



QUESTÕES RELATIVAS À ÁGUA NO REGULAMENTO DA UE SOBRE O RESTAURO DA NATUREZA

V.1.01 AB130126

Irrigants d'Europe – IE, Avenue de Tervueren 27 - 1040 BRUXELLES (Belgium)
www.irrigantsdeurope.eu Register of Transparency number **446897031732-77**



Contexto Geral e Pontos Críticos

O Sexto Relatório de Avaliação do IPCC afirma que o restauro dos ecossistemas será crucial para ajudar a combater as alterações climáticas e também reduzir os riscos para a segurança alimentar. A Comunicação da Comissão de 24 de fevereiro de 2021, intitulada “*Construir uma Europa Resiliente às Alterações Climáticas: Nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas*”, sublinha a necessidade de promover soluções baseadas na natureza e reconhece que a adaptação às alterações climáticas pode ser alcançada através da proteção e restauro de zonas húmidas e turfeiras, bem como de ecossistemas costeiros e marinhos, do desenvolvimento de espaços verdes urbanos e da instalação de coberturas e paredes verdes, e da promoção e gestão sustentável das florestas e das terras agrícolas.

Esta introdução simples capta a direção que o enquadramento regulamentar associado ao Pacto Ecológico Europeu (Green Deal) está a impor às economias europeias. A ação para combater as alterações climáticas, baseada no restauro dos ecossistemas para garantir a revitalização de uma natureza biodiversa e resiliente em toda a União, implica sobretudo abandonar, sempre que possível, tecnologias “cinzentas” e ciclos de produção intensivos em energia e água, restaurar zonas húmidas — frequentemente designado no texto como *re-paludificação* — e promover um novo modelo de produção agrícola, atualmente de forma algo confusa associado à agricultura biológica e à agroecologia, mas que ainda carece de definição concreta.

Embora a Lei do Restauro da Natureza (NRL) declare como objetivo assegurar que todas as áreas estejam sujeitas a planeamento participativo do uso do solo — típico da gestão coletiva dos recursos hídricos e dos territórios que os nossos Consórcios e Comunidades já desenvolvem — a questão crítica reside no nível de “...integração e inclusão da biodiversidade e/ou de processos de gestão eficazes que abordem alterações na utilização do solo e do mar...”, com o objetivo final de “eliminar a perda de áreas de elevada biodiversidade, incluindo ecossistemas com elevada integridade ecológica, até 2030”. As percentagens obrigatórias de restauro de ecossistemas, amplamente debatidas, afetam a gestão da transição e a aplicabilidade final da NRL, mas não o seu conteúdo.

As referências a “...reforçar a biodiversidade e as funções e serviços dos ecossistemas, a integridade ecológica e a conectividade...” e a “...restaurar, manter e reforçar o contributo da natureza para as pessoas, incluindo funções e serviços dos ecossistemas, como a regulação do ar, da água e do clima, a saúde do solo, a polinização e a redução do risco de doenças, bem como a proteção contra perigos e catástrofes naturais...” devem ser interpretadas como um contributo unilateral e unidirecional dos ambientes naturais para as estruturas socioeconómicas humanas, incluindo os agroecossistemas, que, salvo modificação nos termos exigidos pela NRL, são aqui vistos como beneficiários e não como coprodutores de benefícios ecossistémicos.

O equilíbrio energia/emissões está no centro da ação. Com efeito, é estabelecido um ambicioso plano europeu de restauro da natureza, com um conjunto de compromissos fundamentais e metas juridicamente vinculativas, “...para restaurar ecossistemas degradados, particularmente aqueles com maior potencial para capturar e armazenar carbono, e prevenir e reduzir o impacto de catástrofes naturais.”

A NRL pretende alcançar este objetivo tornando juridicamente obrigatórias ações voluntárias contidas em regulamentos e estratégias pré-existentes e alargando os critérios aplicados à rede Natura 2000 a ecossistemas degradados que necessitem de restauro, oferecendo aos Estados-Membros “...a possibilidade de designar áreas adicionais como ‘áreas protegidas’ ou ‘áreas estritamente protegidas’, implementar outras medidas locais eficazes de conservação e promover medidas de conservação em terrenos privados...”. Tal será concretizado num calendário que inclui dois “pontos de verificação” com resultados mensuráveis e monitorizados, em 2030 e 2040, e um ponto final em 2050.

Esta ação conduzirá ao “alinhamento das metas de contabilização de emissões e remoções no setor do uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF) com a política de biodiversidade associada. (...) é necessário proteger e reforçar o sequestro natural de carbono (...) é importante que os ecossistemas em todas as categorias de uso do solo, incluindo florestas, pastagens, terras aráveis e zonas húmidas, estejam em bom estado para capturar e armazenar carbono de forma eficaz.”

A NRL afirma que “...as evidências demonstram que o restauro dos ecossistemas agrícolas tem impactos positivos”. O conceito de agricultura sustentável baseia-se na produtividade alimentar a longo prazo e no facto de o restauro da natureza funcionar como uma apólice de seguro para garantir a sustentabilidade e resiliência da União no longo prazo. Este conceito continua a ser debatido, não na sua essência¹, mas quanto ao equilíbrio entre a capacidade de satisfazer adequadamente as necessidades humanas (segurança e soberania alimentar) e o nível correspondente de biodiversidade num sistema com recursos finitos (água, solo, etc.) e fatores externos incontornáveis (temperaturas elevadas, distribuição da precipitação, intensidade de eventos extremos, etc.). Para atingir estes objetivos, na ausência de alternativas, poderá ser utilizado o instrumento da não deterioração (DNSH) ao nível de cada região biogeográfica, para cada tipo de habitat e habitat de espécie. Trata-se de um instrumento de bloqueio extremamente eficaz, sobretudo a nível local, onde é mais fácil referir um habitat específico.

Em suma, trata-se de compromissos — tecnicamente *trade-offs* — que a NRL inclina totalmente a favor do ecossistema, que se torna assim o utilizador privilegiado dos recursos, mesmo quando estes são insuficientes, sem definir claramente quem, na sociedade e entre as atividades produtivas, deverá suportar o maior encargo.

A Água na NRL

A NRL, que incorpora os objetivos da Estratégia da UE para a Biodiversidade, exige maiores esforços para restaurar os ecossistemas de água doce e as funções naturais dos rios até 2030.

São necessários esforços para restaurar a conectividade natural dos rios, bem como das suas zonas ribeirinhas e planícies de inundação, incluindo através da remoção de barreiras artificiais. A restauração de, pelo menos, 25 000 km de troços de rios em regime de escoamento livre, face a 2020, constitui um ponto central e resulta dos esforços de grupos ambientalistas como o “Remove Dams” e outras organizações internacionais bem conhecidas.

Um longo debate no seio da Comissão, do Parlamento e do Conselho conduziu a uma interpretação mais moderada, segundo a qual os Estados-Membros devem, numa primeira fase, intervir nas barreiras obsoletas, ou seja, aquelas que já não são necessárias para a produção de energia renovável, navegação interior, abastecimento de água ou outros usos. Esta ação será implementada através da elaboração de Planos Nacionais de Restauro da Natureza, mas a fragilidade reside na inexistência de uma metodologia comum e acordada para definir uma infraestrutura hidráulica como “obsoleta” e para avaliar o impacto negativo que a sua remoção — uma intervenção técnica relevante ou de elevado impacto, como por exemplo a demolição de uma pequena barragem — poderá ter a curto e longo prazo, não apenas no leito do rio, mas também nos territórios/ecossistemas interligados.

Pode uma antiga levada ou vala de rega ser considerada obsoleta se já não serve uma área agrícola significativa e, portanto, deixou de cumprir a sua função original e institucional, mas assegura a sobrevivência de uma paisagem, zona verde ou área periurbana? Qual deve ser a dimensão mínima da área ainda servida, ou qual deve ser o volume de produção dependente da

¹ É óbvio que a produtividade agrícola é maior num ecossistema com elevada biodiversidade, mas não excessiva (por exemplo, a baixa produtividade “útil” das selvas tropicais) do que num com baixa ou nenhuma biodiversidade (por exemplo, áreas desertas).

infraestrutura, para que esta não seja considerada obsoleta? Nos nossos sistemas jurídicos, o direito de utilização não é funcional: na área servida pode questionar-se o volume de água autorizado, mas não o direito de captação através das infraestruturas licenciadas existentes. Assim, um único hectare de produção comercial ou de subsistência é suficiente para considerar o projeto ativo, ou seja, não obsoleto.

Além disso, o objetivo jurídico é transformar pelo menos 25 000 km de rios em rios de escoamento livre na União até 2030. Trata-se claramente de um objetivo conjunto, partilhado pelos 27 Estados-Membros, mas que não pode ser dividido de forma igual. Garantir pouco menos de 1 000 km por Estado-Membro não parece exequível. Sobretudo porque o benefício ambiental não é idêntico em todos os casos, variando em função do grau de modificação do curso de água (retomando a questão dos cursos de água fortemente modificados, já tratada pela Diretiva-Quadro da Água) e da resiliência residual dos ecossistemas a montante e a jusante do “obstáculo” a remover. Coloca-se, portanto, a questão de como repartir o esforço, os encargos sociais e os impactos para cumprir o indicador de desempenho dos “25 000 km” imposto pelo regulamento.

Estas questões poderão gerar elevados níveis de conflito, bem como aplicações arbitrárias da NRL, com insatisfação generalizada e benefícios ambientais duvidosos.

A NRL sublinha a importância de uma elevada diversidade de elementos paisagísticos nas terras agrícolas, como faixas-tampão, pousios rotativos ou não rotativos, sebes, árvores isoladas ou em grupo, alinhamentos arbóreos, margens de campos, parcelas, valas, linhas de água, pequenas zonas húmidas, pequenos terraços agrícolas, taludes, muros de pedra e elementos culturais. O seu objetivo é proporcionar espaço para plantas e animais selvagens, incluindo polinizadores, prevenir a erosão e a degradação do solo, filtrar o ar e a água, apoiar a mitigação e adaptação às alterações climáticas e aumentar a produtividade agrícola das culturas dependentes de polinização (mas não da água armazenada). De acordo com o regulamento, elementos produtivos podem também ser considerados elementos de elevada diversidade paisagística, sob determinadas condições. Se devidamente integrados nos Planos Nacionais, este ponto poderá finalmente abrir caminho ao reconhecimento de bacias de armazenamento, às quais parece aludir indiretamente, e que a IE há muito inclui entre as soluções baseadas na natureza identificadas como “Biodiversity Hotspots” pelo EIP-Agri da DG Agricultura.

A NRL enfatiza o restauro e a re-humidificação de solos orgânicos, referindo-se a turfeiras originalmente drenadas. Este ponto foi fortemente apoiado pelos Países Baixos e pela Bélgica, que desenvolveram, de forma autónoma, esforços de restauro financiados por fundos nacionais em áreas de polder que enfrentam subsidência rápida causada pela oxidação de resíduos de turfa após séculos de exploração como alternativa de baixo custo ao carvão.

A NRL estabelece que “os Estados-Membros podem escolher entre uma vasta gama de medidas para restaurar turfeiras drenadas para uso agrícola, desde a conversão de terras cultivadas em pastagens permanentes e medidas de extensificação acompanhadas de redução da drenagem, até à re-humidificação total com possibilidade de utilização paludícola, ou à criação de vegetação formadora de turfa”. Uma interpretação mais estrita da NRL aponta para o regresso a sistemas agrícolas e condições de drenagem anteriores às grandes obras de reconversão de algumas zonas deltaicas recuperadas. Uma abordagem pragmática sugere, contudo, a conversão de áreas em solos orgânicos em pântanos ou zonas alagadas (variando a terminologia, mas não a substância), com capacidade de armazenamento de carbono nas fases iniciais de “pântano jovem”. Estudos aparentemente não considerados na redação da NRL indicam que, como em todos os ecossistemas naturais, o armazenamento de carbono é elevado nas fases jovens, tornando-se quase nulo ou mesmo negativo na maturidade, como sucede em florestas não geridas.

Naturalmente, “...quando devidamente justificado, se a re-humidificação de turfeiras drenadas para uso agrícola não puder ser implementada devido a impactos negativos significativos em edifícios, infraestruturas, adaptação climática ou outros interesses públicos, e se a re-humidificação para outros usos do solo não for viável, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de reduzir a extensão da re-humidificação...”.

As áreas re-paludificadas ou restauradas como zonas húmidas “...podem continuar a ser utilizadas produtivamente de formas alternativas. Por exemplo, a paludicultura — prática agrícola em turfeiras húmidas — pode incluir o cultivo de vários tipos de juncos, determinadas espécies lenhosas, mirtilos e arandos, produção de musgo esfagno e pastoreio com búfalos-de-água...”, naturalmente segundo “...princípios de gestão sustentável e com o objetivo de reforçar a biodiversidade, de modo a que possam ter elevado valor financeiro e ecológico.”

A NRL, tal como debates anteriores e atuais sobre o tema, omite estrategicamente a identificação do mercado-alvo para estes produtos de paludicultura, qual a necessidade não satisfeita de juncos ou musgo esfagno, ou quais as intenções de compra dos consumidores relativamente aos arandos como alternativa a morangos ou melões. Também não são mencionadas as infraestruturas logísticas, de armazenamento, transformação e mecanização que qualquer nova produção inevitavelmente exige.

A Diretiva (UE) 2018/2001 exige que os Estados-Membros realizem um mapeamento coordenado para a implantação de energias renováveis no seu território, a fim de identificar o potencial nacional e as áreas disponíveis em terra, subsolo, mar ou águas interiores necessárias para a instalação de centrais de energias renováveis e infraestruturas associadas, como redes e instalações de armazenamento, incluindo armazenamento térmico, necessárias para cumprir as respetivas contribuições nacionais e avançar para a meta revista de energias renováveis para 2030. A NRL abre aqui uma frente de conflito relativamente ao uso da água, que temos repetidamente salientado. Apesar do rápido desenvolvimento das tecnologias fotovoltaica e eólica, e enquanto aguardamos que microgeração fotovoltaica e microeólica residencial satisfaçam as necessidades domésticas básicas, a maior contribuição para a energia renovável continuará a ser assegurada pela energia hídrica. A água é — e continuará a ser — a melhor, mais eficiente e económica fonte de armazenamento de energia, a “bateria renovável”. O recurso “recarregável” do sistema energético nacional continua a ser a água armazenada a montante. O conflito com todos os outros usos, incluindo o uso ambiental, torna-se evidente em períodos de crise, tal como os impactos do *hydropeaking* resultante da operação de turbinas para produção de energia.

De um modo geral, e em última análise, a aplicação conjunta da NRL e da nova legislação sobre crimes ambientais reforça significativamente a obrigação de respeitar o caudal ecológico, o que pode ser interpretado como uma limitação ao princípio DNSH e como um obstáculo à conservação — se não mesmo ao restauro — da natureza. O resultado poderá ser um enfraquecimento das derrogações previstas na Diretiva-Quadro da Água, tema que há muito é debatido na União Europeia. Impõe-se, por isso, uma leitura conjunta e crítica das diversas disposições legais.