

TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 3

2009

ISSN 1831-0982

A EFICÁCIA DAS DESPESAS NO ÂMBITO
DAS ACÇÕES ESTRUTURAIS RELATIVAS AO
TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS NOS PERÍODOS
DE PROGRAMAÇÃO 1994-1999 E 2000-2006



PT



Relatório Especial n.º 3 // 2009

A EFICÁCIA DAS DESPESAS NO ÂMBITO DAS ACCÇÕES ESTRUTURAIS RELATIVAS AO TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS NOS PERÍODOS DE PROGRAMAÇÃO 1994-1999 E 2000-2006

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
L — 1615 Luxembourg

Tel.: +352 4398-45410

Fax: +352 4398-46430

E-mail: auraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 3 // 2009

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009

ISBN 978-92-9207-260-5

© Comunidades Europeias, 2009

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Belgium

ÍNDICE

Pontos

GLOSSÁRIO

I-X **SÍNTESE**

1-14 **INTRODUÇÃO**

1-4 **CONTEXTO AMBIENTAL**

5-13 **GOVERNAÇÃO E CO-FINANCIAMENTO DA UE**

14 **TAXA DE COBERTURA DE AGLOMERAÇÕES POR TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS**

15-19 **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

20-56 **OBSERVAÇÕES**

20-28 **AS ETAR CO-FINANCIADAS PELA UE ATINGEM UM NÍVEL ADEQUADO DE DESEMPENHO EM TERMOS DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS?**

20-21 CONTEXTO

22 A MAIORIA DAS ETAR FUNCIONAVA COM UMA CAPACIDADE ADEQUADA...

23 ... MAS ALGUMAS FUNCIONAVAM BASTANTE ABAIXO DA SUA CAPACIDADE...

24 ... E UMA ETAR TINHA UMA CAPACIDADE INSUFICIENTE

25-26 A GRANDE MAIORIA DAS ETAR PRODUZIA EFLUENTES QUE CUMPREM OS REQUISITOS DA UE

27-28 MONITORIZAÇÃO DA QUALIDADE DOS EFLUENTES: OS DADOS DE DESEMPENHO ERAM ACEITÁVEIS EM TERMOS GERAIS, MAS HÁ POSSIBILIDADES DE MELHORIA

29-38 **AS LAMAS PRODUZIDAS PELAS ETAR SÃO ADEQUADAMENTE UTILIZADAS?**

29-30 CONTEXTO

31-33 DOIS TERÇOS DAS ETAR AUDITADAS PROCEDIAM À ELIMINAÇÃO DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA UE

34 RESULTADOS SATISFATÓRIOS EM MATÉRIA DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA DIRECTIVA LAMAS

35-36 REVISÃO DA DIRECTIVA?

37-38 MONITORIZAÇÃO DA ELIMINAÇÃO DAS LAMAS: POSSIBILIDADES DE MELHORIA NAS ETAR OPERACIONAIS E NOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

39-56 **A COMISSÃO DESEMPENHA BEM AS SUAS FUNÇÕES?**

39-40 CONTEXTO

41-45 NECESSIDADE DE COERÊNCIA NA ANÁLISE DE PROJECTOS

46-48 NECESSIDADE DE UM MELHOR ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

49-56 NECESSIDADE DE SE TOMAR EM MAIOR CONSIDERAÇÃO OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA UE

57-66 **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

58-60 **TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS**

61-63 **TRATAMENTO E ELIMINAÇÃO DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO**

64-66 **EFICÁCIA DO PAPEL DA COMISSÃO**

ANEXO — AMBIENTE DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

Acções estruturais: No presente relatório, intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão.

Aglomeração: Qualquer área em que a população e/ou as actividades económicas se encontrem suficientemente concentradas para que se proceda à recolha das águas residuais urbanas e à sua condução para uma estação de tratamento de águas residuais urbanas ou um ponto de descarga final.

Autocontrolos: Controlos realizados com carácter regular por um operador, no âmbito do funcionamento corrente de uma estação de tratamento de águas residuais, destinados a monitorizar a qualidade das descargas de água e o teor das lamas.

Bacia hidrográfica: Área de terreno na qual têm origem todos os escoamentos superficiais através de uma sequência de ribeiros, rios e, eventualmente, lagos, que confluem para o mar através de uma única foz, estuário ou delta de um rio.

Controlos independentes: Controlos realizados por autoridades independentes (a nível nacional, regional ou da bacia hidrográfica), destinados a monitorizar a qualidade das descargas de água e o teor das lamas e dos solos onde estas são depositadas.

Directiva Lamas: Directiva 86/278/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa à protecção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração (JO L 181 de 4.7.1986, p. 6).

Directiva-Quadro Água: Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas: Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

Eficácia: Medida da relação entre os resultados obtidos e os objectivos fixados.

Efluente ou descarga de água: Descarga de águas residuais tratadas nas águas receptoras da bacia hidrográfica.

Equivalente de população (e.p.): Expressão quantitativa da carga poluente das águas residuais em termos do número «equivalente» de pessoas que produziram resíduos da mesma magnitude. Um e.p. corresponde à carga poluente dos resíduos produzidos por um habitante.

Estação de tratamento de águas residuais urbanas (ETAR): Infra-estrutura onde se realizam vários processos de tratamento que visam reduzir o nível de poluição das águas residuais de aglomerações urbanas para valores aceitáveis, antes de se proceder à sua descarga nas águas receptoras.

Eutrofização: Enriquecimento do meio aquático com nutrientes, sobretudo compostos de azoto e de fósforo, que provoca o crescimento acelerado de algas, o qual leva à redução dos níveis de oxigénio da água e ao desaparecimento das plantas aquáticas, dos peixes e de outras formas de vida animal aquática autóctones.

Fundo de Coesão: Instrumento financeiro concebido para reforçar a coesão económica e social através do financiamento de projectos nos domínios do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros com um PNB *per capita* inferior a 90% da média comunitária. O Fundo de Coesão foi aplicado inicialmente em Espanha, na Grécia, na Irlanda e em Portugal. A Irlanda deixou de ser elegível a partir de 1 de Janeiro de 2004.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): Instrumento financeiro concebido para promover a coesão económica e social entre as regiões da UE. As intervenções do FEDER são executadas sobretudo através de programas operacionais, que abrangem um vasto número de projectos.

Período de programação: Quadro plurianual de planificação e execução das despesas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.

Princípio da precaução: O princípio da precaução determina que, caso uma acção ou política possa provocar danos graves ou irreversíveis para o público ou o ambiente, na ausência de consenso científico em como esses danos não se materializarão, o ónus da prova recai sobre quem advoga a realização da acção. Em alguns ordenamentos jurídicos, tais como o direito da União Europeia, o princípio da precaução é também um princípio geral e obrigatório do direito.

Programa operacional: Documento aprovado pela Comissão revestindo a forma de um conjunto coerente de prioridades que incluem medidas plurianuais. As prioridades podem ser aplicadas recorrendo a um ou vários Fundos Estruturais ou, em alternativa, a outros instrumentos financeiros e ao Banco Europeu de Investimento.

Tratamento primário: Etapa mecânica que consiste na separação inicial das grandes partículas de resíduos do resto das águas residuais.

Tratamento secundário: Etapa biológica que consiste no tratamento das águas residuais, com vista à eliminação dos poluentes orgânicos biodegradáveis.

Tratamento terciário: Etapa biológica/química aplicada, sempre que necessário, para reduzir os níveis de concentração dos nutrientes em águas residuais tratadas, antes de se proceder à sua descarga em águas receptoras com risco de eutrofização.

Zona normal: Massa de água ou parte de uma massa de água sem risco de eutrofização.

Zona sensível: Massa de água ou parte de uma massa de água com risco de eutrofização. A designação adequada das zonas sensíveis é crucial, dado dela depender o tipo de tratamento de águas residuais a aplicar com vista a reduzir os agentes indutores da eutrofização. Nas zonas sensíveis, deve proceder-se à remoção do azoto e/ou do fósforo.

SÍNTESE

I.

As águas residuais e as lamas de depuração das aglomerações urbanas podem afectar a qualidade dos lagos, dos rios, das águas costeiras, dos solos e das águas subterrâneas da Europa. Face a essa ameaça, a UE adoptou uma série de directivas e também co-financiou a construção de estações de tratamento de águas residuais urbanas (ETAR) através do Fundo de Coesão e do FEDER. Deste modo, conseguiu-se um aumento significativo da taxa de cobertura da população urbana servida pelo tratamento de águas residuais.

II.

A auditoria do Tribunal centrou-se nas ETAR financiadas pelo Fundo de Coesão e pelo FEDER nos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006 em Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda, as quais representaram a maior parte das despesas neste domínio. As conclusões de auditoria constantes do presente relatório baseiam-se num exame dos sistemas de gestão e de controlo da Comissão e numa avaliação do desempenho de 73 ETAR. A auditoria visou ainda a eliminação das lamas de depuração produzidas durante o tratamento das águas residuais e o papel da Comissão no domínio das águas residuais.

III.

O Tribunal concluiu que, em geral, as acções estruturais contribuíram para uma melhoria do tratamento das águas residuais nos quatro Estados-Membros auditados.

IV.

Em termos globais, as ETAR co-financiadas pelas acções estruturais estavam a funcionar correctamente. No entanto, algumas encontravam-se a funcionar abaixo da respectiva capacidade e, num número reduzido de casos, não eram cumpridos os requisitos da UE em matéria de qualidade dos efluentes.

SÍNTESE

V.

O Tribunal considera necessário prestar mais atenção à correcta ligação das ETAR à rede de esgotos e à obrigatoriedade de pré-tratamento das águas residuais industriais recolhidas pelas ETAR.

VI.

No que diz respeito às lamas de depuração, o Tribunal concluiu que a maioria das ETAR co-financiadas nos quatro Estados-Membros auditados procede à sua eliminação em conformidade com os métodos de reutilização incentivados pela UE, não obstante a opção de uma pequena minoria por métodos sem reutilização, menos sustentáveis. Além disso, o Tribunal identificou alguns aspectos relacionados com a monitorização da eliminação das lamas que podem ser melhorados.

VII.

A Directiva Lamas em vigor remonta a 1986, não contemplando, por conseguinte, os avanços registados neste domínio desde essa altura. Uma eventual revisão da directiva deverá ter em conta todos os custos e benefícios das novas medidas propostas e o potencial impacto em outras políticas da UE.

VIII.

No que diz respeito ao papel da Comissão, o Tribunal considera que poderia haver maior coerência na análise dos pedidos de subvenções, a qual seria facilitada mediante o desenvolvimento de orientações e listas de controlo internas para utilização no processo de avaliação.

IX.

O Tribunal observou ainda que a Comissão necessita de melhorar o acompanhamento dos resultados durante a análise dos relatórios finais, antes de qualquer pagamento do montante do financiamento. Devem ser tomadas medidas de acompanhamento adequadas no que diz respeito às situações em que não são fornecidas as informações necessárias ou não são atingidos os resultados previstos.

X.

Por último, o Tribunal considera que a manutenção de um bom estado ecológico das massas de água exige maior ênfase nos princípios ambientais da UE do «poluidor-pagador» e de redução da poluição na fonte.

INTRODUÇÃO

CONTEXTO AMBIENTAL

1. Segundo o Tratado, a Comunidade deve contribuir para a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente com base nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção na fonte dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador¹.
2. As águas residuais e as lamas de depuração das aglomerações urbanas podem afectar a qualidade dos lagos, dos rios, das águas costeiras, das águas subterrâneas e dos solos da Europa. Os principais instrumentos legislativos da UE neste domínio são:
 - a) a Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas², que obriga os Estados-Membros a garantir que, até 31 de Dezembro de 2000 ou 31 de Dezembro de 2005 consoante o tamanho da aglomeração em causa, todas as aglomerações disponham de sistemas colectores das águas residuais urbanas, que devem ser sujeitas, no mínimo, a tratamento secundário e a tratamento terciário no caso das zonas sensíveis. O tratamento adequado das águas residuais urbanas visa a monitorização e a redução para níveis aceitáveis dos poluentes orgânicos e inorgânicos, incluindo aqueles com o potencial de causar a eutrofização das massas de água próximas ou que apresentem riscos de saúde para os banhistas que frequentem essas águas; a directiva prevê ainda a reutilização das lamas resultantes do tratamento de águas residuais³;
 - b) a Directiva Lamas⁴, que especifica as normas de amostragem e de análise das lamas e dos solos, e estabelece os valores-limite relativos às concentrações e às quantidades máximas anuais de metais pesados que podem ser introduzidas nos solos. A directiva visa regulamentar e encorajar a utilização das lamas de depuração na agricultura, de modo a evitar efeitos nocivos na vegetação, nos animais ou nos humanos;
 - c) a Directiva-Quadro Água⁵, que diz respeito à salvaguarda e à monitorização da qualidade das águas das bacias hidrográficas e respectivos ecossistemas. Esta directiva obriga ao estabelecimento de sistemas de classificação e de uma rede de monitorização até 2006, à publicação de planos de gestão das bacias hidrográficas em 2009 e, de uma maneira geral, ao alcance de objectivos ambientais até 2015.

¹ Artigo 174.º da versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO C 325 de 24.12.2002, p. 1).

² Directiva 91/271/CEE do Conselho.

³ Artigo 14.º da Directiva 91/271/CEE do Conselho.

⁴ Directiva 86/278/CEE do Conselho.

⁵ Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

3. No diagrama intitulado «Ambiente de tratamento de águas residuais urbanas» é apresentada uma breve panorâmica do processo de tratamento de águas residuais e eliminação de lamas, acompanhada de algumas explicações no **Anexo**.
4. Segundo o «Sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente»⁶, a gestão das águas residuais é uma prioridade da UE para o período 2002-2012.

⁶ Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente (JO L 242 de 10.9.2002, p. 1).

⁷ No artigo 5.º da versão compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia, pode ler-se: «apenas (...) se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário».

GOVERNAÇÃO E CO-FINANCIAMENTO DA UE

5. A protecção do ambiente é um domínio de competência partilhada entre os Estados-Membros e a Comunidade, pelo que todas as medidas tomadas pela Comunidade devem estar em conformidade com o princípio da subsidiariedade⁷.
6. As directivas relativas ao ambiente são aplicáveis em toda a União. A conformidade com as respectivas disposições pode obrigar a projectos de investimento, que variam em função do nível de tratamento de águas residuais exigido pelo estado ambiental das massas de água que recebem as descargas de efluentes e pelo tipo de equipamento necessário (estações de bombagem, secadores de lamas, etc.). Estes investimentos podem variar entre menos de 10 milhões de euros para uma pequena aglomeração e mais de 200 milhões de euros para um grande centro urbano, havendo uma redução do custo *per capita* em função da dimensão da ETAR devido às economias de escala (ver **Caixa 1**).

CAIXA 1

EXEMPLOS DE PROJECTOS CO-FINANCIADOS VISITADOS PELO TRIBUNAL

Em Espanha, um projecto co-financiado pelo Fundo de Coesão destinava-se a servir quatro povoações com uma população de 10 000 habitantes. Compreendia uma ETAR com tratamento secundário e terciário, 18 quilómetros de tubagens e seis estações de bombagem. O custo do projecto cifrava-se em 5,5 milhões de euros, com uma subvenção da UE de 4,3 milhões de euros.

Em Portugal, o custo de uma nova ETAR co-financiada pelo Fundo de Coesão cifrava-se em 22,8 milhões de euros. Esta ETAR, concebida para servir uma população de 250 000 habitantes com tratamento secundário e desinfecção da água, recebeu uma subvenção da UE no montante de 19,4 milhões de euros.

Na Grécia, o Fundo de Coesão co-financiou uma remodelação substancial da ETAR de uma cidade com 3,7 milhões de habitantes, que passou de um tratamento primário simples para tratamento secundário e terciário. O custo do projecto cifrava-se em 202,2 milhões de euros, com uma subvenção da UE de 135 milhões de euros.

- 7.** Os custos de construção das ETAR são elegíveis para receber assistência ao abrigo das acções estruturais. Nas regiões do Objectivo n.º 1 o nível de subvenção pode atingir 85%⁸. O apoio financeiro da UE totalizou 10,6 mil milhões de euros para o período de programação 2000-2006⁹, tendo quatro Estados-Membros (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda) representado mais de 50% das despesas. Está concedido um montante total de 13,9 mil milhões de euros para o período de programação 2007-2013, cabendo aos 12 novos Estados-Membros da UE uma fatia de 9,1 mil milhões de euros.
- 8.** Duas Direcções-Gerais da Comissão Europeia desempenham um papel relevante na aprovação e acompanhamento dos projectos de tratamento de águas residuais e de lamas de depuração: a Direcção-Geral do Ambiente (DG ENV) e a Direcção-Geral da Política Regional (DG REGIO).
- 9.** A DG ENV é responsável pela política ambiental da UE no domínio do tratamento de águas residuais. Tem o dever de acompanhar o desempenho das ETAR no que diz respeito à qualidade das descargas de água e à eliminação das lamas, bem como de instaurar processos por infracção sempre que necessário.
- 10.** A DG REGIO é responsável pelo orçamento da UE no domínio da política regional através da gestão partilhada com os Estados-Membros. As ETAR são co-financiadas ao abrigo desta política através de dois instrumentos financeiros: o Fundo de Coesão e o FEDER¹⁰.
- 11.** A Comissão analisa todos os pedidos respeitantes aos projectos do Fundo de Coesão e aos grandes projectos do FEDER¹¹ apresentados pelos Estados-Membros, a fim de garantir o seu correcto preenchimento e a conformidade com as directivas da UE. No seu «Vade-Mécum do Fundo de Coesão 2000-2006», a Comissão fornece orientações para ajudar os Estados-Membros na apresentação dos pedidos de assistência. O papel da DG REGIO consiste em analisar a qualidade de cada projecto a financiar, consultando outras Direcções-Gerais se necessário (especialmente a DG ENV).
- ⁸ O Objectivo n.º 1 promove o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com um desenvolvimento abaixo da média (PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE). Dois terços das operações dos Fundos Estruturais estavam relacionados com o Objectivo n.º 1, encontrando-se quase 20% da população total da União abrangida por este objectivo. No período de programação 2000-2006, a taxa máxima de subvenção nestas regiões foi de 75% para os projectos do FEDER e de 85% para os projectos do Fundo de Coesão.
- ⁹ Não estão disponíveis na Comissão informações relativas ao período de programação 1994-1999, uma vez que os dados respeitantes ao FEDER para esse período só estavam disponíveis ao nível dos Estados-Membros.
- ¹⁰ O co-financiamento das ETAR foi igualmente aprovado para os países candidatos ao abrigo do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA). Estes projectos foram convertidos em projectos do Fundo de Coesão por ocasião da adesão.
- ¹¹ Para o período de programação 1994-1999, consideravam-se «grandes projectos» aqueles «cujo custo total tomado em consideração para determinar o montante da contribuição comunitária exceder, em regra, 25 milhões de ecus no que respeita aos investimentos em infra-estruturas, e 15 milhões de ecus no que respeita aos investimentos produtivos». Para o período de programação 2000-2006, a definição de «grandes projectos» abrangia os projectos «cujo custo total tomado em consideração para determinar a contribuição dos fundos excedeu 50 milhões de euros». Para o período 2007-2013, o limiar para os projectos no domínio do ambiente cifra-se em 25 milhões de euros.

- 12.** A decisão de co-financiar um projecto estabelece o montante concedido e as condições a cumprir. Após a conclusão dos projectos do Fundo de Coesão, para receber o montante da subvenção, o beneficiário tem de apresentar um relatório final em que descreve o trabalho realizado e apresenta uma avaliação inicial quanto ao cumprimento dos resultados previstos¹². No caso dos grandes projectos do FEDER, o regulamento não exige relatórios finais específicos, mas os relatórios sobre os programas operacionais em que os grandes projectos se incluem deverão conter um capítulo com informações específicas sobre esses mesmos projectos.
- 13.** No que diz respeito aos demais projectos do FEDER, o papel da Comissão limita-se à avaliação e aprovação dos programas operacionais, em vez de projectos individuais.

¹² Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão (JO L 130 de 25.5.1994, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1265/1999 (JO L 161 de 26.6.1999, p. 62).

¹³ Nos quatro Estados-Membros visitados, mais de 50% dos recursos financeiros necessários para a execução dos sistemas de tratamento de águas residuais urbanas foram disponibilizados pela UE.

TAXA DE COBERTURA DE AGLOMERAÇÕES POR TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS

- 14.** Em parte devido à entrada em vigor da Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas e ao significativo apoio financeiro da UE¹³, registou-se um importante aumento na taxa de cobertura da população urbana servida por ETAR com capacidade para tratamento secundário e terciário (ver a definição no **Anexo**). Este aumento é especialmente notório nos quatro Estados-Membros que receberam mais de 50% das despesas da UE para a execução de sistemas de tratamento de águas residuais urbanas no período de programação 2000-2006 (**Quadros 1 e 2**).

QUADRO 1

EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO DE AGLOMERAÇÕES URBANAS SERVIDA POR ETAR COM CAPACIDADE PARA TRATAMENTO SECUNDÁRIO

| Estado-Membro | Início do período de programação 1994-1999 | Final do período de programação 2000-2006 |
|------------------------------|--|---|
| Irlanda ¹ | 20% (1994) | 87% (2006) |
| Espanha ² | 41% (1995) | 77% (2005) |
| Portugal ³ | 32% (1994) | 80% (2006) |
| Grécia ⁴ | < 20% (1994) | 85% (2005) |

- ¹ *Environmental Protection Agency (EPA)* (Agência de Protecção Ambiental) — *Office of Environmental Enforcement, Urban Waste Water Discharges in Ireland* (Departamento de Execução da Legislação Ambiental, Descargas de águas residuais urbanas na Irlanda) — Relatórios relativos a 2002-2003 e 2004-2005. Os valores relativos a 2006 foram fornecidos pelo *Department of Environment, Heritage and Local Government* (Ministério do Ambiente, Património e Administração Local).
- ² Os dados relativos a 1995 foram obtidos com base num relatório elaborado em conformidade com o artigo 16.º da Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas, enviado pela Espanha à Comissão (Outubro de 2004); os relativos a 2005 baseiam-se numa estimativa recebida do Ministério do Ambiente.
- ³ Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR) (2007-2013).
- ⁴ Ministério do Ambiente — Estimativa da Agência Central da Água.

QUADRO 2

EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO DE AGLOMERAÇÕES URBANAS EM ZONAS SENSÍVEIS SERVIDA POR ETAR COM CAPACIDADE PARA TRATAMENTO SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO

| Estado-Membro | Início do período de programação 1994-1999 (1995) ¹ | Final do período de programação 2000-2006 |
|-----------------|--|---|
| Irlanda | 2% | 8% (2006) ² |
| Espanha | 3% | 84% (2005) ³ |
| Portugal | 0% | 63% (2005) ⁴ |
| Grécia | 6% | 55% (2006) ⁵ |

- ¹ Dados ambientais da OCDE (Compêndio 2006).
- ² Em relação a 2006, *Environmental Protection Agency (EPA)* (Agência de Protecção Ambiental); em relação a 2009, o Ministério do Ambiente estima que a percentagem aumente para 80%.
- ³ Ministério do Ambiente.
- ⁴ O Instituto da Água I. P. (INAG I. P.) estima que a percentagem aumente para 78% em 2008.
- ⁵ Ministério do Ambiente — Agência Central da Água. Este valor aumentara para 97% até 2007.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

- 15.** O principal objectivo da auditoria consistia em avaliar a eficácia das despesas no âmbito das acções estruturais relativas ao tratamento de águas residuais nos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006.
- 16.** O Tribunal colocou as seguintes questões:
- a) as ETAR co-financiadas pela UE atingem um nível adequado de desempenho em termos de tratamento de águas residuais?
 - b) as lamas produzidas pelas ETAR são adequadamente utilizadas?
 - c) a Comissão desempenha bem as suas funções em matéria de selecção de projectos, de acompanhamento dos resultados através da análise dos relatórios finais e de promoção dos princípios ambientais?
- 17.** A auditoria foi realizada na Comissão Europeia e em quatro Estados-Membros: Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda. As despesas comunitárias totais com projectos de tratamento de águas residuais nestes Estados-Membros elevam-se a 5,2 mil milhões de euros para o período de programação 1994-1999 e a 5,9 mil milhões de euros para o período de programação 2000-2006. A auditoria foi efectuada entre Maio de 2007 e Março de 2008.
- 18.** A auditoria baseou-se na avaliação do desempenho de uma amostra de 73 ETAR operacionais co-financiadas durante os períodos de programação em causa.
- 19.** Foram examinados os procedimentos de aprovação, de monitorização e de acompanhamento de projectos da Comissão. Nos Estados-Membros, o Tribunal entrevistou representantes das várias autoridades locais, regionais e nacionais incumbidas da concepção, selecção, funcionamento e monitorização das ETAR. O Tribunal visitou 26 projectos (**Quadro 3**), acompanhado por peritos independentes especializados nos domínios do funcionamento, da manutenção e do controlo de ETAR. Além disso, 47 ETAR foram sujeitas a controlos documentais. A fim de identificar e comparar referências e melhores práticas neste campo, procedeu-se a uma análise das normas de alguns países terceiros (EUA, Suíça, Canadá, Austrália e Japão).

QUADRO 3

ETAR VISITADAS NO ÂMBITO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL,
POR LOCALIZAÇÃO E FONTE DE FINANCIAMENTO

| | Fundo de Coesão | FEDER | Total |
|----------|-----------------|-------|-------|
| Espanha | 5 | 1 | 6 |
| Portugal | 5 | 1 | 6 |
| Grécia | 6 | 0 | 6 |
| Irlanda | 6 | 2 | 8 |
| Total | 22 | 4 | 26 |

OBSERVAÇÕES

AS ETAR CO-FINANCIADAS PELA UE ATINGEM UM NÍVEL ADEQUADO DE DESEMPENHO EM TERMOS DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS?

CONTEXTO

- 20.** O objectivo do tratamento das águas domésticas e das águas industriais pré-tratadas consiste em reduzir os poluentes para um nível aceitável, para que possam seguidamente ser absorvidos em segurança pelas massas de água receptoras. A qualidade dos efluentes é monitorizada mediante a colheita de amostras de água.
- 21.** O Tribunal verificou:
- a) se as ETAR funcionavam com uma capacidade adequada;
 - b) se a qualidade dos efluentes produzidos era aceitável;
 - c) se o desempenho das ETAR era devidamente monitorizado.

¹⁴ Duas ETAR estavam a funcionar a 35% da capacidade, quatro a cerca de 40% e uma a 45%.

A MAIORIA DAS ETAR FUNCIONAVA COM UMA CAPACIDADE ADEQUADA...

- 22.** Das ETAR visitadas, constatou-se que 18 em 26 estavam a funcionar de forma satisfatória no que diz respeito à capacidade, com taxas de utilização superiores a 50%. Nestes casos, existia uma ligação adequada dos utilizadores domésticos e dos utilizadores industriais à ETAR.

... MAS ALGUMAS FUNCIONAVAM BASTANTE ABAIXO DA SUA CAPACIDADE...

- 23.** Pode considerar-se que uma ETAR é subutilizada quando funciona com uma taxa de utilização inferior a 50% da sua capacidade. Na amostra do Tribunal, sete ETAR estavam a funcionar nestas condições, apresentando a subutilização as seguintes causas¹⁴:

- a) seis dos sete casos de subutilização tinham origem em problemas na conclusão da rede, havendo muitos utilizadores domésticos e industriais sem ligação às ETAR, apesar de estas já estarem em funcionamento há cinco ou mais anos; por conseguinte, nem todas as águas residuais produzidas na zona eram tratadas;
- b) a última ETAR estava a funcionar com uma taxa de utilização inferior à capacidade prevista devido ao desaparecimento de indústrias da região, o que levou a uma redução drástica da quantidade de água recebida para tratamento.

¹⁵ Os quadros 1 e 2 do Anexo 1 da Directiva 91/271/CEE do Conselho estabelecem os requisitos para as descargas no que diz respeito à carência bioquímica de oxigénio (CBO5), à carência química de oxigénio (CQO), ao total de partículas sólidas em suspensão (SST) para zonas normais e, para as zonas sensíveis, também no que diz respeito ao fósforo total (FT) e/ou ao azoto total (AT) (ver **Anexo**).

... E UMA ETAR TINHA UMA CAPACIDADE INSUFICIENTE

- 24.** Uma ETAR estava a funcionar a 100% da capacidade devido ao crescimento económico súbito da região em causa. Em virtude desse crescimento, a ETAR não dispunha da capacidade suficiente para tratar a totalidade do seu volume de águas residuais à data da visita do Tribunal. Estão previstas obras de ampliação desta ETAR para 2009-2010, mas entretanto continuará a não ter possibilidades de tratar adequadamente todas as águas residuais recebidas.

A GRANDE MAIORIA DAS ETAR PRODUZIA EFLUENTES QUE CUMPREM OS REQUISITOS DA UE

- 25.** O Tribunal avaliou a qualidade das descargas de água das 73 ETAR seleccionadas em relação aos requisitos da Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas¹⁵. A directiva foi, por sua vez, comparada com os regulamentos vigentes em países terceiros com um nível de desenvolvimento económico e social semelhante. Em 64 casos, a qualidade das descargas de água cumpria os requisitos da UE. O **Quadro 4** apresenta um resumo dos resultados.

QUADRO 4

DESEMPENHO DAS ETAR INCLUÍDAS NA AMOSTRA DE AUDITORIA NO QUE DIZ RESPEITO AOS REQUISITOS DE QUALIDADE DOS EFLUENTES DA UE

| | ETAR auditadas | Requisitos da UE claramente cumpridos | Requisitos da UE minimamente cumpridos | Requisitos da UE não cumpridos |
|----------|----------------|---------------------------------------|--|--------------------------------|
| Espanha | 19 | 9 | 7 | 3 |
| Irlanda | 18 | 12 | 5 | 1 |
| Portugal | 18 | 8 | 6 | 4 |
| Grécia | 18 | 12 | 5 | 1 |
| Total | 73 | 41 | 23 | 9 |
| % | 100% | 56,2% | 31,5% | 12,3% |

FOTOS 1-4

EXEMPLOS DE ETAR QUE CUMPREM OS REQUISITOS DA UE



Foto 1: ETAR de Psytalia — Grécia



Foto 2: ETAR de Febros — Portugal



Foto 3: ETAR de León — Espanha



Foto 4: ETAR de Drogheda — Irlanda

- 26.** Conforme consta do **Quadro 4**, a qualidade das descargas de água não cumpria os requisitos da UE em nove casos, tendo sido observados os seguintes problemas.
- as águas residuais industriais devem normalmente ser sujeitas a um pré-tratamento antes de serem descarregadas no sistema municipal de esgotos, com vista a evitar problemas de desempenho da ETAR. Em quatro ETAR que não cumpriam os requisitos da UE, os principais problemas estavam relacionados com a recolha de águas de origem industrial nessas ETAR, que não tinham sido sujeitas a um pré-tratamento completo e, em alguns casos, os operadores não tinham sido informados da composição das águas residuais industriais que estavam a receber (ver **Caixa 2**);
 - algumas ETAR eram operadas por autoridades locais com falta de recursos e conhecimentos técnicos adequados e sem mecanismos para obter informações sobre as melhores práticas;
 - em outros casos, o modesto desempenho resultava da remoção inadequada dos nutrientes indutores de eutrofização devido à falta de equipamento adequado para esse efeito.

**MONITORIZAÇÃO DA QUALIDADE DOS EFLUENTES:
OS DADOS DE DESEMPENHO ERAM ACEITÁVEIS EM TERMOS
GERAIS, MAS HÁ POSSIBILIDADES DE MELHORIA**

- 27.** Em termos gerais, nas 26 ETAR visitadas, os autocontrolos realizados pelo operador estavam em conformidade com as normas estabelecidas na Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas no que diz respeito à sua frequência e aos métodos de amostragem utilizados. No entanto, foram identificadas algumas insuficiências, em especial nas ETAR mais pequenas:

CAIXA 2

EXEMPLOS DE PRÉ-TRATAMENTO INADEQUADO DE ÁGUAS RESIDUAIS INDUSTRIAIS

Em Espanha, os operadores de duas das três ETAR que não cumpriam as normas anotaram nos seus «Relatórios mensais de operações» que as indústrias estavam a enviar águas residuais sem tratamento para essas ETAR, o que afectava negativamente o seu desempenho. Numa destas duas ETAR, 74 dos 93 autocontrolos efectuados ao longo de 2006 apresentaram um desvio superior a 100% em relação aos limites estabelecidos na Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas.

Em Portugal, em duas das quatro ETAR que não cumpriam os requisitos da UE, as indústrias efectuavam descargas directamente para o sistema municipal de esgotos sem realizarem um pré-tratamento adequado. Os operadores tinham conhecimento da situação, a qual aliás fora descrita nos relatórios do organismo independente incumbido da monitorização do desempenho da ETAR.

- a) num caso, a frequência dos autocontrolos era insuficiente (foram realizados 5 autocontrolos em 2006 em vez dos 12 obrigatórios); ¹⁶ Anexo I.D da Directiva 91/271/CEE.
- b) em três casos, o método de amostragem utilizado não estava em conformidade com a directiva (eram utilizadas amostras instantâneas, ao passo que a directiva exige amostras de 24 horas, proporcionais ao caudal ou por escalões de tempo). ¹⁷ Directiva 86/278/CEE e Directiva 91/271/CEE.

28. Durante a auditoria, foram observadas diversas boas práticas em complemento dos requisitos da directiva:

- a) os operadores de ETAR com uma capacidade superior a 50 000 e.p. realizavam um número de autocontrolos que excedia os 24 exigidos pela directiva¹⁶. Nas 14 ETAR desse tipo visitadas, o número de amostras colhidas por ano variava entre 38 e 365;
- b) em três dos quatro Estados-Membros visitados existe um sistema de licenças de descargas, que estabelece os requisitos para as descargas de água de cada ETAR (embora algumas ETAR visitadas nesses Estados-Membros estivessem a funcionar sem licença ou com licenças caducadas). O quarto Estado-Membro iniciou o seu sistema de licenças em 2008.

AS LAMAS PRODUZIDAS PELAS ETAR SÃO ADEQUADAMENTE UTILIZADAS?

CONTEXTO

- 29.** O tratamento das águas residuais culmina na descarga de efluentes e na produção de lamas de depuração. A UE encoraja a utilização destas lamas como fertilizante¹⁷, na medida em que as lamas de depuração tratadas constituem uma boa fonte de fósforo, azoto e potássio. Esta utilização das lamas é vantajosa do ponto de vista económico para os agricultores, constituindo uma boa utilização dos recursos disponíveis, ao mesmo tempo que é benéfica para os solos. Todavia, as lamas de depuração também podem conter contaminantes nocivos, os quais têm de ser mantidos a um nível aceitável para as lamas poderem ser utilizadas ou eliminadas em segurança.

30. O Tribunal verificou:

- a) se as lamas eram eliminadas em segurança, encorajando a UE¹⁸ a sua reutilização segura na agricultura e na geração de energia através da incineração; a deposição em aterros municipais é aceitável, apesar de ser reconhecida como o método menos sustentável;
- b) se, quando utilizadas na agricultura, as lamas e os solos apresentavam níveis aceitáveis de determinadas substâncias consideradas perigosas;
- c) se a monitorização ao nível das ETAR em funcionamento e dos Estados-Membros oferecia garantias adequadas de uma eliminação segura das lamas de depuração.

¹⁸ Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194 de 25.7.1975, p. 39).

DOIS TERÇOS DAS ETAR AUDITADAS PROCEDIAM À ELIMINAÇÃO DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA UE

- 31.** Das 73 ETAR incluídas na amostra de auditoria, de entre as que cumpriam os métodos de reutilização recomendados pela UE, 47 optaram pela agricultura e uma optou pela geração de energia através da incineração (ver **Quadro 5**).

QUADRO 5

ELIMINAÇÃO DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO PRODUZIDAS PELAS ETAR INCLUÍDAS NA AMOSTRA DE AUDITORIA

| | Métodos de reutilização recomendados pela UE | | Métodos sem reutilização | | | Total |
|----------|--|-------------|--------------------------|---------------------|--------|-------|
| | Aplicação agrícola | Incineração | Aterros municipais | Instalações da ETAR | Outros | |
| Espanha | 16 | 0 | 2 | 0 | 1 | 19 |
| Irlanda | 17 | 0 | 1 | 0 | 0 | 18 |
| Portugal | 14 | 0 | 1 | 3 | 0 | 18 |
| Grécia | 0 | 1 | 14 | 2 | 1 | 18 |
| Total | 47 | 1 | 18 | 5 | 2 | 73 |

- 32.** Nas restantes 25 ETAR, a opção por métodos sem reutilização tinha motivações diversas:
- a) embora a Grécia esteja actualmente a desenvolver um plano nacional para resolver o problema da eliminação das lamas de depuração, à data da auditoria não havia planos nacionais nem regionais, procedendo 14 das 18 ETAR gregas à eliminação das lamas de depuração mediante a sua deposição em aterros municipais;
 - b) na Grécia e em Portugal, algumas ETAR não têm uma estratégia viável para a eliminação de lamas, em especial as que são operadas por municípios. Esta situação tem levado ao armazenamento de lamas nas próprias instalações das ETAR e, num caso, à sua deposição numa mina abandonada. Uma grande ETAR na Grécia não dispunha de qualquer contrato válido para a eliminação das lamas, o que levava a que todos os anos se acumulassem 13 450 toneladas de lamas nas instalações da ETAR (**Foto 6**).

FOTOS 5-6

EXEMPLOS DE ELIMINAÇÃO DE LAMAS DE DEPURAÇÃO



Foto 5: Prática encorajada pela UE de reutilização em solos agrícolas



Foto 6: Prática deficiente: armazenamento nas instalações da ETAR visitada

- 33.** Em relação aos Estados-Membros visitados, a análise efectuada pelo Tribunal aos dados relativos à eliminação das lamas de depuração indica que se registou um aumento significativo da reutilização das lamas de depuração segundo os métodos incentivados pela UE (**Quadro 6** e **Caixa 3**).

QUADRO 6
EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DE REUTILIZAÇÃO DE LAMAS DE DEPURAÇÃO DE ETAR EM CONFORMIDADE COM AS PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA UE¹

| Estado-Membro | Início do período de programação 1994-1999 | Final do período de programação 2000-2006 | Método de reutilização |
|---------------|--|---|----------------------------|
| Irlanda | 12% / 15% (1994) | 76% / 83% (2005) | Agricultura/todos os solos |
| Espanha | 46% (1997) | 66% (2003) | Agricultura |
| Portugal | 30% (1995) | 42% (2005) | Agricultura |
| Grécia | 0% (1997) | 0% (2005) / 50% (meados de 2007) ² | Energia (incineração) |

- 1 Relatórios sobre as lamas de depuração que os Estados-Membros elaboram em conformidade com o artigo 17.º da Directiva Lamas.
2 Estimativa. Ministério do Ambiente.

CAIXA 3
EXEMPLO DOS INCENTIVOS DE UM ESTADO-MEMBRO À ADOPÇÃO DE PRÁTICAS RECOMENDADAS PELA UE

O desempenho alcançado na Irlanda deve-se, em parte, à aplicação da Directiva Lamas através do desenvolvimento e aplicação de orientações que identificam as melhores práticas para o tratamento e a eliminação de lamas de depuração. Uma dessas orientações centra-se na elaboração de planos eficazes de gestão de lamas para as autoridades locais, ao passo que duas outras abordam a eliminação segura das lamas em solos agrícolas, incluindo um requisito que prevê a utilização de um «Plano de gestão de nutrientes» para cada agricultor.

RESULTADOS SATISFATÓRIOS EM MATÉRIA DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA DIRECTIVA LAMAS

- 34.** No que diz respeito às ETAR auditadas *in loco* nos três Estados-Membros que aplicam as lamas nos solos, as análises laboratoriais realizadas para aferir as concentrações de metais pesados nas lamas de depuração e nos solos, antes da aplicação das lamas, apresentaram resultados em conformidade com os limites máximos estabelecidos pela Directiva Lamas. Foram realizados controlos de outros compostos, como os policlorobifenilos (PCB), embora não sejam exigidos pela directiva (ver **Caixa 4**).

REVISÃO DA DIRECTIVA?

- 35.** Embora o Tribunal tenha constatado que os requisitos da Directiva Lamas estavam a ser cumpridos de forma satisfatória, dado que a directiva actual foi adoptada em 1986, não tem em conta a evolução posterior no que diz respeito às técnicas e métodos de tratamento e eliminação de lamas. Por exemplo, a directiva não exige que se analisem os níveis de contaminantes orgânicos, como PCB, ou de agentes patogénicos, como *E. coli*, ao passo que alguns Estados-Membros estabeleceram níveis máximos de concentração para contaminantes orgânicos nos seus regulamentos nacionais e determinados países terceiros definiram normas com vista a reduzir os efeitos nocivos dos agentes patogénicos nas lamas. Além disso, a directiva não menciona outras aplicações frequentes nos solos, como na silvicultura.

CAIXA 4

EXEMPLOS DE CONTROLOS DE OUTROS COMPOSTOS NAS LAMAS DE DEPURAÇÃO

Na Irlanda, três das oito ETAR visitadas realizam análises regulares para aferir os níveis de fluoreto, arsénio, selénio e magnésio. Algumas ETAR realizam igualmente análises dos níveis de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAH) e de policlorobifenilos (PCB).

Em Portugal, desde 2006, as lamas produzidas por ETAR que recebem águas industriais estão sujeitas a controlos de compostos orgânicos e dioxinas. Estes controlos foram realizados em quatro das seis ETAR visitadas.

- 36.** Caso se conclua que é necessária uma revisão, é provável que os novos limites de várias substâncias sejam mais rigorosos do que os que se encontram inscritos na actual directiva. No entanto, em outros casos, pode constituir uma oportunidade para, à luz da investigação realizada desde a adopção da directiva em 1986, tornar menos restritivos alguns limites que no passado se consideravam prudentes. Poderá também ser necessário promover análises a contaminantes não mencionados na directiva actual.

MONITORIZAÇÃO DA ELIMINAÇÃO DAS LAMAS: POSSIBILIDADES DE MELHORIA NAS ETAR OPERACIONAIS E NOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

- 37.** O estudo efectuado pelo Tribunal às análises de qualidade das lamas das ETAR operacionais incluídas na amostra, e respectivo registo, indicou que a frequência de amostragem e o método de colheita para as análises às lamas de depuração estavam, em geral, em conformidade com a Directiva Lamas, não obstante terem sido detectadas algumas insuficiências no que diz respeito ao número de análises realizadas.
- 38.** Nos Estados-Membros, o Tribunal de Contas constatou o seguinte:
- a) aos vários níveis, as autoridades responsáveis pela monitorização das lamas de depuração muitas vezes não estavam em condições de indicar a quantidade de lamas produzida, o seu teor ou como se processava a sua eliminação;
 - b) tendo em conta que, por vezes, a responsabilidade pela monitorização da eliminação das lamas para fins agrícolas e para fins não agrícolas recaía sobre unidades diferentes, notou-se um desconhecimento da situação global de cada ETAR.

A COMISSÃO DESEMPENHA BEM AS SUAS FUNÇÕES?

CONTEXTO

- 39.** A aprovação e acompanhamento dos projectos de tratamento de águas residuais co-financiados pela UE envolve duas Direcções-Gerais da Comissão Europeia: a DG REGIO e a DG ENV. No que diz respeito aos grandes projectos do Fundo de Coesão e do FEDER, o papel da Comissão em matéria de avaliação dos pedidos de subvenção e no processo de decisão desenvolve-se ao nível de projectos individuais, ao passo que no caso dos projectos mais pequenos do FEDER a intervenção se dá ao nível do programa operacional (pontos 8 a 13).

- 40.** Em relação aos grandes projectos do Fundo de Coesão e do FEDER, o Tribunal verificou se a Comissão:
- a) procedeu de uma forma coerente quanto ao controlo das informações ambientais contidas nos pedidos de subvenção;
 - b) procedeu à análise dos resultados alcançados pelos projectos aprovados antes de pagar o montante da subvenção;
 - c) procedeu de modo a garantir a aplicação, pelos Estados-Membros, dos princípios ambientais da UE de redução da poluição na fonte e do poluidor-pagador.

NECESSIDADE DE COERÊNCIA NA ANÁLISE DE PROJECTOS

- 41.** Para a Comissão garantir a igualdade no tratamento de todos os requerentes de subvenções e a cobertura de todos os aspectos dos pedidos, é essencial um quadro adequado e aplicado de forma sistemática, incluindo orientações e listas de controlo internas. No decurso da auditoria, o Tribunal constatou a inexistência de tais orientações e listas de controlo.
- 42.** O «Vade-Mécum do Fundo de Coesão 2000-2006» da Comissão estipulava determinados documentos e elementos informativos essenciais que tinham de acompanhar os pedidos de subvenção. Esses elementos informativos nem sempre constavam dos pedidos analisados pelo Tribunal, o que poderia ter sido evitado com a utilização de listas de controlo.
- 43.** Na análise das 22 ETAR visitadas *in loco* e co-financiadas pelo Fundo de Coesão, o Tribunal constatou o seguinte:
- a) embora quase todos os pedidos e decisões da Comissão incluam objectivos relativos à qualidade das descargas de água e ao volume de água a tratar, contêm poucas informações sobre o método de eliminação das lamas de depuração (indicado apenas em oito pedidos de assistência e em seis decisões de concessão) ou sobre a qualidade das lamas de depuração (referida apenas em dois pedidos de assistência e uma decisão de concessão);
 - b) ausência de indicadores quantificados de desempenho da qualidade das águas receptoras em quase todos os pedidos de assistência e correspondentes decisões da Comissão (o que viria a ser confirmado pelas conclusões de uma avaliação *ex post* realizada para a Comissão).

- 44.** De facto, o Tribunal constatou que a avaliação sobre a realização dos objectivos dos projectos pode ser afectada pelas lacunas nos pedidos de auxílio, em particular no que diz respeito aos efeitos previstos e aos indicadores¹⁹.
- 45.** Um exame mais rigoroso dos projectos na fase de apresentação do pedido poderia ter identificado e ajudado a resolver determinados problemas detectados durante a auditoria:
- a) qualidade das ETAR inadequada em zonas sensíveis devido à falta de equipamento adequado para a remoção de nutrientes (ponto 26);
 - b) eliminação inadequada das lamas, existindo algumas grandes ETAR que acumulam as lamas de depuração nas suas instalações (ponto 32).

¹⁹ Os exemplos mais recentes foram descritos pelo Tribunal no seu Relatório Especial n.º 1/2008 relativo aos procedimentos de instrução e de avaliação dos grandes projectos de investimento dos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006 (JO C 81 de 1.4.2008, p. 1).

NECESSIDADE DE UM MELHOR ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

- 46.** Antes do pagamento do montante da subvenção aos projectos do Fundo de Coesão, é necessário apresentar à Comissão um relatório final que contenha, em especial, uma avaliação quanto ao cumprimento dos resultados previstos. Caso o relatório final não seja enviado à Comissão no prazo de 18 meses a contar da data final constante da decisão de concessão, o montante remanescente do pagamento deve, nos termos da legislação da UE aplicável, ser cancelado.
- 47.** Na auditoria efectuada aos relatórios finais das 22 ETAR co-financiadas pelo Fundo de Coesão e visitadas pelo Tribunal, constatou-se que apenas seis relatórios finais apresentavam dados relativos à qualidade das descargas de água, apenas um apresentava dados relativos à melhoria registada nas medições de qualidade da água e apenas três indicavam o método de eliminação das lamas de depuração.
- 48.** O Tribunal conclui que a Comissão não está em condições de avaliar correctamente os relatórios finais sem estar na posse de informações fundamentais e importantes, como as referidas no ponto 47. Perante a falta dessas informações, a suspensão ou cancelamento do montante de um pagamento só ocorrerá nos casos em que o relatório não seja entregue, em vez de ser efectuada na sequência de uma avaliação quanto ao cumprimento efectivo dos resultados.

NECESSIDADE DE SE TOMAR EM MAIOR CONSIDERAÇÃO OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA UE

- 49.** Para a conservação do bom estado ecológico das massas de água²⁰, é necessário não só um tratamento satisfatório das águas residuais em cada ETAR mas igualmente a aplicação dos princípios ambientais da UE de redução da poluição na fonte e do poluidor-pagador.
- 50.** Um relatório da Comissão afirma²¹ que duas das principais causas de eutrofização de águas doces pelas aglomerações urbanas são os detergentes para a roupa à base de fosfatos e os resíduos metabólicos humanos. As preocupações motivadas pelo contributo dos detergentes para a roupa à base de fosfatos levaram a maioria dos Estados-Membros a avançar para detergentes sem fosfatos.
- 51.** Outros relatórios²² concluem que a simples disponibilidade de tratamento terciário poderá não ser suficiente para evitar a eutrofização, caso os detergentes à base de fosfatos continuem a ser utilizados.
- 52.** A Comissão analisou os benefícios para o ambiente que os Estados-Membros poderiam obter se deixassem de utilizar detergentes à base de fosfatos e concluiu que, em 24 dos 25²³ Estados-Membros estudados, essa medida se traduziria em benefícios de diferentes tipos²⁴. Entre os factores tidos em consideração para cada Estado-Membro contam-se o consumo anual de detergentes à base de fosfatos, a disponibilidade de tratamento terciário de águas residuais e o grau de preocupação com a eutrofização.
- 53.** A Comissão reconheceu a necessidade de serem tomadas medidas adequadas e, no relatório mencionado no ponto 50, declarou que só seria tomada uma decisão relativamente a restrições à utilização de fosfatos em detergentes se fosse justificada, sendo seguida de uma avaliação do impacto e da eventual apresentação de uma proposta legislativa, caso fossem consideradas adequadas.
- 54.** No que se refere ao princípio do «poluidor-pagador», a Directiva-Quadro Água determina que até 2010 sejam adoptadas políticas de preços da água que incentivem uma utilização eficiente dos recursos hídricos e a recuperação dos custos.
- ²⁰ O bom estado ecológico é definido na Directiva-Quadro Água com base em três grupos de elementos: elementos de qualidade biológica, elementos de qualidade hidromorfológica e elementos de qualidade físico-química (artigo 2.º e Anexo V).
- ²¹ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu nos termos do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 648/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativo aos detergentes, no que se refere à utilização de fosfatos / COM(2007) 234 final, Bruxelas, 4 de Maio de 2007.
- ²² Direcção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia — *Final Report on Phosphates and Alternative Detergent Builders* (Relatório final sobre fosfatos e componentes de detergentes alternativos) / Ref.ª WRc: UC 4011/Junho de 2002, páginas 120, 121 e 125, relatório PNUD/GEF sobre o rio Danúbio e projecto MARE/HELCOM sobre a zona do Mar Báltico.
- ²³ A Bulgária e a Roménia não foram abrangidas por este estudo.
- ²⁴ A Comissão informou que em dois dos países que receberam avultados montantes de assistência da UE para o apoio ao investimento no tratamento de águas residuais, e que foram visitados no âmbito da presente auditoria, a taxa de utilização de detergentes para a roupa sem fosfatos era inferior a 50%.

- 55.** Ao avaliar um pedido de subvenção, a Comissão tem a obrigação de verificar a conformidade com o princípio do «poluidor-pagador», o que poderá influenciar a taxa de apoio concedido²⁵. No entanto, não são fornecidos padrões de referência específicos para avaliação das tarifas propostas no pedido. O Tribunal constatou que as tarifas nunca foram incluídas na decisão de concessão e, muitas vezes, nem sequer nos relatórios finais, o que dificulta uma avaliação da sustentabilidade financeira.
- 56.** A análise efectuada pelo Tribunal às tarifas aplicadas pelas ETAR visitadas demonstrou que, em geral, as tarifas são demasiado baixas para cobrir os custos operacionais (ver **Caixa 5**).

²⁵ DG REGIO da CE, «Vade-Mécum do Fundo de Coesão 2000-2006» (versão 2006-2009), página 21.

CAIXA 5

EXEMPLOS DE TARIFAS APLICADAS PELAS ETAR VISITADAS

As tarifas aplicadas pelas ETAR visitadas em Espanha, em Portugal e na Grécia apresentam diferenças significativas (variando, por exemplo, entre 0,079 euros/m³ e 1,17 euros/m³ para uma quantidade de água superior a 20 m³).

A Irlanda não cobra directamente aos consumidores domésticos a utilização dos serviços de água e saneamento, embora os consumidores comerciais e industriais tenham de pagar a utilização desses serviços.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 57.** O Tribunal conclui que, em geral, as acções estruturais contribuíram para uma melhoria do tratamento das águas residuais nos quatro Estados-Membros auditados.

TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS

- 58.** No que diz respeito ao desempenho das ETAR, o Tribunal concluiu que, em geral, as que são co-financiadas pelas acções estruturais atingem um nível de desempenho adequado (pontos 22 e 25).

- 59.** Contudo:

- a) sete das 26 ETAR funcionavam abaixo da respectiva capacidade devido, em seis casos, ao facto de nem todos os potenciais utilizadores domésticos e industriais estarem ligados às ETAR, e em um caso à perda de indústrias locais (pontos 23 e 24);
- b) a qualidade dos efluentes não cumpria os requisitos da UE em nove de 73 casos devido à descarga de águas residuais industriais sem o devido pré-tratamento na rede de esgotos, à falta de conhecimentos técnicos por parte de algumas autoridades locais e à falta de equipamento ou tecnologia adequados em zonas classificadas como sensíveis (ponto 26).

- 60.**

O TRIBUNAL FORMULA, POR CONSEQUÊNCIA, AS SEGUINTE RECOMENDAÇÕES:

- a) os Estados-Membros devem assegurar que a ligação das ETAR recém-construídas à rede de esgotos seja adequadamente considerada;
- b) os Estados-Membros devem dedicar mais atenção ao pré-tratamento adequado das águas residuais industriais e à promoção da partilha de boas práticas entre os operadores, tendo em vista a melhoria da qualidade das descargas de água.

TRATAMENTO E ELIMINAÇÃO DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO

61. No que diz respeito ao tratamento e eliminação das lamas de depuração das ETAR, o Tribunal constatou que dois terços das ETAR co-financiadas pelas acções estruturais adoptam métodos de reutilização das lamas resultantes do tratamento de águas residuais em conformidade com as recomendações das directivas da UE, sendo a reutilização em solos agrícolas o método preferido pela quase totalidade das ETAR (ponto 31).

62. Contudo:

- a) em 25 das 73 ETAR foram adoptados métodos sem reutilização insustentáveis, tais como o armazenamento nas instalações da ETAR (ponto 32);
- b) em três dos quatro Estados-Membros, em relação a algumas ETAR, as autoridades competentes não estavam em condições de indicar a quantidade de lamas produzida, o seu teor ou como se processava a sua eliminação (ponto 38);
- c) embora o Tribunal tenha constatado que os requisitos da Directiva Lamas eram cumpridos, a legislação da UE não tem em conta a evolução posterior a 1986 em matéria de tratamento e eliminação de lamas de depuração, não obstante alguns Estados-Membros aplicarem normas mais rigorosas (pontos 35 e 36).

63.

O TRIBUNAL FORMULA, POR CONSEQUÊNCIA, AS SEGUINTE RECOMENDAÇÕES:

- a) os Estados-Membros devem, antes de apresentarem o projecto para co-financiamento, garantir que as ETAR disponham de uma estratégia para a eliminação das lamas de depuração;
- b) os Estados-Membros devem garantir que as suas bases de dados relativas às lamas de depuração contenham informações sobre cada ETAR no que diz respeito à quantidade de lamas produzida, ao respectivo teor e ao método de eliminação;
- c) a Comissão deve ponderar se terá chegado a altura adequada para proceder à revisão da Directiva Lamas. Uma eventual revisão deverá ter em conta os custos e benefícios das novas medidas propostas, bem como a necessidade de manter o equilíbrio com outras políticas da UE.

EFICÁCIA DO PAPEL DA COMISSÃO

- 64.** No que diz respeito ao papel desempenhado pela Comissão em relação à aprovação e ao acompanhamento que promove dos projectos do Fundo de Coesão e dos grandes projectos do FEDER, o Tribunal constatou as seguintes insuficiências significativas:
- a) a Comissão aprovou projectos que não continham elementos informativos essenciais no pedido de assistência, conforme estipulado no «Vade-Mécum do Fundo de Coesão» (por exemplo, objectivos de desempenho relacionados com a eliminação de lamas e a qualidade das águas receptoras). Essas informações facilitam a avaliação dos resultados alcançados a incluir no relatório final do projecto (pontos 41 a 45);
 - b) é frequente os relatórios finais dos projectos individuais do Fundo de Coesão não conterem resultados relativos à qualidade das descargas de água, às águas receptoras e ao método de eliminação das lamas de depuração. Sem essas informações, a Comissão não está em condições de realizar a necessária avaliação dos relatórios finais antes do pagamento do montante final (pontos 46 a 48).
- 65.** No que diz respeito à atenção dedicada pela Comissão aos princípios ambientais da UE, o Tribunal constatou o seguinte:
- a) diversos estudos apontam eventuais benefícios para o ambiente, caso deixem de ser utilizados detergentes à base de fosfatos. Esta questão deve continuar a ser equacionada, com uma componente adequada de análise custo-benefício (pontos 50 a 53);
 - b) a Comissão nem sempre concedeu a devida importância ao princípio do «poluidor-pagador», pois o estudo do Tribunal detectou que as tarifas aplicadas são, em geral, demasiado baixas para cobrir os custos operacionais. Para além disso, muitas vezes, as tarifas não constavam dos relatórios finais, o que dificulta uma avaliação da sustentabilidade financeira (pontos 54 a 56).

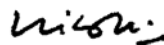
66.

O TRIBUNAL RECOMENDA, POR CONSEQUÊNCIA, QUE A COMISSÃO:

- a) exija que dos pedidos de subvenções constem elementos informativos que permitam estabelecer objectivos de desempenho em áreas essenciais como a qualidade das descargas de água, a qualidade das massas de água receptoras, o volume de água a tratar e o método previsto de eliminação das lamas, bem como proceder à sua verificação sistemática enquanto parte do processo de avaliação dos projectos. A criação de orientações e de listas de controlo internas adequadas para utilização pelos responsáveis pelos projectos facilitaria a obtenção destas informações;
- b) estimule os Estados-Membros a avaliar o cumprimento dos resultados previstos a nível dos projectos, tal como estipulado no pedido de assistência, salientando que, em relação ao período 2007-2013, não é necessário apresentar à Comissão qualquer relatório final em relação aos projectos do Fundo de Coesão e aos grandes projectos do FEDER;
- c) avalie se, em termos de custos e benefícios para os cidadãos da UE, é justificável que se continue a deixar de utilizar os detergentes à base de fosfatos;
- d) garanta que a sustentabilidade financeira dos projectos das ETAR seja tida em consideração na fase de aprovação do pedido e que seja prestada a devida atenção a informações pertinentes, como as tarifas propostas.

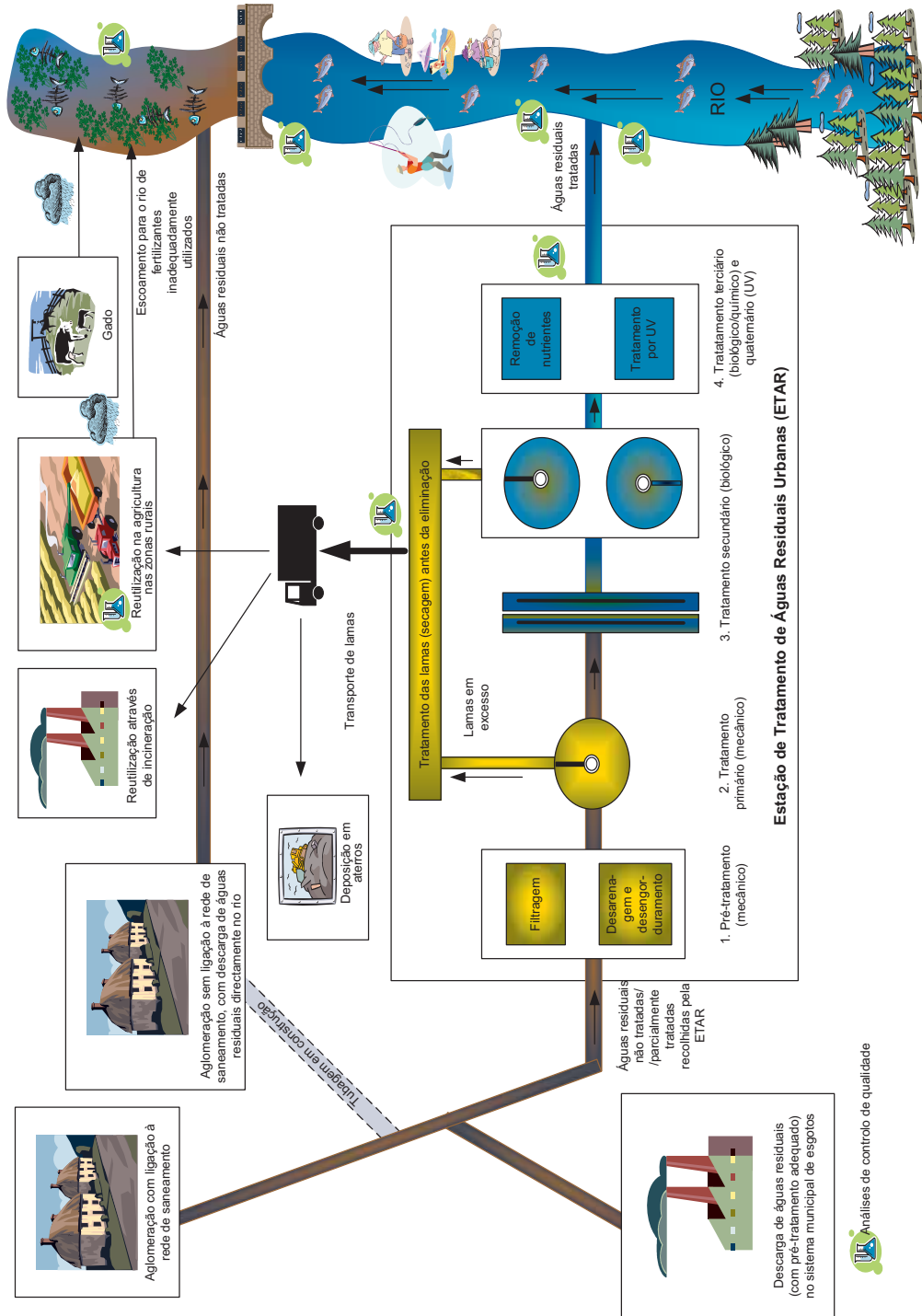
O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 18 e 19 de Março de 2009.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

AMBIENTE DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS



NOTAS COMPLEMENTARES AO DIAGRAMA

DIFERENTES ETAPAS DO TRATAMENTO DAS ÁGUAS RESIDUAIS E DAS LAMAS DE DEPURAÇÃO

As águas residuais são recolhidas através da rede de esgotos urbanos e bombeadas para a estação de tratamento de águas residuais (ETAR), onde são submetidas a várias etapas de tratamento antes de serem descarregadas nos cursos de água da bacia hidrográfica.

Pré-tratamento das águas residuais

Esta etapa mecânica consiste na remoção dos resíduos de maiores dimensões através de filtragem (por exemplo papel, plástico, etc.), bem como na remoção de areia e óleo através de outros processos.

Tratamento primário das águas residuais

Esta etapa mecânica consiste na separação inicial das grandes partículas de resíduos, que assentam no fundo do tanque, do resto das águas residuais. Estas partículas são em seguida raspadas e encaminhadas para tratamento e reutilização sob a forma de lamas de depuração.

Tratamento secundário das águas residuais

Esta etapa biológica consiste no tratamento das águas residuais, com vista à eliminação dos poluentes orgânicos biodegradáveis, medidos em níveis de concentração de CBO5, CQO e SST (ver os parâmetros de qualidade).

O tipo mais comum de tratamento secundário consiste na utilização de microrganismos purificadores, que decompõem e consomem o conteúdo biodegradável dos esgotos. Este tratamento, por sua vez, conduz à separação e recolha de lamas de depuração semelhantes às descritas na etapa de tratamento primário das águas residuais.

Tratamento terciário das águas residuais

Esta etapa biológica/química é aplicada, sempre que necessário, para reduzir os níveis de concentração dos nutrientes em águas residuais tratadas antes de serem descarregadas nos cursos de água da bacia hidrográfica em risco de eutrofização.

A eutrofização é uma consequência do crescimento explosivo de algas induzido por nutrientes, que tem como consequência a redução dos níveis de oxigénio na água, provocando o desaparecimento das plantas marinhas, dos peixes e de outras formas de vida animal aquática autóctones.

Os dois nutrientes que mais contribuem para a eutrofização são o fósforo (em relação à água doce) e o azoto (em relação à água salgada).

Tratamento quaternário das águas residuais

Esta etapa de radiação é aplicada, sempre que necessário, para eliminar bactérias nocivas (*E. coli*) para os seres humanos que usam as águas mais próximas, normalmente para fins balneares. Normalmente, este tratamento consiste na desinfecção dos esgotos tratados com recurso a radiação ultravioleta.

Tratamento das lamas de depuração

Normalmente, as lamas de depuração passam por um processo de desidratação até conterem apenas 20% de água, atingindo um estado de lama designado por «lamas biológicas». Estas lamas podem ser submetidas a um novo processo de desidratação até conterem apenas 1% de água, atingindo um estado de *pellets* secos, designado por «biofertilizante», antes de se proceder ao respectivo envio para eliminação.

As lamas biológicas e o biofertilizante podem ser reutilizados na agricultura, desde que os níveis de contaminantes não sejam ultrapassados. Além disso, o biofertilizante pode ser utilizado na geração de energia através da incineração.

A Directiva Lamas também obriga à realização de análises periódicas aos solos agrícolas, para avaliar se as concentrações de metais pesados estão a níveis aceitáveis antes da aplicação das lamas de depuração.

PARÂMETROS DE CONTROLO DE QUALIDADE ESTABELECIDOS PELAS DIRECTIVAS DA UE

Águas residuais tratadas (Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas)

As águas residuais tratadas são submetidas a testes relativos aos seguintes parâmetros à saída da ETAR, antes de se proceder à sua descarga nas águas receptoras da bacia hidrográfica:

Carência bioquímica de oxigénio (CBO)

Quantidade de oxigénio consumida pelos microrganismos para eliminar a matéria mineral e orgânica biodegradável contida na água. O parâmetro CBO5 é normalmente utilizado para medir o consumo de oxigénio em termos de mg O₂/l após 5 dias. Quanto mais elevado for o valor de CBO5, maior é o consumo de oxigénio pelos microrganismos e maior é a poluição.

Carência química de oxigénio (CQO)

Quantidade de oxigénio consumida para oxidar, por meios químicos, a matéria mineral e orgânica contida na água. Assim, o parâmetro CQO inclui a matéria biodegradável caracterizada pelo parâmetro CBO5 e a matéria oxidável não biodegradável. Este parâmetro também é expresso em mg O₂/l.

Total de partículas sólidas em suspensão (SST)

Quantidade de partículas minerais e orgânicas suspensas na água passíveis de captura com um filtro de membrana. Este parâmetro também é expresso em mg/l.

Azoto total (AT) e fósforo total (FT)

Quantidade de nutrientes indutores de eutrofização presentes na água. Este parâmetro também é expresso em mg/l.

Lamas de depuração tratadas (Directiva Lamas)

Antes da aplicação em solos agrícolas, realizam-se análises para determinar os níveis de concentração dos seguintes metais pesados, expressos em mg/kg de matéria seca nas lamas:

cádmio, cobre, níquel, chumbo, zinco, mercúrio e crómio.

Qualidade da água das bacias hidrográficas (Directiva-Quadro Água)

A UE desenvolveu um sofisticado sistema de análises, de classificação e de monitorização que permite classificar as águas dos Estados-Membros em cinco estados ecológicos diferentes, dois dos quais (bom e excelente) são aceitáveis para o cumprimento dos objectivos da política de qualidade da água da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

III.

A Comissão realça que o tratamento das águas residuais constituiu uma prioridade fundamental do Fundo de Coesão e do FEDER, em termos de investimento, nos quatro Estados-Membros auditados.

IV.

A subutilização de algumas ETAR é por vezes causada por defasamentos na construção dos sistemas, a que se associam alterações significativas da actividade económica que não puderam ser previstas. Por outro lado, os projectos podem incluir fontes de tratamento de águas residuais que ultrapassem o prescrito pela Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Em tais casos, uma concepção futurista da estação de tratamento pode ser economicamente vantajosa, mas temporariamente conduzir a um funcionamento abaixo da capacidade.

V.

A Comissão concorda que os investimentos neste sector devem basear-se num planeamento de longo prazo a nível local/regional e que os recursos financeiros devem incluir os fundos da Política de Coesão, mas complementados por outras fontes.

VI.

A reutilização de lamas de depuração é, em muitos casos, limitada pela qualidade das lamas, pelas condições geográficas ou por considerações económicas.

VII.

A Comissão está a trabalhar numa revisão da Directiva Lamas de Depuração, com base numa avaliação exaustiva do impacto e dos custos e benefícios das opções.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

VIII.

Aos Estados-Membros compete a responsabilidade principal pela selecção, pela execução e pelo acompanhamento dos projectos co-financiados.

Em relação ao período 2007-2013, a Comissão preparou uma lista de controlo para utilização interna no quadro do processo de avaliação de grandes projectos de água e de águas residuais, a fim de avaliar a conformidade com o acervo e com a política no domínio ambiental. Todavia, somente os grandes projectos são actualmente sujeitos a decisões da Comissão (projectos neste sector — acima de 25 milhões de euros).

IX.

Antes de qualquer pagamento relativo a um grande projecto ou a um projecto do Fundo de Coesão, a Comissão cuida de conferir se as condições de financiamento foram cumpridas e, se necessário, pede esclarecimentos ao beneficiário. A Comissão vai estudar a melhor forma de cumprir as recomendações do Tribunal.

Em relação aos projectos aprovados durante o período 2007-2013, no sector das águas residuais, as decisões da Comissão relativas ao co-financiamento incluem uma série de indicadores de resultados (nível do tratamento, capacidade da instalação).

X.

Durante o período 2000-2006, a Comissão trabalhou na promoção do «princípio do poluidor-pagador», com a publicação de um documento indicativo sobre a sua aplicação no âmbito da Política de Coesão, sublinhando a importância deste elemento e pedindo aos Estados-Membros que se comprometam a uma aplicação firme do princípio. O princípio do poluidor-pagador tornar-se-á operacional a partir de 2010, nos termos da Directiva-Quadro Água.

INTRODUÇÃO

2.

c)

Deve notar-se que a Directiva-Quadro Água não era aplicável aos projectos e ao período (1994-2006) auditados.

Será, porém, aplicável aos projectos elaborados a partir de 2009.

8.

A Comissão recorda que compete aos Estados-Membros a responsabilidade principal pela selecção, pela execução e pelo acompanhamento dos projectos.

9.

A Comissão controla regularmente o cumprimento da Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Os quatro relatórios de execução publicados pela Comissão até ao final de 2007 enunciam os procedimentos horizontais por infracção instaurados contra Estados-Membros, nomeadamente os auditados, e os acórdãos do Tribunal de Justiça.

11-12.

Em relação ao período 2007-2013, o Regulamento autoriza a Comissão a avaliar e aprovar apenas grandes projectos (acima de 25 milhões de euros no caso do ambiente), co-financiados pelo Fundo de Coesão ou pelo FEDER. Para estes projectos, não haverá relatórios finais a aprovar pela Comissão.

Em relação ao período auditado, a Comissão analisou somente a qualidade de projectos atinentes ao Fundo de Coesão e de grandes projectos atinentes ao FEDER, apresentados pelos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente a ambos os períodos, a análise efectuada pela Comissão baseia-se em factores sócio-económicos, na coerência e conformidade dos projectos, no grau de maturidade e exequibilidade e na utilização de técnicas como a análise de custo-benefício e a taxa interna de rendibilidade. A Comissão faz a avaliação final na perspectiva da operacionalidade do projecto e da sua conformidade com a decisão inicial. O subsequente funcionamento da estação de tratamento co-financiada está fora do âmbito da avaliação em termos de Política de Coesão, mas é abrangido pela legislação comunitária geral.

OBSERVAÇÕES

23.

A subutilização de algumas ETAR é por vezes causada por desfasamentos na construção dos sistemas, a que se associam alterações de vulto na actividade económica que não puderam ser previstas. Por outro lado, os projectos podem incluir fontes de tratamento de águas residuais que ultrapassem o prescrito pela Directiva. Em tais casos, uma concepção futurista da estação de tratamento pode ser economicamente vantajosa, mas temporariamente conduzir a um funcionamento abaixo da capacidade.

A Comissão concorda que os investimentos neste sector devem basear-se num planeamento de longo prazo a nível local/regional e que os recursos financeiros devem incluir os fundos da Política de Coesão, que importa complementar por outras fontes.

24.

O crescimento imprevisto ou as transformações sócio-económicas, igualmente imprevistas, nesta região específica estão entre os riscos que afectam o desenvolvimento de um projecto.

25.

Globalmente, as ETAR co-financiadas têm permitido melhorar a gestão das águas residuais em cada região e reduzir o seu impacto no ambiente.

26.

A Comissão toma nota dos factos e vai proceder a investigações. Sublinha, todavia, que os Estados-Membros são responsáveis pelo funcionamento das ETAR e pela sua conformidade com a legislação comunitária.

a)

O pré-tratamento das águas residuais industriais deve estar funcional quando a ETAR urbana inicia o seu funcionamento. Por conseguinte, na fase de candidatura, quando a Comissão examina o projecto, o beneficiário deve demonstrar que as águas residuais industriais são correctamente pré-tratadas ou são objecto de um plano de acção para resolver o problema.

As descargas de águas residuais industriais devem também ser sujeitas a um processo de autorização, conforme estabelece a Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (artigo 11.º).

b)

Os projectos podem incluir assistência técnica para melhorar as capacidades dos beneficiários.

c)

A Comissão tem-se empenhado em fazer cumprir a obrigação de remoção dos nutrientes, mediante informação (ofício aos Estados-Membros de 3.7.2003) ou procedimentos jurídicos por infracção (por deficiente qualidade dos efluentes de estações de tratamento e/ou inadequada designação de zonas sensíveis), resultando em acórdãos do Tribunal de Justiça (cf. relatório de execução de 2007).

27.

a)

A Comissão pediu dados de monitorização e desempenho das estações de tratamento, para o próximo 5.º Relatório de Execução relativo à Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

32.

A reutilização das lamas de depuração é, em muitos casos, limitada pela qualidade das lamas, pelas condições geográficas ou por considerações económicas.

a)

A Comissão explica o depósito das lamas de depuração em aterros municipais à data da auditoria pela falta de interesse das indústrias na reutilização das lamas, combinada com reacções do público.

b)

No que respeita à grande ETAR grega, a Comissão co-financia um projecto para as suas ampliação e conclusão, compreendendo a construção de uma unidade de secagem de lamas, com vista a uma futura utilização de lamas secas. Este projecto foi aprovado em 2006 e será concluído em finais de 2009.

34.

Quanto aos controlos de qualidade das lamas nos termos da Directiva Lamas de Depuração, alguns Estados-Membros estabeleceram limites máximos inferiores aos impostos pela Directiva. Poderá ser necessário verificar outros parâmetros, dependendo dos tipos de águas residuais descarregadas na rede colectora (a saber, águas residuais industriais).

35.

A Comissão está a trabalhar numa revisão da Directiva Lamas de Depuração, de 1986, com base numa avaliação exaustiva do impacto e dos custos e benefícios das opções.

O calendário provisório é o seguinte: preparação de uma avaliação de impacto para uma eventual proposta legislativa em 2009; adopção de uma eventual proposta legislativa em 2010.

36.

A avaliação de impacto para a revisão da Directiva Lamas de Depuração tem de analisar os riscos ambientais, económicos e sociais relacionados com a aplicação das lamas nos solos. Entre as principais opções que serão consideradas, contam-se a imposição de valores-limite mais rigorosos do que os actualmente aplicáveis aos metais pesados e a introdução de valores-limite para contaminantes orgânicos e outros.

39.

A Comissão remete para as suas respostas expressas nos pontos 8, 9 e 12.

41.

Em relação ao período 2007-2013, a Comissão preparou uma lista de controlo para utilização interna no quadro do processo de avaliação de grandes projectos de água e de águas residuais, a fim de avaliar a conformidade com o acervo e com a política no domínio ambiental.

42.

Os guias e as listas de controlo relativos a grandes projectos não são vinculativos para os Estados-Membros, mas meramente indicativos.

A Comissão organiza regularmente sessões internas de formação sobre a avaliação de projectos de água e de águas residuais, com incidência no período 2007-2013.

43.

a)

Em relação ao período 2007-2013, os beneficiários dos projectos devem indicar nos respectivos pedidos o destino final das lamas, o que implica uma estimativa preliminar das suas qualidade e quantidade. Contudo, nos investimentos em instalações novas de raiz (*greenfield investments*), a qualidade das lamas de depuração poderá não ser conhecida em profundidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b)

Em relação ao período auditado (1994-2006), só existiam indicadores de desempenho da qualidade a nível comunitário para certas águas (captação de água potável e águas balneares), pelo que os indicadores constantes do Vade-Mécum do Fundo de Coesão 2000-2006 não puderam ser aplicados a todos os projectos. Só foram introduzidos indicadores gerais de desempenho através da Directiva-Quadro Água, com objectivos a definir até Dezembro de 2009 e a concretizar, em regra, até Dezembro de 2015.

45.

A Comissão sublinha que não dispõe da base jurídica nem dos necessários recursos para um exame mais rigoroso dos projectos na fase de apresentação do pedido.

a)

A Comissão tem frequentemente levado Estados-Membros ao Tribunal de Justiça, entre os quais os quatro auditados, devido à qualidade inadequada dos efluentes das ETAR e/ou à designação inadequada de zonas sensíveis, e continuará a fazê-lo.

b)

Quanto à eliminação inadequada das lamas numa grande ETAR da Grécia, a Comissão estava ciente do problema, tendo exigido ao Estado-Membro uma solução, cuja concretização apoiou [cf. ponto 32.b)].

47.

A Comissão faz a avaliação final na perspectiva da operacionalidade do projecto e da sua conformidade com a decisão inicial. O subsequente funcionamento da estação de tratamento co-financiada está fora do âmbito da avaliação em termos da Política de Coesão. Acresce que não existe nenhuma obrigação legal de os Estados-Membros fornecerem informações rotineiras sobre a qualidade das descargas de água, a qualidade das águas receptoras e o método de eliminação ou a qualidade das lamas de depuração.

48.

Um instrumento informático recentemente adoptado deverá tornar o próximo procedimento de encerramento mais fácil e transparente. É feita uma verificação caso a caso, em especial quando os projectos deparam com dificuldades. Pode também ocorrer suspensão ou cancelamento do montante de um pagamento na sequência da recepção e da análise do relatório final pela Comissão.

49.

A Comissão remete para as suas respostas expressas nos pontos 43.b) e 55.

53.

A Comissão está a estudar a necessidade de uma revisão da legislação relativa aos detergentes, com base numa avaliação exaustiva do impacto e dos custos e benefícios das opções.

55.

Durante o período 2000-2006, a Comissão trabalhou na promoção do «princípio do poluidor-pagador», com a publicação de um documento indicativo sobre a sua aplicação e um guia para a análise de custo-benefício (2002), instrumentos que pedem o empenho dos Estados-Membros numa firme aplicação do «princípio do poluidor-pagador» e dos princípios da recuperação dos custos. Estes princípios tornar-se-ão operacionais a partir de 2010, nos termos da Directiva-Quadro Água.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

59.

a)

A subutilização de algumas ETAR é por vezes causada por desfasamentos na construção dos sistemas, a que se associam alterações de vulto na actividade económica que não puderam ser previstas. Por outro lado, os projectos podem incluir fontes de tratamento de águas residuais que ultrapassem o prescrito pela Directiva. Em tais casos, uma concepção futurista da estação de tratamento pode ser economicamente vantajosa, mas temporariamente conduzir a um funcionamento abaixo da capacidade.

b)

A Comissão sublinha que os Estados-Membros são responsáveis pelo funcionamento das ETAR e pela sua conformidade com a legislação comunitária. A Comissão tem frequentemente levado Estados-Membros ao Tribunal de Justiça, entre os quais os quatro auditados, devido à qualidade inadequada dos efluentes das ETAR e/ou à designação inadequada de zonas sensíveis, e continuará a fazê-lo.

60.

a)

A Comissão concorda que os investimentos neste sector devem basear-se num planeamento de longo prazo a nível local/regional e que os recursos financeiros devem incluir os fundos da Política de Coesão, que importa complementar por outras fontes.

b)

A Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas consagra, no seu artigo 11.º, instrumentos de regulamentação das descargas de águas residuais industriais, a aplicar pelos Estados-Membros.

62.

a)

A reutilização das lamas de depuração é, em muitos casos, limitada pela qualidade das lamas, pelas condições geográficas ou por considerações económicas.

63.

a)

A Comissão concorda que os projectos deste sector devem indicar a estratégia para a eliminação das lamas de depuração. Este elemento está a ser verificado no caso de novos projectos, apresentados durante o período 2007-2013.

b)

Em 2007, os Estados Membros foram convidados a apresentar dados relativos à produção de lamas de depuração, para a preparação do 5.º relatório de execução da Directiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Esta obrigação estimulou os Estados-Membros a criarem bases de dados nacionais.

c)

A Comissão está a trabalhar numa revisão da Directiva Lamas de Depuração, com base numa avaliação exaustiva do impacto e dos custos e benefícios das opções.

64.

A Comissão recorda que compete aos Estados-Membros a responsabilidade principal pela selecção, pela execução e pelo acompanhamento dos projectos.

a)

A Comissão não dispõe da base jurídica nem dos recursos necessários para uma avaliação em profundidade. Todavia, em relação ao período 2007-2013, a apreciação dos grandes projectos foi racionalizada e, se não cumprirem requisitos mínimos (como a prestação de informações sobre a estratégia de eliminação das lamas de depuração), os projectos não podem ser co-financiados. Para o efeito, estão a ser utilizadas listas de controlo e formações específicas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b)

Em relação ao período 2007-2013, no âmbito quer do Fundo de Coesão quer do FEDER, só os grandes projectos de tratamento de águas residuais urbanas serão sujeitos a decisões individuais da Comissão. A Comissão não vai, em geral, aplicar à execução e finalização de grandes projectos o mesmo grau de pormenor de outrora.

65.

b)

Durante o período 2000-2006, a Comissão trabalhou na promoção do «princípio do poluidor-pagador», publicando um documento indicativo sobre a sua aplicação e sublinhando a sua importância no Vade-Mécum da Política de Coesão. O guia para a análise de custo-benefício (2002) proporcionou igualmente aos Estados-Membros valiosas orientações no tocante à recuperação dos custos. No entanto, como essas orientações não eram juridicamente vinculativas, a Comissão só podia pedir aos Estados-Membros que se empenhassem numa aplicação firme do princípio.

66.

a)

Em relação ao período 2007-2013, a Comissão preparou uma lista de controlo para utilização interna no quadro do processo de avaliação de grandes projectos de água e de águas residuais, a fim de avaliar a conformidade com o acervo e com a política no domínio ambiental, incluindo, nomeadamente, a qualidade das descargas de água e a gestão das lamas. São também incluídos diversos indicadores de resultados nas decisões da Comissão relativas a cada projecto (nível de tratamento e capacidade da ETAR).

c)

A Comissão está a estudar a necessidade de uma revisão da legislação relativa aos detergentes, com base numa avaliação exaustiva do impacto e dos custos e benefícios das opções.

d)

O novo guia para a análise de custo-benefício dos projectos de investimento (Junho de 2008) realça o papel central do princípio do poluidor-pagador, assim como a recuperação total dos custos em projectos relativos a águas residuais. Tem agora a seu favor os requisitos legais da Directiva-Quadro Água, permitindo que, o mais tardar em 2010, se consiga uma melhor tarifação da água, com base na recuperação dos custos.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 3/2009

**A eficácia das despesas no âmbito das acções estruturais relativas ao tratamento
de águas residuais nos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006**

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2009 — 45 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-260-5

Como obter publicações da UE

Publicações pagas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

Publicações gratuitas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

AS ÁGUAS RESIDUAIS E AS LAMAS DE DEPURAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS PODEM AFECTAR A QUALIDADE DOS LAGOS, DOS RIOS, DAS ÁGUAS COSTEIRAS, DOS SOLOS E DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS DA EUROPA. FACE A ESSA AMEAÇA, A UE ADOPTOU UMA SÉRIE DE DIRECTIVAS E TAMBÉM CO-FINANCIOU A CONSTRUÇÃO DE ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS. NO PRESENTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL ANALISA SE AS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO CO-FINANCIADAS PELA UE ATINGEM UM NÍVEL ADEQUADO DE DESEMPENHO NO TRATAMENTO DAS ÁGUAS RESIDUAIS E SE AS LAMAS DE DEPURAÇÃO PRODUZIDAS PELAS ESTAÇÕES ESTÃO A SER UTILIZADAS DEVIDAMENTE. O PAPEL DA COMISSÃO É IGUALMENTE AVALIADO.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-260-5



9 789292 072605