

Relatório Especial

Princípio do poluidor pagador:

aplicação incoerente nas políticas
e ações ambientais da UE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-V
Introdução	01-14
A origem do princípio do poluidor-pagador	03-05
O PPP na UE	06-14
Enquadramento político	06-09
Financiamento da UE	10-14
Âmbito e método da auditoria	15-18
Observações	19-68
O PPP está subjacente à legislação ambiental da UE	19-41
O PPP aplica-se às instalações mais poluentes, mas o custo da poluição residual para a sociedade continua a ser elevado	20-25
A legislação em matéria de resíduos reflete o PPP, mas não garante que os poluidores cubram a totalidade dos custos da poluição	26-31
Os poluidores não suportam a totalidade dos custos da poluição da água	32-38
Inexistência de um quadro legislativo global da UE para proteger o solo contra a poluição	39-41
O plano de ação da Comissão para melhorar o funcionamento da DRA não alcançou os resultados esperados	42-62
Na sequência da avaliação da DRA, a Comissão adotou um plano de ação para dar resposta às lacunas detetadas	43-48
Os conceitos fundamentais da DRA continuam por definir	49-55
Alguns Estados-Membros exigem que as empresas industriais tenham seguro contra os riscos ambientais	56-62
A UE financiou projetos de recuperação ambiental	63-68
Os fundos da UE têm sido utilizados para limpar a poluição "órfã"	65-66
Os fundos da UE também foram utilizados quando as autoridades nacionais não aplicaram a legislação ambiental para obrigar os poluidores a pagar	67
A falta de garantias financeiras para cobrir a responsabilidade ambiental aumenta o risco de os custos serem suportados pelos contribuintes	68

Conclusões e recomendações

69-74

Anexo

Anexo I – Setores abrangidos pela Diretiva Emissões Industriais

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I O princípio do poluidor-pagador é um dos princípios fundamentais em que assenta a política ambiental da União Europeia (UE). A sua aplicação significa que os poluidores suportam os custos da poluição que causaram, incluindo os das medidas tomadas para prevenir, controlar e reparar os danos da poluição, bem como os custos que impõem à sociedade. Ao aplicar o princípio, os poluidores são incentivados a evitar provocar danos ambientais e são responsabilizados pela poluição a que dão origem. É também o poluidor, e não o contribuinte, quem suporta os custos da recuperação.

II O presente relatório visa determinar se o princípio foi bem aplicado em quatro domínios da política ambiental da UE: poluição industrial, resíduos, água e solo. O Tribunal avaliou se as ações da Comissão relacionadas com a Diretiva Responsabilidade Ambiental para regulamentar os danos ambientais resultantes da atividade económica produziram resultados. Por último, analisou se a Comissão e os Estados-Membros protegeram o orçamento da UE para que não fosse utilizado para suportar despesas que os poluidores deveriam ter pago. No período de 2014-2020, o orçamento da UE previsto para a política de coesão e o programa LIFE ascendeu a cerca de 29 mil milhões de euros para projetos destinados especificamente à proteção do ambiente. O Tribunal examinou as despesas e as ações da UE executadas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020.

III O Tribunal decidiu auditar este tema pelos seguintes motivos:

- o a poluição representa um custo significativo para a sociedade e é uma preocupação fundamental dos cidadãos da UE;
- o o princípio do poluidor-pagador constitui uma ferramenta essencial para concretizar os objetivos ambientais da Europa, de forma eficiente e justa;
- o este relatório assinala oportunidades para uma melhor integração do princípio do poluidor-pagador na futura legislação ambiental e no financiamento de projetos de recuperação ambiental pela UE;
- o as suas conclusões e recomendações são igualmente pertinentes para o controlo realizado pelo Parlamento e pelo Conselho a toda a legislação ambiental e para a avaliação da Diretiva Responsabilidade Ambiental, que a Comissão deverá concluir em 2023.

IV Globalmente, o Tribunal constatou que o princípio do poluidor-pagador se reflete e é aplicado em diferentes graus no âmbito das várias políticas ambientais da UE, embora a sua cobertura e aplicação sejam incompletas. Quanto à responsabilidade ambiental, as medidas tomadas pela Comissão para apoiar a aplicação da Diretiva Responsabilidade Ambiental pelos Estados-Membros não resolveram as principais insuficiências, tais como a falta de clareza dos conceitos e definições essenciais e a ausência de garantias financeiras em caso de insolvência. O orçamento da UE é por vezes utilizado para financiar ações de despoluição, que deveriam, ao abrigo do princípio do poluidor-pagador, ter sido suportadas pelos poluidores.

V O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- avaliar as possibilidades de reforçar a integração do princípio do poluidor-pagador na legislação ambiental;
- ponderar um reforço da aplicação da Diretiva Responsabilidade Ambiental;
- proteger os fundos da UE para que não sejam utilizados para financiar projetos que devem ser pagos pelo poluidor.

Introdução

01 A política ambiental da União Europeia (UE) visa garantir que todos os cidadãos da UE vivem num ambiente saudável em que os recursos naturais são geridos de forma sustentável e a biodiversidade é protegida¹. Nas últimas décadas, as emissões de poluentes para o ar, a água e o solo diminuíram significativamente², porém a poluição e os danos ambientais continuam a ser um desafio significativo.

02 Em toda a UE, 26% das massas de águas subterrâneas ainda não atingiram um "bom estado químico" e cerca de 60% das águas de superfície (rios, lagos e águas de transição e costeiras) não se encontram em bom estado químico e ecológico³. Existem cerca de 2,8 milhões de sítios na UE potencialmente contaminados, principalmente pela atividade industrial e a eliminação de resíduos⁴. A poluição atmosférica, o maior risco ambiental para a saúde na UE, também prejudica a vegetação e os ecossistemas⁵.

A origem do princípio do poluidor-pagador

03 A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) introduziu pela primeira vez o princípio do poluidor-pagador (PPP) em 1972⁶. Declarou que o poluidor deveria suportar as despesas decorrentes da aplicação das medidas de prevenção e de controlo da poluição instituídas pelas autoridades públicas, a fim de garantir que o ambiente se encontra num estado aceitável. Os decisores políticos podem utilizar este princípio para reduzir a poluição e recuperar o ambiente. Ao aplicá-lo, os poluidores são incentivados a evitar provocar danos ambientais e são responsabilizados pela poluição a que dão origem. É também o poluidor, e não o contribuinte, quem suporta os custos criados pela poluição. Em termos económicos,

¹ Com base na visão apresentada no documento *General Union Environment Action Programme to 2020*.

² *General Union Environment Action Programme to 2020, "Living well, within the limits of our planet"*, p. 14.

³ AEA, *EEA 2018 water assessment*.

⁴ AEA, *Contamination from local sources*, 2020.

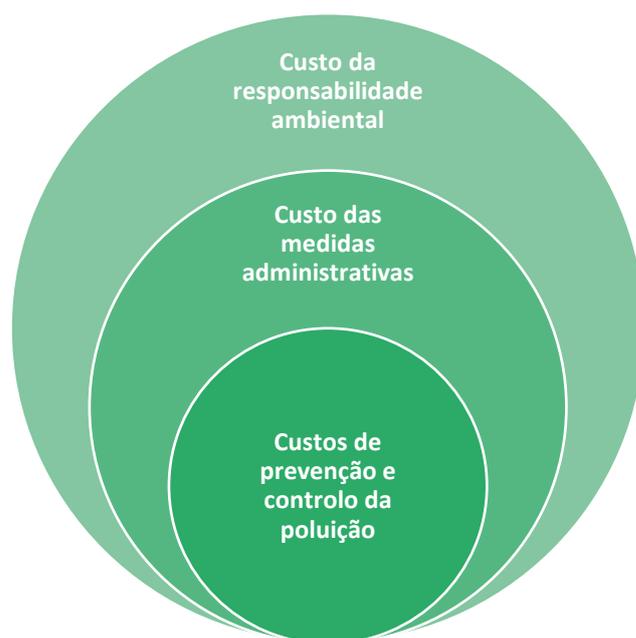
⁵ AEA, *Air quality in Europe*, 2019.

⁶ OCDE, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 2020.

trata-se da "internalização" de "externalidades ambientais negativas". Quando os custos da poluição são imputados ao poluidor, o preço dos bens e serviços aumenta de modo a incluir esses custos. A preferência dos consumidores por preços mais baixos constituirá, assim, um incentivo para os produtores comercializarem produtos menos poluentes⁷.

04 Desde 1972, o âmbito do PPP aumentou gradualmente (*figura 1*)⁸. Inicialmente, o princípio centrava-se apenas nos custos de prevenção e controlo da poluição, mas foi posteriormente alargado de modo a incluir os custos das medidas tomadas pelas autoridades para lidar com as emissões poluentes. Uma nova ampliação do princípio abrangeu a responsabilidade ambiental: os poluidores devem pagar os danos ambientais que causaram, independentemente de a poluição que deu origem aos danos ter sido inferior aos limites legais (designada por "poluição residual admissível") ou accidental⁹.

Figura 1 – Ampliação do PPP



Fonte: TCE.

⁷ Jans, Jan H. e Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

⁸ OCDE, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OCDE, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

05 Em 1992, a Declaração das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (vulgarmente conhecida por "Declaração do Rio"¹⁰) incluiu o PPP como um dos 27 princípios orientadores para o futuro desenvolvimento sustentável.

O PPP na UE

Enquadramento político

06 O PPP está subjacente à política ambiental da UE. O artigo 191º, nº 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹¹ estipula o seguinte: "*A política da União no domínio do ambiente [...] [b]asear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador*". Os legisladores da UE não estão vinculados por este princípio quando adotam políticas da União noutros domínios que não o ambiente, mesmo quando estas possam ter um impacto ambiental significativo, por exemplo, a política dos transportes, das pescas ou da agricultura.

07 A Comissão Europeia é responsável pela elaboração de propostas de legislação ambiental com base no PPP, ao passo que os Estados-Membros são responsáveis pela transposição, aplicação e execução das diretivas e dos regulamentos ambientais da UE. Os legisladores nacionais e da UE dispõem de vários instrumentos para aplicar o PPP, como mostra a *figura 2*.

¹⁰ CNUAD, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992.

¹¹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Figura 2 – Instrumentos de aplicação do PPP



Legislação prescritiva e reguladora

- Procedimentos de licenciamento
- Proibições
- Valores-limite de emissões
- Decisões administrativas e sanções

Visam reduzir a poluição na fonte através do estabelecimento de normas ambientais, da imposição de sistemas de controlo e acompanhamento da poluição para reduzir os riscos, da proibição de certas atividades e da limitação das emissões de determinados poluentes. O PPP é aplicado porque o poluidor é obrigado a suportar os custos de conformidade.



Instrumentos de mercado

- Subsídios/tarifas de aquisição
- Impostos, encargos, taxas
- Licenças e quotas negociáveis
- Normas em matéria de responsabilidade

Destinam-se a atingir os objetivos ambientais de uma forma flexível. Os incentivos ou desincentivos financeiros são utilizados para influenciar o comportamento dos poluidores, incorporando os custos e os benefícios ambientais nos orçamentos dos agregados familiares e das empresas. Nem todos os instrumentos de mercado podem ser adotados ao nível da UE. Em especial, a tributação é essencialmente uma competência dos Estados-Membros.



Medidas voluntárias

- Acordos voluntários
- Sistemas de gestão ambiental (por exemplo, ISO 14001)
- Rotulagem (por exemplo, rótulo ecológico, etiqueta energética)

Podem incentivar as empresas a poluir menos ou fabricar produtos menos poluentes. Por exemplo, os consumidores podem privilegiar produtos que ostentem o rótulo ecológico, o que incentiva os produtores a fabricar produtos menos poluentes.

Fonte: TCE, adaptado do documento da Comissão Europeia "*Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle*".

08 Ao longo das últimas décadas, a UE adotou uma vasta gama de legislação ambiental. As suas políticas abrangem questões ambientais, como a biodiversidade, as florestas, o solo e o uso do solo, a água e o ar. Outras políticas visam especificamente fontes de poluição, como os produtos químicos, a poluição industrial e os resíduos. Os atos legislativos pertinentes em matéria de ambiente para a aplicação do PPP são designadamente:

- o a [Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais \(DEI\)](#), que estabelece limites de emissões com base num sistema de licenças para cerca de 52 000 grandes instalações industriais na UE. A DEI assenta numa abordagem integrada, pelo que as licenças devem ter em conta o desempenho ambiental da instalação no seu todo, o que abrange, por exemplo, as emissões de poluentes, a utilização de matérias-primas, a eficiência energética e a recuperação do sítio após o encerramento;
- o a [Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos](#), que abrange a gestão de resíduos. Outros instrumentos jurídicos tratam de questões e tipos de resíduos específicos,

como os resíduos de embalagens, os plásticos de utilização única, os equipamentos elétricos e eletrónicos, as pilhas e acumuladores, os veículos em fim de vida, os resíduos mineiros, os aterros e a transferência de resíduos;

- o a [Diretiva-Quadro da Água \(DQA\) 2000/60/CE](#), que incide sobre a política da água, juntamente com diretivas associadas, incluindo a [Diretiva 91/271/CEE relativa ao tratamento de águas residuais urbanas](#) e a [Diretiva \(UE\) 2020/2184 relativa à água potável](#), bem como a [Diretiva 2007/60/CE relativa às inundações](#). Outra legislação setorial incide sobre a poluição que afeta a água, como a [Diretiva 2009/128/CE relativa aos pesticidas](#) ou a [Diretiva 91/676/CEE relativa aos nitratos](#);
- o a [Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental \(DRA\)](#), que estabelece o quadro da UE nesta matéria. Entende-se por responsabilidade ambiental que os operadores económicos que provoquem danos no ambiente são responsáveis pelo pagamento da sua reparação e, assim, incentivados a evitá-los. Ao abrigo da DRA, quando os danos ambientais significativos provocados no solo, na água e na biodiversidade resultem de uma atividade económica considerada de risco (conforme especificado no seu anexo III), o operador responsável deve tomar todas as medidas de reparação necessárias a expensas próprias. No caso de atividades económicas que não sejam consideradas de risco ambiental, incluindo a agricultura, a DRA exige que os operadores só reparem os danos causados à biodiversidade se agirem com culpa ou negligência;
- o as empresas que armazenam produtos químicos perigosos estão ainda sujeitas à [Diretiva Seveso 2012/18/UE](#), que visa a prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas;
- o a [Diretiva 2009/147/CE relativa às aves](#) e a [Diretiva 92/43/CEE relativa aos habitats](#), designadas por "Diretivas Natureza", que constituem a espinha dorsal da política da UE em matéria de biodiversidade. Estas diretivas exigem que os Estados-Membros protejam os *habitats* naturais, podendo utilizar o financiamento da UE para o efeito. A Diretiva *Habitats* afirma explicitamente que, no caso da conservação da natureza, o PPP só em parte pode ser aplicado. A DRA abrange danos significativos provocados em espécies e *habitats* protegidos.

09 Não existe uma legislação-quadro única da UE em matéria de poluição do solo. No entanto, cerca de 35 instrumentos legislativos, de política estratégica e de financiamento foram considerados potencialmente pertinentes para a proteção do solo¹².

Financiamento da UE

10 A poluição gera custos significativos para os cidadãos da UE, mas não existe uma avaliação exaustiva do custo total da poluição para a sociedade. Num estudo recente realizado para a Comissão estimou-se que o incumprimento dos requisitos da legislação ambiental da UE ascende a cerca de 55 mil milhões de euros por ano em custos e benefícios perdidos¹³.

11 Uma parte significativa do orçamento da União é dedicada à concretização dos objetivos da UE em matéria de alterações climáticas e de ambiente. Durante o período de 2014-2020, a União comprometeu-se a consagrar pelo menos 20% do seu orçamento total à ação climática. A UE integra objetivos ambientais em muitos dos seus programas de financiamento. Por exemplo, a Comissão considerou que, no período de 2014-2020, 66 mil milhões de euros de despesas da Política Agrícola Comum e mil milhões de euros de despesas no domínio das pescas beneficiaram a biodiversidade, embora um relatório recente demonstre que este valor foi sobrestimado¹⁴.

12 O orçamento da UE apoia projetos de limpeza de sítios poluídos e de proteção do ambiente, principalmente através dos fundos da política de coesão (ou seja, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão), no âmbito do tema geral "Ambiente e eficiência na utilização dos recursos", e do programa LIFE. Estes fundos apoiam o custo das infraestruturas necessárias para o tratamento de águas residuais e a gestão de resíduos em determinados Estados-Membros, bem como medidas de

¹² Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

¹³ *The costs of not implementing EU environmental law*, relatório final, 2019.

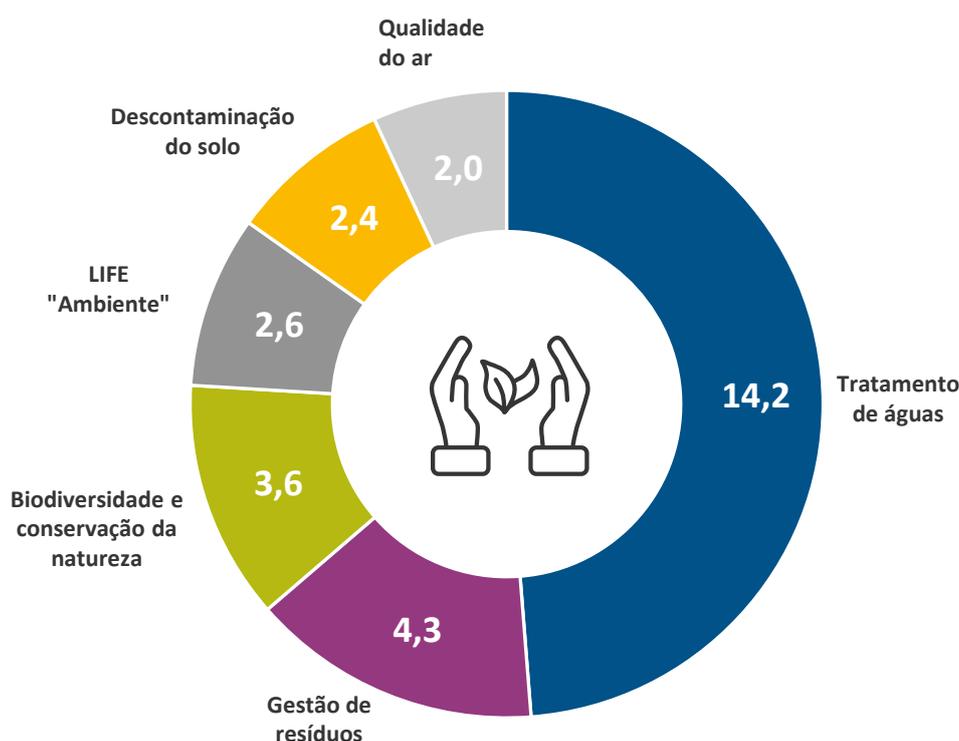
¹⁴ Relatório Especial 13/2020, "Biodiversidade das terras agrícolas: o contributo da PAC não travou o declínio".

acompanhamento do estado do ambiente e de desenvolvimento de infraestruturas ecológicas¹⁵.

13 O programa LIFE¹⁶ é um programa da UE que incide no ambiente e nas alterações climáticas. Para o período de 2014-2020, o Quadro Financeiro Plurianual disponibilizou 2,6 mil milhões de euros para o subprograma LIFE "Ambiente".

14 No período de 2014-2020, o orçamento da UE previsto para a política de coesão e o programa LIFE ascende a cerca de 29 mil milhões de euros para projetos destinados especificamente à proteção do ambiente (*figura 3*).

Figura 3 – Síntese dos fundos da UE no âmbito da política de coesão e do subprograma LIFE "Ambiente" reservados para projetos ambientais (2014-2020, em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados extraídos, em abril de 2021, da base de dados da Comissão Europeia sobre as despesas previstas da UE no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e do subprograma LIFE "Ambiente".

¹⁵ Informações da Comissão sobre o ambiente e a eficiência na utilização dos recursos no âmbito da política de coesão.

¹⁶ Regulamento (UE) nº 1293/2013.

Âmbito e método da auditoria

15 A poluição representa um custo significativo para a sociedade e é uma preocupação fundamental dos cidadãos da UE. O princípio do poluidor-pagador constitui uma ferramenta essencial para concretizar os objetivos ambientais da Europa, de forma eficiente e justa. Em relatórios anteriores, o Tribunal detetou casos em que o PPP não foi aplicado¹⁷, mas anteriormente não o examinou em si mesmo. O presente relatório assinala oportunidades para uma melhor integração deste princípio na futura legislação ambiental e no financiamento de projetos de recuperação ambiental pela UE. As suas conclusões e recomendações são igualmente pertinentes para o controlo realizado pelo Parlamento e pelo Conselho a toda a legislação ambiental e para a avaliação da Diretiva Responsabilidade Ambiental, que a Comissão deverá concluir em 2023.

16 O Tribunal examinou o enquadramento político da UE relativo ao PPP, visando determinar se:

- o princípio foi bem aplicado em quatro domínios da política ambiental da UE: **poluição industrial, resíduos, água e solo**;
- as ações da Comissão relacionadas com a **DRA** produziram resultados;
- a Comissão e os Estados-Membros **protegeram o orçamento da UE** para que não fosse utilizado para suportar despesas que os poluidores deveriam ter pago.

17 O Tribunal examinou as despesas e as ações da UE executadas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020. A auditoria não incidiu no setor da energia e do clima nem na poluição atmosférica, uma vez que estes temas foram tratados em vários outros relatórios¹⁸, nem incluiu no seu âmbito os impostos ambientais dos Estados-Membros.

¹⁷ Ver, por exemplo, os seguintes Relatórios Especiais do Tribunal: [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [02/2015](#), [04/2014](#), [23/2012](#) e [20/2012](#).

¹⁸ Ver, por exemplo, o [Relatório Especial 23/2018](#), "Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida", o [Relatório Especial 18/2020](#), "Sistema de comércio de licenças de emissão da União Europeia: a atribuição de licenças a título gratuito necessitava de uma melhor orientação", e o [Relatório Especial XX/2021](#) sobre a PAC e o clima.

18 Nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal:

- o examinou os relatórios da Comissão e das agências competentes, bem como outras ações relacionadas com a aplicação do PPP nas políticas da UE;
- o obteve explicações das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da DRA em Itália, na Polónia e em Portugal. Estes Estados-Membros foram selecionados com base no número de casos comunicados ao abrigo da DRA e tendo em conta o equilíbrio geográfico;
- o verificou 42 projetos de recuperação ambiental. Para o efeito, selecionou projetos dedicados à restauração do ambiente no valor de 180 milhões de euros dos fundos da política de coesão e do programa LIFE, em Itália, na Polónia e em Portugal, executados no período de 2014-2020. Estes projetos foram selecionados porque financiavam trabalhos de descontaminação necessários devido à poluição antropogénica.

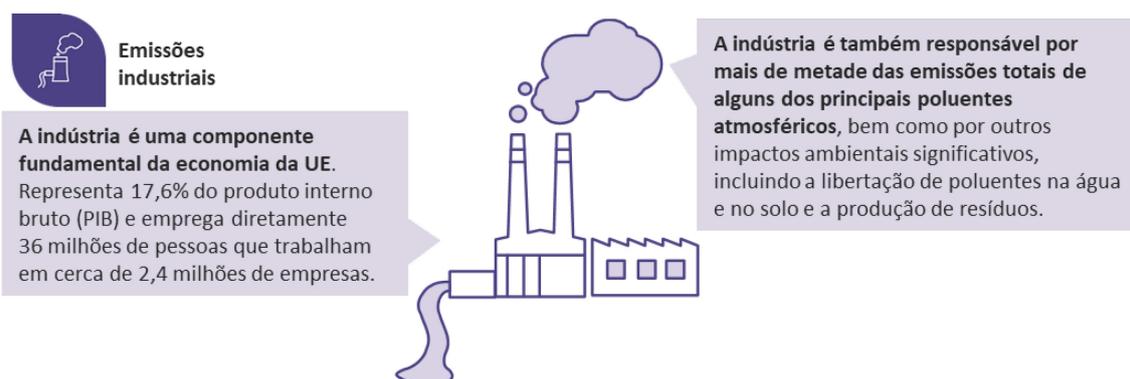
Observações

O PPP está subjacente à legislação ambiental da UE

19 O Tribunal examinou a forma como a UE integrou o PPP nos atos legislativos de domínios fundamentais, como a DEI no caso da poluição industrial, a Diretiva-Quadro Resíduos, a Diretiva-Quadro da Água e diferentes diretivas e regulamentos relacionados com a poluição do solo. O Tribunal verificou se estes atos continham disposições relativas à aplicação do PPP e em que medida os poluidores eram responsáveis pelo pagamento da poluição que provocavam.

O PPP aplica-se às instalações mais poluentes, mas o custo da poluição residual para a sociedade continua a ser elevado

Figura 4 – A poluição industrial em síntese



Fonte: Eurostat e AEA.

20 A DEI aplica-se a 33 setores industriais (*anexo I*). Em alguns deles abrange todas as instalações, enquanto noutros apenas as de maior dimensão (por exemplo, centrais elétricas com uma potência térmica nominal total superior a 50 megawatts).

21 As instalações abrangidas necessitam de uma licença de exploração, que estabelece regras específicas e limites de emissões com base nas conclusões sobre as "Melhores Técnicas Disponíveis". Os documentos de referências associados fornecem soluções técnicas para limitar a poluição, mantendo simultaneamente a viabilidade económica das instalações industriais. A Comissão revê e atualiza regularmente as conclusões sobre as melhores técnicas disponíveis. Todas as instalações existentes devem respeitá-las após um período de transição de quatro anos e as novas instalações devem respeitá-las de imediato. As autoridades dos Estados-Membros inspecionam as instalações abrangidas pela DEI, sancionam as instalações não conformes e, nos casos mais graves, encerram-nas.

22 A Comissão publicou, em 2020, uma avaliação da DEI¹⁹ que revelou que o custo dos danos das emissões para a atmosfera de todas as instalações abrangidas pela diretiva tinha diminuído cerca de 50% entre 2010 e 2017. A Comissão estimou os custos e benefícios da DEI para determinados setores: por exemplo, no setor siderúrgico, o seu cumprimento custa cerca de 90 milhões de euros por ano, ao passo que a prevenção da poluição poupa 932 milhões de euros por ano²⁰. Na sua Comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu²¹, a Comissão anunciou que irá propor uma revisão das medidas da UE destinadas a combater a poluição causada por grandes instalações industriais.

23 Os proprietários das instalações têm de suportar os custos decorrentes do cumprimento das condições estipuladas nas suas licenças no âmbito da DEI, nos quais se inclui a adoção de medidas para manter as emissões dentro dos limites legais, o que significa que internalizam os custos da prevenção e do controlo da poluição. Porém, os fundos públicos podem apoiar ações que vão além das normas existentes²². Se as instalações causarem danos ambientais significativos, ficam sujeitas à DRA (pontos **42** a **62**), pelo que têm de pagar os custos da reparação dos danos. A maioria (17) dos Estados-Membros não responsabiliza as instalações nos casos em que os danos ambientais resultam de emissões permitidas ao abrigo das respetivas licenças²³ e a instalação não tiver agido com culpa ou negligência.

24 A DEI abrange as instalações industriais mais poluentes, conforme descrito no ponto **20**, mas não exige que as instalações paguem o custo que o impacto da poluição residual representa para a sociedade. Em 2014, a Agência Europeia do Ambiente (AEA) estimou que os danos devidos à poluição atmosférica residual causada por 14 000 grandes instalações industriais durante o período de 2008-2012 representam um custo para a sociedade entre 329 mil milhões de euros e 1 053 mil milhões de euros²⁴.

¹⁹ Comissão Europeia, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

²¹ Pacto Ecológico Europeu.

²² Comissão Europeia, *Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020* (JO C 200 de 28.6.2014).

²³ Artigo 8º, nº 4, alíneas a) e b), da *Diretiva 2004/35/CE*.

²⁴ AEA, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008-2012*, 2014.

25 Entre os 42 projetos de recuperação ambiental que examinou, o Tribunal encontrou um destinado a tratar a poluição gerada por uma grande instalação siderúrgica que não estava em conformidade com a DEI (*caixa 1*).

Caixa 1

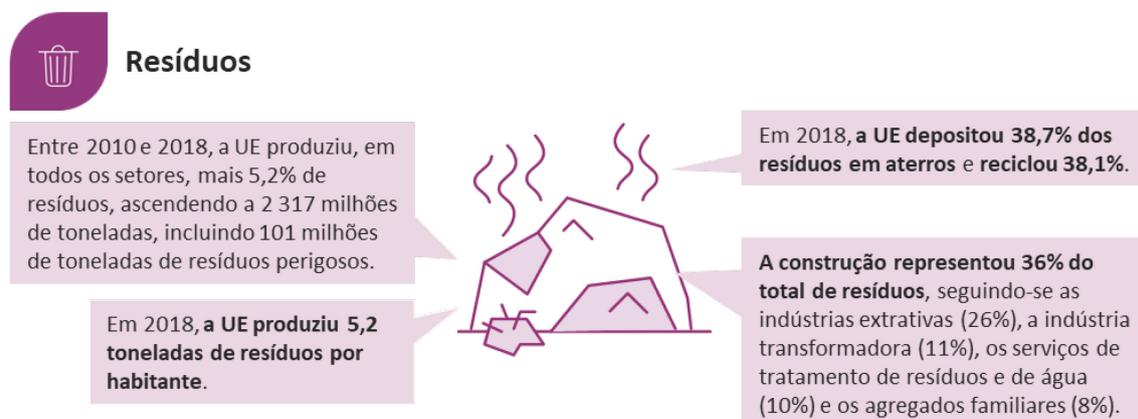
O incumprimento da DEI provocou uma poluição significativa: o caso de uma grande siderurgia em Itália

Em 2005, o Supremo Tribunal de Itália decidiu que uma empresa proprietária de uma grande instalação siderúrgica era responsável pela poluição atmosférica, descarga de materiais perigosos e emissão de partículas. Em 2010, o município onde a instalação está localizada alegou que a limpeza dos danos ambientais custaria 2 mil milhões de euros e tentou uma ação judicial para obter uma indemnização. Em 2011, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) concluiu que a Itália não tinha cumprido o estipulado na DEI. Em 2015, a empresa foi adquirida pelo Estado. Em 2017, o processo penal tentado pelas autoridades judiciais contra os anteriores proprietários da instalação resultou num acordo extrajudicial num valor superior a mil milhões de euros. O Estado italiano está a utilizar o montante recuperado em atividades de descontaminação. Em 2019, um tribunal de recurso em Itália atribuiu uma indemnização ao município, mas a empresa não podia pagar os danos.

Um projeto financiado pela UE no valor de 375 000 euros visando o inventário dos danos e a despoluição dizia respeito a outro município situado perto desta instalação. O projeto consistia numa análise ambiental e numa avaliação dos riscos de uma superfície agrícola de quase 6 000 hectares, tendo detetado uma contaminação industrial grave que apresentava riscos significativos para a saúde.

A legislação em matéria de resíduos reflete o PPP, mas não garante que os poluidores cubram a totalidade dos custos da poluição

Figura 5 – Os resíduos em síntese



Fonte: Todos os dados são provenientes do Eurostat.

26 Os resíduos são uma fonte de poluição do ar, da água e do solo. O quadro legislativo da UE nesta matéria procura aplicar uma "hierarquia dos resíduos" (figura 6) com vista a reduzi-los e a utilizar os que são inevitáveis como recurso.

Figura 6 – A hierarquia dos resíduos



Fonte: Diretiva-Quadro Resíduos.

27 A diretiva exige que os Estados-Membros cumpram metas vinculativas²⁵. Por exemplo, a preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos urbanos devem aumentar para um mínimo de 55% até 2025 (aumentando esta percentagem para 60% até 2030 e 65% até 2035), não devendo mais de 10% ser depositados em aterros.

28 A Diretiva-Quadro Resíduos estipula que "[d]e acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos da gestão de resíduos, incluindo a infraestrutura necessária e o seu funcionamento, são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelos detentores atuais ou anteriores dos resíduos". Os Estados-Membros decidem se os custos da gestão de resíduos devem ser suportados pelo utilizador final (ou seja, o consumidor que elimina os resíduos) ou no todo ou em parte pelo produtor do produto que deu origem aos resíduos. É o que se designa por "responsabilidade alargada do produtor". Esta não é a única forma de aplicar o PPP. Por exemplo, a [Diretiva Sacos de Plástico](#) exige que os Estados-Membros tomem medidas, como metas nacionais de redução e/ou instrumentos económicos (por exemplo, taxas e impostos).

29 Os regimes deste tipo responsabilizam os produtores pela gestão dos seus produtos quando estes dão origem a resíduos. O preço pago pelos produtores e consumidores reflete, assim, o custo da gestão dos resíduos, reduzindo por conseguinte os custos suportados pelas autoridades públicas e os contribuintes. Estes regimes incentivam igualmente os produtores a desenvolverem produtos mais ecológicos que evitem resíduos desnecessários. São obrigatórios para determinados fluxos de resíduos, tais como os resíduos elétricos e eletrónicos, as pilhas, os acumuladores e os veículos, e virão a sê-lo para todos os resíduos de embalagens, os plásticos de utilização única e as artes de pesca até 2024.

30 As taxas cobradas aos cidadãos ou às empresas devem ser proporcionais aos resíduos produzidos e ter em conta os danos ambientais causados. Num estudo sobre o financiamento da gestão de resíduos²⁶ afirma-se que as provas sugerem que as externalidades ambientais são apenas marginalmente internalizadas nas taxas de utilização pagas pelos agregados familiares.

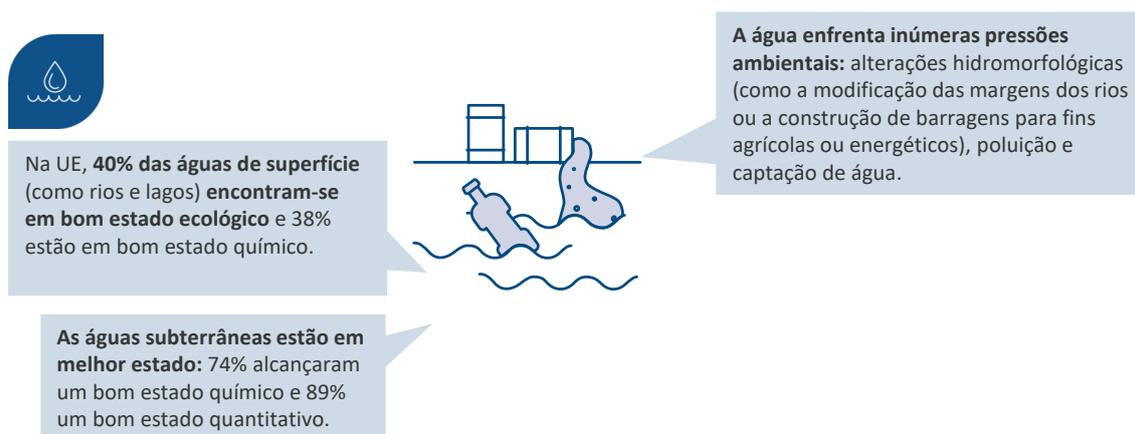
²⁵ As principais metas vinculativas para vários fluxos de resíduos encontram-se resumidas no documento de análise nº 4 do Tribunal, "[Intervenção da UE para dar resposta ao problema dos resíduos de plástico](#)".

²⁶ *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, 2019.

31 Durante o período de 2014-2020, o orçamento da UE previa contribuir, principalmente através da política de coesão, com 4,3 mil milhões de euros para financiar infraestruturas de gestão de resíduos para a respetiva recolha, triagem e tratamento.

Os poluidores não suportam a totalidade dos custos da poluição da água

Figura 7 – A água em síntese



Fonte: Todos os dados provenientes do documento da AEA *2018 European waters assessment*.

32 A Diretiva-Quadro da Água estabelece um quadro comum para a proteção de todos os tipos de água na UE e para evitar uma maior deterioração da sua qualidade. Define objetivos relativos às massas de água de superfície e subterrâneas.

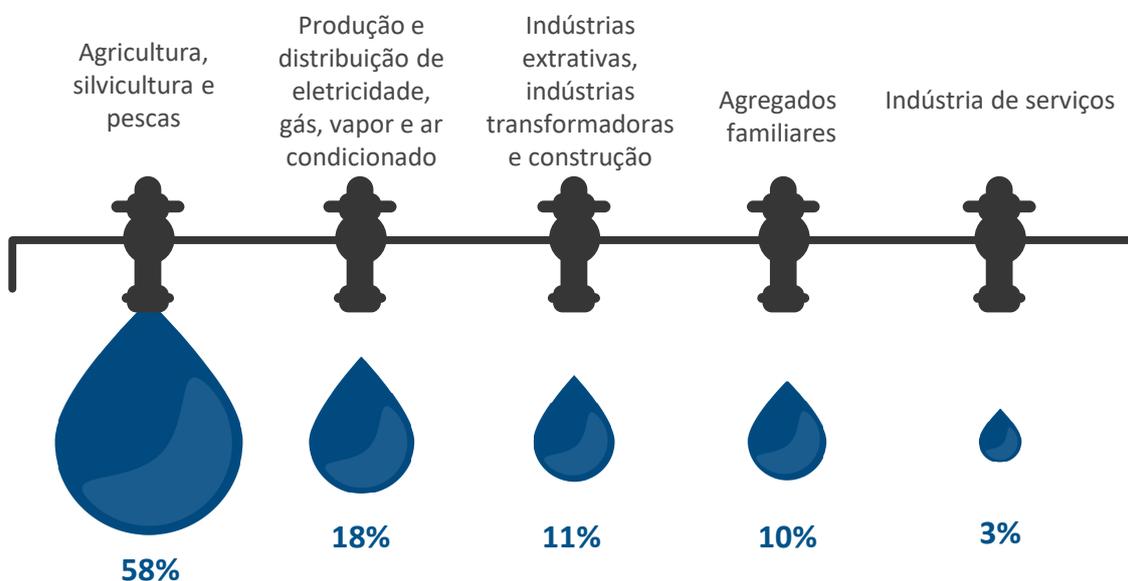
33 A OCDE estimou²⁷ que os Estados-Membros já gastam cerca de 100 mil milhões de euros por ano no abastecimento de água e no saneamento e que terão (exceto a Alemanha) de aumentar esse montante em mais de 25% para cumprir os objetivos da legislação da UE em matéria de tratamento de águas residuais e de água potável. Este valor não inclui os investimentos necessários para renovar as infraestruturas existentes ou cumprir os objetivos da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva Inundações.

34 O artigo 9º da Diretiva-Quadro da Água estipula que os Estados-Membros "terão em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, [...] e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador". Os Estados-Membros devem assegurar que a contribuição dos setores industrial, agrícola e doméstico para a recuperação dos custos dos serviços de

²⁷ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

abastecimento de água é adequada em relação ao seu consumo de água. A [figura 8](#) mostra o consumo de água por setor económico.

Figura 8 – Consumo de água por setor económico na Europa em 2017



Fonte: TCE, com base nos [dados da AEA](#) relativos aos membros da Agência Europeia do Ambiente e aos países cooperantes.

35 Ao definirem a sua política de estabelecimento de preços da água, os Estados-Membros podem ter em conta as consequências sociais, ambientais e económicas da amortização dos custos. Por conseguinte, dispõem de poder discricionário para decidir quem deve pagar, quanto, e por que serviço. O acórdão [C-525/12](#) do TJUE confirmou que os Estados-Membros não têm necessariamente de aplicar o conceito de amortização dos custos a todas as utilizações da água.

36 Na UE, os utilizadores pagam, em média, cerca de 70% do custo da prestação de serviços de abastecimento de água (através das tarifas da água) e o erário público financia os restantes 30%, embora existam diferenças consideráveis entre as regiões e os Estados-Membros²⁸. Os agregados familiares da UE pagam normalmente a maior parte dos custos dos serviços de abastecimento de água e de saneamento²⁹, apesar de consumirem apenas 10% da água, como mostra a [figura 8](#). A agricultura, o setor que exerce a maior pressão sobre os recursos renováveis de água doce³⁰, é o que menos

²⁸ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

²⁹ *Fitness Check of the WFD*, SWD(2019) 439 final, p. 64.

³⁰ AEA, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

contribui. Um estudo de 2011 estimou que, em França, as despesas adicionais pagas pelos agregados familiares devido à poluição agrícola ascenderam a 494 euros por agregado familiar por ano, nas localidades mais afetadas³¹.

37 Em 2019³², a Comissão constatou a necessidade de os Estados-Membros realizarem mais progressos na integração dos custos ambientais e de recursos no estabelecimento de preços da água. Embora se tenham registado progressos no que respeita a determinados poluentes, para muitas empresas o preço da água não inclui a totalidade dos custos gerados pelos poluentes que libertam para a água.

38 O princípio da amortização dos custos é difícil de aplicar à poluição proveniente de fontes difusas, por exemplo da agricultura, em que não é fácil identificar os poluidores. Muitas vezes, o setor agrícola não é tributado pelo tratamento de águas residuais, uma vez que a maior parte da água que utiliza não é descarregada em esgotos (e, por conseguinte, não é tratada). Na UE, a poluição agrícola difusa causada por nitratos e pesticidas é a principal causa que impede as águas subterrâneas de alcançarem um bom estado químico. A poluição provocada por nitratos representa um grande risco para o futuro das massas de água subterrâneas, pois os peritos demonstraram³³ que estão atualmente armazenadas enormes quantidades de nitratos nas camadas rochosas situadas entre o solo e estas massas. Dado que os nitratos atravessam a rocha lentamente, os poluentes podem demorar um século ou mais a chegar às massas de água subterrâneas, o que atrasa o impacto das alterações introduzidas nas práticas agrícolas sobre a qualidade dessas águas.

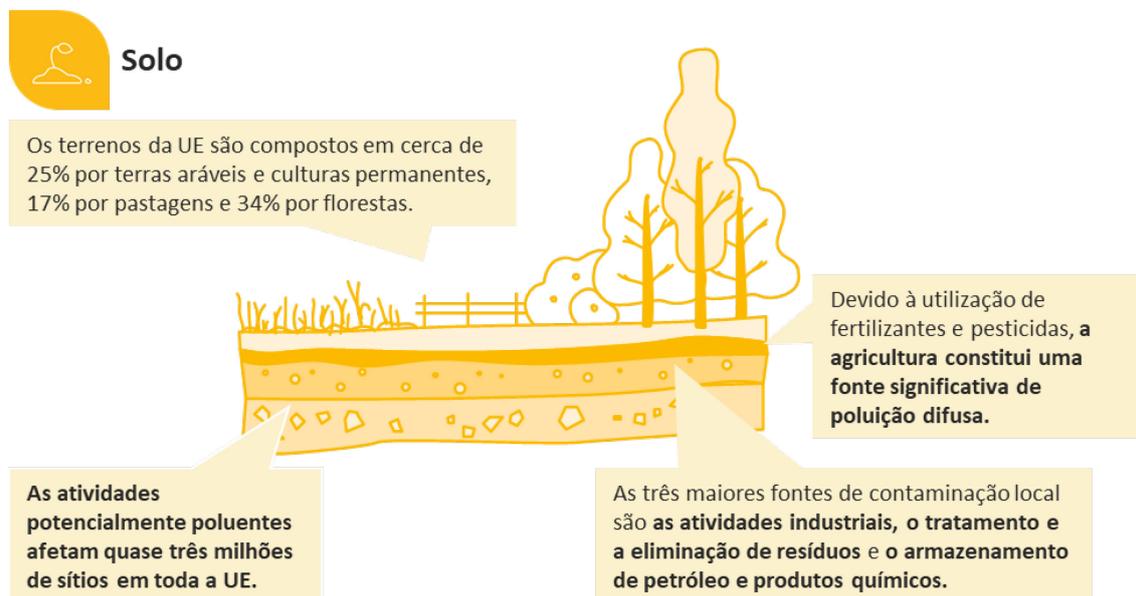
³¹ *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, République Française, Ministère de l'écologie, Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable, Études et documents n° 52, 2011.

³² *Fitness Check of the WFD*, SWD(2019) 439 final.

³³ Ascott, M.J., Goody, D.C., Wang, L. *et al.*, British Geological Survey, *Global patterns of nitrate storage in the vadose zone*, 2017.

Inexistência de um quadro legislativo global da UE para proteger o solo contra a poluição

Figura 9 – A poluição do solo em síntese



Fonte: AEA, *EEA Signals 2019*; JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, EIONET National Reference Centre Soil.

39 Vários regulamentos e diretivas da UE contribuem para prevenir e atenuar a poluição do solo, abrangendo os setores que exercem mais pressão, como a indústria e a agricultura (por exemplo, pontos **20** a **25** e **38**). Em 2006, a Comissão propôs uma "Diretiva-Quadro Solos" que abrangia a prevenção da contaminação e da degradação do solo, bem como a identificação, o registo e a recuperação dos sítios contaminados. O Parlamento Europeu adotou um parecer positivo sobre a proposta, mas não o Conselho, tendo a Comissão retirado a proposta em maio de 2014.

40 Não existem objetivos comuns a nível da UE relacionados com a poluição do solo e a recuperação dos sítios contaminados. Um estudo³⁴ financiado pela Comissão revelou que alguns Estados-Membros dispunham de legislação nacional muito abrangente, ao passo que outros não tinham uma ação coordenada em matéria de proteção do solo.

³⁴ Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

41 A descontaminação dos solos poluídos é dispendiosa: em 2006, a Comissão estimou em 119 mil milhões de euros³⁵ o custo total da limpeza dos solos contaminados na UE. Os orçamentos públicos, incluindo fundos da UE, financiam mais de 42% das ações de recuperação³⁶: muitas atividades poluentes ocorreram há muito tempo, pelo que é mais elevado o risco de os poluidores já não existirem, não ser possível identificá-los ou serem insolventes. Além disso, o PPP é difícil de aplicar em casos de contaminação difusa do solo devido à dificuldade inerente de imputar a responsabilidade a poluidores específicos.

O plano de ação da Comissão para melhorar o funcionamento da DRA não alcançou os resultados esperados

42 O Tribunal examinou a avaliação da DRA realizada em 2016 e verificou se as medidas tomadas pela Comissão na sequência desta avaliação deram resposta às lacunas detetadas.

Na sequência da avaliação da DRA, a Comissão adotou um plano de ação para dar resposta às lacunas detetadas

43 A diretiva exigia o seguinte:

- o os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, até abril de 2013, dados sobre todos os casos de danos ambientais reparados ao abrigo da DRA durante o período de 2007-2013, depois em 2022 e, posteriormente, de cinco em cinco anos;
- o a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em 2014, depois em 2023, e, posteriormente, de cinco em cinco anos.

44 Os Estados-Membros comunicaram 1 230 casos tratados ao abrigo da DRA durante o período de 2007-2013³⁷. Como mostra a *figura 10*, o número de casos variou significativamente entre os Estados-Membros, tendo dois países (a Hungria e a Polónia) comunicado mais de 85% do número total de casos. Num documento de

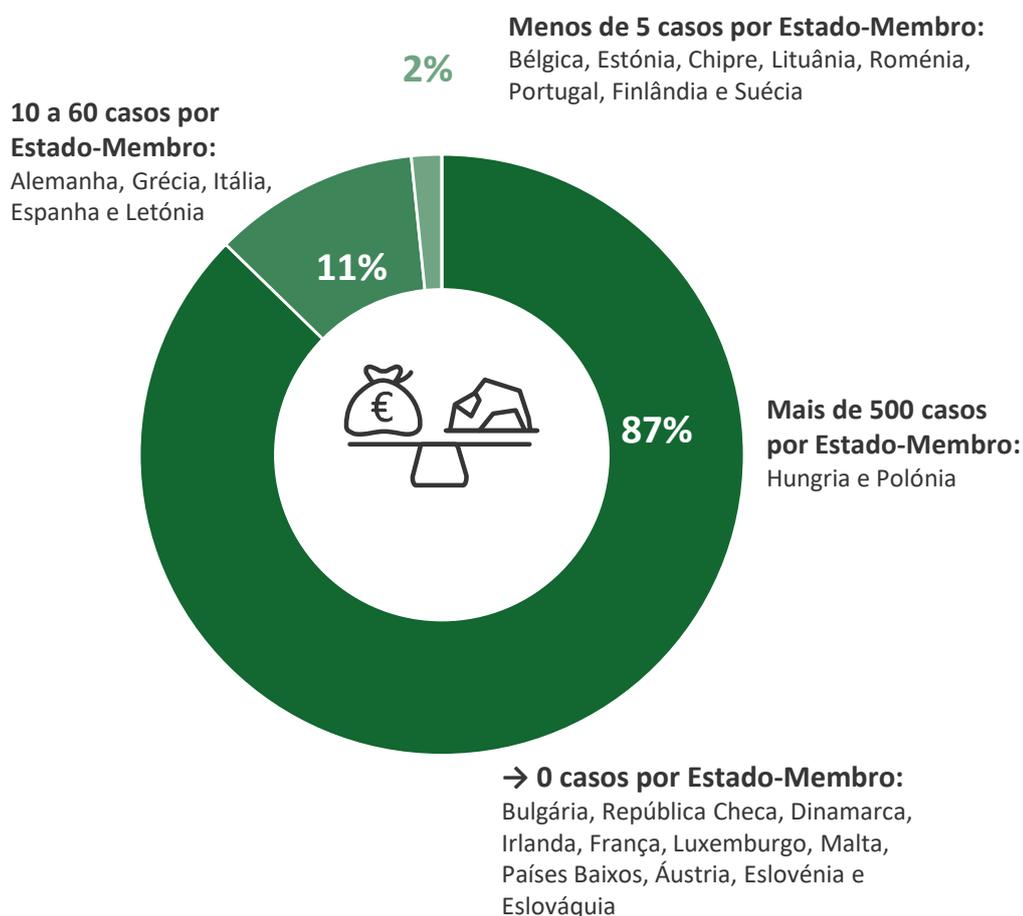
³⁵ Estimativa para a UE-25 (incluindo o Reino Unido, excluindo a Bulgária, a Croácia e a Roménia), *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEC(2006) 620.

³⁶ JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018.

³⁷ SWD/2016/0121 final, p. 21.

trabalho dos serviços da Comissão, concluiu-se que a principal razão para estas grandes diferenças foi a aplicação heterogénea da DRA nos vários Estados-Membros³⁸.

Figura 10 – Casos abrangidos pela DRA comunicados pelos Estados-Membros da UE para o período de 2007-2013



Fonte: TCE, com base na [avaliação da Comissão realizada em 2016](#).

45 Na avaliação da DRA que efetuou em 2016, a Comissão concluiu que a diretiva continuava a ser pertinente e que os Estados-Membros tinham realizado progressos na concretização dos seus objetivos. Contudo, constatou que alguns aspetos, tanto em termos de conceção das políticas como da sua execução, tinham prejudicado a eficiência e a eficácia do regime de responsabilidade:

- falta de dados coerentes e comparáveis sobre a execução da DRA;
- pouca sensibilização das partes interessadas para o regime;

³⁸ SWD/2016/0121 final, p. 37 e 70.

- o definições e conceitos fundamentais pouco claros;
- o limitações do âmbito de aplicação devido a exceções e defesas;
- o inexistência de garantias financeiras em caso de insolvência.

46 Com base nesta avaliação, a Comissão, em consulta com peritos dos Estados-Membros, adotou um programa de trabalho plurianual relativo à DRA para o período de 2017-2020³⁹, a fim de dar resposta às lacunas detetadas. Em 2020, a Comissão aprovou um novo programa de trabalho com ações para o período de 2021-2024⁴⁰.

47 Uma das ações incidia na comunicação de dados. A avaliação concluiu que a qualidade dos dados comunicados era insuficiente, tendo impedido a Comissão de retirar conclusões sólidas sobre a execução da DRA. Indicou que, embora alguns Estados-Membros tenham apresentado dados pormenorizados e bem estruturados, outros não forneceram todas as informações necessárias para uma avaliação completa.

48 A fim de melhorar a coerência e a qualidade dos dados, a Comissão desenvolveu, em 2017, um sistema de informação da DRA, que, no entanto, não está operacional. A Comissão tenciona incentivar a utilização do sistema de informação, realizando debates com os Estados-Membros sobre a forma de organizar a recolha de dados a nível nacional. Dadas as diferenças entre os sistemas jurídicos, não há garantias de que este novo sistema permita uma análise uniforme em toda a UE.

Os conceitos fundamentais da DRA continuam por definir

49 A DRA define três tipos de danos ambientais abrangidos pelo seu âmbito de aplicação: os danos causados às espécies e *habitats* naturais protegidos, à água e ao solo⁴¹. A diretiva aplica-se quando estes "danos ambientais" são considerados "significativos". Não especifica critérios para os avaliar ou determinar o limiar de danos significativos causados à água e ao solo.

³⁹ *Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020.*

⁴⁰ *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024.*

⁴¹ Artigo 2º da Diretiva 2004/35/CE.

50 Na sua avaliação de 2016, a Comissão sugeriu que a falta de clareza e de aplicação uniforme dos conceitos fundamentais da DRA ("danos ambientais" e "danos significativos") prejudicou o objetivo da diretiva, que consistia em alcançar um elevado nível de proteção ambiental na UE⁴².

51 A interpretação do conceito de "danos ambientais significativos" e, por conseguinte, dos danos que estão sujeitos ao PPP no âmbito da diretiva, varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Um acontecimento que desencadeia a aplicação da DRA num Estado-Membro pode não o fazer noutra. No caso específico da definição de "danos causados ao solo", a DRA refere-se apenas aos danos que provocam um risco significativo para a saúde humana, mas não para o ambiente.

52 No âmbito do programa de trabalho plurianual para 2017-2020, a Comissão recorreu a um contratante para elaborar um documento comum de entendimento para prestar mais esclarecimentos sobre os principais conceitos da DRA. Nem a Comissão nem os Estados-Membros o aprovaram⁴³.

53 Em 2017, o Parlamento Europeu declarou que "as diferentes interpretações e aplicação do conceito de "limiar de danos significativos" constitui um dos principais obstáculos a uma aplicação eficaz e uniforme da DRA"⁴⁴. Instou a Comissão a rever a definição de "danos ambientais" e a clarificar o conceito de "limiar de danos significativos".

54 Em 2019, uma alteração à DRA⁴⁵ exigia que, até ao final de 2020, a Comissão elaborasse orientações sobre a definição do conceito de "danos ambientais". Em março de 2021⁴⁶, após consultas com os Estados-Membros, a Comissão publicou uma comunicação sobre a sua interpretação jurídica da definição de "danos ambientais". Esta interpretação não é vinculativa e não contém critérios ou limiares específicos a partir dos quais a DRA deve ser aplicada, pois para esse efeito seria necessário alterar a legislação.

⁴² SWD/2016/0121 final, p. 60.

⁴³ Relatórios da 18ª à 22ª reuniões do *ELD Government expert group*.

⁴⁴ Ponto 9 da resolução do Parlamento Europeu de 26 de outubro de 2017.

⁴⁵ Regulamento (UE) 2019/1010.

⁴⁶ Comunicação da Comissão 2021/C 118/01.

55 A rede europeia para a implementação e execução da legislação ambiental (IMPEL) constatou a necessidade de os profissionais nacionais partilharem experiências relativas à deteção, identificação e determinação dos danos ambientais. Para dar resposta a esta necessidade, a IMPEL está a elaborar um manual para as partes interessadas, especificando critérios para avaliar os "danos ambientais", que tenciona publicar em 2021⁴⁷. No seu programa de trabalho para 2021-2024, a Comissão declarou que tenciona cooperar com o projeto IMPEL e utilizar as respetivas realizações no âmbito do reforço das capacidades, mas não planeou qualquer ação específica a este respeito no referido programa de trabalho.

Alguns Estados-Membros exigem que as empresas industriais tenham seguro contra os riscos ambientais

56 Se os custos de reparação dos danos ambientais excederem os ativos de um operador, em caso de insolvência este não consegue concluir a ação de recuperação, pelo que os custos recaem sobre o erário público.

57 Os Estados-Membros não eram obrigados a fornecer informações sobre os custos de recuperação para o ciclo de relatórios de 2007-2013. Doze Estados-Membros forneceram-nas, tendo 96% dos projetos de recuperação custado menos de um milhão de euros⁴⁸. A análise do Tribunal aos projetos de recuperação cujos custos foram suportados pelo orçamento da UE revelou que se tratava frequentemente de casos em que estes custos eram consideráveis em relação à capacidade financeira do operador e não existiam garantias financeiras (ponto **68**).

58 A DRA exige que os Estados-Membros tomem medidas para "incentivar o desenvolvimento [...] de instrumentos e mercados de garantias financeiras [...], a fim de permitir que os operadores utilizem garantias financeiras para cobrir as responsabilidades que para eles decorrem"⁴⁹. As garantias financeiras podem assumir a forma, nomeadamente, de uma apólice de seguro, de uma contribuição para um fundo ambiental, de uma garantia bancária, de uma obrigação ou de uma reserva própria. Os Estados-Membros não têm de conferir um carácter obrigatório a estas garantias financeiras.

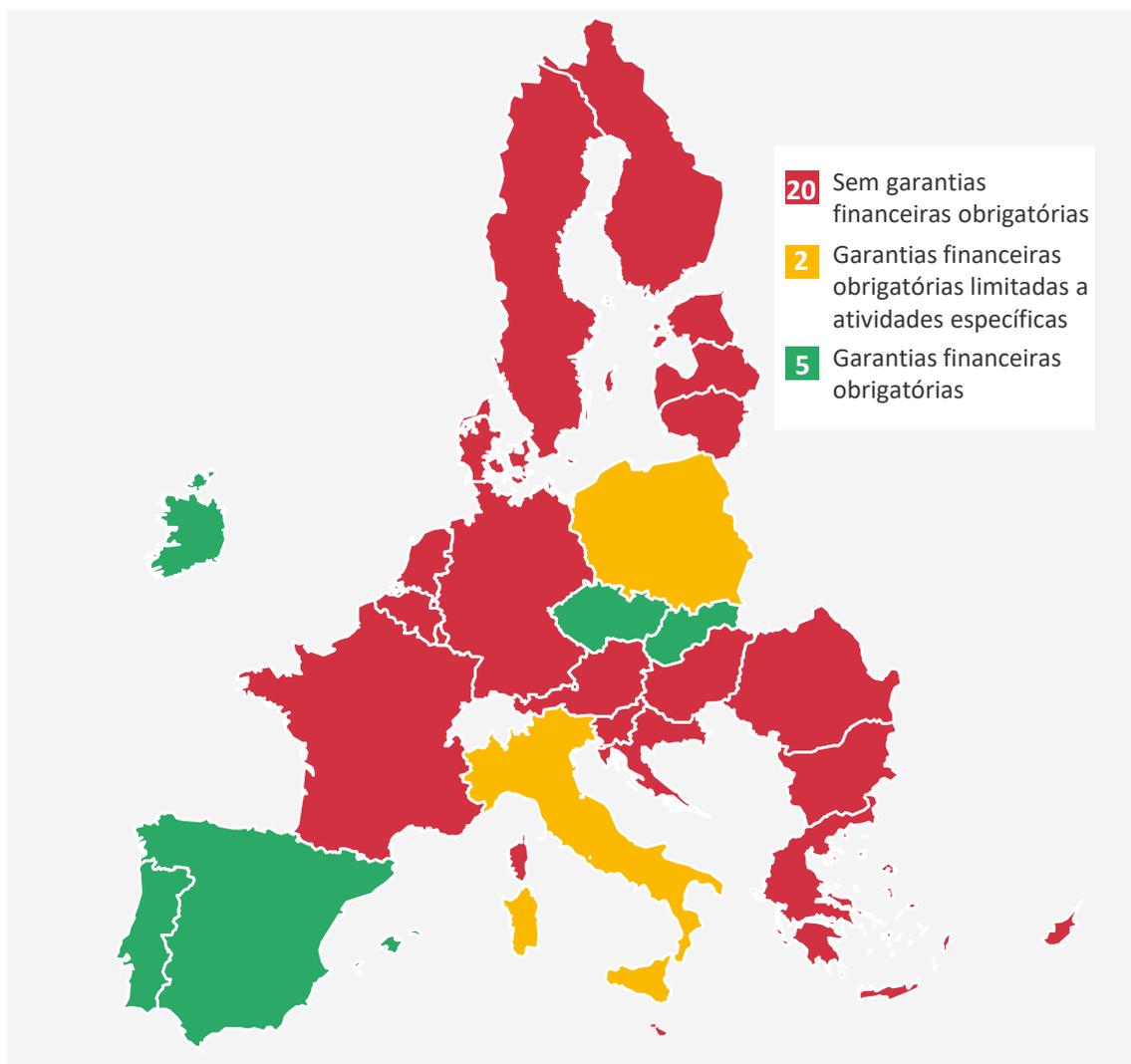
⁴⁷ *Terms of reference of the IMPEL project.*

⁴⁸ SWD/2016/0121 final, p. 35.

⁴⁹ Artigo 14º da [Diretiva 2004/35/CE](#).

59 Sete Estados-Membros (República Checa, Irlanda, Espanha, Itália, Polónia, Portugal e Eslováquia) exigem garantias financeiras relativas a algumas ou a todas as responsabilidades ambientais, como mostra a *figura 11*.

Figura 11 – Garantias financeiras relativas às responsabilidades decorrentes da DRA na UE



Fonte: TCE, com base em dados de um [relatório](#) de Stevens & Bolton LLP.

60 Num estudo elaborado para o Parlamento Europeu concluiu-se que o problema da insolvência pode ser resolvido através de garantias financeiras obrigatórias. Por exemplo, Portugal impõe garantias financeiras obrigatórias para todas as atividades de risco ambiental referidas na DRA. Aceita uma vasta gama de instrumentos de garantia financeira, incluindo apólices de seguro, garantias bancárias, fundos ambientais e

fundos próprios, e não comunicou quaisquer casos de insolvência que impedissem a aplicação da responsabilidade ambiental⁵⁰.

61 No âmbito do programa de trabalho plurianual para 2017-2020, a Comissão financiou um estudo sobre a disponibilidade e a procura de apólices de seguros nos Estados-Membros⁵¹. Este estudo concluiu que as apólices de seguros relativas às responsabilidades decorrentes da DRA, o instrumento mais popular para as garantias financeiras, não estavam amplamente disponíveis em toda a UE e não existiam em alguns Estados-Membros. Concluiu igualmente que a disponibilidade não correspondia necessariamente à procura e que havia países onde a disponibilidade era elevada, mas a procura reduzida. Todavia, o estudo mostrou também que, nos Estados-Membros em que as garantias financeiras relativas às responsabilidades decorrentes da DRA eram obrigatórias, este facto impulsionou o desenvolvimento do mercado de seguros.

62 No seu programa de trabalho para 2021-2024, a Comissão tenciona realizar um estudo de seguimento para examinar as sobreposições entre a legislação nacional preexistente em matéria de responsabilidade ambiental e a aplicação da DRA em cada Estado-Membro. Prevê igualmente incentivar os Estados-Membros que não introduziram garantias financeiras obrigatórias relativas às responsabilidades decorrentes da DRA a ponderarem a possibilidade de alargar os atuais requisitos obrigatórios em matéria de garantias financeiras de modo a incluírem exigências relativas a essas responsabilidades e a considerarem impor uma responsabilidade secundária a outras pessoas, tais como diretores, administradores e empresas-mãe⁵².

⁵⁰ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, pp. 127-128.

⁵¹ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

⁵² *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024*, pp. 8-9.

A UE financiou projetos de recuperação ambiental

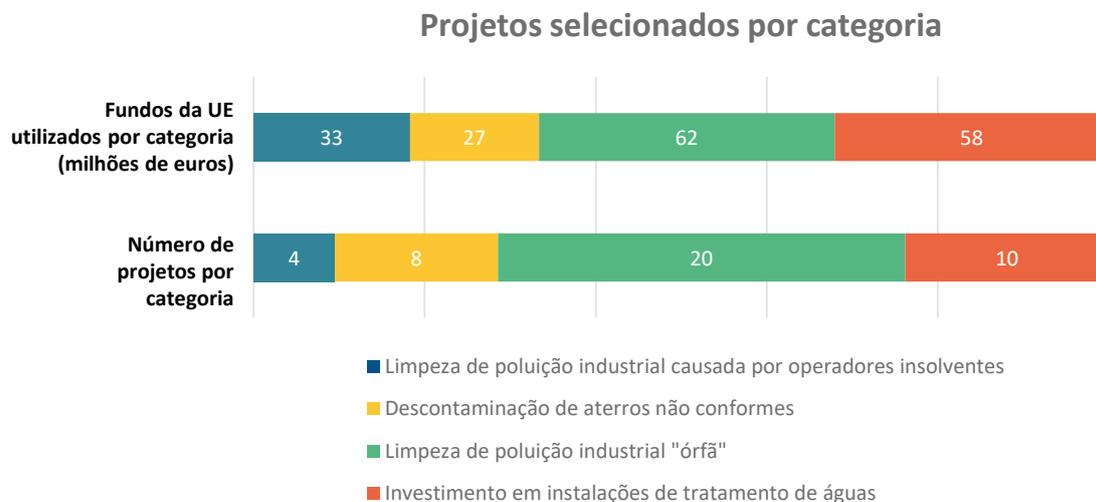
63 As autoridades dos Estados-Membros devem assegurar que, sempre que possível, os poluidores suportam os custos da poluição que provocam. As orientações da UE sobre a utilização de fundos públicos para a proteção ambiental⁵³ especificam as condições em que esse investimento é possível em relação ao PPP:

- o para reduzir a poluição causada pelas emissões industriais, o financiamento público é autorizado quando o investimento se destine a superar as normas da União ou a aumentar o nível de proteção ambiental na ausência de normas da UE (ponto 23). O financiamento público também é autorizado quando se destina à preparação para as futuras normas da União;
- o para a limpeza de sítios contaminados, o financiamento público é permitido quando o poluidor não tenha sido identificado ou não possa ser considerado legalmente responsável pelo financiamento da recuperação;
- o o financiamento público de projetos de gestão de resíduos não pode ser utilizado para permitir que um operador que gera resíduos seja dispensado dos custos do seu tratamento.

64 Para verificar a aplicação do PPP quando os projetos são cofinanciados por fundos da UE, o Tribunal analisou 42 projetos (*figura 12*) no valor de 180 milhões de euros dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e do programa LIFE. Os projetos estavam localizados em oito regiões de três Estados-Membros: 19 em Itália, 10 na Polónia e 13 em Portugal. O Tribunal examinou se, ao financiar estes projetos, a autoridade responsável tinha considerado a aplicação do PPP, procurando designadamente identificar o poluidor, exigindo a contenção da poluição e a descontaminação da zona em causa e dando início a procedimentos para recuperar os fundos públicos gastos.

⁵³ Comunicação da Comissão, "Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020" (2014/C 200/01).

Figura 12 – Projetos selecionados



Fonte: TCE.

Os fundos da UE têm sido utilizados para limpar a poluição "órfã"

65 Por poluição "órfã" entende-se a poluição que ocorreu no passado e em que não é possível aplicar o PPP porque o poluidor é desconhecido, já não existe ou não pode ser considerado legalmente responsável. A DRA reconhece este facto e aplica-se à poluição que ocorreu após 2007. As fontes mais significativas de poluição "órfã" são as antigas atividades industriais, que contaminaram o solo com metais, alcatrões e outras substâncias perigosas⁵⁴.

66 Vinte dos 42 projetos examinados pelo Tribunal dizem respeito à poluição "órfã" (com um orçamento de 62,1 milhões de euros). Nestes casos, o PPP não pôde ser aplicado e foram utilizados fundos públicos, como ilustrado na [caixa 2](#).

⁵⁴ AEA, *Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation*, 2019.

Caixa 2

Poluição "órfã" em Portugal e em Itália à qual o PPP não se aplica

Em 2011, Portugal estabeleceu uma lista de 175 minas abandonadas que necessitavam de uma extensa descontaminação por conterem sulfuretos metálicos ou minerais radioativos. O Tribunal examinou três projetos financiados pelos FEEI relacionados com minas abandonadas que funcionaram entre o século XIX e o século XX. A contribuição prevista da UE é de 9,1 milhões de euros entre 2015 e 2021 e os projetos envolvem a reabilitação das minas e das zonas circundantes. Tendo em conta que as atividades mineiras ocorreram há décadas, não é possível considerar os operadores legalmente responsáveis, uma vez que já não existem e portanto deixaram de ser responsáveis ou não tinham a obrigação legal de descontaminar o solo quando estavam em funcionamento.

O Tribunal examinou um projeto financiado pelos FEEI, no valor de 1,9 milhões de euros, destinado a descontaminar um terreno na Apúlia (Itália) anteriormente ocupado por uma central a gás que funcionou entre meados do século XIX e a década de 1960. A central contaminou cerca de 20 000 m² de terrenos e água subterrânea com metais, hidrocarbonetos, amianto e outras substâncias nocivas. O município é proprietário do terreno e de parte da empresa que explorava a central. As autoridades italianas realizaram uma análise ambiental entre 1999 e 2004; posteriormente, procederam à descontaminação do solo e estão atualmente a limpar o aquífero. Durante o funcionamento da central, nenhuma legislação ambiental impedia que causasse poluição.

Os fundos da UE também foram utilizados quando as autoridades nacionais não aplicaram a legislação ambiental para obrigar os poluidores a pagar

67 O Tribunal detetou oito projetos na Campânia, em Itália, que receberam 27,2 milhões de euros de fundos da UE para limpar a poluição que ocorreu quando a legislação ambiental da UE já estava em vigor. Os operadores responsáveis pelos aterros de resíduos urbanos não cumpriram a legislação ambiental em vigor, mas as autoridades públicas responsáveis pela supervisão destes sítios não os obrigaram a limparem a poluição que tinham provocado. Esta utilização do financiamento da UE não respeita o PPP, tal como ilustrado na [caixa 3](#).

Caixa 3

Falta de aplicação da legislação ambiental conduziu a que o PPP não fosse respeitado numa região italiana

Em 2007, o TJUE⁵⁵ decidiu que, relativamente a vários aterros, a Itália não tinha cumprido as regras da UE relativas à deposição de resíduos em aterros durante um longo período, causando danos significativos ao ambiente.

Os oito aterros que o Tribunal examinou, quatro dos quais abrangidos pelo acórdão anteriormente referido, eram explorados pelos municípios ou por empresas estatais de serviços públicos para a recolha de resíduos sólidos urbanos entre a década de 1970 e o início da década de 2000. Porém, os operadores não respeitaram os requisitos ambientais da UE em vigor, provocando graves danos ambientais. A contribuição dos FEEI prevista para os oito projetos de recuperação de aterros na Campânia no período de programação de 2014-2020 elevava-se a 27,2 milhões de euros.

Por exemplo, um dos aterros não dispunha do equipamento necessário para proteger o solo, o lençol freático ou o ar contra a poluição. O operador não protegeu o local contra as descargas ilegais de resíduos, incluindo resíduos perigosos, nem durante o funcionamento nem após o encerramento. As autoridades italianas utilizaram 2,2 milhões de euros de fundos da UE para descontaminar o local em 2017 e 2018, após o que a Comissão considerou que o antigo aterro estava em conformidade com a legislação ambiental da UE.

A falta de garantias financeiras para cobrir a responsabilidade ambiental aumenta o risco de os custos serem suportados pelos contribuintes

68 Se os operadores não dispuserem de garantias financeiras suficientes, poderão não conseguir cobrir os custos de reparação dos danos da poluição que causaram (pontos 56 a 62). O Tribunal detetou quatro projetos de recuperação deste tipo, no valor de 33 milhões de euros, em que um operador, identificado como responsável pela poluição, entrou em falência. Em consequência, foi necessário utilizar fundos públicos para descontaminar o solo e a água. Esta situação não respeita o PPP, como ilustrado na [caixa 4](#).

⁵⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 26 de abril de 2007, proferido no processo [C-135/05](#).

Caixa 4

Exemplos de falta de garantias financeiras conducentes à falta de aplicação do PPP

Em 1995, alguns anos depois de ter cessado a produção, uma empresa que fabricava produtos à base de amianto em Itália declarou falência. Antes do início do processo de liquidação, esta empresa tinha começado a reparar os danos ambientais causados pela sua atividade, a pedido do Ministério do Ambiente italiano. Contudo, assim que o processo de falência teve início, o administrador da falência deixou de financiar a recuperação, pelo que as autoridades públicas regionais tiveram de prosseguir a descontaminação. O projeto que o Tribunal auditou recebeu 7,1 milhões de euros de apoio da UE. Consistia na demolição de edifícios acima do nível do solo e em assegurar que os materiais que continham amianto existentes nos armazéns subterrâneos eram mantidos em segurança. As autoridades concluíram os trabalhos em 2019. Intentaram um processo judicial para recuperar os fundos utilizados na operação de descontaminação, mas consideraram que podem não o conseguir já que se trata de uma empresa em processo de falência.

Na Polónia, as autoridades ambientais detetaram substâncias tóxicas nas águas subterrâneas e no solo do local onde se localizava uma fábrica química. A poluição das águas subterrâneas representa um risco para a saúde dos residentes nas proximidades e pode propagar-se a uma zona Natura 2000. Em 2000, as autoridades regionais iniciaram um procedimento contra a empresa química que não descontaminou o local para que aplicasse medidas de recuperação. Em 2014, a empresa declarou falência e deu início a um processo de liquidação. Em 2016, as autoridades apresentaram um pedido de indemnização no decurso do processo de insolvência, mas o administrador da falência não tomou medidas de recuperação e vendeu partes das instalações que impediam a libertação de produtos químicos.

Segundo as autoridades, a infraestrutura continua a deteriorar-se e a poluição a alastrar-se, podendo a decisão judicial que impõe medidas de prevenção ou de recuperação ser impossível de aplicar devido à falência. Assim, as autoridades utilizaram fundos públicos, incluindo 17,3 milhões de euros dos FEEI, para reparar danos ambientais numa primeira área de 27 hectares. Estimam que a poluição abrange alguns milhares de hectares e que o custo total da recuperação poderá exceder os 540 milhões de euros.

Conclusões e recomendações

69 O princípio do poluidor-pagador (PPP) está subjacente à política ambiental da UE e exige que os poluidores suportem os custos da poluição que causaram, incluindo os das medidas tomadas para prevenir, controlar e reparar os danos da poluição, bem como os custos que impõem à sociedade.

70 O Tribunal examinou o enquadramento da política da UE relativa ao PPP, centrando-se na sua aplicação nos domínios abrangidos pela política ambiental da União e nas ações da Comissão relacionadas com a Diretiva Responsabilidade Ambiental (DRA). Procurou igualmente saber se o orçamento da UE foi protegido para que não fosse utilizado para suportar despesas que os poluidores deveriam ter pago.

71 Globalmente, o Tribunal constatou que o PPP se reflete em diferentes graus no âmbito das várias políticas ambientais da UE e que a sua cobertura e aplicação eram incompletas. As ações da Comissão para apoiar a aplicação da DRA pelos Estados-Membros não resolveram as principais insuficiências. O orçamento da UE é por vezes utilizado para financiar ações de despoluição, que deveriam, ao abrigo do PPP, ter sido suportadas pelos poluidores.

72 O PPP é aplicado de forma diferente nas diversas políticas ambientais da UE. No que se refere às emissões industriais, o Tribunal concluiu que é aplicado às instalações industriais mais poluentes, abrangidas pela Diretiva Emissões Industriais (DEI). Os proprietários das instalações têm de suportar os custos decorrentes do cumprimento das condições estipuladas nas suas licenças, nomeadamente tomando medidas para manter as emissões abaixo dos limites permitidos. A DEI não se aplica às instalações de menor dimensão e não exige que as instalações paguem o custo que o impacto da poluição residual representa para a sociedade (pontos **20 a 25**). Embora a legislação da UE em matéria de resíduos exija que os Estados-Membros apliquem plenamente o PPP, o défice de financiamento continua a ser elevado e são necessários investimentos públicos significativos para cumprir as metas de reciclagem (pontos **26 a 31**). Apesar de se terem registado progressos no que respeita a determinados poluentes, para muitas empresas o preço da água não inclui os custos gerados pelos poluentes que libertam para a água. O princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos é difícil de aplicar à poluição proveniente de fontes difusas, por exemplo, da agricultura (pontos **32 a 38**). A UE não dispõe de um quadro global para a proteção do solo, embora muitos atos legislativos contribuam indiretamente para reduzir as pressões ambientais (pontos **39 a 41**).

Recomendação 1 – Avaliar as possibilidades de reforçar a integração do princípio do poluidor-pagador na legislação ambiental

A Comissão deve avaliar as alterações regulamentares e administrativas, bem como a relação custo-benefício global de uma melhor aplicação do princípio do poluidor-pagador, em especial:

- a) diminuir os limites de emissões com vista a reduzir ainda mais a poluição residual;
- b) tratar a poluição difusa da água proveniente de todas as fontes, incluindo a agricultura.

Prazo: final de 2024

73 A DRA estabelece o quadro da UE em matéria de responsabilidade ambiental, com base no PPP. O Tribunal constatou que esta diretiva prevê uma aplicação parcial do PPP em caso de danos ambientais. Os últimos dados disponíveis sobre a aplicação da DRA, embora incompletos, indicam a existência de lacunas nos Estados-Membros (pontos 44 a 48). A DRA não define claramente alguns conceitos essenciais, dando origem a diferentes interpretações e aplicações ao nível dos Estados-Membros (pontos 49 a 55). A inexistência de garantias financeiras obrigatórias ao nível da UE significa, na prática, que os contribuintes pagam os custos da recuperação quando um operador que causou os danos ambientais se torna insolvente (pontos 56 a 62). O Tribunal concluiu que as ações da Comissão até à data não conseguiram resolver as insuficiências da DRA.

Recomendação 2 – Ponderar um reforço da aplicação da Diretiva Responsabilidade Ambiental

O Tribunal recomenda que, mediante a avaliação da Diretiva Responsabilidade Ambiental prevista até abril de 2023, a Comissão examine a margem para:

- a) melhorar os critérios de definição dos danos ambientais a que a diretiva se deve aplicar;
- b) aumentar a utilização de instrumentos de garantias financeiras.

Prazo: final de 2023

74 O Tribunal encontrou projetos financiados pela UE que deveriam ter sido pagos pelo poluidor (pontos **63** a **68**). Nos casos de poluição "órfã", quando não foi possível identificar a entidade responsável ou considerá-la legalmente responsável, a utilização do financiamento público era justificável e necessária para resolver a situação (pontos **65** a **66**). O financiamento público é também utilizado quando as autoridades responsáveis não aplicaram a legislação ambiental em tempo útil (ponto **67**). A falta de garantias financeiras para cobrir a responsabilidade ambiental obrigou igualmente as autoridades a utilizarem fundos públicos para recuperar as zonas poluídas, nos casos de insolvência do poluidor (ponto **68**).

Recomendação 3 – Proteger os fundos da UE para que não sejam utilizados para financiar projetos que devem ser pagos pelo poluidor

A Comissão deve:

- a) na sua função de supervisão, subordinar a utilização dos fundos da UE destinados à despoluição a uma verificação, efetuada em cooperação com os Estados-Membros, de que as autoridades competentes tomaram todas as medidas necessárias para imputar ao poluidor a poluição pela qual este é responsável;
- b) examinar a margem para que as alterações legislativas exijam a utilização de garantias financeiras para cobrir os riscos ambientais causados pelos operadores.

Prazo: 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Samo Jereb, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 19 de maio de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo

Anexo I – Setores abrangidos pela Diretiva Emissões Industriais

A Diretiva Emissões Industriais aplica-se aos setores indicados em seguida. Em alguns deles, abrange apenas instalações acima de uma determinada dimensão.

- Indústrias do setor da energia: queima de combustíveis em instalações, refinação de petróleo e de gás, produção de coque e gaseificação ou liquefação de carvão e outros combustíveis
- Produção e transformação de metais: ustulação ou sinterização de minério metálico, produção de gusa ou aço e processamento de metais ferrosos e não ferrosos
- Indústria dos minérios: produção de cimento, cal e óxido de magnésio, produção de amianto ou fabrico de produtos à base de amianto, produção de vidro, fusão de matérias minerais e fabrico de produtos cerâmicos por aquecimento
- Indústria química: fabrico de produtos químicos orgânicos e inorgânicos, adubos, produtos fitofarmacêuticos ou biocidas, produtos farmacêuticos e produção de explosivos
- Gestão de resíduos: eliminação ou valorização de resíduos perigosos, de resíduos em instalações de incineração ou de coincineração e de resíduos não perigosos e gestão de aterros
- Fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas, fabrico de papel ou cartão e painéis à base de madeira
- Pré-tratamento ou tingimento de fibras ou têxteis
- Curtimenta de peles
- Abate de animais e tratamento e transformação de produtos alimentares obtidos a partir de matérias-primas animais e vegetais
- Eliminação ou valorização de carcaças
- Criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos
- Tratamento de superfície de matérias, objetos ou produtos, que utilizem solventes orgânicos
- Produção de carbono ou eletrografite por combustão ou grafitação
- Captura de fluxos de dióxido de carbono para efeitos de armazenamento geológico
- Conservação de madeiras e de produtos à base de madeira com químicos
- Tratamento independente de águas residuais em circunstâncias específicas

Siglas e acrónimos

AEA: Agência Europeia do Ambiente

DEI: Diretiva Emissões Industriais

DQA: Diretiva-Quadro da Água

DRA: Diretiva Responsabilidade Ambiental

FEEI: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

IMPEL: Implementação e Execução da Legislação Ambiental

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

PPP: Princípio do poluidor-pagador

Glossário

Ação climática: medidas destinadas a combater as alterações climáticas e os seus impactos.

Fertilizante: qualquer substância (sintética ou orgânica) que contenha um ou mais nutrientes vegetais e que é aplicada no solo para manter ou melhorar a fertilidade.

Fundo de Coesão: fundo da UE que visa reduzir as disparidades económicas e sociais na União através do financiamento de investimentos nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios entre as regiões.

Garantia financeira: qualquer instrumento financeiro, como uma apólice de seguro, uma contribuição para um fundo ambiental, uma garantia bancária, uma obrigação ou uma reserva própria, que garanta que uma empresa poderá cumprir a sua obrigação financeira caso lhe seja imputada responsabilidade.

Internalização: medidas tomadas para que os benefícios ou custos não pagos sejam tidos em conta na composição dos preços dos bens e serviços.

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

Limites de emissões: a massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração e/ou o nível de uma emissão, que não podem ser excedidos durante um ou mais períodos determinados.

Melhores técnicas disponíveis: tecnologias industriais, conceção de instalações e medidas operacionais com o melhor desempenho ambiental, determinado mediante uma avaliação das melhores práticas à medida que evoluem ao longo do tempo. São utilizadas para estabelecer limites de emissões e condições para as licenças.

Política Agrícola Comum: política unificada da UE no domínio da agricultura, que inclui subsídios e uma gama de outras medidas concebidas para garantir a segurança alimentar, assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores da União, promover o desenvolvimento rural e proteger o ambiente.

Princípio do poluidor-pagador: princípio que exige que os poluidores suportem os custos da poluição que causaram, incluindo os das medidas tomadas para prevenir,

controlar e reparar os danos da poluição, bem como os custos que impõem à sociedade.

Responsabilidade alargada do produtor: método que torna as responsabilidades ambientais do produtor extensíveis à fase pós-consumidor do ciclo de vida de um produto, incluindo a reciclagem e a eliminação.

Responsabilidade ambiental: princípio segundo o qual os operadores económicos que causem danos ao ambiente são responsáveis pelo pagamento da recuperação.

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:
«PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR: APLICAÇÃO INCOERENTE NAS
POLÍTICAS E AÇÕES AMBIENTAIS DA UE»**

RESUMO

I. A Comissão recorda que o Pacto Ecológico Europeu salienta que só utilizando plenamente os instrumentos de fixação de preços e reformas fiscais bem concebidas é que a Europa poderá cumprir os seus objetivos ambientais de forma eficiente e justa. Refletindo o Pacto Ecológico Europeu, a Comissão trabalhará no sentido de reforçar a aplicação do princípio do poluidor-pagador no direito da União Europeia e nas políticas nacionais correspondentes, a fim de contribuir para concretizar a ambição de poluição zero da UE para um ambiente sem substâncias tóxicas e apoiar as políticas em matéria de clima, energia e economia circular.

III. Quarto travessão — A Comissão considera que as conclusões e recomendações são pertinentes para o Parlamento Europeu e o Conselho uma vez que estas instituições têm uma competência significativa na aplicação do princípio do poluidor-pagador e na execução da reforma fiscal ambiental.

IV. A Comissão recorda que, embora envide esforços para aplicar o princípio do poluidor-pagador na política ambiental, um dos principais instrumentos para alcançar esse objetivo, os impostos, está normalmente sujeito ao processo de codecisão por unanimidade. Por conseguinte, a aplicação integral exige a participação dos Estados-Membros

No que diz respeito à Diretiva Responsabilidade Ambiental, uma ação fundamental da Comissão, a adoção de orientações que preveem uma definição comum de «danos ambientais» só foi concluída em março de 2021, após amplas consultas. Por conseguinte, é prematuro concluir que as medidas não resolveram uma das principais insuficiências. Quanto à ausência de garantia financeira obrigatória, a Comissão concorda que a questão da segurança financeira continua a ser uma preocupação legítima e analisará esta questão atentamente no contexto da avaliação prevista para abril de 2023.

Por vezes justifica-se a utilização do orçamento da UE para financiar ações de despoluição.

V. Primeiro travessão — A Comissão aceita a necessidade de examinar a forma como o princípio do poluidor-pagador é aplicado no respeito dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu. A Comissão aceita a recomendação 1, alínea a), e aceita parcialmente a recomendação 1.b em relação às competências que são da sua responsabilidade.

Segundo travessão — A Comissão aceita esta recomendação.

A avaliação da Diretiva Responsabilidade Ambiental examinará o âmbito para uma melhor aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Terceiro travessão — A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão assegurará que a legislação da UE aplicável seja respeitada no que diz respeito às medidas necessárias para imputar aos poluidores os custos da poluição pela qual são responsáveis e que os Estados-Membros estejam cientes das suas obrigações a este respeito.

INTRODUÇÃO

03. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) considera os instrumentos de fixação de preços, incluindo os impostos ambientais, um instrumento importante para a aplicação do princípio do poluidor-pagador. Tal inclui as taxas, a tributação aplicável à poluição permitida, a responsabilidade ambiental e a eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente.

04. O princípio do poluidor-pagador abrange igualmente os impactos na sociedade e no bem-estar.

06. A Comissão tem em conta a aplicação do princípio do poluidor-pagador noutros domínios que afetam o ambiente, como os transportes, as pescas e a política agrícola.

A Comissão considera que o princípio do poluidor-pagador é aplicado na política agrícola comum (PAC), nomeadamente através do sistema de sanções da condicionalidade¹ em que são aplicadas reduções dos pagamentos da PAC quando os agricultores não respeitam a legislação aplicável da UE em matéria de ambiente e clima, incluindo determinadas regras estatutárias (por exemplo, a Diretiva Nitratos).

Além disso, a PAC pode apoiar diretamente práticas, investimentos, etc., favoráveis ao ambiente e ao clima, que só compensam por ações que vão além das obrigações legais pertinentes.

07. Os Estados-Membros têm competência significativa para decidir se e como aplicar o princípio do poluidor-pagador em conformidade com o princípio da subsidiariedade, o que implica que as medidas políticas sejam decididas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos e, por conseguinte, a nível da União apenas quando necessário. A Comissão está a apoiar os Estados-Membros na reforma fiscal e na eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente.

08. Quarto travessão — A Comissão recorda que os danos ambientais incluem não só os danos causados ao próprio recurso natural (ou seja, espécies e *habitats* naturais protegidos, água e solo), mas também a deterioração dos serviços de recursos naturais fornecidos pelo recurso.

10. O reexame da aplicação da política ambiental é um instrumento para melhorar a aplicação da legislação e das políticas ambientais da UE. Visa resolver as causas das lacunas em termos de aplicação e procura encontrar soluções antes de os problemas se tornarem urgentes.

11. As necessidades de investimento para concretizar a transição ecológica exigem investimentos adicionais para alcançar os atuais objetivos climáticos e ambientais da UE para 2030, que ascendem a cerca de 470 mil milhões de EUR por ano¹.

12. A execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) respeita o princípio de cofinanciamento, a fim de assegurar a apropriação das políticas no terreno. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão cofinanciam, nomeadamente, atividades nos setores dos resíduos e da água para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e para além desses requisitos, investimentos na proteção e

¹ Identificar as necessidades de recuperação da Europa [Documento SWD(2020) 98 final/2 que acompanha a Comunicação COM(2020) 456].

recuperação da biodiversidade e dos solos, bem como infraestruturas verdes, e investimentos na recuperação e descontaminação de espaços industriais abandonados. Além disso, o âmbito do apoio do FEDER inclui investimentos em tecnologias inovadoras para melhorar a proteção do ambiente no setor dos resíduos, da água e no que respeita aos solos.

OBSERVAÇÕES

21. A Diretiva Emissões Industriais confere às autoridades competentes alguma flexibilidade para estabelecerem valores-limite de emissão menos rigorosos (artigo 15.º, n.º 4). Isto só é possível em casos específicos em que uma avaliação demonstre que a consecução dos níveis de emissão associados às melhores técnicas disponíveis (MTD) tal como descritas nas conclusões MTD conduziria a custos desproporcionadamente mais elevados do que os benefícios ambientais decorrentes da localização geográfica ou das condições ambientais locais ou das características técnicas da instalação. A autoridade competente deve documentar sempre a sua justificação para a concessão de tais derrogações.

Além disso, o capítulo III da Diretiva Emissões Industriais relativo às grandes instalações de combustão inclui determinados instrumentos de flexibilidade (plano de transição nacional, derrogação por tempo de vida limitado, etc.).

23. A Diretiva Responsabilidade Ambiental aplica-se a «danos ambientais» cuja definição inclui diferentes referências ao respetivo significado.

24. A Comissão considera que o princípio do poluidor-pagador está integrado em toda a abordagem da Diretiva Emissões Industriais e abrange também a poluição dentro dos limites legais, uma vez que estes se tornam mais rigorosos ao longo do tempo. Os operadores devem investir, ou seja, pagar para permanecer dentro dos limites. O facto de as condições de licenciamento se basearem nas melhores técnicas disponíveis (MTD) e de estas MTD serem periodicamente revistas, reforçadas e atualizadas, leva os setores industriais a investir constantemente em equipamento com melhor desempenho e menos poluente, a fim de respeitar limites de emissão mais rigorosos.

A Diretiva Emissões Industriais não exige que as instalações paguem o impacto na sociedade da poluição que é permitida por licença.

35. Os Estados-Membros têm de definir políticas de fixação de preços da água que tenham incentivos adequados para uma utilização eficiente da água e que incluam, segundo o princípio do poluidor-pagador, uma contribuição adequada das diferentes utilizações da água para a recuperação dos custos dos serviços hídricos (existe alguma margem discricionária que permite ter em conta elementos sociais, económicos ou ambientais, por exemplo tarifas sociais, tarifas que têm em conta a escassez de água).

36. A Comissão considera que os agregados familiares suportam a maior parte do custo do tratamento da água (relacionado com a contaminação por outras atividades, incluindo a agricultura), enquanto a agricultura utiliza uma grande quantidade de água que não é tratada. A fixação de preços da água para a recuperação dos custos dos serviços (incluindo os custos ambientais) é *erga omnes*, ao passo que, para efeitos de sanções penais, o princípio do poluidor-pagador é aplicável ao nível dos poluidores.

38. A aplicação do princípio do poluidor-pagador cabe principalmente aos Estados-Membros, que devem integrar este princípio nas legislações nacionais. A aplicação de coimas é sempre efetuada a nível individual devido à violação das regras nacionais ou da UE.

39. A Comissão está a atualizar a estratégia temática da UE de proteção do solo em 2021, a fim de abordar a questão da degradação dos solos e das terras de uma forma abrangente e contribuir para alcançar a neutralidade da degradação dos solos até 2030. O novo Plano de Ação para a Poluição Zero na Água, no Ar e no Solo analisa em especial a contaminação do solo e a reabilitação dos sítios contaminados.

A atual PAC dispõe de uma série de instrumentos e medidas que contribuem para a execução de atividades que limitam a poluição dos solos.

40. Para as instalações industriais mais poluentes, a Diretiva Emissões Industriais prevê uma abordagem integrada da prevenção e controlo das emissões para a atmosfera, a água e o solo, da gestão de resíduos, da eficiência energética e da prevenção de acidentes.

41. No caso das atividades poluentes que ocorreram há muito tempo, há um elevado risco de o poluidor ter deixado de existir, não ser possível identificá-lo ou ser insolvente. No entanto, é possível aplicar o princípio do poluidor-pagador também em alguns destes casos, certamente quando existem leis e regimes de responsabilidade rigorosos em matéria de contaminação dos solos a nível nacional. No que diz respeito à Diretiva Responsabilidade Ambiental, se os danos ambientais resultarem de atividades realizadas, «*mas não concluídas antes de*» 30 de abril de 2007, a diretiva é aplicável nos termos do ponto 34 do acórdão nos processos apensos C-379/08 e C-380/08.

54. A comunicação apresenta uma análise muito pormenorizada com o objetivo de ajudar a explicar de que forma as disposições em vigor devem ser aplicadas na prática.

No que diz respeito à validade jurídica da comunicação, a Comissão salienta que apenas o Tribunal de Justiça pode fornecer uma interpretação definitiva da Diretiva Responsabilidade Ambiental e sublinha que a comunicação representa o entendimento da Comissão da correta interpretação jurídica da referida diretiva.

56. A Comissão considera que a situação descrita pelo Tribunal de Contas Europeu constitui um risco grave.

57. A Comissão considera, à semelhança do Tribunal de Contas Europeu, que quanto mais elevados são os custos de recuperação maior será o risco de o operador não dispor dos recursos necessários para fazer face a esses custos sem garantias financeiras.

60. A Comissão considera, à semelhança do Tribunal de Contas Europeu, que as garantias financeiras obrigatórias permitem reduzir o risco de os custos serem transferidos para o erário público em caso de insolvência.

63. Segundo travessão — Nos termos da Diretiva Emissões Industriais, o relatório de base constitui o fundamento para avaliar as atividades de recuperação a realizar pelo operador após a cessação definitiva da atividade. Em conformidade com as «Diretrizes da Comissão Europeia respeitantes aos relatórios de base nos termos do artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais» (2014/C 136/03), sempre que pertinente, o historial do local e a poluição histórica devem também ser incluídos no relatório de base; por conseguinte, a intervenção de recuperação deve ser assegurada por financiamento privado.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

71. A Comissão está também a agir no sentido de apoiar a aplicação do princípio do poluidor-pagador pelos Estados-Membros, mas, apesar disso, esse princípio ainda não é plenamente aplicado.

72. Cabe aos Estados-Membros garantir a fixação de um preço pela poluição dentro dos níveis permitidos.

No caso da água, há o custo dos recursos e o custo da poluição associados à captação (excessiva).

As emissões dentro dos limites legais também requerem investimentos, uma vez que esses requisitos legais se tornam mais rigorosos ao longo do tempo.

Algumas instalações de menor dimensão são abrangidas pela Diretiva (UE) 2015/2193 relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de médias instalações de combustão (Diretiva Médias Instalações de Combustão). A diretiva aplica-se a instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 1 megawatt e inferior a 50 megawatt, independentemente do tipo de combustível que utilizam. Apesar de o princípio do poluidor-pagador não ser mencionado explicitamente, as instalações em causa também têm de fazer face ao preço da poluição quando suportam os custos do cumprimento dos requisitos da Diretiva Médias Instalações de Combustão.

Recomendação 1 — Avaliar as possibilidades de reforçar a integração do princípio do poluidor-pagador na legislação ambiental

A Comissão aceita a necessidade de analisar a forma como o princípio do poluidor-pagador é aplicado no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, realizando uma avaliação da sua aplicação e colaborando com os Estados-Membros na aplicação desse princípio, incluindo a fixação de preços e a eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais para o ambiente.

A Comissão aceita a recomendação 1, alínea a).

A Comissão irá propor uma revisão das medidas da UE relativas à poluição causada por grandes instalações industriais no início de 2022, tal como anunciado no Pacto Ecológico Europeu. O objetivo da revisão consiste em progredir no sentido de alcançar a ambição de poluição zero da UE para um ambiente sem substâncias tóxicas e apoiar as políticas em matéria de clima, energia e economia circular.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação 1, alínea b).

No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a Estratégia do Prado ao Prado, a Estratégia de Biodiversidade e o novo Plano de Ação para a Poluição Zero definem as medidas que a Comissão tomará para combater a poluição da água. A Comissão reforçou a condicionalidade na sua proposta para a nova PAC, que permitiria combater melhor a poluição difusa, o que está a ser considerado no âmbito da codificação. A Comissão aceita que deve ter em conta os custos e benefícios da aplicação do princípio do poluidor-pagador nas suas políticas regulamentares, em conformidade com as suas Orientações para Legislar

Melhor. No entanto, a Comissão não pode aceitar a recomendação de considerar a relação custo-benefício e as alterações regulamentares e administrativas de medidas específicas quando estas são da responsabilidade dos Estados-Membros.

73. A Diretiva Responsabilidade Ambiental define conceitos-chave e conceitos conexos definidos noutras diretivas (como a Diretiva-Quadro Água) que lhe estão estreitamente relacionados. Revelou-se difícil desenvolver um entendimento comum sobre todas as implicações das definições destes conceitos. As Orientações da Comissão adotadas em março de 2021 abordam a necessidade desse entendimento.

Recomendação 2 — Ponderar a possibilidade de intensificar a aplicação do princípio do poluidor-pagador nos domínios abrangidos pela Diretiva Responsabilidade Ambiental

A Comissão aceita a recomendação 2, alínea a).

A Comissão admite que na Diretiva Responsabilidade Ambiental não existem de facto critérios explícitos para avaliar os danos causados à água e ao solo equivalentes aos previstos no anexo I dessa diretiva para a avaliação dos danos causados a espécies e *habitats* naturais protegidos. A existência de critérios juridicamente vinculativos para os danos causados à água e ao solo poderia realmente ser útil e a Comissão considerará este aspeto no contexto da avaliação.

A Comissão aceita a recomendação 2, alínea b).

Recomendação 3 — Proteger os fundos da UE, impedindo que sejam utilizados para financiar projetos que devem ser pagos pelo poluidor

A Comissão aceita a recomendação.

No âmbito da gestão partilhada, cabe aos Estados-Membros selecionar as operações em que devem ser aplicadas as condições recomendadas pelo Tribunal de Contas Europeu.

- a) Através dos mecanismos criados no quadro jurídico da política de coesão, a Comissão assegurará que a legislação da UE aplicável seja respeitada no que diz respeito às medidas necessárias para imputar aos poluidores os custos da poluição pela qual são responsáveis e que os Estados-Membros estejam cientes das suas obrigações a este respeito.
- b) A Comissão examinará este aspeto em relação com o contexto da recomendação 2.

Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Samo Jereb. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Viorel Ștefan, com a colaboração de Roxana Banica, chefe de gabinete, e Olivier Prigent, assessor de gabinete; Colm Friel, responsável principal; Frédéric Soblet, responsável de tarefa; Roberto Resegotti, responsável de tarefa adjunto; Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz e Anna Sfiligoi, auditores. *Design* gráfico de Marika Meisenzahl. Cathryn Lindsay prestou assistência linguística.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA)/Início da auditoria	11.3.2020
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	26.3.2021
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	19.5.2021
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	14.6.2021

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

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

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

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

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

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

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6306-1	1977-5822	doi:10.2865/772924	QJ-AB-21-014-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6276-7	1977-5822	doi:10.2865/816695	QJ-AB-21-014-PT-Q

A poluição representa um custo significativo para a sociedade e é uma preocupação fundamental dos cidadãos da UE. Ao aplicar o princípio do poluidor-pagador (PPP), os poluidores são incentivados a evitar provocar danos ambientais e são responsabilizados pela poluição a que dão origem. Globalmente, o Tribunal constatou que o PPP se reflete e é aplicado em diferentes graus no âmbito das várias políticas ambientais da UE e que a sua cobertura e aplicação eram incompletas. O orçamento da UE é por vezes utilizado para financiar ações de despoluição, que deveriam, ao abrigo do PPP, ter sido suportadas pelos poluidores. O Tribunal recomenda reforçar a integração do PPP na legislação ambiental e o regime de responsabilidade ambiental ao nível da UE, bem como proteger melhor os fundos da UE para que não sejam utilizados para financiar projetos que devem ser pagos pelo poluidor.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors