

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Sistema eficaz de gestão da água: uma abordagem de soluções inovadoras

(2017/C 207/09)

Relator: Cees LOGGEN (NL-ALDE), membro do Executivo da Província da Holanda do Norte

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Observações gerais

1. constata que a água limpa e em quantidade suficiente, enquanto fonte de vida, é indispensável à nossa saúde e ao nosso bem-estar. Se é certo que a água oferece muitas oportunidades de desenvolvimento, também é verdade que constitui uma ameaça. As inundações, as secas e a má qualidade da água ameaçam a nossa vida, a nossa saúde e o nosso bem-estar;
2. felicita a Comissão Europeia pela publicação, em 2000, da Diretiva-Quadro Água, que, complementada por legislação da UE mais específica ⁽¹⁾, integrou uma grande parte das regulamentações mais antigas, definiu uma abordagem para a gestão da água baseada nas bacias hidrográficas e estabeleceu objetivos ambiciosos a longo prazo para a gestão dos recursos hídricos;
3. está ciente de que a Comissão Europeia empreende ações nas seguintes componentes da política europeia de gestão da água:
 - a) a revisão da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE) em 2019: o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS) realizou um estudo intitulado «*Water legislation: Cost of Non-Europe Report*» [Legislação relativa à água: Relatório sobre o custo da não-Europa], que identifica os problemas de aplicação;
 - b) diversas medidas, incluindo uma proposta de um instrumento legislativo para promover a reutilização da água, que constitui uma componente essencial do panorama ecoindustrial da UE. A iniciativa de promover a reutilização da água é um fator-chave do plano de ação para a economia circular, sendo imprescindível uma proposta legislativa sobre os requisitos mínimos de qualidade para a água reutilizada, por exemplo, para irrigação e recarga dos lençóis freáticos;
 - c) a revisão prevista da Diretiva Água Potável (98/83/CE) em 2017: as consultas realizadas e os estudos preparatórios revelaram a necessidade de melhorar a política da UE relativa à água potável no que diz respeito ao exercício do «direito humano à água e ao saneamento»;
 - d) a possível revisão da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (91/271/CEE);
4. chama atenção para o facto de, na maior parte dos Estados-Membros, os órgãos de poder local e regional terem funções e competências institucionais e políticas de gestão da água, cabendo a si a aplicação da maioria das diretivas da UE no domínio da água. Na maior parte das vezes, estes órgãos são também responsáveis pelos domínios políticos relevantes para uma gestão sustentável da água, como o ordenamento do território, as infraestruturas, a política de mobilidade, a concessão de licenças, a agricultura e a gestão paisagística, o abastecimento de água, a proteção das águas de superfície e subterrâneas, a adaptação às alterações climáticas e a proteção contra inundações;
5. toma nota das conclusões do Conselho da UE sobre a gestão sustentável da água, de 17 de outubro de 2016, subscrevendo a posição ali defendida de que a água é uma prioridade máxima, e concorda com o reconhecimento de que os desafios associados à água divergem na UE, sendo, por conseguinte, necessário prever flexibilidade nas soluções a escolher, entre elas a necessidade de criar infraestruturas de regulação dos recursos hídricos, a fim de alcançar um bom estado do ambiente e das massas de água e de satisfazer a procura;

⁽¹⁾ A Diretiva Águas Subterrâneas (2006), a Diretiva Normas de Qualidade Ambiental (2008), a Diretiva Águas Residuais Urbanas (1991), a Diretiva Nitratos (1991), a nova Diretiva Águas Balneares (2006), a Diretiva Água Potável (1998), a Diretiva Inundações (2007), a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008) e duas decisões da Comissão sobre o estado ecológico (2005 e 2008).

6. assinala, por conseguinte, a importância de cumprir os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O contexto nacional, regional e local é determinante, por exemplo, no que se refere a medidas que visam a reutilização da água e a melhoria da eficiência do lado da procura (eficiência do uso da água), dado que o nível de disponibilidade de água difere. Assim, é importante, partindo de um ponto de vista europeu, conferir margem de manobra para debater a questão a nível nacional, regional e local e poder tomar a estes níveis as medidas necessárias;
7. reconhece a Agenda Urbana para a Água (2030), voluntária e muito ambiciosa, estabelecida na Conferência sobre «As cidades e a água», realizada em Leeuwarden, em fevereiro de 2016, e incentiva as cidades da Europa a subscrevê-la;
8. apoia a intenção da Comissão Europeia de apresentar, em 2017, no âmbito da aplicação do plano de ação para a economia circular, uma proposta de requisitos mínimos para a reutilização da água e uma revisão (REFIT) da Diretiva Água Potável ⁽²⁾, assegurando que eventuais efeitos negativos não se repercutem desproporcionalmente noutros setores, como a agricultura;
9. salienta que importa ter em conta as diferenças entre as regiões no que toca à disponibilidade de água. A reutilização da água não deve ser obrigatória a não ser que tal se justifique. Essencialmente, esta prática pode trazer soluções para as regiões em que haja problemas com a disponibilidade de água;
10. insta a Comissão Europeia, neste contexto e a bem de uma abordagem equilibrada e coesa, não só a assegurar que a reutilização da água, apenas enquanto opção adicional de abastecimento, é acompanhada de uma melhor eficiência do lado da procura, como também a analisar e a ter em conta o eventual impacto de uma menor disponibilidade de água;
11. considera essencial que os órgãos de poder local e regional formulem recomendações, através do presente parecer de iniciativa, com vista a melhorar a aplicação da legislação da UE no domínio da água, e que continuem a ser estreitamente associados à futura política europeia da água;

Contexto e delimitação do parecer

12. remete para anteriores pareceres seus sobre questões relacionadas com a gestão da água, tais como:
 - a) Parecer sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE no que respeita às substâncias prioritárias no domínio da política da água», CdR 1120/2012 ⁽³⁾;
 - b) Parecer sobre o «Sétimo programa de ação da União Europeia em matéria de ambiente», CdR 593/2013 fin ⁽⁴⁾;
 - c) Parecer sobre a «Adjudicação de contratos de concessão», CdR 100/2012 ⁽⁵⁾;
 - d) Parecer sobre «O papel dos órgãos de poder local e regional na promoção de uma gestão sustentável da água», CdR 5/2011 ⁽⁶⁾;
13. sublinha, no tocante às repercussões das alterações climáticas na gestão da água, a necessidade de assegurar a coerência e a harmonização das medidas políticas europeias, nacionais, regionais e locais com as medidas adotadas no contexto da estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas e remete, neste contexto, para o parecer sobre o tema «Rumo a uma nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas — Adoção de uma abordagem integrada», CdR 2430/2016;
14. reconhece a amplitude deste domínio de intervenção política e é de opinião que o presente parecer de iniciativa coloca a tónica na gestão das águas interiores, designadamente na qualidade da água, na escassez de água doce e na proteção contra inundações, não tendo em conta a gestão da água do mar e dos oceanos nem, por conseguinte, a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e a Diretiva relativa ao ordenamento do espaço marítimo, já abordadas em pareceres anteriores do CR;

Importância de uma boa gestão da água

15. chama a atenção para os grandes desafios que se nos colocam na gestão dos recursos hídricos, na sequência das alterações climáticas e da intensificação do uso dos solos:

⁽²⁾ Programa de trabalho da Comissão para 2017 — COM(2016) 710 final, anexo I.

⁽³⁾ JO C 17 de 19.1.2013, p. 91.

⁽⁴⁾ JO C 218 de 30.7.2013, p. 53.

⁽⁵⁾ JO C 277 de 13.9.2012, p. 74.

⁽⁶⁾ JO C 259 de 2.9.2011, p. 13.

- a) a curto prazo, a variabilidade crescente dos padrões de precipitação acentuará o risco de inundações e secas. O aumento da temperatura da água e a variação dos fenómenos extremos, incluindo cheias e períodos de seca, afetam a qualidade da água; da mesma forma, as mudanças na quantidade e qualidade da água afetam a sua disponibilidade, estabilidade e acessibilidade e têm impacto no funcionamento e na utilização das infraestruturas existentes e nas práticas de gestão;
- b) a médio prazo, o desafio consiste em alcançar efetivamente os objetivos almejados no que respeita à qualidade da água;
- c) a longo prazo, as consequências da subida do nível da água do mar e da escassez de água (doce) serão o principal desafio, com grandes repercussões a nível socioeconómico, como a migração proveniente de zonas invadidas pelo mar e/ou privadas de água doce; acresce que as mudanças previstas no nível de precipitação e na temperatura terão também provavelmente efeitos na ocorrência de inundações, provocando grandes impactos socioeconómicos e na saúde;

16. chama a atenção para o grande valor económico do setor da água e para a importância do ponto de vista económico de uma boa gestão da água, citando alguns exemplos:

- a) o abastecimento, o tratamento e a distribuição de água em todo o mundo são fatores vitais para a nossa sociedade, que nos garantem alimento, condições sanitárias, saúde e bem-estar. Do total da economia mundial, no valor de cerca de 70 mil milhões de euros, aproximadamente 63 mil milhões dependem diretamente da água ⁽⁷⁾;
- b) um relatório recente das Nações Unidas estima que, em todo o mundo, mil milhões de postos de trabalho, o equivalente a 40 % da população ativa mundial, dependem fortemente da água e que outros mil milhões de empregos dela dependem parcialmente. Tal significa que 80 % dos postos de trabalho em todo o mundo dependem da água ⁽⁸⁾;
- c) o setor europeu da água é composto por 9 000 pequenas e médias empresas em atividade e, só nos serviços de abastecimento de água, é responsável por 600 000 postos de trabalho ⁽⁹⁾;
- d) o total do valor acrescentado bruto do setor dos serviços de abastecimento de água e saneamento atingiu 44 mil milhões de euros em 2010, representando cerca de 500 000 postos de trabalho nesse ano ⁽¹⁰⁾;
- e) as inundações dos últimos 15 anos causaram, pelo menos, 25 mil milhões de euros em danos segurados, não contando com os danos não segurados. Só em 2014, foram estimados danos no valor de quase 5 mil milhões de euros. Prevê-se que haja uma quintuplicação anual deste montante até 2050 ⁽¹¹⁾;

Necessidade de uma outra forma de política

17. entende, tendo em conta a incerteza que ainda existe quanto ao impacto dos futuros problemas associados à água e as divergências no quadro normativo, que uma política baseada num «roteiro» pode ser considerada um bom ponto de partida para melhorar a relação entre as diversas instituições e para explorar novas vias inovadoras de fazer política que permitam a colaboração entre os diversos setores, procurando sinergias e evitando conflitos. Há que aplicar uma política que possa ser indicada como «política adaptável». O quadro *infra* ilustra as diversas opções;

		Normas e valores	
		comuns	diferentes
Conhecimento	consensual	Política planificada	Negociação sobre as normas
	controverso	Negociação sobre o conhecimento	Política adaptável

⁽⁷⁾ «Water Vision 2030» [Visão da água para 2030], «The Value Of Water: Towards a Future proof model for a European water-smart society» [O valor da água: Em busca de um modelo de futuro para uma sociedade europeia inteligente na gestão da água], WssTP, outubro de 2016. <http://wsstp.eu/publications/>

⁽⁸⁾ Relatório das Nações Unidas sobre o desenvolvimento mundial no setor da água, de 2016.

⁽⁹⁾ COM(2012) 216 final.

⁽¹⁰⁾ Eurostat (2013) in COM(2014) 363 final.

⁽¹¹⁾ Forzieri, G. et al., «Multi-hazard assessment in Europe under climate change» [Avaliação dos multiriscos na Europa no âmbito das alterações climáticas], *Climatic Change*, Volume 137, Edição 1, julho de 2016, p. 105-119.

18. insta a Comissão Europeia, no âmbito da futura revisão da Diretiva Água Potável, das medidas relativas à reutilização da água, da possível revisão da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas e, a longo prazo, da revisão da Diretiva-Quadro Água, a explorar as possibilidades de uma política da água adaptável. Esta análise deve orientar-se para as principais condições de uma política adaptável, a saber: a capacidade de integração, o intercâmbio de informações, a flexibilidade e diferenciação dos objetivos e esforços, bem como a inovação. Ao explorar as possibilidades de uma nova política, a Comissão deverá consultar os órgãos de poder local e regional para garantir que qualquer proposta futura vai de encontro aos interesses dos mesmos e reforça, em vez de reduzir, as suas competências;

Política integral

19. exorta a Comissão Europeia a transformar a sua política da água, em grande medida setorial, numa política integral e, por conseguinte, a empenhar-se para que a gestão da água seja integrada, como um elemento transversal, noutros domínios políticos que estejam estreitamente ligados a este recurso natural, como o consumo humano, a energia, a agricultura, as pescas, o turismo, o ambiente etc.;

20. é de opinião que os princípios de precaução e do poluidor-pagador devem continuar a constituir o ponto de partida no domínio da gestão da água. No entanto, uma abordagem diferenciada deverá manter em aberto todas as possibilidades para alcançar as soluções mais eficazes e eficientes, permitindo, em casos excecionais, um desvio desse ponto de partida. As referidas soluções serão criadas através de modelos científicos específicos, inovadores e sustentáveis do ponto de vista ambiental;

21. chama a atenção, neste contexto, para a noção de que a energia e/ou os custos da energia podem revelar-se um grande obstáculo à aplicação da inovação e de soluções pouco convencionais para a escassez de água, tais como o transporte de água para zonas afetadas pela seca ou instalações de dessalinização, e salienta que a utilização de energias renováveis, neste contexto, bem como o potencial da própria água enquanto fonte de energia, devem ser tidos em conta na elaboração de políticas da UE;

22. chama a atenção para a crescente utilização de fármacos, como, por exemplo, os antibióticos, cujas substâncias ativas entram nas águas de superfície através da rede de saneamento. Esta situação conduz não só a um esforço acrescido na produção de água potável a partir das águas de superfície, mas também pode conduzir a um maior risco de imunidade às bactérias. Este problema poderá ser solucionado através de uma abordagem orientada para as fontes difusas da poluição por resíduos de medicamentos: descarga de restos e sobras de medicamentos juntamente com a urina e as fezes;

23. incentiva os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a integrarem os conceitos de infraestrutura verde e de medidas de retenção natural das águas, complementares ou alternativas às tradicionais medidas estruturais designadas por «cinzentas» (por exemplo, para reduzir as pressões hidromorfológicas nas bacias hidrográficas), nas suas políticas de gestão da água, bem como nos seus programas operacionais ao abrigo do financiamento dos FEEI (por exemplo, para a recuperação de zonas húmidas e florestas) ou no domínio do planeamento urbano (por exemplo, para armazenar água da chuva (para reutilização) ou aumentar a retenção de água a fim de reduzir o impacto das inundações);

24. chama a atenção para a necessidade de melhorar a gestão da água, ajudando a proteger o abastecimento de água potável em situações de catástrofes naturais ⁽¹²⁾;

25. encoraja os órgãos de poder local e regional a colaborarem com as companhias de seguros e os governos nacionais, a fim de garantir a possibilidade de obtenção de seguros a preços acessíveis para todos os agregados familiares, explorações agrícolas e empresas que possam ser afetados por inundações. Importa também continuar a trabalhar para garantir que todas as partes interessadas reconhecem que o reforço da resiliência, logo à partida, é a forma mais eficaz de minimizar os riscos e reduzir os custos a longo prazo decorrentes de catástrofes naturais;

Intercâmbio de informações entre os organismos de execução e os decisores políticos

26. atendendo a que os objetivos dos diversos domínios políticos, enquanto elementos autónomos, são aceitáveis («política planificada»), mas que, frequentemente, as medidas necessárias entram em conflito na fase de execução, chama a atenção para o facto de, nas regiões e nos municípios, onde tem lugar a execução, ser necessário, muitas vezes, encontrar uma solução de compromisso entre tais medidas contraditórias;

27. insta a Comissão Europeia a reforçar o intercâmbio de informações entre os organismos de execução da política da água, os órgãos de poder local e regional e os decisores políticos em Bruxelas, e a incluir na sua nova política ou em adaptações à sua política a informação sobre, por exemplo, objetivos contraditórios;

⁽¹²⁾ CdR 2646/2014.

Revisão e aplicação da legislação em vigor

28. espera que a revisão prevista da Diretiva Água Potável melhore os sistemas de monitorização e os parâmetros de análise, garanta aos cidadãos um melhor acesso à informação sobre a qualidade da água potável, resolva o problema das fugas, desenvolva o quadro regulamentar aplicável ao abastecimento de água potável individual ou de pequena dimensão, proponha soluções para os problemas causados por materiais em contacto com a água potável e atualize as derrogações à legislação em vigor;

29. insiste em que uma futura revisão da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas tenha como objetivo principal melhorar a monitorização, a apresentação de relatórios e a divulgação ao público dos dados e recomenda, vivamente, que sejam tidas em conta as ligações com a economia circular e a eficiência na utilização dos recursos na UE. Os Estados-Membros que já tenham cumprido as suas obrigações devem ser dispensados dos requisitos de notificação;

30. congratula-se com a nova abordagem da Comissão Europeia, que consiste em avaliar o «desvio de conformidade» centrando-se nas lacunas que subsistem no que diz respeito às águas residuais efetivamente recolhidas, ligadas e tratadas de forma adequada, e complementando a avaliação oficial do cumprimento das obrigações jurídicas decorrentes da Diretiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas; observa com satisfação que a Comissão Europeia, no seu 8.º relatório sobre o estado de aplicação da referida diretiva, analisou e incluiu, pela primeira vez, os resultados a nível regional, e insta a Comissão Europeia a manter, simultaneamente, a abordagem baseada no «desvio de conformidade» e a abordagem regional, desenvolvendo-as em colaboração com os intervenientes locais e regionais;

31. insta a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a reduzirem a escassez de água e a aumentarem ainda mais a eficiência dos recursos hídricos, devendo para tal:

- a) estabelecer prioridades claras na gestão da procura de água, bem como na eficiência da utilização de água para irrigação, em edifícios e no setor da energia;
- b) combater a captação excessiva de água através da revisão das licenças ou de uma aplicação mais eficaz da legislação, em conformidade com a Diretiva-Quadro Água;
- c) tomar medidas, o mais rapidamente possível, em matéria de política de produtos, incluindo no que respeita à legislação futura para aumentar a eficiência hídrica dos dispositivos nos planos de trabalho elaborados no âmbito da Diretiva Conceção Ecológica;
- d) reforçar o apoio aos sistemas de contagem da água para todos os setores e utilizadores;
- e) combater as perdas de água provocadas por fugas, incentivando ao investimento em infraestruturas, financiado também através de uma tarifação da água adequada e de medidas de aplicação apropriadas;

Flexibilidade e diferenciação dos objetivos

32. constata que há uma tensão entre os objetivos de qualidade da água e a política agrícola comum (PAC), e insta a Comissão Europeia a assegurar uma melhor coordenação entre estes dois domínios de intervenção. A UE deve evitar criar mais contradições deste tipo e encargos administrativos associados à aplicação de uma legislação potencialmente contraditória, mas antes procurar os compromissos mais eficientes, que apresentem a melhor relação custo-eficácia e que se reforcem mutuamente;

33. estima oportuno e necessário avançar na integração da Diretiva 91/676/CEE, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, na Diretiva-Quadro Água, a fim de padronizar as medidas de consecução de um bom estado das massas de água e de salvaguardar a qualidade da água potável;

34. insta a Comissão Europeia a analisar as possibilidades de uma política da água mais flexível e diferenciada. É necessária flexibilidade, devido à incerteza sobre os problemas associados à água no futuro. Assim, é inevitável que a política da água, tanto no que toca ao objetivo como à abordagem, tenha de encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a segurança jurídica necessária para permitir um planeamento a longo prazo e investimentos plurianuais avultados e, por outro, a necessidade de se adaptar a novas circunstâncias quando necessário. É, por conseguinte, necessária uma diferenciação dos objetivos quanto ao tempo e ao espaço, a fim de reforçar a eficácia das medidas e aumentar a sua recetividade⁽¹³⁾, sem que tal faça baixar o nível de ambição;

⁽¹³⁾ Por exemplo, nas bacias hidrográficas, é muito mais eficaz tomar medidas a montante contra as inundações ou para a melhoria da qualidade da água do que fazê-lo a jusante. Neste processo, é evidente que as regiões a jusante devem contribuir para as medidas tomadas a montante.

35. insta a Comissão Europeia a desenvolver uma alternativa ao princípio «mau estado num ponto, mau estado em todos os pontos» (*one-out-all-out*) no âmbito da Diretiva-Quadro Água. Este princípio não ilustra devidamente o verdadeiro estado ecológico e químico nem os esforços já empreendidos para melhorar a qualidade da água. É necessário desenvolver um instrumento de monitorização que tenha em conta os resultados já alcançados pelos Estados-Membros, inclusive com vista a assegurar a recetividade das medidas necessárias;

Investigação e inovação

36. está convicto de que, para além de uma inovação no plano político, uma inovação técnica mais avançada é extremamente importante para fazer face aos desafios atuais e futuros no domínio da água ⁽¹⁴⁾. A fim de apoiar este tipo de inovação, salienta os possíveis benefícios de um programa de ação europeu em prol da inovação no domínio da água, com vista ao desenvolvimento de uma sociedade em que a água é gerida de forma inteligente, sustentável e circular. Este quadro contribuiria para encorajar os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional, com o apoio da Comissão Europeia, a aplicar abordagens sistematicamente inovadoras e a criar ou facilitar parcerias em projetos de inovação no domínio da água. Apesar de um forte desenvolvimento, reforço e ampliação das atuais plataformas de conhecimento e possibilidades de financiamento para a inovação, o Comité considera que há dois pontos de estrangulamento que impedem a aplicação de soluções inovadoras, pelo que exorta a Comissão Europeia a:

- a) reduzir ainda mais os encargos administrativos para obter acesso aos fundos europeus para a inovação, através da colaboração e do investimento, a fim de evitar, a longo prazo, desafios de monta no que toca à gestão da água em toda a UE. Um aspeto importante é a regulamentação contraditória que advém da política em matéria de auxílios estatais e o difícil acesso das empresas aos fundos para a inovação;
- b) explorar as possibilidades de experimentação nas situações em que as restrições existentes noutros domínios de intervenção entravam a aplicação de soluções inovadoras;

Conclusão

37. A gestão da água é um domínio político com uma aplicação intensiva de capital, em que se realizam grandes investimentos, os quais serão cada vez maiores no futuro. Ao alargar o âmbito para a definição do problema e para as possíveis soluções e ao melhorar a integração já defendida pela regulamentação atual nos domínios políticos correlacionados (tais como a agricultura, a energia ou a saúde), diminui-se o risco de desinvestimento, criam-se novas oportunidades e gera-se, assim, um terreno fértil para a inovação. O desafio consiste em tomar decisões sensatas que tenham em conta o que pretendemos preservar, mas que ofereçam margem de manobra suficiente para fazer face também aos desafios futuros, que são incertos quando se trata de gerir a fonte da vida (*manage the source of life!*).

Bruxelas, 9 de fevereiro de 2017.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu

Markku MARKKULA

⁽¹⁴⁾ Por exemplo, após a depuração secundária, as águas residuais são uma boa fonte para a produção de água potável, especialmente em comparação com a dessalinização. No entanto, o desafio reside aqui na aceitação da opinião pública.