

Contributo da Liga para a Protecção da Natureza à Consulta Pública do Projeto de Decreto-Lei relativo à Simplificação de licenças e procedimentos para empresas na área ambiental

Enquadramento

No quadro do SIMPLEX, o Programa do XXIII Governo Constitucional elegeu como prioridade a simplificação da atividade administrativa através da contínua eliminação de licenças, autorizações e atos administrativo desnecessários, numa lógica de «licenciamento zero».

Neste contexto, foi apresentado um Projeto de Decreto-Lei que inicia a reforma de simplificação dos licenciamentos e procedimentos para empresas na área ambiental, disponibilizado no portal de consultas públicas do Governo (ConsultaLEX) para Consulta Pública no período de 4 de agosto de 2022 a 16 de setembro de 2022.

O Projeto de diploma legislativo em apreço visa *“iniciar a reforma de simplificação dos licenciamentos existentes, através da eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos desnecessários, simplificando a atividades das empresas e contribuindo para incentivar o investimento pela redução dos encargos administrativos e dos custos de contexto.”*

Para o efeito, *“procura-se promover a eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos redundantes em matéria ambiental, garantindo-se, todavia, que a sua eliminação não prejudica o cumprimento das regras de proteção do ambiente, passando a Administração Pública a ter um enfoque especial na fiscalização, responsabilização e autocontrolo por parte dos operadores económicos.”*

Esta proposta legislativa altera o regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro), bem como um conjunto de outros regimes de licenciamento ambiental.

A entidade promotora da Consulta Pública é o Gabinete do Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa.

Nota prévia

O presente parecer consiste fundamentalmente numa listagem de aspetos negativos e de aspetos positivos identificados na observação do Projeto de Decreto-Lei em Consulta Pública.

A sobreposição do período de Consulta Pública deste Projeto de Decreto-Lei com um conjunto muito volumoso de outras consultas públicas relativas a avaliações ambientais estratégicas de planos e programas que têm grande incidência sobre o ambiente e o território, aliado ao seu reduzido prazo, impossibilita uma pronúncia com o detalhe que um diploma legislativo desta natureza exige. Essa coincidência temporal, aliada à sobreposição com o habitual período de férias de verão dos cidadãos em Portugal, aos quais esta consulta se visa acessível, desvirtua o propósito do uso do instrumento da Consulta Pública, que faz parte dos direitos, liberdades e garantias protegidos pela Constituição da República Portuguesa, como de vários diplomas legais e convenções, nacionais, comunitários e internacionais, ao constituir um impedimento prático a uma participação eficaz do público, através das suas organizações representativas. Como resultado, perde-se o benefício que poderia advir do ato da Consulta Pública pela participação das partes interessadas (incluindo da lista de entidades identificadas para audição no âmbito do procedimento legislativo em causa), a qual visa a melhoria das disposições legais propostas e tende a facilitar a sua implementação.

Considerando a importância de que se reveste o diploma em apreço, as suas implicações com os normativos nacional e comunitário no setor, bem como a impossibilidade prática de uma participação produtiva e eficaz por parte do público, nomeadamente das suas organizações representativas, solicita-se a prorrogação do prazo de Consulta Pública por um período mais alargado, totalizando um período não inferior a três meses, de modo a garantir uma boa disseminação da iniciativa e a efetiva participação na definição desse importante diploma.

Importa ainda referir que, embora o nome da Liga para a Protecção da Natureza (LPN) conste na lista de entidades cuja audição terá sido promovida, essa audição consistiu num pedido da parte do Gabinete do Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa (por delegação de competências do Senhor Secretário

de Estado da Presidência do Conselho de Ministros) para a emissão de um parecer ao referido Projeto de Decreto-Lei, pedido esse rececionado por correio eletrónico apenas a 16 de agosto de 2022, portanto, em data posterior à disponibilização do referido Projeto para Consulta Pública no portal de consultas públicas do Governo, acessível a todos os cidadãos desde o dia 4 de agosto de 2022.

Aspetos negativos

- Prazos e deferimento tácito: Entre os aspetos que maior preocupação causam no referido diploma há a destacar a *“Adoção de medidas destinadas a permitir a utilização efetiva de regimes de deferimento tácito previstos nos regimes de AIA, licenciamento ambiental e no regime da utilização dos recursos hídricos”* (alínea x) do n.º 1 do artigo 1.º; página 17/128) que, aliado à *“Limitação da possibilidade de suspensão de prazos de decisão pela Administração Pública”* (alínea y) do n.º 1 do artigo 1.º; página 17/128) e à redução de alguns prazos legais, colocarão uma elevada pressão aos técnicos da Administração Pública no desempenho das suas funções, o qual se exige rigoroso. Mais, a utilização da figura jurídica do deferimento tácito no RJAIA, e também nos RJREN, RJRAN e Proteção do sobreiro e azinheira (instrumentos preventivos ambientais), ultrapassa a finalidade de desburocratização da atividade administrativa, tratando-se de uma verdadeira desadministrativização que compromete seriamente a proteção do ambiente e que se afigura de duvidosa utilidade para o particular (Reis, 2021)¹. Face ao exposto, em alternativa a privilegiar-se a adoção de medidas destinadas a permitir a utilização efetiva de regimes de deferimento tácito, deverá ser feito um investimento no sentido da capacitação dos órgãos competentes da Administração Pública, em recursos humanos e meios, de forma a dotá-los das condições necessárias ao eficiente exercício das suas funções e, como resultado, à notificação da decisão final dentro dos prazos definidos por lei.
- Página 1/128: *“estipulou-se como objetivo a eliminação de licenças, autorizações e exigências administrativas”* – Apresentar o diploma como um dos passos para a

¹ REIS, RICARDO - *“O Deferimento Tácito à Prova: Uma Análise ao Regime Previsto em Instrumentos Preventivos Ambientais”*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo (orientação: Professor Doutor Armando Rocha), Lisboa, Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2021.

«eliminação» de atos de regulação das atividades económicas parece excessivo e não demonstra que este diploma pretenda simplificar os procedimentos administrativos, que se consideram de interesse para todas as partes (operadores económicos, administração pública e estado central), mas sim eliminar a sua existência.

- A Consulta Pública é um procedimento compreendido no âmbito da participação pública e regulado nos termos RJAIA que visa a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos do público interessado sobre cada projeto sujeito a AIA. A *“redução dos casos de realização de procedimentos de AIA em situações onde tal dependa de uma decisão discricionária das entidades competentes (análise caso a caso)”* com vista a garantir *“maior celeridade nos procedimentos”* (ver página 3/128) priva os cidadãos do direito de participação e de informação em matéria de ambiente, condições inerentes à promoção do direito do ambiente, tal como reconhecido pela Constituição da República Portuguesa e por instrumentos jurídicos internacionais, nomeadamente a Convenção de Aarhus da qual Portugal é signatário.
- Página 4/128: A eliminação da *“necessidade de duplicação da AIA, nos casos de parques ou polos de desenvolvimento industrial e plataformas logísticas”* pode, numa primeira impressão, parecer uma medida de simplificação administrativa. Contudo, em termos técnicos é necessário prever mecanismos que assegurem que está acautelada a avaliação ambiental de todas as possíveis atividades a desenvolver no local e assim garantir uma correta avaliação de impactes.
- Página 5/128: A eliminação da *“necessidade de realizar procedimentos e obter atos permissivos (licenças, autorizações, etc.), quando as questões já foram analisadas em sede de AIA realizado com base num projeto de execução e viabilizadas através da declaração de impacte ambiental favorável”* (expressa ou tácita) causa grande preocupação. Isto porque, com a redução de prazos dados às diversas entidades envolvidas no procedimento de AIA para responder sobre os projetos, aumenta a probabilidade de estes serem favoráveis por deferimento tácito. Mais, acresce que, caso a Declaração de Impacte Ambiental (DIA) seja favorável tacitamente, pode acumular-se um conjunto de aprovações tácitas que levam à aprovação/licenciamento de projetos que na verdade não tiveram uma adequada avaliação dos seus impactes. Propomos que, caso os mencionados atos permissivos [designadamente: a comunicação prévia às Comissões de

Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) quanto a projetos localizados em áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN); a autorização para o corte ou arranque de sobreiros e azinheiras; e parecer para utilizações não agrícolas em áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN)] em sede de procedimento de AIA tenham sido tacitamente deferidos, após a emissão da DIA, estes projetos não fiquem dispensados de solicitar às entidades competentes as licenças e autorizações atualmente previstas.

- Na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º (página 14/128) é indicado que há *“Redução de casos de AIA obrigatória fora das áreas sensíveis”*, mas não é feita referência às situações em que os limiares em áreas sensíveis foram alterados.
- Alínea k) do n.º 1 do artigo 1.º (página 15/128): a *“Eliminação da precedência entre a aprovação do plano de gestão de efluentes pecuários e a emissão de licença ambiental”*, que permitirá a emissão de licenças a suiniculturas sem a apresentação do devido plano de gestão de efluentes (o qual prevê as melhores formas da sua gestão), surge-se contraditória às necessidades identificadas em contexto de fiscalização ambiental. Neste contexto, fazemos referência ao Plano de Atividades da IGAMAOT [Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território] 2021², onde se reconhece no seu capítulo relativo à «Inspeção Ambiental» que a *“atividade de pecuária intensiva apresenta necessariamente alguns desafios do ponto de vista ambiental, designadamente no que se refere à gestão dos efluentes pecuários que dela resultam”*, prevendo por isso a realização de campanhas com o *“objetivo de verificação do cumprimento das condições técnicas de gestão de efluentes pecuários estabelecidas em sede de licenciamento ambiental e, necessariamente, dos respetivos planos de gestão de efluentes pecuários, de forma a avaliar não só o desempenho ambiental das unidades abrangidas por essas obrigações, como o impacto da referida atividade na gestão do território”*. A possível redução do controlo de efluentes da pecuária intensiva decorrente desta proposta, leva-nos a propor a sua reponderação.
- Alínea n) do n.º 1 do artigo 1º (página 16/128) – sobre a *“Substituição da licença para utilização de recursos hídricos por uma comunicação prévia com prazo, quando esteja em causa a realização de construções, inseridas em malha urbana com Plano Diretor Municipal de segunda geração e quando esteja em causa a*

² https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA_IGAMAOT_2021.pdf

recuperação de estruturas já existentes sem alteração das características iniciais”: A água é um recurso vital, escasso, estratégico e estruturante, sendo por isso fundamental que a sua utilização seja norteada por princípios de sustentabilidade e eficiência. No atual cenário de escassez de recursos hídricos, a permissão do seu uso em espaço urbano sem a necessidade de emissão de uma licença aumenta a vulnerabilidade deste recurso, pelo que a referida licença não deverá ser dispensada.

- Secção I do Capítulo II (página 19/128): Questionamos qual o objetivo concreto da criação da Comissão Instrutória e de Acompanhamento (CIAc) dado que, pela leitura do diploma proposto, esta integra representantes de todas as entidades diretamente envolvidas na decisão do projeto abrangido e desempenha as normais funções previstas para todos os organismos já envolvidos nos procedimentos de AIA por inerência da tipologia e localização do projeto. Não é o objetivo deste diploma que os organismos envolvidos estejam melhor articulados? Então para quê criar mais uma figura, que obriga à elaboração de mais um procedimento administrativo?
- Secção III do Capítulo II (página 26/128): A criação da figura da “*análise ambiental de alternativas de corredores de infraestruturas lineares*” deve ser clarificada, pois não é claro como se irá articular com os procedimentos existentes, nomeadamente aquando da sua sobreposição com as áreas sensíveis.
- Em termos de procedimento de AIA, não é claro quando é realizada a avaliação dos critérios de exclusão de realização de AIA listadas nos pontos ii) a iv) da alínea d) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta.
- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, verifica-se o aumento de diversos limiares para a realização de AIA nos casos gerais (p.e. Piscicultura intensiva, Instalações industriais destinadas ao transporte de gás, vapor e água quente e transporte de energia elétrica por cabos aéreos) sem que seja possível perceber qual o racional para esta alteração. Em particular nos casos das pisciculturas marinhas que passam de um limiar de produção de 1.000t/ano para 1.250.000t/ano e das pisciculturas de águas doces em estruturas flutuantes que passam de um limiar de produção de 100t/ano para 15.000t/ano.

- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, passou também a existir a informação de quais os projetos que ficam “*excluídos da análise caso a caso*”, sem que seja possível perceber qual o racional para a escolha da tipologia de projetos em que surge, nem para a definição dos limiares [p.e. Piscicultura intensiva, Instalações industriais destinadas à produção de energia elétrica, de vapor e de água quente, Centros electroprodutores que utilizem como fonte primária a energia solar, Instalações industriais destinadas ao transporte de gás, vapor e água quente e transporte de energia elétrica por cabos aéreos, Armazenagem de gás natural à superfície, Indústria alimentar (todos), Indústrias têxtil, dos curtumes, da madeira e do papel (todos), Indústria da borracha (todos)].
- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, para o caso dos “*centros electroprodutores de fonte renovável solar*” o limiar para a realização de AIA obrigatória passa a ser definido por “*área ocupada por painéis solares e inversores*” deixando de ser por potência instalada. Contudo os limiares definidos de ≥ 100 ha, para os casos gerais, e de ≥ 10 ha, para as áreas sensíveis, implicam uma extensão territorial relevante, em que novamente não se percebe qual o critério para a sua definição. Por outro lado, em nenhum dos casos, não é apresentada qualquer condição de redução de área ou de realocização, por consequência da proximidade com outras “*Instalações industriais destinadas à produção de energia elétrica, de vapor e de água quente*”, o que descarta o princípio da precaução relativamente aos potenciais impactes cumulativos desta tipologia de projetos. Esta proposta de alteração afigura-se uma das mais preocupantes do presente Projeto de Decreto-Lei, agravando a já excessiva desregulamentação da implementação de fontes renováveis em Portugal, removendo salvaguardas ambientais que põem em causa importantes valores naturais, designadamente em áreas sensíveis. A realização de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) da expansão das fontes renováveis em Portugal contribuiria para a redução dos tempos da AIA, dado que apontaria para os locais com menor risco ambiental onde estas infraestruturas devem ser prioritariamente instaladas.
- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, para o caso da “*Construção de vias férreas e instalações de transbordo intermodal e de terminais intermodais*” foi retirada a menção ao limiar para a

"Modernização de vias, quando a via extravase o domínio ferroviário preexistente" nos casos gerais e nas áreas sensíveis, ou seja, este tipo de projetos deixa de ser sujeito a AIA.

- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, para o caso das *"Construções de oleodutos, de gasodutos e de condutas para o transporte de fluxos de CO2 para efeitos de armazenamento geológico, incluindo estações de bombagem associadas"* foi retirada a menção de se realizar análise caso a caso para todas as construções localizadas no mar.
- O n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na redação proposta, propõe uma redução do prazo para emissão de parecer pelas entidades consultadas de 45 para 10 dias, o que pode levar à emissão de Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH) sem que questões relevantes sejam consideradas em sede própria.
- Também o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na redação proposta, propõe uma redução do prazo para emissão dos TURH de dois meses para 45 dias, pelo que se repete a preocupação acima manifestada. Acresce ainda esta preocupação quando atualmente os serviços da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), na generalidade, não cumprem com o prazo atualmente definido para a emissão dos TURH, pelo que deve ser demonstrado que medidas serão tomadas para reforçar os serviços e assim garantir o nível de resposta proposto.
- Por fim, há a assinalar imprecisões na redação do documento, de onde se destaca o *"prazo de decisão da licença de utilização de recursos hídricos"* que, no preâmbulo do Projeto de Decreto-Lei (página 8/128) é reduzido de *"45 úteis para 30 dias úteis"*, mas que na alínea o) do n.º 1 do artigo 1.º (página 16/128) é reduzido de *"45 úteis para 10 dias úteis"*.

Aspetos positivos

- Página 2/128: A intenção de que a Administração Pública tenha um enfoque especial na fiscalização e que haja uma *"corresponsabilização e autocontrolo por parte dos operadores económicos"* é positiva, pois demonstra que foi já identificada que para além da emissão de licenças e autorizações, a

Administração Pública tem de apostar na fiscalização do cumprimento das licenças e autorizações por si emitidas e não eliminar este importante passo de definição de limiares de atividade compatíveis com a preservação do meio ambiente.

- No geral são apresentadas algumas clarificações de redação ao longo do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta.
- Não terem sido alterados os Anexos III a VI, do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta (Anexo III – Critérios de seleção; Anexo IV – Elementos a fornecer pelo proponente; Anexo V – Conteúdo mínimo do EIA; e Anexo VI – Participação pública), nomeadamente no que se refere ao conteúdo técnico dos projetos e EIA a apresentar para avaliação no procedimento de AIA.
- O n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, assegura que as exclusões previstas à realização de AIA não se aplicam sem que *“os projetos e as alterações ou ampliações de projetos que se localizem, parcial ou totalmente, em área sensível, cuja decisão compete à autoridade de AIA, a qual tem em consideração o resultado da consulta às entidades com competência na gestão da área classificada em causa”*.
- O n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, assegura que a ausência de resposta em tempo pela autoridade de AIA, relativamente a *“pedido de apreciação prévia e decisão de sujeição a AIA”*, não leva a decisões tácitas e obriga à realização de AIA.
- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, verifica-se que para algumas tipologias de projeto há o esforço de passar a sujeitar todos os projetos de algumas tipologias a AIA (p.e. Extração subterrânea de hidrocarbonetos, Extração de superfície de hidrocarbonetos, Aterros de resíduos urbanos ou de outros resíduos não perigosos).
- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, verifica-se a inclusão e algumas sub-tipologias de projeto e em que todos os projetos ficam sujeitos a AIA [p.e. Sondagem de pesquisa e ou prospeção subterrâneas de hidrocarbonetos por métodos não convencionais (incluindo fracturação hidráulica), Sondagem de pesquisa e ou prospeção de superfície de hidrocarbonetos por métodos não convencionais (incluindo fracturação hidráulica)].

- No Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, para projetos localizados em áreas sensíveis verifica-se a redução do limiar de potência instalada nas Instalações industriais destinadas à produção de energia elétrica, de vapor e de água quente, exceto se centrais de fonte renovável solar em que o limiar aplicado é de área.

Oportunidades perdidas

- Revisão de alguns limiares definidos no Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação proposta, tendo em conta o contexto de escalada dos desafios associados às alterações climáticas e/ou os avanços do conhecimento, nomeadamente no que se refere a projetos com impacte no consumo de água e/ou descargas nos recursos hídricos.

Conclusões

A LPN concorda com a importância da simplificação de licenças e procedimentos para empresas na área ambiental, no sentido da melhoria e eficiência, dando mais espaço à Administração Pública na fiscalização ambiental, corresponsabilização e autocontrolo por parte dos operadores económicos.

Contudo, algumas das propostas de alteração apresentadas no Projeto de Decreto-Lei em apreço não garantem o efetivo cumprimento das regras de proteção do ambiente, abrindo caminho ao aumento de pressões sobre os recursos naturais. Este é um processo que requer mais fundamentação e rigor.

A LPN considera que o resultado global da aplicação deste diploma legislativo, na sua atual versão, seria uma quebra de exigência no atual RJAIA, e não uma simplificação de licenças e procedimentos para empresas na área ambiental.

A AIA não pode ser vista como uma “perda de tempo”, um “esverdear do projeto” ou uma “burocracia”. Trata-se de uma ferramenta importante, e única, para ponderar os impactes ambientais de um projeto na sua fase preliminar e, conseqüentemente, melhorar a sua conceção e definir medidas de mitigação. A resposta a dificuldades e atrasos administrativos não deve ser a eliminação desta etapa essencial de avaliação e



Liga para a proteção da natureza

mitigação de impactes caso a caso, mas sim o reforço dos recursos, sejam humanos ou financeiros, alocados às várias entidades responsáveis.

Ao reduzir a obrigatoriedade ou indispensabilidade de processos de AIA e, conseqüentemente, a participação pública na tomada de decisão, fora de áreas sensíveis mas também em áreas sensíveis (p.e. centrais de fonte renovável solar que tenham uma área <10 ha), diminuem-se as salvaguardas ambientais e sociais, fragilizando-se assim a eficácia, robustez e coerência deste instrumento [RJAIA] fundamental da defesa preventiva do ambiente, dos recursos naturais vulneráveis às atividades económicas e da política de desenvolvimento sustentável.

Como nota final, impõe-se a necessidade de alargamento do período de Consulta Pública por um período total não inferior a três meses para possibilitar uma análise séria e contributo construtivo da parte dos cidadãos e das suas organizações representativas.

Lisboa, 16 de setembro de 2022