



Dr. José Manuel Durão Barroso
Presidência da Comissão Europeia
B-1049 Bruxelas

Lisboa, 20 Março 2008

Ref.: 20.3.2008

CC para: Comissário Europeu do Ambiente **Stavros Dimas**, Ministro do Ambiente **Francisco Nunes Correia**, Ministro da Economia **Manuel Pinho**, Presidente do Instituto da Água **Orlando Borges**, Director Geral da Energia e Geologia **Miguel Barreto**

Subject: Programa nacional de barragens em Portugal e a legislação Europeia de Ambiente

Ex.mo Senhor Presidente Barroso

Dirigimos esta carta a V^a Ex.^a como Alto Representante da Comissão Europeia para expressar a nossa extrema preocupação relativamente os planos do governo português para construir 12 novas barragens para produção hidroeléctrica em Portugal e pedimos a V^a Ex.^a para empreender todas as diligências possíveis, de forma a garantir que a legislação comunitária relativa à protecção da água e da biodiversidade seja aplicada de forma adequada.

Apoiamos veementemente os planos da União Europeia para aumentar a capacidade de utilização de energias renováveis em 20% até 2020 e congratulamo-nos com a liderança de V^a Ex.^a no cumprimento destes planos. Contudo, salientamos a necessidade de assegurar que estes projectos não irão conduzir ao agravamento de problemas existentes noutros recursos fundamentais, tais como a biodiversidade e os recursos hídricos. Apenas

o cumprimento rigoroso e efectivo da legislação Europeia criada para proteger estes recursos, como é o caso da Directiva-Quadro da Água, pode garantir um desenvolvimento sustentável da nossa capacidade de aproveitamento das energias renováveis. A controvérsia actual sobre a questão dos biocombustíveis é um exemplo de como a selecção desajustada de medidas de mitigação para as alterações climáticas pode trazer problemas ambientais acrescidos, em vez de os reduzir.

Em relação às 10 barragens previstas no Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (PNBEPH), assim como os dois projectos adicionais, levantam-nos sérias preocupações os impactes devastadores que os mesmos poderão ter na biodiversidade e gestão da água em Portugal, pelo que salientamos alguns aspectos mais preocupantes.

A construção de barragens pode ter efeitos devastadores nas funções ecológicas dos ecossistemas aquáticos, tanto ao nível da quantidade como da qualidade da água e na biodiversidade. Apesar disso, os impactes negativos da implementação deste programa e os benefícios decorrentes da alternativa zero (não construção) não foram devidamente avaliados no âmbito do processo de avaliação de impacte do PNBEPH. Este plano também não apresenta uma avaliação qualitativa ou quantitativa (económica) ou qualquer ponderação sobre potenciais alternativas energéticas para a produção da energia prevista pelas 10 barragens propostas. Mais especificamente, desconsidera os compromissos governamentais (no quadro da UE) de um aumento de 20% da eficiência energética em 2020 e ignora as oportunidades de diversificação de tecnologias de aproveitamento da energia solar mais baratas e também outras tecnologias para utilização de energias renováveis. Mais preocupante ainda, o plano não considera os impactes das alterações climáticas nos caudais de água doce. De acordo com as previsões mais recentes do IPCC (2007), a disponibilidade de água nos países do Sul da Europa irá diminuir em cerca de 40%, o que significa uma diminuição até 50% do potencial hidroeléctrico em 2070.

Em termos de emissões de gases com efeito de estufa, as 10 novas barragens irão resultar numa diminuição de apenas 1% das emissões de CO₂ em relação às emissões base de 1990, estabelecidas no Protocolo de Quioto. O aumento da energia eléctrica produzida pelas 10 barragens corresponderá a apenas 3,3% do total de energia consumida em Portugal (em 2006), valor demasiado desproporcional quando comparado com os impactes ecológicos devastadores que poderão daí resultar e tendo em conta o potencial de 20 a 40% de redução do consumo de energia em Portugal¹, que não acarreta os impactes negativos do PNBEPH. Este cenário negativo é agravado pelos efeitos adversos no investimento em outras tecnologias renováveis, que será preferencialmente direccionado para a construção das barragens previstas.

Sublinhamos ainda que, aos impactes negativos decorrentes do PNBEPH deverão ser adicionados os que resultarão da construção de duas outras barragens planeadas pelo governo, nomeadamente Ribeiradio e Baixo Sabor, as quais não foram incluídas na avaliação comparativa do PNBEPH, e sendo uma delas (Baixo Sabor) objecto de uma queixa contra o estado português por infracção da legislação europeia.

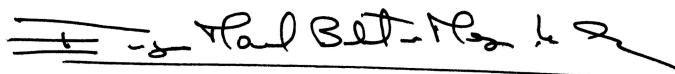
Em relação a outro dos argumentos utilizados para justificar a construção de barragens, nomeadamente o abastecimento fiável e sustentável de água, é largamente aceite que os aquíferos constituem reservas estratégicas de água mais segura e de melhor qualidade do que os reservatórios superficiais, que estão sujeitos a taxas de evaporação superiores e poluição directa.

¹ Manual de Boas Práticas de Eficiência Energética, WBCSD Portugal
(<http://www.bcsdportugal.org/content/index.php?action=detailFo&rec=82>)

Face ao exposto acima e ao facto das associações de ambiente Europeias apontarem situações igualmente preocupantes noutras partes da Europa, incluindo em alguns dos últimos troços de rios selvagens, como o Mur, na Áustria e o Elbe, na Alemanha, apelamos a V^a Ex.^a, como Presidente da Comissão Europeia para fazer tudo o que estiver ao seu alcance para garantir que a proliferação de barragens na Europa, incluindo os 12 novos aproveitamentos planeados para Portugal, não tenham seguimento sem serem previamente sujeitos a uma avaliação custo-benefício completa, a uma avaliação abrangente de impactes sobre a biodiversidade e a uma comparação socio-económica de estratégias energéticas alternativas. Gostaríamos de relembrar que, para além dos passos exigidos pela Directiva-Quadro da Água, este tipo de avaliações, incluindo as potenciais alternativas, é também exigido pela Directiva de Avaliação Estratégica de Impactes Ambientais. Destacamos que, sem esta avaliação (particularmente os custos e benefícios de alternativas energéticas e de gestão de água), o plano português viola directamente e em múltiplas secções a Directiva-Quadro da Água. Assim sendo, solicitamos que V^a Ex.^a cumpra o seu papel como Guardiã do Tratado e assegure que a lei comunitária é implementada de forma apropriada pelos Estados-Membros.

Correspondência futura sobre este assunto, a LPN e o EEB deverá ser endereçada à LPN e ao EEB.

Com os mais respeitosos cumprimentos,



Eugenio Sequeira, Presidente da LPN – Liga para a Protecção da Natureza

John Hontelez, Secretário Geral do European Environmental Bureau

Aldeia - Acção, Liberdade, Desenvolvimento, Educação, Investigação, Ambiente

Almargem – Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental do Algarve

COAGRET-Portugal – Coordenadora de Afectados pelas Grandes Barragens e Transvases -
Secção Portuguesa

EURONATURA – Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentado

FAPAS – Fundo para a Protecção dos Animais Selvagens

FNCA – Fundação Nova Cultura da Água

GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente

Grupo Flamingo – Associação de Defesa do Ambiente

Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza

SPEA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves

Liga para a Protecção da Natureza, Estrada do Calhariz de Benfica, 187, 1500-124 Lisboa, Portugal, Tel: +351 217780097

The European Environmental Bureau, Bld. de Waterloo 34, B-1000 Brussels, Tel: +32 22891304

Anexo

O Programa Nacional de Barragens em Portugal – 10 novas barragens até 2020.

Em Outubro de 2007, o governo português, através do Instituto da Água, apresentou o Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (PNBEPH²), que consiste num plano estratégico que selecciona a localização de 10 novas barragens de um conjunto inicial de 25 possibilidades, considerando diversos critérios incluindo sociais, económicos e ambientais. O objectivo principal deste plano é o aumento do potencial hidroeléctrico do país para 7000 MW, representando um acréscimo de 2000 MW até 2020, de forma a:

- Reduzir a dependência energética do país em relação a fontes externas (segurança energética)
- Reduzir as emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) de forma a cumprir o Protocolo de Quioto
- Cumprir a meta europeia de atingir 20% de produção de energia a partir de fontes renováveis até 2020

As 10 localizações do conjunto de 25 opções iniciais foram seleccionadas através de um processo de avaliação ambiental estratégica, 6 delas estão incluídas na bacia do Rio Douro, 2 na bacia do Rio Tejo e uma nas bacias dos Rios Vouga e Mondego.

PNBEPH viola as obrigações e premissas da Directiva-Quadro da Água (DQA)

O PNBEPH inclui uma interpretação muito superficial e parcial dos objectivos e derrogações da DQA, os quais são utilizados maioritariamente para justificar os objectivos do próprio PNBEPH.

Objectivos gerais da DQA

O propósito fundamental da DQA, definido no Artigo 1, é estabelecer um quadro de protecção das águas superficiais interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas. No âmbito desta finalidade, há cinco objectivos diferentes a serem alcançados, nomeadamente (1) evitar a continuação da deterioração e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos, (2) promover o consumo sustentável da água baseado na protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis, (3) aplicar medidas específicas para a redução gradual das substâncias prioritárias e para a cessação das substâncias perigosas prioritárias, (4) reduzir progressivamente a poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição, e (5) contribuir para a mitigação dos efeitos das cheias e secas.

O PNBEPH usou este último objectivo (especificamente o fornecimento em quantidade suficiente de água de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa) como justificação para todas as alterações hidromorfológicas, e da quantidade e qualidade da água esperadas com as novas infra-estruturas

²http://www.inag.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=59:%20Programa%20Nacional%20de%20Barragens%20com%20Elevado%20Potencial%20Hidroeléctrico

hidroeléctricas. O cumprimento deste objectivo (mitigação dos efeitos das cheias e secas) tem um enquadramento específico, nomeadamente através (1) o abastecimento suficiente de água superficial e subterrânea de boa qualidade necessária para um uso sustentável, equitativo e equilibrado, (2) uma redução significativa na poluição da água subterrânea, (3) a protecção das águas territoriais e marinhas, e (4) atingir os objectivos dos acordos internacionais relevantes. Todas estas condições supõem uma gestão equilibrada entre as fontes superficiais e subterrâneas que assegure a disponibilidade de reservas estratégicas de água de boa qualidade. Tendo em consideração que todas as localizações das barragens futuras estão em risco de cumprimento dos objectivos ambientais da DQA (reconhecido no PNBEPH), o PNBEPH não irá, desta forma, cumprir o objectivo a que se propõe, nomeadamente o abastecimento suficiente de água de boa qualidade. Para além disso, o armazenamento de água em aquíferos subterrâneos é uma forma mais eficiente de garantir a qualidade e a quantidade de água do que reservatórios superficiais, tendo em conta as características climáticas actuais e futuras de um país do sul da Europa como Portugal. Não há evidências claras que demonstrem a necessidade de reservatórios de água superficiais adicionais em Portugal e alguns dos que já existem constituem as maiores massas de água artificiais da Europa, logo obviando o cumprimento dos objectivos principais da DQA.

Objectivos ambientais da DQA

A implementação da DQA requer uma atitude activa dos Estados Membros, os quais terão que aplicar programas de medidas que garantam o cumprimento dos principais objectivos ambientais para as águas superficiais (Artigo 4), nomeadamente (1) evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície e (2) proteger, melhorar e recuperar todas as massas de água, por forma a atingir o bom estado até 2015.

O PNBEPH utiliza os resultados preliminares da avaliação de risco elaborada no âmbito do artigo 5º como critério para seleccionar a localização das barragens futuras, declarando que os impactes resultantes da construção das barragens num curso de água “em risco” ou “em dúvida” relativamente ao cumprimento dos objectivos ambientais da DQA” são menos importantes que nos cursos de água “não em risco”. Isto é uma inversão inaceitável da lógica do princípio da precaução e do objectivo de melhoria ambiental para uma lógica de “uma vez que já está impactada, causar impactes adicionais é menos relevante”, contrariando os fundamentos básicos da Política Ambiental Europeia.

O PNBEPH também refere que não alcançar o bom estado de água não é uma infracção à DQA, baseado nas derrogações permitidas para “novas modificações”. Esta é uma interpretação enviesada das derrogações definidas na DQA, uma vez que os requisitos que têm que ser observados para poder aplicar estas derrogações (artigos 4.5 e 4.7) não foram cumpridos, como explicamos seguidamente:

- 1) **Os Estados-Membros podem procurar atingir objectivos ambientais menos estritos para determinadas massas de água, quando esta estejam tão afectadas pela actividade humana, ou o seu estado natural seja tal que se revele inexecutável ou desproporcionadamente oneroso alcançar esses objectivos, e desde que se verifiquem todas as condições seguintes:**
 - a) **As necessidades ambientais e socioeconómicas servidas pela actividade humana não possam ser satisfeitas por outros meios que constituam uma opção ambiental melhor que não implique custos desproporcionados;**

No PNBEPH não foram analisados cenários alternativos nem foram avaliados os seus custos e benefícios socioeconómicos e ambientais (e.g. outras fontes de energia, outras localizações para além das 25 seleccionadas inicialmente). A construção de novas barragens para aumentar a produção de energia por fontes renováveis é uma estratégia energética altamente questionável para Portugal. O aumento da energia hidroeléctrica resultante das 10 novas barragens iria corresponder a apenas 3.3% do total de energia consumida em Portugal (baseado em dados de 2006), um valor demasiado pequeno

quando comparado com todos os danos ambientais, económicos e sociais gerados por grandes barragens. Estudos recentes estimam que Portugal tem a capacidade de poupar entre 20 a 40% de energia através de medidas focalizadas na procura³ e o recentemente apresentado Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética⁴ propõe uma meta de redução de 10% do consumo de energia até 2015.

Medidas para reduzir o consumo de energia são menos dispendiosas do que quaisquer das opções de produção por fontes renováveis disponíveis. Está previsto um investimento na ordem de 1 bilião de euros para implementação do PNBEPH. Logo, a prioridade deverá ser dada a medidas baseadas na redução da procura, que causam menores danos ao mesmo tempo que proporcionam os mesmos benefícios, incluindo a sua potencial actuação como motores do desenvolvimento de novas tecnologias de poupança de energia e de água, e as mesmas deverão ser consideradas numa análise adequada de custo benefício.

Deve ser realçado que o PNBEPH negligencia os contributos da microgeração e das tecnologias emergentes que irão melhorar o aproveitamento da energia solar, algumas das quais estão a ser desenvolvidas em Portugal⁵. Não tem em consideração a entrada em funcionamento das novas centrais termoeléctricas de ciclo combinado a gás natural, que correspondem a uma potência adicional de 3200 MW. Não inclui nem analisa outras possíveis soluções energéticas, tais como o crescimento de outras fontes de energia renovável.

Em termos de emissões de GEE, as 10 novas barragens irão resultar numa diminuição de apenas 1% das emissões de CO₂ em relação às emissões base de 1990, estabelecidas no Protocolo de Quioto. Para além disso, estudos recentes mostram que as barragens são também responsáveis por emissões de GEE, 70% das quais durante o período de construção, para além do facto das áreas inundadas não poderem ser utilizadas como potenciais sumidouros de carbono.

O Plano Nacional de Acção para as Alterações Climáticas adoptado em 2006 define outras medidas que são mais eficazes para reduzir as emissões de GEE do que a construção destas novas 10 barragens e que não estão a ser aplicadas, como é o caso das medidas no sector dos transportes. Para ilustrar o impacte mínimo na redução de GEE resultante das 10 barragens, o aumento no preço do combustível em Portugal ocorrido apenas no último ano (2006-2007) conduziu a um decréscimo das emissões de GEE semelhante ao que se espera para estas barragens.

Previsões recentes do IPCC (2007) mostram que a disponibilidade de água no sul da Europa vai diminuir até 40%. Consequentemente, o potencial hidroeléctrico estará comprometido, podendo reduzir-se entre 20 a 50% entre hoje e 2070. Pelo contrário, o potencial de aproveitamento para a energia solar e fotovoltaica irá provavelmente aumentar mas estes cenários futuros não foram considerados.

b) Os Estados membros asseguram a consecução do mais alto estado ecológico e químico possível, dados impactos que não poderiam razoavelmente ter sido evitados devido à natureza da actividade humana ou da poluição;

A maioria dos cursos de água escolhidos é considerada como estando em risco de cumprimento dos objectivos ambientais da DQA até 2015, a maior parte devido a problemas de eutrofização. Não são apontadas medidas específicas no PNBEPH para

³ Manual de Boas Práticas de Eficiência Energética, WBCSD Portugal

⁴ <http://www.min-economia.pt/document/PNAEE.pdf>

⁵ Por exemplo - Projecto *EZ Ribbon* para acumulação de energia solar a custos reduzidos, desenvolvido na Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

melhorar a qualidade da água. Esta é outra das inversões totalmente inaceitáveis do princípio da precaução e da prevenção, incluídas na DQA e noutra legislação ambiental.

c) Não se verificam novas deteriorações do estado da massa de água afectada;

É assumido no próprio PNBEPH que irá ocorrer um agravamento da deterioração da qualidade da água com a construção das 10 novas barragens.

d) A definição de objectivos ambientais menos exigentes, e a sua justificação, tenham sido especificamente referidos no plano de gestão de bacia hidrográfica.

Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) são os instrumentos mais importantes para a implementação dos objectivos da DQA e a Directiva define requisitos específicos para a sua elaboração, nomeadamente (1) uma análise das características da bacia hidrográfica, (2) um estudo do impacto da actividade humana sobre o estado das águas de superfície, e (3) uma análise económica da utilização da água. Estes requisitos não foram cumpridos na sua totalidade nos PGBH actualmente em vigor e estes não consideraram o PNBEPH, o que quer dizer que esta exigência não foi cumprida. Os novos PGBH ainda estão em desenvolvimento e os dados actualmente disponíveis (i.e. a calendarização e o programa de trabalho para a elaboração do plano; os relatórios de caracterização das regiões hidrográficas) não consideraram o PNBEPH.

2) Os Estados Membros não violam esta Directiva quando o facto de não se restabelecer o bom estado ecológico ou, quando aplicável, o bom potencial ecológico, ou de não se conseguir evitar a deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou subterrâneas, resultar de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou o facto de não se evitar a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultar de novas actividades humanas de desenvolvimento sustentável, e se encontrarem preenchidas todas as seguintes condições:

a) São tomadas todas as medidas exequíveis para mitigar o impacto negativo sobre o estado da massa de água;

O PNBEPH não propõe nenhuma medida de mitigação dos impactes adversos das novas barragens nos cursos de água afectados.

b) As razões que explicam as alterações estejam especificamente definidas e justificadas no plano de gestão de bacia hidrográfica

Ver 1. d)

c) As razões de tais modificações ou alterações sejam de superior interesse público e/ou os benefícios para o ambiente e para a sociedade decorrentes da realização dos objectivos definidos no n.º. 1 sejam superados pelos benefícios das novas modificações ou alterações para a saúde humana, para a manutenção da segurança humana ou para o desenvolvimento sustentável;

A DQA não providencia uma definição de actividades de desenvolvimento humano sustentável, mas o PNBEPH assume que todas as actividades que conduzem à produção de energia baseada em fontes renováveis são sustentáveis *per sí*. Esta assumpção é incorrecta porque não é exacta. O conceito de desenvolvimento sustentável foi definido a partir dos princípios da Declaração da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano⁶, no âmbito do Relatório Brundtland⁷, como *desenvolvimento que satisfaz as*

⁶ Stockholm, 1972

necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas necessidades. Para demonstrar que a implementação do PNBEPH consiste em desenvolvimento humano sustentável, é necessário não apenas mostrar que a) os benefícios económicos excedem os impactes ambientais, mas também que são considerado todos os outros pilares em matéria de desenvolvimento sustentável, nomeadamente b) um uso equitativo relativamente a outros possíveis usos das mesmas massas de água onde as 10 barragens irão ser construídas, c) são considerados os interesses das gerações futuras e d) se respeita a necessidade de integrar o desenvolvimento, entendido como progresso tecnológico, com o ambiente. Consideramos assim que o PNBEPH não cumpre com três dos quatro pré-requisitos integrados na definição de desenvolvimento sustentável consensualmente aceite pela doutrina jurídica, uma vez que os mesmos nem sequer foram referidos na análise levada a cabo, não podendo por isso ser considerada uma actividade de desenvolvimento humano sustentável.

- d) **Os objectivos benéficos decorrentes dessas modificações ou alterações da massa de água não possam, por motivos de exequibilidade técnica ou de custos desproporcionados, ser alcançados por outros meios que constituam uma opção ambiental significativamente melhor.**

Ver 1. a)

Para aplicar estas derrogações, os Estados-Membros devem:

- 3) **Assegurar-se de que essa aplicação não compromete o cumprimento dos objectivos da presente directiva noutras massas de água pertencentes à mesma região hidrográfica e não colide com a execução da restante legislação comunitária no domínio do ambiente (artigo 4.8), e;**

O PNBEPH não cumpre este requisito uma vez que os impactes cumulativos das novas barragens não são considerados, nem os seus impactes directos ou cumulativos em massas de água costeiras e de transição.

- 4) **São tomadas medidas para assegurar que garantam um nível de protecção pelo menos equivalente ao da legislação comunitária existente (artigo 4.9).**

A implementação do PNBEPH irá incorrer numa violação da Estratégia Europeia para a Biodiversidade, a Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável, assim como a Directiva Habitats e a Directiva Aves. A avaliação de impacte ambiental não foi levada a cabo a uma escala suficientemente precisa⁸ que permitisse uma avaliação fidedigna dos impactes do PNBEPH em espécies ameaçadas; alguns grupos de fauna não foram incluídos na avaliação (e.g. algumas espécies de répteis, mamíferos aquáticos e quirópteros) e; outros impactes bastante relevantes foram subestimados (e.g. peixes migradores).

Em suma, deve ser salientado que não existe nenhum instrumento legal ou político que indique que os objectivos das políticas nacionais de energia devem prevalecer em relação aos objectivos da política da água ou das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade. Desta forma, apesar da DQA não impedir a construção de novas infra-estruturas hidroeléctricas, restringe-as dentro de um quadro legal específico, tendo o respeito pelo qual sido claramente violado em múltiplos aspectos pelo PNBEPH.

⁷ Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, World Commission on Environment and Development, 1987. Published as Annex to General Assembly document A/42/427, Development and International Co-operation: Environment August 2, 1987. Retrieved, 2007.11.14

⁸ A avaliação foi efectuada a uma escala 1:100 000

Para concluir, gostaríamos de sublinhar que acreditamos firmemente que Portugal pode realizar os seus compromissos no âmbito do Protocolo de Quioto e a prevista Directiva das Renováveis sem causar impactes ambientais excessivos, com custos controlados e investimentos eficazes, com benefícios significativos para as indústrias ambientais e que estamos totalmente empenhados no apoio ao desenvolvimento sustentável e ao aproveitamento das fontes de energia renováveis, sendo a mais importante a redução dos consumos de energia. No entanto, acreditamos que este desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado quando a legislação ambiental em vigor, tal como a DQA, for devidamente aplicada e a Comissão Europeia exigir claramente esta obrigação aos Estados-Membros.