COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da Diretiva-Quadro da Água (2000/60/CE) e da Diretiva Inundações (2007/60/CE)
Segundos planos de gestão de bacias hidrográficas
Primeiros planos de gestão dos riscos de inundações

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. INTRODUÇÃO

A água é indispensável para a vida e, portanto, para a nossa sociedade e economia. A gestão sustentável da água terá um papel importante para que a humanidade se possa adaptar ao seu ambiente alterado e para ajudar a evitar que a subida global da temperatura seja superior a 1,5 °C[1]. Mais do que nunca, a gestão deste recurso vital exige uma estratégia verdadeiramente integrada, tomando em linha de conta as dimensões ambiental, social, económica e da saúde.

Este é o quinto relatório sobre o estado de execução da Diretiva-Quadro da Água[2] (DQA) e da Diretiva Inundações[3] (DI), elaborado com base na análise da Comissão dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas (PGBH) e dos primeiros planos de gestão dos riscos de inundações (PGRI) elaborados e notificados pelos Estados-Membros para o período 2015-2021. O presente relatório cumpre o disposto no artigo 18.º da DQA e no artigo 16.º da DI e responde igualmente ao artigo 11.º da Diretiva Águas Subterrâneas.

A DQA, introduzida em 2000, assegura a total integração das perspetivas económica e ecológica na gestão da qualidade e quantidade de água. O seu principal objetivo é alcançar, até 2015, o bom estado das mais de 111 000 águas de superfície (por exemplo, rios, lagos, águas costeiras) e mais de 13 000 águas subterrâneas no território da UE. Todavia, a DQA admite prorrogações do prazo de 2015, desde que sejam limitadas a um máximo de dois ciclos adicionais (ou seja, o período atual, 2015-2021, e o próximo, 2021-2027), a menos que as condições naturais[4] impeçam que os objetivos da DQA sejam alcançados dentro dos limites de tempo definidos. Alcançar um «bom estado» significa assegurar um bom estado ecológico e químico nas águas de superfície e um bom estado quantitativo e químico nas águas subterrâneas, as principais fontes de captação de água potável.

A DI, introduzida sete anos depois no âmbito da resposta às grandes cheias ocorridas ao longo dos rios Danúbio e Elba no verão de 2002, estabelece um quadro para reduzir os riscos de prejuízos resultantes de inundações na UE. Hoje em dia, este objetivo é mais relevante do que nunca, dado o aumento das cheias em toda a Europa. Com a progressão das alterações climáticas e a expansão dos aglomerados urbanos[5], as incertezas em torno da gestão dos riscos de inundações exigem uma monitorização contínua e um ajuste das práticas por forma a assegurar o mínimo de danos possível. O presente relatório foca-se nos progressos realizados até agora, com base nos primeiros PGRI.

O presente relatório é acompanhado de uma série de documentos de trabalho dos serviços da Comissão, incluindo panorâmicas a nível da UE e análises e resumos da cooperação internacional de Estados-Membros específicos.

2. PONTO DA SITUAÇÃO DA ADOÇÃO E DA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Todos os Estados-Membros aprovaram os seus PGBH e PGRI, com a exceção do PGRI relativo às Ilhas Canárias (Espanha)[6].

[1] Ver o relatório «Global Warming of 1.5 °C», adotado na 48.ª sessão do PIAC (6 de outubro de 2018), relativo aos efeitos e impactos esperados dos cenários de aumento de 1,5 °C e 2 °C.

[2] Diretiva 2000/60/CE; complementada pela Diretiva Águas Subterrâneas (2006/118/CE) e pela Diretiva Normas de Qualidade Ambiental (2008/105/CE).

[3] Diretiva 2007/60/EC.

[4] Por exemplo, a lenta recuperação dos ecossistemas na sequência da aplicação de medidas de recuperação dos rios ou as baixas taxas de redução das concentrações de nitratos nas águas subterrâneas.

[5] Por exemplo, mediante mudanças socioeconómicas como o avanço dos ativos sobre as planícies aluviais.

[6] Espanha informou a Comissão de que o PGRI para La Gomera foi aprovado em 17 de setembro de 2018, os PGRI para Tenerife e La Palma foram aprovados em 26 de novembro de 2018, os PGRI para Fuerteventura, Lanzarote e El Hierro foram aprovados em 26 de dezembro de 2018, e o PGRI para Gran Canaria foi aprovado em 21 de janeiro de 2019.

Não obstante as melhorias em comparação com o exercício de comunicação anterior, muitos Estados-Membros adotaram os seus planos tardiamente (após 22 de dezembro de 2015) ou comunicaram-nos tardiamente através da base de dados do Sistema de Informação sobre a Água para a Europa (WISE) (a comunicação tinha de ser realizada até 22 de março de 2016)[7]. Alguns atrasos foram de dois ou mais anos. A Comissão instaurou processos judiciais contra todos os Estados-Membros que infringiram as suas obrigações de prestação de informações.

3. ANÁLISE DOS SEGUNDOS PGBH E DOS PRIMEIROS PGRI

As informações contidas nos PGBH e PGRI foram carregadas para o repositório digital comum, o WISE, gerido pela Agência Europeia do Ambiente (AEA). A Comissão utilizou o WISE como base para a sua análise, a par de informações diretamente provenientes dos PGBH e PGRI nacionais e internacionais.

A Irlanda, a Grécia e as Ilhas Canárias de Espanha não carregaram atempadamente os seus PGBH e os seus PGRI para o WISE para que pudessem ser analisados, ao passo que a Lituânia e o Reino Unido, no tocante a Gibraltar, não carregaram os seus PGBH. Por conseguinte, o presente relatório não abrange estes países ou regiões.

A Comissão teve em conta os resultados da Conferência da Água realizada em 20 e 21 de setembro de 2018 em Viena, que permitiu que uma série de partes interessadas e Estados-Membros dessem o seu contributo para o presente relatório.

A Comissão também teve em consideração as observações feitas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia sobre os relatórios de execução anteriores. O Parlamento adotou, em 2015, uma resolução relacionada com a água que realça, entre outros aspetos, a importância da gestão da qualidade e quantidade de água e a necessidade de executar integralmente a legislação da UE no domínio da água e de aumentar a sua integração noutras políticas da UE. Convidou ainda os Estados-Membros a concluírem e a executarem os seus PGBH e a disponibilizarem informações pertinentes em linha. Salientou igualmente as sinergias entre os PGBH e os PGRI. O Conselho emitiu vários conjuntos de conclusões entre 2007 e 2016[8]. Salientou, em particular, a necessidade de executar na íntegra o acervo da UE no domínio da água para proteger as águas contra a deterioração e alcançar gradualmente um bom estado e apelou para que a Comissão e os Estados-Membros trabalhem em conjunto com vista a integrar melhor estes esforços noutras políticas pertinentes. Sobre as inundações em particular, o Conselho referiu a utilização de uma infraestrutura verde e de medidas de retenção natural das águas como formas de reduzir os riscos de inundações. A Comissão apoia todas estas considerações e comprometeu-se a agir em conformidade.

4. DQA — CONCLUSÕES RETIRADAS DOS SEGUNDOS PGBH

O Relatório sobre o Estado da Água da AEA, emitido em julho de 2018[9], fornece informações pormenorizadas sobre o estado das massas de água da Europa, conforme comunicadas pelos Estados-Membros ao abrigo da DQA.

---

[7] O formato da prestação eletrónica de informações e as orientações relativas à prestação de informações foram elaboradas conjuntamente pelos Estados-Membros, pelas partes interessadas e pela Comissão, como parte integrante de um processo colaborativo designado «Estratégia Comum de Aplicação» (ECA).

[8] Sobre a escassez de água e as secas, de 30 de outubro de 2007; sobre a escassez de água, as secas e a adaptação às alterações climáticas, de 11 de junho de 2010; sobre a gestão integrada de inundações na União Europeia, de 12 de maio de 2011; sobre a proteção dos recursos hídricos e a gestão sustentada integrada da água na União Europeia e fora das suas fronteiras, de 21 de junho de 2011; sobre uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa, de 17 de dezembro de 2012; sobre a diplomacia da água da UE, de 22 de julho de 2013; e sobre a gestão sustentável da água, de 17 de outubro de 2016.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water.

O relatório mostra que 74 % das massas de águas subterrâneas da UE alcançaram, por esta altura, um bom estado químico e que 89 % alcançaram um bom estado quantitativo.

A situação é menos animadora no que respeita às águas de superfície: apenas 38 % destas massas de água estão em bom estado químico e 40 % em bom estado ou potencial ecológico[10]. Alguns poluentes individuais, sendo o mais comum o mercúrio[11], têm um grande impacto no estado. Estão a ser tomadas medidas, tanto a nível europeu como internacional, para reduzir as emissões de mercúrio e de outros poluentes, o que tem permitiu melhorar os níveis de algumas substâncias individuais.

Em comparação com o ciclo de 2009 a 2015, apenas um número limitado de massas de água apresentou melhorias no estado. Isto pode dever-se à identificação tardia de pressões existentes, ao tempo mais alargado necessário para conceber medidas políticas eficazes, à lenta introdução das medidas, ao tempo de resposta da natureza até as medidas produzirem efeito, mas também a normas de qualidade reforçadas e à melhoria da monitorização e da prestação de informações que revelam que massas de água previamente classificadas com o estado «desconhecido» apresentam, na realidade, um estado «insatisfatório».

Em termos globais, os esforços realizados para executar a DQA têm sido substanciais. A melhor execução de outros atos legislativos da UE fortemente relacionados teve igualmente um efeito positivo. Esses atos são, nomeadamente, as Diretivas Tratamento de Águas Residuais Urbanas, Nitratos e Emissões Industriais e a legislação da UE no domínio das substâncias químicas.

O relatório da AEA conclui que as águas europeias continuam sob pressão significativa, tanto de fontes de poluição difusas (por exemplo, agricultura, infraestruturas de transportes) como de fontes de poluição pontuais ou tópicas (por exemplo, indústria e produção de energia), bem como da captação excessiva e de alterações hidromorfológicas decorrentes de uma variedade de atividades humanas.

4.1 Apreciação a nível nacional ou subnacional

Uma governação apropriada ao nível das bacias hidrográficas é uma condição prévia essencial para alcançar os objetivos da DQA. Atualmente, todos os Estados-Membros já designaram autoridades competentes, muitas vezes, de vários tipos, e realçam a importância de coordenação entre elas. Utilizaram vários métodos para consultar as partes interessadas, existindo, agora, vários órgãos consultivos permanentes. As consultas às partes interessadas conduziram, alegadamente, a alterações nos projetos de PGBH; porém, nem sempre foi clarificado de que modo os contributos das partes interessadas influenciaram o PGBH adotado.

Para cada região hidrográfica (RH), os Estados-Membros têm de fornecer uma análise das respetivas características, com um estudo do impacto da atividade humana e uma análise económica da utilização da água. Esta «caracterização» tem de ser atualizada a cada seis anos. A localização e os limites de cada massa de água também têm de ser indicados. Para cada ciclo, esta «delimitação» tem de ser verificada e atualizada e quaisquer alterações nas pressões e impactos sobre o estado da água têm de ser sinalizadas. A delimitação foi alterada em cerca de quatro de cada dez casos, frequentemente, sem uma explicação clara. As descrições das pressões importantes são geralmente mais claras graças à existência de critérios melhor definidos. Não obstante, ainda há margem para melhorias, visto que, relativamente a uma grande parte das massas de água, foram comunicados impactos desconhecidos de origem antropogénica e pressões de fatores desconhecidos (sobretudo pressões hidromorfológicas).

Foram introduzidas algumas melhorias metodológicas para facilitar o registo dos progressos e a comparabilidade dos dados, por forma a estabelecer, conforme exigido pela DQA, quando é que uma

[10] Um «bom potencial ecológico» é o objetivo a alcançar numa massa de água fortemente modificada ou artificial.

[11] Outras substâncias persistentes, bioacumuláveis e tóxicas ubíquas que impedem que se alcance um bom estado químico são os PBDE, o tributilestanho e determinados hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (benzo[*a*]pireno, benzo[*g*,*h*,*i*]perileno, indeno[1,2,3-*cd*]pireno, benzo[*b*]fluoranteno e benzo[*k*]fluoranteno).

massa de água fortemente modificada ou artificial pode ser considerada como tendo alcançado um bom potencial ecológico.

A monitorização e a avaliação dos estados ecológico e químico das massas de águas de superfície transmitem uma imagem variada em termos dos parâmetros medidos e da comparabilidade dos resultados. Por toda a UE, há uma enorme variação na monitorização das substâncias prioritárias[12], tanto em termos da percentagem de massas de água como do número de substâncias. A maioria dos Estados-Membros monitorizaram todas as substâncias prioritárias identificadas como sendo descarregadas nas respetivas RH. Todos os Estados-Membros divulgaram inventários de emissões, descargas e perdas das referidas substâncias nocivas, mas apenas alguns estão completos.

A inexistência, até inícios de 2018, um sistema de intercalibração comum oficial para muitos tipos de água[13] faz com que a comparação entre massas de água seja ainda muito difícil neste segundo ciclo de prestação de informações.

Não obstante, tem sido possível estabelecer o estado de quase todas as massas de água, reduzindo grande parte da incerteza anterior. Porém, continua a haver grandes lacunas na monitorização do estado ecológico.

Em termos globais, a monitorização dos elementos de qualidade de cada categoria de águas é, na melhor das hipóteses, irregular, dependendo excessivamente do agrupamento de várias massas de água diferentes e de pareceres dos peritos, em vez de uma avaliação mais rigorosa de cada massa de água pertinente ao abrigo dos parâmetros específicos da DQA. São necessários mais esforços para que redes de monitorização apropriadas alcancem suficiente cobertura espacial e fiabilidade da avaliação.

A monitorização e a avaliação dos estados quantitativo e químico das massas de águas subterrâneas têm melhorado, apesar de um número significativo ainda carecer de estações de monitorização adequadas. Neste aspeto, a DQA é complementada pela Diretiva Águas Subterrâneas, que apresenta, em particular, a lista de poluentes pertinentes, os limiares e os critérios para a identificação de tendências que contribuem para a avaliação do estado químico. Ambas as diretivas funcionam em sinergia com outra legislação da UE, como, por exemplo, as Diretivas Água Potável (DAP) e Nitratos. A monitorização do estado químico continua a ser deficiente, sendo que um grande número de massas de águas subterrâneas carece de monitorização ou apenas são monitorizadas no que concerne uma parte limitada dos parâmetros fundamentais.

As isenções previstas no artigo 4.º da DQA[14] abrangem atualmente cerca de metade das massas de água da Europa. Estas isenções referem-se principalmente a massas de água naturais, mas, cada vez mais, também a massas de água fortemente modificadas e artificiais, em resultado de alterações físicas recentes. Embora as justificações para estas isenções tenham melhorado de uma forma geral, a sua utilização generalizada e persistente é indicativa dos esforços significativos que ainda são necessários para alcançar um bom estado ou potencial até 2027. Contudo, e em consonância com o que o mesmo artigo exige, os dados comunicados sugerem que os Estados-Membros têm de assegurar melhor que as isenções aplicadas a uma massa de água não excluem permanentemente nem comprometem o

[12] Substâncias que representam um risco significativo para o ambiente aquático ou por intermédio desse ambiente, enumeradas na Diretiva Normas de Qualidade Ambiental.

[13] Decisão da Comissão (UE) 2018/229 de 12 de fevereiro de 2018.

[14] O artigo 4.º, n.º 4, admite a prorrogação do prazo para alcançar um bom estado ou potencial para lá de 2015 (conforme estipulado no artigo 4.º, n.º 1). O artigo 4.º, n.º 5, permite que os Estados-Membros procurem alcançar objetivos menos estritos. O artigo 4.º, n.º 6, permite uma deterioração temporária do estado das massas de água. O artigo 4.º, n.º 7, estabelece as condições a preencher para permitir a deterioração do estado ou o não cumprimento dos objetivos da DQA resultante de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou de alterações do nível de massas de águas subterrâneas, ou a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultante de novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável.

cumprimento dos objetivos ambientais noutras massas de água (artigo 4.º, n.º 8) e garantir um nível de proteção, pelo menos, equivalente ao de outra legislação da UE no domínio do ambiente (artigo 4.º, n.º 9).

A DQA exige que os Estados-Membros identifiquem um programa de medidas (PdM)[15] para alcançar o bom estado atempadamente. No que diz respeito às massas de água afetadas pela captação de água, as medidas mais importantes já estão definidas, em termos gerais, mas a sua execução na Europa é irregular, pelo que a redução das pressões é lenta. O facto de a maioria dos Estados-Membros isentarem pequenas captações dos controlos ou registos é potencialmente problemático. A falta de controlo e registo pode ser preocupante, sobretudo no caso dos Estados-Membros que já têm problemas de escassez de água e das massas de água que enfrentam problemas quantitativos.

Os impactos da agricultura contam-se entre as pressões mais significativas identificadas pelos Estados-Membros na maioria das RH como apresentando um potencial risco de deterioração ou de não cumprimento dos objetivos ambientais, tanto na forma de captação excessiva como de poluição difusa. Normalmente, estão em vigor medidas básicas[16]. Em metade dos casos, não é feita uma avaliação *ex ante* para se determinar até que ponto as medidas tomadas serão suficientes para eliminar lacunas e alcançar um bom estado. Muito também dependerá do efeito das medidas voluntárias, frequentemente no contexto da política agrícola comum (PAC). Visando aumentar o nível de ambição ambiental, as propostas da Comissão para a nova PAC definem requisitos obrigatórios[17] para os agricultores. Além disso, a estratégia de intervenção definida pelos Estados-Membros nos respetivos planos estratégicos da PAC deverá ter em conta as necessidades identificadas nos PGBH e contribuir para o cumprimento dos objetivos da DQA. Se necessário, os Estados-Membros terão de oferecer apoio adicional a mais intervenções de proteção da água por intermédio de vários regimes voluntários[18].

Em geral, também estão em vigor medidas básicas para lidar com as pressões de outros setores que não o da agricultura, como os setores da indústria ou da produção de energia. Na maioria dos casos, estas são medidas específicas para lidar com poluentes que estão a impedir que se alcance o estado químico ou ecológico pretendido, como, por exemplo, medidas para reduzir ou parar a libertação de determinados poluentes na água. Contudo, são necessários mais progressos.

Quanto às modificações físicas existentes nas massas de água, a maioria dos Estados-Membros comunicaram medidas (passagens para peixes, remoção de estruturas, etc.) que visam reduzir os impactos ambientais negativos de pressões hidromorfológicas significativas. Há também uma ligação mais clara entre as medidas, as pressões e as utilizações da água ou os setores económicos. Os caudais ecológicos mínimos têm de ser melhor definidos e aplicados e é necessário assegurar a continuidade dos rios e uma gestão apropriada dos sedimentos.

---

[15] Os próximos relatórios intercalares sobre a execução dos PdM previstos devem ser apresentados à Comissão até 22 de dezembro de 2018.

[16] Para cada RH, deverá ser estabelecido um PdM para abordar os problemas significativos identificados e permitir o cumprimento dos objetivos do artigo 4.º. Os PdM deverão incluir «medidas básicas», no mínimo, e, quando necessário para alcançar os objetivos, «medidas suplementares».

[17] Nomeadamente, o novo requisito legal n.º 1 relacionado com a Diretiva 2000/60/CE: artigo 11.º, n.º 3, alíneas e) e h), relativo aos requisitos obrigatórios de controlo das fontes difusas de poluição por fosfatos, ao RLG 2 sobre as obrigações decorrentes da Diretiva Nitratos, à BCAA 2 sobre a proteção adequada dos terrenos pantanosos e zonas húmidas, à BCAA 4 sobre faixas de proteção, à BCAA 5 sobre a utilização de uma ferramenta de sustentabilidade em nutrientes das explorações agrícolas e à BCAA 7 sobre a inexistência de solos a descoberto durante os períodos mais sensíveis.
BCAA: boa condição agrícola e ambiental — https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_pt.

[18] Os Estados-Membros terão de propor apoio a regimes ecológicos voluntários para os agricultores levarem a cabo práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente ao abrigo do primeiro pilar da PAC. Além disso, o apoio a compromissos agroambientais voluntários continuará a ser obrigatório ao abrigo do segundo pilar.

Alguns Estados-Membros atualizaram as suas políticas de tarifação da água ao cumprirem a condicionalidade *ex ante* para a água prevista no Regulamento Disposições Comuns para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Além disso, realizaram progressos na definição dos serviços hídricos, no cálculo dos custos financeiros, na medição do consumo, na realização de análises económicas e na determinação dos custos em termos ambientais e de recursos ao calcularem os montantes de amortização dos custos relativamente aos serviços hídricos. Porém, continua a haver lacunas significativas na conversão destes elementos melhorados da análise económica em medidas concretas e na adoção de estratégias mais harmonizadas para estimar e integrar os custos em termos ambientais e de recursos. É essencial haver mais investimento para cumprir os objetivos da DQA. A melhoria da sustentação económica dos programas de medidas facilitaria bastante as decisões e os investimentos relacionados com a água.

Os progressos em relação às zonas de água potável protegidas e às zonas naturais protegidas têm sido poucos. A avaliação da DAP de 1998 apreciou a sua coerência com a DQA e identificou a falta de uma ligação no tocante à proteção dos recursos de água potável. Por conseguinte, a proposta de reformulação da DAP, de 2018, introduz uma abordagem baseada nos riscos desde a captação até à torneira, ao mesmo tempo que promove uma melhor comunicação entre as autoridades dos Estados-Membros e os serviços de abastecimento de água para assegurar um ciclo de governação completo. A proposta visa melhorar a coerência entre as duas diretivas e assegurar que os princípios do poluidor-pagador e da precaução são igualmente aplicados.

Para uma grande parte das áreas protegidas, faltam conhecimentos sobre, por exemplo, o estado e as pressões e não existem objetivos definidos. A prestação de informações sobre a monitorização especificamente direcionada para áreas protegidas, incluindo os moluscos, é muito limitada e, por vezes, totalmente inexistente.

Em cerca de metade dos Estados-Membros, as secas foram consideradas uma característica pertinente para a gestão dos recursos hídricos. Uma das principais medidas para atenuar os impactos das secas são os planos de gestão das secas, mas estes não foram adotados em todas as RH importantes.

Para os terceiros PGBH, os Estados-Membros devem:

- Continuar a melhorar o envolvimento das partes interessadas, que devem ter participação ativa no processo de planeamento, e a integração dos seus contributos nos PGBH;

- Identificar claramente as lacunas relativas a pressões e massas de água individuais que impedem que se alcance um bom estado e conceber, financiar e executar PdM que visem eliminá-las;

- Reduzir a aprovação de isenções, por forma a assegurar o cumprimento atempado dos objetivos da DQA, e melhorar a transparência em relação às justificações utilizadas;
- Assegurar a correta execução do artigo 9.º relativo à amortização dos custos, incluindo o cálculo e a internalização dos custos em termos ambientais e de recursos para todas as atividades com impacto significativo nas massas de água e a respetiva análise económica, para sustentar o PdM.

4.2 Cooperação transfronteiriça ao abrigo da DQA

Relativamente às bacias hidrográficas que atravessam fronteiras nacionais, a DQA exige que os Estados-Membros coordenem a gestão entre si e envidem esforços razoáveis também com países terceiros, quando aplicável. Muitos rios europeus atravessam as fronteiras da UE, incluindo, por exemplo, o Reno e o Danúbio. O grau de cooperação diverge. Normalmente, existe um acordo internacional, muitas vezes, também um organismo de coordenação internacional e, menos

frequentemente, um PGBH conjunto. As bacias na UE que não têm nenhum destes elementos são muito poucas.

Globalmente, em comparação com o primeiro ciclo, foram formalizadas novas estruturas de governação, desenvolveram-se cada vez mais os PGBH internacionais e melhorou-se a comparabilidade das conclusões, assim como a compatibilidade das estratégias de resposta às pressões.

4.3 Questões que não puderam ser tratadas a nível dos Estados-Membros

O procedimento previsto no artigo 12.º da DQA para questões que não podem ser tratadas a nível dos Estados-Membros foi invocado uma vez. Em 2016, a Dinamarca realçou que, para cumprir os objetivos da DQA, outros Estados-Membros tinham de agir no sentido de reduzir a sua carga de azoto em massas de água partilhadas. Convidada a intervir, a Comissão realçou que os Estados-Membros são os principais responsáveis por assegurar o cumprimento dos objetivos da DQA e chamou a atenção para o artigo 3.º, que prevê a coordenação dos Estados-Membros abrangidos pelas mesmas RH, incluindo as internacionais. Sugeriu que, antes de mais, se esgotassem as oportunidades de cooperação bilateral, incluindo ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha.

DI — CONCLUSÕES RETIRADAS DOS PRIMEIROS PGRI

5.1 Apreciação a nível nacional

As opções humanas — históricas, mas ainda generalizadas hoje em dia — têm um efeito significativo na ocorrência e nos impactos das inundações[19] e há dados comprovativos do aumento do número de grandes inundações nos últimos anos[20]. As projeções são motivo de preocupação: pressupondo um cenário de não adaptação (ou seja, em que se mantém a proteção atual contra cheias fluviais com um retorno de 100 anos), prevê-se que os prejuízos para a UE decorrentes do efeito combinado das alterações climáticas e socioeconómicas aumentem de 6 900 milhões de EUR/ano para 20 400 milhões de EUR/ano na década de 2020, 45 900 mil milhões de EUR/ano na década de 2050 e 97 900 mil milhões de EUR/ano na década de 2080[21]. É, portanto, lógico que 27 dos 28 Estados-Membros incluam as cheias como um risco principal nas suas avaliações nacionais dos riscos[22].

O estabelecimento de PGRI — uma ferramenta de gestão empregue na redução das potenciais consequências adversas das inundações — foi o terceiro passo da abordagem cíclica à gestão dos riscos de inundações introduzida pela DI. Anteriormente, os Estados-Membros realizaram avaliações preliminares dos riscos de inundações[23] (em 2011) e elaboraram cartas de zonas inundáveis e de risco de inundações (em 2013).

Em termos de integralidade, quase todos os Estados-Membros comunicaram as conclusões das respetivas avaliações preliminares dos riscos de inundações e cartas de zonas inundáveis e de risco de inundações nos seus PGRI. Todos os Estados-Membros definiram objetivos para a gestão dos riscos de inundações e em 20 dos 26 Estados-Membros avaliados esses objetivos são de nível nacional ou

[19] A localização de ativos nas planícies fluviais ou perto da costa, a redução das superfícies retentoras de água, as intervenções nos cursos de água ou respetivas áreas circundantes e as alterações climáticas instigadas pelo homem contribuem para um aumento das probabilidades e dos impactos adversos da ocorrência de cheias.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar e G. Robert Brakenridge (2012), *Large floods in Europe*, 1985-2009, Hydrological Sciences Journal.

[21] Rojas *et al*. (2013), Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, Global Environmental Change 23, 1737–1751, disponível em: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#.

[22] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, «Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face» [Síntese dos riscos de catástrofes naturais e de origem humana na UE], {SWD(2017) 176 final}; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en.

[23] Existem quase 8 000 zonas com um risco potencial significativo de inundações (ZRPSI) na UE.

adaptam objetivos nacionais às circunstâncias regionais/locais. Alguns Estados-Membros definiram um número reduzido de objetivos amplos, ao passo que outros apresentaram um maior número de objetivos mais pormenorizados. Todos os Estados-Membros incluíram medidas para alcançar os objetivos. Porém, nem todos os objetivos estão suficientemente elaborados para permitir a monitorização da execução e nem todas as medidas estão claramente associadas a objetivos; em conjunto, estas deficiências podem constituir um desafio para o segundo ciclo (2016-2021), altura em que os Estados-Membros deverão avaliar os progressos.

O número de medidas varia significativamente entre os Estados-Membros, indo desde algumas medidas individuais a milhares de grupos de medidas. Cerca de 50 % das medidas dizem respeito à prevenção e preparação, cerca de 40 % à proteção contra danos provocados pelas cheias e os restantes 10 % dizem respeito à recuperação. Em termos de iniciativas não estruturais[24], todos os PGRI analisados referem o ordenamento do território. Todos os 26 Estados-Membros avaliados incluem soluções baseadas na natureza em alguns ou todos os PGRI, na forma de projetos ou de estudos preparatórios. Apesar de a DI não mencionar a cobertura contra riscos de inundações através de apólices de seguro, mais de metade dos PGRI analisados referem pelo menos algumas medidas relacionadas, incluindo a sensibilização.

Todos os Estados-Membros prestaram informações sobre a priorização das medidas ou apresentaram uma cronologia para a sua execução. A título de exemplo, cerca de 10 % das medidas comunicadas eram de prioridade crítica, 60 % de prioridade muito alta ou alta, 20 % de prioridade moderada e as restantes medidas de prioridade baixa. Dos 26 Estados-Membros avaliados, 19 realizaram algum tipo de análise dos custos e dos benefícios das medidas. Quase todos desenvolveram uma estratégia nacional[25]. Menos Estados-Membros (11) utilizaram uma análise custo-benefício (ACB) em todas as unidades de gestão (UdG)[26] avaliadas. Dos 26 Estados-Membros, 21 referem explicitamente a coordenação com os objetivos ambientais do artigo 4.º da DQA em todas ou pelo menos algumas UdG.

Cerca de metade dos Estados-Membros avaliados fizeram estimativas dos custos de medidas disponíveis contra inundações, embora, em muitos casos, não abrangessem todos os PGRI ou medidas. Em 23 dos 26 Estados-Membros, a maior parte dos PGRI identificaram fontes de financiamento; porém, em muitos casos, tratam-se de possíveis mecanismos de financiamento em geral, por exemplo, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Uma variedade de canais de consulta ao público e às partes interessadas foram utilizados e, em geral, um vasto leque de partes interessadas estiveram envolvidas na preparação dos primeiros PGRI; porém, nem sempre foi clarificado de que modo os seus contributos influenciaram os PGRI, que foram adotados a vários níveis administrativos e mediante vários atos.

Para os segundos PGRI, os Estados-Membros devem:

- Associar claramente a execução de medidas à consecução de objetivos para possibilitar a avaliação dos progressos a partir do segundo ciclo;

- Identificar fontes de financiamento específicas para assegurar a execução das medidas.

[24] Medidas que não envolvem estruturas de engenharia civil.

[25] Em novembro de 2017, a Comissão Europeia propôs reforçar o Mecanismo de Proteção Civil da União ao incentivar uma resposta europeia coletiva mais forte mediante o desenvolvimento de uma capacidade de reserva (conhecida como «rescEU») para complementar as capacidades nacionais e ao reforçar as capacidades de prevenção e preparação para catástrofes dos Estados participantes no mecanismo (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_pt.htm).

[26] As UdG coincidem, na maior parte dos Estados-Membros, com as regiões hidrográficas ao abrigo da DQA. Os Estados-Membros designaram um total de 196 UdG para a execução da DI.

5.2 Impacto das alterações climáticas

Há cada vez mais dados comprovativos de que as alterações climáticas terão um impacto substancial na ocorrência e gravidade das cheias em grande parte da Europa[27]. Mais de metade dos Estados-Membros tiverem em conta as alterações climáticas ao levarem a cabo os respetivos passos das avaliações preliminares dos riscos de inundações e das cartas de zonas inundáveis e de risco de inundações. Com base nos PGRI analisados e nas informações prestadas pelos Estados-Membros, 24 dos 26 Estados-Membros consideraram pelo menos alguns aspetos e dez forneceram provas de que os impactos das alterações climáticas foram tidos em conta. Catorze Estados-Membros discutiram futuros cenários climáticos nos seus PGRI com cronologias variadas (cerca de metade dos PGRI têm cenários para 2050 e para 2100). Menos de metade dos Estados-Membros referem as estratégias de adaptação nacionais preparadas ao abrigo da Estratégia da UE de Adaptação às Alterações Climáticas. Em cerca de um quarto dos Estados-Membros, todos os PGRI analisados referiam essas estratégias nacionais; noutros Estados-Membros, alguns, mas não todos, os PGRI analisados continham tais referências.

Para os segundos PGRI, os Estados-Membros devem:

- Em conformidade com o artigo 14.º da DI, tomar em linha de conta o provável impacto das alterações climáticas na ocorrência de cheias e adaptar as suas medidas em conformidade, aproveitando adequadamente os instrumentos de modelação da UE, tais como os disponíveis através do serviço de monitorização das alterações climáticas Copernicus[28];

- Ter em conta as estratégias nacionais relativas às alterações climáticas e coordenar com as medidas estipuladas pelas mesmas.

5.3 Cooperação transfronteiriça ao abrigo da DI

Segundo a DI, os Estados-Membros devem coordenar-se entre si nas bacias hidrográficas transfronteiriças e envidar esforços para uma coordenação com países terceiros. Nos casos em que estejam estabelecidas estruturas de coordenação, a elaboração de um plano de gestão dos riscos de inundações internacional (PGRIi) deu invariavelmente origem a objetivos comuns para a gestão dos riscos de inundações e, em praticamente todos os casos, à definição de uma série de medidas coordenadas. Amplas consultas públicas foram levadas a cabo em relação a algumas bacias para as quais haviam sido estabelecidas comissões fluviais, como, por exemplo, as do Danúbio, do Reno, do Elba e do Óder; as alterações climáticas são mais adequadamente tidas em conta ao nível das bacias quando uma comissão fluvial tem a seu cargo a tarefa de coordenação.

Para o segundo ciclo, os Estados-Membros com bacias hidrográficas transfronteiriças devem:

- Continuar a desenvolver estratégias comuns, tomando em linha de conta, à escala da bacia, os efeitos a montante e a jusante das medidas de redução dos riscos de inundações não localizadas nas proximidades de fronteiras nacionais, e alargar a prática das consultas públicas internacionais.

6. CONCLUSÕES

Globalmente, os conhecimentos e a prestação de informações relativamente à Diretiva-Quadro da Água melhoraram significativamente em comparação com o ciclo anterior. Mais Estados-Membros prestaram informações atempadamente, sendo essas informações mais abrangentes, pertinentes e fiáveis.

[27] O relatório de outubro de 2018 do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas prevê que a ocorrência de cheias seja substancialmente menos frequente com um aquecimento global de 1,5 °C, por comparação com 2 °C, embora as alterações projetadas criem riscos regionalmente diferenciados (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

[28] https://climate.copernicus.eu/.

Regista-se que o cumprimento dos objetivos da Diretiva-Quadro da Água está a aumentar gradualmente. Apesar de vários Estados-Membros terem tomado boas medidas políticas e realizado uma série de investimentos financeiros, em muitas bacias hidrográficas, as melhorias na qualidade da água ainda levarão algum tempo. De facto, apesar de a grande maioria das massas de águas subterrâneas terem alcançado um bom estado, menos de metade das massas de águas de superfície estão em bom estado, embora as tendências em vários elementos de qualidade e substâncias individuais subjacentes sejam mais positivas.

Muito está ainda por fazer, antes de mais, pelos Estados-Membros, para alcançar plenamente os objetivos da Diretiva-Quadro da Água e das diretivas relacionadas. Os Estados-Membros beneficiarão de um maior envolvimento de todos os intervenientes pertinentes do mercado e da sociedade civil por forma a assegurar uma maior aplicação do princípio do poluidor-pagador. Os fundos da UE continuarão a apoiar estes esforços de execução, incluindo por via do financiamento de iniciativas de investigação e inovação[29], no sentido de um mercado único digital para os serviços hídricos[30]. O caminho para o cumprimento total dos objetivos da DQA até 2027, data após a qual as possibilidades de isenções estão limitadas, parece, nesta altura, muito exigente. Os relatórios mostraram que, efetivamente, apesar das medidas cuja adoção está prevista até 2021, muitas outras continuarão a ser necessárias para lá de 2021.

Relativamente à Diretiva Inundações, foram dados passos muito importantes. Embora estes sejam os primeiros PGRI, é evidente que todos os Estados-Membros abraçaram o conceito de gestão dos riscos de inundações na sua essência, ainda que o grau de elaboração varie na prática. A concretização do principal objetivo da Diretiva Inundações, reduzir as potenciais consequências adversas de inundações significativas, exigirá esforços sustentados da parte dos Estados-Membros nos próximos ciclos.

A Comissão fará o acompanhamento, conforme adequado, das recomendações contidas neste relatório e documentos anexos, junto dos Estados-Membros, por forma a assegurar uma melhor execução das disposições da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva Inundações. Procurar-se-á igualmente reforçar a imposição das obrigações legais relacionadas com as principais pressões sobre o meio aquático, nomeadamente as decorrentes das Diretivas Nitratos e Tratamento de Águas Residuais Urbanas.

A par do seu trabalho continuado com os Estados-Membros, a Comissão intensificará o envolvimento com os cidadãos e todas as partes interessadas pertinentes no sentido de promover o cumprimento, inclusivamente no contexto do reexame da aplicação da política ambiental. Sempre que possível, a prestação de informações será ainda mais simplificada. Prestar-se-á atenção ao surgimento de novos poluentes, por exemplo, microplásticos e produtos farmacêuticos.

O presente relatório contribuirá para os atuais balanços de qualidade da legislação da UE no domínio da água e para a avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Ajudará igualmente a aferir os progressos feitos no sentido do cumprimento dos objetivos do 7.º Programa de Ação Ambiental da UE e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

As águas europeias são cada vez mais afetadas pelas alterações climáticas. O cumprimento da legislação da UE relativa à água já está a ajudar a gerir os efeitos de um clima em mudança pelo facto de antecipar mais secas e inundações. A política da UE no domínio da água apresenta bastante potencial para atenuar as alterações climáticas, desde que sejam tomadas medidas eficazes agora.

[29] O polo ICT4Water engloba projetos pertinentes que desenvolvem soluções como sistemas de apoio à tomada de decisões para a medição da qualidade e quantidade de água, a interoperabilidade entre sistemas de informação sobre a água a nível nacional e da UE e a eficiência da gestão dos recursos hídricos: https://www.ict4water.eu/.

[30] Conforme descrito no Plano de Ação para o Mercado Único Digital para os Serviços Hídricos: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf.