

# Proposta de Directiva do Conselho que estabelece o Quadro de Acção para a Política da Água da União Europeia

## Síntese dos principais aspectos\*

*António Gonçalves Henriques*

*Vice-Presidente do Instituto da Água*

*Professor Associado Convidado do Instituto Superior Técnico*

---

\* Comunicação apresentada ao Seminário Internacional “O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 30 e 31 de Março de 1998.

## 1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Directiva do Conselho que Estabelece o Quadro de Acção para a Política da Água da União Europeia, designada resumidamente por Proposta de Directiva-Quadro da Água, constitui um instrumento de importância primordial para assegurar as utilizações de água em boas condições de quantidade e de qualidade, pelas gerações actuais e pelas gerações futuras da União Europeia.

A Proposta de Directiva-Quadro da Água tem por objectivo estabelecer um quadro comum para a protecção das águas interiores, de superfície e subterrâneas, e dos estuários e águas costeiras da União Europeia, visando:

- prevenir a degradação da qualidade das águas e proteger os ecossistemas aquáticos e os ecossistemas terrestres deles directamente dependentes, no que respeita às respectivas necessidades de água,
- promover a utilização sustentável da água, de forma equilibrada e equitativa, por forma a assegurar a provisão de água nas quantidades e com a qualidade necessária para satisfazer o consumo humano e as necessidades das outras actividades sócio-económicas, com base na protecção a longo prazo das águas,
- contribuir para a mitigação dos efeitos das cheias e das secas.

A Proposta de Directiva-Quadro da Água tem ainda por objectivo proteger as águas marinhas, de acordo com a legislação comunitária e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

É incontestável que a quantidade e a qualidade da água são aspectos inter-relacionados da protecção do ambiente aquático e das utilizações da água e, portanto, são vertentes indissociáveis da gestão dos recursos hídricos. No entanto, na Proposta de Directiva-Quadro os aspectos da quantidade são encarados apenas de forma subsidiária para assegurar a protecção da qualidade da água.

## 2. ANTECEDENTES

A reforma da legislação comunitária da água tornou-se indispensável. Os instrumentos normativos comunitários da água foram sendo produzidos

de forma individualizada, desenquadrados de uma política comunitária de ambiente; assim, a legislação comunitária da água é constituída actualmente por um conjunto incoerente de Directivas, com objectivos parcelares, normas de aplicação e conceitos divergentes, desactualizados e, por vezes, inconsistentes.

Com o incremento do desenvolvimento sócio-económico e da ocupação urbana, a gestão das águas da Comunidade tem de dar resposta a situações cada vez mais complexas e conflituosas, no que concerne quer à quantidade quer à qualidade dos recursos hídricos. Exemplos como os do Reno e do Danúbio, entre outros, em que foram registados significativos progressos na recuperação da qualidade das águas, são apenas excepções relativamente à constante deterioração, cada vez mais generalizada, das águas de superfície e subterrâneas.

O relatório Dobris, elaborado pela Agência Europeia do Ambiente em 1995, refere que um quarto dos rios da Comunidade têm qualidade má, e apresentam comunidades de fauna aquática pobres e escassas ou encontram-se mesmo sem vida. Cerca de 60% das águas subterrâneas que abastecem os centros industriais e urbanos da Comunidade estão sobre-exploradas. Nas zonas costeiras, o avanço da intrusão salina devido à sobre-exploração das águas subterrâneas afectou gravemente os solos e as origens de água para consumo humano. Cerca de um quarto das áreas de solos agrícolas têm elevados teores de nitratos, pelo que as águas subterrâneas não podem ser utilizadas para produção de água potável, e cerca de 87% dessas águas apresentam teores de nitratos superiores aos objectivos de qualidade comunitários.

Além de tudo o que foi referido, têm-se verificado problemas incontornáveis na aplicação da legislação comunitária, frequentemente por incompatibilidade com as condições naturais de algumas regiões da Comunidade.

A situação em Portugal não é, infelizmente, muito diferente da do resto da União Europeia. A progressiva degradação das águas de superfície e subterrâneas é patente na generalidade das áreas urbanas e industriais. A contaminação das águas subterrâneas por nitratos de origem agrícola atinge já níveis excessivos em diversas áreas, obrigando à desactivação de várias captações de água para produção de água potável e à sua substituição por alternativas mais dispendiosas. A aplicação da legislação comunitária tem enfrentado dificuldades várias, conduzindo a frequentes situações de incumprimento.

A Directiva-Quadro da Água visa dar respostas eficazes aos problemas identificados, que foram referidos. A estratégia adoptada na Proposta de Directiva-Quadro baseia-se na “abordagem combinada”, isto é, na regulamentação de limites das emissões de substâncias poluentes e na fixação de normas de qualidade da água. Esta estratégia é fundamentada nos princípios ambientais estabelecidos no Tratado, designadamente o princípio da precaução e o princípio da redução da poluição na origem, bem como no princípio de que as condições ambientais próprias das várias regiões da Comunidade têm de ser devidamente consideradas nas políticas de ambiente.

### **3. ASPECTOS PRINCIPAIS DA PROPOSTA DE DIRECTIVA-QUADRO DA ÁGUA**

A Proposta de Directiva-Quadro estabelece um quadro para o desenvolvimento de políticas integradas de gestão da água, pelos órgãos comunitários e pelas administrações nacionais e regionais dos Estados-membros, aplicando o princípio da subsidiariedade. A Proposta de Directiva envolve, designadamente:

- a revisão global da legislação comunitária relativa às águas (ver Figura)<sup>1</sup>, visando o reforço da recuperação e protecção da qualidade das águas, superficiais e subterrâneas, por forma a evitar a sua degradação,

---

1 A entrada em vigor da Directiva-Quadro e a implementação de todos os instrumentos de protecção das águas nela estabelecidos implicará a revogação das Directivas 75/440/CEE (qualidade das águas doces superficiais para a produção de água para consumo humano), 76/464/CEE (poluição provocada pela descarga de certas substâncias perigosas no ambiente aquático), 78/659/CEE (qualidade das águas doces para suporte da fauna piscícola), 79/869/CEE (métodos de medição e frequências de amostragem e de análise das águas superficiais para a produção de água para consumo humano), 79/923/CEE (qualidade das águas conquícolas) e 80/68/CEE (protecção das águas subterrâneas) e da Decisão do Conselho 77/795/CEE (procedimento comum para a troca de informação sobre a qualidade das águas doces na Comunidade). A implementação da Directiva-Quadro implicará também que seja retirada a Proposta de Directiva da Qualidade Ecológica das Águas (COM(93) 680 final).

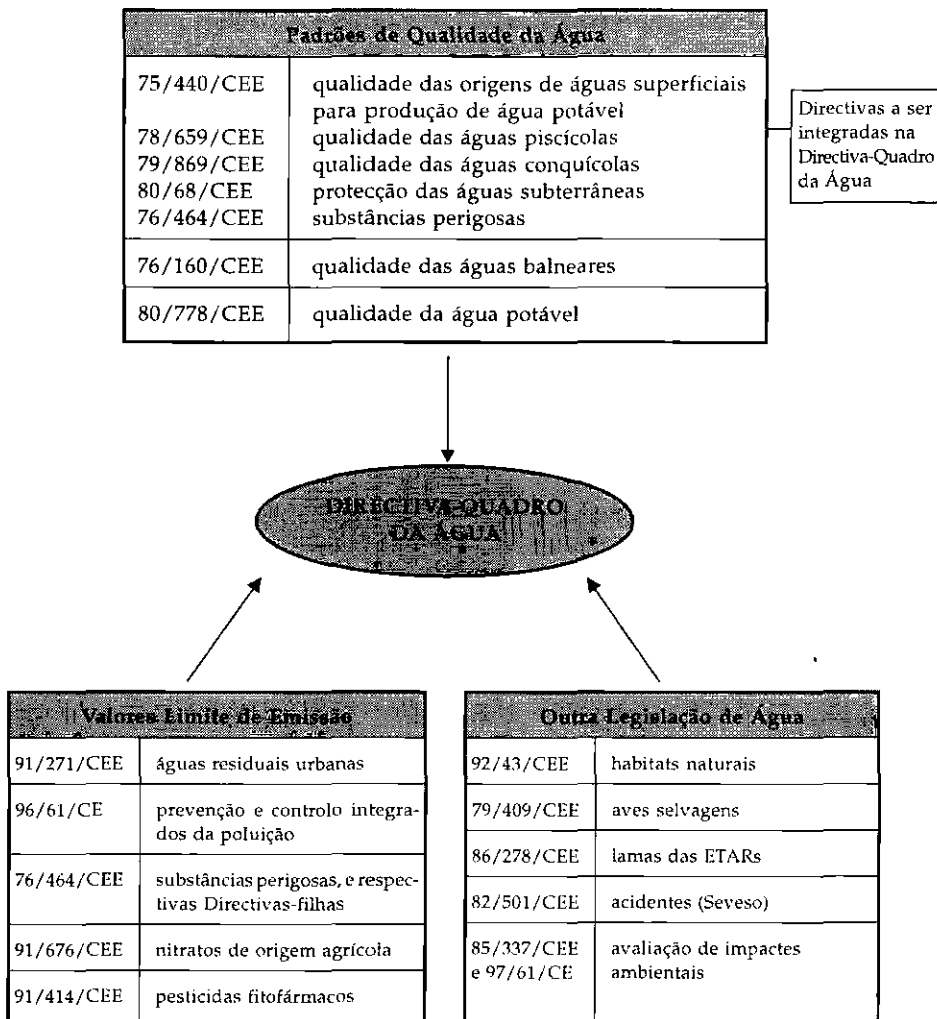


Figura 1 – Relação da Directiva-Quadro com as Directivas da Água<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Adaptado de "DGXI Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation", 1997.

- uma nova definição unificadora dos objectivos de qualidade das águas superficiais, baseada na protecção dos ecossistemas aquáticos como elementos pertinentes do ambiente aquático, integrando as normas comunitárias relativas à qualidade das águas das áreas de protecção, adiante referenciadas.
- a integração das normas de recuperação e protecção da qualidade das águas subterrâneas e da salvaguarda da utilização sustentável dessas águas, através do equilíbrio entre a recarga dos aquíferos e as captações de água e as descargas,
- a eliminação progressiva da poluição das águas provocada por substâncias perigosas,
- a gestão integrada dos recursos hídricos no quadro de bacias hidrográficas definidas pelos respectivos limites topográficos<sup>3</sup>, independentemente dos limites territoriais dos Estados-membros e dos limites administrativos, englobando, assim, todos os meios hídricos de uma mesma bacia hidrográfica: rios e canais, lagos e albufeiras, aquíferos<sup>4</sup>, estuários e águas costeiras<sup>5</sup>,
- a análise e a monitorização dos impactes das actividades humanas sobre as águas,
- a análise económica das utilizações das águas, e a aplicação de um regime financeiro às utilizações das águas,
- um prazo comum (sete anos<sup>6</sup>) para a definição dos programas de medidas para atingir os objectivos de qualidade da água referidos, num determinado horizonte temporal (treze anos), que têm de ser implementadas no prazo de dez anos,
- a sistematização da recolha e análise da informação necessária para fundamentar e controlar a aplicação dos programas de medidas,
- a consulta e a participação do público.

3 As pequenas bacias hidrográficas podem ser agrupadas numa única região hidrográfica, ou agregadas a bacias hidrográficas contíguas de maior dimensão.

4 Os aquíferos que se estendem por mais do que uma bacia hidrográfica são inseridos na bacia hidrográfica dominante, para efeito da formulação e implementação das medidas de gestão e protecção integrada dos recursos hídricos.

5 As águas costeiras, águas territoriais e outras águas marinhas são inseridos na bacia hidrográfica mais próxima ou mais apropriada.

6 Todos os prazos referem-se à data de entrada em vigor da Directiva.

São áreas de protecção as seguintes:

- áreas designadas para captação de águas para a produção de água para consumo humano para mais do que 50 habitantes ou 10 m<sup>3</sup>/dia, de acordo com a Directiva de água potável,
- áreas designadas para a protecção de espécies aquáticas com interesse económico significativo (designadamente as espécies piscícolas e conquícolas),
- áreas designadas para a prática de actividades de lazer, incluindo as águas designadas de acordo com a Directiva 76/160/CEE (águas balneares),
- zonas vulneráveis, designadas de acordo com a Directiva 91/676/CEE (poluição das águas por nitratos de origem agrícola),
- zonas sensíveis, designadas de acordo com a Directiva 91/271/CEE (tratamento de águas residuais urbanas),
- zonas designadas para a protecção de habitats ou de espécies em que a manutenção ou a recuperação da qualidade das águas é um factor importante de protecção, incluindo os sítios relevantes da rede Natura 2000, designados de acordo com as Directivas 92/43/CEE (preservação dos habitats naturais de flora e fauna silvestres) e 79/409/CEE (conservação de aves selvagens).

#### **4. PRINCIPAIS REQUISITOS ESTIPULADOS PELA PROPOSTA DE DIRECTIVA-QUADRO**

De acordo com a Proposta de Directiva-Quadro, os Estados-membros definem regiões hidrográficas, englobando uma ou mais bacias hidrográficas. Para cada região hidrográfica, os Estados-membros designam, no prazo de dois anos após a entrada em vigor da Directiva, a unidade administrativa competente para a implementação da Directiva, através da coordenação das diferentes autoridades com competências na gestão das águas da região hidrográfica.

Essas unidades administrativas são responsáveis pela elaboração, promoção da consulta pública e implementação de um Plano de Gestão para cada região hidrográfica. Os Planos de Gestão, que têm força legal:

*Proposta de Directiva do Conselho que estabelece o Quadro de Acção para a Política da Água da União Europeia – Síntese dos principais aspectos*

- estipulam os objectivos ambientais para as águas das regiões hidrográficas respectivas, de acordo com os critérios gerais definidos na Proposta de Directiva-Quadro, e
- definem os programas de medidas para alcançar aqueles objectivos num determinado prazo (treze anos, como foi referido).

Para as bacias hidrográficas internacionais, abrangendo um ou mais Estados-membros, a Proposta de Directiva estabelece que seja designada uma região hidrográfica internacional. Para cada região hidrográfica internacional, segundo a Proposta de Directiva, é elaborado um único Plano de Gestão, articulando os programas de medidas para alcançar os objectivos ambientais definidos de forma coerente para todas as águas da região hidrográfica, através da coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-membros envolvidos. A Proposta de Directiva estabelece ainda que a Comissão actua como mediador independente para facilitar a designação das regiões hidrográficas internacionais, a definição dos objectivos ambientais e a articulação dos respectivos programas de medidas, quando tal for solicitado por qualquer Estado-membro envolvido.

Os Planos de Gestão são objecto de consulta pública, e são plenamente eficazes, isto é, são legalmente vinculativos, no prazo de sete anos. As medidas constantes dos programas de medidas são implementadas no prazo de dez anos, como foi referido, data em que é revogada grande parte da legislação comunitária actualmente em vigor relativa às águas.

A Proposta de Directiva prevê ainda a constituição de um Comité de Gestão, constituído pela Comissão e por delegações dos Estados-membros. Este Comité tem por atribuições o acompanhamento da implementação da Directiva e a apreciação dos planos subsequentes elaborados pela Comissão em ordem à prossecução da política da água na Comunidade, tendo em conta, nomeadamente, a experiência da aplicação da Directiva e os progressos técnicos e científicos alcançados.

## 5. OBJECTIVOS DE QUALIDADE DAS ÁGUAS

### 5.1. Estado de Qualidade das Águas

A Proposta de Directiva-Quadro estabelece, como objectivo, que todas as águas da Comunidade atinjam o estado de qualidade “bom” num prazo de treze anos, como foi referido. Contudo, como este objectivo deve ser satisfeito para todas as águas, é necessário definir o estado de qualidade “bom” para os diferentes tipos de águas e para as diferentes regiões da Comunidade, com condições naturais muito distintas. O estado de qualidade “bom” engloba, para as águas de superfície, o “estado químico bom” e o “estado ecológico bom”<sup>7</sup>, e para as águas subterrâneas, o “estado químico bom” e o “estado quantitativo bom”.

As águas que atinjam um estado de qualidade “bom”, em função das condições morfológicas, geológicas e climáticas naturais de cada região da Comunidade, são aptas para qualquer tipo de uso da água. A Proposta de Directiva representa, assim, uma alteração estratégica relativamente às Directivas em vigor, implicando maiores responsabilidades para os Estados-membros, no quadro do princípio da subsidiariedade. Em vez dos padrões de qualidade uniformes para todas as águas da Comunidade estipulados pelas Directivas da água em vigor, a Directiva-Quadro, sem relaxar as exigências de qualidade ambiental, impõe objectivos de qualidade gerais, que têm de ser devidamente adaptados pelos Estados-membros às condições ambientais específicas das águas de cada região hidrográfica.

São susceptíveis de derrogação do prazo as águas que, por razões naturais, não possam recuperar tão rapidamente, embora tenham sido implementadas as medidas necessárias para assegurar a recuperação do estado qualitativo dessas águas.

### 5.2. “Estado Químico”

O “estado químico” está relacionado com a presença de substâncias químicas no ambiente aquático que, em condições naturais, não estariam

<sup>7</sup> Transitoriamente o “estado ecológico bom” não é aplicado às águas marinhas, com excepção para as águas costeiras.

presentes, e que são susceptíveis de causar danos significativos (persistência, toxicidade, bioacumulação e outros riscos) para a saúde humana e para a flora e fauna. Entre estas encontram-se as substâncias perigosas, definidas na Directiva 76/464/CEE.

Como não é economicamente viável eliminar de uma só vez todas as substâncias químicas susceptíveis de causar danos significativos no ambiente, a Proposta de Directiva define os critérios de selecção das substâncias a eliminar prioritariamente, com base na combinação entre o grau de perigosidade das próprias substâncias e a exposição ambiental a essas mesmas substâncias, bem como uma estratégia de eliminação progressiva dessas substâncias, a que adiante se faz referência.

O “estado químico bom” corresponde à ausência dessas substâncias nas águas.

### **5.3. “Estado Ecológico”**

O “estado ecológico” exprime a qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas de superfície. Este conceito, cuja definição será especificada na Proposta de Directiva para os diferentes tipos de águas, engloba diversos parâmetros relativos à natureza físico-química da água e dos sedimentos, às características hidrodinâmicas e à estrutura física dos meios hídricos, embora a ênfase seja posta nos parâmetros relativos às condições dos elementos bióticos dos ecossistemas aquáticos. São definidos, assim, para caracterizar o “estado ecológico” das águas, três grupos de parâmetros: bióticos, hidromorfológicos e químicos e físico-químicos.

O “estado ecológico” é expresso relativamente a um “estado ecológico de referência”. Este “estado ecológico de referência” é o estado dos ecossistemas aquáticos na ausência de qualquer influência antrópica significativa, ou seja, o estado que seria atingido, no limite, se cessasse toda a influência antrópica sobre o meio hídrico.

Obviamente, este conceito só será aplicável aos meios hídricos naturais. Para os meios hídricos artificiais (canais e albufeiras), e para os meios hídricos fortemente modificados, em que não seja possível ou praticável a reconstituição do seu estado natural, ou quando as modificações exigíveis possam ser adversas num contexto sócio-económico mais lato, o “estado ecológico de referência” é o estado correspondente ao máximo potencial

ecológico, isto é, o estado dos ecossistemas aquáticos associados a estes meios hídricos na ausência de qualquer actividade humana significativa. A Proposta de Directiva prevê que possam ser definidos padrões de qualidade inferiores para estes meios hídricos. Nestes casos pode ser aceitável admitir, como objectivos de qualidade ambiental, a simples melhoria da qualidade físico-química das águas e a mitigação de quaisquer outros impactes adversos da actividade humana, desde que esses objectivos não se traduzam numa degradação efectiva das águas desses meios hídricos ou dos meios hídricos a jusante, e não desvirtuem a aplicação da legislação comunitária de ambiente.

O “estado ecológico bom”, que constitui o objectivo fixado na Proposta de Directiva para todas as águas de superfície da Comunidade, é genericamente definido como o estado atingido por um meio hídrico que, embora seja influenciado de forma significativa pelas actividades humanas, apresentando portanto um desvio relativamente ao “estado ecológico de referência”, constitui, ainda assim, um ecossistema rico, diversificado e sustentável.

#### **5.4. “Estado Quantitativo”**

O “estado quantitativo” exprime o estado hidrodinâmico atingido por uma massa de água subterrânea sujeita a extracções e a descargas de água, directas e indirectas, e a alterações da recarga natural devido às acções antrópicas.

O “estado quantitativo bom”, que constitui o objectivo fixado na Proposta de Directiva para as águas subterrâneas, é o estado alcançado por um aquífero em que as extracções e as descargas de água e as alterações da recarga natural são sustentáveis a longo prazo, e não conduzem à degradação da qualidade ecológica das águas de superfície hidraulicamente conectadas com o aquífero (as águas que descarregam para, ou que são alimentadas pelo aquífero), nem afectam a qualidade dos ecossistemas terrestres associados.

## **6. ORIGENS DE ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO**

A Proposta de Directiva-Quadro determina que os Estados-membros definam padrões de qualidade ambiental para todas as águas, de superfi-

cie e subterrâneas, que constituam ou que venham a constituir origens de água para consumo humano, que são designadas como áreas de protecção, como foi referido. A qualidade da água na origem, de acordo com os padrões de qualidade a definir pelos Estados-membros, combinada com o nível de tratamento de água existente ou a implementar, deverá satisfazer os padrões de qualidade da água potável, estabelecidos pela Directiva 80/778/CEE<sup>8</sup> (qualidade da água para consumo humano). Pretende-se, assim, que a protecção das origens de água para consumo humano esteja de acordo com os níveis de tratamento para potabilização. Todas as origens de água para consumo humano são consideradas, nos termos da Proposta de Directiva-Quadro, áreas de protecção e, como tal, têm de ser identificadas e registadas nos Planos de Gestão.

## **7. PLANOS DE GESTÃO**

A Proposta de Directiva estipula que no prazo de quatro anos sejam elaboradas as seguintes análises para cada região hidrográfica:

- caracterização física e geológica,
- caracterização do regime hidrológico e da qualidade das águas,
- caracterização demográfica,
- caracterização da ocupação do solo e das actividades económicas,
- caracterização dos impactes das actividades humanas sobre as águas, incluindo designadamente:
  - estimativas da poluição tóxica, designadamente a poluição provocada pelas substâncias definidas nos Art<sup>os</sup> 9<sup>o</sup> e 15<sup>o</sup> da Directiva 96/61/CE (prevenção e controlo integrados da poluição), no Art<sup>o</sup> 11<sup>o</sup> da Directiva 76/464/CEE (substâncias perigosas) e nos Art<sup>os</sup> 15<sup>o</sup> e 17<sup>o</sup> da Directiva 91/271/CEE (tratamento de águas residuais urbanas),
  - estimativas da poluição difusa,
  - estimativas das captações, para os diferentes sectores de actividades utilizadoras de água, incluindo os volumes captados, as variações sazonais e a eficiência das utilizações das águas, e

---

<sup>8</sup> A revisão desta Directiva deverá entrar em vigor brevemente.

- análise de outras influências antropogénicas sobre o estado das águas,
- análise económica das utilizações da água, designadamente:
  - captações e distribuição de águas doces,
  - drenagem e descarga de águas residuais,
  - projecções de longo prazo da oferta e da procura de água,
  - estimativas dos investimentos em infra-estruturas, pelos sectores público e privado,
  - tendências das utilizações das águas, incluindo as variações sazonais, e projecções para diferentes cenários de preços e de investimentos,
- características dos sistemas de monitorização das águas.

Os Planos de Gestão serão revistos obrigatoriamente de seis em seis anos, e compreenderão o seguinte:

- sumário da informação referenciada acima, relativa às características da região hidrográfica, às características dos impactes sócio-económicos e à análise económica das utilizações da água;
- registo das áreas de protecção referidas;
- sumário dos resultados dos programas de monitorização do estado de qualidade das águas de superfície e subterrâneas e das áreas de protecção;
- sumário dos objectivos de qualidade ambiental;
- sumário dos programas de medidas para alcançar os objectivos de qualidade ambiental;
- sumário dos programas de medidas com vista à aplicação das taxas de utilização da água para a recuperação integral dos custos das infra-estruturas;
- sumário das medidas para minimizar os impactes provocados por poluição accidental.

Os Planos de Gestão deverão incluir, ainda, o resumo da consulta pública e recomendações das acções complementares a emprender por autoridades nacionais e comunitárias para assegurar o cumprimento dos objectivos especificados.

## **8. PROGRAMAS DE MEDIDAS**

A Proposta de Directiva-Quadro especifica os requisitos a que devem obedecer os programas de medidas a definir pelas autoridades competentes de cada região hidrográfica. Destacam-se os seguintes aspectos:

- Os Estados-membros têm obrigação legal de implementar, no prazo de dez anos, todas as medidas constantes dos programas de medidas por forma a alcançar os objectivos de qualidade da água, no prazo de treze anos, como referido. A falta de satisfação dos objectivos não é, por si só, passível de acção por parte da Comissão; no entanto a Comissão accionará os Estados-membros que não implementem os programas de medidas ou cujos programas de medidas não garantam que os objectivos sejam satisfeitos nos prazos estabelecidos (excepto se se demonstrar que, por condições naturais, a recuperação da qualidade das águas se revelar impossível no prazo estabelecido, sendo, então, fixado um novo prazo de seis anos, prorrogável por iguais períodos, até um máximo de dezoito anos).
- Os programas de medidas deverão incluir medidas para o controlo das captações de águas de superfície e subterrâneas e das obras de represamento de águas. Assim, todas as captações e represamentos de água estão sujeitas a licenciamento prévio. São, no entanto, dispensadas de licenciamento prévio as captações de água e os represamentos que não influenciem o “estado de qualidade” das águas de forma significativa e cujo volume de água extraído seja reduzido, relativamente aos recursos disponíveis.
- Os programas de medidas deverão incluir medidas de controlo de descargas, incluindo o licenciamento dessas mesmas descargas, de acordo com as estratégias para combate à poluição que adiante se referem.
- São proibidas as descargas nos aquíferos das substâncias perigosas.
- Os Programas deverão incluir medidas “básicas”, obrigatórias, para
  - dar cumprimento à legislação comunitária em vigor, designadamente,
    - i) Directiva 76/160/CEE (qualidade das águas balneares)
    - ii) Directiva 79/409/CEE (conservação de aves selvagens)
    - iii) Directiva 80/778/CEE (qualidade das águas destinadas ao consumo humano)

- iv) Directiva 82/501/CEE (riscos de acidentes graves de certas actividades industriais – Seveso)
  - v) Directivas 85/337/CEE e 97/61/CE (avaliação de impacte ambiental)
  - vi) Directiva 86/278/CEE (protecção do ambiente, e em especial dos solos na utilização agrícola de lamas das estações de tratamento)
  - vii) Directiva 91/271/CEE (tratamento de águas residuais urbanas)
  - viii) Directiva 91/414/CEE (comercialização de produtos fitofármacos)
  - ix) Directiva 91/676/CEE (protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola)
  - x) Directiva 92/43/CEE (preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens)
  - xi) Directiva 96/61/CEE (prevenção e controlo integrados da poluição)
- satisfazer os padrões de qualidade das águas das zonas de protecção, designadamente das origens de água para consumo humano,
  - eliminar a poluição provocada pelas substâncias perigosas prioritárias,
  - controlar as captações de águas superficiais e subterrâneas e os represamentos de água significativos, incluindo os registos das captações de água e dos represamentos e o respectivo licenciamento,
  - controlar as descargas tóxicas com quantidades significativas de poluentes, incluindo o licenciamento dessas descargas, com base em normas gerais vinculativas dos limites de emissão dos poluentes ou o registo com base em instrumentos de controlo equivalentes, com revisões periódicas,
  - prevenir ou reduzir a poluição accidental, designadamente a infiltração de poluentes, e a poluição provocada por cheias, incluindo a previsão de sistemas de detecção e de alerta de acidentes,
  - implementar as taxas de utilização da água.
- Os Programas deverão incluir ainda as medidas complementares que se revelarem necessárias para dar cumprimento aos objectivos de qualidade da água e de utilização sustentável dos recursos hídricos. Entre essas medidas contam-se, por exemplo: instrumentos legislativos e regulamentares; instrumentos administrativos; instrumentos económicos e fiscais; acordos ambientais; controlos de emissão; códigos de boas práticas; controlos de captações; medidas de gestão da procura, desig-

nadamente em situações de seca; medidas de poupança de água e de reutilização de águas; dessalinizadores; reabilitação de infra-estruturas; recarga artificial de aquíferos; informação e educação; investigação, desenvolvimento e projectos de demonstração.

## **9. ESTRATÉGIAS PARA COMBATE DA POLUIÇÃO**

A Proposta de Directiva-Quadro introduz a estratégia da abordagem combinada relativamente à descarga de poluentes nas águas, para se alcançar a protecção ambiental das águas contra a poluição por substâncias perigosas. Esta abordagem combinada visa garantir que as descargas sejam controladas pelas melhores técnicas disponíveis e, não sendo tal suficiente para alcançar o objectivo da qualidade das águas, será necessário prever uma intensificação das medidas visando a redução da poluição. O controlo das descargas pelas melhores técnicas disponíveis está já a ser aplicado, por força da Directiva 96/61/CE (prevenção e controlo integrados da poluição) para as grandes unidades industriais, enquanto pela aplicação da Directiva 91/271/CEE (tratamento de águas residuais urbanas) e da Directiva 91/676/CEE (protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola) estão a ser controladas na fonte as substâncias consumidoras de oxigénio e as substâncias susceptíveis de provocar eutrofização. Na Proposta de Directiva-Quadro prevê-se que sejam controladas as emissões de substâncias perigosas (nos termos da Directiva 76/464/CEE) pelas pequenas instalações, não abrangidas pelas Directivas referidas, como forma de alcançar o objectivo do controlo da poluição.

Um dos problemas da Directiva 76/464/CEE é a ausência da especificação dos meios para seleccionar, de entre as substâncias perigosas (identificadas no respectivo Anexo I), as prioritárias, para serem implementados os programas de medidas conducentes à respectiva eliminação do ambiente. A Proposta de Directiva prevê um mecanismo para a identificação das substâncias prioritárias, com base na análise daquelas substâncias em que é máxima a combinação entre o perigo intrínseco da presença da substância e o risco de exposição ambiental. Com base neste mecanismo a Comissão proporá, até 31 de Dezembro de 1998, uma primeira lista de substâncias perigosas, com cerca de trinta substâncias, a qual será adoptada segundo os mecanismos previstos no Tratado.

De acordo com o princípio da abordagem combinada, além do controlo das descargas com base em “valores-limite de emissão”, devem ainda ser aplicadas normas de qualidade aos meios hídricos. Assim, a Comissão apresentará normas de qualidade relativamente às concentrações das substâncias prioritárias na água, nos sedimentos ou no biota, e os Estados-membros deverão fixar normas de qualidade aplicáveis a todas as substâncias constantes da lista de substâncias prioritárias relativamente às quais não tenham ainda sido estabelecidas normas ao nível da UE.

Uma vez identificadas as substâncias prioritárias, será feito o levantamento de todas as fontes significativas de emissões dessas substâncias e serão seleccionadas e implementadas as medidas conducentes à eliminação dessas substâncias do ambiente aquático. Para as instalações abrangidas pela Directiva 96/61/CEE, o respectivo licenciamento exige que o controlo seja baseado nas melhores técnicas disponíveis e, complementarmente, na fixação de valores-limite comunitários (segundo o Artº 18º da Directiva), podendo ser exigidas medidas adicionais de controlo das emissões, de acordo com a estratégia da abordagem combinada referida. Para as instalações não abrangidas por aquela Directiva a combinação de medidas para a eliminação progressiva das substâncias perigosas do ambiente aquático será seleccionada com base nos critérios do custo-eficácia e da proporcionalidade, o que exigirá a avaliação dos custos para o operador para cumprimento dos limites de emissão, e dos custos administrativos para o operador e para a autoridade pública competente para a implementação e fiscalização daquelas medidas de controlo.

Na Proposta de Directiva-Quadro não são introduzidas exigências adicionais relativamente à legislação comunitária em vigor no que respeita às medidas de eliminação ou redução da poluição provocada por substâncias perigosas. Pretende-se assegurar que da aplicação do quadro de acção preconizado na Directiva-Quadro não resultem encargos ou custos de cumprimento adicionais desnecessários, para os Estados-membros e para os operadores privados. Desta forma, na fixação dos níveis de redução a atingir e da combinação mais adequada de medidas para atingir essa redução são tidos em conta os efeitos de escala nos custos de aplicação dessas mesmas medidas; sempre que se verificar que os custos dos controlos a aplicar a instalações abaixo de uma dada dimensão não são proporcionais à redução das substâncias perigosas alcançada, serão introduzidos limiares para excluir essas instalações de qualquer acção.

## 10. IMPACTES DA POLUIÇÃO ACIDENTAL

A Proposta de Directiva prevê que sejam tomadas medidas para prevenir e reduzir o impacte da poluição accidental.

Os incidentes de poluição incluem os acidentes de poluição provocados por cheias, por produtos utilizados na extinção de incêndios, por produtos resultantes da ocorrência de incêndios em armazéns e instalações industriais e por derrames de substâncias poluentes durante o transporte ou quando armazenadas.

As medidas para prevenir e reduzir o impacte da poluição accidental incluem o seguinte:

1. Análise de incidentes<sup>9</sup> e avaliação dos riscos<sup>10</sup> da poluição accidental.
2. Formulação e implementação de medidas preventivas.
3. Implementação de medidas de emergência, designadamente o aviso dos incidentes de poluição às autoridades de jusante e aos distribuidores de água.
4. Medidas para reabilitar as águas de superfície e as águas subterrâneas, em caso de acidente.

As medidas de prevenção dos incidentes de poluição referidos são já parcialmente objecto da Directiva 82/501/CEE (riscos de acidentes graves de certas actividades industriais – Seveso) e estão também parcialmente previstas na Convenção de Helsínquia de 1992 (Art.<sup>os</sup> 3<sup>o</sup>, 14<sup>o</sup>, 15<sup>o</sup> e 16<sup>o</sup>).

Embora a poluição possa resultar em geral de incidentes, estão também incluídas no conceito de poluição accidental as descargas de poluentes nas águas provocadas deliberadamente (por exemplo, por actos de terrorismo).

---

<sup>9</sup> Incidente: ocorrência eventual susceptível de provocar danos a pessoas e bens.

<sup>10</sup> Risco: produto da probabilidade do incidente pela magnitude dos danos, expressa pelo número de pessoas potencialmente afectadas ou por uma medida das consequências dos danos, por exemplo em termos monetários.

## 11. ANÁLISE ECONÓMICA E REGIME FINANCEIRO DAS UTILIZAÇÕES DA ÁGUA

A Proposta de Directiva prevê que:

- todas as utilizações da água sejam objecto de uma análise económica;
- as utilizações da água sejam sujeitas a taxas num prazo ainda não fixado; estas taxas visam:
  - numa primeira fase, a recuperação total dos custos dos serviços de utilização da água,
  - numa segunda fase, taxas adicionais para integrar os custos ambientais e de escassez dos recursos, não incluídos nas taxas aplicadas na primeira fase.

A análise económica das utilizações da água visa fornecer a informação necessária para seleccionar as medidas para alcançar os objectivos de qualidade das águas da forma mais eficiente, designadamente no que se refere ao equilíbrio entre a construção de novas infra-estruturas (gestão pelo lado da oferta), e a introdução de restrições às utilizações da água (gestão pelo lado da procura).

A análise económica das utilizações da água visa também fundamentar o regime de taxas adicionais referentes aos custos ambientais e de escassez dos recursos, a introduzir na segunda fase.

Pretende-se que todas as utilizações sejam submetidas ao regime de taxas, visando a recuperação total dos custos de utilização da água. Desta forma, pretende-se que não existam subsídios directos ou indirectos às utilizações da água, sendo as infra-estruturas e os serviços pagos directamente pelos respectivos beneficiários. Para a aplicação do sistema de taxas é necessário discriminar os custos dos diferentes utilizadores da água de uma mesma região hidrográfica. A Proposta de Directiva-Quadro requer que, pelo menos, sejam discriminados os seguintes sectores utilizadores por região hidrográfica: abastecimento doméstico, indústria e agricultura; e os seguintes tipos de utilizações: consumos de água e rejeições de águas residuais.

Os serviços de utilização das águas englobam designadamente os seguintes custos:

- consumos de água: custos de capital e custos de manutenção e operação das infra-estruturas de captação, tratamento e distribuição e custos administrativos do licenciamento das captações,

- rejeições de águas: custos de capital e custos de manutenção e operação das infra-estruturas de drenagem e colecta, tratamento de águas residuais e custos administrativos do licenciamento das descargas.

Uma maior desagregação dos custos, por exemplo por sector industrial ou mesmo por instalação, embora mais difícil de obter, permite introduzir uma maior eficácia na gestão dos recursos hídricos, embora não seja necessário adoptar taxas diferenciadas para os diferentes tipos de utilizadores e de utilizações, para além das que foram referidas.

A aplicação do sistema de taxas preconizado apresenta diversas vantagens, nomeadamente:

- exigir que os agentes poluidores paguem pelas infra-estruturas de drenagem, colecta e tratamento das águas residuais, o que se traduz na aplicação do princípio do poluidor-pagador, permitindo reduzir as descargas de águas residuais e assegurar o financiamento das respectivas infra-estruturas;
- exigir que os utilizadores paguem pelos serviços associados à disponibilização de água para consumo, o que se traduz na aplicação do princípio do utilizador-pagador, assegurando uma utilização mais racional dos recursos através da gestão desses mesmos recursos pelo lado da procura;
- a introdução do regime de preços pela utilização de água permite incutir nos utilizadores uma melhor percepção do valor da água e da qualidade dos meios hídricos.

Numa primeira análise pareceria que os custos ambientais não estariam cobertos pelas obrigações impostas pela Directiva-Quadro, uma vez que os custos se referem apenas aos custos das infra-estruturas. De facto não é o caso; a legislação ambiental, e nomeadamente a Directiva-Quadro, estabelecem padrões de qualidade ambiental para as águas, pelo que os Estados-membros, para dar cumprimento à legislação ambiental, têm de implementar medidas, nomeadamente estruturais e regulamentares. Os custos resultantes da implementação das medidas regulamentares são suportados directamente pelos utilizadores (designadamente, no caso de licenciamentos, os custos resultantes das restrições impostas pelas licenças são suportados directamente pelos utilizadores). Os custos das infra-estruturas colectivas construídas por iniciativa dos Estados-membros

são suportados pelos utilizadores indirectamente, através da recuperação dos custos pela aplicação de taxas de utilização. Assim, o mecanismo proposto inclui a aplicação, em larga medida, do princípio do poluidor-pagador.

Contudo, reconhece-se que os custos ambientais e os custos de escassez são recuperados apenas parcialmente pela aplicação do critério de recuperação total dos custos das infra-estruturas e pela implementação de medidas normativas de controlo da qualidade da água, pelo que se integrará nas taxas de utilização da água, numa segunda fase, a parcela restante dos custos.

A metodologia proposta pela Comissão é, pelo menos do ponto de vista teórico, a única que assegura a eficiência económica da utilização dos recursos hídricos, integrando a própria protecção dos recursos de forma integral, na segunda fase. Contudo, a aplicação da metodologia proposta pode gerar graves distorções sociais, designadamente no que se refere ao acesso à água para satisfação das necessidades básicas (alimentação, higiene) por parte das populações mais desfavorecidas, e no que se refere às práticas agrícolas, sobretudo nas regiões mediterrânicas com escassez crónica de água nos períodos vegetativos em que a generalidade das culturas têm maiores necessidades de água.

Sem prejuízo das disposições do Tratado da União Europeia, que respeita a subsídios estatais, são previstos três tipos de isenções ao princípio da recuperação total dos custos que podem ser concedidas aos utilizadores. Essas isenções, que têm de ser explicitadas nos Planos de Gestão, são permitidas nas seguintes situações:

- Garantia de um volume de água para satisfazer as necessidades básicas de abastecimento doméstico a um preço suportável, reconhecendo que é um direito humano fundamental o acesso a uma certa quantidade básica de água.
- Financiamentos de infra-estruturas realizados através dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da Comunidade. Os custos de capital subsidiados por estes fundos podem ser excluídos da recuperação total dos custos, desde que esses fundos tenham contribuído para alcançar os objectivos da Directiva-Quadro.
- As regiões em que, devido às condições geográficas ou climáticas (isolamento ou com reduzida precipitação) o custo da água é mais elevado devido à escassez dos recursos e que se encontram em situação

de declínio sócio-económico, podendo, por este facto, ser elegíveis para a atribuição de fundos comunitários para apoio às condições sociais.

## **12. ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS**

A Proposta de Directiva prevê que os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas sejam tornados públicos um ano antes da sua entrada em vigor, devendo ser dado às partes interessadas um prazo de seis meses, no mínimo, para se pronunciarem por escrito sobre os Planos. A informação de base para a elaboração dos Planos será facultada ao público.

A Proposta de Directiva prevê ainda que os Estados-membros enviem à Comissão e à Agência Europeia do Ambiente (através da Comissão) os Planos de Gestão elaborados e aprovados para as regiões hidrográficas, contendo um sumário dos Programas de Medidas que foram ou que venham a ser adoptados.

Este procedimento introduz uma simplificação significativa, relativamente à situação actual, evitando que sejam elaborados e enviados à Comissão relatórios individualizados para cada uma das Directivas, prática actualmente em vigor. Cria-se, também, uma situação de maior transparência na aplicação da política da água, na medida em que os relatórios são divulgados publicamente e são acessíveis a todos os Estados-membros e não só à Comissão, como actualmente acontece.