

Resultado do processo de concertação referente aos pareceres das entidades que integram a Comissão Consultiva do Continente e Plataforma Continental Estendida do Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional

ANTECEDENTES

Em 27 de fevereiro de 2018 a DGRM apresentou na 3.ª reunião da Comissão Consultiva do Continente e Plataforma Continental Estendida (CC)¹ o projeto de Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional, acompanhado do Relatório de Caracterização e do Relatório Ambiental, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º do Despacho n.º 11494/2015, de 14 de outubro, tendo toda a documentação sido enviada às entidades que integram a CC no dia 5 de março de 2018, para emissão do respetivo parecer.

Após o envio da documentação, e com o objetivo de ser efetuada uma discussão preliminar do projeto de Plano e definir os termos e calendários para a emissão de parecer da CC, esta voltou a reunir-se a 19 de março de 2018 (4.ª reunião).

Nesta última reunião da CC, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), e o Instituto de Conservação da Natureza das Florestas, I.P. (ICNF), consideraram que o processo de Avaliação Ambiental foi feito sem terem sido “... *cumpridas as exigências legais ... designadamente a apresentação do Relatório de Definição de Âmbito*” e não ter sido “... *efetuada a avaliação apropriada dos efeitos do Plano de Situação na Rede Natura 2000 prevista no artigo 10º do Decreto-Lei nº 49/2005, de 24 de fevereiro*”.

De modo a tentar-se esclarecer estas questões, levantadas pela APA e ICNF, foi realizada uma reunião de concertação entre estas entidades e a DGRM, reunião presidida pela DGPM.

Posteriormente, o Turismo de Portugal, I.P. (TP), e a Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E. (ENMC), emitiram parecer desfavorável, relativamente à espacialização proposta para a atividade de Recreio, Desporto e Turismo e para a atividade de Prospecção, Pesquisa e Exploração de Petróleo, respetivamente.

De modo a analisar conjuntamente as opções técnicas apresentadas pela DGRM e procurar uma concertação de interesses com cada um destes setores, foi realizada uma reunião setorial com o TP e outra com a ENMC.

¹ Comissão Consultiva que apoia e acompanha o desenvolvimento do plano de situação na zona do espaço marítimo nacional compreendida entre as linhas de base e o limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, com exceção das zonas adjacentes aos arquipélagos da Madeira e dos Açores compreendidas entre as linhas de base e o limite exterior da plataforma continental até às 200 milhas marítimas, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 12.º e no artigo 14.º do decreto-lei n.º 38/2015, de 12 de março.

A. REUNIÃO DE CONCERTAÇÃO ENTRE O ICNF, A APA E A DGRM

Esta reunião ocorreu no dia 23 de março de 2018 nas instalações da DGPM. A DGRM teve a oportunidade de explicar as razões porque não tinha procedido à elaboração de uma proposta de definição de âmbito e por que razão considerava que não se justificava a aplicação do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro.

Desta reunião não foi lavrada ata. Posteriormente a esta reunião, a APA e ICNF emitiram os pareceres em anexo, onde reiteram e desenvolveram as questões já invocadas na 4.ª reunião da CC e juntaram um conjunto de sugestões técnicas a incluir nos projetos de Plano de Situação e Relatório Ambiental.

Para memória futura a DGRM esclarece:

1. Sobre as sugestões de melhoria dos documentos

Todas as sugestões técnicas de melhoria dos projetos de Plano de Situação e Relatório Ambiental foram integradas tal como sucedeu com as demais entidades da CC considerando os objetivos e a coerência do Plano.

2. Sobre a Avaliação Ambiental

- 2.1. Nem o decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho, nem a Diretiva que este transpõe preveem a existência de um documento para sujeição a parecer das ERAE, quer seja uma Proposta de Definição de Âmbito (PDA), quer seja um Relatório de Fatores Críticos de Decisão (RFCD). As únicas peças documentais previstas na legislação em vigor sobre avaliação ambiental são: o Relatório Ambiental e a Declaração Ambiental. Não é assim obrigatória a elaboração de uma PDA ou de um RFCD.
- 2.2. Relativamente aos guias indicados pela APA (documentos não vinculativos, sem diploma ou norma habilitante) refere-se que o Guia das Melhores Práticas, publicado em 2012, doravante designado de Guia, no seu preâmbulo considera ter sido “... *pertinente rever e atualizar o anterior guia, aperfeiçoando a metodologia e apostando na apresentação de aspetos práticos para fomentar a replicação de boas práticas*” (sublinhado nosso), pelo que, evidentemente, se consultou apenas este Guia, sob pena de, consultando o anterior, se estar a consultar um Guia desatualizado.
- 2.3. O Guia acima referido, em momento algum, refere a necessidade de submeter uma PDA ou um RFCD às ERAE para que estas possam dar o seu parecer sobre o âmbito da AA e sobre o alcance da informação a incluir no RA.
- 2.4. O Guia refere de facto ser “... *útil preparar um relatório com os resultados da fase 1 através de um relatório de Fatores Críticos para a Decisão. Este relatório passa a constituir uma referência para os trabalhos subsequentes de avaliação. No contexto da diretiva europeia e da legislação nacional, este relatório satisfaz os requisitos legais relativos ao âmbito e alcance da avaliação e pormenorização da informação a incluir no relatório ambiental.*” (sublinhado nosso). No entanto, nem “útil” é sinónimo de “necessário” e/ou “obrigatório”, nem os requisitos legais relativos ao conteúdo da

avaliação ambiental (art.º 5.º do Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho) incluem, tal como já referido, o desenvolvimento de qualquer documento.

2.5. O Guia elenca, na página 25, os deveres das entidades responsáveis pela elaboração do Plano, a saber:

1. *Determinar o âmbito da avaliação ambiental e a pormenorização da informação a incluir no Relatório Ambiental;*
2. *Preparar o Relatório Ambiental;*
3. *Consultar as entidades públicas com responsabilidade ambiental específica no âmbito da avaliação ambiental (ERAE) bem como determinar o alcance e nível de pormenorização da informação a incluir no Relatório Ambiental;*
4. *Consultar as entidades públicas com responsabilidade ambiental específica e o público interessado, bem como outros países potencialmente afetados, sobre o Relatório Ambiental;*

Para a determinação do âmbito da AA (**ponto 1**) foram promovidas pela DGRM as necessárias consultas às ERAE (APA e ICNF), acompanhadas dos Termos de Referência do Plano de Situação. Considerou-se que tal documento seria útil às ERAE para a sua pronúncia, ainda que o seu envio não fosse nem obrigatório nem necessário, pois o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, dispõe muito concretamente sobre o que é o Plano de Situação e sobre qual o seu conteúdo material e documental (artigos 9.º a 11.º), nos termos do n.º 3 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho (**ponto 3**), tendo sido dado conhecimento deste procedimento às regiões autónomas para que procedessem em conformidade.

Posteriormente, aquando da adjudicação da AAE à Universidade de Aveiro, a DGRM e os respetivos organismos das regiões autónomas da Madeira (RAM/DROTA) e dos Açores (RAA/DRAM), em conjunto com a Universidade de Aveiro, procederam à determinação do âmbito da AAE. O desenvolvimento destes FCD foi feito com base nas observações feitas pela APA no seu parecer e nas preocupações demonstradas, tanto pela APA como pelo ICNF nas reuniões dos GT do Continente, sendo a DROTA e a DRAM responsáveis por idênticos procedimentos nas respetivas regiões autónomas.

Entende a DGRM que foram assim cumpridas as indicações dadas pelo Guia relativos aos pontos 1 e 3.

Posteriormente, foi preparado a proposta de Relatório Ambiental (**ponto 2**), onde constam os FCD, devidamente pormenorizados, entregue pela DGRM juntamente com o projeto de Plano de Situação à Comissão Consultiva, tendo a DROTA procedido às mesmas formalidades para a RAM. Os representantes das ERAE, para além de se pronunciarem sobre o projeto de Plano de Situação, pronunciaram-se igualmente sobre a proposta de Relatório Ambiental, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho (**1.ª parte do ponto 4**), de modo a contribuírem para a elaboração do mesmo.

Após o parecer das ERAE sobre o Relatório Ambiental, onde constam os Fatores Críticos para a Decisão (âmbito da AA), a proposta de RA sofrerá as alterações decorrentes dos referidos pareceres, afim de ser submetido a discussão pública - público interessado e países potencialmente afetados (**2.ª parte do ponto 4**). **Cumprem-se assim os pontos 2 e 4 do Guia.**

Nem o ponto 1 do Guia refere a necessidade de ser preparado um RFCD (à semelhança do que acontece no ponto 2, para o Relatório Ambiental), nem o ponto 3 refere consultar as entidades sobre o RFCD (à semelhança do que acontece no ponto 4, para o Relatório Ambiental, onde é explicitamente referido “consultar..., sobre o Relatório Ambiental.”

- 2.6. Deve ter-se em consideração que a determinação do âmbito nesta AAE é feita em simultâneo por três entidades, que pertencem a órgãos distintos, com autonomias administrativas próprias; governo central, governo da Região Autónoma da Madeira (RAM) e governo da Região Autónoma dos Açores (RAA).
- 2.7. Com a adjudicação da AAE à Universidade de Aveiro, esta equipa, juntamente com a DGRM, DROTA e DRAM, determinaram o âmbito da AAE, através da definição dos Fatores Críticos para a Decisão (FCD), e que constam no RA agora para pronúncia. A escolha dos FCD teve em consideração a informação disponibilizada pela APA no seu parecer, assim como as preocupações demonstradas, tanto pela APA como pelo ICNF, ao longo das diversas reuniões havidas no âmbito dos grupos de trabalho criados para a elaboração do Plano de Situação (9 com a APA e 5 com o ICNF).
- 2.8. As ERAE do Continente, Açores e Madeira, têm agora a oportunidade para se pronunciarem sobre o Relatório Ambiental, que integra os FCD e que definem o âmbito da AAE, não se considerando que possam estar a ser prejudicadas as competências próprias que a APA e o ICNF detêm enquanto ERAE. A este propósito, chama-se a atenção que, de acordo com a informação disponível, as ERAE das regiões autónomas não levantaram problemas quanto aos procedimentos adotados.
- 2.9. Deverá considerar-se ainda, e para cabal compreensão do problema, que o Plano de Situação é um plano de ordenamento singular, elaborado em conjunto por três administrações (central e regionais) que têm especificidades, competências e autonomias próprias e, por conseguinte, diferentes ritmos de execução. Acima de tudo, é essencial assegurar a coerência e coesão do todo nacional neste complicado processo, implicando acordo com bases sólidas entre as três entidades envolvidas (DGRM, DRAM e DROTA), o que, até ao momento, se tem conseguido
- 2.10. Relativamente ao facto das CCDR e a DGS não terem sido consideradas ERAE, refere-se que o Ministério do Mar publicou o Despacho n.º 11494/2015, de 14 de outubro, que determina as entidades responsáveis pela elaboração do Plano, o seu âmbito espacial, prazo de elaboração, sujeição ou não a avaliação ambiental, assim como a composição e as regras de funcionamento da comissão consultiva que apoia o desenvolvimento do Plano. A Comissão Consultiva (CC) tem por finalidade apoiar e acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do Plano de Situação, promovendo uma adequada concertação de interesses. Neste sentido, todas as entidades consideradas pelo ministério como passíveis de integrar a CC encontram-se elencadas no referido Despacho, não tendo sido integradas as CCDR. Nestes termos, a DGRM identificou de

entre estas as entidades com competências específicas em matéria ambiental: o ICNF e a APA. Não obstante, a DGRM disponibiliza-se para promover a consulta destas entidades, aquando do período de consulta pública.

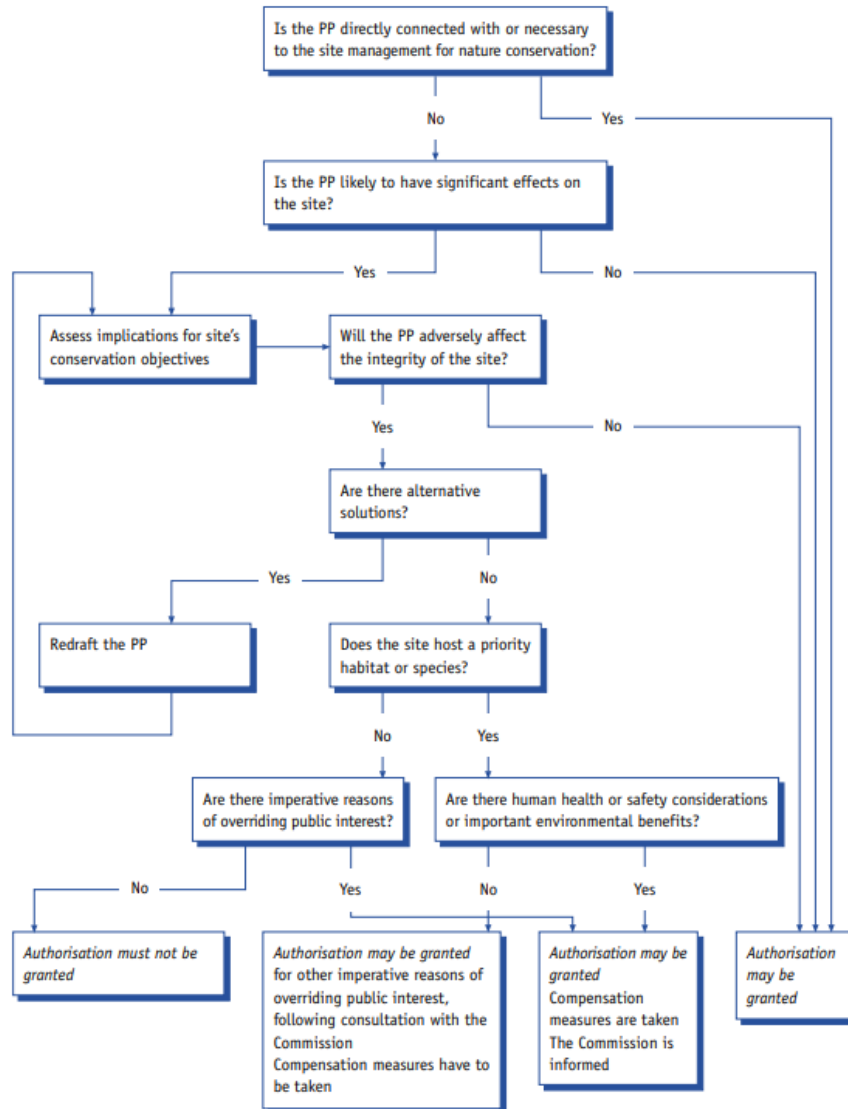
Do exposto, conclui-se que, apesar deste processo poder não ter seguido o que é a prática habitual, daí não se pode extrair que não tenham “... sido cumpridas as exigências legais previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho”, conforme é referido no parecer da APA.

3. Sobre a Avaliação de Incidências Ambientais

- 3.1. Este Plano, contrariamente ao que eventualmente possa ocorrer em outros processos de elaboração de planos ou programas sujeitos a avaliação ambiental, é acompanhado, por força do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 38/2015, de 12 de março, por um relatório de caracterização da área e volume de incidência. Este relatório contempla a descrição das características físicas e químicas, da biodiversidade, das áreas relevantes para a conservação da natureza, das principais pressões e impactes, e das atividades económicas.
- 3.2. A avaliação ambiental não considera que o projecto de Plano de Situação seja susceptível de afetar de forma significativa as diversas áreas marinhas da REDE NATURA, tanto mais que a proposta de Plano é bastante mais conservadora e precaucional, nas espacialização das atividades, que a situação actual, cuja referência é a do POEM. Com efeito, e até à aprovação do Plano de Situação, a situação referência para o ordenamento do espaço marítimo nacional é o POEM, que foi sujeito a AAE e que na altura foi aprovado pelo ICNF sem que estes problemas fossem levantados.
- 3.3. No projeto de Plano de Situação, as áreas potenciais para localização de atividades/usos privativos em espaço marítimo foram fortemente restringidas, em particular as mais impactantes como a aquacultura e a exploração de hidrocarbonetos. Por outro lado, foram aumentadas significativamente as áreas que requerem medidas espaciais de proteção, em particular os montes submarinos e as faixas costeiras de proteção aos usos comuns e foram também criadas zonas de exclusão de atividades em função dos valores naturais existentes.
- 3.4. Assim, não se considera haver lugar à invocação do n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na sua atual redação.
- 3.5. Note-se que o FDC “Estado Ambiental” incorpora como critério de avaliação “áreas com estatuto de proteção”, onde se incluem a Rede Natura e as AMP. Este FCD foi desenvolvido de forma a tornar claro que o Plano de Situação previu a Rede Natura, tendo a proposta de Relatório Ambiental considerado que o Plano de Situação não é suscetível de afetar essas zonas de forma significativa, garantindo a integridade e objetivos de conservação de áreas marinhas que integram a Lista Nacional de Sítios.
- 3.6. Sobre esta questão, refere-se ainda que, de acordo com o *flow chart* aprovado pela Comissão Europeia, e que abaixo se reproduz, não havendo, por parte do plano ou programa, evidências de efeitos significativos sobre os SIC e ZPE (resposta negativa à pergunta da segunda caixa), a autorização pode ser dada (última caixa).

**Flow chart of the Article 6(3) and (4) procedure (from MN2000)
 in relation to the stages of the guidance**

CONSIDERATION OF A PLAN OR PROJECT (PP) AFFECTING A NATURA 2000 SITE



3.7. Uma vez que a proposta de Relatório Ambiental considera que o Plano de Situação não é susceptível de, per si, afetar significativamente os SIC e ZPE da REDE NATURA, competirá a quem discordar fornecer os elementos mínimos de prova, de acordo com o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades (TJC), de 29 de abril de 2004, relativo ao Caso C-117/02.

Com efeito, naquele Caso, a Comissão Europeia alegava que o Estado português, através do então Instituto da Conservação da Natureza (ICN), tinha infringido o artigo 6.º da Diretiva 92/43 (artigo.º 10.º da transposição nacional):

...by allowing consent to be given in 1998 to two tourism projects including residential units, hotels and golf courses, located in an area

*which appears in the national list of sites and which should have been proposed as a site of Community importance to be included in the Natura 2000 network, **without an adequate assessment of their effects on the environment**, the Portuguese Republic **had failed to fulfil its obligations under Article 6(2), (3) and (4) of Directive 92/43 and, in the alternative, under Article 2(1) of Directive 85/337.***

No seu acórdão o TJC considerou que:

*It is not sufficient to establish that a project is to be carried out in a national park in order to assume that the project will have significant effects on the environment. **At the very least, the Commission must furnish a minimum of proof** of the effects that the project is likely to have on the environment.*

...

It must be held that the file presented by the Commission is based on the assumption that a project located in a national park is likely to have significant effects on the environment. Such an assumption is insufficient for the purpose of establishing the existence of an infringement of Article 2(1) of Directive 85/337. In any event, the Commission has not rebutted to the requisite legal standard the relevant explanations put forward by the Portuguese Republic.

Como se sabe, os acórdãos do TJC são vinculativos e de jurisprudência e leitura obrigatória para todos os Estados Membros da União.

Nestes termos, considera-se que o ICNF, ao invés de tecer considerações vagas e genéricas sobre o que alegadamente não foi demonstrado, tem antes a obrigação de demonstrar em que casos concretos, e em que medida, o Plano de Situação violou preceitos das Diretivas da Rede Natura e também, como foi alegado, não foram respeitados os ecossistemas marinhos e os serviços dos ecossistemas.

B. REUNIÃO DE CONCERTAÇÃO ENTRE O TURISMO DE PORTUGAL E A DGRM

O Turismo de Portugal, I.P. (TP) emitiu parecer desfavorável à proposta de Plano de Situação, com as preocupações fundamentais de salvaguardar a paisagem marítima, considerando que a proteção de vistas não foi suficientemente assegurada na proposta de Plano, e garantir o reconhecimento do recurso onda e locais de *surf*.

Pretende também o TP aumentar a área potencial disponível para a reserva de espaço marítimo para atividades de recreio, desporto e turismo.

Para ultrapassar as divergências realizou-se no passado dia 10 de abril uma reunião de concertação entre a DGRM e o TP, tendo-se chegado ao seguinte acordo:

1. A faixa de proteção aos usos comuns será alargada para de 2 mn, entre a Trafaria e o limite norte da área de jurisdição do Porto de Sines, com o objectivo de proteção de vistas.
2. A área potencial para os usos e atividades de Recreio, Desporto e Turismo, será alargada de 3 mn para as 6 mn, excetuando as áreas onde esse alargamento seja incompatível com áreas potenciais para a exploração de energias renováveis *offshore* (eólica e ondas) e de instalação de aquiculturas marinhas *offshore* ou de infraestruturas *offshore* para pesca;
3. Será georreferenciada a Reserva Mundial de *Surf*, bem como a informação referente a *Surf Spots*;
4. Para salvaguarda do recurso onda, será eliminada a área potencial prevista para a instalação de recifes artificiais ao largo da Nazaré.

Relativamente ao pedido de criação de uma faixa de proteção de vistas de 12 mn, foi referido pela DGRM que, as condições oceanográficas do mar português condicionam fortemente a instalação de estruturas de apoio às atividades do *offshore*, quer pela profundidade dos fundos marinhos, quer pelas condições de agitação marítima. A criação de uma faixa de 12 mn para proteção de vistas iria criar ainda maiores dificuldades ao desenvolvimento da economia azul pelo que não deverá ser aceite.

Todavia, e para acolher as preocupações do TP, a DGRM comprometeu-se a incluir nas fichas dos usos/atividades mais preocupantes, relativamente à proteção de vistas (exploração de energias renováveis *offshore* (eólica e ondas), instalação de aquiculturas marinhas *offshore* ou de infraestruturas *offshore* para pesca ou a pesquisa, prospeção, exploração e extração de petróleo), disposições relativas aos cuidados a ter na salvaguarda da paisagem marítima. Igualmente será previsto naquelas fichas a consulta ao Turismo de Portugal, aquando da análise do pedido de título de utilização privativa do espaço marítimo nacional.

O TP, considerando orientações superiores sobre esta matéria, concordou com a proposta apresentada.

C. REUNIÃO DE CONCERTAÇÃO ENTRE A ENMC E A DGRM

A ENMC - Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, I.P., apesar de não ter emitido um parecer desfavorável, propôs alterações muito significativas à proposta de Plano de Afetação na ficha relativa aos recursos energéticos fósseis.

Pretende a ENMC que o Plano de Situação assuma o que está previsto no POEM e considere como área potencial para o desenvolvimento das atividades de prospeção, pesquisa e exploração de petróleo toda a subárea da ZEE Continente. Pretende ainda que o Plano de Situação considere como área existente a zona marinha abrangida pelos contratos de concessão Camarão, Santola, Gamba e Lavagante.

A reunião de concertação entre a DGRM e a ENMC teve lugar no passado dia 12 de Abril.

A DGRM informou a ENMC que não estava em condições de aceitar nenhuma daquelas propostas pelas seguintes razões.

1. As áreas existentes, de acordo com o art.º 9.º do DL 38/2015 são apenas aquelas onde ocorrem atividades que estão a ser desenvolvidas ao abrigo de um título de utilização privativa do espaço marítimo nacional (TUPEM), ou, no caso das aquaculturas de título análogo. Assim, no caso da atividade de prospeção, pesquisa e exploração de petróleo apenas existe um TUPEM para a concessão Santola e é apenas que pode ser considerado como área existente;
2. No sítio internet institucional da ENMC a concessão Camarão, localizada ao largo de Peniche, foi retirada, conjuntamente com outras, constando atualmente apenas as concessões Santola, Lavagante e Gamba. A DGRM informou a ENMC que, assim sendo, não irá alterar a proposta de Plano de Situação, podendo ser sempre feitas reservas de novas áreas via Plano de Afetação;
3. A DGRM informou também a ENMC que estava fora de questão assumir-se como área potencial para o petróleo toda aquela que consta no POEM, que implicaria o não respeito por diversas servidões administrativas existentes, assim como por violar diversos condicionalismos relativos ao bom estado do ambiente marinho, nomeadamente áreas marinhas protegidas e Sítios Natura.

Lisboa, 27 de abril de 2018