

INA - Instituto Nacional de Administração
DIPLOMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS DO AMBIENTE

PROTECÇÃO DO SOLO

Construção de uma Política Comunitária
O longo (des)caminho para uma Directiva Quadro



OUTUBRO 2009

Ana Maria Pina Cabral Santos

ÍNDICE

1. Introdução.....	3
2. A Estratégia Comunitária de Protecção do Solo.....	4
3. A Proposta de Directiva Quadro para a Protecção do Solo.....	10
4. A evolução.....	14
5. Conclusão.....	21
6. Bibliografia.....	23

1. Introdução

“ Se o homem cuspir na terra, cospe em si mesmo. Sabemos que a terra não pertence ao homem, mas que é o homem que pertence à terra..... O que ocorrer com a terra recairá sobre os filhos da terra “

(carta do Chefe Índio Seattle ao então Presidente dos EUA Franklin Pierce, 1845)

Solo, vulgarmente chamado “terra”, representa para o comum dos cidadãos uma certeza inquestionável e que só assume visibilidade quando se “agarra” aos sapatos num aborrecimento pegajoso, sujo e pouco conveniente. Contudo, sobre ele, nele e com ele se constrói, se produz, se movimenta e se usufrui praticamente tudo o que é essencial à vida.

Solo, a “pele” da terra de um planeta que, curiosamente ou não, dá pelo nome de Terra, apesar de setenta por cento da sua superfície ser ocupada com água.

Solo, a camada superficial da terra constituída por material orgânico e mineral, não consolidado, com capacidade para conter e suportar vida, nas suas variadas vertentes.

Solo, o interface entre a litosfera, a biosfera, a atmosfera e a hidrosfera.

Solo, recurso fundamental, que não tem renovação à escala humana.

Solo, que protecção no espaço europeu?

2. A Estratégia Comunitária de Protecção do Solo

“O solo é um recurso vital sujeito a pressões crescentes. É necessário protegê-lo, para que haja desenvolvimento sustentável”

É precisamente com esta frase que se inicia a comunicação da Comissão “Para uma estratégia temática de protecção de solo” apresentada em 2002¹. O objectivo dessa comunicação foi o de fazer progredir o empenhamento político na protecção do solo manifestado no 6º Programa de Acção em matéria de Ambiente², aprovado pelo Parlamento Europeu e o Conselho, que incluía a definição de uma estratégia temática sobre a protecção do solo enquadrada num dos domínios ambientais prioritários do Programa, o da natureza e da biodiversidade.

Aquela comunicação, geral e descritiva, pretendia assegurar uma abordagem de protecção do solo de forma mais completa e sistemática e traçar o caminho para o desenvolvimento daquela que viria a ser a derradeira Estratégia Temática para a Protecção do Solo (“a Estratégia”), comunicada em 2006³, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité Regiões, juntamente com uma proposta de Directiva Quadro e uma avaliação de impacte.

No decurso deste processo, entre a primeira comunicação da Comissão e a apresentação da Estratégia, são definidas e identificadas, após ampla discussão e participação pública representativa das mais variadas vertentes da sociedade e da sua organização, as seguintes **questões** essenciais que constituem base sólida de entendimento da temática da protecção do solo no espaço comunitário:

- Definição de solo

A camada superficial da crosta terrestre situada entre o substrato rochoso e a superfície. O solo é composto por partículas minerais, matéria orgânica, água, ar e organismos vivos.

¹ COM(2002)179

² Decisão nº 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

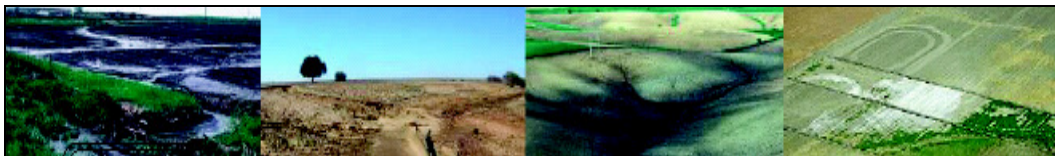
³ COM(2006)231

- Funções do solo

- *Produção alimentar e outra biomassa, designadamente agricultura e silvicultura;*
- *Armazenagem, filtragem e transformação de nutrientes, substâncias e águas, e reconstituição das massas de águas subterrâneas*
- *Base para a vida e a biodiversidade, nomeadamente em termos de habitats, espécies e gene;*
- *Ambiente físico e cultural para o homem e as actividades humanas;*
- *Fonte de matérias primas;*
- *Reservatório de carbono;*
- *Conservação do património geológico, geomorfológico e arqueológico.*

- Principais Ameaças para o solo

- *Erosão;*
- *Diminuição da matéria orgânica;*
- *Compactação;*
- *Salinização;*
- *Deslizamentos de terra;*
- *Acidificação;*
- *Contaminação;*
- *Impermeabilização.*



Compactação

Erosão

Mat. Organica

Salinização



Impermeabilização

Contaminação

Deslizamento terra

Ficam assim consensualmente clarificados, quando se fala de solos no âmbito da Estratégia, os aspectos objectivos relacionados com as noções de:

❖ **o quê ?** se quer proteger

– a camada superficial da terra separada da sua dimensão territorial e espacial.

❖ **o porquê ?** se quer proteger

– para manter um conjunto de funções essenciais de suporte da vida, presente e futura.

❖ **de quê?** se quer proteger

– de fenómenos de degradação específicos.

E qual a principal fonte de degradação?

Tendo em devida conta os fenómenos naturais associados a alguma das ameaças identificadas, está em causa sobretudo a actividade humana geradora das ameaças para o solo que afectam gravemente a capacidade de desempenho das suas funções e que contribui de forma crescente, por vezes irreversível, para a degradação do solo.

Como exemplo, situações induzidas por actividades ou por práticas de gestão que diminuem ou removem indevidamente vegetação de cobertura, em solos que, quer pela topografia do local onde se inserem quer pelas suas características estruturais, favorecem o desenvolvimento dos efeitos da erosão hídrica ou eólica. Em consequência, a degradação causada através da perda de solo ou a diminuição da sua fertilidade, a longo prazo, afectará seguramente as funções do solo associadas à produção de alimentos e de outra biomassa, à capacidade de reserva de carbono e ao suporte da vida e da biodiversidade.



Ou, ainda, situações de actividades onde a manipulação ou armazenamento incorrecto de substâncias perigosas provoca a contaminação do solo em que estão instaladas,

pondo em causa o desempenho de várias das suas funções, incluindo a possibilidade de restrição total ao seu uso futuro ou constituindo um risco para a saúde humana das populações em redor.

A simplicidade destas respostas, que têm por trás um inerente conjunto de fundamentação técnica e científica que não é objectivo deste trabalho explanar, pretende apenas realçar o objectivo geral da Estratégia: **A Protecção e a Utilização Sustentável do Solo.**

Para alcançar o objectivo traçado são definidas as principais orientações, acções e meios.

Os princípios orientadores de actuação vão no sentido de:

- **Prevenir** uma maior degradação do solo;
- **Preservar** as funções do solo;
- **Reabilitar** os solos degradados.

No caso da prevenção e preservação, as medidas a adoptar devem passar por intervenções que actuem essencialmente de duas formas:

- nos modelos de utilização e gestão de solos, nas situações em que o solo é utilizado e as suas funções são exploradas, e
- na fonte, nas situações em que o solo funciona como sumidouro/receptor dos efeitos da actividade humana ou fenómenos ambientais.



No caso da reabilitação dos solos degradados, a mesma deve ser *garantida até a um nível de recuperação da funcionalidade mínima coerente com a sua utilização actual e prevista, tendo em conta os custos de reabilitação.*

As acções e meios, que constituem a base de implementação da Estratégia assentam:

- ✓ Na adopção de uma **legislação quadro** especificamente para proteger e garantir a utilização sustentável do solo => proposta de Directiva Quadro de Protecção do Solo⁴;
- ✓ Na **integração** da protecção do solo na elaboração e aplicação das políticas nacionais e comunitárias. Neste sentido, são previstas, entre outras medidas:
 - rever directivas em vigor (ex: lamas de depuração e prevenção e controlo integrado da poluição) no sentido de reforçar os aspectos relacionados com a protecção do solo;
 - verificar as efectivas contribuições para a protecção dos solos resultantes das medidas da condicionalidade e do desenvolvimento rural estabelecidas pelos vários estados membros no âmbito da política agrícola;
 - garantir a integração dos aspectos relacionados com a protecção do solo noutros domínios políticos (ex política de produtos para prevenir a contaminação do solo);
- ✓ No apoio à **investigação** em determinadas áreas da protecção do solo onde existem ainda lacunas de conhecimento. São recomendados alguns temas prioritários (ex papel do solo na contabilidade global do CO₂, factores que influenciam os eco-serviços prestados pelo solo, procedimentos e tecnologias operacionais para protecção e a reabilitação do solo) para efeitos de apoio em programas de investigação nacionais e comunitários;
- ✓ Na **sensibilização** do público em geral para a necessidade de proteger o solo, através do desenvolvimento de iniciativas e medidas que promovam a divulgação e troca de informação.

Destaca-se aqui o sítio da Web <http://eusoils.jrc.it>. É sem dúvida um local onde está concentrado um relevante conjunto de informação sobre o solo, nomeadamente o atlas de solos da Europa, actualizado e de acesso gratuito, para além de informação relativa a projectos, seminários, conferências e publicações, tudo associado à temática do solo.

⁴ COM (2006) 232

A Estratégia é ainda apoiada com uma **avaliação** de impacto⁵ de onde se retiram sumariamente, alguns valores estimados/calculados relativos ao **estado do solo** e aos **custos** quer da sua degradação quer para a sua protecção, dentro do espaço comunitário.

Assim, quanto ao **estado do solo** destaca-se que:

- 115 milhões de hectares, equivalentes a 12% do território Europeu, estão sujeitos à erosão pela água e 42 milhões de hectares à erosão pelo vento;
- 45% do solo europeu tem um baixo teor de matéria orgânica;
- O número de sítios potencialmente contaminados na UE-25 é cerca de 3,5 milhões;
- Entre de 1990 a 2000, a área coberta com material impermeável na UE-15 aumentou 6% e o alastramento das áreas urbanas e das infra-estruturas de transporte cresce continuamente;

Relativamente a **custos** sublinha-se que:

- A degradação do solo poderá custar até 38 mil milhões de Euros por ano;
- Os custos directamente decorrentes da implementação da Directiva proposta podem atingir os 290 milhões de Euros por ano (UE-25) nos primeiros 5 anos e 240 milhões de Euros nos 20 anos seguintes, descendo depois para menos de 2 milhões Euros por ano.

Em resumo, a avaliação de impacte vem dar força à necessidade da existência da Directiva, mostrando que a sua adopção tem vantagens bem superiores aos custos, e sobretudo que a mesma é concebida para proteger o solo a nível de todos os estados membros, ou seja cerca de 400 000 000 de hectares.

Que Directiva é então proposta?

⁵ SEC(2006)620 e SEC (2006)1165

3. A Proposta de Directiva Quadro para a Protecção do Solo

Pensar global e agir local

Em termos gerais, a Directiva apresentada pela Comissão, seguindo os princípios orientadores enunciados na Estratégia, promove o seu objectivo geral através do estabelecimento de disposições que cobrem três campos essenciais:

- a prevenção de ameaças e respectivos processos de degradação de solos;
- a identificação das zonas ameaçadas, em risco ou mesmo já degradadas consoante o tipo de ameaça e a abordagem aplicável;
- a acção sobre as zonas de risco e os sítios contaminados com medidas adequadas à sua atenuação, eliminação ou recuperação, de âmbito local, regional ou nacional.

Estipula ainda os prazos para a actuação, globalmente desafiadores.

Em termos estruturais, é composta por cinco capítulos e dois anexos.

Tendo presente as 8 ameaças para o solo que foram identificadas na Estratégia, a Directiva preconiza diferentes abordagens de actuação consoante o tipo de ameaça, agrupando – as em dois distintos capítulos.

Com efeito, as ameaças: Erosão, diminuição da Matéria Orgânica, Compactação, Salinização, Deslizamento de terras e Acidificação⁶ são tratadas no Capítulo II, seguindo uma abordagem associada essencialmente à identificação de **zonas de risco** de cada uma daquelas ameaças.

A Contaminação é a ameaça que preenche exclusivamente o Capítulo III seguindo uma abordagem associada à identificação e elaboração do **inventário** dos sítios contaminados em todo o território nacional.

Quanto à ameaça Impermeabilização, a Directiva não impõe nenhuma abordagem sistemática, estabelece apenas, na sua última versão, que devem ser adoptadas medidas, adequadas e apropriadas, no sentido de a conter ou de atenuar, nos casos em que, respectivamente, essa impermeabilização seja necessária ou esteja prevista.

⁶ Incluída mais tarde a pedido da Polónia e Estónia, na primeira reunião do Grupo Ambiente onde foi apresentada a Estratégia e a proposta de Directiva

Pormenorizando um pouco mais, para os processos de degradação do solo ligadas às ameaças subordinadas à identificação de zonas de risco, os procedimentos comuns estabelecidos na Directiva (cap.II), são:

- ✓ Avaliação, com base em elementos comuns (ex tipo e propriedades de solo, dados climáticos, topografia, vegetação de cobertura, sistemas de gestão, etc – Anexo I) e através de provas empíricas ou de modelos validados, da ocorrência efectiva ou provável, no seu território, dos processos de degradação associados a cada uma das ameaças em questão;
- ✓ Estabelecimento do grau de aceitabilidade do risco adequado para cada uma delas;
- ✓ Identificação das **zonas de risco** (prioritárias) de degradação do solo por tipo de ameaça (as que ultrapassam os níveis de aceitabilidade definidos);
- ✓ Publicitação das zonas de risco/prioritárias identificadas;
- ✓ Estabelecimento de um Programa de medidas para cada “zona de risco” identificada, que inclua, no mínimo:
 - os objectivos de redução do risco em causa;
 - as medidas adequadas para atingir esses objectivos;
 - um calendário para a execução dessas medidas;
 - uma estimativa da afectação dos meios para financiamento dessas medidas.

Prazos estipulados:

- 5 anos para conclusão do processo de identificação;
- 7 anos para elaboração do Programa de medidas;
- 8 anos para aplicação do Programa de medidas.

Relativamente ao processo de degradação do solo causado por Contaminação (cap. III), a metodologia incluída na proposta de Directiva da Comissão, estabelece os seguintes procedimentos comuns:

- ✓ Identificação dos sítios associados a actividades, de uma lista comum, consideradas potencialmente contaminadoras do solo (ex produção e

transformação de metais, fabricação de produtos químicos, zonas portuárias, estações de abastecimento de combustíveis, extracção mineira, etc- Anexo II);

- ✓ Identificação dos sítios contaminados, tendo por base uma definição comum, isto é, sítios que devido a presença confirmada, devida a actividades humanas, de substâncias perigosas num grau tal que constituem um risco significativo para a saúde humana e o ambiente. Na avaliação do risco deve ser tomada em consideração a utilização actual e futura desses sítios, todas as vias de contaminação e o grau de exposição;
- ✓ Elaboração e publicitação do **Inventário** nacional dos **sítios contaminados**;
- ✓ Instituição do procedimento que assegure a apresentação do “Relatório do Estado do Solo” por parte do proprietário ou o potencial comprador de locais onde decorrem ou decorreram actividades potencialmente contaminadoras, que inclui entre outros requisitos, a análise química com a determinação do nível de concentração da(s) substância(s) perigosa(s) ligada à actividade(s) contaminadora exercida;
- ✓ Estabelecimento de acções de reparação de danos (descontaminação) adequadas, para os sítios contaminados do inventário nacional;
- ✓ Elaboração e publicitação de uma Estratégia Nacional de descontaminação que inclua, no mínimo:
 - os objectivos de descontaminação;
 - as prioridades;
 - um calendário de execução;
 - os fundos afectados.

Prazos estipulados:

- 5 anos para a identificação da localização, no mínimo, dos sítios onde decorrem ou decorreram as actividades potencialmente contaminadoras;
- 25 anos, no máximo, para medição dos níveis de concentração de substâncias perigosas em todos os sítios contaminados constantes do inventário, com metas intermédias de 10% dos sítios em 5 anos e 60 % em 15 anos;
- 7 anos para a elaboração da Estratégia Nacional de reparação de danos e entrada em aplicação o mais tardar no prazo de 8 anos;

A apresentação desta directiva, especificamente orientada para a protecção e a utilização sustentável do solo, completa a nível da União Europeia o ciclo de protecção dos 3 meios ambientais **água, ar e solo**, que sendo essenciais para a existência humana, actual e futura, são contudo fortemente afectados pela forma como essa mesma humanidade exerce a sua actividade.

4. A evolução

A questão da protecção do solo é consensual para todos os Estados Membros e a Estratégia proposta pela Comissão é globalmente aceite por todos. Contudo a Directiva ainda não foi adoptada.

Porquê?

Antes de responder concretamente a esta questão parece-me útil fazer primeiro um breve enquadramento temporal e narrativo de factos e etapas, relacionadas com o desenvolvimento da temática de protecção do solo desde a primeira referência até aos dias de hoje.

Com efeito, na Cimeira do Rio, em 1992, é reconhecida, pelos estados participantes, a relevância da protecção do solo e acordado o conceito do desenvolvimento sustentável.

Na Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação, em 1994, é desenvolvido o objectivo de prevenir e reduzir a degradação dos solos e de recuperar os solos parcial ou totalmente degradados nas regiões áridas, semi-áridas e sub-húmidas secas.

A "Estratégia da União Europeia em favor do Desenvolvimento Sustentável"⁷, apresentada em 2001, assinala, pela primeira vez, as questões da perda de solos e da diminuição da fertilidade do solo como factores que ameaçam o desenvolvimento sustentável, nomeadamente na influência que têm na viabilidade das explorações agrícolas;

O 6º Programa de Acção em matéria de Ambiente, aprovado⁸ pelo Parlamento Europeu e o Conselho, em 2002, reconhece que o solo é um recurso finito que se encontra sob pressão ambiental. Um dos objectivos traçados no Programa é o de promover uma utilização sustentável do solo, com particular atenção na prevenção da erosão, deterioração, contaminação e desertificação. É então estabelecido um prazo para a definição e implementação da Estratégia Temática para a protecção dos solos;

⁷ COM(2001)264

⁸ DECISÃO N.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

Com base na comunicação⁹ apresentada pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativa à abordagem que deverá ser seguida para a elaboração de uma estratégia temática de protecção do solo, são desenvolvidas, entre 2002 e 2004, várias iniciativas, dentro do espaço comunitário, para discussão da matéria, nomeadamente consulta aberta a partes interessadas e criação de grupos de trabalho técnico/científico. Em 2005, é promovida a consulta pública e desenvolvidas várias outras acções para discussão das futuras propostas da estratégia e directiva quadro.

A Comissão Europeia apresenta, em 2006, e envia para o Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões, a comunicação¹⁰ com a proposta da Estratégia Temática de Protecção do Solo, acompanhada de uma Avaliação de Impacte¹¹ e de uma proposta de Directiva Quadro¹²;

O Comité das Regiões, em 2007, emite parecer¹³ favorável sobre a Estratégia e a Directiva Quadro, salientando que esta última terá de ser flexível e sugerindo alterações. Manifesta ainda preocupação com os encargos administrativos para as colectividades locais e regionais eventualmente decorrentes da identificação das zonas de risco e da revisão periódica dos sítios contaminados.

De igual modo o Comité Económico e Social emite parecer¹⁴ favorável à Estratégia e, em princípio, a uma Directiva Quadro.

O Parlamento Europeu em primeira leitura, Resolução de Novembro de 2007, aprova texto¹⁵ onde saúda a Estratégia, concorda com a necessidade de uma directiva-quadro de protecção do solo tendo na devida conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Entende que a mesma não deve impor qualquer ónus administrativo desnecessário aos Estados Membros, nomeadamente no reconhecimento da legislação comunitária e nacional já existente, evitando a dupla regulamentação. Salaria ainda que deve ser garantido um elevado grau de flexibilidade no que toca ao desenvolvimento de medidas a nível local e regional justificada pela enorme diversidade de solos, problemáticas regionais e modelos nacionais existentes.

⁹ COM(2002) 179

¹⁰ COM (2006) 231

¹¹ SEC(2006) 1165 e SEC(2006) 620

¹² COM(2006) 232

¹³ 2007/C 146/05

¹⁴ 2007/C 168/05

¹⁵ P6_TA-PROV(2007)0504/ doc. 14979/07

Entretanto, no primeiro semestre de 2007, no âmbito da presidência Alemã da UE, inicia-se no Conselho, Grupo Ambiente, a primeira apreciação da proposta da Directiva Quadro apresentada pela Comissão, centrada em três aspectos:

- i) valor acrescentado da Directiva para o espaço europeu;
- ii) objecções à implementação e âmbito da Directiva;
- iii) sobreposição com outra legislação comunitária.

É com a presidência Portuguesa, no segundo semestre de 2007, que a discussão do articulado da Directiva sofre um forte impulso, sendo um dos objectivos da presidência obter o acordo político necessário para a sua aprovação em Conselho. Após intensos esforços de conciliação e reformulação decorrentes dos contributos e comentários de todos os Estados Membros, foi apresentada nova proposta¹⁶ de articulado da Directiva para aprovação em reunião do Conselho, não tendo contudo a mesma obtido a votação necessária, maioria qualificada (5 dos 27 estados membros votaram contra, Alemanha, Áustria, França, Holanda e Reino Unido). O documento proposto pela presidência Portuguesa, apesar de contemplar algumas alterações, mantinha no seu essencial a abordagem comum e sistemática preconizada na proposta inicial da Comissão, designadamente na identificação das zonas de risco e sítios contaminados.

A presidência Francesa, no segundo semestre de 2008, retoma a discussão da Directiva apresentando uma proposta¹⁷ com uma abordagem completamente diferente da que vinha sendo seguida. Com efeito, a proposta da presidência francesa reflectia uma abordagem essencialmente baseada nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, introduzindo vários elementos de flexibilidade para os Estados Membros, o que, no entendimento de alguns e da própria Comissão, provocaria desigualdades de aplicação da Directiva nos diferentes Estados Membros. A proposta não mereceu apoio suficiente para ser submetida a aprovação em reunião de Conselho.

A Presidência Checa, em funções no primeiro semestre de 2009, coloca a Directiva Quadro dos Solos na sua agenda com o objectivo de obter acordo político e apresentação de proposta final ao Conselho em Junho. Nesse sentido inicia os trabalhos, em Janeiro, com a apresentação de uma proposta onde se denota o esforço

¹⁶ Documento 16157/07 ADD1

¹⁷ Documento 16783/08 REV1

de conciliação das diferenças representadas pelos dois tipos de documentos discutidos nas presidências anteriores, a de Portugal e a da França. Apesar do esforço desenvolvido e do empenhamento da presidência, o documento final¹⁸ produzido não reuniu condições para que a sua aprovação se verificasse pelo que, ao Conselho, apenas foi apresentado um relatório de progresso.

Quais são efectivamente as principais objecções?

Resumidamente, os Estados Membros dividem-se entre duas posições:

A – Os que consideram que é necessária uma Directiva-Quadro sobre a protecção dos solos que completaria o painel da legislação ambiental europeia e representaria uma abordagem mais comum da protecção do solo. Até agora representam a maioria em termos de número mas que não é suficiente para obter uma maioria qualificada em termos de votos;

B – Os que mantêm uma posição crítica relativamente à directiva proposta, assente nas dúvidas do seu valor acrescentado relativamente ao conjunto de legislação já existente ou da suficiência da sua proporcionalidade e respeito do princípio da subsidiariedade. Sobretudo manifestam uma enorme preocupação com a eficácia em termos de custos.

Em pormenor, as questões problemáticas que permanecem pendentes de acordo são:

- ◆ *Sítios contaminados - Restabelecimento do nível de funcionalidade e avaliação do risco*

Questão: Possibilidade de, em determinadas circunstâncias, o restabelecimento da funcionalidade de um solo a um nível adequado poder ser obtida através de uma mudança no uso/afecção do solo, traduzida pela alteração de *e* para *ou* no contexto de:

¹⁸ Documento 10387/09

– “...restabelecer um nível de funcionalidade consistente com uso actual **ou** futuro.” –
Âmbito de aplicação
– “...avaliação do risco de sítio contaminado deve ter em conta a utilização actual **ou**
futura...” – Definições

É uma disposição defendida por alguns Estados Membros mas que encontra oposição por parte da Comissão e de outros Estados Membros por considerarem que pode ser indevidamente utilizada, nomeadamente para contornar uma intervenção de descontaminação de um sítio contaminado.

◆ Integração nas políticas nacionais

Questão: O âmbito da aplicação do definido no artigo que estabelece a integração dos aspectos relacionados com a protecção do solo nas políticas nacionais que possam agravar significativamente os processos de degradação do solo, tendo ainda em conta o impacto de tais políticas nesses processos.

É uma disposição considerada essencial para a maioria dos Estados Membros, mas que deixa outros Estados Membros demasiado preocupados, designadamente pela dificuldade de transposição e aplicação bem como pela possibilidade de sobreposição com outra legislação comunitária relativa à avaliação de planos e programas ambientais.

◆ Identificação de “zonas prioritárias”

Questão: Obrigação de definição/identificação de “zonas prioritárias” relativas a processos de degradação do solo, mesmo tendo em consideração o desenvolvimento da última versão da directiva num sentido de maior flexibilidade nos elementos e procedimentos a utilizar pelos Estados Membros, incluindo a determinação do nível administrativo e escala geográfica apropriada.

Alguns Estados Membros continuam a preferir gerir os processos de degradação do solo sem ter que marcar zonas específicas e sobretudo querem ter a certeza que na avaliação não será necessário baixar ao nível da parcela individual. Duvidam da

praticabilidade no estabelecimento dos níveis relevantes de aceitabilidade do risco bem como na marcação de zonas de intervenção quando no conjunto do território nacional determinado processo de degradação possa ocorrer de forma muito irregular.

◆ Identificação e Inventário dos sítios contaminados

Questão: O procedimento de identificação dos sítios contaminados e o prazo para a finalização do inventário.

É sem dúvida o artigo mais debatido em toda a Directiva com duas posições marcadamente distintas.

De um lado estão os Estados Membros que consideram que o procedimento previsto é demasiado pesado e dispendioso, mesmo com a simplificação e alguma flexibilidade introduzidas na última versão proposta pela presidência checa., e do outro lado, estão a Comissão e outros Estados Membros a oporem-se precisamente a este grau de flexibilidade e a pretenderem uma maior harmonização que assegure uma situação de igualdade em todos os Estados da União Europeia.

Genericamente, as diferenças no procedimento de identificação prendem-se com os seguintes aspectos:

- Lista comum de actividades potencialmente contaminadoras do solo (Anexo II): indicativa **versus** obrigatória;
- Identificação dos sítios onde foram ou são exercidas actividades potencialmente contaminadoras: 7 anos **versus** 15 anos;
- Metodologia para confirmação dos sítios contaminados: metodologia aplicável a todos os sítios identificados com actividades potencialmente contaminadoras **versus** metodologia aplicável de forma menos sistemática, com uma abordagem de prioridade associada essencialmente a mudanças de uso;
- Metodologia de avaliação dos sítios contaminados: através da medição dos níveis de concentração das substâncias perigosas pertinentes **versus** uma avaliação específica de risco;

→ Conclusão do inventário dos sítios contaminados: prazo de 25 anos versus sem prazo.

◆ Relatório de estado do solo

Questão: Obrigação da elaboração de um relatório do estado do solo por parte do proprietário ou potencial comprador/terceira parte pertinente, no caso de venda ou alteração de uso de um sítio identificado como tendo uma actividade potencialmente contaminadora, com um mínimo de informações estabelecidas.

Esta disposição é defendida pela Comissão que entende que o relatório tem duas funções fundamentais: i) disponibilizar informação sobre o estado do solo às partes intervenientes em transacções de terrenos incluídos nos sítios identificados; ii) alimentar o inventário dos sítios contaminados.

Alguns Estados Membros contudo mostram-se preocupados com os custos para os agentes económicos que pode acarretar este relatório bem como com os impactos negativos sobre o desenvolvimento económico, designadamente no mercado imobiliário. Entendem que a nível de cada um dos seus Estados deverá ser possível a definição de limiares ou critérios abaixo dos quais não serão exigidos relatórios sobre o estado do solo, por exemplo sítios pequenos.

◆ Existência de comitologia

Questão: Procedimento de comitologia para adaptação dos Anexos I e II ao progresso técnico e científico.

Alguns Estados Membros opõem-se à existência de comitologia para este efeito, preferindo fazê-lo através de uma plataforma para troca de informações e melhores práticas. Outro tipo de disposições poderão conduzir a uma harmonização dos métodos de avaliação dos riscos.

5. Conclusão

Após dois anos de intenso debate sobre a proposta de Directiva Quadro para protecção do solo, em pelo menos três das Presidências da União Europeia, não foi possível até à data alcançar o acordo político necessário para que a mesma fosse aprovada.

Foram apresentadas e discutidas propostas de directiva com três diferentes tipos de aproximação, respondendo respectivamente aos diferentes entendimentos no seio dos estados membros, a que deve corresponder a futura Directiva quadro:

- uma aproximação com carácter mais comum e sistemático, visando assegurar uma maior harmonização de aplicação da directiva a nível de todos os Estados Membros,
- uma outra mais assente no princípio da subsidiariedade e num elevado grau de flexibilidade, deixando a cargo dos Estados Membros as decisões sobre o nível de adequação das intervenções;
- uma outra, ainda, conciliadora entre as duas primeiras, introduzindo factores de flexibilidade e simplificação mas mantendo linhas orientadores comuns de intervenção.

Parece, assim, terem sido esgotadas, em termos técnicos, as possibilidades de abordagem possíveis para se conseguir obter a aprovação sobre um instrumento jurídico que permitia actuar directa e objectivamente sobre a protecção do solo no espaço da União Europeia.

Em consequência, não se sabendo, à data, se futuras presidências da UE retomarão a discussão da Directiva, fica assim comprometido um dos pilares em que assenta a Estratégia, precisamente aquele que visava garantir a efectiva intervenção, a nível do espaço comunitário, na prevenção das ameaças ao solo e atenuação dos seus efeitos bem como na recuperação de solos degradados consistente com a funcionalidade da sua utilização actual e futura.

De imediato, a Estratégia terá de se apoiar e desenvolver de forma mais intensa através dos outros três pilares, sobretudo o da integração da protecção do solo nas políticas comunitárias e nacionais e o da sensibilização dos agentes intervenientes e público em geral para a necessidade de protecção do solo.

Actualmente, no espaço da União Europeia, existem várias políticas com objectivos ambientais que apesar de não se dirigirem directamente para o solo, acabam por contribuir para a sua protecção. Estão neste caso algumas legislações comunitárias em vigor relacionadas com os domínios da água, dos resíduos, dos produtos químicos, da prevenção da poluição industrial, da protecção da natureza, dos pesticidas e da responsabilidade ambiental.

Contribuem também para os efeitos positivos sobre o solo os requisitos de condicionalidade exigidos pela Política Agrícola Comum e o Desenvolvimento Rural.

Dentro daqueles domínios e requisitos estão normalmente associados a planos e programas de medidas no âmbito dos quais podem, se assim decidido a nível nacional, ser desenvolvidas acções de favorecimento da protecção do solo.

A questão é que, apesar disso, como esses dispositivos não têm como objectivo principal a questão da protecção do solo, esta não é abrangida de forma completa, designadamente não são contemplados todos os solos e ameaças pelo que a degradação do solo, de forma global, continua.

À semelhança do que vem acontecendo noutros domínios ambientais, a palavra chave é “vulgarizar” a temática da protecção do solo para assim alcançar um maior e mais abrangente nível de consciencialização relativamente às pressões a que o solo está sujeito, dos seus efeitos e da necessidade cada vez mais urgente de atenuar e se possível travar os processos que contribuem para a sua degradação.

“...o homem não teceu a rede da vida. É apenas um fio e está a desafiar a desgraça se ousar desafiar essa rede...”
(carta do Chefe Índio Seattle ao então Presidente dos EUA Franklin Pierce, 1845)

6. Bibliografia

- CE/UE (2001) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Estratégia da União Europeia em favor do Desenvolvimento Sustentável*;
- CE/UE (2002) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Para uma estratégia temática de protecção do solo*;
- CE/UE (2006) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Estratégia Temática para a Protecção do Solo*;
- CE/UE (2006) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Proposta de Directiva quadro para protecção do solo*;
- CE/UE (2006) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Avaliação do Impacte da Estratégia Temática da Protecção do solo*;
- CES/UE (2007) Comité das Regiões: *Parecer sobre a Estratégia Temática de Protecção do Solo*;
- CR/UE (2007) Comité das Regiões: *Parecer sobre a Estratégia Temática de Protecção do Solo*;
- Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria do Ambiente;
- PE /UE (2007) Parlamento Europeu: *Resolução sobre a Estratégia Temática de Protecção do Solo*.