



Síntese das atividades de consulta pública
para
avaliação da Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de
21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de
águas residuais urbanas
{SEC(2019) 448 final} — {SWD(2019) 701 final}



Consulta às partes interessadas

1. Introdução

As consultas visaram recolher novos elementos para fundamentar a análise da pertinência, eficácia, eficiência, coerência e valor acrescentado da UE, em conformidade com as orientações para legislar melhor sobre avaliações e balanços de qualidade. As atividades de consulta foram articuladas com o documento de [balanço da qualidade da legislação em matéria de águas](#). A abordagem escolhida para a realização da consulta foi delineada na [estratégia de consulta](#) publicada em maio de 2018.

2. Grupos de partes interessadas abrangidos pelas atividades de consulta

- Autoridades dos Estados-Membros (autoridades nacionais, regionais e locais);
- Entidades públicas ou privadas gestoras de serviços de saneamento de águas residuais, associações representativas de peritos;
- Empresas e associações empresariais abrangidas pela diretiva;
- Cidadãos;
- Instituições da UE;
- Universitários/investigadores e sindicatos;
- Organizações internacionais;
- Organizações não governamentais e iniciativas de cidadania.

As consultas realizaram-se em diferentes contextos, tendo todas as partes interessadas dado contributos pertinentes.

3. Atividades de consulta por ordem cronológica

- Recolha de observações sobre o roteiro de avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (a seguir designada por «diretiva»);
- Entrevistas para delimitação das questões chave;
- Consulta pública;
- Seminários temáticos com peritos;
- Conferência das partes interessadas;
- Consulta escrita a peritos dos Estados-Membros sobre questões de modelação.

Observações sobre o roteiro de avaliação

O [roteiro de avaliação](#) foi publicado em outubro de 2017, em simultâneo com o roteiro para o balanço da qualidade da legislação em matéria de águas. Ambos os roteiros foram sujeitos a recolha de observações, tendo 8 ONG, 4 organismos de investigação, 1 associação de serviços públicos, 10 representantes do setor da água e 1 autoridade competente enviado observações durante o período de consulta. Houve ainda 3 contributos anónimos e uma resposta de um cidadão identificado.

Os temas considerados mais importantes foram os seguintes:

- Gestão das águas pluviais;
- Poluentes que suscitam preocupação crescente;
- Necessidade de investimentos sustentáveis a longo prazo e aplicação do princípio do poluidor-pagador;

- Análise dos nexos com a Diretiva-Quadro da Água e com a Diretiva Lamas de Depuração;
- Nexos com os objetivos de desenvolvimento sustentável, especialmente com o ODS 6.

Estas observações foram tidas em conta na elaboração dos termos de referência para o estudo de apoio e na delimitação das questões chave.

Entrevistas para delimitação das questões chave

Na fase inicial da avaliação realizaram-se entrevistas exploratórias com peritos de associações do setor, de uma ONG de ambiente e dos direitos humanos e de uma associação especializada em tecnologias da água. Estas entrevistas contribuíram para a definição das questões chave e forneceram informações sobre os dados disponíveis.

As questões que mereceram maior concordância foram as seguintes: extravasamentos de águas pluviais (a que a diretiva se refere como «inundações provocadas por tempestades»), poluentes que suscitam preocupação crescente, sistemas individuais e outros sistemas adequados, eficiência energética. Verificou-se uma certa disparidade de opiniões no que respeita à monitorização e ao dimensionamento de instalações, que, no entanto, se mantiveram como questões chave, uma vez que também o Tribunal de Contas Europeu as tinha considerado temas importantes.

Em geral, os peritos concordaram que a diretiva foi fundamental para assegurar a implantação de infraestruturas de recolha e tratamento, existindo igualmente consenso quanto à clareza e simplicidade da mesma. Os entrevistados salientaram que os investimentos necessários para a aplicação da diretiva são elevados e que representam, por vezes, um obstáculo a essa aplicação. Não obstante, consideraram igualmente que os benefícios compensam os custos.

Consulta pública

A [consulta pública](#) foi colocada em linha em julho de 2018. O questionário esteve disponível durante 14 semanas no sítio Web da Comissão destinado a consultas, nas 23 línguas oficiais da UE, contendo uma secção geral e uma secção destinada a peritos, a qual foi estruturada segundo os critérios de avaliação para legislar melhor.

No total, receberam-se 608 respostas (606 pelo portal em linha e duas por correio eletrónico, devido a problemas técnicos). **Dado que não era obrigatório responder às questões substantivas, o número de respondentes variou consoante as perguntas.** A presente síntese espelha as principais conclusões da consulta pública, sendo as conclusões detalhadas apresentadas no documento principal da avaliação.

Mais de metade das respostas foram enviadas por cidadãos (57 %) e 17 % por entidades públicas ou privadas gestoras de ETAR, sendo as restantes de autoridades públicas, ONG, universidades, entidades do setor, associações públicas e privadas e instituições da UE. Participaram partes interessadas de quase todos os Estados-Membros da UE, com exceção da Estónia, Letónia, Lituânia e Hungria. A maior parte dos respondentes proveio da Alemanha (22 %) e de Espanha (21 %). Tomou-se em consideração uma pequena campanha das entidades gestoras de ETAR em Espanha, tendo-se integrado as suas observações na análise principal, na parte relativa à coerência interna da diretiva.

Eficácia

Na secção do questionário destinada aos peritos, convidaram-se as partes interessadas a avaliar a eficácia das disposições principais da diretiva. As opiniões variaram consoante as disposições, tendo a maior parte sido considerada muito eficaz ou relativamente eficaz. A diretiva não é vista como muito eficaz para garantir a aplicação adequada de sistemas individuais e outros sistemas adequados nem para garantir que os Estados-Membros façam a gestão adequada dos extravasamentos de águas pluviais. Não se observou qualquer tendência nas respostas em função dos grupos de partes interessadas.

Objetivos	Muito eficaz	Relativamente eficaz	Relativamente ineficaz	Muito ineficaz	Nem eficaz nem ineficaz	Não sei
Proteger o ambiente dos efeitos nocivos das descargas de águas residuais urbanas (N = 345)	46 %	42 %	3 %	1 %	4 %	4 %
Proteger a saúde humana dos efeitos nocivos das descargas de águas residuais urbanas (N = 343)	31 %	54 %	3 %	1 %	6 %	5 %
Recolher águas residuais (N = 341)	46 %	37 %	3 %	1 %	8 %	4 %
Garantir a aplicação adequada de sistemas individuais e outros sistemas adequados (N = 332)	7 %	28 %	14 %	5 %	25 %	22 %
Garantir a gestão adequada de «descarregadores de tempestade» (CSO — Combined Sewer Overflow) [ou seja, de extravasamentos em sistemas unitários] (N = 337)	6 %	25 %	20 %	7 %	23 %	18 %

Quadro 11: Respostas de todas as partes interessadas relativamente à eficácia de uma série de disposições da diretiva

Eficiência

As partes interessadas que consideram conhecer muito bem (ou superficialmente) a diretiva concordam (ou concordam inteiramente) que a mesma garante a proporcionalidade entre custos e benefícios, em particular a longo prazo. Estas partes interessadas estão representadas em todos os grupos.

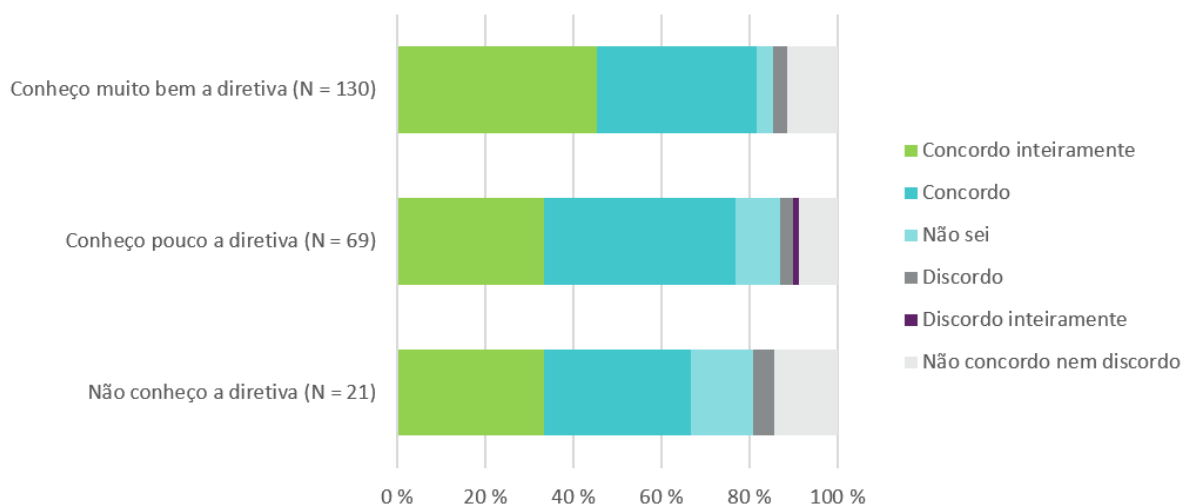


Figura 42: Opiniões das partes interessadas sobre a proporcionalidade entre custos e benefícios

Globalmente, 79 % dos respondentes, na maioria cidadãos, concordaram (ou concordaram inteiramente) que os benefícios compensam os custos.

Coerência

A avaliação da coerência interna da diretiva revelou uma certa disparidade de opiniões, tendo a maior parte dos respondentes concordado que a diretiva é em grande medida (27 %) ou em certa medida (53 %) internamente coerente (n = 299). No entanto, foi assinalado que a existência de limiares distintos para as águas residuais industriais é uma incoerência da diretiva. A análise das observações mostrou que muitas partes interessadas se referiram a aspetos da coerência externa da diretiva e à insuficiência parcial da mesma para dar resposta às novas necessidades da sociedade. No que diz respeito à coerência externa, as partes interessadas consideram que a diretiva é, em certa medida, coerente com a demais legislação em matéria de águas, tendo muitos respondentes referido a coerência da mesma, em grande medida (32 %) ou em certa medida (50 %), com a Diretiva-Quadro da Água (n = 293).

As partes interessadas salientaram ainda que o alinhamento da diretiva com as políticas mais recentes em matéria de energia e clima é insuficiente.

Pertinência

Avaliou-se igualmente a capacidade da diretiva para fazer face aos novos desafios, tendo todos os grupos de partes interessadas referido que a mesma não aborda plenamente certas questões. Cruzando estas respostas com o grau de conhecimento das partes interessadas, observou-se que as partes que declararam conhecer bem a diretiva consideraram que a mesma não é suficiente para fazer face aos novos desafios.

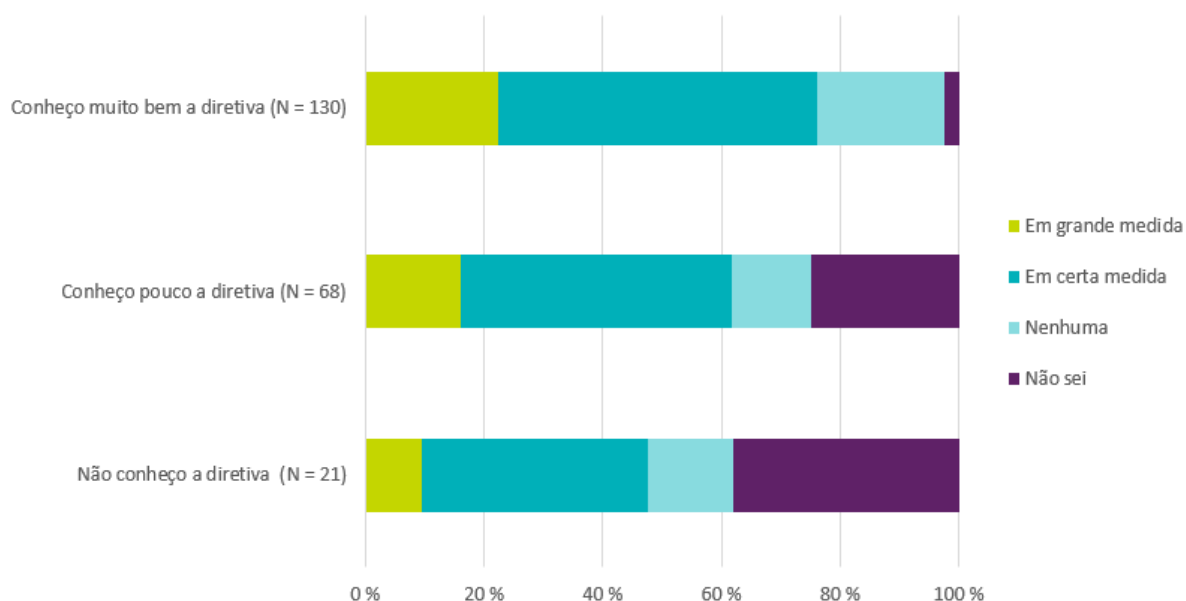


Figura 43: Opiniões das partes interessadas sobre a capacidade da diretiva para fazer face a novos desafios, por grau de conhecimento da diretiva

Quando questionadas sobre os desafios que a diretiva aborda de forma insuficiente, as associações empresariais e as entidades gestoras de ETAR mencionaram a valorização de recursos, nomeadamente das lamas, e que é preciso abordar os poluentes emergentes.

No que respeita a substâncias que podem estar presentes nas águas residuais e constituem motivo de preocupação para as partes interessadas, a maior preocupação são os desreguladores endócrinos — 52 % dos respondentes consideram-se muito fortemente preocupados e 19 % fortemente preocupados —, sendo transversal aos grupos de partes interessadas (220 cidadãos, 27 entidades gestoras de serviços de saneamento de águas residuais e 7 representantes de universidades). Mostraram-se igualmente muito fortemente preocupados com outras substâncias: os produtos farmacêuticos e os poluentes de instalações industriais (48 %), os pesticidas (47 %) e os microplásticos (46 %) (n = 608).

Quanto à questão sobre quem deve pagar pelo tratamento suplementar para eliminar estas substâncias, observou-se uma divisão entre os que defendem que quem deve pagar é o poluidor inicial (40 %), por exemplo a indústria, e os que consideram ser aceitável um aumento dos tarifários da água (25 %) (n = 608). Apenas três responderam «Não sei» e 16 % não responderam. Cidadãos, ONG e empresas de serviços de águas constituem a maioria dos que defenderam que o pagamento deve caber à indústria.

Valor acrescentado da UE

A maioria das partes interessadas concordou em grande medida (63 %) ou em certa medida (26 %) que a ação a nível da UE em matéria de águas residuais deve continuar. O grupo de partes interessadas mais favorável à continuação da intervenção a nível da UE foi o dos cidadãos. A maioria das partes interessadas considerou que a revogação da diretiva teria impactos negativos (86 %, n = 307), tendo apenas 2 % referido que a revogação teria consequências positivas. As partes interessadas argumentaram que a revogação seria negativa para a qualidade da água e a saúde humana, diminuindo igualmente os incentivos ao desenvolvimento das infraestruturas necessárias para proteger o ambiente.

Os resultados da consulta pública foram, no essencial, integrados na análise do estudo de apoio à avaliação e serviram de base à análise da Comissão.

Foram ainda recebidos algumas posições escritas:

- **Agência Sueca de Proteção do Ambiente:** a posição escrita apresentou novos elementos e esclarecimentos sobre as respostas da agência à consulta pública. A agência identificou as seguintes lacunas na diretiva: rigidez em termos de adaptação às condições locais e falta de ambição quanto ao fósforo.
- **Associação Dinamarquesa do Ambiente e Tecnologia:** a posição escrita sublinhou que se registaram progressos no domínio das tecnologias de tratamento ao longo das últimas décadas e que a diretiva perdeu a oportunidade de incluir aspetos relativos à eficiência energética, bem como de incentivar a valorização e reutilização dos recursos em matéria de águas residuais.
- **EurEau:** as posições escritas sobre micropoluentes e microplásticos presentes nas águas residuais demonstraram a dimensão destes problemas e os desafios para enfrentá-los. A EurEau também apresentou posições escritas sobre a eficiência energética e a terminologia utilizada na diretiva em matéria de tratamento, tendo-se pronunciado igualmente sobre as possibilidades de tratamento de águas residuais e os problemas colocados pelos plásticos de utilização única.
- **World Green Infrastructure Network («Rede Mundial de Infraestruturas Verdes»):** a posição escrita contém informações sobre a forma como as infraestruturas verdes podem ajudar a gerir os extravasamentos de águas pluviais. Esta entidade observou igualmente que, após a adoção da diretiva, fatores externos como as alterações climáticas e o aumento dos poluentes que suscitam preocupação crescente provocaram o aparecimento de novas necessidades sociais.
- **Xylem:** esta empresa fornecedora de tecnologia considerou que o desafio fundamental é o envelhecimento das infraestruturas e a insuficiência do financiamento, tendo sugerido que os incentivos para a recuperação de custos sejam reforçados e que sejam equacionadas novas soluções eficientes em termos de custos para lidar com os extravasamentos de águas pluviais. Propôs ainda que a valorização de recursos e a eficiência energética sejam incentivadas.
- **Centre for Water Security and Cooperation («Centro para a Cooperação e Segurança da Água»):** o centro enviou contributos sobre a possível tensão entre o acesso à água e a recuperação de custos, os novos desafios decorrentes das alterações climáticas (por exemplo, fenómenos meteorológicos extremos que colocam novos problemas aos coletores e às ETAR), as habitações sem ligação às redes de saneamento, os produtos farmacêuticos e o valor acrescentado da UE.

Seminários temáticos com peritos¹

As informações recolhidas durante os seminários foram tidas em conta no relatório do estudo de apoio à avaliação e na avaliação. Os debates de alguns seminários serviram igualmente para confirmar a abordagem de modelização do Centro Comum de Investigação e a análise dos custos e benefícios. Todos os seminários contaram com a participação de peritos em representação de Estados-Membros, universidades, associações empresariais/setoriais, ONG de ambiente e da Comissão.

¹ As atas e apresentações estão disponíveis no CIRCABC.

Seminário conjunto sobre os poluentes que suscitam preocupação crescente e o balanço da qualidade da legislação em matéria de águas (24 de outubro)

Objetivo: avaliação do impacto no meio hídrico dos poluentes que suscitam preocupação crescente e avaliação do potencial das ETAR para diminuir esse impacto.

Síntese: os poluentes que suscitam preocupação crescente abrangem uma vasta gama de substâncias, reconhecendo-se que, por um lado, os tratamentos atualmente realizados nas ETAR reduzem a presença de alguns desses poluentes, mas que, por outro, estas instalações são o ponto de descarga para o meio ambiente. Ainda não existem técnicas de tratamento que assegurem por si só a remoção de todos os poluentes que suscitam preocupação crescente. O impacto de alguns destes poluentes no ambiente é conhecido (por exemplo, o diclofenaco), mas noutros casos ignora-se qual o respetivo comportamento no ambiente e que tipo de efeitos cumulativos podem ter se associados a outras substâncias.

Alguns países deram os primeiros passos para tratar estes poluentes. A Suíça, por exemplo, instalou processos de tratamento avançado numa série de ETAR prioritárias.

Seminário sobre extravasamentos de águas pluviais e sistemas individuais e outros sistemas adequados (25 de outubro de 2018)

Objetivo: debater os aspetos jurídicos e ambientais dos extravasamentos de águas pluviais (com destaque para os extravasamentos em sistemas unitários) e dos sistemas individuais e outros sistemas adequados. O Centro Comum de Investigação apresentou os resultados dos projetos de modelação dos impactos destes dois temas. As partes interessadas tiveram a oportunidade de debater e validar esta abordagem.

Síntese: Extravasamentos de águas pluviais: a diretiva menciona-os somente numa nota de rodapé, o que alguns participantes consideraram insuficiente. O conceito abrange os extravasamentos em sistemas unitários e em sistemas separativos. No entanto, não existe definição de «descarga» nem de «situação de extravasamento». Os primeiros 15 minutos de um extravasamento compreendem a «primeira descarga», que pode conter a maior parte dos poluentes. O teor das escoaduras urbanas representa outro problema importante porque, quando entram nos coletores de esgotos, estas escoaduras acrescentam mais poluentes às águas residuais. Os Estados-Membros seguem diversas abordagens de gestão dos extravasamentos, nomeadamente a monitorização, o investimento em redes separativas ou a utilização de infraestruturas verdes/soluções baseadas na natureza (por exemplo as zonas húmidas).

Sistemas individuais e outros sistemas adequados: os sistemas individuais e outros sistemas adequados estão a ser utilizados em aglomerações com e.p. inferior e superior a 2 000, mas a diretiva aplica-se unicamente a estas últimas. Os peritos dos Estados-Membros apresentaram as diversas abordagens utilizadas para enquadrar estes sistemas nos seus países. Mesmo nos contextos mais avançados, é difícil garantir o bom funcionamento e a gestão adequada destes sistemas.

Seminário sobre custos e benefícios (8 de novembro de 2018)

Objetivo: neste seminário compararam-se os resultados do estudo de apoio à avaliação da diretiva com estudos similares do Banco Mundial (2018), da OCDE (estudo conjunto com a DG ENV, em curso) e do projeto [Blue2](#) (encomendado pela DG ENV, em curso).

Síntese: as partes interessadas conhecem as funções de custos utilizadas para a avaliação dos custos relacionados com a diretiva. Consideram-nas bastantes estáveis, apesar de exigirem um grande volume de dados. Entendem igualmente que, tendo em conta os custos associados à diretiva, a avaliação da diretiva deve abranger a análise da acessibilidade económica, da recuperação de custos e do financiamento da UE. O debate acerca dos benefícios mostrou a preferência por uma abordagem baseada nos custos dos danos. Houve consenso geral quanto à dificuldade de identificar, quantificar e traduzir em valor monetário todos os benefícios da diretiva. O estudo do Banco Mundial, que abrangeu oito Estados-Membros, identificou benefícios diferentes dos identificados pelo estudo de apoio à avaliação, constatando-se que as diferenças de abordagem entre os dois estudos levam a que, em alguns cenários do estudo do Banco Mundial, os custos superem os benefícios.

Conferência das partes interessadas

Objetivo: em 16 de novembro de 2018, realizou-se uma conferência das partes interessadas nas instalações do Comité das Regiões que contou com cerca de 90 participantes, nomeadamente de representantes dos Estados-Membros, de representantes de entidades gestoras de serviços de saneamento de águas residuais, ONG, organizações internacionais e universidades. O objetivo desta conferência foi partilhar as conclusões preliminares do estudo de apoio e os primeiros resultados da análise das respostas à consulta pública.

Síntese: de um modo geral, as partes interessadas observam progressos claros na recolha e tratamento de águas residuais na UE, atribuindo-os à diretiva. Conhecem os problemas colocados pelos extravasamentos de águas pluviais e pelos sistemas individuais e outros sistemas adequados, tendo os resultados da modelação realizada pelo CCI mostrado claramente os respetivos impactos ambientais. As comunicações dos peritos dos Estados-Membros demonstraram ser possível aplicar as disposições da diretiva num curto período, com efeitos na melhoria da qualidade da água.

No que respeita à análise dos benefícios, as partes interessadas consideraram-nos tangíveis e que compensam os custos. Consideraram igualmente que a diretiva beneficiou não só a proteção do meio hídrico, mas também a saúde e o bem-estar, tendo reconhecido que é difícil avaliar estes benefícios.

As partes interessadas destacaram os seguintes desafios futuros: micropoluentes, atingir a eficiência energética, reduzir o impacto dos extravasamentos e dos sistemas individuais e outros sistemas adequados, bem como gerir a reutilização da água e das lamas.

De um modo geral, as partes interessadas reiteraram que a diretiva está alinhada com a restante legislação e que a mesma tem contribuído para o cumprimento dos objetivos de outras diretivas. Considerando de forma mais abrangente o direito da UE, referiram que pode ser benéfico um maior alinhamento da diretiva com as políticas em matéria de energia e de clima.

Consulta escrita

Os representantes do grupo de peritos da diretiva foram questionados por escrito sobre os temas seguintes: 1) sistemas individuais e outros sistemas adequados; 2) extravasamentos de águas pluviais; 3) custos e benefícios. Vinte dos 28 Estados-Membros responderam validando informações ou fornecendo novos dados. Estas informações foram utilizadas na modelação elaborada pelo CCI e na análise do estudo de apoio à avaliação.