



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**A Diretiva-Quadro Água e a Diretiva Inundações: ações tendentes à consecução do
«bom estado» da água na UE e à redução dos riscos de inundações**

{SWD(2015) 50 final}
{SWD(2015) 51 final}
{SWD(2015) 52 final}
{SWD(2015) 53 final}
{SWD(2015) 54 final}
{SWD(2015) 55 final}
{SWD(2015) 56 final}

1. INTRODUÇÃO

A execução da Diretiva-Quadro Água (DQA)¹, de 2000, depende de os Estados-Membros tomarem uma série de medidas economicamente rentáveis de forma transparente e participativa. Os Estados-Membros devem sintetizar essas medidas (incluídas nos seus «programas de medidas») nos planos de gestão de bacias hidrográficas que elaboram e que devem atualizar de seis em seis anos. Em 2012, a Comissão publicou a sua avaliação dos planos de gestão de bacias hidrográficas disponíveis na altura².

Uma gestão eficaz da água, conforme exige a DQA, ajuda os Estados-Membros a prepararem-se para fenómenos meteorológicos extremos, os quais, devido às alterações climáticas, são cada vez mais frequentes e causam grandes prejuízos³. Em complemento à DQA, foi adotada em 2007 a Diretiva Inundações (DI), nos termos da qual os Estados-Membros devem avaliar e cartografar os riscos de inundações, gerindo-os mediante os chamados «planos de gestão dos riscos de inundações»⁴.

Ambas as diretivas atingiram um ponto crucial na sua execução. A presente comunicação contém uma avaliação dos progressos alcançados até à data, tendo em conta que as duas diretivas estão interligadas e que a sua aplicação deve ser coordenada. A avaliação baseia-se nos primeiros relatórios sobre as ações específicas adotadas pelos Estados-Membros em aplicação das medidas sintetizadas nos seus planos de gestão de bacias hidrográficas. Aproveita a avaliação da Comissão aos planos de gestão de bacias hidrográficas disponíveis em 2012⁵ e cumpre o prescrito no artigo 18.º, n.º 4, da DQA, que obriga a Comissão a publicar, em 2015, um relatório intercalar sobre a execução, pelos Estados-Membros, dos respetivos programas de medidas.

A avaliação da Comissão aos programas de medidas dos Estados-Membros e a sua apreciação das avaliações preliminares dos Estados-Membros sobre os riscos de inundações constituem a base para as recomendações que figuram no final do presente documento. Essas recomendações são aqui apresentadas com vista ao segundo ciclo de planos de gestão de bacias hidrográficas e aos primeiros planos de gestão dos riscos de inundações, a adotar pelos Estados-Membros até ao final de 2015 e atualmente sob consulta pública.

A presente comunicação é acompanhada de sete documentos de trabalho dos serviços da Comissão. Dois deles incluem uma avaliação mais profunda dos progressos alcançados

¹ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água – JO L 327, de 22.12.2000, p. 1.

² Cf. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Pressupondo um cenário de não-adaptação (ou seja, em que se mantém a proteção atual contra cheias fluviais com um retorno de 100 anos), prevê-se que os prejuízos para a UE decorrentes do efeito combinado das alterações climáticas e socioeconómicas aumentem de 6,9 mil milhões EUR/ano para 20,4 mil milhões EUR/ano na década de 2020, 45,9 mil milhões EUR/ano na década de 2050 e 97,9 mil milhões EUR/ano na década de 2080. Cf. Rojas et al. (2013): *Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation*, *Global Environmental Change* 23, 1737–1751, disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Diretiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações – JO L 288 de 6.11.2007, p. 27

⁵ Cf. http://ec.europa.eu/environment/water-framework/impl_reports.htm#third.

até à data na execução da DQA e da DI⁶. Os outros cinco contêm avaliações dos planos de gestão de bacias hidrográficas da Bélgica, da Grécia, de Espanha, de Portugal e da Croácia⁷, que em 2012 não tinham ainda sido adotados.

2. APROVEITAR AS OPORTUNIDADES DA POLÍTICA DA ÁGUA DA UE

A DQA e outras diretivas relativas à água⁸ têm contribuído para melhorar a proteção dos recursos hídricos na UE. De um modo geral, os Europeus podem, com segurança, beber água da torneira e nadar em milhares de praias, rios e lagos de toda a UE. A poluição proveniente de fontes urbanas, industriais e agrícolas está sujeita a regulamentação.

Em 2012, o «balanço da qualidade» da política da UE relativa à água doce⁹ confirmou que o atual quadro político para a água contempla os desafios que as águas doces europeias enfrentam. No entanto, devido a décadas de degradação e a uma gestão sistematicamente ineficaz, temos ainda um longo caminho a percorrer antes de todas as águas da UE terem qualidade suficiente: A comunicação da Comissão «Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa»¹⁰, de 2012, concluiu que cerca de metade das águas de superfície da UE correm o risco de não alcançar um bom estado ecológico em 2015. Além disso, havia lacunas tão graves na monitorização do estado químico das águas de superfície que, em 2012, se desconhecia o estado de mais de 40% das massas de água, impossibilitando o estabelecimento de uma base de referência. A situação parece mais positiva em relação às águas subterrâneas, mas em algumas bacias continua a haver problemas graves¹¹.

⁶ Relatório sobre os progressos na execução dos programas de medidas em conformidade com a Diretiva-Quadro Água; Relatório sobre os progressos na execução da Diretiva Inundações.

⁷ Relatórios sobre a execução dos planos de gestão de bacias hidrográficas em conformidade com a Diretiva-Quadro Água.

⁸ Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração – JO L 372 de 27.12.2006, p. 19; Diretiva 2008/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas de qualidade ambiental no domínio da política da água – JO L 348 de 24.12.2008, p. 84; Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola – JO L 375 de 31.12.1991, p. 1; Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas – JO L 135 de 30.5.1991, p. 40; Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) – JO L 334 de 17.12.2010, p. 17; Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano – JO L 330 de 5.12.1998, p. 32; Diretiva 2006/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2006, relativa à gestão da qualidade das águas balneares – JO L 64 de 4.3.2006, p. 37; Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) – JO L 164 de 25.6.2008, p. 19; Diretiva 2009/128/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece um quadro de ação a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas – JO L 309 de 24.11.2009, p. 71.

⁹ SWD(2012) 393 final

¹⁰ COM(2012) 673 final

¹¹ Dadas as diferenças entre as bacias hidrográficas europeias, a média da UE (cerca de 90% das massas de água subterrâneas deverão alcançar um bom estado quantitativo e 77% um bom estado químico em 2015) dissimula importantes problemas regionais. Por outro lado, os números devem ser interpretados com prudência, devido às grandes lacunas e às fragilidades dos métodos utilizados por alguns Estados-Membros na avaliação do estado das águas subterrâneas.

Conforme indica na sua resposta à primeira Iniciativa de Cidadania Europeia sobre o direito humano à água¹², a Comissão vai reforçar a aplicação da sua legislação relativa à água, com base nos compromissos constantes do 7.º Programa de Ação em matéria de ambiente e na matriz de preservação dos recursos hídricos. A matriz propôs uma ampla gama de instrumentos de execução que foram tidos em conta no programa de trabalho de 2013-2015 para a estratégia comum de aplicação¹³. Refira-se ainda que, desde 2012, a Comissão tem reforçado o seu diálogo com os Estados-Membros e realizado extensas reuniões bilaterais com eles para debater a sua avaliação dos planos nacionais de gestão de bacias hidrográficas e acordar ações específicas a favor da execução.

A estratégia comum de aplicação e os processos bilaterais têm ajudado os Estados-Membros, ao clarificarem as obrigações da DQA, ao criarem novos instrumentos de execução e ao proporem soluções baseadas em experiências anteriores. Se os Estados-Membros integrarem e aplicarem, com êxito, estes elementos na atualização dos seus planos de gestão de bacias hidrográficas em 2015, não deverão ser necessárias outras medidas de execução¹⁴. A Comissão vai, porém, continuar a instaurar processos de infração nos domínios prioritários¹⁵, caso os meios acima referidos se revelem ineficazes para melhorar a execução.

A política da UE relativa à água também possibilitou à União desenvolver um setor hídrico dinâmico e líder a nível mundial, que inclui 9000 PME em atividade¹⁶ e proporciona cerca de 500 000 postos de trabalho equivalentes a tempo inteiro¹⁷. É, por conseguinte, muito mais do que uma resposta a um imperativo ambiental: é um dos fundamentos para a União Europeia fomentar o crescimento «azul» e «verde» e aplicar uma utilização mais eficiente dos recursos. Por exemplo, as tecnologias de gestão da água estão no cerne da ecoinovação, tendo a Comissão lançado a Parceria Europeia de Inovação (PEI) no domínio da água, em 2012¹⁸, para propiciar o desenvolvimento de soluções inovadoras, capazes de contribuir para uma recuperação económica sustentável e, simultaneamente, adaptada às alterações climáticas.

3. AVALIAÇÃO DA COMISSÃO AOS «PROGRAMAS DE MEDIDAS» EM CONFORMIDADE COM A DQA

Os programas consistem em medidas básicas obrigatórias, incluindo algumas tomadas ao abrigo de uma série de diretivas anteriores à DQA e outras medidas específicas da DQA, como os controlos da captação de água, das descargas, da poluição difusa ou da

¹² COM(2014) 177 final

¹³ A estratégia comum de aplicação (ECA) é um processo aberto e cooperativo que envolve a Comissão, os Estados-Membros e as partes interessadas. Teve início em 2001 e destina-se a facilitar a execução da DQA.

¹⁴ O anexo do relatório sobre os progressos na aplicação dos programas de medidas decorrentes da Diretiva-Quadro Água inclui recomendações específicas para ações a levar a cabo pelos Estados-Membros. Essas recomendações refletem a avaliação da Comissão e os resultados do processo bilateral.

¹⁵ Os processos incidem, nomeadamente, na instituição de prazos para a adoção dos planos de gestão de bacias hidrográficas, na monitorização, na avaliação, na poluição difusa proveniente da agricultura, nas infraestruturas que não cumprem a DQA, etc., coordenados com a aplicação da Diretiva Nitratos e da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas.

¹⁶ COM(2012) 216 final

¹⁷ «Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector — input to the European Semester», *Water Industry Final REPORT*, Acteon — relatório final a publicar.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

alteração física das massas de água. Se necessário, os Estados-Membros devem ainda tomar medidas complementares para atingir os objetivos ambientais.

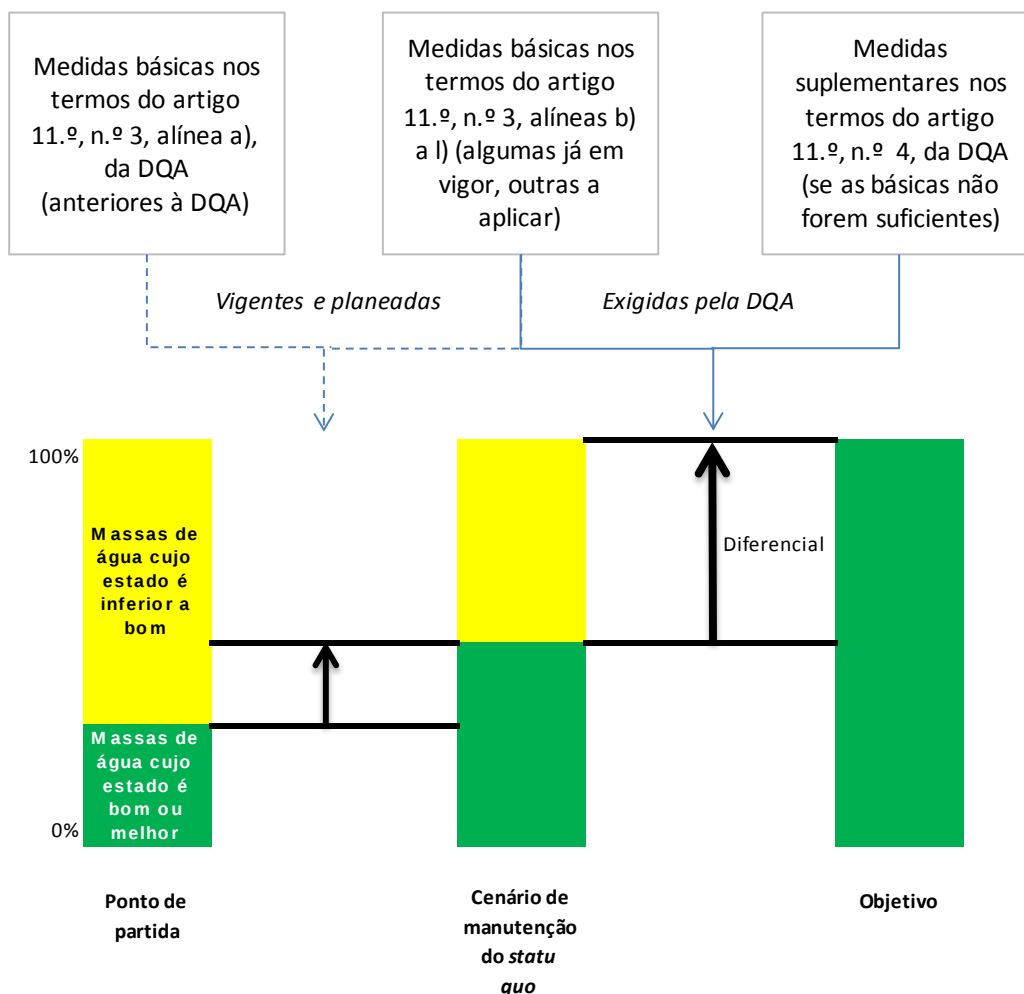


Figura 1. Ilustração simplificada de um processo para identificar e eliminar o diferencial entre a manutenção do statu quo e o objetivo de bom estado das águas em 2015.

A avaliação da Comissão revela que muitos Estados-Membros planearam as suas medidas com base «no que está em vigor e/ou já em fase de preparação» e «no que é viável», sem terem em conta a situação atual das massas de água e as pressões identificadas nos planos de gestão de bacias hidrográficas como impeditivas da consecução do «bom estado». Em vez de conceberem as medidas mais adequadas e eficazes em termos de custos, visando garantir o «bom estado» das suas águas e, portanto, eliminar o diferencial persistente, muitos Estados-Membros limitam-se frequentemente a estimar até que ponto as medidas vigentes contribuirão para a concretização dos objetivos ambientais da DQA. Esta situação conduz à aplicação de isenções em grau excessivo e sem justificação adequada. Na maior parte dos casos, quando se aplicam isenções e se adia a consecução de um «bom estado», não é claro se se tomam medidas para avançar no sentido da concretização do objetivo, conforme a diretiva exige.

Os objetivos ambientais da DQA são quantificados e associados a um calendário inequívoco. A abordagem adotada por muitos Estados-Membros – «avançar no bom caminho», com base (em grande medida) em cenários de manutenção do *statu quo* – é claramente insuficiente para atingir os objetivos ambientais em relação à maior parte das massas de água.

3.1. Poluição da água com origem na agricultura, na indústria e nas famílias

Reduzir a poluição a fim de cumprir os objetivos da DQA exige que, em primeiro lugar, sejam corretamente executadas várias outras diretivas e regulamentos, como a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas, a Diretiva Nitratos, a Diretiva Utilização Sustentável dos Pesticidas e a Diretiva Emissões Industriais, cujo papel é essencial na luta contra a poluição de fontes pontuais e difusas e que devem, portanto, ser tidas em conta nos planos de gestão de bacias hidrográficas e nos programas de medidas.

No **setor agrícola**, o último relatório sobre a Diretiva Nitratos¹⁹ aponta para uma ligeira melhoria da poluição das águas subterrâneas por nitratos, salientando ao mesmo tempo a necessidade de prosseguir ações tendentes a reduzir e evitar a poluição. Este facto é confirmado pela análise dos programas de medidas comunicados pelos Estados-Membros. Apesar de 63% das regiões hidrográficas terem comunicado que a aplicação da Diretiva Nitratos não é suficiente para combater a poluição difusa a um nível que garanta a consecução dos objetivos da DQA, não se acrescentaram as medidas necessárias para resolver as deficiências remanescentes. A poluição difusa afeta significativamente²⁰ 90% das regiões hidrográficas, 50% das massas de água de superfície e 33% das massas de águas subterrâneas em toda a UE. O setor agrícola constitui a principal fonte de poluição difusa. Não obstante alguns progressos na redução do consumo de fertilizantes minerais²¹, há ainda muitas lacunas nas medidas básicas aplicadas pelos Estados-Membros para enfrentar as pressões decorrentes da atividade agrícola, incluindo a falta de medidas de controlo das emissões de fosfatos e nitratos fora das zonas vulneráveis aos nitratos estabelecidas pela Diretiva Nitratos. As medidas suplementares comunicadas em relação à agricultura são, em grande medida, opcionais, incluindo regimes de aconselhamento e medidas agroambientais da política agrícola comum (PAC), como a extensificação das explorações e a agricultura biológica.

No que diz respeito às **famílias**, a aplicação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas não tem sido fácil, sobretudo devido aos aspetos financeiros e de planeamento relacionados com os grandes investimentos infraestruturais em redes de saneamento e estações de tratamento. A aplicação está em fase avançada na UE-15²², com vários Estados-Membros próximos da conformidade total. Contudo, para a maioria dos Estados-Membros da UE-13, os períodos de transição negociados nos tratados de adesão estão a chegar ao termo, com a maioria dos países ainda longe da plena conformidade, apesar do trabalho considerável durante a última década. Os principais desafios para a UE-15 prendem-se com a manutenção e a renovação dos sistemas de recolha e tratamento de águas residuais, ao passo que os Estados-Membros mais recentes devem prosseguir os trabalhos de criação da infraestrutura mínima exigida. Por outro lado, as descargas de esgotos²³ continuam a ser uma das principais fontes de poluição nas zonas urbanas, exigindo um investimento significativo nos próximos anos em toda a UE. Para aumentar as taxas de conformidade, os Estados-Membros foram

¹⁹ COM/2013/0683 final

²⁰ Com as medidas vigentes, uma massa de água afetada por pressão significativa está em risco de não atingir um «bom estado».

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Estados-Membros que aderiram à União antes de 1 de maio de 2004. Os Estados-Membros que aderiram após esta data constituem a UE-13.

²³ Descargas de esgotos de águas pluviais e de esgotos combinados (águas pluviais e águas residuais).

convidados a apresentar programas pormenorizados de execução em 2014, incluindo o planeamento do investimento em infraestruturas, que a Comissão está atualmente a analisar.

A **poluição causada por atividades industriais** pode ser particularmente significativa no caso de determinados poluentes e determinadas massas de água. A Diretiva Emissões Industriais prevê as principais formas de combate, designadamente pela obrigação de os operadores das instalações industriais aplicarem as «melhores técnicas disponíveis» a fim de garantirem um nível elevado de proteção do ambiente no seu todo (ou seja, qualidade da água, do ar e do solo). As autoridades nacionais responsáveis devem garantir que os valores-limite de emissão constantes das licenças relativas às emissões industriais estão em conformidade com as «melhores técnicas disponíveis» e têm em conta os objetivos relevantes para os recursos hídricos. Embora isto aconteça até certo ponto, os programas de medidas demonstram que não é feito sistematicamente ou, quando o é, não é comunicado²⁴.

Na sua maioria, os Estados-Membros começaram a trabalhar nos respetivos inventários das emissões de **substâncias prioritárias**, como requer a Diretiva Normas de Qualidade Ambiental (NQA). Aproveitam esse trabalho e as suas análises das pressões e dos impactos para identificar fontes de poluição. A percentagem de massas de água identificadas como afetadas por fontes pontuais ou difusas varia apreciavelmente entre os Estados-Membros. Para o inventário, poucos Estados-Membros estão já a quantificar as emissões difusas provenientes de uma série de fontes. O número de poluentes identificados pelos Estados-Membros como motivo de preocupação nacional²⁵ também varia bastante. Por conseguinte, as medidas identificadas pelos Estados-Membros no que respeita à poluição química tendem a ser demasiado gerais, com resultados não quantificados, e pouco específicas em termos de substâncias ou de fontes.

3.2. Consumo exagerado de água: captação excessiva

A captação de água para além da capacidade de renovação natural exerce uma grande pressão nas águas superficiais e subterrâneas da UE, devido em especial à irrigação nos países do Mediterrâneo e do Mar Negro, mas também à urbanização e a outras atividades económicas em diversas partes da União. A captação excessiva afeta significativamente 10% das massas de água superficiais e 20% das subterrâneas. Onde já existe captação excessiva de água nas bacias hidrográficas sujeitas a uma utilização intensa da água, a DQA exige que os Estados-Membros ponham em prática medidas destinadas a restabelecer a sustentabilidade da captação a longo prazo, como a revisão das licenças ou uma melhor aplicação da legislação. No entanto, os primeiros programas de medidas revelaram que este problema não está a ser tratado satisfatoriamente, porquanto tem havido um amplo recurso a isenções nas massas de água afetadas, muitas vezes sem justificação adequada.

Os primeiros planos de gestão de bacias hidrográficas mostraram também que, na maioria, os Estados-Membros não deram resposta às necessidades de água da natureza, o que terão de fazer para que os objetivos ambientais da DQA possam ser alcançados. Não raro, atenderam apenas aos caudais mínimos a manter nos períodos estivais,

²⁴ As medidas de beneficiação das estações de tratamento de águas residuais industriais são comunicadas como tipos de medidas principais em apenas 29 regiões hidrográficas de 8 Estados-Membros.

²⁵ Trata-se de poluentes de águas superficiais em bacias hidrográficas específicas ou de poluentes de águas subterrâneas para os quais os Estados-Membros estabelecem limiares.

descurando os vários fatores²⁶ decisivos para que os ecossistemas prosperem e produzam plenamente os seus benefícios. Quer isto dizer que as medidas aplicadas não garantem a consecução do «bom estado» em muitas massas de água afetadas por captações significativas ou regularizações de caudais (por exemplo, para irrigação, energia hidroelétrica, abastecimento de água potável, navegação). Ao mesmo tempo, todavia, os Estados-Membros apoiaram ativamente a criação de um entendimento comum dos caudais ecológicos e o melhor modo de os ter em conta na execução da DQA. O resultado foi um documento de orientação que os Estados-Membros devem começar a aplicar em 2015²⁷. A estratégia comum de aplicação da DQA também possibilitou a partilha de boas práticas na utilização dos balanços hídricos, que incluem as necessidades ambientais, para assegurar a sustentabilidade da distribuição dos recursos hídricos²⁸, e na utilização de tecnologias de teledeteção em apoio às inspeções e à vigilância de captações ilegais²⁹.

3.3. Mudar o caudal e a morfologia das massas de água

As alterações do caudal e da forma física («hidromorfologia») das massas de água estão entre os principais fatores que impedem a consecução do bom estado das águas, mas, em geral, os primeiros programas de medidas propõem ações insuficientes para inverter esta situação. As alterações devem-se, não raro, ao desenvolvimento de infraestruturas «cinzentas», como, por exemplo, canais de drenagem, barragens para irrigação ou energia hidroelétrica, represamentos para facilitar a navegação, diques de proteção contra inundações, etc. Em quase todos os planos de gestão de bacias hidrográficas, foram definidas medidas de correção destas situações, mas é frequente serem muito genéricas, não estabelecerem prioridades e não terem relação clara com as pressões existentes ou os efeitos esperados. Acontece também que, para a avaliação do estado das águas, alguns Estados-Membros não prepararam métodos sensíveis às alterações hidromorfológicas, o que limita a sua capacidade de resolução eficaz do problema.

4. LIGAÇÃO COM A DIRETIVA INUNDAÇÕES (DI)

Está amplamente reconhecido que, devido às alterações climáticas, vastas zonas da Europa se confrontarão com um aumento do número e da frequência de inundações. Em 2007, a DI criou um quadro à escala europeia que pode ajudar os Estados-Membros a identificarem, avaliarem e responderem ao risco de inundações.

Como geralmente acontece no âmbito da gestão de riscos, a DI é aplicada em ciclos iterativos. No final de cada ciclo de seis anos, preparam-se planos de gestão dos riscos de inundações. O primeiro conjunto de planos, previsto para o final de 2015, deve ser coordenado com os planos de gestão de bacias hidrográficas³⁰ decorrentes da DQA, a

²⁶ Por exemplo, amplitude, frequência, duração e calendário dos caudais e taxa de variação de cheias e inundações.

²⁷ Cf. documento de orientação da ECA sobre os caudais ecológicos (*eflows*) na aplicação da DQA, disponível em <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Está previsto para a primavera de 2015 um documento de orientação da ECA sobre os balanços hídricos.

²⁹ Cf. estudo sobre a aplicação da observação terrestre em apoio à deteção de captações de água não autorizadas, disponível em <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Cf. documento ECA sobre as relações entre a Diretiva Inundações («DI», 2007/60/CE) e a Diretiva-Quadro Água («DQA», 2000/60/CE), disponível em <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

fim de tirar partido das sinergias entre instrumentos. As medidas de retenção natural das águas³¹ são um exemplo de medidas que podem contribuir simultaneamente para a consecução dos objetivos da DQA e da DI, mediante o reforço e a preservação da capacidade natural de retenção e armazenamento dos aquíferos, dos solos e dos ecossistemas. Medidas como o restabelecimento da ligação entre a planície aluvial e o curso de água, o restabelecimento de meandros e a recuperação de zonas húmidas podem reduzir ou retardar a chegada dos picos de inundação a jusante, melhorando, simultaneamente, a qualidade e a disponibilidade da água, preservando os *habitats* e aumentando a capacidade de resistência às alterações climáticas.

O primeiro passo no processo de gestão dos riscos, estabelecido pela DI, foi a realização de avaliações preliminares dos riscos de inundações até ao final de 2011 e a identificação de zonas com significativo risco potencial de cheias e inundações, que permitiu aos Estados-Membros concentrarem a ação em zonas de risco considerável. As avaliações preliminares basearam-se, em grande medida, nas informações disponíveis sobre anteriores inundações de impacto assinalável e em previsões de inundações com grande impacto.

Na sua maioria, os Estados-Membros efetuaram novas avaliações preliminares dos riscos de inundações, enquanto outros se basearam em avaliações existentes ou numa miscelânea de avaliações novas e existentes. De entre as fontes de inundações comunicadas na UE, a fluvial é de longe a mais comum, seguindo-se a pluvial e a marinha. As consequências mais frequentemente indicadas são as económicas, seguindo-se as consequências para a saúde humana³². Os critérios de definição de inundações significativas e os métodos de quantificação dos impactos são bastante variados e, em alguns casos, pouco detalhados.

Não ultrapassam um terço os Estados-Membros que explicitamente referem fenómenos de longo prazo (alterações climáticas e socioeconómicas) nas suas avaliações de risco de inundações. Este facto é surpreendente, porquanto as perdas por inundações na Europa aumentaram substancialmente nas últimas décadas, devido, em primeiro lugar, a fatores socioeconómicos, como o aumento da riqueza em zonas vulneráveis a inundações, e à alteração do clima.

O segundo passo no processo de gestão de risco no âmbito da DI foi a elaboração de cartas de zonas inundáveis e de cartas de risco de inundações para as zonas identificadas como de significativo risco potencial de cheias e inundações até ao final de 2013. A Comissão está neste momento a avaliar as informações comunicadas pelos Estados-Membros³³.

Apesar de todas estas deficiências, pela primeira vez todos os Estados-Membros estão simultaneamente a adotar medidas, no âmbito do mesmo quadro, para evitar ou reduzir os prejuízos sociais, económicos e ambientais do risco de inundações. Acresce que a decisão-quadro tem funcionado como forte incentivo para os fazer concentrarem

³¹ Cf. documento sobre as medidas de retenção natural das águas, disponível em <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

³² Sensivelmente 9 em 10 das mais de 8000 zonas de risco potencial significativo de cheias e inundações comunicadas pelos Estados-Membros estão associadas a rios e, na sua maioria, referem sobretudo consequências económicas negativas.

³³ Em fevereiro de 2015, três Estados-Membros não tinham comunicado as cartas das zonas de risco de inundações.

esforços na prevenção e no alerta, para além da proteção³⁴. As cartas de zonas inundáveis e de risco de inundações devem agora orientar os decisores e as autoridades para medidas destinadas a reduzir os riscos de inundações de forma eficaz e sustentável, para os recursos hídricos e para a sociedade.

5. COMO PROCEDER: OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO E TARIFICAÇÃO DA ÁGUA PARA REDUZIR A INEFICIÊNCIA

É reconhecida a necessidade de uma melhor execução e uma maior integração dos objetivos da política da água noutros domínios, incluindo as políticas de financiamento, como a PAC e os fundos estruturais e de investimento europeus. Os resultados do período de financiamento 2007-2013 mostram que os Estados-Membros não aproveitaram em pleno as possibilidades de financiamento da UE em apoio aos objetivos da DQA³⁵, não obstante alguns bons exemplos³⁶. Por exemplo, o artigo 38.º do antigo Regulamento Desenvolvimento Rural³⁷, que poderia constituir a base para financiar medidas resultantes da DQA, praticamente não foi utilizado³⁸. Em alguns casos, os fundos disponíveis para a construção de estações de tratamento de águas residuais urbanas não foram absorvidos ou a sua afetação atrasou-se, em parte devido à falta de um planeamento adequado. Em 2014, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que apresentassem programas de aplicação, incluindo um planeamento pormenorizado do investimento, nos termos do artigo 17.º da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas, e vai acompanhar de perto a sua aplicação. De um modo mais geral, os programas de medidas nem sempre aproveitam as oportunidades de financiamento da UE como contributo para os objetivos dos planos de gestão de bacias hidrográficas.

Os programas de medidas também confirmam que os incentivos à utilização eficiente da água e à sua tarifação transparente não são aplicados em todos os Estados-Membros nem em todos os setores utilizadores de água, devido em parte à ausência de sistemas de medição. A fim de aplicar preços de incentivo, as utilizações com consumo devem, em princípio, estar sujeitas a taxas volumétricas baseadas na utilização efetiva, o que exige a divulgação de sistemas de medição, em especial no caso da agricultura em bacias nas quais a irrigação é a principal fonte de consumo de água. Apesar dos progressos significativos de alguns Estados-Membros na adaptação das políticas de tarifação da

³⁴ A gestão do risco é um novo domínio elegível no âmbito da política de coesão 2014-2020, pelo que os projetos atinentes à prevenção e à gestão de riscos e catástrofes naturais relacionados com o clima podem ser cofinanciados.

³⁵ Cf. relatório especial do Tribunal de Contas (04/2014) «Integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC: um sucesso parcial», disponível em http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_PT.pdf.

³⁶ São exemplos os investimentos não produtivos (artigo 41.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural) utilizados para melhorar o estado das margens dos cursos de água (Flandres) e recuperar zonas húmidas (Dinamarca).

³⁷ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) – JO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

³⁸ No âmbito do período de programação 2007-2013, foram ativadas em 2010 medidas relativas à água, ao abrigo do artigo 38.º do Regulamento Desenvolvimento Rural [Regulamento (CE) n.º 1698/2005], quando ficaram disponíveis os programas de medidas decorrentes da DQA. Quanto às medidas ao abrigo do artigo 30.º do Regulamento Desenvolvimento Rural [Regulamento (UE) n.º 1305/2013], os programas de desenvolvimento rural para o período 2014-2020 estão, na sua grande maioria, por aprovar, não se sabendo ainda se incluirão medidas relativas à água.

água às obrigações da DQA, permanecem limitadas as medidas que visam garantir a recuperação dos custos ambientais e dos custos com recursos. A falta de recuperação dos custos (custos ambientais, custos com recursos e custos com infraestruturas) agrava a fatura a pagar pelas próximas gerações nas zonas que vão enfrentar uma escassez drástica de água e o colapso das infraestruturas hídricas.

Para fomentar a aplicação correta da tarificação da água, o regulamento relativo às disposições comuns³⁹ estabeleceu condições *ex ante* para o acesso aos fundos do desenvolvimento rural e da política de coesão. Neste contexto, a Comissão está a avaliar as políticas dos Estados-Membros relativas à tarificação e à recuperação dos custos da água, exigindo planos de ação onde forem detetadas deficiências. Conforme reconheceu um recente acórdão do Tribunal de Justiça da UE⁴⁰, a amortização dos custos – mediante a fixação de preços ou outros meios – é potencialmente aplicável a um vasto leque de serviços que têm impacto no estado da água. Se um Estado-Membro optar por não aplicar a recuperação dos custos a uma determinada atividade de utilização da água, terá de explicar claramente que outras medidas instituiu para garantir a consecução dos objetivos da DQA.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As conclusões e recomendações que se seguem criam condições para os programas de medidas poderem:

- conciliar objetivos ambientais e económicos graças a medidas que oferecem água limpa em quantidade suficiente para a natureza, para as pessoas e para a indústria;
- assegurar, a longo prazo, a sustentabilidade e a viabilidade económica da agricultura e da aquicultura da UE;
- apoiar a produção de energia, a sustentabilidade dos transportes e o desenvolvimento do turismo, contribuindo deste modo para um crescimento verdadeiramente ecológico da economia da UE.

Necessidade de uma base sólida para os programas de medidas

Os Estados-Membros têm de intensificar esforços para alicerçar os seus programas de medidas numa boa avaliação das pressões e dos impactos sobre o ecossistema aquático e numa avaliação fiável do estado da água. De outro modo, se a base para a avaliação das pressões for imperfeita, toda a fundamentação dos planos de gestão de bacias hidrográficas será incorreta e haverá o risco de os Estados-Membros não realizarem o seu trabalho de forma rentável e onde ele é mais necessário.

A monitorização deve ser mantida e/ou melhorada. Em particular, deve ser melhorada a monitorização do estado das águas de superfície, sobretudo no tocante às substâncias

³⁹ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

⁴⁰ Acórdão de 11 de setembro de 2014 no processo C-525/12, Comissão contra Alemanha.

prioritárias. Há que resolver urgentemente em vários Estados-Membros problemas remanescentes nos métodos de avaliação do estado ecológico das águas. Alguns Estados-Membros já desenvolveram métodos sensíveis às alterações hidrológicas e físicas das massas de água, uma questão de especial importância. O consequente aumento da base de conhecimentos deverá garantir que as medidas sejam mais bem orientadas para a consecução dos objetivos da DQA.

Análise das lacunas: o que fazer para atingir os objetivos?

Com vista a uma conceção correta dos programas de medidas, os Estados-Membros têm de identificar a combinação mais económica das medidas necessárias para colmatar o fosso entre a situação atual e o «bom estado» das águas. Esta análise das lacunas impõe-se para compreender o que tem de ser feito para se atingirem os objetivos, o tempo necessário, o preço a pagar e quem o pagará. Além disso, só com base nesta análise é possível justificar corretamente isenções motivadas por inviabilidade técnica ou por custos desproporcionados. Acresce que, mesmo que as isenções se justifiquem, os Estados-Membros têm de garantir que as medidas avançam, tanto quanto possível, rumo à consecução dos objetivos.

Adaptar a utilização da água aos objetivos ambientais da DQA e pôr em prática as alterações

As licenças existentes, por exemplo, para captação de água (incluindo direitos à água), descargas, energia hidroelétrica, etc., devem ser revistas e, se necessário, atualizadas, a fim de assegurar a sua compatibilidade com os objetivos da DQA. Alguns Estados-Membros estão já nesta via, devendo os outros fazer o mesmo.

Uma vez revistas as licenças, os Estados-Membros devem assegurar a sua observância, o que pode envolver inspeções baseadas no risco de incumprimento e que garantam uma capacidade de execução adequada.

Combate à poluição

Os Estados-Membros têm de reforçar as suas medidas de base no combate à poluição difusa com origem na agricultura. Apesar do longo caminho a percorrer para alcançar um «bom estado» e de as medidas anteriores à DQA não serem suficientes em numerosas regiões hidrográficas, muitos Estados-Membros recorrem apenas a medidas voluntárias. Embora estas possam efetivamente colmatar uma fração da lacuna remanescente, só se pode conseguir uma melhoria significativa através de medidas de base obrigatórias.

Os Estados-Membros devem combater as fontes de poluição mediante a aplicação plena das medidas decorrentes da DQA e da legislação relacionada com a água, nomeadamente a Diretiva Nitratos, a Diretiva Emissões Industriais e a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Esta opção é de longe preferível ao recurso a tratamentos de jusante: por exemplo, assegurar a elevada qualidade da água potável ao mesmo tempo que se evitam custos de tratamento elevados e se protege o ambiente. Os Estados-Membros são incentivados a prosseguirem a criação de zonas de salvaguarda para proteger locais de captação de água potável, em especial no que se refere às águas

de superfície. Por outro lado, têm de garantir que as suas medidas visam as fontes e as substâncias químicas que impedem as massas de água de alcançar o «bom estado».

Equacionar os aspetos quantitativos, incluindo a relação com a qualidade

A avaliação da Comissão aos programas de medidas revela a necessidade de se atender melhor à relação entre qualidade e quantidade na avaliação das pressões sobre os ecossistemas aquáticos e de se instituírem medidas orientadas para a regularização das captações e dos caudais.

Devido às alterações climáticas, a escassez de água e as secas constituem um problema crescente em muitas zonas da Europa, pelo menos sazonalmente. Há cada vez mais regiões hidrográficas afetadas por problemas quantitativos em toda a UE, pelo que os Estados-Membros têm de tomar medidas preventivas, a fim de evitar a progressão para níveis de captação insustentáveis. Onde os níveis de captação são já excessivos, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para repor o consumo de água em níveis sustentáveis. Esta questão é sobremaneira importante no caso das águas subterrâneas, especialmente quando ligadas a ecossistemas importantes hidrodependentes – não raro, locais protegidos, como as zonas húmidas. As eventuais isenções devem ser devidamente justificadas nos planos de gestão de bacias hidrográficas, com base nas condições estabelecidas na DQA.

Equacionar o problema das alterações do caudal e físicas das massas de água

A despeito de um terço das massas de água da UE serem significativamente afetadas por regularizações do caudal (hidrologia) e por alterações físicas (morfologia), os programas de medidas de muitos Estados-Membros não definem conjuntos claros de medidas para resolver a situação.

Os Estados-Membros devem assegurar caudais ecológicos em conformidade com as orientações ECA recentemente adotadas e pôr em prática as medidas que protegerão e/ou restaurarão esses caudais para utilizações correntes ou novas. Para isso, é necessário que os Estados-Membros preparem métodos de monitorização e avaliação, a fim de identificar situações nas quais é provável que as alterações hidrológicas impeçam a consecução do bom estado ecológico. No entanto, as alterações mais significativas podem já ser identificadas e tratadas com os instrumentos e medidas disponíveis, pelo que a atenuação do impacto das captações e das regularizações de caudais deve ser prioritária nos próximos programas de medidas.

Em muitas massas de água, as alterações físicas estão associadas a alterações do caudal, pelo que os caudais ecológicos poderão não bastar, tendo de ser aliados a medidas de restauração se quisermos concretizar os objetivos da DQA.

Utilizar instrumentos e incentivos económicos com prudência

Os Estados-Membros devem ajustar a tarifação inadequada dos recursos hídricos (especialmente, mas não só, no setor agrícola), que é ainda causa de danos ambientais e económicos bastante expressivos: por exemplo, uma utilização ineficiente de recursos hídricos escassos ou uma poluição que exige tratamento dispendioso. Esta situação reduz a sua disponibilidade para uma série de atividades económicas, desse modo desgastando as oportunidades de crescimento futuro de diversas regiões da UE. Uma

tarifação adequada e conforme com a DQA, baseada na medição do consumo e na recuperação dos custos, levaria a uma utilização eficiente da água, reduzindo consumos desnecessários, favorecendo a escolha de culturas e sistemas agrícolas que reduzem os custos de produção e melhoram o equilíbrio económico das explorações e reunindo fundos para assegurar a sustentabilidade a longo prazo dos investimentos infraestruturais e resolver os desperdícios devidos a fugas⁴¹.

Coordenar a execução para colher benefícios múltiplos

Para que os programas de medidas possam ter êxito, é essencial cooperação a vários níveis, apoiada nas estruturas existentes que têm demonstrado eficácia, o que se aplica, em primeiro lugar, às regiões hidrográficas, nas quais as fronteiras administrativas ou nacionais não devem ser obstáculo à escolha das medidas mais eficazes em termos de custos. Aplica-se também aos executores dos diversos atos de legislação ambiental, como, por exemplo, a DQA. Os programas de medidas são essenciais para concretizar alguns dos objetivos da DI, da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, da Estratégia da UE para a Biodiversidade e da Diretiva *Habitats*.

Os calendários harmonizados para a elaboração dos planos de gestão a desenvolver no âmbito da DQA e da DI são uma grande oportunidade para utilizar a informação disponível sobre o estado e as pressões e para conceber programas de medidas que favoreçam a obtenção do «bom estado» ao mesmo tempo que reduzem o risco de inundações. Estas sinergias têm de ser aproveitadas ao máximo.

Na escolha das medidas de gestão de riscos impostas pela DI, os Estados-Membros devem ter em conta a ampla gama de benefícios a longo prazo das medidas de retenção natural da água, a ter igualmente em conta durante a avaliação das melhores opções ambientais que o artigo 4.º, n.º 7, da DQA exige para projetos que modificam fisicamente as massas de água.

Até à data, a execução da DI apresenta sinais encorajantes de progresso. Considerando a abordagem de «quadro» adotada para esta diretiva, o seu êxito dependerá, em última instância, da ambição dos Estados-Membros e da aplicação dos seus planos relativos a 2015 de modo mensurável⁴². Há que melhorar os métodos utilizados para identificar futuras inundações potencialmente significativas e a quantificação de potenciais impactos futuros. As alterações climáticas e socioeconómicas (p. ex., expansão urbana desordenada e aproveitamento de solos com efeitos impermeabilizantes) devem ser mais amplamente tidas em conta, porquanto se trata de elementos importantes para a gestão do risco de inundações.

O segundo ciclo de planos de gestão de bacias hidrográficas também favorece sinergias com o desenvolvimento do primeiro programa de medidas ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha. Esta diretiva e a DQA são complementares e devem ser executadas paralelamente.

Aproveitar as oportunidades de investimento

⁴¹ Cf. documento de boas práticas sobre fugas, disponível em <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

⁴² Para aferir o êxito, importa preparar orientações para o registo de dados relativos às perdas resultantes de catástrofes nos Estados-Membros da UE: <http://dir.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

Os Estados-Membros devem aproveitar as muitas possibilidades de apoio financeiro da UE à aplicação dos programas de medidas, as quais incluem pagamentos para a adoção de práticas agrícolas benéficas para o clima e para o ambiente no âmbito dos programas de desenvolvimento rural, financiamento dos fundos da política de coesão ao abrigo dos objetivos relacionados com a água e com a adaptação às alterações climáticas, projetos LIFE integrados, apoio do programa Horizon 2020 à inovação no setor da água e aplicação de soluções inovadoras com base na natureza para dar resposta aos desafios de carácter social relativos à água e à gestão do risco de inundações. A Comissão tem comentado largamente os acordos de parceria e os programas de desenvolvimento rural e operacionais propostos pelos Estados-Membros, a fim de maximizar o seu contributo para a consecução dos objetivos da DQA e, mais geralmente, os seus benefícios ambientais, mas a utilização concreta dos fundos é da responsabilidade de cada Estado-Membro e das regiões.

De modo idêntico, os Estados-Membros devem utilizar as inovações desenvolvidas no âmbito das parcerias europeias para a inovação no domínio da água e no domínio da produtividade e da sustentabilidade agrícolas, ligando-as aos desafios da execução da DQA.

Por último, os Estados-Membros poderão também aproveitar as oportunidades oferecidas pelo Plano de Investimento da UE proposto pela Comissão⁴³, designadamente para apoiar o desenvolvimento da infraestrutura hídrica.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.