COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.11.2012
COM(2012) 670 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE)

Planos de gestão de bacia hidrográfica

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2012) 379 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE)

Planos de gestão de bacia hidrográfica

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva-Quadro Água[1] introduziu em 2000 uma série de objetivos novos ambiciosos de proteção e recuperação dos ecossistemas aquáticos, tendo em vista garantir a sustentabilidade a longo prazo da utilização dos recursos hídricos pelas pessoas, pelas empresas e pela natureza. Esta diretiva integrou num instrumento juridicamente vinculativo os princípios fundamentais da gestão integrada das bacias hidrográficas, incorporando perspetivas económicas e ecológicas na gestão dos recursos hídricos.

A Diretiva-Quadro Água estabeleceu um programa e um calendário para os Estados-Membros elaborarem, até 2009, os planos de gestão das bacias hidrográficas. Estava previsto que esses planos identificassem as medidas a tomar em cada região hidrográfica para cumprir os objetivos da Diretiva-Quadro.

A execução da Diretiva-Quadro tem vindo a ser apoiada, desde 2001, por um esforço de cooperação informal ao abrigo da estratégia de execução comum, conduzido pelos diretores dos recursos hídricos dos Estados-Membros e da Comissão e que tem contado com a participação de todas as partes interessadas. No âmbito dessa estratégia, foram elaborados documentos de orientação e uma vasta série de documentos sobre as políticas neste domínio. A estratégia de execução comum constitui uma plataforma útil para o intercâmbio de experiências e de boas práticas.

O artigo 18.º da Diretiva-Quadro prevê que a Comissão elabore um relatório de execução com base na avaliação por ela efetuada dos planos de gestão de bacia hidrográfica comunicados pelos Estados-Membros. Acompanham o relatório documentos de trabalho dos serviços da Comissão, nos quais se avaliam pormenorizadamente esses planos. O relatório constitui uma das bases da Comunicação da Comissão «Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa».

2. PRINCIPAIS ELEMENTOS DA DIRETIVA-QUADRO ÁGUA

O objetivo principal da Diretiva-Quadro é conseguir que, em 2015, todas as massas de água se encontrem num estado bom. Este desiderato abrange o bom estado ecológico e químico das águas de superfície e o bom estado quantitativo e químico das águas subterrâneas.

O principal instrumento de execução da Diretiva-Quadro é o plano de gestão de bacia hidrográfica e o programa de medidas que o complementa. O processo de planeamento começa com as disposições de transposição e administrativas, seguindo-se a caracterização das regiões hidrográficas[2], a monitorização e avaliação do estado, o estabelecimento de objetivos e, por fim, o programa de medidas e a aplicação destas. A monitorização e avaliação da eficácia das medidas geram informações vitais para a ligação de cada ciclo de planeamento ao seguinte. O programa de medidas é a ferramenta que permite responder às pressões

[1] Diretiva 2000/60/CE que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Complementam-na a Diretiva Águas Subterrâneas (2006/118/CE) e a Diretiva Normas de Qualidade Ambiental (2008/105/CE).

[2] Inclui a análise das pressões e impactos, a análise económica, a delimitação das massas de água e o estabelecimento da tipologia e das condições de referência das massas de água de superfície e constitui a base de avaliação do estado ecológico.

identificadas, tendo em vista a melhoria do estado da bacia hidrográfica ou massa de água, para que este passe a ser bom.

A solidez do processo de planeamento e a adequação e fiabilidade dos planos de gestão de bacia hidrográfica dependem da boa execução de cada etapa intermédia. Se, por exemplo, uma pressão significativa for negligenciada durante a análise das pressões e dos impactos, provavelmente a monitorização não estará adaptada a avaliá-la e o programa de medidas não contemplará ações para a atenuar.

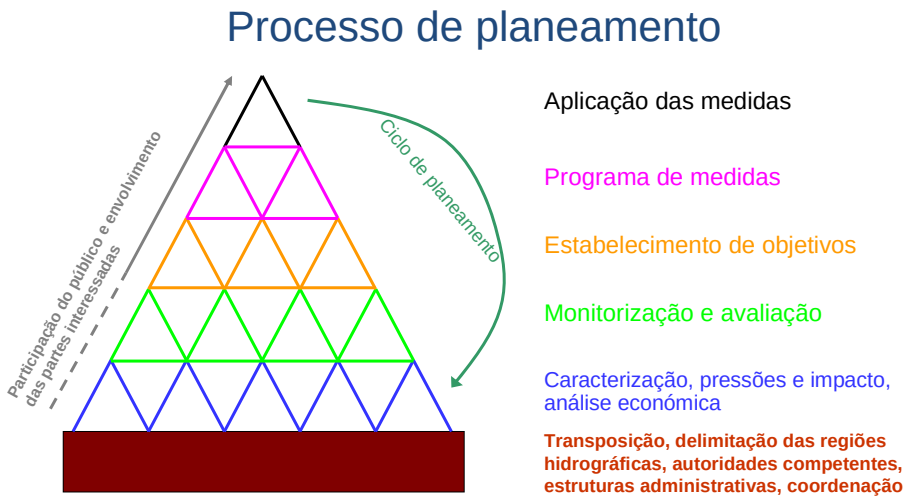


Figura 1: Representação esquemática do processo de planeamento no âmbito da Diretiva-Quadro Água

3. AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO DE BACIA HIDROGRÁFICA

A avaliação dos planos de gestão de bacia hidrográfica baseia-se nos elementos transmitidos pelos Estados-Membros, constituídos pelos planos publicados, pela documentação que os acompanha[3] e pelos relatórios enviados por via informática através do sistema WISE (Sistema Europeu de Informação sobre a Água)[4]. A avaliação dos planos é uma tarefa complexa que exige o tratamento de vasta informação em 21 línguas.

O rigor da avaliação efetuada pela Comissão está limitado pelo rigor dos elementos que os Estados-Membros transmitem. É reconhecido que a comunicação dos elementos previstos, nomeadamente os relatórios efetuados por via informática através do sistema WISE, constitui uma tarefa de envergadura a cargo dos Estados-Membros. Existem casos de relatórios de muito boa qualidade, mas também de lacunas e contradições.

[3] Ver http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps.

[4] Ver http://water.europa.eu, designadamente http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd.

4. SITUAÇÃO ATUAL AO NÍVEL DA ADOÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO DE BACIA HIDROGRÁFICA

No conjunto dos Estados-Membros, 23 adotaram e comunicaram os seus planos e 4 (Bélgica, Grécia, Espanha e Portugal) ou não adotaram nenhum plano ou adotaram e comunicaram apenas alguns. A Comissão recebeu 124 destes planos (dos 174 esperados), 75 % dos quais relativos a regiões hidrográficas transfronteiriças[5].

Na Bélgica, a Região Flamenga, a Região de Bruxelas-Capital e o Governo Federal (responsável pelas águas costeiras) já adotaram planos. Aguardam-se os planos da Região da Valónia. Em Espanha, foram aprovados, mas ainda não comunicados, os planos *Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate* e *Cuencas Mediterraneas Andaluzas*; apenas o plano relativo à região hidrográfica da Catalunha foi adotado e comunicado. Em Portugal e na Grécia, nenhum plano foi até à data adotado nem comunicado[6].

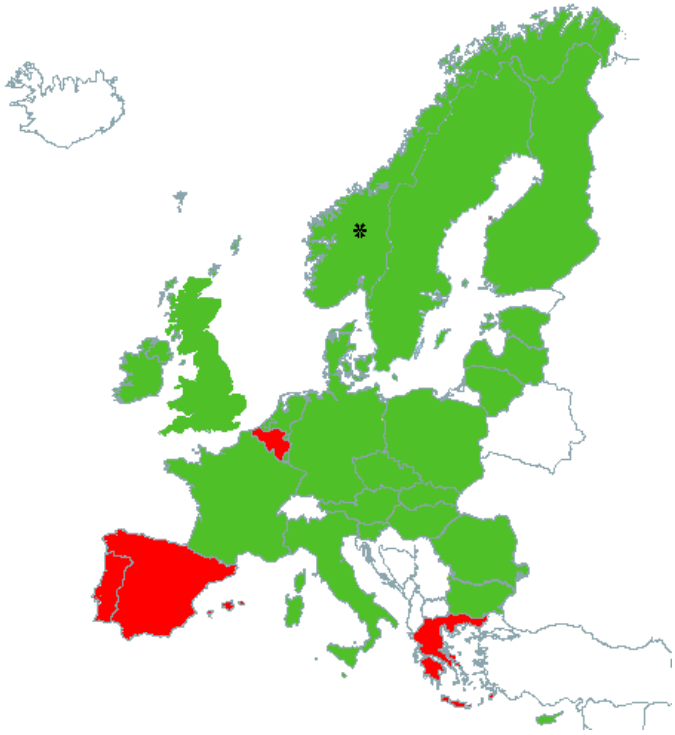


Figura 2[7]: Situação atual ao nível da adoção dos planos de gestão de bacia hidrográfica: VERDE: adotados; VERMELHO: não adotados ou só parte deles adotada.

A demora na adoção do primeiro ciclo de planos em alguns Estados-Membros tem consequências no segundo ciclo de execução, tanto no Estado-Membro em causa como nos países que com ele partilham bacias hidrográficas.

---

5 A Noruega está a aplicar a Diretiva-Quadro Água no âmbito do Acordo do Espaço Económico Europeu, de acordo com o calendário específico nele estabelecido. Adotou, nessa base, nove planos-piloto de gestão de bacia hidrográfica.

6 O Tribunal de Justiça da União Europeia condenou a Bélgica, a Grécia e Portugal por não terem adotado e comunicado os planos. Aguarda-se a conclusão do julgamento da Espanha. Os processos são os seguintes: Grécia - C-297/11; Bélgica - C-366/11, Portugal - C-223/11.

7 Atualizado em http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm.

5. CONCLUSÕES DA COMISSÃO: PRINCIPAIS MENSAGENS E RECOMENDAÇÕES

5.1. Poderá o objetivo de bom estado em 2015 ser alcançado?

O objetivo de bom estado estabelecido na Diretiva-Quadro Água é necessário para garantir a disponibilidade duradoura de água de boa qualidade em quantidade suficiente. Se o estado de todas as águas for bom, os ecossistemas aquáticos poderão recuperar e prestar os serviços ecossistémicos necessários à vida e às atividades económicas que dependem da água.

A avaliação dos planos de gestão de bacia hidrográfica revela que se está a progredir no sentido do cumprimento do objetivo, mas que em 2015 o estado de muitas massas de água ainda não será bom. Há várias razões que o explicam. A avaliação dos planos efetuada pela Comissão[8] identifica os principais obstáculos existentes em cada Estado-Membro e sublinha que as pressões hidromorfológicas, a poluição e as sobrecaptações são as pressões mais significativas exercidas no meio aquático.

	N.º de EM	**N.º de massas de água**	**Massas de água em bom estado, ou potencialmente em bom estado, em 2009 (%)**	**Massas de água em bom estado, ou potencialmente em bom estado, em 2015 (%)**	**Evolução 2009-2015 (%)**	**Estado desconhecido em 2009 (%)[9]**
Estado ecológico das águas de superfície	21[10]	82684	43	53	10	15
Estado químico das águas de superfície	Os elementos disponíveis não permitem estabelecer a linha de base de 2009[11]					40
Estado quantitativo das águas subterrâneas[12]	24	5197	85	92	7	6
Estado químico das águas subterrâneas[12]	24	5197	68	77	9	3

Fonte: Informações comunicadas pelos Estados-Membros, 2012.

8 Ver os documentos de trabalho dos serviços da Comissão anexos.

9 Não inclui a Espanha, Portugal e a Grécia, por falta dos planos de gestão de bacia hidrográfica.

10 Estado ecológico : não inclui os países que não comunicaram os planos de gestão de bacia hidrográfica, não comunicaram as derrogações ou nos quais os estados desconhecidos são em número elevado.

11 Estado químico: mais de 40 % das massas de água de superfície são consideradas, nos elementos comunicados, em «estado químico desconhecido»; os elementos disponíveis para as restantes massas de água não permitem uma avaliação em bases comparáveis.

12 Os números não incluem a Finlândia nem a Suécia, nas quais existe um número muito grande de pequenas massas de água em bom estado.

Os elementos constantes dos planos de gestão de bacia hidrográfica sobre o estado químico das águas de superfície não permitem estabelecer com clareza uma linha de base referente ao ano de 2009. A qualidade química das massas de água melhorou muito nos últimos 30 anos, mas a situação atual relativamente às substâncias prioritárias introduzidas pela Diretiva-Quadro Água está aquém dos objetivos. O estado químico de muitas massas de água é considerado desconhecido. Além disso, os primeiro planos de gestão de bacia hidrográfica mostram graus diversos de execução da Diretiva 2008/105/CE, que estabelece normas de qualidade ambiental, o que dificulta a comparação das avaliações de estado químico efetuadas pelos vários Estados-Membros.

A Diretiva-Quadro reconhece que o estado de algumas massas de água pode demorar mais tempo a ficar bom. Permite, por isso, que os Estados-Membros recorram a uma possibilidade de derrogação, com base nas condições naturais da massa de água, e dilatem o prazo até 2027 ou mais[13].

O prazo para se atingir um estado bom pode ser prorrogado se, designadamente, for tecnicamente inexequível ou desproporcionadamente dispendioso repor a massa de água num estado bom até 2015[14]. A Diretiva-Quadro determina que, se recorrerem à possibilidade de derrogação, os Estados-Membros têm de justificá-lo e explicá-lo nos planos de gestão de bacia hidrográfica. Quer isto dizer que os Estados-Membros têm de explicar como foram avaliados as condições naturais, os custos desproporcionados e/ou a inexequibilidade técnica e de que modo se pode progredir no sentido de melhorar o estado das águas até se conseguir que seja bom. Estas justificações são fundamentais para garantir decisões transparentes e responsáveis.

Com demasiada frequência, os planos de gestão de bacia hidrográfica recorrem a derrogações para justificar a utilização que está a ser dada à água ou práticas de gestão atuais, sem contemplarem nenhum plano para atingir os objetivos da Diretiva-Quadro.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Avaliem os obstáculos que dificultaram a execução da Diretiva-Quadro no primeiro ciclo e tomem medidas para os eliminar no segundo ciclo.*

– *Sejam mais ambiciosos nas medidas com vista ao bom estado das águas e, caso haja dúvidas quanto à eficácia, só tomem medidas que não venham a revelar-se contraproducentes.*

5.2. Monitorização e avaliação: decisões informadas com base em conhecimentos sólidos

Para uma gestão correta dos recursos hídricos, é essencial que a monitorização e os métodos utilizados sejam de molde a possibilitarem uma avaliação completa do estado das massas de água. O custo da monitorização é muito inferior ao de decisões desadequadas.

A Diretiva-Quadro prevê a adaptação das prioridades dos programas de monitorização em função das necessidades. Para obter os elementos com base nos quais se delinearão e executarão as medidas, é importante utilizar programas de monitorização inteligentes. Em

[13] Artigo 4.º, n.º 4, alínea c).
[14] Artigo 4.º, n.os 4, 5 e 7.

muitos programas de monitorização apresentados, não é claro se, e como, se utilizam os dados de caracterização e das pressões para aperfeiçoar os planos de gestão de bacia hidrográfica.

As informações transmitidas à Comissão evidenciam lacunas claras ao nível da monitorização. Cerca de 15 % das massas de água de superfície existentes no território da UE estão num estado ecológico desconhecido e cerca de 40 % num estado químico desconhecido. Em alguns Estados-Membros, desconhece-se o estado ecológico e químico de mais de 50 % das massas de água. É necessária determinação.

O estado ecológico, na aceção da Diretiva-Quadro Água, constitui a expressão da qualidade estrutural e de funcionamento dos ecossistemas aquáticos. O exercício de intercalibração realizado no âmbito da Diretiva-Quadro Água comparou os métodos utilizados pelos Estados-Membros na avaliação dos estados ecológicos, a fim de garantir que são coerentes com as definições da Diretiva-Quadro, bem como a comparabilidade dos resultados de todos os Estados-Membros. Este exercício possibilitou um vasto intercâmbio de informações, que permitiu aos países com menos experiência na avaliação de estados ecológicos beneficiarem dos conhecimentos dos outros países.

Não obstante os progressos consideráveis que foram realizados, alguns países mostram muitas deficiências na elaboração e aplicação de métodos de avaliação. O exercício de intercalibração foi, muitas vezes, encarado como um exercício científico, não tendo sido utilizado na gestão dos recursos hídricos. Existem deficiências importantes no tocante às águas de transição e às águas costeiras e relativamente a métodos de avaliação biológica sensíveis às pressões hidromorfológicas, que são as que mais impedem a melhoria do estado ecológico das massas de água para que este passe a ser bom.

Nas avaliações efetuadas, o estado químico de grande parte das massas de água foi considerado desconhecido. Em muitos Estados-Membros, a monitorização química é insuficiente: nem todas as substâncias prioritárias são monitorizadas ou a monitorização é realizada num número reduzido de massas de água.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– Melhorem, e alarguem a utilização, de ferramentas de monitorização e de avaliação que lhes permitam traçar, em bases estatisticamente sólidas, uma panorâmica completa do estado do meio aquático e aperfeiçoar o planeamento.

5.3. Quadro jurídico e governação

Para o êxito da gestão integrada das bacias hidrográficas é essencial dispor de um quadro jurídico sólido e de estruturas de governação adequadas.

A Diretiva-Quadro Água introduziu uma nova dimensão na gestão dos recursos hídricos: a gestão integrada da água à escala da bacia hidrográfica com base em critérios de proteção do meio aquático e metas ecológicas centrais. Para isso, era necessário proceder à adaptação dos quadros jurídicos e da administração hidrográfica vigentes.

Embora tenha havido progressos significativos, tal não sucedeu na maior parte dos Estados-Membros, onde se mantém o *status quo*. Os objetivos ambientais da Diretiva-Quadro terão sido considerados desideratos adicionais, mas não foram verdadeiramente integrados nas decisões políticas.

É essencial coordenar as decisões tomadas nos diversos setores. As decisões sobre atividades económicas que não tenham em conta a disponibilidade atual e futura de recursos hídricos podem redundar em práticas insustentáveis, como a sobre-exploração de recursos, com consequências negativas para o ambiente, a população e outros setores económicos. No seguimento da adoção da Diretiva-Quadro Água, esperava-se que os Estados-Membros incluíssem nos seus planos de gestão de bacia hidrográfica medidas dirigidas a todas as utilizações de água e que salvaguardassem a coerência desses planos com os outros instrumentos de ordenamento do território. Ao optar por uma abordagem mais integrada, a refletir ao nível da estrutura de governação, a Diretiva-Quadro água também se afastou da abordagem tradicional dos recursos hídricos, baseada na utilização dada à água. Esta evolução verificou-se em vários graus: em alguns casos, a responsabilidade da execução da Diretiva-Quadro foi atribuída a entidades próprias, sem ligações claras à gestão corrente dos recursos hídricos nem retorno ao nível da bacia hidrográfica. Daí resultaram sobreposições e, por vezes, decisões e ações incompatíveis com os objetivos da Diretiva-Quadro Água.

A cooperação e coordenação transfronteiriças dos processos de execução também são essenciais para pôr em prática o princípio da gestão ao nível da bacia hidrográfica consagrado na Diretiva-Quadro, em especial porque a maior parte do território da UE corresponde a bacias hidrográficas transfronteiriças. A cooperação internacional foi substancialmente reforçada e melhorada depois da adoção da Diretiva-Quadro. Em alguns casos, progrediu-se do intercâmbio de informações para o diagnóstico conjunto dos problemas e decisões conjuntas sobre medidas transfronteiriças. Elaboraram-se planos conjuntos para a gestão de algumas grandes bacias hidrográficas transfronteiriças, mas é necessário continuar a fazer um esforço no capítulo das medidas de coordenação.

Outro elemento fundamental introduzido pela Diretiva-Quadro Água é a participação da população em geral e dos utilizadores na gestão dos recursos hídricos. Se for feito um esforço para otimizar as decisões, estas serão mais aceitáveis e a sua aplicação no terreno ficará facilitada. É importante que haja transparência relativamente ao modo como os resultados das consultas são tidos em conta. Há alguns bons exemplos neste domínio.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Prossigam a consolidação de uma gestão multidisciplinar integrada dos recursos hídricos; procurem soluções que equilibrem a proteção do ambiente com a sustentabilidade a longo prazo do desenvolvimento económico e, se necessário, adaptem as suas práticas jurídicas e administrativas.*

– *Se coordenem com os países com os quais partilham bacias hidrográficas, desde as fases iniciais do processo de elaboração dos planos de gestão de bacia hidrográfica, e decidam com esses países as medidas transfronteiriças a tomar.*

– Garantam a participação das partes interessadas e das autoridades desde o início do processo de planeamento e sejam transparentes.

5.4. Integração de aspetos quantitativos e qualitativos na gestão dos recursos hídricos

A gestão dos recursos hídricos só é correta se integrar determinados aspetos qualitativos e quantitativos: só será possível atingir os objetivos da Diretiva-Quadro Água se estiver disponível para os ecossistemas aquáticos água limpa em quantidade suficiente. Para isso, é necessário um caudal ecológico que sustente o estado ecológico e garanta que as diversas

utilizações têm água disponível. É reconhecida a importância das questões ligadas à quantidade de água em muitas bacias hidrográficas do território da União Europeia. Os planos de gestão de bacia hidrográfica identificaram medidas destinadas a fazer face aos problemas de falta de água e de seca que os efeitos das alterações climáticas irão previsivelmente agravar[15]. Todavia, foram detetadas lacunas nos planos de gestão de bacia hidrográfica, no tocante à qualidade e disponibilidade de dados e a medidas coerentes.

Vários planos de gestão de bacia hidrográfica contêm elementos sobre os efeitos das alterações climáticas, os quais, porém, na maior parte dos casos, não influenciam as medidas escolhidas. Prevê-se que esses elementos sejam mais adequadamente tidos em conta no próximo ciclo de planeamento da gestão das bacias hidrográficas.

A gestão do risco de cheia é uma componente intrínseca da gestão integrada dos recursos hídricos, pelo que muitos dos planos de gestão de bacia hidrográfica elaborados na União Europeia referem aspetos ligados às cheias, nomeadamente para justificar intervenções profundas em massas de água. O segundo ciclo de planeamento da gestão das bacias hidrográficas terá de ser coordenado com os primeiros planos de gestão do risco de cheia.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Adotem regimes de caudal ecológico que garantam que as autoridades e os utilizadores sabem que volume de água e que regime de caudal são necessários para atingir o objetivo do bom estado ecológico.*

– *Melhorem os dados disponíveis sobre a quantidade de água, a disponibilidade de água e as tendências da procura, a fim de poderem delinear medidas coerentes e eficazes.*

– *Ponderem a problemática das alterações climáticas nos planos de gestão de bacia hidrográfica.*

– Coordenem a elaboração e o processo de consulta dos planos de gestão do risco de cheia com o segundo ciclo dos planos de gestão de bacia hidrográfica, numa perspetiva de coerência.

5.5. O papel fundamental da legislação anterior à Diretiva-Quadro Água para o cumprimento dos objetivos dessa diretiva

Antes da Diretiva-Quadro Água, a política da UE no domínio hídrico ocupou-se de duas pressões importantes exercidas no meio aquático, tendo sido adotadas a Diretiva Tratamento das Águas Residuais Urbanas e a Diretiva Nitratos[16]. Estas diretivas protegem as águas da pressão de nutrientes associada à agricultura e à urbanização e contribuem para a consecução dos objetivos da Diretiva-Quadro Água.

A aplicação da Diretiva Nitratos está relativamente avançada nos Estados-Membros mais antigos (UE15), mas bastante menos nos Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004 (UE12), os quais beneficiam de períodos de transição. Os principais constrangimentos são a falta de apoios financeiros e de planeamento adequado.

---

15 Comunicação sobre a revisão da política europeia de luta contra a escassez hídrica e a seca.

16 Diretiva 91/271/CEE do Conselho relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L135 de 30.5.1991) e Diretiva 91/676/CEE do Conselho relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L375 de 31.12.1991).

O último relatório[17] no âmbito da Diretiva Tratamento das Águas Residuais Urbanas mostra que estavam instalados sistema de recolha de águas residuais para 99 % da carga poluente da UE15 e para 65 % da carga gerada na UE12. Existiam tratamentos secundários para 96 % da carga na UE15 e 48 % da carga na UE12. Existiam tratamentos mais rigorosos para 89 % da carga na UE15 e 27 % da carga na UE12. Os recursos disponíveis para os investimentos continuam a condicionar o cumprimento destas diretivas. Importa, portanto, fomentar soluções técnicas inovadoras com boa relação custo-benefícios.

A poluição de origem industrial é regulada pela Diretiva IPPC[18]. O último relatório da execução desta diretiva mostra que, embora a Diretiva IPPC tenha induzido, em muitos Estados-Membros, uma racionalização importante da legislação ambiental ligada ao setor industrial, é demasiado grande o número de licenças que admitem valores-limite de emissão não consentâneos com as melhores técnicas disponíveis (MTD) e que não protegem suficientemente o meio aquático.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– Reforcem os programas de ação e intensifiquem a designação de zonas vulneráveis no âmbito da Diretiva Nitratos, recorram a planos de investimento adequados para melhorar as taxas de conformidade no tratamento das águas residuais e garantam a compatibilidade dos valores-limite de emissão com as MTD.

5.6. Racionalização da utilização através de adequada tarifação da água

É com base na transparência, mediante a adequada divulgação dos custos da água, que podem delinear-se políticas de tarifação deste recurso que incentivem devidamente os utilizadores a fazerem uso da água com eficiência, em observância da Diretiva-Quadro Água. Todavia, até à data, pouco se tem avançado em políticas transparentes de tarifação.

Para que a água seja utilizada com eficiência, é necessário medir os volumes consumidos. A aplicação de taxas fixas, de tarifas baseadas na superfície irrigada ou de faturas compartilhadas por diversos utilizadores dificilmente incentivam à utilização sustentável da água. Em alguns Estados-Membros, a medição do consumo de água ainda não é universal, em setores como a agricultura ou o parque residencial.

A recuperação dos custos financeiros, incluindo os custos de capital, dos serviços hídricos garante a necessária sustentabilidade a longo prazo dos investimentos. Os custos ambientais e dos recursos consumidos são também parte essencial de uma recuperação de custos passível de assegurar a adequada recuperação das externalidades geradas pela utilização de água e pela

---

17 *6th Commission summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive* – Documento de Trabalho dos serviços da Comissão SEC(2011) 1561 final (anos de referência de 2007/2008).

18 Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (Diretiva Prevenção e Controlo Integrados da Poluição) – JO L 24 de 29.1.2008, p. 8. Será substituída pela Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (Diretiva Emissões Industriais), a partir de 7 de janeiro de 2014.
Ver http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

descarga das águas residuais. Por outro lado, o custo dos serviços hídricos deve ser recuperado com base no princípio do poluidor-pagador[19].

Muito poucos Estados-Membros se pautam por uma recuperação transparente dos custos ambientais e dos recursos consumidos. Em maior ou menor grau, a recuperação dos custos é feita ao nível dos consumidores domésticos e do setor industrial. Em muitas zonas, a água consumida na agricultura só em parte é onerada.

Transparece dos planos de gestão de bacia hidrográfica a baixa qualidade da avaliação dos custos e benefícios. É necessário melhorar muito neste domínio e definir uma metodologia comum de cálculo dos custos (custos ambientais e de consumo de recursos incluídos) e dos benefícios (serviços ecossistémicos incluídos). Caso contrário, não será possível garantir políticas de tarifação corretas nem evitar medidas desproporcionadas e inadequadas.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Adotem políticas transparentes e equitativas de tarifação da água, baseadas na medição do consumo.*

– *Melhorem as avaliações custo-benefícios, para garantir a recuperação dos custos.*

5.7. Financiamento das medidas

Os programas de medidas dos Estados-Membros contêm instrumentos diferentes (jurídicos, administrativos, técnicos, de infraestruturas, de formação, etc.), cujo financiamento também é potencialmente diferente. Está previsto que parte das medidas seja financiada por orçamentos públicos, mas também está prevista a participação de operadores privados no financiamento, designadamente através das disposições de recuperação de custos. Algumas medidas no âmbito da Diretiva-Quadro Água também podem ser parcialmente financiadas pelos Fundos da União Europeia – sejam estes os fundos estruturais de coesão ou os fundos da PAC.

A proposta da Comissão de um novo Regulamento LIFE 2014-2020 contempla a possibilidade de cofinanciamento de projetos que recorrem a diversos fundos da UE e outras fontes de financiamento, sob a forma de um projeto único, em larga escala, para a aplicação de medidas no âmbito da Diretiva-Quadro Água.

A proposta da Comissão para a política de coesão 2014-2020 corrobora elementos fundamentais da Diretiva-Quadro Água, ao propor uma condicionalidade *ex ante* para o acesso a fundos de coesão e a fundos estruturais no setor da água. A política de coesão constitui uma oportunidade de conjugar necessidades de gestão do uso da água com a execução da política hídrica.

As decisões sobre financiamento têm de ser compatíveis com as prioridades estabelecidas nos planos de gestão de bacia hidrográfica. Na sua maior parte, esses planos não contêm informações precisas sobre o custo da aplicação das medidas e o modo como estas serão financiadas. Ao selecionar medidas, é necessário prever os mecanismos de financiamento e verificar se há fundos disponíveis. Caso contrário, compromete-se a viabilidade da aplicação das mesmas.

[19] A Comissão abriu processos por infração contra nove Estados-Membros, que adotaram uma interpretação restritiva dos serviços hídricos, limitada à água de consumo público e ao tratamento das águas.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Compatibilizem as decisões de financiamento (incluindo os fundos provenientes da UE) com as prioridades e ações indicadas nos planos de gestão de bacia hidrográfica, incluindo a observância das exigências da legislação da UE no domínio da política da água.*

– Incluam o custo das medidas e as autoridades responsáveis nos planos de gestão de bacia hidrográfica e nos programas de medidas, mencionando igualmente quem suportará os custos.

5.8. Integração com outras políticas

O ordenamento do território, a agricultura, a urbanização, os aproveitamentos hidroelétricos, a navegação e a proteção contra cheias têm potencialmente incidências importantes nos recursos hídricos. O processo de elaboração dos planos de gestão de bacia hidrográfica oferece uma oportunidade única de interagir com esses setores e de estabelecer um quadro no qual essas atividades possam decorrer com sustentabilidade. A execução da Diretiva-Quadro Água exige que os objetivos de política hídrica sejam tidos em conta na definição e no planeamento das atividades económicas dependentes da água.

Mais de 90 % dos planos de gestão de bacia hidrográfica avaliados mostram que a agricultura exerce pressões significativas na bacia, nomeadamente através da poluição difusa ou localizada por matéria orgânica, nutrientes e pesticidas e devido a impactos hidromorfológicos.

Embora os programas de medidas contenham uma grande variedade de medidas técnicas e não-técnicas e de instrumentos económicos, faltam elementos importantes (âmbito, calendário e financiamento). Em geral, os planos de gestão de bacia hidrográfica não revelam empenho na resolução das pressões de origem agrícola nem uma associação satisfatória dos agricultores ao processo da Diretiva-Quadro Água[20]. Além disso, não contêm grandes pormenores sobre o aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelos programas de desenvolvimento rural.

As propostas de reforma da PAC apresentadas pela Comissão[21] contêm vários elementos passíveis de melhorar bastante a interação das políticas agrícola e hídrica. É o caso da incorporação, em determinadas condições, da Diretiva-Quadro Água na condicionalidade, da ecologização do primeiro pilar da PAC e de um sistema de programação com a política de desenvolvimento rural, que identifica explicitamente a utilização eficiente da água e a gestão dos recursos hídricos como subprioridades dos programas de desenvolvimento rural.

O artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva-Quadro Água, relativo aos novos projetos e às alterações recentes das massas de água, define as condições mediante as quais podem estabelecer-se compromissos entre a proteção dos recursos hídricos e o desenvolvimento económico. Este número subordina a admissibilidade dessas alterações a explicações específicas no plano de gestão de bacia hidrográfica correspondente. Dos 116 planos avaliados que referem derrogações, apenas doze mencionam projetos abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 7, da

[20] Ver no sítio Web da Direção-Geral do Ambiente, em todas as línguas da UE: "«Guia destinado às administrações com o objetivo de clarificar as medidas agrícolas da Diretiva-Quadro relativa à Água e torná-las transparentes para as explorações agrícolas» e «Integração das questões hídricas nos Serviços de aconselhamento agrícola - Manual de ideias para as administrações».

[21] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

Diretiva-Quadro Água. Embora seja claro que há mais projetos, planeados ou em curso, passíveis de deteriorar o estado das massas de água, nenhum deles é referido nos planos de gestão de bacia hidrográfica.

A omissão da referência a novos projetos e programas na maior parte desses planos constitui uma oportunidade perdida de realizar atividades económicas com sustentabilidade, no contexto de uma gestão realmente integrada da água.

No âmbito do referido artigo 4.º, n.º 7, os aproveitamentos hidroelétricos merecem especial atenção. É necessário atender devidamente aos impactos ambientais significativos desses aproveitamentos. A beneficiação ou expansão das instalações existentes deve prevalecer sobre os novos aproveitamentos. Estes devem alicerçar-se numa avaliação estratégica à escala da bacia hidrográfica, que permita escolher as localizações ótimas, em termos de produção energética e de impacto ambiental mínimo[22].

Analogamente, a navegação interior, embora seja potencialmente um modo de transporte hipocarbónico, também pode prejudicar o meio aquático. No contexto da estratégia de execução comum e de outros processos[23], foi elaborada uma vasta série de orientações úteis para assegurar que a navegação interior decorra com sustentabilidade e sem comprometer os objetivos da Diretiva-Quadro Água.

As pressões exercidas em terra repercutem-se no meio marinho. As medidas tomadas no âmbito dos planos de gestão de bacia hidrográfica contribuirão para o bom estado ambiental visado na Diretiva-Quadro Estratégia Marinha[24]. Esta diretiva prevê a elaboração de um programa de medidas até 2015. Haveria vantagem em que este fosse coordenado com os planos de gestão de bacia hidrográfica a elaborar até 2015 no âmbito do segundo ciclo.

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

– *Aproveitem o processo de elaboração dos planos de gestão de bacia hidrográfica para estabelecer um quadro claro para as atividades económicas dependentes da água.*

– *Melhorem a cooperação com a meio agrícola na elaboração do programa de medidas, numa perspetiva de viabilidade e de aceitação; garantam que o sistema de aconselhamento agrícola desempenha um papel ativo e explorem as oportunidades dadas pelos programas de desenvolvimento rural.*

– *Equilibrem ações voluntárias e medidas obrigatórias no domínio agrícola para estabelecer uma base sólida para os programas de desenvolvimento rural e os*

---

22 *CIS Policy Paper on WFD and Hydromorphological pressures* (documento sobre a estratégia de execução comum da Diretiva-Quadro Água no domínio das pressões hidromorfológicas e recomendações para políticas mais integradas (2006) – http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps.

23 *Ibidem*. Ver igualmente: «*Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin*» (2007), «*PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning*» (2011) e «*Commission's Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of EU nature legislation*» (2012).

24 Diretiva 2008/56/CE que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (JO L 174 de 25.6.2008).

requisitos de condicionalidade ligados à água; deem prioridade a medidas polivalentes de retenção natural da água.

– *Coordenem os programas, planos e projetos que afetam o meio aquático (no domínio da navegação, do aproveitamento hidroelétrico e das medidas de proteção contra cheias, etc.) com os planos de gestão de bacia hidrográfica e os integrem nestes.*

6. CONCLUSÕES

- A preparação e a elaboração dos planos de gestão de bacia hidrográfica foi um processo exigente. O conhecimento que temos do estado das águas na UE e das atividades que as influenciam é melhor do que nunca. Todavia, a avaliação efetuada pela Comissão revela serem necessários esforços mais determinados para que sejam cumpridos os objetivos da Diretiva-Quadro Água para os ciclos de 2015, 2021 e 2027.

- Há bons exemplos da execução da Diretiva-Quadro Água em todos os aspetos desta. Os Estados-Membros que se atrasaram na aprovação e execução dos seus planos de gestão de bacia hidrográfica podem, portanto, aprender com os outros com vista à recuperação dos atrasos.

- O modo como a diretiva é executada deve garantir que a gestão da água se baseia num conhecimento melhor dos principais riscos e pressões a que as bacias hidrográficas estão sujeitas, baseado numa monitorização adequada. Daí resultarão intervenções com uma boa relação custo-eficácia, capazes de garantir a sustentabilidade do abastecimento de água às pessoas e às empresas e a disponibilidade de água na natureza.

- A Comissão continuará a procurar e a fomentar uma cooperação informal frutífera com os Estados-Membros e as partes interessadas, no contexto da estratégia de execução comum.

- A Comissão cooperará igualmente, ao nível bilateral, com os Estados-Membros na aplicação das recomendações que faz neste relatório e nos documentos que o acompanham e continuará a fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva-Quadro Água, tanto quanto seja necessário.

- As conclusões do presente relatório foram tidas em conta nas propostas apresentadas na Comunicação da Comissão «Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa» e serão debatidas no contexto da estratégia de execução comum.