

# A Revisão da Diretiva-Quadro da Água

António Gonçalves Henriques

Professor Convidado do Instituto Superior Técnico. Investigador Coordenador aposentado do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Director da Revista Recursos Hídricos

## 1. O CONTEXTO DA REVISÃO DA DIRETIVA-QUADRO DA ÁGUA

Nas primeiras horas do dia 30 de junho de 2000, no termo da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo final, no Comité de Conciliação, sobre a Proposta de Diretiva-Quadro relativa à Ação Comunitária no Domínio da Água (resumidamente, Diretiva-Quadro da Água)<sup>1</sup>. Este acordo, alcançado após mais de dez horas de negociação ininterrupta, culminou um longo processo político de doze anos que começou com o Seminário Ministerial sobre Políticas da Água em Frankfurt em 1988, tropeçou durante anos com a proposta de diretiva sobre a qualidade ecológica da água apresentada em 1993 pela Comissão Europeia e retirada posteriormente, foi reanimado com a Comunicação da Comissão em 1996 sobre “Política da Comunidade Europeia”, e ressurgiu finalmente com a Proposta de Diretiva-Quadro da Água, submetida pela Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia em 1997. Esta proposta correspondeu a várias solicitações dos Estados Membros à Comissão Europeia para apresentar iniciativas legislativas visando melhorar a qualidade ecológica das águas e reforçar a proteção das águas subterrâneas contra a poluição. Após três anos e meio de negociações

institucionais intensas sobre esta proposta entre os quinze Estados Membros que então constituíam a União Europeia e um quase colapso nas etapas finais, durante o processo de conciliação entre o Conselho e o Parlamento Europeu, a Diretiva foi finalmente aprovada, embora com alterações substanciais relativamente à proposta apresentada pela Comissão Europeia em 1997.

Uma das principais limitações da Diretiva decorre da sua própria base jurídica: o artigo 251º em conjugação com o n.º 1 do artigo 175º do Tratado que institui a Comunidade Europeia então em vigor, o Tratado de Amesterdão (que correspondem, respetivamente, ao artigo 294º e ao n.º 1 do artigo 192º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tratado de Lisboa, atualmente em vigor). O referido n.º 1 do artigo 175º refere-se à política no domínio do ambiente, que contribui para a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. É expressamente excluída a gestão dos recursos hídricos, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo 175º. As medidas relativas à gestão dos recursos hídricos, nomeadamente à forma como são usados estes recursos, isto é, à distribuição dos recursos hídricos pelos diferentes utilizadores, só podem ser decididas por unanimidade dos Estados Membros, num processo legislativo especial. Não foi esta a opção da Comissão Europeia quando apresentou a proposta em 1997, e não foi este o processo legislativo adotado pelo Conselho. À partida era sabido que essa solução não seria viável. Nas discussões conducentes à aprovação da Diretiva-Quadro da Água reconheceu-se que os objetivos de qualidade das águas expressos na Diretiva eram

---

1 - O processo legislativo então em vigor, designado por processo de co-decisão, que tinha como intervenientes o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, foi introduzido pelo Tratado de Maastricht e reforçado e ampliado pelo Tratado de Amesterdão, no artigo 251º. Atualmente, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Tratado de Lisboa, em vigor, passou a designar esse processo como processo legislativo ordinário, regulado pelo artigo 294º.

ambiciosos e que os mecanismos para alcançar esses objetivos que os Estados Membros teriam de implementar eram complexos e exigiam trabalhos laboriosos de investigação e desenvolvimento sobre as medidas a aplicar e sobre as técnicas para avaliar a evolução do estado das águas. Por esse motivo, foi proposto um prazo alargado para alcançar os objetivos de qualidade das águas, fixado em quinze anos, e várias possibilidades de derrogação dessa obrigação em determinadas condições, quer por extensão do prazo para alcançar aqueles objetivos quer pela adoção de objetivos menos ambiciosos, desde que essas condições fossem devidamente justificadas.

Reconheceu-se também que a Diretiva deveria ser revista após um período de tempo suficientemente alargado para permitir identificar lacunas e aspetos que devessem ser melhorados atendendo à experiência de implementação. Foi fixado um prazo máximo de dezanove anos para a revisão da Diretiva e para a apresentação de alterações por parte da Comissão Europeia. Embora sem referir que se enquadrava naquele processo de revisão, a Comissão Europeia lançou, em 17 de setembro passado, uma consulta sobre as contribuições da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva sobre Cheias para a gestão sustentável da água e a melhoria do estado das massas de água e para as estratégias para reduzir os riscos de cheias em toda a UE. Esta consulta está aberta até 9 de março de 2019.

## 2. O ENVOLVIMENTO DE PORTUGAL NA ELABORAÇÃO E NA DISCUSSÃO DA DIRETIVA-QUADRO DA ÁGUA

Portugal envolveu-se ativa e intensamente no processo institucional de discussão e negociação da Diretiva-Quadro da Água desde o início dos trabalhos no Conselho da União Europeia, reforçando esse envolvimento durante a Presidência Portuguesa no primeiro semestre de 2000, promovendo a análise e estabelecendo o diálogo quer com os representantes dos outros quatorze Estados Membros, quer com os técnicos da Comissão Europeia, quer ainda com os deputados dos principais partidos representados no Parlamento Europeu, nomeadamente com a deputada Marie-Noëlle Lienemann (França, PSE), relatora do parecer da Comissão de Ambiente. Embora nos dias que antecederam a reunião final do Comité de Conciliação a proposta de texto acordada entre os quinze Estados Membros estivesse em risco de ser rejeitada pelo Parlamento Europeu perante a indiferença de vários Estados Membros, a tenacidade de Portugal, com o apoio da Comissão Europeia, foi decisiva para garantir o sucesso das

negociações finais que conduziram à aprovação da Diretiva-Quadro da Água com os votos favoráveis dos principais grupos parlamentares (PSE e PPE) do Parlamento Europeu e de todos os Estados Membros<sup>2</sup>, com exceção da Dinamarca, que se absteve por razões procedimentais internas.

O que justificou o envolvimento ativo e intenso de Portugal no processo conducente à aprovação da Diretiva-Quadro da Água? Em primeira linha a proteção dos recursos hídricos nacionais, nomeadamente em face quer das pretensões de Espanha de aumentar significativamente os usos das águas da parte de montante das bacias hidrográficas luso-espanholas, reduzindo assim os caudais afluentes a Portugal, quer da significativa degradação da qualidade das águas destas bacias hidrográficas que afluem a Portugal.

De facto, na sequência da forte intensificação dos consumos de água e dos períodos secos que se registaram na década de 1980 e no início da década de 1990, foi desenvolvido e apresentado a consulta pública em Espanha a proposta de Plano Hidrológico Nacional de 1993, em que se preconizava a transferência de caudais (transvases) das bacias hidrográficas que drenam para a vertente atlântica, através do território de Portugal, para as bacias hidrográficas da vertente mediterrânica (Figura 1). Esse plano foi desenvolvido sem qualquer consulta a Portugal, o que motivou, naturalmente, forte indignação. Após as competentes diligências políticas e diplomáticas, foi decidido iniciar em 1994 conversações bilaterais em ordem a adotar um instrumento jurídico que regulasse as relações entre os dois países relativamente à proteção e ao uso das águas das bacias hidrográficas partilhadas. Dessas conversações resultou a Convenção de Albufeira, Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, adotada em novembro de 1998. A Convenção é baseada em larga medida nos conceitos adotados na Diretiva-Quadro da Água, então em discussão, nomeadamente nos conceitos de “bom estado” das águas de superfície e das águas subterrâneas e de “bom potencial ecológico” e “bom estado químico” das águas artificiais e fortemente modificadas, como as albufeiras, no princípio da não deterioração do estado das águas e nos mecanismos de controlo

---

2 - Espanha apresentou uma declaração de voto, na reunião final do Comité de Conciliação, reservando-se o direito de contestar a Diretiva-Quadro da Água junto do Tribunal de Justiça da União Europeia se verificasse que a base jurídica não era respeitada durante a respetiva implementação.



Figura 1. Esquema da proposta de Plano Hidrológico Nacional de Espanha de 1993.

da poluição. Pode afirmar-se, indubitavelmente, que sem a Diretiva-Quadro da Água a Convenção de Albufeira não seria aplicável porque estaria incompleta. Uma vez aprovada, a Diretiva-Quadro da Água passou a vincular quer Espanha quer Portugal, e desta forma, a garantir, através da Convenção de Albufeira, a proteção das águas das bacias hidrográficas partilhadas que afluem a Portugal.

Atualmente, o processo de revisão da Diretiva-Quadro da Água surge como uma oportunidade adicional para Portugal reforçar a proteção das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas e impulsionar a implementação da Convenção de Albufeira de 1998.

### 3. PRINCIPAIS ASPETOS DA DIRETIVA-QUADRO DA ÁGUA QUE CARECEM DE REVISÃO

Em nossa opinião, a Diretiva-Quadro da Água carece de revisão em cinco aspetos principais:

- Monitorização.
- Preços da água.
- Estratégias de combate à poluição da água.
- Estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas
- Acesso à informação e participação do público.

#### 3.1 Monitorização

O artigo 8º relativo à *monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas e das zonas protegidas* estabelece que os *Estados Membros garantirão a elaboração de programas de monitorização do estado das águas, por forma a permitir uma análise coerente e exaustiva do estado das águas em cada região hidrográfica*. De facto, a análise coerente e exaustiva do estado das águas, designadamente a análise da evolução do estado dessas águas, só pode ser adequadamente realizada com base no acesso em tempo real à informação sobre a monitorização das águas e a resultados de modelos de simulação do comportamento das massas de água e das bacias hidrográficas. Esta questão não é contemplada nem no artigo 8º, nem no anexo V, o que constitui uma das fragilidades da conceção do sistema de monitorização estabelecido na Directiva, baseado em procedimentos técnicos já desajustados na década de 1990.

Para as águas transfronteiriças é imprescindível que a monitorização seja aprovada e supervisionada pelos Estados Membros envolvidos, e que os resultados da monitorização sejam disponibilizados em tempo real às autoridades desses Estados Membros, devendo o referido artigo 8º ser completado em conformidade.

No caso da bacia hidrográfica do Tejo, por



exemplo, é possível aceder à informação, em tempo real, sobre os caudais lançados a jusante de todas as barragens espanholas, turbinados ou descarregados, com exceção da Barragem de Cedillo, que se encontra no limite de jusante do troço fronteiro. O funcionamento intermitente das turbinas da central hidroelétrica de Cedillo, durante apenas algumas horas por semana, em regra, determina grandes variações, praticamente instantâneas, dos caudais transfronteiriços e da qualidade da água. Porém, não é disponibilizado o acesso aos valores instantâneos dos caudais transfronteiriços e da qualidade da água, em tempo real. No caso dos aproveitamentos hidroelétricos, como Cedillo, a tomada de água para o circuito hidráulico está localizada em profundidade na albufeira, abaixo do nível mínimo de exploração, pelo que em grande parte do ano a água que é turbinada e lançada diretamente na albufeira de Fratel deverá apresentar teores de oxigénio dissolvido muito baixos, teores de sólidos em suspensão relativamente elevados e temperatura muito mais baixa do que as condições ambientais prevalentes no troço do rio Tejo a jusante. Esta situação é agravada pelo fato de o aproveitamento hidroelétrico de Cedillo se localizar a jusante da grande albufeira de Alcántara, recebendo os caudais captados em profundidade na albufeira e turbinados na respetiva central hidroelétrica (designada por central de José María de Oriol – Alcántara II). É, assim, de importância primordial dispor de informação em tempo real quer sobre os caudais instantâneos transfronteiriços quer sobre a qualidade da água, para adotar as medidas necessárias para alcançar o bom estado e o bom potencial ecológico das massas de água a jusante.

### 3.2 Preços da água

O artigo 9º, relativo à recuperação dos custos dos serviços hídricos, foi um dos artigos que maiores dificuldades gerou no processo de discussão e conciliação da Diretiva-Quadro da Água. A redação final deste artigo não é feliz, em parte porque foi elaborada sob a pressão dos últimos instantes do processo de conciliação e em parte porque teve de atender a múltiplas objeções levantadas por diferentes Estados Membros e pelo Parlamento Europeu.

Acresce que a versão em português está incorreta, se comparada com as versões noutras línguas, nomeadamente as versões inglesa (que serviu de base nas negociações), francesa e espanhola.

Propõe-se a seguinte versão em português, coerente com as versões nas outras línguas referidas:

#### Artigo 9º - Recuperação dos custos dos serviços hídricos

*1. Os Estados-Membros terão em conta o princípio da recuperação dos custos dos serviços hídricos, incluindo os custos ambientais e de recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III e de acordo, em particular, com o princípio do poluidor-pagador.*

*Os Estados-Membros assegurarão, que até 2010:*

- *que as políticas de preços da água deem incentivos adequados para que os utilizadores usem de forma eficiente os recursos hídricos, e assim contribuam para os objetivos ambientais da presente diretiva,*
- *um contributo adequado dos diferentes sectores económicos, desagregados pelo menos em indústria, usos domésticos e agricultura, para a recuperação dos custos dos serviços hídricos, baseado numa análise económica realizada de acordo com o anexo III e que tenha em conta o princípio do poluidor-pagador.*

*Neste contexto, os Estados-Membros podem atender às consequências sociais, ambientais e económicas da recuperação dos custos, bem como às condições geográficas e climáticas da região ou regiões afetadas.*

*2. Os Estados-Membros incluirão nos planos de gestão de bacia hidrográfica informações sobre as ações e medidas que tencionem adotar para a aplicação do n.º 1 que contribuirão para alcançar os objetivos ambientais da presente diretiva, e sobre o contributo das diferentes utilizações da água para a recuperação dos custos dos serviços hídricos.*

*3. O presente artigo não obsta ao financiamento de medidas preventivas ou de medidas corretivas específicas para atingir os objetivos da presente diretiva.*

*4. Os Estados-Membros não incumprem a presente diretiva se decidirem não aplicar a uma determinada atividade que usa a água, de acordo com as práticas estabelecidas, o disposto no segundo período do n.º 1 nem, para esse efeito, as disposições correspondentes do n.º 2, sempre e quando tal não comprometa nem os fins nem que sejam alcançados os objetivos da diretiva. Os Estados-Membros informarão, nos planos de gestão de bacia hidrográfica, as razões para não aplicar plenamente o segundo período do n.º 1.*

Este artigo 9º trata de duas questões distintas que surgem amalgamadas no n.º 1: os custos ambientais

e dos recursos, por um lado, e a recuperação dos custos dos serviços hídricos, por outro. Ou seja, os preços da água têm duas componentes com finalidades distintas.

A componente dos preços da água relativa aos custos ambientais e dos recursos visa assegurar que os utilizadores usam eficientemente a água enquanto recurso e contribuem para que os objetivos ambientais expressos na diretiva sejam alcançados. Os custos dos recursos estão associados à escassez de água. Por sua vez, os custos ambientais correspondem a um tributo com uma relação sinalagmática: os utilizadores pagam por utilizar a água e recebem, como contrapartida, a contribuição para alcançar os objetivos ambientais. Este tributo é designado, no nosso ordenamento jurídico, por taxa, nomeada por “taxa de recursos hídricos”<sup>3</sup>.

Que usos da água devem ser contribuir para os custos ambientais e dos recursos? Parece-nos razoável, de acordo com o princípio do utilizador-pagador, que todos os usos que afetem ou possam de alguma forma afetar o estado das águas, de superfície e subterrâneas, contribuam para os custos ambientais e dos recursos, ou seja:

- as captações, nas águas de superfície e nas águas subterrâneas,
- as rejeições de águas residuais, nas águas de superfície,
- o represamento das águas de superfície,
- quaisquer outras ocupações dos leitos ou das margens dos cursos de água que interfiram com o escoamento das águas.

A Diretiva deve explicitar que a componente dos preços da água relativa aos custos ambientais e dos recursos deve ter por finalidade financiar a gestão das águas, incluindo a monitorização das massas de água e o licenciamento e a fiscalização dos usos da água, bem como os programas de medidas para alcançar os objetivos ambientais, por aplicação do princípio do poluidor-pagador. Desta forma, as componentes dos preços da água relativas aos custos ambientais e dos recursos devem ser desagregadas não só por setores de atividades, como estabelecido na Diretiva, mas também, pelo menos, por bacia hidrográfica, uma vez que os custos ambientais e dos recursos variam de uma bacia hidrográfica para outra.

A componente dos preços a água destinada a contribuir para a recuperação dos custos dos

serviços hídricos visa financiar, pelo menos parcialmente, os custos de operação, manutenção e reparação, bem como a amortização e outros custos de capital das infraestruturas e dos equipamentos dedicados à prestação dos serviços hídricos. Entende-se por “serviços hídricos”, segundo o artigo 2º, n.º 38, *todos os serviços que forneçam a casas de habitação, a entidades públicas ou a qualquer atividade económica*:

- a) *A captação, represamento, armazenamento, tratamento e distribuição de águas de superfície ou subterrâneas;*
- b) *A recolha e tratamento de águas residuais por instalações que subsequentemente descarregam os seus efluentes em águas de superfície.*

Esta componente dos preços da água é designada por tarifa e consiste na retribuição pelos serviços de abastecimento de água e de recolha e tratamento de águas residuais à entidade ou entidades gestoras destes serviços. Obviamente que não haverá lugar a esta componente do preço da água para os utilizadores que não estejam ligados a sistemas de abastecimento de água e de recolha e tratamento de águas residuais públicos ou geridos coletivamente, porque dispõem de sistemas cujos custos são integralmente suportados pelos próprios.

Uma questão relevante prende-se com o reconhecimento de que o acesso a água potável segura e ao saneamento é um direito humano. De fato, em julho de 2010 a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução A/RES/64/292, declarou que o acesso a água limpa e segura e ao saneamento é um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos. Em abril de 2011, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas adotou a Resolução 16/2 que reconhece o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano: um direito à vida e à dignidade humana. Reconhece-se que é irrazoável atribuir um preço a pagar pelos consumidores da água para usufruírem de um direito humano. Uma forma de resolver esta questão é atribuir a toda a população, gratuitamente, o abastecimento de um determinado volume de água e do correspondente saneamento compatível com o direito à vida e à dignidade humana. Esse volume é da ordem de 50 a 100 litros por pessoa e por dia, de acordo com a Organização Mundial de Saúde para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde. O custo de assegurar este direito é, certamente, compensado largamente pelos benefícios obtidos com melhoria das condições de saúde pública e de

<sup>3</sup> - A designação de taxa em inglês, *tax*, refere-se indistintamente a taxas e a impostos.

produtividade das populações beneficiadas. Em síntese, na revisão da Diretiva-Quadro da Água, no artigo 9º dever-se-á atender ao seguinte:

1. Desentranhar, no n.º 1, as duas componentes dos preços da água: a componente relativa aos custos ambientais e dos recursos e a componente relativa à recuperação dos custos dos serviços hídricos.
2. A componente dos preços da água relativa aos custos ambientais e dos recursos deve assegurar o uso da água de forma eficiente e contribuir para que os objetivos ambientais expressos na Diretiva sejam alcançados.
3. Nesta componente dos preços da água devem ser considerados todos os usos das massas de água, nomeadamente: as captações, nas águas de superfície e nas águas subterrâneas; as rejeições de águas residuais, nas águas de superfície; o represamento das águas de superfície e quaisquer outras ocupações dos leitos ou das margens dos cursos de água que interfiram com o escoamento das águas.
4. O montante da componente dos preços da água relativa aos custos ambientais e dos recursos deve ser afeto exclusivamente à gestão das águas, incluindo a monitorização das massas de água, o licenciamento e a fiscalização das utilizações da água, e o financiamento, ainda que parcial, dos programas de medidas para alcançar os objetivos ambientais.
5. A componente dos preços da água relativa aos custos ambientais e dos recursos deve ser desagregada não só por setores utilizadores da água, abastecimento doméstico e público, Indústria, energia e agricultura, mas também por bacia hidrográfica.
6. A componente dos preços da água relativa à recuperação dos custos dos serviços hídricos deve visar a sustentabilidade destes serviços, contribuindo para financiar, pelo menos parcialmente, os custos de operação, manutenção e reparação, bem como a amortização e outros custos de capital das infraestruturas e dos equipamentos dedicados à prestação dos serviços.
7. Visando garantir o direito humano de acesso a água potável segura e ao saneamento, deve ser assegurado a todos os cidadãos o acesso gratuito ao abastecimento de água de um volume mínimo compatível com o direito à vida e à dignidade humana e os correspondentes serviços de recolha e tratamento de águas residuais.

8. Consistentemente com as alterações introduzidas, a epígrafe do artigo 9º deve ser alterado para “Recuperação dos custos dos usos da água”.
9. Finalmente, deve ser revista e corrigida a versão em português.

### 3.3 Estratégias de combate à poluição da água

O artigo 16º da Diretiva-Quadro da Água<sup>4</sup>, relativo às estratégias de combate à poluição da água, visa resolver o impasse gerado pela falta de maioria no Conselho necessária para a aprovação de novas diretivas sobre substâncias perigosas que dessem seguimento à estratégia iniciada com a Diretiva 76/464/CEE<sup>5</sup>, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático, e continuada por cinco diretivas específicas<sup>6</sup>, e compatibilizar essa estratégia com a que é estabelecida pela Diretiva 96/61/CE, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição<sup>7</sup>. Nomeadamente, pretendia-se substituir a abordagem estabelecida pela Diretiva 76/464/CEE e pelas respetivas Diretivas específicas, baseada em normas de qualidade ambiental ou, em alternativa, em valores limite de emissão, pela abordagem combinada, mais exigente, estabelecida pela Diretiva 96/61/CE. Por outro lado, a dificuldade de aplicação da Diretiva 76/464/

4 - O texto do artigo 16º na versão em português está incompleto, comparando com as versões em inglês, francês e espanhol, pelo que carece de correção.

5 - A Directiva 76/464/CEE foi alterada de modo substancial por várias vezes, tendo sido codificada pela Diretiva 2006/11/CE.

6 - As Diretivas específicas da Diretiva 76/464/CEE, frequentemente designadas de forma inapropriada por Diretivas Filhas, são as seguintes: 82/176/CEE, relativa às descargas de mercúrio do sector da eletrólise de cloretos alcalinos, 84/156/CEE, relativa às descargas de mercúrio de sectores distintos do da eletrólise de cloretos alcalinos, 83/513/CEE, relativa às descargas de cádmio, 84/491/CEE, relativa às descargas de hexaclorociclohexano, 86/280/CEE, relativa às descargas de tetracloro de carbono, DDT e pentaclorofenol, 88/347/CEE, relativa às descargas de aldrina, dieldrina, endrina, isodrina, hexaclorobenzeno, hexaclorobutadieno e clorofórmio, e altera a diretiva 86/280/CEE.90/415/CEE, relativa às descargas de 1,2-dicloroetano, tricloroetileno, percloroetileno e triclorobenzeno, e altera a diretiva 86/280/CEE.

7 - A Diretiva 96/61/CE foi revogada e substituída pela Diretiva 2008/1/CE, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, que, por sua vez, foi revogada e substituída pela Diretiva 2010/75/EU, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição).



CEE, e uma certa indefinição sobre a repartição das responsabilidades entre os Estados Membros e a Comissão Europeia determinou um elevado número de incumprimentos e condenações dos Estados Membros pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Em síntese, a estratégia de combate à poluição das águas de superfície na União Europeia iniciada com a Diretiva 76/464/CEE é constituída por duas componentes: a seleção e regulamentação dos poluentes que suscitam atenção global a nível da União Europeia, isto é, que afetam um número significativo de Estados Membros, designados por substâncias prioritárias, e a seleção e o controlo dos poluentes que suscitam atenção apenas a nível nacional ou local, por exemplo os poluentes a nível de uma bacia hidrográfica, designados por poluentes específicos. O controlo dos poluentes incluídos na primeira componente é objeto das medidas adotadas a nível da União Europeia, enquanto o controlo dos poluentes da segunda componente é objeto de medidas específicas adotadas pelos Estados Membros ao nível relevante, embora tal não exonere a Comissão Europeia de acompanhar a adoção e implementação dessas medidas.

Esta estratégia de combate à poluição mantém-se, e é mesmo reforçada, na Diretiva-Quadro da Água. O referido artigo 16º desta Diretiva-Quadro da Água estabelece que o Parlamento Europeu e o Conselho adotam medidas específicas para combater a poluição das águas causada por determinados poluentes ou grupos de poluentes que constituem um risco significativo para o meio aquático ou através deste meio, incluindo os riscos desse tipo para as águas utilizadas para a captação de água destinada a consumo humano. Esses poluentes ou grupos de poluentes constituem as substâncias prioritárias. As medidas referidas visam reduzir progressivamente as descargas, emissões e perdas daquelas substâncias prioritárias e, de entre estas, cessar ou eliminar gradualmente as descargas, emissões e perdas das substâncias prioritárias perigosas, identificadas de acordo com métodos de avaliação de risco definidos, baseados, em particular, na toxicidade humana através do meio aquático e na ecotoxicidade aquática ou através do meio aquático. A lista de substâncias prioritárias, com a identificação das substâncias prioritárias perigosas, bem como as medidas para combater a poluição das águas causada por essas substâncias são adotadas de acordo com os procedimentos estabelecidos no Tratado, com base em propostas apresentadas pela Comissão Europeia. A concentração das substâncias

prioritárias nas massas de água determina o estado químico dessas massas de água.

O controlo dos poluentes específicos, que não suscitam atenção a nível global da União Europeia, são controlados pelos Estados Membros e integram os elementos de qualidade físico-química do estado ecológico das massas de água e do potencial ecológico das massas de água artificiais ou fortemente modificadas, de acordo com o anexo V da Diretiva-Quadro da Água.

A lista de substâncias prioritárias, com a identificação das substâncias prioritárias perigosas, deveria constar do anexo X. No entanto, durante o processo de discussão e conciliação da Diretiva-Quadro da Água a Comissão Europeia não apresentou nenhuma proposta para essa lista, pelo que o anexo X foi deixado em branco na versão adotada em junho de 2000. No anexo VIII da Diretiva é apresentada uma lista indicativa dos principais poluentes, que é uma atualização da Lista I da Diretiva 76/464/CEE, e no anexo IX é apresentada a lista de Diretivas específicas sobre substâncias perigosas, nomeadamente as Diretivas específicas da Diretiva 76/464/CEE, incluindo os respetivos valores-limite de emissão e normas de qualidade ambiental. O referido artigo 16º estabelece que a Comissão Europeia apresenta uma proposta de revisão da lista de substâncias prioritárias, identificando as substâncias prioritárias perigosas, no prazo de quatro anos após a entrada em vigor da Diretiva-Quadro da Água e, posteriormente, de quatro em quatro anos. O mesmo artigo 16º estabelece ainda que a Comissão Europeia apresenta propostas para controlar, pelo menos, as emissões de fontes pontuais, e propostas de normas de qualidade ambiental, dentro de dois anos a contar da inclusão da substância em causa na lista de substâncias prioritárias. As normas de qualidade ambiental referem-se a concentrações da substância na água, nos sedimentos ou no biota. As diretivas incluídas no anexo IX são também revistas, em conformidade com as normas de qualidade ambiental que entretanto foram adotadas.

O artigo 16º define, assim, metodologias para implementar as estratégias para combater a poluição das águas por substâncias prioritárias e não estabelece, propriamente, essas estratégias.

O primeiro passo da União Europeia para completar as estratégias para combater a poluição das águas consistiu na adoção da Decisão 2455/2001/CE que estabelece uma primeira lista de substâncias prioritárias, constituindo o anexo X da Diretiva-Quadro da Água. Essas substâncias foram selecionadas de acordo com as metodologias definidas no artigo 16º. Na lista são identificadas 33

substâncias ou grupos de substâncias prioritárias, de entre as quais foram selecionadas onze que foram designadas como substâncias perigosas prioritárias e, por conseguinte, sujeitas a cessação ou eliminação progressiva das descargas, emissões e perdas, num prazo adequado, não superior a vinte anos. De entre as 33 substâncias ou grupos de substâncias foram identificadas outras catorze que devem ser sujeitas a atenção particular e, como tal, ser posteriormente objeto de exame. Não foram incluídos na lista oito poluentes abrangidos pela Diretiva 86/280/CEE.

Para completar o quadro para a primeira lista de substâncias prioritárias foi preciso esperar pela Diretiva 2008/105/CE. Nesta Diretiva são definidas para cada uma das 33 substâncias prioritárias da lista e para as oito substâncias definidas na Diretiva 86/280/CEE que não foram incluídas na lista de substâncias prioritárias normas de qualidade ambiental, expressas em termos de concentrações médias anuais e de concentrações máximas. As concentrações médias anuais asseguram a proteção contra a contaminação crónica, a longo prazo, e as concentrações máximas admissíveis visam a proteção contra a contaminação aguda. Os valores das concentrações são diferentes para as águas de superfície interiores (rios e lagos) e para as outras águas de superfície (águas de transição e águas costeiras). As diretivas específicas da Diretiva 76/464/CEE foram revogadas, com efeito a 22 de dezembro de 2012. A Diretiva 76/464/CEE, alterada pela Diretiva 2006/11/CE, foi revogada pela Diretiva-Quadro da Água, com efeito a 21 de dezembro de 2013.

Posteriormente, a Diretiva 2013/39/EU acrescentou doze poluentes à lista de substâncias prioritárias, que ficou assim constituída pelos metais cádmio, chumbo, mercúrio e níquel e pelos compostos destes metais, pelo benzeno, pelos hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (HAP) e por vários pesticidas. De entre as 45 substâncias prioritárias desta lista foram identificadas 21 substâncias prioritárias perigosas. A mesma Diretiva 2013/39/EU, além de estabelecer normas de qualidade ambiental para as novas substâncias da lista, atualiza as normas de qualidade ambiental de sete das 33 substâncias prioritárias da lista original, e acrescenta normas de qualidade ambiental para o biota, geralmente peixes.

A Diretiva 2013/39/EU introduz ainda algumas medidas inovadoras. Estabelece, nomeadamente, que a Comissão Europeia desenvolve uma estratégia para combater a poluição causada por poluentes emergentes, em particular substâncias farmacêuticas, com vista a reduzir as descargas,

emissões e perdas desses poluentes para o ambiente aquático, tendo em conta as necessidades em matéria de saúde pública e a relação custo-eficácia das medidas propostas. Assim, a Diretiva estabelece uma lista de substâncias sob vigilância, para as quais devem ser recolhidos dados de monitorização a nível da União para apoiar no futuro a seleção de substâncias prioritárias. Essa lista inclui, numa primeira fase, três substâncias farmacêuticas, nomeadamente o diclofenac (um anti-inflamatório não-esteróide), o 17-beta-estradiol (uma hormona sexual feminina) e o 17-alfa-etinilestradiol (um estrogénio utilizado em pílulas anticoncecionais). As Diretivas 2008/105/CE e 2013/39/UE estabelecem as estratégias para combater a poluição causada por substâncias prioritárias, de acordo com o artigo 16º da Diretiva-Quadro da Água, apenas com base em normas de qualidade ambiental, não definindo controlos de emissões, de acordo com o n.º 6 daquele artigo. Esta opção é justificada nos preâmbulos de ambas as diretivas: desde a entrada em vigor da Diretiva-Quadro da Água foram adotados vários instrumentos normativos na União Europeia que estabelecem controlos das emissões de substâncias prioritárias. Além disso, muitas medidas de proteção do ambiente são abrangidas por outros instrumentos normativos em vigor na União Europeia. Se os objetivos fixados no artigo 16º poderem ser efetivamente realizados através dos instrumentos existentes com uma melhor relação custo-eficácia, deverá ser dada prioridade à execução e revisão desses instrumentos em detrimento da adoção de novas medidas. Entre estes instrumentos refere-se o Regulamento (CE) n.º 1907/2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), e da legislação setorial pertinente, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, do Regulamento (UE) n.º 528/2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas, ou das Diretivas 2001/82/CE, relativa aos medicamentos para uso veterinário, 2001/83/CE, relativa aos medicamentos para uso humano e 2010/75/UE, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), já referida. Deverão ser exploradas sinergias com a aplicação da Diretiva-Quadro da Água, incluindo a seleção de substâncias prioritárias. A coerência entre aqueles instrumentos jurídicos, a Diretiva-Quadro da Água e a outra legislação pertinente deverá, assim, ser reforçada para assegurar a adequada aplicação dos mecanismos de controlo na fonte.

Em síntese, foi percorrido um longo e profícuo caminho desde a aprovação da Diretiva-Quadro da Água em matéria de combate à poluição da água,



o que torna a redação do artigo 16º desatualizada e até contraditória com os desenvolvimentos posteriores. Em linhas gerais, a revisão deste artigo 16º deve contemplar o seguinte:

1. Substituição do título do artigo por “Estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas de superfície”, em linha com as alterações a seguir propostas.
2. Distinção entre os poluentes que suscitam atenção a nível global da União Europeia, designados por substâncias prioritárias, que constituem a base para a definição do estado químico das águas de superfície, e os poluentes específicos, que suscitam atenção apenas ao nível de uma região, de um Estado Membro ou de uma bacia hidrográfica. Estes poluentes específicos integram os elementos físico-químicos para definir o estado ecológico ou o potencial ecológico das águas de superfície (ver anexo V).
3. Atualização da lista de substâncias prioritárias, incluindo a lista de substâncias prioritárias perigosas, do anexo X, de acordo com as Directivas 2008/105/CE e 2013/39/UE e actualização dos métodos de seleção das substâncias prioritárias, tendo em atenção os outros instrumentos normativos pertinentes. Considera-se ser relevante, também, atualizar os prazos de revisão da lista de substâncias prioritárias, em linha com os ciclos de planeamento.
4. Atualização das metodologias para a definição dos controlos das substâncias prioritárias, incluindo as substâncias prioritárias perigosas, harmonizando essas metodologias com os outros instrumentos normativos pertinentes em vigor.
5. Atualização das metodologias para a definição das normas de qualidade ambiental, integrando o disposto nas Directivas 2008/105/CE e 2013/39/EU, e tendo em conta, nomeadamente, os poluentes emergentes, particularmente os produtos farmacêuticos.
6. Eliminação do anexo IX, já que todas as diretivas referidas neste anexo foram revogadas e as normas de qualidade da água para os poluentes relevantes são incluídos na revisão do anexo X.

### 3.4 Estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas

O artigo 17º da Diretiva-Quadro da Água, “Estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas”, foi introduzido nas últimas semanas do processo de discussão da Diretiva, num esforço conjunto da Presidência Portuguesa e da Comissão Europeia, para suprir uma das principais objeções do Parlamento Europeu: a ausência de definição, na diretiva, de estratégias de combate à poluição das águas subterrâneas. Basicamente este artigo remete para a uma nova Diretiva a definição das medidas para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas com o objetivo de alcançar o bom estado químico destas águas com base na proposta a apresentar pela Comissão Europeia no prazo de dois anos após a entrada em vigor da Diretiva-Quadro da Água, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Tratado.

A Comissão Europeia apresentou essa proposta já no final de 2003, tendo sido adotada a Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração. Esta Diretiva estabelece:

1. Critérios para a avaliação do estado químico das águas subterrâneas.
2. Critérios para a identificação de tendências significativas e persistentes de aumento das concentrações de poluentes nas águas subterrâneas, bem como para a definição de pontos de partida para a aplicação de medidas para inversão dessas tendências.
3. Medidas para prevenir e limitar as descargas indiretas (após a percolação no solo ou subsolo) de poluentes nas águas subterrâneas.

O artigo 17º tornou-se, assim, inútil, pelo que se propõe a respetiva eliminação e a integração da Diretiva 2006/118/CE na Diretiva-Quadro da Água de forma a manter a consistência dos critérios e das medidas definidas para as águas subterrâneas com as restantes disposições, nomeadamente com o anexo II e o anexo V.

### 3.5 Informação e consulta do público

O artigo 14º, relativo à informação e consulta do público, estabelece que a participação ativa de todas as partes interessadas na execução da Diretiva-Quadro da Água deve ser incentivada. Contudo, essa participação é limitada, praticamente, à elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica pelos Estados Membros, o que restringe ou confina essa

participação aos ciclos de planeamento de seis anos. Essa restrição é explicitada pela disposição que estabelece que *“mediante pedido, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projeto de plano de gestão de bacia hidrográfica”*.

Considera-se ser de primordial importância garantir o acesso do público em geral, e não apenas das partes interessadas, a todos os elementos pertinentes à implementação da Diretiva-Quadro da Água, nomeadamente o acesso, em tempo real, aos dados de monitorização e aos resultados dos modelos de simulação do comportamento das massas de água e das bacias hidrográficas, que para tal devem ser disponibilizados em portais da Internet com acesso irrestrito.

No caso das bacias hidrográficas internacionais é relevante assegurar o acesso à informação pertinente à implementação da Diretiva-Quadro aos interessados de todos os Estados Membros que partilham essas bacias hidrográficas, independentemente de limitações territoriais desses interessados.

#### 4. CONCLUSÕES FINAIS

Dezoito anos após a adoção da Diretiva-Quadro da Água não pode deixar de se reconhecer que diversas disposições estão hoje desatualizadas e carecem de revisão de forma a conferir um novo impulso à implementação deste importante instrumento para a gestão das águas, mesmo atendendo à limitação do âmbito da Diretiva à proteção do ambiente, por imposição do Tratado da União Europeia.

Apesar da elevada expectativa que a proposta inicialmente apresentada pela Comissão Europeia, em 1997, suscitou, correspondendo à urgente necessidade de inovação da política da água então em vigor na União Europeia, foram evidenciadas, desde logo, diversas fragilidades marcantes nessa proposta. Entre essas fragilidades refere-se a linguagem críptica adotada em algumas das disposições, comum a diversos instrumentos normativos da União Europeia, que dificulta a correta compreensão e conseqüente implementação da diretiva.

Se algumas das fragilidades referidas puderam ser supridas durante os longos e profícuos debates que se estabeleceram quer no grupo de trabalho constituído no Conselho da União Europeia, com o apoio muito empenhado de vários especialistas da Comissão Europeia, quer na Comissão de Ambiente do Parlamento Europeu, outras houve que não foi possível colmatar por corresponderem a lacunas inerentes à própria proposta em

debate. A oportunidade de proceder à revisão da Diretiva-Quadro da Água, como estabelece o artigo 19º, constitui a ocasião propícia para realizar quer as atualizações das disposições hoje manifestamente desajustadas em face do progresso dos conhecimentos e da experiência na implementação da diretiva, quer para corrigir as fragilidades identificadas e completar as lacunas deste instrumento jurídico tal como foi adotado.

Entre as atualizações que se reputam mais relevantes destacam-se a do sistema de monitorização estabelecido no artigo 8º e desenvolvido no anexo V, e a da informação e participação do público, a que se refere o artigo 14º.

O artigo 9º, relativo à recuperação dos custos dos serviços da água é o principal exemplo em que a linguagem críptica adotada e o amalgamento de conceitos não permite uma adequada implementação dos instrumentos económico-financeiros que deveriam ser visados na gestão da água, designadamente no que respeita à aplicação do princípio do poluidor-pagador que consta no Tratado da União Europeia (n.º 2 do artigo 191º). A deficiência da versão em português deste artigo da Diretiva contribui para aprofundar a ininteligibilidade do disposto relativamente à recuperação dos custos dos serviços da água.

As principais lacunas da Diretiva-Quadro da Água são as estratégias de combate à poluição da água, a que se refere o artigo 16º, e as estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas, a que se refere o artigo 17º, introduzido extemporaneamente no texto da proposta de Diretiva praticamente no final das negociações no Conselho da União Europeia. As lacunas dos artigos 16º e 17º foram colmatadas pela legislação adotada posteriormente, respeitante quer ao controlo das substâncias prioritárias quer à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração, pelo que ambos os artigos são inúteis com a redação atual. Na revisão da Diretiva-Quadro da Água deveriam ser eliminados ambos os artigos e integrar na diretiva o disposto na legislação adotada posteriormente, de forma a obter uma versão consolidada.

Foi referido que para Portugal uma das principais virtudes da Diretiva-Quadro da Água, se não mesmo a principal, é assegurar a proteção das águas das bacias hidrográficas partilhadas com Espanha, que constituem cerca de metade dos recursos hídricos médios disponíveis no nosso país em condições naturais. A adoção da Diretiva-Quadro da Água foi determinante para a aprovação da Convenção de Albufeira de 1998 sobre as águas das bacias hidrográficas luso-espanholas, e motivou

a tenacidade de Portugal na aprovação da Diretiva durante a Presidência Portuguesa de 2000. Se essa ocasião tivesse sido perdida, a proposta de Diretiva cairia por força da aplicação das regras do Tratado sobre o processo de conciliação e provavelmente a Convenção de Albufeira não seria mais do que uma peça de museu.

O agravamento das condições de escassez de água na Península Ibérica, previsível com a evolução desfavorável das alterações climáticas nas próximas décadas, constitui um fator de pressão inexorável sobre os recursos hídricos das bacias hidrográficas partilhadas com Espanha, conduzindo inevitavelmente a que se equacione a retoma de

soluções muito nefastas para Portugal, como as políticas dos transvases de inícios da década de 1990 que hoje julgamos afastadas, e à degradação da qualidade das águas transfronteiriças. O reforço e a atualização da Diretiva-Quadro da Água constituem uma oportunidade de importância primordial, imperdível, para assegurar a continuidade da proteção dos recursos hídricos daquelas bacias hidrográficas e reforçar a implementação da Convenção de Albufeira tão carecida de um novo impulso. Urge, assim, não desperdiçar a oportunidade que a revisão da Directiva-Quadro da Água nas circunstâncias atuais nos oferece.