

# CONTROLO DA POLUIÇÃO E NORMAS EUROPEIAS

José CAMPOS CORREIA<sup>1</sup>

## RESUMO

O controlo da poluição hídrica exige concertação de esforços a variados níveis, sendo particularmente importante, para os Estados-Membros, o normativo comunitário.

Este tem vindo a desenvolver-se de forma muito significativa, verificando-se uma tendência integradora e globalizante nas sucessivas abordagens, desde a década de 70 até aos nossos dias.

Particularmente reveladora desta tendência, é a proposta de directiva que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água.

**Palavras - Chave :** Poluição, política da água, licenciamentos, bacia hidrográfica, gestão de recursos hídricos, Conselhos de Bacia, Directiva, Proposta de Directiva.

---

<sup>1</sup> Engenheiro Civil, Águas do Sotavento Algarvio, S.A., Presidente do Conselho de Administração

## 1. Introdução

O controlo da poluição hídrica, sendo um objectivo prioritário para os profissionais da área do ambiente, reveste-se normalmente de grande complexidade, para ser realizado com sucesso. Isto porque envolve conhecimentos de muitas especialidades e, não menos importante, porque obriga à intervenção de múltiplos agentes — políticos, económicos e sociais — cada um com os seus interesses e perspectivas, nem sempre convergentes. Por outro lado, haverá que compatibilizar as intervenções locais, regionais, nacionais e europeias, de forma que se completem e harmonizem, evitando antagonismos e consequentes desperdícios de recursos e perdas de eficácia.

Numa perspectiva ampla de abordagem, a mais desejável, é evidente que não bastam as intervenções pontuais para a resolução dos problemas de fundo ou estruturais, se bem que aquelas possam revestir-se, por vezes, de grande interesse, e se mostrem relativamente adequadas à resolução de certos problemas, também pontuais, ou localizados.

Haverá, deste modo, que privilegiar cada vez mais as políticas abrangentes, capazes de equacionar a problemática global dos recursos hídricos nos seus espaços próprios - as bacias hidrográficas - e de estabelecer as necessárias interligações com as diversas políticas sectoriais, com especial atenção ao planeamento físico e ao planeamento económico e social, tendo em vista, em última análise, a concertação das estratégias necessárias ao desenvolvimento.

## 2. A abordagem comunitária

A abordagem comunitária, em matéria de recursos hídricos, tem-se norteado pelos seguintes vectores :

- Princípios e objectivos da política comunitária para o ambiente, estabelecidos no **artigo 130º R do Tratado**, que consistem, designadamente, na prevenção, no controlo e, tanto quanto possível, na eliminação da poluição mediante uma intervenção prioritariamente na fonte, e uma gestão prudente dos recursos naturais em conformidade com o princípio do poluidor - pagador e da acção preventiva.
- Produção de normas e orientações, através de **Recomendações e Resoluções** (não obrigatórias), **Regulamentos** (obrigatórios e directamente aplicáveis em todos os Estados - membros), **Decisões** (obrigatórias para os destinatários, incluindo Estados - membros, pessoas individuais e colectivas) e **Directivas** (a transpor para a ordem jurídica interna de cada Estado - membro, num prazo fixado).
- Produção de documentos de síntese e de estratégia, como os Programas de Acção Comunitária.
- Criação de instrumentos financeiros, com destaque para o **FEDER** e para o **Fundo de Coesão**.

Quanto aos primeiros (Recomendações, Resoluções, Decisões e Directivas) verifica-se, ao longo do tempo, uma natural tendência para se caminhar das abordagens mais isoladas para as mais amplas e “combinadas”, segundo a terminologia da Comissão das Comunidades Europeias.

Pela leitura da listagem apensa à presente comunicação, verifica-se que, até ao final da década de 80, as preocupações comunitárias eram maioritariamente dirigidas para sectores muito específicos e bem delimitados: por exemplo o cádmio, o mercúrio, as águas balneares, ou os detergentes.

Por essa altura detectam-se também abordagens mais amplas, embora limitadas a determinadas áreas com problemas muito concretos: Mar Mediterrâneo, Mar do Norte, Elba e Reno, entre outros. Trata-se de abordagens que revelam já o sentido globalizante do normativo europeu, se bem que nenhuma delas tenha qualquer impacto significativo no espaço nacional.

Na década de 90, porém, as atenções passam a dirigir-se preferencialmente para uma visão mais integrada dos problemas, como o tratamento das águas residuais urbanas ou a política das águas subterrâneas, até, mais recentemente, se legislar sobre a **prevenção e controlo integrados da poluição**<sup>1</sup>, e se delinear, através de uma Proposta de Directiva, um **quadro de acção comunitária no domínio da política da água**<sup>2</sup>.

Pela sua importância, referem-se algumas linhas de força destes dois últimos documentos.

Assim, quanto à prevenção e controlo integrados da poluição, constam de uma Directiva que visa atingir “**um nível elevado de protecção do ambiente considerado no seu todo**”, conforme se refere logo no artº 1º - Objectivos e Âmbito de Aplicação.

Nesse sentido, estabelecem-se normas e disposições relativas à prevenção e controlo das emissões para o ar, a água ou o solo, tendo também em conta a gestão dos resíduos.

A mesma Directiva aborda também a problemática dos licenciamentos de novas instalações, e concede prazos de adaptação às existentes.

Preconiza ainda que as diversas entidades licenciadoras se articulem, de forma a garantir-se sempre que as condições de licenciamento reflectam uma efectiva abordagem integrada dos problemas em causa. Genericamente, estabelece-se que qualquer tipo de licenciamento deve incluir os condicionamentos necessários à protecção do ar, da água e do solo, de acordo com os objectivos da Directiva, designadamente os valores - limite de emissão para as substâncias poluentes.

Estabelecem-se também importantes mecanismos de consulta a Estados-membros vizinhos, quando exista a possibilidade de efeitos ambientais transfronteiriços, em resultado da exploração ou do licenciamento de uma instalação.

Quanto ao segundo documento mencionado, respeitante à definição de um quadro de acção no domínio da política da água, tem ainda a forma de Proposta de Directiva do Conselho, sendo a sua versão mais recente de 26 de Novembro passado.

No respectivo documento de apresentação (Exposição de Motivos) da autoria da Comissão das Comunidades Europeias, pode ler-se, logo na Introdução:

---

<sup>1</sup> Directiva 96/61/CEE do Conselho

<sup>2</sup> COM (97) 614 final - 97/00067 (SYN), que altera a COM (97) 49 final

**“... A directiva baseia-se no princípio de que a política ambiental da água se deve centrar na água tal como ela flui naturalmente através das bacias hidrográficas em direcção ao mar, tendo em conta a interacção natural entre as águas superficiais e as subterrâneas. São abordados tanto os aspectos qualitativos como os quantitativos. A directiva exige a coordenação de todas as medidas destinadas a atingir os objectivos ambientais de protecção e utilização sustentáveis da água, bem como a monitorização e supervisão do impacto dessas medidas a nível da bacia hidrográfica ...”**

e a seguir:

**“... No que se refere à redução da poluição a directiva confirma e formaliza a chamada *abordagem combinada*, em que o controlo de poluição na fonte é combinado com a definição de objectivos ambientais ...”**

Esta proposta de directiva inspira-se no 5º Programa de Acção Comunitária (Em direcção a um desenvolvimento sustentável).

Na Exposição dos Motivos, a Comissão identifica duas vagas de legislação, o que está em coerência com a análise levada a efeito no início desta comunicação.

A primeira compreendeu, segundo a Comissão, o pacote legislativo que incide sobre objectivos e normas de qualidade : águas superficiais, balneares, piscícolas, conquícolas e para consumo humano.

A segunda vaga de legislação ter-se-á iniciado com as directivas sobre tratamento das águas residuais urbanas e nitratos, e veio a culminar na política comunitária no domínio das águas.

No respeitante propriamente à Proposta de Directiva, refere-se, pela sua importância, o objectivo global constante do seu artº 1º:

**“... estabelecer um enquadramento para a **protecção das águas** na Comunidade Europeia ...”**

Logo a seguir, pormenorizam-se medidas genéricas de protecção dos ecossistemas, e preconiza-se a promoção de um **consumo de água sustentável**, assente no planeamento a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis.

Pela sua importância, refere-se também o artº 3, respeitante à coordenação das medidas a aplicar nas **regiões de bacia hidrográfica**.

Deste modo :

- Preconiza-se a identificação das bacias e regiões hidrográficas em cada Estado-membro, para efeitos da gestão dos recursos hídricos.
- Estabelece-se que os Estados-membros adoptarão “disposições administrativas adequadas, incluindo a designação das necessárias autoridades competentes, por forma a garantir que a

aplicação das regras da directiva é coordenada e gerida a nível de cada região de bacia hidrográfica”.

- Enunciam-se princípios de gestão de bacias internacionais, designadamente as que incluam territórios exteriores à União Europeia.
- Indicam-se prazos para a designação das autoridades nacionais competentes, quer para a gestão das bacias nacionais, quer para a participação na gestão das bacias internacionais.

Observa-se ainda que nesta proposta se propõe o acolhimento dos requisitos da directiva respeitante às águas destinadas ao consumo humano (80/778/CEE).

Por outro lado, prevê-se a revogação das directivas relativas à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável, à troca de informações relativas às águas doces superficiais, às águas piscícolas e conquícolas e aos métodos de medida e amostragem, dado que se propõe agora, no mínimo, garantir um nível de protecção idêntico ao que aquelas proporcionam.

Refere-se ainda que esta proposta de directiva enuncia estratégias de combate à poluição, e define medidas temporárias para o seu controlo.

Aborda ainda a problemática do planeamento em recursos hídricos, especificando os seus requisitos, objectivos e responsabilidades.

Finalmente, estabelecem-se etapas e prazos para cumprimento de vários objectivos finais e intercalares, entre os anos de 1997 e 2010. Neste último, deveria ser atingido o designado “**bom estado da água**”, a que se refere o artº 4º.

Não é possível, no tempo destinado a esta comunicação, traçar um quadro mais exaustivo acerca das várias propostas da Comunidade em política da água, mas resulta claro que se entrará decididamente no domínio das abordagens complexas e abrangentes, com a possibilidade de responder mais eficazmente aos problemas que hoje se colocam em matéria de recursos hídricos e controlo da poluição.

Admite-se, pois, que num prazo relativamente curto, no espaço da União Europeia serão aplicados generalizadamente os princípios da gestão dos recursos hídricos nele preconizados, sendo a unidade de gestão a bacia (ou região) hidrográfica, considerando-se diversas acções obrigatórias de planeamento, controlo de poluição e a aplicação do principio do utilizador - poluidor - pagador.

No nosso país, o sentido evolutivo do ordenamento jurídico na matéria, é semelhante. Há contudo aqui que destacar, pela sua importância, a Lei de Bases do Ambiente, que foi o instrumento enquadrador por excelência de múltiplas intervenções durante a última década. Por outro lado, identifica-se um grande número de diplomas, de carácter mais ou menos abrangente, alguns deles com o objectivo de transpor para o direito interno o normativo comunitário.

No contexto da presente comunicação, afiguram-se-nos oportunas ainda algumas considerações acerca do diploma que regula o processo de planeamento de recursos hídricos<sup>3</sup> e da

---

<sup>3</sup> Dec.Lei nº 45/94 de 22 de Fevereiro

sua aplicação prática, fazendo a sua leitura articulada com a já mencionada Proposta de Directiva do Conselho, sobre o quadro de acção comunitária no domínio da política da água.

Note-se, a este propósito, que o modelo institucional português contempla um processo de planeamento de recursos hídricos por bacia hidrográfica, no qual se considera a divisão do país em quinze unidades. Detenhamo-nos um pouco, todavia, no órgão consultivo de planeamento criado no mesmo contexto, designado por Conselho de Bacia, e em que estão representados os organismos do Estado (centrais e regionais ou desconcentrados) assim como os utilizadores.

Se bem que os Conselhos de Bacia tenham funções bastante delimitadas e estritamente consultivas, a sua importância real extravasa claramente aqueles limites. Desde logo, pelo nível da sua representatividade, integrando os agentes políticos, económicos e técnicos com maior relevo para a gestão e uso da água. Por outro lado, porque permitem a esses mesmos agentes novas formas de entendimento e uma nova maneira, entre nós, de equacionar os problemas: em função da bacia hidrográfica.

Acreditamos mesmo que, nos Conselhos de Bacia, eventualmente reformulados e/ou redimensionados, poderá estar o embrião de outros modelos de gestão ao nível das bacias hidrográficas, que a directiva sobre a política da água acabará por impulsionar. E a nosso ver, esse capital de concertação será decisivo no percurso inevitável para formas mais avançadas de intervenção.

**Legislação comunitária com interesse directo para Portugal, no domínio da poluição da água.**

- Directiva 73/404/CEE do Conselho  
Detergentes.
- Directiva 75/440/CEE do Conselho  
Águas superficiais para produção de água potável
- Directiva 76/160/CEE do Conselho  
Águas balneares
- Directiva 76/464/CEE do Conselho  
Descargas de substâncias perigosas
- Decisão 77/795/CEE do Conselho  
Troca de informações relativas às águas doces superficiais
- Directiva 78/659/CEE do Conselho  
Águas doces aptas para a vida dos peixes
- Directiva 79/869/CEE do Conselho  
Métodos de medida de água potável
- Directiva 79/923/CEE do Conselho  
Águas conquícolas / congenícolas
- Directiva 80/68/CEE do Conselho  
Águas subterrâneas
- Directiva 80/778/CEE do Conselho  
Águas destinadas ao consumo humano
- Directiva 82/176/CEE do Conselho  
Descargas de mercúrio
- Directiva 82/242/CEE do Conselho  
Análise de detergentes
- Directiva 82/501/CEE do Conselho  
Riscos de acidentes graves
- Directiva 83/513/CEE do Conselho

## Descargas de cádmio

- Directiva 84/156/CEE do Conselho  
Descargas de Mercúrio
- Directiva 84/491/CEE do Conselho  
Descargas de hexaclorociclohexano
- Directiva 85/337/CEE do Conselho  
Avaliação dos efeitos de determinados projectos no ambiente
- Directiva 86/280/CEE do Conselho  
Descargas de substâncias perigosas
- Directiva 87/216/CEE do Conselho  
Riscos de acidentes graves
- Directiva 88/347/CEE do Conselho  
Descargas de substâncias perigosas
- Directiva 88/610/CEE do Conselho  
Riscos de acidentes graves
- Directiva 90/313/CEE do Conselho  
Acesso à informação em matéria de ambiente
- Directiva 90/415/CEE do Conselho  
Descargas de substâncias perigosas
- Directiva 91/271/CEE do Conselho  
Tratamento de águas residuais urbanas
- Directiva 91/676/CEE do Conselho  
Protecção das águas contra a poluição causada pelos nitratos de origem agrícola
- Resolução 92/C59/02  
Política relativa às águas subterrâneas
- Decisão 92/446/CEE da Comissão  
Questionários para as directivas do sector das águas
- Decisão 93/481/CEE da Comissão  
Tratamento das águas residuais urbanas
- Proposta de Directiva do Conselho COM (94) 612 final 95/0010 (SYN) 4.01.95  
Qualidade da água destinada ao consumo humano

- Directiva 96/61/CE  
Prevenção e controlo integrados da poluição
  
- Proposta (alterada) de Directiva do Conselho COM (97) 228 final 95/0010 (SYN) 4.06.95  
Qualidade da água destinada ao consumo humano
  
- Proposta de Directiva do Conselho COM (97) 49 final 97/0067 (SYN) 26.02.97  
Quadro de acção comunitária no domínio da política da água
  
- Proposta (alterada) de Directiva do Conselho COM (97) 614 final 97/0067 (SYN) 26.11.97  
Quadro de acção comunitária no domínio da política da água