

CONTRIBUTO

Plano Nacional da Água (PNA)

→ **Consulta pública realizada de 21 de Julho a 21 de Agosto.**

Documentos disponibilizados

[Plano Nacional da Água](#)

[Anexo I – Relatório 2 - Análise dos Principais Problemas, Diagnóstico, Objetivos e Medidas](#)

[Anexo II – Relatório 1 - Caracterização Geral dos Recursos Hídricos e suas Utilizações -](#)

[Enquadramento Legal dos Planos e Balanço do 1º ciclo](#)

Em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=833>

COMENTÁRIOS GERAIS

O documento Plano Nacional da Água (PNA) em consulta é, na sua estrutura, abrangente, generalista e descritivo do ponto de situação do planeamento dos recursos hídricos nacionais. A abordagem aos assuntos é, ao longo de todo o documento, marcada por contínuo sentido crítico. No entanto este afasta-se de alguns pontos específicos de significativa relevância, como por exemplo, no que toca ao regime económico e financeiro (REF) dos recursos hídricos, não se esgotando no tema da recuperação de custos de serviço e da política de preços, contrabalançado com a total omissão sobre o não funcionamento do FPRH (e outros fundos) que desvirtua o princípio do pagamento de taxas, como a TRH.

Incentivar a participação pública é um dos objectivos definidos como estratégicos neste PNA. A esse nível é de lamentar que os documentos em consulta não expressem qualquer retorno da nossa participação na consulta realizada no âmbito do Conselho Nacional da Água (CNA). Nesse sentido, o presente contributo reforça os pontos para os quais a FENAREG tem vindo a alertar no âmbito do planeamento dos recursos hídricos, em específico do PNA e também dos PGRH, designadamente através da participação no CNA.

Em síntese, sobre o regadio, ao nível do planeamento estratégico dos recursos hídricos consideramos necessário suprir a lacuna referente à inexistência de um Plano Nacional de Regadio e de melhor articular a Autoridade Nacional do Regadio e o sector. Reafirmamos também a preocupação dos agricultores com a questão do estado quantitativo das massas de água superficiais, que pode limitar o desenvolvimento do nosso regadio. Relativamente aos níveis de eficiência propostos para a actividade agrícola, nomeadamente em locais onde a escassez não é grave, chamar a atenção de que os aumentos de eficiência no uso de água estão muitas vezes associados a aumentos nos consumos de energia, questão que deve ser abordada no PNA.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

AUSÊNCIA DE UM PLANO NACIONAL DO REGADIO

Os documentos em consulta referem que “Quanto ao uso da água na agricultura, ao contrário do que aconteceu no passado, não existe neste momento qualquer Plano Nacional de Regadios que vincule o Estado português nesta matéria. O último plano com estas

características terá sido o Plano de 2004 (na forma tentada) de que se conhecem e puderam ser consultados alguns estudos preparatórios”. No entanto, existe um conjunto de “projectos de extensão do regadio” que deve ser considerado. A proposta de PNA considera ainda que “A gestão da água implica uma articulação com as políticas sectoriais”. Nesse sentido, precisamente, a FENAREG tem alertado para a importância de Portugal ter um Plano Nacional do Regadio (PNR), criando a base de planeamento para a sustentabilidade, competitividade e eficiência que propomos atingir no nosso regadio. Esta falta foi também notada e identificada na apresentação no CNA, no desenvolvimento do PNA e dos PGRH’s.

A inexistência de um Plano impõe graves restrições, não só a nível nacional mas também internacional, no caso das bacias hidrográficas transnacionais.

Como sabemos, o desafio a que a agricultura tem que responder, tornar-se-á ainda mais complexo: o crescimento populacional previsto pressupõe que a agricultura produza mais 50% em 2030 e mais 70% em 2050. Desafio que só se pode conseguir em regadio devido ao seu efeito multiplicador: 1 hectare de regadio produz 5 a 6 vezes mais do que 1 hectare de sequeiro. Ou em alternativa, para responder a este aumento de necessidade de alimentos, teríamos de ter mais território, em detrimento de áreas de floresta e/ou áreas naturais. Claro que a intensificação conduzirá a aumento de pressões no recursos, nomeadamente nos hídricos.

Para além da produção de alimentos, é inegável a importância estratégica do regadio face ao cenário previsto de alterações climáticas, sendo factor de adaptação da agricultura e de mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

Por estas e outras razões, Portugal necessita traçar uma estratégia nacional para o seu regadio, deixando de parte medidas avulsas que em nada credibilizam o País e que não são solução mas apenas remedeiam o sector. Devemos e necessitamos concretizar, o mais rapidamente possível, o nosso Plano Nacional do Regadio, de definir a estratégia de actuação e de criar uma base de planeamento para a sustentabilidade, competitividade e eficiência do sector. Não podemos continuar a correr o risco de, nomeadamente nas bacias internacionais, condicionantes hidrológicas influenciarem ainda mais o desenvolvimento e a sustentabilidade do nosso regadio, por falta da definição de um PNR.

É necessário que este PNR seja coordenado com os restantes instrumentos de planeamento, como o caso do PNA e PGRH’s, com coordenação efectiva entre Organismos dos Ministérios - DGADR e APA - e com a devida participação das organizações representativas dos utilizadores do sector e do Conselho Nacional do Regadio.

Não podemos considerar a Estratégia para o Regadio Público 2014-2020, que determina apenas uma actuação para o horizonte temporal 2020, e através de documento que não foi sujeito a consulta ou sequer ainda apresentado, mas que não irá além de uma listagem de investimentos do Estado em infra-estruturas de rega colectivas, a realizar até 2020 recorrendo ao apoio do PDR.

Portugal necessita estabelecer uma verdadeira estratégia de actuação para o regadio, não só público, nem apenas para o horizonte 2020, mas para além dessa data, com um verdadeiro instrumento de política para o sector.

Não podemos continuar a investir em infra-estruturas avulsas, investimentos que acabam por depender dos políticos e não das políticas. Necessitamos verdadeiramente analisar e planear o nosso regadio: definir objectivos e quais os meios para os atingir, onde, quando e quanto é necessário investir e que sirva de base para os outros instrumentos de planeamento nos

temas que lhe estão directamente ligados, como a água, a energia, as alterações climáticas, a desertificação, os fenómenos atmosféricos extremos, etc.

CONDICIONANTES DO PNA E PGRH AOS INVESTIMENTOS EM REGADIO

A proposta refere “seria dado um passo importante no alinhamento dos objectivos definidos na DQA com os objectivos de outras políticas sectoriais”. Concretamente isso acontece com a Política Agrícola - a PAC - e consequentemente com o Programa de Desenvolvimento Rural nacional – o PDR2020. No entanto, importa clarificar essas imposições, com risco de implicações negativas na execução dos fundos comunitários.

O Regulamento FEADER (UE) n.º 1305/2013 impõe um conjunto de condicionantes aos investimentos em regadio que resultam da DQA - Directiva Quadro da Água, nomeadamente dos PGRH e que devem ser ultrapassadas na 2.ª geração dos planos, que a proposta de PNA nada refere, e que a seguir se indicam:

Classificação quantitativa das massas de água (superficiais)

Os PGRH actuais não contemplaram a classificação do estado das massas superficiais em termos quantitativos – apenas qualitativos. Pela DQA e Lei da Água, essa classificação do estado quantitativo apenas se aplica às águas subterrâneas. Este facto – de não classificação do estado das massas superficiais – condiciona os investimentos em regadio no âmbito do PDR2020 – Programa de Desenvolvimento Rural para 2014-2020) e que devem ser ultrapassadas, nomeadamente, no desenvolvimento da 2.ª geração dos planos.

O Regulamento (UE) n. 1305:

“Se o investimento (em regadio já existente ou novas áreas) afectar massas de água subterrâneas ou superficiais cujo estado foi identificado como inferior a bom no PGRH respectivo, por motivos ligados à quantidade de água (...) O investimento terá de assegurar uma redução efectiva do consumo de água de pelo menos 50 % da poupança de água potencial”

No actual texto do PDR2020 lê-se (pag. 121):

“A aferição de problemas de natureza quantitativa, subjacentes ao estado ecológico no caso de massas de água superficiais, ocorrerá no âmbito do processo de licenciamento, bem como para as águas subterrâneas”

“Na ausência de classificação do estado das massas de água será efectuada uma análise específica pelas Autoridades Competentes, sem prejuízo de, até obtenção da mesma, poderem ser impostos os requisitos aos investimentos em massas de água classificadas como inferior a bom em termos de quantidade, previstos no Artigo 46 do 1305/2013”

Ampliação de regadios e novas áreas

Deve haver uma articulação entre as várias políticas, como refere o documento em consulta. Concretamente e nesse sentido, para o horizonte temporal em causa, deve ser realizado o exercício de avaliação no PNA, e nos PGRH de 2.ª geração, quanto ao potencial de ampliação dos regadios existentes e da integração de novas áreas e. Por exemplo, novas áreas são permitidas por derrogação do Regulamento (UE) n.º 1305 em caso de massa de água com estado “quantitativo” inferior a bom, se e só se: o reservatório existente estiver aprovado pelas autoridades competentes antes de 31 de Outubro de 2013, estiver assinalado no PGRH em causa, esteja monitorizado de acordo com a DGQ, tenha definido um limite de captações total e um nível mínimo de fluxo.

Eficiência e redução de uso de água

O Regulamento (UE) n.º 1305 estabelece um limite mínimo do aumento de eficiência de uso da água entre 5 e 25% e casos específicos de redução efectiva do uso de água de pelo menos 50% do potencial de economia de água possibilitada pelo próprio investimento.

No âmbito do PNA, deve ser recomendado ao nível dos PGRH de 2.º ciclo, que seja realizado o exercício de análise da sua racionalidade e de aplicabilidade ao caso nacional podendo ser matérias que venham a limitar os apoios ao investimento no regadio, por ser de difícil aplicação prática.

REVISÃO DOS COEFICIENTES DE ESCASSEZ

No âmbito da TRH - Taxa de Recursos Hídricos, Portugal aplica coeficientes de escassez teóricos e fixos por conjuntos de bacias hidrográficas, não tendo em conta o estado hidrológico real da bacia, ou da sub-bacia, penalizando assim os utilizadores.

Sobre isto, o PNA em consulta nada refere apesar de ter sido identificado nas fases de consulta anteriores dos PGRH's de 2.º ciclo e PNA.

No entanto, o enquadramento legal é bastante claro: os coeficientes de escassez poderão vir a ser aplicados ao nível da sub-bacia, quando a delimitação destas estiver feita, conforme está previsto acontecer no âmbito dos PGRH de 1.º ciclo e fixado na legislação (Lei 82-D/2014 de 31 de Dezembro – A Reforma da Fiscalidade Ambiental, art.º 17):

“Quando estiver feita a delimitação de sub-bacias hidrográficas, nomeadamente no quadro dos planos de gestão de bacia hidrográfica, pode determinar-se a aplicação de coeficientes de escassez diferenciados a cada uma delas, devendo esses coeficientes variar entre 1 e 1,5, nos termos a fixar em portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente”

A aplicação à sub-bacia manteve-se no âmbito das alterações introduzidas pela reforma da fiscalidade ambiental (verde) e condicionada à delimitação das sub-. Foi ainda introduzido o agravamento da penalização do coeficiente da TRH até 50% (antes até 20%) sem qualquer base racional. Quanto à revisão anual do coeficiente, de acordo com a situação hidrológica não foi atendida na versão final da reforma, apesar de constar da proposta da Comissão da Reforma e dos contributos de vários sectores, continuando assim a aplicar-se à TRH um coeficiente de escassez de forma cega, arbitrária e totalmente desfasada da realidade hidrológica.

ÁGUA E ENERGIA

Na última década o sector aumentou a produtividade económica da água em mais de 30%. Os sistemas de regadio têm registado uma evolução notória em termos de reabilitação e modernização, com a quebra nas últimas décadas para cerca de 50% dos consumos unitários por hectare regado, respondendo actualmente a elevados padrões de utilização de água e que exigiu o recurso a fontes de energia, aumentando exponencialmente o consumo de energia no uso da água, chegando a representar 75% dos seu custo.

O grau combinado de consumo de água e de energia deve estar na base do planeamento da modernização dos nossos sistemas de transporte e distribuição de água para rega. Qualquer transformação hidráulica relacionada com o aumento do uso eficiente da água deve ter em conta o nível do consumo energético, para garantia da sustentabilidade da exploração.

As principais questões que devem ser colocadas, quer no âmbito dos PGRH's, quer do PNA e outros instrumentos de Planeamento, devem ser:

- A que nível de eficiência de uso da água pretendemos chegar?
- Com que consumo de energia?

Num Ministério que junta Água e Energia, esta matéria deve estar simplificada, ainda mais que Portugal não é deficitário em água mas sim é deficitário em energia, área em que existe potencial de melhoria de eficiência.

Qualquer medida do PNA ou dos PGRH de aumento da eficiência do uso da água deve ser acompanhada de uma análise económica que contrabalance essas propostas com o consumo de energia.

ANÁLISE ECONÓMICA

Análise económica dos usos agrícolas da água e Recuperação de custos dos serviços da água à agricultura, são matérias que devem ser analisadas com ponderação, nomeadamente no que concerne aos custos energéticos. Deve também, segundo o art. 9 da DQA, ter em conta custos sociais e ambientais, para além de económicos .

Por outro lado, devem também ser tomado em conta os **Serviços Ambientais da Agricultura**, em que até agora não se encontrou forma de os remunerar, como por exemplo, a reutilização de água residual tratada (tema que deve ser potenciado através dos PGRH e PNA), a adaptação às alterações climáticas, o controlo de cheias, a mitigação de secas, etc.

ESTRUTURAS DE PARTICIPAÇÃO DOS UTILIZADORES

No PNA em consulta refere a importância da participação dos utilizadores, nomeadamente através dos Conselhos de Região Hidrográfica. No entanto, é de lamentar que na prática estes apenas funcionam durante os períodos de desenvolvimento dos PGRH, por imposição da Comissão Europeia, tendo estado inoperacionais nos últimos 4 a 5 anos.

No entanto, o PNA em consulta nada refere sobre outras estruturas de participação dos utilizadores, como as Associações de Utilizadores do Domínio Público Hídrico (DL 348/2007), figura jurídica também ela criada à luz da nova Lei da Água e das orientações da DQA – Directiva-Quadro da Água, assente no princípio da participação e delegação de competências nos utilizadores, em todos estes anos, apesar das intenções apresentadas, não houve por parte do Ministério do Ambiente reconhecimento de uma única associação deste tipo.

Também ao nível dos Empreendimentos de Fins Múltiplos, não foi criada uma única Associação de Utilizadores, apesar da sua importância na participação vinculativa dos utilizadores na gestão destes empreendimentos hidráulicos, nomeadamente nos empreendimentos de Alqueva e do Mondego, este último até sujeito a recomendação da Assembleia da República.

TÍTULOS DE UTILIZAÇÃO EM CONFLITO

No âmbito da emissão de Títulos de Utilização existem situações que devem ser acauteladas e o PNA deve, no sentido crítico, mostrar a existência desses casos. Existem situações de conflito de uso, como é o caso do está a acontecer na albufeira do Roxo, que devido à emissão de título para captação de uso urbano num Aproveitamento Hidroagrícola, sem consulta prévia à já concessionária do título para rega, foi gerado um conflito que se arrasta

nos tribunais, com prejuízos avultados para os utilizadores da Obra de Rega do Roxo. Infelizmente esta situação não é caso único.

INSTRUMENTOS ECONÓMICO-FINANCEIROS DOS RECURSOS HÍDRICOS

Tema transversal ao planeamento dos recursos hídricos é o seu regime económico e financeiro. O pagamento da TRH, que pressupõe um serviço, deixa de ser uma taxa e passa a ser um imposto. Esta é uma questão de princípio, que tem sido exaustivamente reclamada pela FENAREG junto da Administração.

O PNA, à semelhança da abordagem que faz a outros temas, deve fazer análise do pagamento da TRH, nomeadamente através do FPRH – Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos.

Acontece que a gestão deste Fundo, no que respeita ao sector agrícola não é efectiva, transparente, nem acessível ao potencial universo de beneficiários. O FPRH resulta da contribuição dos utilizadores através do pagamento da TRH, que se iniciou em 2008 mas o seu acesso está condicionado desde que entrou em vigor, a 1 de Janeiro de 2010.

Os utilizadores têm o direito a aceder ao FPRH e exige-se a contrapartida do pagamento das taxas, através da afectação de verbas do Fundo a projectos e investimentos que promovam a utilização racional e a protecção dos recursos hídricos. Várias foram as intenções apresentadas pelos nossos Associados, com projectos que chegaram a ser aprovados e que estão a ser implementados, mas até à data não houve lugar a qualquer pagamento.

Outro instrumento económico-financeiro de grande importância, são os contratos-programa, mas que também não têm tido aplicação prática nas organizações do sector. Estes contratos consistiriam num apoio financeiro a prestar pela Administração Central pela delegação de competências em investimentos e acções para melhorar a sustentabilidade da gestão da água, através de acordos com diversos tipos de entidades.

O PNA, à semelhança da abordagem realizada no documento para os restantes assuntos, deve referenciar o ponto de situação dos investimentos realizados no âmbito do regime económico e financeiro dos recursos hídricos, avaliar os instrumentos económicos deste, o retorno da TRH e do funcionamento do FPRH.

BACIA INTERNACIONAIS, CONVENÇÃO DE ALBUFEIRAS E CAUDAIS ECOLÓGICOS

O tema das bacias internacionais é afluído nos documentos em consulta. No entanto, é necessário sublinhar que existem situações de ameaça aos acordos da Convenção de Albufeira. Nesse sentido referimos o caso do Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira.

Para o efeito referimos o relatório de acompanhamento da seca de 2012, realizado pelo Ministério da Agricultura, que se encontra disponível em http://www.gpp.pt/seca2012/Relatorio_4_GTSeca2012.pdf, do qual se transcreve o seguinte texto:

“Foi abordada a necessidade de acompanhar a evolução da disponibilização de caudais por parte de Espanha no rio Tejo, de modo a ser possível a utilização de água doce na Lezíria de Vila Franca. Caso se mantenha o regime de exceção atual estabelecido na Convenção de Albufeira não será possível a captação no Conchoso por intrusão da cunha salina, sendo necessário fazer recurso de água doce a partir do rio Sorraia estabelecendo nesse rio um

açude provisório e proceder, eventualmente, a descargas a partir da barragem do Maranhão, tal como em 2005.”

Esta situação pôs em risco um número significativo de culturas, num investimento de 36 milhões de euros, devido à seca e ao não cumprimento nacional ou internacional, do acordo sobre os caudais do Tejo. De lembrar que, contrariamente ao caudal instantâneo diário fixado para o Rio Guadiana, no Tejo os volumes definidos são semanais.

Zonas vulneráveis

Sobre zonas vulneráveis, a proposta de PNA refere “revisão da classificação das zonas vulneráveis e do respetivo Programa de Ação”.

Entendemos que o PNA, como estratégico, deve ser mais crítico e evidenciar, nomeadamente que a origem dos nitratos é mais alargada e, nesse sentido, para procurar resposta para resolver o problema. Nomeadamente, a rede de monitorização, nestas zonas, deve ser adequada à identificação específica desta contaminação e concretamente à realização de análises que identifiquem o nitrato agrícola, para que, na abordagem à problemática da directiva nitratos seja atingido o objectivo pretendido - a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

21 de Agosto de 2015