COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.11.2012
SWD(2012) 381 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa

{COM(2012) 673 final}
{SWD(2012) 382 final}

Introdução

A UE desenvolveu ao longo dos anos uma vasta política da água que foi gradualmente evoluindo da problemática da saúde para a dos impactos ambientais dos setores grandes utilizadores de água. Desde 2000, com a adoção da Diretiva-Quadro Água (DQA), a política da água deu ainda mais um passo, com a adoção de uma abordagem integrada para a gestão das águas com base no conceito de «gestão da bacia hidrográfica», visando alcançar um bom estado de todas as águas da UE até 2015.

A avaliação de impacto (AI) da comunicação intitulada «Matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa» (a seguir designada «a matriz») reúne várias avaliações, identifica os principais desafios na gestão dos recursos hídricos e avalia diferentes opções políticas de ação a nível da UE. O presente resumo salienta as principais mensagens do relatório principal.

1. QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

A matriz está incluída no programa de trabalho da Comissão para 2012, com a referência 2012/ENV/005. A elaboração da AI baseou-se num amplo processo de consulta a nível interno e externo. Beneficiou de contribuições de um grupo interserviços e das recomendações da Comissão das Avaliações de Impacto.

As partes interessadas foram envolvidas no processo da IA desde o início, através da previamente estabelecida Estratégia Comum de Aplicação da Diretiva-Quadro Água (ECA da DQA) que associa os Estados-Membros, a Comissão, os países em vias de adesão, os países (potencialmente) candidatos, os países do EEE e ainda as partes interessadas e as ONG. Uma conferência das partes interessadas (3.ª Conferência da UE sobre a Água) realizou-se em 24-25 de maio de 2012 com o objetivo de debater os projetos de opções estratégicas. Realizaram-se duas consultas públicas de 12 semanas: a primeira, sobre o balanço da qualidade da política da água, entre 6.12.2011 e 27.2.2012, e a segunda, sobre as opções estratégicas, entre 16.3.2012 e 8.6.2012.

Em geral, as partes interessadas apoiaram uma ação não-legislativa da UE para resolver os problemas de água. Essa ação deverá abranger o apoio a orientações e instrumentos para os balanços hídricos, a fixação de metas e a recuperação dos custos, bem como ações destinadas a melhorar a informação e a eficiência da comunicação de relatórios. Algumas opções legislativas, como um possível novo regulamento relativo às normas de reutilização da água, também mereceram algum apoio. No que diz respeito ao alargamento da condicionalidade no quadro dos financiamentos da UE, nomeadamente no âmbito da política agrícola comum (PAC), os pontos de vista foram fortemente divergentes, embora na maioria dos casos haja um apoio maioritário a esse alargamento. Verificou-se igualmente um forte apoio quanto à utilização dos diferentes fundos da UE para medidas de apoio.

2. CONTEXTO POLÍTICO, DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E SUBSIDIARIEDADE

A DQA estabeleceu um quadro jurídico para uma gestão sustentável da água na UE, que é aplicado em ciclos recorrentes de seis anos. Os Estados-Membros estavam obrigados a entregar os seus primeiros planos de gestão de bacia hidrográfica (PGBH) até ao final de 2009 e procederão à revisão desses planos de seis em seis anos. Os programas de medidas (PdM), desenvolvidos ao abrigo dos planos terão de estar operacionais até ao final de 2012. Os PGBH

para o segundo ciclo terão de estar finalizados até ao final de 2015. Até 2019, a DQA deverá ser reavaliada e, se necessário, revista.

As águas europeias enfrentam vários desafios, descritos em pormenor no relatório sobre o estado da água:

- A informação comunicada nos primeiros PGBH indica que mais de metade das águas de superfície da Europa não apresentam um **bom estado ecológico** e que, para dar cumprimento aos objetivos da DQA, será necessário adotar medidas adicionais para além das estabelecidas ao abrigo de outras diretivas (Nitratos, Águas Residuais Urbanas e Emissões Industriais).

- A **escassez de água** está a alastrar na Europa. Grandes zonas, especialmente no sul da Europa, são afetadas pela escassez de água, com utilizações concorrentes a aumentarem a procura em todo o continente.

- A frequência e intensidade das **inundações e secas** e os seus danos ambientais e económicos parecem ter aumentado ao longo dos últimos trinta anos. Este facto tanto pode ser atribuído às alterações climáticas como a outras pressões antropogénicas (p. ex.: alterações no uso dos solos).

As pressões mais significativas sobre as águas da UE resultam da descarga de poluentes, das alterações hidromorfológicas e da captação de água, principalmente devidos ao crescimento demográfico, ao uso dos solos e à atividade económica. Para inverter esta situação, é necessário continuar a aplicar medidas de gestão dos recursos hídricos, para melhorar a eficiência de utilização e a sustentabilidade dos recursos hídricos, nomeadamente:

- **Medidas de retenção natural das águas** (NWRM) para salvaguardar e valorizar o potencial de armazenamento de água nos solos e ecossistemas, com todos os benefícios associados, em particular a proteção da biodiversidade, a prevenção de catástrofes, a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos.

- Medidas de **eficiência hídrica**, que constituem frequentemente um método rentável e sustentável para lidar com situações de *stress* hídrico, na medida em que permitem, por exemplo nos edifícios, um grande potencial de poupança de energia associada à poupança de água.

- **Fontes alternativas de abastecimento de água**, como a reutilização da água ou a dessalinização.

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a matriz está centrada nos problemas e instrumentos políticos pertinentes para a **gestão da água a nível da UE**, tendo igualmente em conta as avaliações feitas no contexto do balanço da qualidade, a avaliação dos PGBH e a análise das políticas aplicadas em matéria de escassez de água e de secas. Foram identificadas as seguintes 4 grandes categorias, com 12 problemas principais.

- **Em primeiro lugar, os instrumentos económicos não são suficientemente utilizados para suprir as deficiências do mercado** que impedem a aplicação das medidas acima mencionadas. Em especial:

(1) Em muitos casos, os atuais regimes de **fixação de preços** na Europa não conseguem combinar os objetivos da eficiência e da equidade e não permitem um nível sustentável de recuperação dos custos de financiamento das medidas.

(2) A **medição** do consumo de água é insuficiente, apesar de constituir factualmente uma condição prévia para a aplicação de políticas de preços que incentivem um consumo responsável.

(3) Os consumidores e as empresas não estão suficientemente consciencializados para o problema da água incorporada nos produtos e não existem sistemas adequados de **rotulagem**, em especial para as mercadorias comercializadas a nível mundial.

- Em **segundo lugar**, existe um risco de que os objetivos da DQA não possam ser alcançados devido à **falta de integração e coerência com outros domínios políticos**, incluindo a agricultura, a coesão, a indústria e o ordenamento do território. No que respeita à PAC e à política de coesão, existe potencialidade para uma maior integração política, que poderá emergir da aplicação do quadro financeiro plurianual proposto para a UE. Contudo, será necessário apoio adicional:

(4) para a integração de **medidas ligadas ao uso dos solos**,

(5) para a **eficiência hídrica dos edifícios e aparelhos**,

(6) para resolver o problema das **fugas nas infraestruturas de água** e

(7) para encorajar a **reutilização da água** através de normas comuns à escala da UE.

- Em **terceiro lugar**, é necessário corrigir a atual **ineficácia na governação,** nomeadamente:

(8) Atacar a ineficácia na **gestão e planeamento dos recursos hídricos**, de modo a resolver os problemas de coordenação que podem afetar a fixação de objetivos gerais para as zonas de captação, bem como as condições económicas de aplicação de cada uma das medidas e instrumentos.

(9) Desenvolver conjuntos de dados e uma metodologia adequados e coerentes para calcular **os balanços hídricos, os fluxos ecológicos e as metas**.

(10) Aperfeiçoar o planeamento da **gestão dos riscos de seca** em alguns Estados-Membros, a fim de responder ao desafio da proteção das economias e da sociedade contra as consequências da seca.

- Em **quarto lugar**, será necessário colmatar as **lacunas de conhecimento**:

(11) Existem grandes lacunas de informação, particularmente no que diz respeito a uma metodologia coerente para o cálculo dos **custos e benefícios** tanto dos PdM como da ausência de atuação.

(12) Mesmo quando existe informação disponível, continuam a colocar-se problemas em termos de coerência, **difusão e acessibilidade** ao nível adequado do processo decisório. Ainda há margem para melhorar a eficiência dos atuais requisitos estatísticos e de apresentação de relatórios.

Estes problemas de gestão da água ao nível da UE estão a prejudicar a prossecução do bom estado das águas e a redução do *stress* hídrico e da vulnerabilidade a fenómenos extremos. Isto tem repercussões negativas no ambiente aquático e, consequentemente, na biodiversidade e nos ecossistemas. Além disso, os impactos socioeconómicos são substanciais: diversos setores económicos (produção alimentar e de energia, transportes, turismo e lazer, serviços) dependem diretamente da disponibilidade de água com uma determinada qualidade e de «serviços ecossistémicos» relacionados com a água. Fenómenos extremos como inundações e secas provocam também enormes prejuízos para os setores económicos e a população em geral. Os impactos são frequentemente concentrados em países com rendimentos mais baixos e em regiões menos desenvolvidas, em particular zonas rurais, devido a uma menor taxa de aplicação dos regulamentos relativos à água potável e ao tratamento de águas residuais, a uma aplicação deficiente ou à ausência de planificação do uso dos solos em zonas inundáveis e a um menor acesso às tecnologias e ao *know-how* no domínio da poupança de água. Além disso, o acesso a água potável segura e ao saneamento básico deve ser considerado no quadro dos direitos humanos.

3. OBJECTIVOS

A matriz apresenta a resposta política aos desafios acima descritos, com o objetivo a longo prazo de **garantir a disponibilidade de água de boa qualidade para uma utilização sustentável e equitativa**. Esse objetivo contribui para as três dimensões da estratégia Europa 2020 (crescimento inteligente, sustentável e inclusivo). Para realizar esse objetivo, será necessário aplicar a nível da UE uma abordagem equilibrada, nomeadamente centrada em:

- **Alcançar um bom estado** das massas de água da UE até 2015, em regra, ou até 2027, o mais tardar, para determinadas massas de água abrangidas pelas isenções previstas na DQA.

- **Reduzir o *stress* hídrico**, tendo em conta a necessidade de manter os fluxos ecológicos a um nível compatível com a realização dos objetivos da DQA.

- **Reduzir a vulnerabilidade** às alterações climáticas e aos fenómenos climáticos extremos.

No que respeita ao *stress* hídrico e à vulnerabilidade, terão de ser estabelecidos objetivos concretos a nível das bacias hidrográficas, a integrar na segunda ronda dos PGBH.

Foram identificados quatro grupos de **objetivos específicos**, que refletem as já citadas quatro categorias de problemas ligados à gestão da água. São eles:

– Aumentar a **utilização de instrumentos económicos** para uma melhor atribuição dos recursos e internalização dos custos externos.

– Promover a **integração** da questão dos recursos hídricos nas políticas setoriais, de modo a assegurar uma maior aceitação das **medidas de retenção natural das águas**, das medidas de eficiência hídrica nos **edifícios** e **aparelhos**, da **reutilização da água** e dos instrumentos destinados a reduzir as **fugas** nas infraestruturas de abastecimento de água.

– Assegurar uma **governação mais eficiente da água** e uma relação de trabalho eficaz entre as instituições e integrar plenamente as preocupações com a qualidade e a quantidade de água e com a hidromorfologia na gestão da água.

– **Melhorar o conhecimento e os instrumentos** à disposição dos gestores de recursos hídricos, permitindo uma tomada de decisões mais eficaz e a redução dos encargos administrativos.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

As opções políticas avaliadas para efeitos da matriz visam disponibilizar aos Estados-Membros uma «caixa de ferramentas» em apoio da aplicação das medidas mais relevantes e podem ser agrupadas em 4 abordagens diferentes:

– Um primeiro conjunto de opções consiste numa **abordagem voluntária** que inclui o desenvolvimento de uma série de instrumentos e orientações para apoiar na prática a gestão dos recursos hídricos a nível da UE e das bacias hidrográficas.

– As opções ao abrigo de uma **abordagem regulamentar** visam alcançar muitos dos mesmos objetivos de apoio a medidas práticas de gestão da água, mas pela via legislativa.

– As outras opções consistem em explorar plenamente as possibilidades de **condicionalidade** nos financiamentos pós-2013 do QEC (FEDER, Fundos de Coesão, FEADER) e do primeiro pilar da PAC, em conformidade com as propostas da Comissão sobre a reforma da PAC e sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP).

– Por último, outras opções visam garantir a **prioridade** da gestão sustentável da água na aplicação dos fundos do QEC e dos empréstimos do BEI. Esta opção não implica qualquer alteração política do atual Quadro Financeiro Plurianual, tal como proposto pela Comissão, mas só poderá concretizar-se se as prioridades para a água forem adotadas pelos Estados-Membros na programação e planeamento das suas despesas.

Foram identificadas 37 opções políticas, agrupadas nas já referidas 4 grandes categorias de problemas e 12 questões fundamentais. Esta lista preliminar das opções foi tornada pública e sujeita à consulta das partes interessadas, tendo sido objeto de uma avaliação mais aprofundada com vista a identificar o pacote de opções preferidas. A 37 opções são apresentadas a seguir, em ligação com o objetivo específico a que respeitam e com a abordagem política em que são incorporadas.

Quadro 1: Lista de opções consideradas na avaliação de impacto – as opções a vermelho e sublinhado foram as escolhidas

	Abordagens			
Objetivo específico	**a) Voluntária**	**b) Regulamentação**	**c) Condicionalidade**	**d) Prioridade no financiamento**
1 Fixação de preços	**Orientações para os sistemas de negociação**	n/d	**Inclusão no regime de condicionalidade do primeiro pilar da PAC**	n/d
2 Medição do consumo	**Utilização do GMES**	**Alteração da DQA**	**Inclusão no regime de condicionalidade do primeiro pilar da PAC**	n/d
3 Rotulagem das mercadorias comercializadas a nível mundial	**Rotulagem voluntária**	**Rotulagem obrigatória**	n/d	n/d
4 NWRM	**Orientações ECA**	**Alteração da DQA**	**No âmbito das normas de execução do QEC**	**QEC e empréstimos do BEI**
5.1 Aparelhos/Produtos relacionados com a água	**Rotulagem voluntária**	**Rotulagem obrigatória** **Inclusão no programa de trabalho da Diretiva Conceção Ecológica**[1]	n/d	n/d
5.2 Edifícios	**Classificação voluntária**	**Classificação obrigatória** **Requisitos mínimos** **Diretiva**	n/d	n/d
6 Fugas	**Orientação**	n/d	n/d	**QEC e empréstimos do BEI**
7 Reutilização da água	**Orientações ECA** **Norma CEN**	**Regulamentação**	n/d	**QEC e empréstimos do BEI**
8 Boa governação	**Análise pelos pares**	**Alteração da DQA** **Alteração da Diretiva AAE**	n/d	n/d
9 Definição de metas	**Orientações ECA**	**Alteração da DQA**	n/d	n/d

[1] A inclusão dos dispositivos utilizadores de água é objeto de análise no contexto do plano de trabalho da Diretiva Conceção Ecológica para o período 2012-2014.

	Abordagens			
Objetivo específico	**a) Voluntária**	**b) Regulamentação**	**c) Condicionalidade**	**d) Prioridade no financiamento**
10 Planeamento para as secas	**Recomendação**	**Alteração da DQA** **Diretiva Secas**	n/d	n/d
11 Custos e benefícios	**Orientações ECA**	**Alteração da DQA**	n/d	n/d
12 Divulgação dos conhecimentos	**Maior desenvolvimento do sistema WISE**	**Analisar os requisitos estatísticos e de comunicação de relatórios**	n/d	n/d

5. IDENTIFICAR O PACOTE DAS OPÇÕES PREFERIDAS E OS SEUS IMPACTOS

A avaliação das opções pode ser considerada como uma análise das diferentes abordagens para cada uma das 12 questões identificadas. Com base na avaliação efetuada, verifica-se que, na maioria dos casos, as opções mais apropriadas se enquadram numa abordagem de orientação. A abordagem regulamentar é recomendada em apenas 3 casos (eficiência hídrica dos aparelhos/produtos relacionados com a água, reutilização da água e disseminação de conhecimentos), na medida em que o atual contexto político, em especial no que se refere à aplicação da DQA e do QFP, conduziria a adiar a maioria das opções regulamentares e das que envolvem uma política de condicionalidade para uma fase posterior. As opções preferidas são as assinaladas a vermelho e a sublinhado no quadro 1.

Deve salientar-se que os elementos que possam implicar alterações legislativas não serão propostos em conjunto com a matriz, mas serão, isso sim, objeto de uma análise mais aprofundada e apenas voltarão a ser propostos com base numa avaliação de impacto específica.

As orientações e instrumentos propostos analisarão a interação com determinados **instrumentos económicos** e o modo de os integrar nos planos de gestão das bacias hidrográficas e das inundações e secas. Permitiriam ainda obter informação de apoio a uma maior utilização desses instrumentos económicos. No entanto, o pacote proposto não é vinculativo e a adoção progressiva desse tipo de instrumentos não está garantida.

O pacote proposto promove uma maior **integração da água nas políticas setoriais**, através de orientações, de uma melhor planificação e de instrumentos de fixação de metas que abrangem diversos aspetos da integração setorial. Permitirá que as preocupações relacionadas com a gestão da água sejam tomadas em consideração de forma mais adequada na seleção dos projetos no âmbito do financiamento da PAC e da política de coesão. No entanto, não há qualquer garantia de que as medidas venham a ser aplicadas, já que essa aplicação continuará a ser voluntária.

As orientações incluídas no pacote proposto, nomeadamente no que respeita à negociação de água e aos balanços/metas hídricas, bem como ao previsto sistema de avaliação pelos pares, deverão abordar a **boa governação** no planeamento dos recursos hídricos, conduzindo a uma

maior transparência e a uma tomada de decisões mais eficaz. Os encargos administrativos desnecessários associados aos requisitos de comunicação de informações ao abrigo da legislação da UE no domínio da água seriam eliminados.

O pacote proposto inclui uma vasta série de orientações e de novas ferramentas para fazer face às necessidades mais prementes com que se confrontam os gestores de recursos hídricos. A obtenção de informações sobre os balanços hídricos e os fluxos ecológicos permitiria colmatar grandes lacunas do **conhecimento** por parte dos gestores de recursos hídricos. As plataformas de informação melhoradas e a prestação de informações a nível da UE permitiriam um maior acesso a dados mais oportunos e interoperáveis, o que se refletiria em decisões de gestão da água mais eficientes no quadro da elaboração das políticas a nível comunitário, nacional e a nível das bacias hidrográficas. Todavia, a participação é voluntária.

O pacote proposto promove a **eficiência da política da água da UE** ao colmatar as lacunas de conhecimento, melhorar a governação e concentrar os requisitos em matéria de apresentação de relatórios de um modo que permitirá reduzir os encargos administrativos. Prevê uma certa flexibilidade, para que os instrumentos possam ser adaptados às situações em que a relação custo-eficácia é elevada. As alterações que poderão vir a ser propostas aos requisitos de comunicação de informações previstos na legislação no domínio da água permitiriam superar os atuais problemas de coerência. O pacote proposto aumentaria a coerência entre as políticas relevantes da UE (em particular a PAC, a política de coesão e as políticas nos domínios da saúde e da energia).

O pacote proposto contribuiria para resolver os problemas do estado ecológico das águas da UE, do *stress* hídrico e da vulnerabilidade a fenómenos extremos. O trabalho de modelação realizado no quadro da preparação da matriz, juntamente com a avaliação das medidas individuais, fornece elementos para a avaliação dos **impactos económico, ambiental e social** da aplicação a nível da UE das diferentes categorias de medidas, nomeadamente dos ganhos de eficiência para a economia no seu todo por via de medidas de gestão do uso dos solos, de uma utilização mais eficiente da água e da garantia da disponibilidade de água limpa. Contudo, os impactos reais das medidas só serão aparentes ao nível de cada uma das 110 bacias hidrográficas da UE, já que será esse o nível de análise mais apropriado. Os instrumentos desenvolvidos no contexto da matriz de proteção das águas europeias (balanços hídricos, modelação hidroeconómica, base de dados das medidas) apoiarão os Estados-Membros na realização desta análise no contexto da preparação da próxima geração de PGBH e da escolha da combinação mais adequada de medidas.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A aplicação e o acompanhamento da matriz de proteção das águas europeias terão por base a plataforma oferecida pela **Estratégia de Aplicação Comum** (ECA) da DQA. A aplicação terá lugar em duas fases, que correspondem aos dois próximos períodos da ECA:

- Na primeira fase (2013-2015), o objetivo será influenciar a **preparação da próxima geração de PGBH**, a apresentar pelos Estados-Membros até final de 2015, e reforçar a base de conhecimentos e os instrumentos que darão apoio à avaliação desses planos e à revisão da DQA.

- A segunda fase (2016-2018) será dedicada à avaliação desses planos e à **preparação da revisão da DQA**.

Será desenvolvido um quadro de classificação da matriz de proteção das águas europeias, que permitirá acompanhar a respetiva implementação e avaliar os progressos realizados. Esse quadro será debatido anualmente pelo Grupo de Coordenação Estratégica da ECA e pelos responsáveis do setor das águas.