

RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA

N.º 3 /2023

Regulamento da qualidade do serviço prestado
ao utilizador final

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Conteúdo

1. Nota introdutória	3
2. Objeto	4
3. Identificação das entidades que se pronunciaram	4
4. Apreciação dos comentários recebidos	6
4.1. Síntese dos principais comentários	8
4.1.1. Universo das entidades gestoras sujeitas ao regulamento	8
4.1.2. Impactos das obrigações de cumprimento de níveis mínimos de serviço e de manutenção dos correspondentes registos – ponderação custo-benefício	9
4.1.3. Compensações	13
4.1.4. Ónus da prova	17
4.1.5. Obrigações dos utilizadores.....	18
4.1.6. Entrada em vigor e derrogações.....	19
4.2. Apreciação detalhada dos comentários ao articulado do projeto de regulamento ...	20
5. Conclusões	20

Relatório de análise dos comentários e sugestões formulados no período de consulta pública do projeto de regulamento da qualidade do serviço prestado ao utilizador final

1. Nota introdutória

A ERSAR tem por missão, no quadro dos respetivos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março¹, a regulação e a supervisão dos sectores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, abreviadamente designados por serviços de águas e resíduos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano.

De acordo com o estatuído na alínea b) do artigo 11.º dos Estatutos da ERSAR, bem como no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, compete à ERSAR a elaboração e aprovação de um regulamento com eficácia externa, que defina níveis mínimos da qualidade, para os aspetos que estão diretamente relacionados com a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e por eles sentidos diretamente, bem como as compensações devidas em caso de incumprimento.

Em 2020, a ERSAR submeteu a consulta pública um projeto de Regulamento da Qualidade do Serviço (consulta pública n.º 1/2020), mas não foi possível concluir esse procedimento em tempo útil, sem prejuízo de todos os contributos apresentados terem sido apreciados, pelo que se considerou oportuno reiniciar o procedimento, aproveitando o trabalho já desenvolvido.

Este regulamento tem por objetivo promover a qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras aos utilizadores finais, assim como uma harmonização regulatória dos níveis mínimos da qualidade, aplicáveis a todas as entidades gestoras, tendo por base o quadro legal em vigor e os indicadores associados ao objetivo "adequação da interface com o utilizador" previstos no sistema de avaliação da qualidade do serviço implementado pela ERSAR.

¹ Alterada pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

2. Objeto

O projeto de regulamento da qualidade do serviço prestado ao utilizador final objeto da presente consulta pública foi aprovado pelo Conselho de Administração da ERSAR, em reunião de 29 de agosto de 2023.

Nos termos dos artigos 12.º e 35.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, o projeto foi submetido a consulta pública e ao Conselho Consultivo (que integra representantes dos vários agentes públicos e privados do setor).

No âmbito do processo de consulta pública da ERSAR n.º 03/2023, que decorreu entre 1 de setembro e 16 de outubro de 2023, a ERSAR recebeu comentários e sugestões de diversas entidades, designadamente, entidades gestoras dos serviços de águas e resíduos, associações representativas do setor e associações de consumidores, identificadas com mais detalhe na secção seguinte, apresentando-se a análise dos respetivos comentários na secção 4.

Foi ainda promovida a audição do Conselho Consultivo, que discutiu o projeto de regulamento em reunião realizada no dia 16 de outubro de 2023, emitindo o respetivo parecer.

O relatório que agora se publica aborda as principais questões colocadas pelos participantes e a posição da ERSAR quanto às mesmas. Partilha-se, assim, com os participantes na consulta pública e quaisquer interessados, o resultado das reflexões adicionais a que a análise dos contributos conduziu.

3. Identificação das entidades que se pronunciaram

Para além do parecer do Conselho Consultivo da ERSAR, no decurso do período da consulta pública, pronunciaram-se 42 entidades sobre o projeto de regulamento, conforme identificadas abaixo:

- Abrantaqua – Serviço de Águas Residuais Urbanas do Município de Abrantes
- Águas de Coimbra, E.M.
- Águas de Portugal, SGPS, S.A. (AdP)

- Águas do Algarve²
- Águas do Alto Alentejo
- ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- APIN – Empresa Intermunicipal de Ambiente do Pinhal Interior
- Associação para a Gestão de Resíduos (ESGRA)
- Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA)
- Associação das Empresas Portuguesas para o Setor do Ambiente (AEPISA)
- Câmara Municipal de Alcochete
- Câmara Municipal de Amarante
- Câmara Municipal de Baião
- Câmara Municipal de Barcelos
- Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo
- Câmara Municipal de Góis
- Câmara Municipal de Leiria
- Câmara Municipal de Odivelas
- Câmara Municipal de Oeiras
- Câmara Municipal de Palmela
- Câmara Municipal de Póvoa de Varzim
- Câmara Municipal de Santarém
- Câmara Municipal de Vila Real
- Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
- Diogo Henriques³
- Electrão – Associação de Gestão de Resíduos
- EMARP, EM, SA
- Empresa Geral do Fomento (EGF)
- Esposende Ambiente, EEM
- Indaqua- Indústria e Gestão de Águas, SA

² Remeteu para os comentários remetidos pela Águas de Portugal.

³ PhD Candidate - MIT Sustainable Energy Systems (Técnico)

- INOVA, EM
- Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas
- Serviços Municipalizados de Abrantes
- Serviços Municipalizados de Castelo Branco
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Torres Vedras
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Viseu
- Serviços Municipalizados de Setúbal
- Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra
- Tavraverde - Empresa Municipal de Ambiente, E.M.
- Tejo Ambiente – Empresa Intermunicipal de Ambiente do Médio Tejo
- TRATOLIXO - Tratamento de Resíduos Sólidos, E.I.M., S.A.

Cerca de um terço dos participantes já havia apresentado comentários no âmbito da consulta realizada em 2020, e os restantes dois terços pronunciaram-se pela primeira vez.

O Conselho Consultivo da ERSAR aprovou um parecer conjunto, tendo alguns conselheiros apresentado comentários e propostas (que refletem as respetivas posições individuais), os quais são apreciados no quadro de análise dos comentários ao projeto de regulamento.

4. Apreciação dos comentários recebidos

A participação dos destinatários das normas no processo de elaboração das mesmas é essencial para a prossecução de vários objetivos, permitindo antecipar problemas na sua aplicação, quer porque os destinatários estão mais alertados para certas dificuldades de execução, concretas, quer porque se anteveem, desde logo, resistências através do contraditório.

No âmbito da consulta pública, que se revelou participada e um instrumento essencial à consolidação de ideias e procedimentos relativos ao novo regulamento, os comentários recebidos incluíam considerações gerais sobre o documento, bem como pedidos de clarificação, críticas ou propostas sobre redações concretas do articulado.

O Conselho Consultivo da ERSAR manifestou consenso relativamente à importância do Regulamento da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestado ao Utilizador Final para a melhoria da prestação dos serviços de águas e resíduos dos utilizadores finais.

De um total de 771 comentários sobre normas específicas do articulado, observa-se que metade incidiu sobre o capítulo que fixa os níveis mínimos de qualidade dos serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos (capítulo II), seguido do capítulo relativo às compensações (com 16% dos comentários) e do capítulo relativo aos níveis mínimos dos serviços prestados no local de consumo, com 12% dos comentários, conforme apresentado na figura 1.

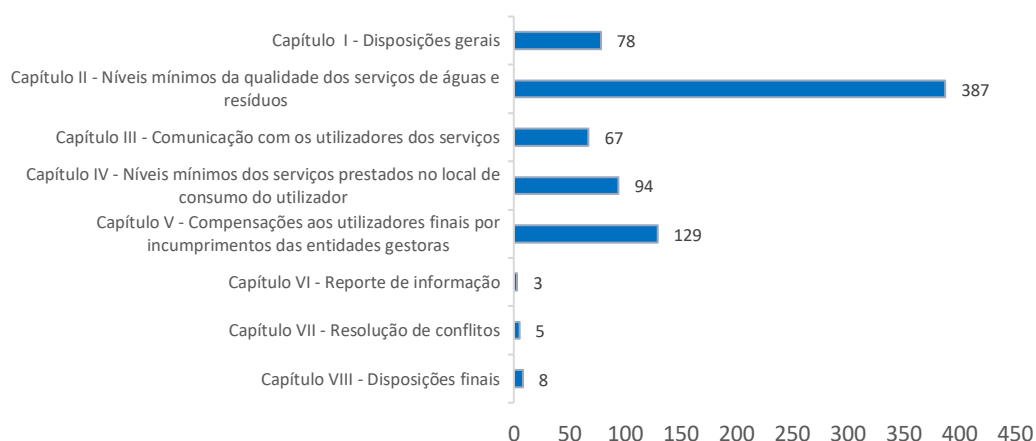


Figura 1 – Distribuição dos contributos recebidos por tema

Em termos da apreciação pela ERSAR, adotou-se uma metodologia que agrupa os comentários classificando-os em 4 categorias: “Aceite ou parcialmente aceite”, “Não aceite”, “Clarificação” e “Não aplicável” (nomeadamente por não respeitarem à norma relativamente à qual foram apresentados). Tal como ilustrado na figura 2, 16% dos comentários apresentados foram total ou parcialmente aceites, sendo importante notar que estes se repartiram essencialmente entre os temas dos níveis mínimos de qualidade dos serviços (capítulo II) e das compensações (capítulo V). Quase um quarto dos comentários (23%) traduziu-se em pedidos de esclarecimento ou dificuldade de entendimento das normas propostas. Os comentários não aceites (57%) respeitavam principalmente a níveis mínimos de serviço (sendo muitas das vezes o motivo da sua não aceitação o facto de se tratar de obrigações legais e regulamentares já existentes). No

capítulo seguinte e nos quadros anexos são apresentados com detalhe os comentários e o fundamento para a apreciação feita pela ERSAR.

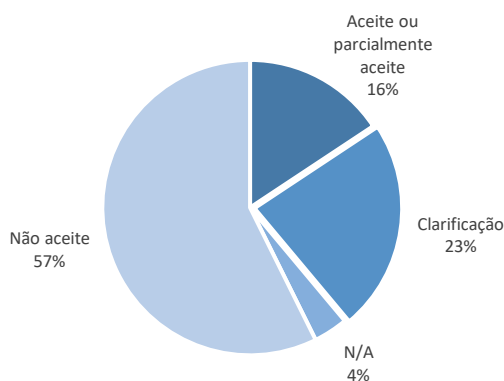


Figura 2 – Análise dos contributos recebidos

4.1. Síntese dos principais comentários

Na generalidade, as entidades enaltecem o propósito do regulamento, sem prejuízo das críticas, comentários e sugestões que a seguir se apresentam e analisam.

Vários comentários repetem críticas feitas ao anterior projeto de regulamento, as quais foram reapreciadas pela ERSAR. As soluções do regulamento foram revistas quando identificados novos argumentos que o justificassem, mas mantidas nas situações em que se concluiu continuar a válido o racional das normas propostas.

As secções seguintes resumem as principais questões levantadas na consulta pública, sejam estruturais e transversais ao projeto de regulamento, ou que surgiram de forma mais reiterada nos comentários às soluções propostas no documento.

4.1.1. Universo das entidades gestoras sujeitas ao regulamento

A AEPSA, ANMP, Indaqua, SM de Setúbal e a CM de Palmela questionaram a inaplicabilidade do regulamento às entidades gestoras de serviços em alta, exigindo a sua responsabilização ainda que através do direito de regresso.

O presente projeto de regulamento está delimitado aos serviços prestados aos utilizadores finais (vide artigo 2.º), os quais são merecedores de uma particular proteção e sentem de forma mais

direta os incumprimentos dos níveis de serviço definidos no regulamento. A definição de níveis de serviço para o serviço prestado a utilizadores municipais seria um outro regulamento.

Não existindo uma relação contratual entre as entidades gestoras dos serviços em alta e os utilizadores finais, não se considerou adequado impor o pagamento direto de compensações das primeiras aos segundos, ainda que lhes sejam aplicados os níveis mínimos de serviço enquanto entidades responsáveis pela recolha seletiva multimaterial.

Reconhece-se a pertinência da questão colocada quanto à possibilidade das entidades gestoras dos serviços em baixa exercerem o direito de regresso sobre as entidades gestoras dos serviços em alta, o qual se encontra previsto no artigo 8.º. De todo o modo, é de sublinhar que face aos concretos níveis de serviço fixados no regulamento, as entidades gestoras do serviço em baixa serão capazes de tomar as medidas necessárias e suficientes para assegurar o seu cumprimento sem dependência das entidades do serviço em alta na quase totalidade das situações. Algumas interrupções de serviço podem ser imputáveis ao serviço em alta, no entanto, a maioria das obrigações impostas é de prestação de informação aos utilizadores. Quanto aos níveis de serviço associados à duração da interrupção, ainda que se imponha um prazo de 4 horas para o restabelecimento do serviço no caso de interrupções não programadas, admite-se que esse prazo seja ultrapassado quando a complexidade técnica da resolução o imponha e desde que os utilizadores sejam avisados (artigo 20.º), não havendo lugar ao pagamento de compensação. Apenas no caso de interrupções com uma duração superior a 24h, eventualmente a disponibilização de uma alternativa de água para consumo humano (ainda que por meios móveis) pode estar dependente do fornecimento pela entidade gestora em alta quando não haja capacidade de reserva na baixa.

4.1.2. Impactos das obrigações de cumprimento de níveis mínimos de serviço e de manutenção dos correspondentes registos – ponderação custo-benefício

Algumas entidades reconhecem que o projeto de regulamento não apresenta grandes novidades no que respeita aos níveis da qualidade de serviço propriamente dita, embora outras o considerem mais exigente por estabelecer prazos que ainda não constavam do quadro legal em vigor (como para a instalação de ramais ou apresentação do correspondente orçamento), ou pela sofisticação que exige em termos de sistemas de informação.

Várias entidades alertaram para a heterogeneidade do setor e para a maior dificuldade de implementação do regulamento por parte das entidades gestoras de menor dimensão.

A grande maioria das entidades demonstra a sua preocupação face à introdução das obrigações de registos e outros procedimentos, reconhecendo, por um lado, ser esta uma boa oportunidade de aumentar a digitalização do sector, mas receando o impacto das mesmas, nomeadamente naquilo que descrevem ser o necessário reforço de meios financeiros, técnicos e humanos, e uma necessária reorganização de serviços e consequente acréscimo de custos a repercutir nas tarifas dos utilizadores.

Reconhecendo a existência de entidades gestoras com dimensões e capacidade técnica e financeira bastante diversas, o presente regulamento visa definir níveis mínimos de serviço, entendidos como aqueles que são indispensáveis para responder às necessidades básicas dos utilizadores e que todos os utilizadores devem receber. Não se considera adequado admitir que alguns utilizadores recebam um serviço com qualidade insatisfatória. Entidades gestoras com capacidade de prestar um serviço de excelência são reconhecidas e premiadas como tal, nomeadamente no âmbito do ciclo anual de avaliação da qualidade do serviço promovido pela ERSAR.

Importa igualmente notar que a grande maioria das obrigações constantes deste regulamento, enquanto níveis mínimos da qualidade do serviço, resulta já de disposições legais há muito em vigor, pelo que as entidades gestoras já estão familiarizadas com os procedimentos necessários ao seu cumprimento (nomeadamente, os prazos para o início da prestação dos serviços⁴, para o restabelecimento do serviço após interrupção⁵, para a realização do serviço de limpeza de fossas⁶, ou para a realização de recolhas dedicadas de resíduos⁷).

Quanto às demais, pretende-se promover boas práticas no relacionamento entre as entidades gestoras e os utilizadores finais tendo-se procurado definir níveis compatíveis com as legítimas expectativas dos utilizadores em matéria de qualidade de serviço e ao mesmo tempo exequíveis para as entidades gestoras. Procurou-se ainda um alinhamento com os pressupostos da quarta

⁴ Fixado no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e no artigo 74.º do RRC

⁵ Fixado nos artigos 55.º e 58.º do RRC

⁶ Fixado no artigo 51.º do RRC.

⁷ Fixado no artigo 67.º do RRC.

geração de indicadores da avaliação da qualidade do serviço, por exemplo no que respeita às interrupções de serviço (referencial das 4 horas⁸), à frequência de lavagem de contentores (os níveis exigidos correspondem aos valores de referência para uma qualidade de serviço mediana⁹).

Na sequência da análise dos comentários recebidos reconheceu-se a necessidade de, atendendo a preocupações que se consideraram fundamentadas, ajustar alguns níveis de serviço, como sejam o prazo para a execução de ramais de ligação (alargado para 45 e 60 dias úteis, aceitando potenciais dificuldades de gerir a contratação pública, em especial para os ramais superiores a 20 metros, cuja realização é menos previsível), o prazo para reposição da pressão de serviço (alargado para 20 dias úteis pela potencial complexidade das operações necessárias, aceitando-se ainda a definição de regra de suspensão do prazo quando tais operações estejam sujeitas a autorizações de terceiros).

Face a alguns comentários relativos à diferenciação entre os níveis de serviços relativos à acessibilidade física do serviço de recolha indiferenciada e seletiva de resíduos urbanos e reconhecendo que os utilizadores são mais incentivados à deposição seletiva quando disponham no mesmo ponto de recolha de equipamentos de deposição indiferenciada e seletiva, fundiram-se os artigos 29.º e 30.º, recorrendo a um conceito de acessibilidade do serviço de recolha de resíduos mais compreensivo, que engloba a recolha indiferenciada e seletiva, mais em linha, de resto, com o previsto no indicador da acessibilidade seletiva multimaterial da quarta geração do sistema de avaliação da qualidade do serviço. Assim, pretende-se ainda incentivar ainda uma maior articulação entre as entidades gestoras em alta e em baixa no que respeita à instalação dos respetivos equipamentos de deposição. Na medida em que este nível de serviço revisto deixa de estar direta e exclusivamente associado à disponibilidade do serviço de recolha indiferenciada e o seu cumprimento não depende apenas da entidade gestora do serviço de recolha indiferenciada, entendeu-se mais adequado não prever uma compensação associada (na medida em que o seu incumprimento não coincide já necessariamente com a cobrança indevida da tarifa de disponibilidade).

⁸ Sendo que o pagamento de compensação por falta de restabelecimento no prazo de 4 horas é dispensado nos casos de comprovada complexidade técnica da resolução e desde que informados os utilizadores.

⁹ Note-se, porém, que não foi estabelecida uma compensação pelo incumprimento destes valores, mas apenas para os casos em que exista uma reclamação relativa a evidências de falta de higiene, e a entidade gestora não promova a lavagem do contentor de recolha indiferenciada ou de biorresíduos ou a sua substituição no prazo máximo de cinco dias úteis.

No que respeita à manutenção dos registos relativos ao (in)cumprimento dos níveis de serviço, importa também notar que muitos já são exigidos no âmbito da avaliação da qualidade de serviço, considerando-se ainda que a monitorização de todos os níveis de serviço previstos neste regulamento corresponde a boas práticas de controlo de gestão para a promoção da melhoria contínua, pelo que se espera que sejam já feitos, pelo menos em grande parte (considerando que a maioria dos níveis de serviço já resultam de obrigações legais ou regulamentares).

Associada à questão dos impactos, várias entidades criticaram o facto de a ponderação dos custos e benefícios que a ERSAR realizou ser apenas qualitativa.

Considerando, como acima explicado, que os níveis de serviço espelhados no regulamento resultam, em grande parte, de obrigações legais e regulamentares que já existem e que os respetivos registos constituem uma boa prática de gestão operacional, a premissa em que assentou a elaboração do regulamento foi a de que não imporia custos significativos às entidades gestoras por se esperar um nível elevado de cumprimento. Adicionalmente, o prazo dilatado de entrada em vigor do regulamento e da aplicação das obrigações de pagamento das compensações permitirá reunir informação sobre a eventual necessidade de ajustar os níveis de serviço novos ou as obrigações de registo. Sem prejuízo, e no que respeita ao impacto das compensações, apresenta-se na secção seguinte um exercício do que poderá ser o seu valor com base na melhor informação disponível.

A AEPSA e a Indaqua levantam ainda a questão da previsão no regulamento de tarifas de deslocação e associadas à visita combinada que nem sempre estarão previstas nos tarifários em vigor (sendo que o regulamento determina que apenas podem ser cobradas se o estiverem). É referido que esta questão poderá ser particularmente relevante nos modelos de gestão concessionada, uma vez que, a ausência de previsão destas figuras nos contratos de concessão retira a legitimidade às entidades gestoras concessionárias para a sua cobrança, pelo que a entrada em vigor do regulamento pode ser invocado como fundamento de um eventual reequilíbrio, caso altere os pressupostos nos quais a concessionária determinou as condições da sua proposta, sendo suficiente, aos olhos da lei, para que se concretize essa partilha de riscos.

Importa notar que o regulamento não pretende impor a fixação e cobrança das referidas tarifas, apenas pretendendo sinalizar serviços que são passíveis de serem classificados como serviço auxiliar nos termos do artigo 38.º do RRC e, nessa medida, passíveis de faturação autónoma. Por outro lado, as deslocações e as visitas combinadas, a que se refere o regulamento não

correspondem a novas atividades que estejam a ser exigidas às entidades gestoras, ou seja, no âmbito da atividade normal associada à prestação do serviço as entidades gestoras já estarão a fazer tais deslocações e visitas. Assim, no caso em que os tarifários não contemplem tais tarifas apenas se pode assumir que os correspondentes custos são recuperados pelas tarifas mensais aplicadas em função da utilização do serviço, pelo que não se antevê problemas quanto ao equilíbrio económico-financeiro das entidades gestoras por este motivo.

4.1.3. Compensações

A maior novidade da introdução de um instrumento como o regulamento da qualidade do serviço corresponde à previsão do pagamento de compensações aos utilizadores pelo incumprimento de níveis de serviço.

Algumas entidades sustentaram que o pagamento das "compensação" deveria depender da demonstração da existência de dolo ou negligência da entidade gestora e/ou de lesão da esfera jurídica ou patrimonial dos utilizadores, aplicando-se os requisitos da responsabilidade civil contratual, prevista nos artigos 798.^o e seguintes do Código Civil.

Conforme já se teve oportunidade de expor no relatório da consulta pública do anterior projeto, o incumprimento dos níveis mínimos de serviço constitui em si a lesão que as compensações definidas por este regulamento visam reparar, não estando dependente de qualquer demonstração para além da que resulta objetivamente dos registos exigidos quanto ao cumprimento dos níveis definidos. A mais-valia deste regime no que respeita à promoção dos direitos dos utilizadores é exatamente dispensá-los de provar danos. E a atribuição de compensações sem necessidade de demonstrar dolo, negligência ou lesão não é sequer inovador, seguindo vários exemplos de referência nacionais e internacionais neste e noutros setores com já vários anos de implementação¹⁰, que impõem, esses sim, a atribuição automática das compensações por iniciativa do prestador de serviço (o pagamento das compensações nos termos do presente projeto de regulamento está dependente da apresentação de reclamação escrita pelo utilizador).

¹⁰ Os serviços de abastecimento de água no Reino Unido estão sujeitos a regulamentos que impõem níveis de serviço (Customer Service Standards) e correspondentes penalizações desde 1989. Os setores da eletricidade e do gás em Portugal estão sujeitos a regulamentos da qualidade de serviço desde 2014.

Conforme resulta do artigo 9.º do projeto de regulamento, este não prejudica o regime da responsabilidade civil legalmente aplicável, ou seja, o pagamento destas compensações não prejudica a possibilidade de os utilizadores exigirem uma indemnização nos termos da responsabilidade civil, obedecendo nesse caso aos respetivos pressupostos.

Os argumentos apresentados na presente consulta limitaram-se a reiterar as críticas que já haviam sido analisadas e respondidas pela ERSAR, pelo que não existe fundamento para alterar o entendimento acima exposto e fundamentado.

Dos comentários apresentados resultou ainda alguma disparidade no entendimento quanto ao processo de atribuição das compensações. Enquanto a DECO defende que a atribuição das compensações deveria ser automática, sem necessidade de solicitação por parte dos utilizadores (à imagem do que se passa nos exemplos internacionais e nacionais citados), houve algumas propostas no sentido de que a atribuição dependesse não apenas de reclamação do utilizador, mas ainda da correspondente apreciação pela ERSAR. A AdP, a AEPSA e a APDA referiram a necessidade de intervenção do regulador na resolução dos conflitos, como avaliador e decisor sobre a existência ou não do direito de o utilizador receber uma compensação. A APDA defende ainda que, cada situação passível de pagamento de compensação deveria ser analisada pela ERSAR, ainda que fosse no âmbito do processo de contraordenação por violação dos níveis de serviço definidos e, após decisão desta, aí sim, se concretizaria o pagamento da compensação.

Reconhecendo que a atribuição automática é o modelo mais habitual neste tipo de regulamentos, entendeu-se mais prudente, numa primeira fase de implementação do regulamento de qualidade do serviço dos serviços de águas e resíduos em Portugal, não prever a atribuição automática, para se poder testar a operacionalidade da identificação dos incumprimentos e da atribuição das compensações.

De todo o modo, ainda que não tenham de assumir a iniciativa do apuramento e cálculo das compensações devidas, considera-se que as entidades gestoras devem assumir a responsabilidade por, na sequência de um pedido/reclamação dos seus utilizadores, verificar se estão reunidos os pressupostos (que se procurou serem objetivamente demonstráveis) para o pagamento das compensações. As cartas de compromisso que algumas entidades gestoras já adotaram baseiam-se nesse procedimento, e foi essa a solução consagrada no artigo 57.º. O relacionamento comercial com os utilizadores é uma responsabilidade da entidade gestora, a quem cabe assegurar os níveis de serviço, analisar e responder às reclamações recebidas dos seus

utilizadores. Caso a entidade gestora conclua, com base nos respetivos registos, que não cumpriu os níveis de serviço aplicáveis à situação objeto de reclamação, deve processar o pagamento da correspondente compensação e, se entender que a reclamação é infundada, deve apresentar ao reclamante evidências do cumprimento desses mesmos níveis de serviço.

Como em qualquer reclamação, a ERSAR pode intervir numa segunda fase, caso o utilizador não fique satisfeito com a resposta da entidade gestora. A imposição de uma decisão vinculativa para decidir um conflito privado só pode, porém, ser feita através da via judicial ou parajudicial e por esse motivo o regulamento prevê a possibilidade de recurso à arbitragem.

Algumas entidades gestoras questionaram o alcance da regra (constante do artigo 57.º) que determina que as compensações pagas não integram os custos da entidade gestora, não podendo ser refletidas nos tarifários aplicados ou, tendo compreendido, manifestaram preocupação com a mesma.

Ora, com a regra referida pretende-se que os gastos com as compensações não sejam financiados pelas tarifas pagas pelos restantes utilizadores, mas sim suportados pelas entidades gestoras (pelo orçamento municipal no caso da gestão direta, ou pelos acionistas no caso de modelos empresariais). Se os encargos suportados com as compensações pudessem ser repercutidos na tarifa seriam os utilizadores lesados a pagar as compensações a si próprios, não havendo um verdadeiro incentivo às entidades gestoras para o cumprimento dos níveis mínimo na qualidade dos serviços prestados (serviços que a lei qualifica como essenciais).

Várias entidades alegaram que o regulamento iria originar o direito a compensação do utilizador de valores inexplicáveis, questionando a proporcionalidade das compensações definidas face à gravidade ou duração dos correspondentes incumprimentos ou ao valor das faturas mensais, manifestando preocupação com a possibilidade de poderem determinar o agravamento das insuficiências económicas de muitos sistemas municipais e intermunicipais que hoje se debatem com significativas carências económicas.

A AEPSA e a Indaqua sugerem a fixação de um valor de compensação único e razoável, para cada tipo de incumprimento, à semelhança do que se passa no setor elétrico, que tenha como critério o prejuízo e não a tarifa, uniformizando esta questão em termos nacionais e cujo valor seja suficientemente equilibrado para conduzir ao seu pagamento pelas entidades gestoras, ao invés de aumentar a conflitualidade e litigância.

Depois de mais de uma década de aplicação do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e três gerações do sistema de avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores a ERSAR considera que o setor dos serviços de águas e resíduos dispõe já de um grau de maturidade suficiente para garantir os níveis mínimos da qualidade de serviço fixados no projeto de regulamento. Conforme acima referido, a expectativa que esteve na base da elaboração deste regulamento foi, por isso, a de um volume de compensações devidas aos utilizadores pouco significativo.

Na sequência da ponderação dos comentários e reconhecendo vantagens na simplificação e perceção mais imediata do valor das compensações, optou-se por rever e simplificar o modelo de cálculo das compensações, definindo valores idênticos para todas as entidades gestoras e diferenciados em função da gravidade e duração do incumprimento. A maioria das compensações é fixada num valor de €5 (valor que se considerou ser o mínimo admissível para poder ser entendido pelos utilizadores como uma compensação), sendo estabelecido o valor de €15 para os incumprimentos que se traduzem na privação do serviço. O valor intermédio de €10 está associado a incumprimentos que se consideram relevantes, embora não tão graves quanto a privação total do serviço (como por exemplo a lavagem de contentores na sequência de reclamação por falta de higiene ou o tempo de resposta a pedidos de recolha de dedicada de resíduos). O mecanismo de agravamento das compensações para incumprimentos continuados, já previsto no projeto de regulamento foi alargado a outras situações em que se considerou importante não só compensar mais o utilizador por atrasos mais longos, pelo impacto no serviço recebido (ou da sua ausência), como incentivar as entidades gestoras a não prolongarem tais atrasos.

Estes valores são inferiores aos valores praticados noutros setores (como na eletricidade e gás) e consideram-se adequados face aos valores médios dos encargos tarifários com os serviços regulados, sendo de notar que se aproximam dos valores médios das compensações que resultavam do projeto posto a consulta.

Foi ainda realizado um exercício de aplicação destes valores de compensações às reclamações recebidas pelas entidades gestoras dos serviços em baixa e reportadas à ERSAR no âmbito da avaliação do serviço relativo a 2022, que permite alguma aproximação ao que podem ser os valores devidos.

Ainda que se admita que, na sequência da entrada em vigor do regulamento, possam vir a ser apresentadas mais reclamações, neste exercício considerou-se que todas as reclamações classificadas com assuntos relacionados com níveis de serviço identificados no regulamento originariam o pagamento de compensações, pressuposto que certamente não se irá verificar (na amostra das reclamações analisadas pela ERSAR em 2023 apenas 55% das reclamações tinham fundamento). De um total de cerca de 45 mil reclamações reportadas por 222 entidades gestoras identificaram-se aproximadamente 25 mil reclamações potencialmente correspondentes a níveis de serviço incluídos no regulamento de qualidade do serviço com compensações associadas, correspondendo a um valor médio ponderado das compensações de €10 (sem considerar agravamentos). Neste cenário apenas 10 entidades gestoras teriam de suportar um valor total de compensações no ano superior a 5 mil euros (com um valor máximo anual de 20 mil euros). Para 212 entidades gestoras o valor das compensações devidas no ano seria inferior a 5 mil euros.

O regulamento da qualidade do serviço pretende ser, acima de tudo, um instrumento para dar mais visibilidade aos utilizadores da existência de mecanismos que pretendem garantir uma qualidade mínima de serviço. O reconhecimento do direito à compensação como reforço da garantia dos níveis de serviço, bem como a publicação dos resultados obtidos face aos níveis de serviço definidos permitirá criar uma relação de maior confiança entre os utilizadores e as entidades gestoras.

4.1.4. Ónus da prova

Algumas entidades, como a AdP, AEP SA, APDA, ESGRA/EGF, SM Setúbal e SMAS de Sintra, questionam o ónus da prova previsto no artigo 6.º do projeto de regulamento, considerando-o demasiado exigente e propondo redações alternativas para o limitar.

Ora, o referido preceito apenas estabelece que, no que respeita as obrigações das entidades gestoras e às diligências por si adotadas decorrentes da prestação do seu serviço, cabe, naturalmente, a esta a prova das mesmas.

Recorde-se que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º da Lei 23/96, de 26 de julho (Lei dos Serviços Públicos Essenciais), cabe ao prestador do serviço a prova de todos os factos relativos ao cumprimento das suas obrigações e ao desenvolvimento de diligências decorrentes da prestação dos serviços. A referida lei é aplicável, conforme n.º 2 do artigo 1.º, entre outros, ao serviço de fornecimento de água, ao serviço de recolha e tratamento de águas residuais e ao

serviço de gestão de resíduos sólidos urbanos. Mais estipula no seu n.º 4 do artigo 1.º que se considera prestador dos serviços abrangidos pela presente lei toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer daqueles serviços, independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão. Assim, o teor do presente artigo reproduz o já previsto na Lei dos Serviços Públicos Essenciais, sendo que sobre a entidade gestora já impende o ónus da prova quanto à prestação de um serviço público essencial, no que respeita às suas obrigações e às diligências decorrentes daquela prestação.

Na medida em que a atribuição de uma compensação depende da apresentação de uma reclamação, cabe primeiro ao utilizador final/reclamante especificar os factos que consubstanciam, no seu entender, um serviço insatisfatório e depois à entidade gestora provar que cumpriu o nível de serviço aplicável ao caso concreto, se for caso disso.

4.1.5. Obrigações dos utilizadores

A AdP defendeu a inclusão de um artigo dedicado às obrigações dos utilizadores finais enquanto obrigações que podem pôr em causa a qualidade do serviço, nomeadamente em termos da sustentabilidade económico-financeira (pagamento) e da utilização correta do serviço (impacto na qualidade de ligações indevidas, má conceção do sistema predial, descargas indevidas, entre outras). Por sua vez, os SMAS de Sintra dão nota da ausência de eventuais penalizações dos utilizadores em caso de uso abusivo do mecanismo de atribuição de compensações.

A este propósito, e não pondo em causa que os utilizadores finais estão sujeitos a um conjunto de obrigações (que decorrem do estabelecido na lei, no Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos, nos Regulamentos de Serviço das entidades gestoras, bem como nas condições contratuais vertidas nos contratos celebrados entre as partes), considera-se que se trata de matéria que não releva diretamente para o presente regulamento, o qual trata apenas das obrigações que incidem de forma direta perante as entidades gestoras. Consideram-se suficientemente ressalvadas as situações em que o incumprimento de tais obrigações se deve aos utilizadores, na medida em que o artigo 64.º afasta o direito à compensação nas situações cujo motivo do incumprimento seja comprovadamente imputável ao utilizador, sendo tais situações particularizadas em várias instâncias como no n.º 6 do artigo 11.º (relativo ao início da prestação do serviço) ou no n.º 5 do artigo 21.º (relativo à pressão de serviço).

4.1.6. Entrada em vigor e derrogações

Outra preocupação manifestada por um número considerável de entidades, tais como a AdP, AEPSA, APDA, CM de Palmela, CM de Santarém, SMAS de Torres Vedras e SM de Setúbal, reporta-se à necessidade de implementação de um período de transição mais alargado do que o previsto no projeto de regulamento, atenta heterogeneidade que o sector apresenta quanto aos tipos de gestão dos serviços e quanto à dimensão e capacidade económico-financeira das entidades gestoras.

A ANMP manifestou concordância com o prazo proposto para entrada em vigor do regulamento e a DECO considerou-o excessivo.

A AdP e a APDA propõem adicionalmente a inclusão de um mecanismo de derrogações que dispense transitoriamente – de forma parcial ou total – determinada entidade gestora do pagamento de compensações por incumprimento de níveis de serviço, por motivos de força maior ou por esta se encontrar em período de transição ou em estruturação.

Na sequência das preocupações manifestadas na consulta pública realizada em 2020, a ERSAR entendeu adequado permitir uma gradual implementação do regulamento, razão pela qual o presente projeto prevê um período mais alargado de entrada em vigor (180 dias em vez de 90 dias inicialmente propostos) para facilitar a capacitação das entidades gestoras, assim como um período de transição de um ano, para as matérias relativas ao pagamento de compensações decorrentes do incumprimento dos níveis mínimos da qualidade, durante o qual apenas se procederá ao registo da informação relativa ao cumprimento dos níveis de serviço, a qual permitirá avaliar a adequação das soluções propostas e rever as mesmas se necessário.

Reiterando que o presente regulamento assenta maioritariamente em níveis de serviço que já resultam de normas legais existentes há vários anos, entende-se que diferir mais estes prazos, com propostas que vão até 2030, não é sustentável.

Pelo mesmo motivo de o regulamento não impor obrigações novas relevantes, para as quais as entidades gestoras pudessem legitimamente não estar preparadas, não se entende justificado um regime de derrogações. Caso ocorram incumprimentos por situações de força maior (acontecimentos imprevisíveis ou inevitáveis, exteriores à vontade da entidade gestora que impeçam a continuidade do serviço, apesar de tomadas pela entidade gestora as precauções normalmente exigíveis), o artigo 64.º já prevê a exclusão da responsabilidade pelo pagamento de

compensações. Eventuais reestruturações de entidades gestoras ou transferências da responsabilidade pela prestação do serviço não se podem traduzir numa quebra ou diminuição da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, pois isso traduzir-se-ia numa penalização injustificada para estes.

4.2. Apreciação detalhada dos comentários ao articulado do projeto de regulamento

Nos quadros que constam do anexo ao presente relatório são elencados os comentários e sugestões com impacto direto na redação proposta, assim como apresentada a ponderação que os mesmos mereceram por parte da ERSAR, nomeadamente as razões de aceitação ou rejeição das propostas recebidas e consequentemente a redação final do mesmo.

No caso dos SMAS de Sintra verificou-se que alguns dos seus comentários não respeitavam à norma a que estavam associados, procurando-se sempre que possível relacionar os mesmos à norma correta, o que nem sempre se revelou possível.

Para além da resposta direta aos comentários apresentados, foram igualmente introduzidas outras alterações ao texto do regulamento, correspondentes a melhorias de redação ou outros aperfeiçoamentos do documento, cuja necessidade foi detetada pela própria ERSAR ao longo do processo de trabalho.

Transcrevem-se apenas as disposições do projeto de regulamento que mereceram comentários por alguma das entidades participantes na consulta pública.

5. Conclusões

Tendo por base a análise e ponderação dos contributos recebidos pela ERSAR durante a fase de consulta pública, conforme se resumiu no capítulo anterior e constam em maior detalhe do anexo que faz parte integrante deste Relatório, foi elaborada a versão final do Regulamento.

Nos quadros em anexo são apresentadas de forma clara e organizada as respostas ERSAR a todas as questões e comentários recebidos durante a fase de consulta, sendo ainda indicadas, nos casos aplicáveis, as alterações introduzidas na versão revista do regulamento em resultado de cada um dos contributos recebidos.

Na elaboração da versão final do regulamento foram ainda introduzidas outras alterações ao texto do projeto de regulamento, correspondentes a melhorias de redação ou outros

aperfeiçoamentos do documento, cuja necessidade foi detetada pela própria ERSAR ao longo do processo de trabalho, nomeadamente a previsão de publicação anual pelas entidades gestoras do resultado da aplicação do regulamento da qualidade de serviço, com base nos seus registos organizados, bem como a inclusão de uma cláusula de exclusão de responsabilidade para salvaguardar situações cujo incumprimento decorra da necessidade de adoção de medidas excecionais por motivos alheios à entidade gestora, designadamente em contexto de escassez hídrica.

A ERSAR agradece todos os contributos do setor que permitiram a melhoria e a consolidação do projeto de regulamento da qualidade de serviço.