

DIREITO COMUNITÁRIO NO DOMÍNIO DAS ÁGUAS

Celso Maran de Oliveira¹ e Ozelito Possidonio de Amarante Junior²

RESUMO:

A atual situação dos Recursos Hídricos no mundo, onde temos vários países apresentando um quadro de estresse hídrico, dispondo de quantidade limitada e qualidade duvidosa, devido ao lançamento de efluentes de diferentes naturezas, levou à busca por Normas Jurídicas que garantam a oferta deste importante recurso para a atual e as futuras gerações. Neste quadro, a União Européia desenvolveu ao longo do tempo um conjunto de Normas que culminou com a Directiva Quadro da Água, que estabelece no âmbito de seus Estados Membros uma série de ações que devem ser tomadas para que se garanta, realmente, a oferta de água de boa qualidade, principalmente no que tange aos Recursos Hídricos compartilhados entre dois ou mais Estados, o que é muito comum no continente europeu.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos Hídricos, Gestão Ambiental, União Européia.

ABSTRACT:

The actual situation of the Water Resources in the world, where we have several countries with water problems, such small quantity and low quality caused by different wastes launched in those resources carried a searched for Legal Norms which guarantee the availability of this important resource for now and the future generations. In this picture, the European Union developed during the years a combination of Norms which culminate in the "Framework Directive in the field of water policy" who establish a role of actions that must be followed to really guarantee the water offer with good quality, mainly talking about the water resources shared between two or more countries, which is very common in the European continent.

KEYWORDS: Waters Resources, Environmental Management, Europe Union.

¹ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental (USP, São Carlos, SP), Mestre em Direito (Univ. de Coimbra, Portugal), Especialista em Direito de Família (Univ. de Coimbra, Portugal), Bacharel em Direito (FADISC, SP). Professor de Direito Ambiental das Faculdades Unidas Cataratas – Foz do Iguaçu. Autor do livro *Mercosul. Livre circulação de mercadorias - medidas protecionistas a serem levantadas no Mercosul rumo ao mercado comum: processo comparativo com a União Européia*. Curitiba: Juruá, 2002. 352 p. Email: celmaran@yahoo.com.

² Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental (USP, São Carlos, SP), Especialista em Educação Ambiental (USP, São Carlos, SP), Especialista em Tecnologia de Alimentos (UFMA, São Luís, MA), Químico Industrial (UFMA, São Luís, MA). Professor Adjunto do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão (São Luis – MA). E-mail: ozelito@cefet-ma.br.

SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. Gestão Comunitária em Matéria De Águas.....	3
3. Objetivos do “Quadro” De Ação Comunitária no Domínio da Política da Água.....	10
4. Aplicação da Diretiva-Quadro.....	12
5. A Importância das Bacias Hidrográficas no Novo Direito Comunitário da Água.....	13
6. Abrangência da Diretiva-Quadro.....	15
7. “Bom Estado” das Águas na União Européia.....	17
8. Águas Para Captação De Água Potável.....	21
9. Recuperação dos Custos dos Serviços Relacionados com a Água ..	22
10. Obrigação dos Estados-Membros no Cumprimento da Legislação Comunitária no Domínio das Águas	22
11. Sistema Jurisdicional Comunitário de Solução de Controvérsias Ambientais	25
12. Considerações Finais.....	27
13. Bibliografia	28

1. Introdução

Os Estados-membros da União Européia sempre ambiciaram uma política comunitária das águas, para que resolvesse a problemática da água existente há muito tempo entre aqueles Estados soberanos³.

Foram grandes os esforços no sentido de se conseguir um diploma legal abrangente, inclusive abordando outras políticas do processo de integração europeu. Para que conseguissem, fez-se necessário uma evolução gradativa no decorrer dos anos até que chegassem ao texto da Diretiva-quadro da água em 2000⁴.

³ LAMMERS, J.G. *Internacional and European Community Law Aspects of Pollution of Internacional Watercourses*, in W. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and Internacional Law*, 1993, pp. 137-139.

⁴ Ver: KROMAREK, P. *La protection des eaux douces en droit communautaire*. in : *Milieu-recht; Droit de L’Environnement*, 1988, pp. 17-34; LEPRINCE, S. *La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l’action communautaire dans le domaine de l’eau: coordination et efficacité?*. In : *Actualités du droit*, n. 4, 2001, p. 833/875; TANZI, A. *Regional integration and the protection of the environment: the UN/ECE process on*

O regime jurídico das águas entre os Estados-membros da União Europeia tem pontos semelhantes ao adotado no Estado brasileiro através da Política Nacional de Recursos Hídricos, uma vez que a Diretiva-quadro é uma espécie de Política Europeia de Recursos Hídricos. Isso ocorreu após o surgimento na União Europeia da Diretiva-quadro da água em 2000, onde engloba todas as normas jurídicas secundárias existentes naquele processo de integração regional, mas, principalmente, estabelece metas a serem cumpridas por todos os Estados-membros com o escopo de se alcançar uma boa qualidade de todas as águas até o ano 2015.

Pode-se apontar, que referida semelhança deve-se ao fato de todos esses países, inclusive o Brasil, serem signatários dos principais tratados internacionais relacionados a recursos hídricos⁵.

Neste estudo, far-se-á inicialmente uma abordagem geral do acervo jurídico-normativo no domínio, para que se possa assim acompanhar a evolução da proteção legal das águas até o surgimento da Diretiva-quadro da água. Quanto à Diretiva-quadro no domínio da água, far-se-á uma abordagem de seus principais aspectos normativos. Faz-se necessário, também, uma análise do sistema jurisdicional comunitário, nomeadamente o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), uma vez que dentre suas competências consta a de processar e julgar casos envolvendo recursos hídricos.

2. Gestão Comunitária em Matéria de Águas

O conteúdo do atual Título XIX (artigos 174 a 176) do Tratado, contempla que para o cumprimento dos fins que persegue a União, a existência

water law as a model for the global dimension. In: The protection of the environment in a context of regional economic integration, 2001, p. 345-393; THIEFFRY, P. Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau. In: Europe, n° 2, 2001, p. 4-8.

⁵ Sobre os principais tratados internacionais relacionados aos recursos hídricos ver: Celso Maran de Oliveira & Rita de Cássia Almeida. *Experiência Estrangeira na Gestão dos Recursos Hídricos*, Pesquisas em meio ambiente – subsídios para a gestão de políticas públicas, v.2, São Carlos:RIMA, 2003, p.31-50.

necessária de uma política no âmbito do meio ambiente, deixou para trás a discussão a respeito da base constitucional da política ambiental europeia⁶.

O artigo 174.1 traz os objetivos da política ambiental comunitária, ou seja, a conservação, a proteção e a melhoria da qualidade do meio ambiente; a proteção da saúde das pessoas; a utilização prudente e racional dos recursos naturais; o fomento de medidas em escala internacional destinadas a fazer frente aos problemas regionais e mundiais do meio ambiente.

Consoante o artigo 174.2 do Tratado, a política comunitária no âmbito do ambiente contribuirá para a prossecução dos objetivos de preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, mediante uma utilização prudente e racional dos recursos naturais, e deve basear-se nos princípios⁷ da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. A Comunidade terá em conta, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, os dados científicos e técnicos disponíveis, as condições ambientais nas diferentes regiões da Comunidade, o desenvolvimento econômico e social da Comunidade no seu todo e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões, bem como as vantagens e os encargos que podem resultar de atuação ou de omissão (artigo 174.3 do Tratado).

O artigo 175 faz referência às ações e medidas que a Comunidade pode adotar em seu setor do meio ambiente e os três procedimentos de elaboração das medidas propostas, cuja aplicação depende da natureza do tema objeto da medida (de cooperação e de co-decisão). Merece destaque na lista de matérias ambientais, em relação com as quais o parágrafo segundo mantém o procedimento ordinário de aprovação (poder decisório pleno do Conselho e meramente consultivo do Parlamento, assim como o Comitê Econômico e Social, por unanimidade ou maioria qualificada) se incluem as medidas relativas à gestão dos recursos hídricos.

⁶ GARCÍA, E. A. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, 2 ed., 1992.

⁷ CARAVITA, B. I principi della política comunitária in materia ambientale, *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n.2, anno VI, pp.207-219.

Finalmente, deve-se apontar o artigo 176 do Tratado, que permite a adoção de medidas estatais de maior proteção, medidas que devem ser compatíveis com o próprio Tratado e notificadas à Comissão.

Uma vez visto a principal menção ao meio ambiente em norma jurídica comunitária primária (tratado internacional), abrangendo inclusive o objeto principal deste trabalho, ou seja, os recursos hídricos, passa-se a abordar a evolução das normas jurídicas comunitárias secundárias, que se mostram mais diretamente relacionadas a esta temática⁸.

A primeira Diretiva em matéria de águas foi a 75/440, de 16 de junho de 1975, sobre a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável, posto que desde os primeiros trabalhos da Comissão Europeia, sempre o que se buscou foi a melhoria da qualidade das águas superficiais entre os seus objetivos primordiais. Os motivos que levaram ao início dos trabalhos de criação de normas jurídicas em matéria de águas podem ser apontados como sendo: a necessidade de harmonizar a legislação dos diversos países para evitar que a diversidade de normas nacionais falseie as condições de mercado; a compatibilidade dos dados ambientais no conjunto da Comunidade e a conseqüente necessidade de transparência; a existência de um espaço hidrográfico comum na Europa comunitária continental que exige a coordenação das medidas destinadas a combater a contaminação transfronteiriça.

Antes da Diretiva-quadro da água (2000/60)⁹, a legislação comunitária sobre proteção das águas continentais, de ordem secundária, embora sem

⁸ BARRAQUÉ, B. *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: Éditions La Découverte, 1995.

⁹ As Diretivas, Resoluções e Decisões da União Europeia que antecedem a Diretiva-quadro da água, de 2000, são: Diretiva 98/83/CE do Conselho de 3 de Novembro de 1998 relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (*Jornal Oficial* n° L 305 de 30/11/1999 p. 0033 - 0056); Diretiva 98/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 1998 que altera a Diretiva 93/38/CEE relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (*Jornal Oficial* n° L 101 de 01/04/1998 p. 0001 - 0016); 93/75/CEE: Diretiva do Conselho, de 13 de Setembro de 1993, relativa às condições mínimas exigidas aos navios com destino aos portos marítimos da Comunidade ou que deles saiam transportando mercadorias perigosas ou poluentes (*Jornal Oficial* n° L 247 de 05.10.1993 p. 19.); Resolução do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1995, relativa à proteção das águas subterrâneas (*Jornal Oficial* C 049 28.02.1995 p. 1); 91/271/CEE: Diretiva do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (*Jornal Oficial* n° L 135 de 30.05.1991 p. 40.); 93/481/CEE: Decisão da Comissão, de 28 de Julho de 1993, relativa às fórmulas de apresentação dos programas nacionais previstas no artigo 17 da Diretiva 91/271/CEE do Conselho (*Jornal Oficial* n° L 226

muita unidade, tinham o mesmo objetivo final, ou seja, proteger a qualidade

de 07.09.1993 p. 23.); 91/676/CEE: Diretiva do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (*Jornal Oficial nº L 375 de 31.12.1991 p. 1.*); 91/692/CEE: Diretiva do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas Diretivas respeitantes ao ambiente (*Jornal Oficial nº L 377 de 31.12.1991 p. 48.*); 92/446/CEE: Decisão da Comissão, de 27 de Julho de 1992, relativa aos questionários respeitantes às Diretivas do setor águas (*Jornal Oficial nº L 247 de 27.08.1992 p. 10.*); Resolução do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativas à futura política comunitária em matéria de águas subterrâneas (*Jornal Oficial C 059 de 06.03.1992 p. 2.*); 84/491/CEE: Diretiva do Conselho, de 9 de Outubro de 1984, relativa aos valores-limite e aos objetivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano (*Jornal Oficial nº L 274 de 17.10.1984 p. 11.*); 86/280/CEE: Diretiva do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa aos valores-limite e aos objetivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do Anexo da Diretiva 76/464/CEE (*Jornal Oficial nº L 181 de 04.07.1986 p. 16.*); 88/347/CEE: Diretiva do Conselho, de 16 de Junho de 1988, relativa aos valores-limite e aos objetivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Diretiva 76/464/CEE (*Jornal Oficial nº L 158 de 25.06.1988 p. 35.*); Resolução do Conselho, de 19 de Junho de 1990, relativa à prevenção dos acidentes causadores de poluição marinha (*Jornal Oficial nº C 206 de 18.08.1990 p. 1.*); Diretiva 82/625/CEE da Comissão, de 1 de Julho de 1982, que adapta ao progresso técnico a Diretiva 77/313/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos conjuntos de medição de líquidos com exclusão da água (*Jornal Oficial nº L 252 de 27/08/1982 p. 0010 - 0029*); 80/778/CEE: Diretiva do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (*Jornal Oficial nº L 229 de 30.08.1980 p. 11.*); 82/176/CEE: Diretiva do Conselho, de 22 de Março de 1982, relativa aos valores-limite e os objetivos de qualidade para as descargas de mercúrio do setor da eletrólise dos cloretos alcalinos (*Jornal Oficial nº L 081 de 27.03.1982 p. 29.*); Resolução do Conselho, de 7 de Fevereiro de 1983, relativa à luta contra a poluição; 83/513/CEE: Diretiva do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, relativa aos valores-limite e aos objetivos de qualidade para as descargas de cádmio (*Jornal Oficial nº L 291 de 24.10.1983 p. 1.*); 80/68/CEE: Diretiva do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (*Jornal Oficial nº L 020 de 26.01.1980 p. 43.*); Diretiva 81/855/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1981, adaptando, na virtude da adesão da Grécia, a Diretiva 79/869/CEE relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável, nos Estados-Membros (*Jornal Oficial nº L 319 de 07/11/1981 p. 0016 - 0016*); 80/686/CEE: Decisão da Comissão de 25 de Junho de 1980, relativa à instituição de um Comitê Consultivo em matéria de controle e redução da poluição causada pelo derrame de hidrocarbonetos no mar (*Jornal Oficial nº L 188 de 22.07.1980 p. 11.*); 79/923/CEE: Diretiva do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-membros (*Jornal Oficial nº L 271 de 29.10.1979 p. 44.*); Diretiva 79/869/CEE do Conselho, de 9 de Outubro de 1979, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados- membros (*Jornal Oficial nº L 271 de 29/10/1979 p. 0044 - 0053*); Diretiva 77/313/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1977, relativa à aproximação das legislações dos Estados- Membros respeitantes aos conjuntos de medição de líquidos com exclusão da água (*Jornal Oficial nº L 105 de 28/04/1977 p. 0018 - 0036*); 76/160/CEE: Diretiva do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à qualidade das águas balneares (*Jornal Oficial nº L 031 de 05.02.1976 p. 1.*); 76/464/CEE: Diretiva do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade (*Jornal Oficial nº L 129 de 18.05.1976 p. 23.*); 75/440/CEE: Diretiva do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-membros (*Jornal Oficial nº L 306 de 26/11/1975 p. 0020 - 0020*);

das águas evitando a contaminação, e na limitação das emissões de substâncias perigosas¹⁰. Outra crítica ao acervo normativo comunitário em matéria de água que antecedeu à Diretiva-quadro da água é apresentada por Castro¹¹: “Dir-se-ia que lhes falta uma perspectiva comum clara, uma filosofia que lhes empreste coerência ou unidade de sentido”.

Faz-se mister uma abordagem a respeito de tais diretivas.

a. Normas que estabelecem objetivos de qualidade das águas segundo os usos a que estão destinadas: *a legislação comunitária estabeleceu objetivos de qualidade das águas para o consumo humano, banho, uso piscícola, e criação de moluscos.*

a.1) águas para o consumo humano: compreende as normas jurídicas relativas a: águas medicinais e minerais naturais (Diretiva 80/777/CEE)¹²; águas destinadas diretamente ao consumo humano e à alimentação (Diretiva 80/778/CEE)¹³; águas superficiais destinadas à produção de água potável (Diretiva 75/440/CEE)¹⁴.

a.2) águas próprias para o banho: esta matéria foi regulada pela Diretiva 76/160/CEE, de 8 de dezembro de 1975, que objetiva proteger a saúde dos banhistas e manter a qualidade das águas de banho. Há uma previsão de obrigação para os Estados-membros para que determinem quais águas estão aptas para o banho e a tomar as medidas necessárias para cumprir uma série de parâmetros de qualidade.

¹⁰ O artigo 2, 29 da Diretiva-quadro conceitua substâncias perigosas como "substâncias ou grupos de substâncias tóxicas, persistentes e susceptíveis de bio-acumulação, e ainda outras substâncias que suscitem preocupações da mesma ordem."

¹¹ CASTRO, P.C. Novos rumos do direito comunitário da água: a caminho de uma revolução (tranquila)? primeiras reflexões sobre a proposta de "Diretiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da política da água. in: Revista Cedoua. nº. 1. Coimbra, 1998, pp. 11-36.

¹² Diretiva 80/777/CEE, de 15 de julho de 1980, tendo como objetivo principal a proteção da saúde pública.

¹³ Diretiva 80/778/CEE, de 15 de julho de 1980, o seu objetivo principal é o proteger a saúde pública. A Diretiva-quadro da água faz menção expressa a esta Diretiva, em seu considerando 37.

¹⁴ Diretiva 75/440/CEE, de 16 de junho de 1975, com objetivo de regular os níveis exigíveis de qualidade da água antes do tratamento oportuno de potabilização. Foi a primeira Diretiva sobre a qualidade das águas para o consumo humano., onde classifica as águas em tres classes A1, A2 e A3, em função do tratamento necessário.

Os métodos de controle da qualidade destas águas estão regulados nesta Diretiva e na 78/869/CEE, de 9 de outubro de 1978. Por Decisão do Conselho 77/795/CEE, de 12 de dezembro de 1977, se estabeleceu o procedimento comum de intercambio de informações relativas à qualidade das águas continentais superficiais na Comunidade.

a.3) águas próprias para a vida piscícola: essas águas encontram proteção jurídica na Diretiva 78/659/CEE, de 18 de julho de 1978, tendo como objetivo a proteção das massas de água doce para permitir a vida dos peixes.

a.4) águas próprias para a criação de moluscos: a Diretiva 79/923/CEE, de 30 de outubro de 1979, tendo como objetivo a proteção das águas costeiras e salobras a fim de que possam abrigar populações de moluscos e prevenir a contaminação dos exemplares destinados ao consumo. Como consequência, surge a Diretiva 91/492/CEE, que estabelece as condições sanitárias para a produção e a comercialização de moluscos.

b. Normas que estabelecem limites à emissão de efluentes contaminantes de determinadas substâncias perigosas: *foi muito importante para as águas na Europa o surgimento da Diretiva 76/464/CEE¹⁵, de 4 de maio de 1976, uma vez que aborda todas as águas, ou seja, superficiais, subterrâneas e marinhas. Como consequência, surge a Diretiva 80/68/CEE, de 17 de dezembro de 1979, que regula as águas subterrâneas.*

c. *Águas residuárias urbanas*: a Diretiva 91/271/CEE, de 21 de maio de 1991, tem por objeto o recolhimento, o tratamento e a devolução das águas residuais urbanas, assim como as procedentes de determinados setores industriais com a finalidade de proteger o meio ambiente dos efeitos nocivos dos efluentes das mencionadas águas residuais.

d. *Contaminação difusa produzida por nitratos*: encontra regulação na Diretiva 91/676/CEE, de 12 de dezembro de 1991. Tem como objetivo a proteção da qualidade das águas frente à contaminação difusa causada por nitratos, provenientes de seu uso como fertilizantes e do esterco na agricultura assim como os resíduos das depuradoras de águas urbanas. Acaba por constituir um complemento da Diretiva 91/271/CEE de águas residuais urbanas.

e. *Controle integrado da contaminação*: a Diretiva 96/61/CE, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e ao controle integrado da contaminação. Tem

¹⁵ A Diretiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade, bem como as diretivas adotadas no seu âmbito, constituem atualmente o principal instrumento comunitário de luta contra as emissões de fontes pontuais e difusas de substâncias perigosas. Os controles comunitários decorrentes da Diretiva 76/464/CEE foram substituídos, harmonizados e desenvolvidos na Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água.

como objetivo evitar ou reduzir ao mínimo a contaminação da água, da atmosfera e do solo causada por grandes indústrias.

f. *Normas de controle dos produtos - detergentes*: está regulada nas Diretivas 73/404/CEE e na 73/405/CEE, ambas de 22 de novembro de 1973, tendo como objetivo a redução da contaminação dos cursos de água causada por detergentes espumantes persistentes. Essas Diretivas foram modificadas pelas Diretivas 82/242/CEE e 82/243/CEE, ambas de 31 de março de 1982.

g. *Normas sobre informação a respeito da qualidade das águas*: surge com uma Decisão do Conselho 77/795, de 12 de dezembro de 1977, onde se regulou a criação de uma rede de estações coordenadas por um órgão central de cada Estado, que se integraria na rede do sistema global de vigilância das Nações Unidas, para enviar anualmente à Comissão informação acerca de determinados parâmetros físicos, químicos e microbiológicos das águas, e dos métodos de medição. Foi modificada pela Decisão 86/574/CEE, de 24 de novembro de 1986 elevando a trianunal a periodicidade do informe de síntese que deve elaborar a Comissão. Por fim, a Diretiva 91/692/CEE, de 23 de dezembro de 1991, harmonizou o conteúdo e periodicidade dos informes a enviar à Comissão e dos informes de sínteses a serem elaboradas por esta.

O cenário normativo comunitário, ou seja, dos países-membros da União Européia, estende-se a toda a política de águas com incidências estruturais profundas, devido às exigências direcionadas na incorporação de uma perspectiva de caráter integral e na valoração ambiental dos planos e programas elaborados para a gestão dos recursos hídricos, a exploração florestal ou que estão relacionados com a agricultura. Deve haver, consoante considerando 15 da Diretiva-quadro da água, uma integração da política da água com outras políticas comunitárias, quais sejam: a política energética, de transportes, agrícola, das pescas, regional e turística.

Um marco normativo para a União Européia, no que tange aos recursos hídricos, ocorreu com o surgimento da Diretiva-quadro da água, que entrou em vigor em 22 de dezembro de 2000. Canelas de Castro¹⁶ comentando o projeto de diretiva considera que “...esta Diretiva é portadora de uma qualidade

¹⁶ CASTRO, P.C. Novos rumos do direito comunitário da água: a caminho de uma revolução (tranquila)? : primeiras reflexões sobre a proposta de "Diretiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da política da água. in: Revista Cedoua. nº. 1. Coimbra, 1998, pp. 11-36.

especial, que ela não é apenas mais uma, a juntar a tantas outras, mas que antes é portadora de uma ambição inusitada".

3. Objetivos do “Quadro” de Ação Comunitária no Domínio da Política da Água

A Diretiva-quadro da água elenca em seu artigo 1 seus objetivos, *in verbis*:

O objetivo da presente diretiva é estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas que:

a) Evite a continuação da degradação e proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos, e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades em água;

b) Promova um consumo de água sustentável, baseado numa proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;

c) Vise uma proteção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias e da cessação ou eliminação por fases de descargas, emissões e perdas dessas substâncias prioritárias;

d) Assegure a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evite a agravação da sua poluição; e

e) Contribua para mitigar os efeitos das inundações e secas, contribuindo, dessa forma, para:

- o fornecimento em quantidade suficiente de água superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água,
- reduzir significativamente a poluição das águas subterrâneas,
- a proteção das águas marinhas e territoriais,
- o cumprimento dos objetivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho através de ações comunitárias nos termos do n.º 3 do artigo 16.º, para cessar ou eliminar faseadamente as descargas, emissões e perdas de substâncias perigosas prioritárias, com o objetivo último de reduzir as concentrações no ambiente marinho para valores próximos dos de fundo para as substâncias naturalmente presentes e próximos de zero para as substâncias sintéticas antropogénicas.

Como isso, chega-se a conclusão que um dos objetivos da Diretiva-quadro da água é o de reconhecer que a água não é somente um bem comercial, mas sim um património que tem que ser protegido, defendido e tratado como tal. Em tendo tal consideração, acaba definitivamente com a noção de disponibilidade vasta, merecendo uma regulação maior entre a oferta e demanda. Pode-se conseguir maior prevenção de usos desnecessários de

água, num acréscimo de eficiência na utilização da água e, ainda na promoção da sua reutilização e reciclagem¹⁷.

Dentre outros objetivos, busca servir de base para desenvolver uma política comunitária integrada no domínio das águas, de tal forma que a eficácia e a coerência desejada tenha em conta a vulnerabilidade dos ecossistemas aquáticos.

A primeira crítica favorável que deve ser apresentada é a forma como esse diploma legal surgiu, ou seja, a natureza jurídica do instrumento. Não foi chamada somente de Diretiva, mas sim Diretiva-quadro, que traduz o anseio de uma abordagem de forma ampla e integrada dos diversos problemas dos recursos hídricos na União Européia.

Um dos fins propostos pela Diretiva-quadro da água é estabelecer um marco para a proteção das águas, que proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos e os que dependem deles. Coloca em primeiro plano a proteção e melhoria dos ecossistemas com uma visão menos antropocêntrica que a expressada no Quinto Programa e na Comunicação sobre a política das águas. Também considera que devem fixar objetivos ambientais¹⁸ para garantir o bom estado das águas e evitar sua deterioração que devem ficar fixados nos Programas de Medidas.

Os Programas de Medidas são instrumentos de ordenamentos jurídicos e execução da luta contra a deterioração das águas. Não se trata de um instrumento de desenvolvimento do Plano hidrológico dos rios como se poderia esperar, mas sim um instrumento autônomo, ainda que tenha um reflexo naquele. Esta concepção autônoma dos programas de medidas tem seu fundamento na consideração de que a ação de prevenção e luta contra a deterioração da águas é um objetivo em si mesmo, e suficientemente importante para justificar a criação de um instrumento específico de aplicação.

A obrigação de não deteriorar os recursos hídricos é um ponto de partida lógico e razoável de toda a política de águas. É bom lembrar o caráter

¹⁷ CASTRO, P.C. Novos rumos do direito comunitário da água: a caminho de uma revolução (tranquila)? primeiras reflexões sobre a proposta de "Diretiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da política da água. in: Revista Cedoua. nº. 1. Coimbra, 1998, pp. 11-36.

¹⁸ artigos 4.1.a.i) para as águas superficiais, artigo 4.1.b.i) para as águas subterrâneas e artigo 4.1.c implicitamente para as zonas protegidas.

geralmente irreversível do dano ambiental que se encontra na base dos princípios da cautela e ação preventiva que deve atravessar toda a política ambiental, e encontrada no artigo 174.2 do Tratado.

Esse princípio, de não deteriorar o estado da água, não se pode encontrar um prazo explicitamente estipulado para sua consecução, uma vez que se encontra tacitamente incluído em toda a legislação comunitária de águas. Pode-se concluir que não necessita de um prazo específico porque se compreende entre os efeitos jurídicos aplicáveis de forma imediata, desde a entrada em vigor da Diretiva. É possível encontrar somente uma possibilidade de descumprimento desse princípio, ou seja, em caso de força maior e interesse público superior¹⁹.

4. Aplicação da Diretiva-Quadro

Deve ser levado em consideração que existem, entre os Estados-membros da União Européia, condições e necessidade diversas, exigindo, por conseguinte, diferentes soluções. Diante dessa necessidade, acordou-se, através da Diretiva-quadro da água, que no momento do planejamento e execução de medidas isso deve ocorrer dentro das bacias hidrográficas em suas regiões hidrográficas, assim como menciona o considerando 33 da Diretiva, que assim prescreve: "O objetivo de alcançar um bom estado das águas deverá ser prosseguido para cada bacia hidrográfica, de modo a que as medidas relativas às águas de superfície e subterrâneas que pertençam ao mesmo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico sejam coordenadas."

Consoante dispõe a Diretiva-quadro da água os Estados-membros, através de disposições administrativas adequadas, devem identificar as bacias hidrográficas existentes em seus territórios e incluí-las em uma região hidrográfica. Poderá ocorrer a junção de diversas bacias hidrográficas, pequenas com maiores, com o objetivo de formar uma única região hidrográfica. Quando uma massa de águas subterrâneas não corresponder rigorosamente a um determinada bacia hidrográfica, tais águas subterrâneas também deverão ser identificadas e incluídas na região hidrográfica mais

¹⁹ artigo 4.6.e 4.7 da Diretiva 2000/60/CE.

próxima ou mais indicada, sendo essa também a solução para as águas costeiras.

Quando uma bacia hidrográfica abranger o território de mais de um Estado-membro, os mesmos garantirão, através de disposições administrativas adequadas, que ela seja incluída em um região hidrográfica internacional. E quando uma região hidrográfica se estender para além das fronteiras políticas dos Estados-membros da União Européia, os Estados-membros envolvidos envidarão esforços no sentido de se estabelecer uma coordenação adequada com os Estados terceiros em causa, para que consigam alcançar os objetivos da Diretiva-quadro da água em toda a região hidrográfica, além do cumprimento em cada território dos Estados-membros abrangidos por ela.

Todas as ações desempenhadas pelos Estados-membros no sentido de dar cumprimento ao disposto na Diretiva-quadro da água em relação ao exposto acima, principalmente a nomeação de autoridade competente, podendo ser organismo nacional ou internacional já existente, ficou estabelecido para ser conseguido até 22 de dezembro de 2003. A Diretiva-quadro da água não estipulou um prazo dilatado para a ação por parte dos Estados-membros, uma vez que a Diretiva entrou em vigor na data da publicação no Jornal Oficial das Comunidades Européias, ou seja, 22 de dezembro de 2000.

5. A Importância das Bacias Hidrográficas no Novo Direito Comunitário da Água

O conceito de bacia estabelecido pela Diretiva-quadro é: “a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de rios, rios e eventualmente lagos para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta”²⁰. Este conceito parece estar associado apenas à rede de drenagem. Outro conceito descrito nesta Diretiva é o de região hidrográfica, qual seja: “Região hidrográfica: área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas, definida nos termos do n.º 1 do artigo 3.º como a

²⁰ Artigo 2º, 13 da Diretiva 2000/60/CE.

principal unidade para a gestão das bacias hidrográficas”²¹. Esta é a unidade de gestão e pode, então, abranger várias bacias hidrográficas.

As decisões devem ser tomadas pelos próprios interessados, ou seja, os circunscritos em uma bacia hidrográfica. Todos devem participar desse grande plano de gestão das águas europeias, ajustando as ações coerentes no nível comunitário, no nível dos Estados-membros e no nível local, assim como da informação, consulta e participação da população.

Embora deva ser respeitado o desejo dos integrantes de uma bacia hidrográfica, tem que se levar em consideração que muitas bacias hidrográficas na Europa são compartilhadas, sendo transfronteiriças. Para estas, os objetivos ambientais definidos na Diretiva-quadro da água, e todos os programas de medidas, devem ser coordenados para toda a região hidrográfica. Quando uma bacia hidrográfica ultrapassa as fronteiras do processo de integração, os Estados-membros devem esforçar-se para garantir uma coordenação adequada com os Estados terceiros envolvidos. Neste último caso, dever-se-á considerar e respeitar as convenções internacionais, principalmente a Convenção das Nações Unidas para a proteção e gestão dos lagos internacionais e dos cursos de água transfronteiriços²².

Nota-se um avanço que a Diretiva tenha instituído a bacia hidrográfica como objeto de referência da disciplina proposta, obedecendo ao conceito da gestão integrada, tão importante nessa disputa de interesses. Uma gestão descentralizada possibilita a interação com outras relevantes políticas, como, por exemplo, a agrícola.

O objetivo maior a ser alcançado na Europa, ou seja, um bom estado das águas deverá ser prosseguido para cada bacia hidrográfica, onde as medidas deverão ser coordenadas em relação às águas de superfície e subterrâneas que pertençam ao mesmo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico²³.

²¹ Artigo 2º, 15 da Diretiva 2000/60/CE.

²² Sobre as convenções internacionais sobre meio ambiente ver: Guenter Hoog, Ângela Steinmetz. *“International conventions on protection of humanity and environment”*, New York: Walter de Gruyter, 1993; e de Antonello Gustapane. *“La tutela globale dell’ambiente: delle legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990”*, Milano:Giuffrè, 1991.

²³ Considerando 33 da Diretiva-quadro da água.

A forma de gestão das águas adotada na União Européia somente foi possível pelo nível de integração existente entre seus Estados-membros, uma vez que normalmente os Estados soberanos, na sociedade internacional, são contrários a inclusão do conceito de bacia hidrográfica²⁴, e favoráveis ao conceito de curso de água internacional²⁵.

6. Abrangência da Diretiva-Quadro

Nesta Diretiva, procurou-se dar amplitude de tratamento dos recursos hídricos, ou seja, para todas as águas: superficiais, subterrâneas, costeiras e de transição. Procura, ainda, contribuir para garantir uma quantidade de água suficiente²⁶ e de boa qualidade, sempre em consonância com um uso sustentável, equilibrado e eqüitativo do recurso²⁷, assim como reduzir a contaminação das águas subterrâneas, proteger as águas territoriais e marinhas e alcançar o cumprimento dos objetivos assinalados nos tratados internacionais, como: a Convenção do mar Báltico, assinada em Helsink em 09 de abril de 1992; a Convenção para a proteção do meio marinho do Atlântico Nordeste, assinada em Paris em 22 de setembro de 1992; a Convenção para a proteção do mar Mediterrâneo contra a poluição, assinada em Barcelona em 16 de fevereiro de 1976; assim como o Protocolo relativo à proteção do mar Mediterrâneo contra a poluição de origem telúrica, assinado em Atenas em 17

²⁴ Ver argumentos dos países contrários a inclusão do conceito de bacia hidrográfica em: BUIRETTE, P. Gênese d'un droit fluvial international general, Revue Générale de Droit International Public XCV. Paris, Éditions A Pedone, 1991.

²⁵ Segundo a Convenção de Nova Iorque sobre o direito dos usos dos cursos de água internacionais para fins distintos da navegação, Resolução da Assembléia Geral da ONU, de 8 de julho de 1997, em seu artigo 2, "b", traz o conceito de curso de água internacional como sendo: "se entenderá um curso de água algumas de cujas partes se encontram em Estados distintos". MACHADO, P.A.L. Recursos hídricos; direito brasileiro e internacional. Malheiros: São Paulo, 2002.

²⁶ "O estado quantitativo de uma massa de águas subterrâneas pode ter impacto na qualidade ecológica das águas de superfície e dos ecossistemas terrestres associados a essa massa de águas subterrâneas". Considerando 20 da Diretiva 2000/60/CE. Sobre aspectos quantitativos dos recursos hídricos na União Européia, com uma abordagem geral sobre a evolução da demanda industrial, energética, agrícola e doméstica, sendo que neste última elenca dois fatores, primeiro o relevante aumento da população, e segundo a evolução das necessidades individuais, dependendo do nível de vida, dos hábitos, mas também do progresso técnico, ver: MANGIN, M. Ph. *La gestion de l'eau*. Problèmes Économiques, n. 2236, 1991, p. 10-16.

²⁷ MATTHEWS, Duncan, The Framework Directive on Community Water Policy: A New Approach for EC Environmental Law. Yearbook of European Law, v. 17, 1997, p. 191.

de maio de 1980²⁸. Principalmente o uso sustentável da água²⁹ está perfeitamente em consonância com o objetivo elencado no artigo 2 do Tratado da União Européia.

Em relação às águas superficiais, além da obrigação dos Estados-membros de buscar um bom estado da água³⁰, cabe-lhes, também, naquelas em que já se encontram em bom estado, a obrigação de assegurar sua manutenção. Para as subterrâneas, além dos requisitos de bom estado, deverá ser identificada e invertida qualquer tendência significativa e persistente para o aumento da concentração de poluentes. É evidente que um bom estado da água não é conseguido rapidamente, pensando nisso, e considerando que as águas de superfície e subterrâneas são, em princípio, recursos naturais renováveis, a ação integrada dos Estados-membros levará em conta esse fator, com uma ação em longo prazo.

Embora o enfoque maior seja na qualidade das águas, a quantidade não foi olvidado pela Diretiva-quadro da água, uma vez que o controle da quantidade foi considerado como um elemento acessório de garantia da boa qualidade das águas e, portanto devem também ser adotadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objetivo de garantia de uma boa qualidade³¹.

Antes da Diretiva-quadro da águas não havia previsão no direito comunitário das águas de aspectos quantitativos que deviam ser respeitados, portanto, pode ser considerado como merecedor de elogios uma vez que há uma dependência direta do bom estado das águas com a quantidade dos corpos de água. Os países do Sul da Europa deverão ser diretamente beneficiados pelas disposições quantitativas na Diretiva-quadro, onde as escassez dos recursos hídricos é mais presente.

²⁸ Considerando 21 da Diretiva 2000/60/CE.

²⁹ Ver: Sebastián Martín-Retortillo. *Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos: reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*. In: Revista de Administración Pública, nº 153, 2000, pp. 27-40.

³⁰ O artigo 2, 18 conceitua bom estado das águas de superfície como "o estado em que se encontra uma massa de águas de superfície quando os seus estados ecológico e químico são considerados, pelo menos, "bons".

³¹ Considerando 19 da Diretiva 2000/60/CE. E o considerando 20 estabelecer que: "O estado quantitativo de uma massa de águas subterrâneas pode ter impacto na qualidade ecológica das águas de superfície e dos ecossistemas terrestres associados a essa massa de águas subterrâneas".

Essa nova abordagem, ou seja, a busca de um bom estado da água, é pioneira no direito comunitário, implicando na formulação e colocação em prática de um amplo leque de indicadores para os diferentes meios que compreendem atenções a critérios biológicos, hidromorfológicos, químicos, físico-químicos e aos contaminantes. São medidas adotadas que afetam radicalmente o funcionamento e os meios atualmente utilizados por todas as administrações públicas dos Estados-membros da União Européia. Em relação aos Estados-membros, estes tiveram a obrigação de enviar à Comissão Européia, e a qualquer Estado comunitário interessado os planos hidrológicos.

Pode-se encontrar, ainda, na Diretiva-quadro uma abordagem econômica na gestão dos recursos hídricos, onde se exige o cumprimento do princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, incluídos os custos ambientais e os relativos aos recursos hídricos, a vista da análise econômica, em longo prazo, respeitando sempre a oferta e a procura da água dentro da bacia hidrográfica.

De forma genérica, pode-se dizer que os principais elementos são: (i) proteção de todas as águas na União Européia, quer sejam rios, lagos, águas costeiras ou subterrâneas; (ii) definição de objetivos “ambiciosos” para que seja alcançado o “bom estado” da água até 2015; (iii) exigência de cooperação entre os países e toda as partes envolvidas; (iv) garantia de participação de todos os interessados na gestão dos recursos hídricos (incluindo-se ONG e comunidades locais); (v) exigências com relação à adoção de políticas que estabeleçam valores para o consumo da água, aplicando-se os princípios do “usuário-pagador” e “poluidor-pagador”; e (vi) a manutenção do equilíbrio entre os “interesses do ambiente” e os daqueles que dele dependem.

7. “Bom Estado” das Águas na União Européia

A Diretiva-quadro apresenta o conceito de “bom estado” da água que dependerá de cada um dos corpos d’água avaliados. Isto é, avaliar-se-á cada um dos corpos d’água, estabelecendo-se qual o estado original deste corpo aquático, sem nenhuma ação antrópica em sua bacia, para depois determinar qual o estado possível de ser atingido que garanta o equilíbrio ecológico deste. Esta diretiva traz, ainda, um cronograma de ações que estabelece os prazos para que cada etapa seja cumprida, quais sejam: (i) adaptação da legislação

regional e nacional relacionada à água de modo a adequá-la à Diretiva-quadro e criação das condições necessárias para a cooperação no nível das bacias (até dezembro de 2003); (ii) conclusão das análises das pressões e dos impactos sofridos pelas águas, incluindo-se a avaliação econômica (até dezembro de 2004); (iii) programas de monitoramento³² devem estar funcionando, servindo de base para os planos de gestão da água (até dezembro de 2006)³³; (iv) apresentação pública dos planos de gestão das bacias (até dezembro de 2008); (v) publicação dos primeiros planos de gestão das bacias hidrográficas (até dezembro de 2009); e (vi) as águas deverão estar em “bom estado” (até dezembro de 2015).

No sentido de avaliar a qualidade da água, definiu-se que o estado atual do corpo aquático a ser determinado expressamente será relacionado à condição ecológica ou química, sempre vislumbrando o pior deles. O estado ecológico será a expressão da qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas de superfície, classificada nos termos do anexo V da Diretiva-quadro. Esta diretiva traz, portanto, todos os conceitos e princípios necessários para que se estabeleça a melhor condição de cada um dos parâmetros a serem avaliados. Do mesmo modo, as classificações quanto ao estado, se excelente, bom e razoável, são definidas

³² O artigo 8 da Diretiva-quadro da água estabelece a monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas e das zonas protegidas, nos seguintes termos:

“1. 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:

- para as águas de superfície, esses programas incluirão:

i) o volume e o débito, na medida em que tal seja pertinente para o estado ecológico e químico e para o potencial ecológico, e

ii) o estado ecológico e químico e o potencial ecológico,

- para as águas subterrâneas, os programas incluirão a monitorização dos estados químico e quantitativo,

- relativamente às zonas protegidas, os referidos programas serão complementados pelas especificações constantes da legislação comunitária no âmbito da qual tenha sido criada cada uma dessas zonas protegidas.

2. Esses programas deverão estar operacionais o mais tardar seis anos a contar da data de entrada em vigor da presente directiva, salvo disposição em contrário da legislação pertinente. A monitorização deve preencher os requisitos do anexo V.

3. As especificações técnicas e os métodos normalizados de análise e de controlo do estado da água serão estabelecidos nos termos do disposto no artigo 21”

³³ Mesmo dispondo no artigo 13 sobre os planos de gestão de bacia hidrográfica, nota-se que o mesmo é omissivo quanto ao método e aos objetivos a que se terá que subordinar no momento da elaboração.

de acordo com conceitos e, assim, dependente do corpo d'água em questão. Como exemplo, podem-se citar os parâmetros apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Elementos de qualidade físico-químicos definidos pela Diretiva-quadro no domínio das águas.

Elementos de qualidade físico-química⁽¹⁾

Elemento	Estado excelente	Estado bom	Estado razoável
Condições gerais	Os valores dos elementos físico-químicos correspondem totalmente ou quase aos que se verificam em condições não perturbadas. As concentrações de nutrientes permanecem dentro dos valores normalmente associados às condições não perturbadas. Os níveis de salinidade, pH, balanço de oxigênio, capacidade de neutralização dos ácidos e temperatura não mostram sinais de perturbações antropogênicas e permanecem dentro dos valores normalmente associados às condições não perturbadas.	A temperatura, o balanço de oxigênio, o pH, a capacidade de neutralização dos ácidos e a salinidade permanecem dentro dos níveis estabelecidos, de forma a garantir o funcionamento do ecossistema específico do tipo e os valores acima especificados para os elementos de qualidade biológica. As concentrações de nutrientes não excedem os níveis estabelecidos, de forma a garantir o funcionamento do ecossistema e os valores acima especificados para os elementos de qualidade biológica.	Condições compatíveis com os valores acima especificados para os elementos de qualidade biológica.
Poluentes sintéticos específicos	Concentrações próximas de zero e pelo menos inferiores aos limites inferiores aos limites de detecção permitidos pelas melhores técnicas analíticas geralmente utilizadas.	Concentrações não superiores às normas estabelecidas nos termos do ponto 1.2.6, sem prejuízo das Diretivas 91/414/CEE e 98/8/CE (<eqs).	Condições compatíveis com os valores acima especificados para os elementos de qualidade biológica.
Poluentes não-sintéticos específicos	As concentrações permanecem dentro dos valores normalmente associados às condições não perturbadas (concentração natural de referência – cnr).	Concentrações não superiores às normas estabelecidas nos termos do ponto 1.2.6 ⁽²⁾ , sem prejuízo das Directizas 91/414/CEE e 98/8/CE.	Condições compatíveis com os valores acima especificados para os elementos de qualidade biológica.

(1) São utilizadas as seguintes abreviaturas: cnr = concentração natural de referência, eqs = norma de qualidade ambiental.

(2) A aplicação das normas derivadas do presente procedimento não requer a redução das concentrações de poluentes para níveis inferiores às concentrações naturais de referência: (eqs >cnr).

Deste modo, para os parâmetros mostrados nesta tabela, um corpo d'água pode ser classificado como excelente se os valores dos elementos

físicos e químicos correspondem totalmente ou quase aos que se verificam em condições não perturbadas³⁴, ressaltando-se os nutrientes que devem permanecer dentro das faixas de concentração normalmente associados a estas condições, a temperatura, o balanço de oxigênio e a transparência não demonstram perturbações de origem antrópica. Para os poluentes sintéticos, as concentrações devem ser, pelo menos, menores que os limites de detecção dos melhores métodos empregados enquanto para os não sintéticos, as concentrações devem permanecer dentro dos valores relacionados a ambientes não perturbados, isto é, igual à concentração natural de referência (cnr).

Um corpo d'água será considerado em bom estado quando os parâmetros a serem avaliados estiverem dentro de faixas estabelecidas, por meio de outras diretivas, de forma que se garanta o funcionamento do ecossistema e os valores especificados para a boa qualidade biológica. Para os poluentes sintéticos e não sintéticos, tem-se que suas concentrações não devem exceder valores estabelecidos, sem prejuízo das Diretivas 91/414/CEE e 98/8/CE.

A condição razoável é atribuída a um corpo aquático quando as condições forem compatíveis com os valores especificados para os elementos de qualidade biológica. São definidos, portanto, nesta diretiva as condições físicas, químicas, biológicas, eco-regiões, fatores obrigatórios e facultativos durante a avaliação, entre outros aspectos necessários ao diagnóstico e planejamento de gerenciamento dos recursos hídricos.

Além destes parâmetros, a Decisão nº 2455/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho traz uma lista de substâncias prioritárias³⁵, das quais algumas são consideradas “substâncias perigosas prioritárias”, constituindo-se no Anexo X da Diretiva-quadro, que devem ser gradativamente eliminadas a ponto de não serem mais detectadas no ambiente. Esta decisão diz ainda que aquelas substâncias naturais que não podem ser eliminadas completamente,

³⁴ Condições não perturbadas seriam aquelas em que o corpo d'água se encontra sem que haja qualquer atividade antrópica em sua área de drenagem.

³⁵ O artigo 2, 30 da Diretiva-quadro conceitua substâncias prioritárias como "substâncias identificadas nos termos do n.º 2 do artigo 16.º e enumeradas no anexo X. Entre estas substâncias existem "substâncias perigosas prioritárias", isto é, substâncias identificadas nos termos do n.º 3 e do n.º 6 do artigo 16.º, em relação às quais há que tomar medidas nos termos dos n.ºs 1 e 8 do mesmo artigo."

uma vez que são produzidas também em fenômenos naturais, devem ter suas emissões, descargas e perdas de origem antrópica cessadas.

8. Águas para Captação de Água Potável

Uma vez conseguida a boa qualidade da água, isso fará com que se assegure o abastecimento das populações com água potável. Em relação a estas, cabe aos Estados-membros a identificação, no domínio de cada região hidrográfica, onde deverão cumprir os objetivos previstos no artigo 4 da Directiva-quadro, aplicáveis às massas de águas de superfície³⁶, além dos padrões de qualidade estabelecidos a nível comunitário nos termos do artigo 16 (Estratégias de combate à poluição da água)³⁷, incluindo, ainda, que os mesmos deverão garantir que, de acordo com o regime de tratamento de águas aplicado e nos termos da legislação comunitária, as águas resultantes preencham os requisitos da Directiva 80/778/CEE, com a redação que lhe foi dada pela Directiva 98/83/CE.

Uma vez identificadas, as massas das águas deverão ser protegidas pelos Estados-membros, para que não ocorra a deterioração da sua qualidade,

³⁶ “a) Para as águas de superfície

i) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície, em aplicação dos n.os 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.o 8;

ii) Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e recuperarão todas as massas de águas de superfície, sob reserva de aplicação da alínea iii) para as massas de água artificiais e fortemente modificadas, com o objectivo de alcançar um bom estado das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente directiva nos termos do anexo V, sob reserva da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.o 4 e da aplicação dos n.os 5, 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.o 8;

iii) Os Estados-Membros protegerão e melhorarão o estado de todas as massas de água artificiais e fortemente modificadas, a fim de alcançar um bom potencial ecológico e um bom estado químico das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente directiva, nos termos do disposto no anexo V, sem prejuízo da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.o 4 e da aplicação dos n.os 5, 6 e 7, bem como do n.o 8;

iv) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias nos termos dos n.os 1 e 8 do artigo 16.o, a fim de reduzir gradualmente a poluição provocada por substâncias prioritárias e suprimir as emissões, descargas e perdas de substâncias perigosas prioritárias, sem prejuízo dos acordos internacionais pertinentes para as partes em causa referidos no artigo 1.o;”

³⁷ A poluição, principalmente a difusa, deve merecer maiores atenções, nomeadamente quanto às atividades agrícolas desenvolvidas na Europa.

evitando-se, assim, a redução do nível de tratamentos de purificação necessário na produção de água potável.

9. Recuperação dos Custos dos Serviços Relacionados com a Água

A Diretiva-quadro da água estabelece o princípio específico da recuperação dos custos dos serviços relacionados com a água³⁸. Trata-se de um aspecto econômico da política comunitária de águas, em consonância com o princípio do poluidor pagador e prevenção na fonte, e que tem como objetivo reforçar o uso sustentável dos recursos hídricos.

Trata-se de que o uso sustentável dos recursos hídricos está em perigo em toda a Europa, e que o preço da água não incorpora os custos ambientais e de recursos, e que os destinatários a usam com pouca eficácia, principalmente na agricultura. Por isso se entende que uma forma de melhorar a eficácia no uso da água consiste em repercutir em seu preço todos os custos dos serviços relacionados, incluídos os ambientais e de recursos hídricos.

A aplicação principal do princípio da recuperação dos custos se realiza através da política de tarifação, cabendo aos Estados-membros a obrigação de até 2010 assegurarem que as políticas de estabelecimento de preços da água dêem incentivos adequados para que os consumidores utilizem eficazmente a água. Seja estabelecido um contributo adequado dos diversos setores econômicos, como o setor industrial, doméstico e agrícola, para a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água³⁹.

Uma vez vislumbrados os objetivos buscados pela Diretiva-quadro da água, serão analisados as obrigações dos Estados-membros em cumprir a referida Diretiva.

10. Obrigação dos Estados-Membros no Cumprimento da Legislação Comunitária no Domínio das Águas

Decorrente da obrigação contida no artigo 10 do Tratado, os Estados-membros se comprometeram a tomar todas as medidas gerais ou específicas

³⁸ artigo 9 da Diretiva 2000/60/CE.

³⁹ artigo 9.1 da Diretiva 2000/60/CE.

capazes de assegurar o cumprimento das obrigações oriundas dos tratados ou decorrentes de atos das instituições, como é o caso da atual Diretiva-quadro da água no domínio das águas.

Em relação às diretivas⁴⁰, elas vinculam os Estados-membros destinatários (no caso da Diretiva-quadro da água são todos os Estados-membros), quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios que utilizam para cumpri-la (artigo 259 do Tratado). Muito se discutiu sobre o momento do início da obrigatoriedade da Diretiva, e por isso o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia (TJCE), dentro de sua função de controle judicial da discricionariedade estatal, determinou o alcance dos efeitos jurídicos da Diretiva durante o período de adaptação. Porém, excluíram-se os efeitos como a faculdade de um particular para alegar o princípio da confiança legítima antes da expiração do prazo assinalado para a execução da Diretiva. De outro lado, o TJCE assentou a doutrina que se denominou de efeito imediato, ou seja, a obrigação dos Estados-membros durante o período de adaptação de abster-se de adotar disposições que possam comprometer gravemente o resultado prescrito pela Diretiva.

Esta doutrina jurisprudencial se fundamenta na obrigação que tem todos os Estados-membros de adotar todas as medidas necessárias para alcançar o resultado prescrito em uma Diretiva⁴¹, a produção de efeitos jurídicos de toda Diretiva desde sua notificação⁴² e o princípio da lealdade dos Estados-membros⁴³. Fazendo uma referência do direito dos Tratados, pode-se concluir que essa obrigação dos Estados-membros de cumprirem com as Diretivas está fundada nos artigos 18 e 26, ambos da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, que abordam, respectivamente, a obrigação de não frustrar o objeto e o fim do tratado durante o período que anteceder a

⁴⁰ A título de exemplo, podem-se citar alguns acórdãos como: Acórdão do TJCE de 01.02.1977, *Verbond van nederlandse Ondernemingen*, 51/76, p. 113, apartado 22; acórdão do TJCE de 26.02.1986, *Marschall*, 152/84, p. 723, apartado 48; acórdão do TJCE de 24.10.1996, *Kraaijeveld e outros*, C-72-95, p. I-5403, apartado 55, entre muitos outros.

⁴¹ Artigo 249 do Tratado da Comunidade Européia. Acórdão do TJCE de 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, p. I-7411, apartado 40.

⁴² Acórdão do TJCE de 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, p. I-7411, apartado 41.

⁴³ Acórdão do TJCE de 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, p. I-7411, apartado 45.

entrada em vigor, bem como o princípio da boa-fé, estabelecidos no Direito Internacional Geral.

Os efeitos jurídicos imediatos que podem produzir a Diretiva-quadro da água conforme a doutrina *Inter-Environnement* se centram na obrigação de todo Estado-membro de procurar o bom estado das águas e, em consequência, evitar qualquer deterioração que possa afetar sua qualidade. Mister mencionar que a poluição deve ser controlada em sua fonte⁴⁴.

Fundamentado na idéia de que a água é um bem comum, a própria Diretiva-quadro prevê meios para fazer com que os Estados-membros cumpram as suas disposições. Além do mencionado acima, merecer ser apontado o envolvimento constante da população em geral, que têm direito de acesso amplo a informação detalhada⁴⁵; a consulta aos organismos interessados; o dever dos organismos congêneres dos Estados-membros de trocarem entre si as informações disponíveis; e a obrigação dos Estados-membros de produzirem relatórios regulares a respeito do progresso realizado na aplicação da Diretiva-quadro e de os informar à Comissão (artigo 15). Essas disposições traduzem o anseio de democratização da política comunitária das águas.

Caso haja descumprimento da norma jurídica comunitária, neste caso a Diretiva-quadro da água e outras correlatas, o artigo 228 do Tratado, que dispõe sobre a possibilidade das instituições europeia de sancionarem fortemente os Estados-membros que, por duas vezes em relação aos mesmos fatos, sejam

⁴⁴ Considerando 40 da Diretiva 2000/60/CE.

⁴⁵ O artigo 14 da Diretiva-quadro prevê que “1. Os Estados-Membros incentivarão a participação ativa de todas as partes interessadas na execução da presente diretiva, especialmente na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Os Estados-Membros garantirão, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações:

- a) Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- b) Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- c) Projetos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.

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.”

declarados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias como violadores do direito comunitário⁴⁶

11. Sistema Jurisdicional Comunitário de Solução de Controvérsias Ambientais

Far-se-á uma análise do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) que dentre suas competências consta a de processar e julgar casos envolvendo recursos hídricos.

Todos os tribunais nacionais dos Estados-membros da União Europeia devem aplicar as normas jurídicas ordinárias e derivadas do direito comunitário, isso quer dizer que todas as diretivas, em matéria de recursos hídricos, devem ser respeitadas e, no caso de não o serem, poderá um tribunal nacional aplicar uma sanção correspondente ao descumprimento⁴⁷. Até esse ponto não há qualquer problema, principalmente quando comparado com o direito brasileiro, em que os tribunais são os únicos a fazerem cumprir, coercitivamente, as normas jurídicas em matéria de recursos hídricos.

Este trabalho está abordando o direito comunitário relativo aos recursos hídricos pelo fato de existir, no processo integracionista europeu, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que tem por missão assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação dos tratados constitutivos das Comunidades Europeias, bem como às normas jurídicas adotadas pelas instituições comunitárias (artigo 220 do Tratado); nestas incluem-se as diretivas, principalmente a Diretiva-quadro da água.

Embora tenha competências jurisdicionais para diversas espécies de ações e recursos, ou do processo de reenvio prejudicial⁴⁸, é este que desponta como órgão que assegura a aplicação efetiva da legislação comunitária e evita

⁴⁶ Foi o que já ocorreu no processo C-121/97, Comissão c. Alemanha. JOCE n. C166, de 31 de maio de 1997, p. 7.

⁴⁷ Damaso Ruiz-Jarabo Colomer. El juez nacional como juez comunitario. Editorial Civitas, Madri, 1993.

⁴⁸ O reenvio prejudicial ocorre nos processos em que o Direito Comunitário esteja em causa; assim os juizes nacionais em caso de dúvida sobre a interpretação ou a validade desse direito podem, e às vezes devem, dirigir-se ao TJCE para lhe pôr questões no quadro de um reenvio prejudicial. O objetivo principal é a consecução de uma interpretação uniforme e uma aplicação homogênea no conjunto comunitário.

que as disparidades entre as normas de interpretação aplicáveis pelos diferentes tribunais nacionais levem a uma interpretação divergente do direito comunitário. Os Tratados instituíram o processo de reenvio prejudicial que, sem criar vínculos hierárquicos, institucionalizou uma cooperação frutuosa entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais⁴⁹.

A partir do momento em que o TJCE pronuncia-se quanto ao direito, o que significa que define qual é a situação do ponto de vista do direito comunitário, cabe ao órgão jurisdicional nacional, destinatário da resposta, aplicar ao litígio que deve decidir o direito, tal como este foi interpretado pelo Tribunal de Justiça, sem modificá-lo nem deformá-lo.

No caso específico dos recursos hídricos, o TJCE foi chamado a interpretar algumas normas jurídicas comunitárias, como a Diretiva 76/464/CEE do Conselho sobre poluição aquática, Comissão contra República Federal da Alemanha⁵⁰; a mesma Diretiva no caso A.M.L. van Rooij contra Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel⁵¹, sobre as Diretivas 76/464/CEE, 76/769/CEE, e 86/280/CEE, no caso L. Nederhoff & Zn. contra Dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland⁵²; sobre a Diretiva 91/676/CEE, no caso High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division - Royaume-Uni⁵³; sobre a mesma Diretiva, no caso Comissão contra República Federal da Alemanha⁵⁴; ainda, no caso Comissão contra República Francesa⁵⁵; sobre a Diretiva

⁴⁹ OLIVEIRA, C. M. Mercosul. Livre circulação de mercadorias. Curitiba:Juruá, 2002.

⁵⁰ Acórdão do TJCE de 11 de novembro de 1999, C-0184, Comissão contra República Federal da Alemanha, 1999, p. I-07837.

⁵¹ Acórdão do TJCE de 29 de setembro de 1999, C-0231, A.M.L. van Rooij contra Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel, 1999, p. I-06355.

⁵² Acórdão do TJCE de 29 de setembro de 1999, C-0232, L. Nederhoff & Zn. contra Dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland, 1999, p.I-6385.

⁵³ Acórdão do TJCE de 29 de abril de 1999, C-0293, High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division - Royaume-Uni, 1999, p.I-02603.

⁵⁴ Acórdão do TJCE de 14 de março de 2002, C-0161, Comissão contra República Federal da Alemanha, 2002, p.I-02753.

⁵⁵ Acórdão do TJCE de 27 de junho de 2002, C-0258, Comissão contra República Francesa, 2002, p.I-05959.

91/271/CEE, no caso Comissão contra República Italiana⁵⁶; e, finalmente, sobre a Diretiva 85/337/CEE, no caso Raad van State contra Pays-Bas⁵⁷.

Embora ainda tenham sido poucas as vezes que o TJCE foi chamado para interpretar as normas jurídicas comunitárias em matéria de recursos hídricos, notou-se a grande seriedade de tratamento da matéria, com uma interpretação no sentido de aplicação do direito comunitário, efetiva e protetiva, dos recursos naturais, fazendo que todos cumpram o determinado nas diretivas.

Espera-se que num futuro, haja mais pedidos de reenvio prejudicial nesta matéria, por se tratar a mesma de algo incipiente, principalmente a atual Diretiva quadro da água (2000/60/CE), que se faz inovadora e incorpora todas as anteriores.

12. Considerações Finais

A situação da qualidade e quantidade de água é preocupante entre os países-membros da União Européia. Diante desse quadro, os Estados-membros, através das instituições europeias, buscam um sistema ou política de gestão democrática dos recursos hídricos, quer sejam superficiais ou subterrâneas, de forma a garanti-lo para as gerações presente e futuras. Foi o que ocorreu na Europa, entre os países pertencentes à União Européia, com a aglomeração de seu acervo jurídico-normativo ambiental sobre recursos hídricos através da chamada Diretiva-quadro no domínio das águas, apontando o rumo para uma profunda mudança no setor da água.

Como pôde ser visto, todos os princípios ambientais elencados nos tratados do processo integracionista europeu estão sendo devidamente respeitados pela Diretiva-quadro. Merece ser apontado o fato inovador de eleição da bacia hidrográfica, juntamente com as regiões hidrográficas como unidade de gestão dos recursos hídricos. Inovador devido ao fato das fronteiras entre aqueles países serem estreitas, tendo como consequência a existência de rios e bacias hidrográficas compartilhadas por dois ou mais países.

⁵⁶ Acórdão do TJCE de 25 de abril de 2002, C-0396, Comissão contra República Italiana, 2002, p.I-03949.

⁵⁷ Acórdão do TJCE de 24 de outubro de 1996, C-0072, Raad van State contra Pays-Bas, 1996, p.I-05403.

Outro aspecto merecedor de elogios é o estabelecimento de um cronograma de atividades, que obrigatoriamente deve ser adotado e respeitado por todos os Estados-membros, chegando-se assim em um período relativamente curto, ou seja, até 2015, a um bom estado da água em todo o espaço comunitário. Outro ponto favorável é que cada corpo d'água será tratado individualmente, segundo as condições daquela região, definindo-se conceitos para cada parâmetro.

Em relação ao relacionamento entre a Comunidade e os Estados-membros onde constata-se um equilíbrio em matéria de planejamento e gestão dos recursos hídricos.

Percebe-se na União Européia uma tendência de se buscar modelos locais de gestão dos recursos hídricos, uma vez que a comunidade envolvida em uma bacia tem suas atividades econômicas, seus princípios e valores, sua cultura e que cada um destes elementos de difícil mensuração são capazes de agilizar ou impedir a implantação de medidas que garantam a boa qualidade da água. Isto é, devem-se sempre estabelecer diretrizes, princípios e conceitos que norteiem o gerenciamento dos recursos hídricos, mas os planos de gestão devem vislumbrar as necessidades locais, os diferentes ecossistemas, bem como as comunidades instaladas na área de drenagem de cada corpo d'água a fim de se obter um bom funcionamento deste mesmo plano de gestão, chegando-se a um cenário desejável por todos, qual seja o perfeito equilíbrio do ecossistema que possa garantir um desenvolvimento sustentado.

13. Bibliografia

BARRAQUÉ, B. *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: Éditions La Découverte, 1995.

BUIRETTE, P.. *Genèse d'un droit fluvial international general*, Revue Générale de Droit International Public XCV. Paris, Éditions A Pedone, 1991.

CARAVITA, B. *I principi della política comunitária in materia ambientale*, Rivista Giuridica dell'Ambiente, n.2, anno VI, pp.207-219.

CASTRO, P.C. *Novos rumos do direito comunitário da água: a caminho de uma revolução (tranquila)? : primeiras reflexões sobre a proposta de "Diretiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da política da água.* in: Revista Cedoua. nº. 1. Coimbra, 1998, pp. 11-36.

CHAVE, P.A. *The EU Water Framework Directive: an introduction.* London: IWA Publishing, 2001.

COLOMER, D.R.. *El juez nacional como juez comunitário.* Editorial Civitas, Madri, 1993.

GARCÍA, E. A. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea,* Madrid, 2 ed., 1992.

GUSTAPANE, A. *La tutela globale dell'ambiente: delle legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990.* Milano:Giuffrè, 1991.

HOOG, G.; STEINMETZ, A. *"International conventions on protection of humanity and environment"*, New York: Walter de Gruyter, 1993.

KROMAREK, P. *La protection des eaux douces en droit communautaire.* in : Milieurecht; Droit de L'Environnement, 1988, pp. 17-34.

LAMMERS, J.G. *Internacional and European Community Law Aspects of Pollution of Internacional Watercourses,* in W. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), Environmental Protection and Internacional Law, 1993, pp. 137-139.

LEPRINCE, S. *La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau: coordination et efficacité?.* In : Actualités du droit, n. 4, 2001, p. 833/875.

MACHADO, P.A.L. *Recursos hídricos; direito brasileiro e internacional.* Malheiros:São Paulo, 2002.

MANGIN, M. Ph. *La gestion de l'eau*. Problèmes Économiques, n. 2236, 1991, p. 10-16.

MARTÍN-RETORTILLO, S. *Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos: reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*. In: Revista de Administración Pública, nº 153, 2000, pp. 27-40.

MATTHEWS, Duncan, *The Framework Directive on Community Water Policy: A New Approach for EC Environmental Law*. Yearbook of European Law, v. 17, 1997, p. 191.

OLIVEIRA, C. M. Mercosul. Livre circulação de mercadorias. Curitiba:Juruá, 2002.

OLIVEIRA, C.M.; ALMEIDA, R. C.. *Experiência Estrangeira na Gestão dos Recursos Hídricos*, Pesquisas em meio ambiente – subsídios para a gestão de políticas públicas, v.2, São Carlos:RIMA, 2003, p.31-50.

TANZI, A. *Regional integration and the protection of the environment: the UN/ECE process on water law as a model for the global dimension*. In: The protection of the environment in a context of regional economic integration, 2001, p. 345-393.

THIEFFRY, P. *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*. In: Europe, nº 2, 2001, p. 4-8.