XI do regulamento relativo aos planos estratégicos da PAC, que inclui a DQA e os planos de gestão de bacias hidrográficas. Os planos estratégicos da PAC deverão dar um contributo adequado para a consecução dos objetivos e metas estabelecidos na DQA e nos planos de gestão de bacias hidrográficas (incluindo os programas de medidas).

Além disso, a futura PAC inclui um novo indicador de impacto [I.17 «Reduzir a pressão nos recursos hídricos: Índice de Exploração Hídrica Plus (WEI+)»] que permite avaliar a utilização da água na agricultura e fornece uma estimativa da utilização total da água em percentagem dos recursos renováveis de água doce (águas subterrâneas e de superfície) relativamente a um determinado território e período de tempo.

Além disso, inclui um novo requisito legal de gestão (RLG), RLG 1, em matéria de controlo das captações [exigido nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), da DQA] no quadro da condicionalidade.

53. A Comissão não concorda inteiramente com a avaliação do TCE de que os pagamentos diretos não incentivam de modo significativo a utilização eficiente da água.

A atual PAC, incluindo os seus regimes de pagamentos diretos, integra os objetivos da DQA e apoia a sua execução mediante diversos instrumentos, nomeadamente, a sujeição a condições específicas de proteção da água, aplicáveis aos agricultores no quadro da condicionalidade, e a condições para a obtenção de pagamentos por ecologização, tais como a manutenção de prados e pastagens permanentes e a diversificação das culturas, obrigatórias para os agricultores que recebem pagamentos diretos.

A futura PAC integra os objetivos da DQA e apoia a execução desta diretiva por meio de diversos instrumentos, como condições específicas de proteção da água aplicáveis a todos os agricultores no âmbito de uma condicionalidade reforçada (tanto através de RLG propostos como através de BCAA), a possibilidade de pagamentos adicionais para compromissos de gestão benéficos para o ambiente no quadro dos regimes ecológicos e os pagamentos agroambientais e os previstos na DQA no âmbito do desenvolvimento rural, bem como os investimentos que contribuem para a consecução do bom estado das massas de água e novos indicadores para monitorizar a utilização da água na agricultura.

² Díaz Mora (1999). *Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana* [Experiência na implementação de contadores nos aquíferos da bacia do Alto Guadiana]. Disponível em Untitled-21 (igme.es).

55. *Resposta comum da Comissão aos pontos 55-57:*

Os pagamentos dissociados que não a ecologização (como o regime de pagamento de base e o regime de pagamento único por superfície) são irrelevantes para a utilização da água. Com efeito, não têm qualquer objetivo ambiental ou em matéria de recursos hídricos — outros instrumentos, como a condicionalidade e ecologização, têm esse fim. Além disso, as diferenças existentes nas taxas de pagamento entre territórios e beneficiários não têm qualquer relação com a utilização da água nesses locais.

A condicionalidade sensibiliza os agricultores para as obrigações relacionadas com a água (em particular as condições para a captação de água estabelecidas pelos Estados-Membros no quadro da execução da DQA), reduzindo potencialmente os pagamentos diretos recebidos por um agricultor sempre que essas condições não sejam respeitadas. A este respeito, a importância dos pagamentos diretos para os agricultores em causa reforça o potencial da condicionalidade.

A ecologização dos pagamentos diretos visa, por seu turno, melhorar o desempenho ambiental da PAC. No que se refere às quantidades de água, a ecologização é benéfica na medida em que promove a manutenção dos pastos permanentes, das superfícies não cultivadas e das características paisagísticas, que não são irrigados. No caso dos agricultores que já possuem esse tipo de superfícies e elementos característicos em quantidade suficiente, espera-se que a manutenção seja feita através da ecologização. No caso dos agricultores que ainda não cumprem as normas de ecologização (em particular nas superfícies mais intensivas), é necessária uma mudança de práticas. A percentagem de explorações agrícolas afetadas pela mudança de práticas difere em função da prática em causa e da superfície em questão.

Quanto à drenagem dos solos, em particular das turfeiras, a PAC não inclui qualquer instrumento que incentive esta prática. A distinção para efeitos de elegibilidade para pagamentos diretos é feita entre terras agrícolas, que podem ser apoiadas, e terras não agrícolas, que não o podem ser. As terras agrícolas estão, por definição, ligadas à realização de uma atividade agrícola nessas terras, que pode incluir fins ambientais. A este respeito, uma turfeira não drenada pode ser elegível para pagamentos diretos se continuar a ser adequada para fins agrícolas. Os pagamentos no quadro do desenvolvimento rural podem, por sua vez, apoiar também terras não agrícolas. No que se refere mais especificamente à proteção das turfeiras, a Comissão propôs essa proteção no quadro de normas BCAA para a PAC 2014-2020, mas os legisladores acabaram por não aceitar essa proposta.

58. A Comissão não concorda totalmente com a avaliação do TCE de que a UE apoia culturas intensivas em consumo de água em zonas sob *stress* hídrico através do apoio associado voluntário.

As necessidades de água das culturas diferem entre culturas e superfícies, e a qualificação «culturas intensivas em consumo de água» requer um contexto para que possam ser feitas comparações; além disso, cumpre ter em conta outros aspetos positivos da produção das culturas. Na UE, a maior parte das superfícies de cultivo de arroz estão inseridas nos «sítios da rede Natura 2000», que constituem um *habitat* de apoio às aves selvagens, em especial às aves aquáticas. Além disso, o arroz cultivado nessas superfícies ao longo de séculos funciona como um sistema regulador de água, filtrando a água do solo e distribuindo lentamente a água para os rios durante a estação seca.

O apoio associado voluntário (AVV) não visa o aumento da produção. Trata-se, na verdade, de um «programa de limitação da produção» [notificado como «caixa azul» à Organização Mundial do Comércio (OMC)], que determina as suas características principais (mecanismo de pagamento, condições prévias e limites).

Além disso, embora o AVV não imponha diretamente aos agricultores obrigações quanto à utilização sustentável da água, este aspeto é tratado por via da condicionalidade, que se aplica igualmente ao AVV e inclui, nomeadamente, requisitos em matéria de recursos hídricos e, no futuro, a DQA no quadro da condicionalidade.

59. Resposta comum da Comissão aos pontos 59 a 61:

Embora o AAV possa ter benefícios ambientais, não constitui um «programa ambiental», mas sim um apoio ao rendimento que se dirige, no respeito de condições prévias e limites estritos, a setores agrícolas em dificuldade. Assim, a utilização sustentável da água, embora abrangida indiretamente por via da condicionalidade, não figura entre os seus objetivos diretos.

Com base nas decisões dos Estados-Membros em matéria de apoios, a grande maioria das medidas de AAV visa objetivos socioeconómicos (por exemplo, a baixa rentabilidade e, por conseguinte, o risco de abandono em massa da produção por agricultores em regiões já marcadas por elevados níveis de desemprego). Além disso, mudar desses setores para outros é frequentemente difícil (por exemplo, investimentos anteriores em infraestruturas, como a irrigação ou o plantio de árvores; etc.), ou mesmo impossível, devido à falta de alternativas (por exemplo, muitas vezes, não existe uma cultura alternativa para o arroz nessas regiões dada a elevada salinidade do solo). A restrição do apoio seria, assim, contraproducente, à luz do objetivo de ajudar estes setores em dificuldades a fim de evitar a falência dos agricultores em causa.

Embora o «requisito da coerência» esteja incluído nas regras da UE para o AAV, na verdade, não abrange a avaliação das decisões de apoio dos Estados-Membros à luz da utilização da água. O seu âmbito cinge-se à coerência entre as decisões de apoio associado voluntário dos Estados-Membros e outros apoios ao abrigo do desenvolvimento rural, medidas de mercado e auxílios estatais. Destina-se especialmente a evitar o duplo financiamento. Além disso, a Comissão discorda ainda que a utilização da água deva ser avaliada especificamente à luz das decisões de AAV, considerando que os requisitos relacionados com a água são abrangidos de forma transversal pela condicionalidade que inclui, entre outros, a DQA.

De referir ainda que a Comissão não tem competência para aprovar ou rejeitar as decisões de AAV dos Estados-Membros (exceto no caso dos Estados-Membros que tenham decidido ultrapassar o limite orçamental de 13 % para o AAV, ou seja, a Bélgica, a Finlândia e Portugal).

62. Resposta comum da Comissão aos pontos 62 a 68:

No âmbito da condicionalidade, a norma BCAA 2 garante a existência de um vínculo entre o cumprimento das condições de autorização nacional para efeitos de utilização de água para irrigação e o recebimento total dos pagamentos da PAC. Quando estas condições não estão totalmente cumpridas, pode ser aplicada uma redução dos pagamentos da PAC a receber pelo agricultor. A BCAA 2 não visa impor requisitos adicionais à legislação nacional, que fundamentalmente executa a DQA.

A condicionalidade e a BCAA 2 aplicam-se à maioria dos agricultores. No entanto, de acordo com o princípio da simplificação, não se aplicam a beneficiários do regime da pequena agricultura, cuja gestão no âmbito da condicionalidade não seria rentável. A condicionalidade também não se aplica aos pagamentos plurianuais para o desenvolvimento rural, visto que é basicamente um instrumento anual. Por último, a condicionalidade não pode ser aplicada à ajuda da OCM para os setores das frutas e produtos hortícolas ou olivícola, uma vez que assenta no princípio da responsabilidade individual e que estes regimes de apoio não se destinam a agricultores individuais, mas sim a organizações profissionais.

A gestão da condicionalidade e da BCAA 2 tem por base controlos no local, que têm de ser realizados anualmente numa amostra de, pelo menos, 1 % dos agricultores. Os Estados-Membros devem, por princípio, utilizar da melhor forma os sistemas de controlo já existentes para efeitos da legislação no domínio da água. A amostra é selecionada com base numa análise de risco e os controlos abrangem a totalidade dos requisitos que podem ser verificados no momento da visita, os quais devem ser selecionados no período mais adequado. Em caso de infração, pode ser aplicada uma redução de todos os pagamentos da PAC recebidos pelo agricultor, calculada em proporção da gravidade da infração, podendo essa percentagem atingir 100 %. A Comissão considera, portanto, que a taxa de controlos específicos realizados é suficiente e que as sanções são potencialmente dissuasoras.

A este respeito, as auditorias da Comissão abrangem, em particular, a taxa e qualidade dos controlos (incluindo as obrigações pertinentes dos agricultores) e as sanções aplicadas pelos Estados-Membros

e, quando as suas obrigações legais nesta matéria não são cumpridas, pode ser aplicada uma correção financeira às respetivas despesas da PAC.

Na futura PAC, a DQA está incluída no âmbito de uma condicionalidade reforçada, que abarca as disposições sobre a captação ilegal de água. É assim substituída a atual BCAA 2 e estabelece-se uma ligação mais direta e abrangente entre a PAC e a legislação no domínio da água.

67. Em consonância com o princípio da simplificação, as autoridades nacionais devem recorrer sobretudo ao sistema de controlo estabelecido no quadro da legislação no domínio da água para fins de BCAA 2, não devendo existir diferença entre «controles da BCAA 2» e «outros controles de captação de água». O valor acrescentado da condicionalidade no que respeita aos controles reside no facto de garantir o cumprimento de uma taxa mínima de 1 % para a captação de água, independentemente da taxa aplicada para os controles no âmbito da DQA. No entanto, se o considerarem mais adequado, os Estados-Membros podem aplicar sistemas paralelos de controles para os referidos requisitos em matéria de água.

No que diz respeito à comparação feita pelo TCE quanto aos dois tipos de controlo referidos no ponto 67 e na **figura 15**, a Comissão considera não poderem ser tiradas conclusões gerais com base nos dados utilizados.

68. Em 2011, a Comissão propôs incluir partes pertinentes da DQA no quadro da condicionalidade 2014-2020 através de BCAA. A Comissão assumiu também o compromisso, perante o Parlamento Europeu e o Conselho, de acompanhar a execução da DQA e, subsequentemente, apresentar uma proposta para a inclusão total, com base na experiência obtida, o que veio a acontecer em 2018 na proposta legislativa da Comissão para a futura PAC.

69. Um número significativo de PDR apoiou a formação e o aconselhamento dos agricultores no domínio da utilização eficiente da água. Por exemplo, o PDR do Veneto (Itália) proporcionou aconselhamento aos agricultores no que respeita às obrigações no quadro da DQA. Existem também boas práticas que ligam a formação ao apoio ao investimento: por exemplo, o PDR de Castela-Mancha (Espanha) condicionou o apoio aos investimentos na irrigação à participação do beneficiário em ações de formação no domínio da utilização eficiente da água.

71. Primeiro travessão - A maioria das medidas agroambiente e clima [M10, artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013] para melhorar a gestão do solo e prevenir a erosão tem um impacto positivo na capacidade de retenção de água do solo. Essas medidas estão programadas na maioria dos PDR. O respetivo indicador de objetivo T12 «Percentagem de terras agrícolas sob contratos de gestão para a melhoria da gestão dos solos e/ou prevenção da erosão dos solos (domínio de incidência 4C)» equivale a 4,98 % do total da SAU.

Figura 17 - A nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas põe em evidência o importante papel das soluções baseadas na natureza, incluindo medidas de retenção natural de água, nas ações de adaptação.

73. Os pagamentos da DQA (M12) compensam os beneficiários por desvantagens devido a requisitos específicos resultantes da execução daquela diretiva, por exemplo, impondo alterações importantes no uso do solo e/ou restrições nas práticas agrícolas de que resulte uma perda de rendimentos significativa [artigo 30.º, n.º 4, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 1305/2013]. Esses pagamentos foram previstos apenas de forma limitada no período de programação de 2014-2020, uma vez que foram poucos os Estados-Membros que introduziram efetivamente esses requisitos obrigatórios por força da DQA aquando da elaboração dos PDR.

Além disso, muitos Estados-Membros preferiram apoiar compromissos que vão além dos requisitos legais, tal como refletido no orçamento considerável atribuído às prioridades relevantes para a água no âmbito das medidas agroambiente e clima (M10).

74. O recente Regulamento (UE) 2020/741 relativo aos requisitos mínimos para a reutilização da água pode proporcionar, no contexto da gestão integrada da água, um abastecimento alternativo e sustentável de água de irrigação.

77. É verdade que o artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 não exige que a poupança de água potencial se traduza numa redução efetiva da utilização de água nos casos em que as massas de água afetadas pelo sistema de irrigação modernizado não apresentem um estado inferior a bom por razões relacionadas com a quantidade de água. No entanto, nos casos em que o estado das massas de água afetadas é inferior a bom, é necessária uma redução efetiva da utilização de água.

Relativamente às consequências potenciais do paradoxo hidrológico, a extensão das superfícies irrigadas sem aumentar a pressão sobre as massas de água é possível sempre que a diferença entre a água captada e a devolvida à massa de água não aumenta. Para o efeito, é necessária a melhoria das infraestruturas a fim de reduzir a evaporação ou o cultivo de culturas com uma necessidade de água inferior. Estes efeitos benéficos foram documentados nalguns Estados-Membros³ e exigem a implementação de sistemas de monitorização fiáveis.

78. No âmbito do apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), um investimento que resulte num aumento líquido da superfície irrigada só pode ser apoiado se a) o estado da massa de água não tiver sido identificado como inferior a bom por motivos ligados à quantidade de água; e b) uma análise ambiental revelar que o investimento não terá um impacto negativo significativo [ver artigo 46.º, n.º 5, alíneas a) e b)]. Por conseguinte, esses investimentos não devem conduzir a um aumento da pressão sobre os recursos de água doce. As derrogações específicas a esta regra geral constam do artigo 46.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 (possibilidade de se recorrer ao conceito de «recentemente» ao determinar a superfície irrigada, bem como derrogações relacionadas com investimentos combinados e reservatórios).

81. Embora, ao contrário do que acontece quanto ao estado quantitativo das massas de águas subterrâneas, a DQA não contenha uma «definição» equivalente do estado quantitativo das águas de superfície, a definição pode, ainda assim, ser claramente deduzida da DQA. Os aspetos quantitativos da gestão da água são abordados na DQA na definição de bom estado ecológico, explicitamente nos elementos hidromorfológicos (ou seja, regime de caudal) e indiretamente nos elementos relativos à qualidade biológica. Os Estados-Membros devem, nomeadamente, definir para cada uma das massas de água de superfície objetivos de «caudal ecológico» (tal como definido no documento de orientação 31 da ECA), que visam garantir a existência de água suficiente e variações adequadas do caudal durante o ano. Uma vez definidos os caudais ecológicos em todas as massas de água, os Estados-Membros devem executar todas as medidas necessárias para cumprir os referidos objetivos, com vista à consecução de um bom estado ecológico.

Esta questão foi clarificada junto das autoridades de gestão do FEADER em diversas ocasiões e incluída no documento de orientação sobre o apoio do FEADER a investimentos em irrigação.

82. A Comissão considera que o quadro jurídico (artigo 46.º do FEADER) não é ambíguo e não permite múltiplas possíveis interpretações. As derrogações específicas estão claramente definidas.

87. No âmbito das intervenções setoriais no setor das frutas e produtos hortícolas, os programas operacionais são executados pelas organizações de produtores após terem sido aprovados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Os investimentos na poupança de água têm de estar relacionados com o objetivo das «medidas ambientais». Os Estados-Membros são competentes para estabelecer requisitos adicionais no Quadro Nacional para as Ações Ambientais e para verificar o seu cumprimento. Os Estados-Membros apresentam aos serviços da Comissão, através dos seus relatórios anuais, dados sobre a execução dos programas operacionais.

88. No setor das frutas e produtos hortícolas, as verificações remetem para a aprovação do programa operacional, através da avaliação das especificações do projeto ou de outros documentos técnicos a apresentar pela organização de produtores que demonstrem *ex ante* as reduções esperadas. Esta verificação administrativa pode ser complementada com controlos no local⁴.

³ http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf.

⁴ Ver artigo 25.º do Regulamento Delegado (UE) 2017/891 da Comissão.

Os controlos no local devem confirmar que a ação é executada conforme aprovada (o sistema de irrigação existe e está a ser utilizado), porém, o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 não exige que os Estados-Membros confirmem as reduções anteriormente analisadas na fase de aprovação.

90. A futura PAC é consentânea com os objetivos da DQA e apoia a execução desta diretiva através de vários instrumentos (por exemplo, ligando os pagamentos diretos ao cumprimento das regras nacionais de execução da DQA e financiando investimentos com efeitos benéficos para a sustentabilidade dos recursos hídricos).

Muitas das iniciativas da Comissão, adotadas no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, visam uma maior integração da política da água da UE nas políticas setoriais, por exemplo, o Plano de Ação para a Economia Circular, a Estratégia do Prado ao Prato (com disposições relativas a nutrientes e pesticidas), a Estratégia de Biodiversidade, o Plano de Ação para a Poluição Zero, a nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas, complementados pelo princípio de «não prejudicar significativamente» inscrito no Regulamento Taxonomia, etc.

92. Os resultados do balanço de qualidade da DQA mostram que, por um lado, o progresso tem sido lento e que, por outro lado, a DQA tem sido bem-sucedida na criação de um quadro de governação para a gestão integrada da água para mais de 110 000 massas de água na UE, melhorando o estado da água ou abrandando a sua deterioração e reduzindo (principalmente em fontes tóxicas) a poluição química. A diretiva conduziu a um nível de proteção das massas de água mais elevado do que se poderia esperar sem a mesma. O balanço de qualidade da DQA concluiu que a diretiva é, em grande medida, adequada à sua finalidade, com alguma margem para melhorias, e que o facto de os objetivos da DQA ainda não terem sido alcançados se deve, sobretudo, à insuficiência dos financiamentos, à lentidão da execução e à pouca integração dos objetivos ambientais nas políticas setoriais.

Recomendação 1 – Solicitar justificações para as isenções à aplicação da Diretiva-Quadro da Água na agricultura

A Comissão aceita a recomendação 1.

A Comissão, na sua avaliação de 2019 dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas, recomendou aos Estados-Membros que dessem mais atenção, nos terceiros planos de gestão de bacias hidrográficas, ao modo como é cumprida a obrigação imposta pelo artigo 9.º da DQA de aplicação da amortização dos custos dos serviços hídricos e de qualquer isenção prevista nesse contexto. Além disso, a Comissão está atualmente a inquirir todos os Estados-Membros sobre o modo como aplicam, na prática, os requisitos da DQA, em particular o requisito de autorização prévia para a captação e o represamento nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), da DQA, e isenções conexas.

93. Resposta comum da Comissão aos pontos 93-94:

O AAV não constitui um «programa ambiental», visa sim benefícios socioeconómicos. Embora o AAV não imponha diretamente aos agricultores obrigações quanto à utilização sustentável da água, este aspeto é tratado por via da condicionalidade, que se aplica igualmente ao AAV e inclui, nomeadamente, requisitos em matéria de recursos hídricos e, no futuro, da DQA no quadro da condicionalidade.

O mecanismo de condicionalidade *ex ante* não foi mantido nas propostas legislativas da Comissão para a futura PAC por razões relacionadas com a simplificação e o novo modelo de aplicação da PAC. No entanto, conforme descrito nos pontos 49-50, foram introduzidas várias disposições que devem reforçar significativamente a integração dos objetivos da política da água na PAC (em particular o anexo XI e o RLG1).

95. A Comissão considera a BCAA 2 um instrumento sólido para estabelecer uma ligação entre a receção dos pagamentos da PAC e os procedimentos de autorização da captação de água decorrentes da legislação no domínio da água, incentivando assim o seu respeito pelos agricultores. A futura PAC estabelecerá uma ligação mais direta entre a DQA e a PAC, através de uma condicionalidade reforçada dos pagamentos da PAC. A condicionalidade abrangerá todos os pagamentos pertinentes da

PAC recebidos diretamente pelos agricultores. A condicionalidade assenta num sólido sistema de controlo e sanções: a sua implementação pelos Estados-Membros é objeto de auditorias regulares por parte da Comissão. As insuficiências detetadas a este respeito podem conduzir a correções financeiras das despesas da PAC dos Estados-Membros.

Recomendação 2 – Vincular os pagamentos da PAC ao cumprimento das normas ambientais

a) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão reforçará significativamente a integração dos objetivos da política da água na PAC e incentivará a utilização sustentável da água. A futura PAC reforça ainda mais a coerência entre a PAC e a DQA mediante vários aspetos: estipula que os investimentos na irrigação que não sejam de molde a permitir alcançar um bom estado das massas de água, conforme definido no artigo 4.º, n.º 1, da DQA, não são elegíveis para apoio, incluindo a expansão dos sistemas de irrigação que afetam as massas de água com uma classificação inferior a bom no plano de gestão de bacias hidrográficas correspondente.

Os planos estratégicos da PAC, incluindo o apoio para investimentos na irrigação, deverão ter em conta a análise, os objetivos e as metas incluídos na DQA e nos planos de gestão de bacias hidrográficas (c.f. anexo XI do regulamento relativo aos planos da PAC) e dar um contributo adequado para a sua consecução.

b) A Comissão aceita parcialmente a recomendação. A Comissão aceita ligar todos os pagamentos pertinentes da PAC aos agricultores à utilização sustentável da água. No quadro da futura PAC, as disposições relevantes da Diretiva-Quadro da Água serão introduzidas no âmbito de aplicação da condicionalidade reforçada. A Comissão não aceita a parte da recomendação relativa à extensão da condicionalidade a outros pagamentos da PAC não concedidos diretamente aos agricultores, como os pagamentos ao abrigo da OCM.

c) A Comissão aceita parcialmente a recomendação. A Comissão aceita ligar o pagamento integral do AAV ao respeito das disposições pertinentes da DQA por via da condicionalidade. A Comissão não aceita a inclusão de salvaguardas adicionais na PAC, uma vez que a aplicação correta da DQA garante a utilização sustentável da água no que se refere às culturas e que a condicionalidade estabelece a ligação entre os pagamentos da PAC e a DQA.

96. O FEADER oferece um amplo leque de possibilidades para apoiar a melhoria da capacidade de retenção de água por meio de medidas, como os compromissos ligados ao agroambiente e ao clima, a agricultura biológica, os investimentos não produtivos e os pagamentos ao abrigo da DQA, bem como o apoio à formação e inovação.

O FEADER apenas pode apoiar investimentos em novos sistemas de irrigação (isto é, que conduzam a um aumento líquido da superfície irrigada) nas situações em que a) o estado das massas de água afetadas não tenha sido identificado como inferior a bom e b) uma análise ambiental revele que o investimento não terá um impacto ambiental negativo significativo. A Comissão reconhece que o artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 relativo aos investimentos em irrigação inclui derrogações específicas e bem definidas à regra geral de que a superfície irrigada não pode ser aumentada quando as massas de água apresentem um estado inferior a bom. Todavia, a Comissão considera que o quadro jurídico não é ambíguo e não permite múltiplas possíveis interpretações.

97. Primeiro travessão - A maioria das medidas agroambiente e clima para melhorar a gestão do solo e prevenir a erosão tem um impacto positivo na capacidade de retenção de água do solo. Essas medidas estão programadas na maioria dos PDR e prevê-se que cubram praticamente 5 % das terras agrícolas ao abrigo dos respetivos contratos de gestão.

Terceiro travessão - No que diz respeito à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, as auditorias da Comissão analisam os sistemas de controlo dos Estados-Membros, nomeadamente se estes incluem as verificações exigidas durante a aprovação dos programas operacionais e se os controlos no local permitem verificar se as medidas são executadas conforme aprovado.

Recomendação 3 – Utilizar os fundos da UE para melhorar o estado quantitativo das massas de água

a) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão aceita que a avaliação dos planos estratégicos da PAC deve seguir os princípios estabelecidos na futura PAC relacionados com a DQA e os instrumentos de planeamento relevantes, como os planos de gestão de bacias hidrográficas. Ao avaliar os planos estratégicos da PAC, a Comissão assegurará, em consonância com as disposições da futura PAC, que os investimentos na irrigação estejam em conformidade com o objetivo da consecução do bom estado das massas de água inscrito na DQA. Além disso, a Comissão avaliará se os planos estratégicos da PAC têm suficientemente em conta a análise, os objetivos e as metas incluídos na DQA e nos planos de gestão de bacias hidrográficas e se dão um contributo adequado para a consecução desses objetivos e metas.

b) A Comissão aceita a recomendação. Essa avaliação será abordada no contexto do plano de avaliação plurianual da futura PAC.