



**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SOBRE O
PROJETO DE DECRETO-LEI QUE VISA REGULAR A CLASSIFICAÇÃO E GESTÃO DE ÁREAS
MARINHAS PROTEGIDAS NO SOLO E SUBSOLO MARINHO E NA COLUNA E SUPERFÍCIE DE
ÁGUA PARA ALÉM DO MAR TERRITORIAL**

ENQUADRAMENTO

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) solicitou ao Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar, em julho de 2015, acesso ao projeto legislativo relativo à Classificação e Gestão de Áreas Marinhas Protegidas, para análise e apreciação.

Em 13 de julho de 2015 o Conselho recebeu do referido Gabinete o Projeto de Decreto-Lei nº 329/2015, que visa regular a classificação e gestão das Áreas Marinhas Protegidas (AMP) no solo e subsolo marinho e na coluna e superfície de água para além do mar territorial.

Na 4ª reunião ordinária do CNADS de 2015, realizada a 15 de julho, o Conselho aprovou uma Comunicação sobre este Projeto de Decreto-Lei, na qual são elencadas algumas preocupações e sugestões procurando contribuir para o processo legislativo em curso. Considerou também o Conselho que os aspetos então referidos mereciam maior aprofundamento, tendo deliberado constituir um Grupo de Trabalho para prosseguir a análise desta temática.

Assim, em 15 de julho de 2015, a referida Comunicação foi enviada ao Primeiro-Ministro, ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, à Ministra da Agricultura e do Mar, ao Presidente do Governo Regional dos Açores e ao Presidente do Governo Regional da Madeira. Nesta Comunicação o CNADS salientou, designadamente, os seguintes aspetos:

- a) A importância de promover um processo de discussão pública, que poderia beneficiar significativamente o projeto legislativo.
- b) O facto de o projeto legislativo não garantir, no entender do CNADS, a continuidade e a articulação de regimes entre as Áreas Protegidas, as Áreas Marinhas Protegidas e as Áreas Marinhas Protegidas para além do Mar Territorial.
- c) A necessidade de uma reformulação da repartição/articulação de competências entre a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e a Autoridade Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade (ANCB), já que a solução proposta acarretará implicações operacionais significativas.
- d) A necessidade de serem ponderadas e devidamente salvaguardadas as competências das Regiões Autónomas em matéria de conservação da natureza, já que a atribuição de competências de designação de AMP pela DGRM suscita dúvidas sobre a sua conformidade com o regime constitucional e com os Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas.
- e) O facto de um decreto-lei que incide apenas nas AMP a estabelecer para além do mar territorial conduzir à criação de dois regimes: um para as AMP junto à costa que neste momento, face à nova legislação do ordenamento do território, precisa de clarificação e definição, e outro para as AMP para além do mar territorial. Esta divisão configura, ainda, um indesejável reforço da separação do ordenamento entre os espaços terrestres e marítimos.
- f) A inclusão, no mesmo projeto de decreto-lei, da regulamentação de AMP já criadas por decretos legislativos das Regiões Autónomas e da designação de novas AMP, opção que não se afigura adequada sem que seja feita uma distinção entre umas e outras.
- g) A necessidade de o processo de designação de AMP seguir as boas-práticas internacionais nesta matéria identificando, nomeadamente, o objetivo da AMP, o regime de proteção proposto, os valores a preservar, o justificativo para os limites definidos, as ameaças que pendem sobre esses valores naturais, as medidas gerais de conservação e gestão e o zonamento dentro de cada AMP.

Tendo como relatores a Conselheira Helena Calado e o Conselheiro Emanuel Gonçalves, o Grupo de Trabalho, que integrou ainda os

Conselheiros António Domingos Abreu, João Ferrão e José Guerreiro, elaborou uma Proposta de Parecer sobre o projeto legislativo, para debate na 5ª Reunião Ordinária do CNADS em 2015, de 22 de setembro. A Proposta de Parecer beneficiou de contributos da Profª Doutora Marta Chantal, da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, de Maria Adília Lopes, Secretária Executiva do CNADS e de Natália Faísco, Assessora Técnica do CNADS.

Entretanto, conforme Comunicado de 28 de agosto, o Conselho de Ministros aprovou o diploma que estabelece o regime jurídico aplicável à classificação e gestão de áreas marinhas protegidas no solo e subsolo marinho e na coluna e superfície de água para além do mar territorial.

De acordo com o Comunicado: A classificação e a gestão de áreas marinhas protegidas são encaradas como uma prioridade nacional e correspondem ao cumprimento das obrigações internacionais assumidas por Portugal, enquanto Estado costeiro, no quadro do exercício dos seus direitos de soberania e jurisdição. Pelo diploma agora aprovado as áreas marinhas protegidas classificadas são integradas na Rede Fundamental da Conservação da Natureza e é reforçada a articulação entre, por um lado, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos e a Autoridade Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade e, por outro lado, entre estas entidades e as Regiões Autónomas.

Neste último caso, o reforço da articulação respeita à classificação e gestão das áreas marinhas protegidas nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, até às 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial.”

Considerando que o CNADS não teve acesso ao texto aprovado em Conselho de Ministros e dado que não foi, até ao momento, publicado o respetivo Decreto-Lei, o Parecer do CNADS debruçou-se sobre a versão revista do Projeto de DL nº 329/2015, de julho de 2015, o qual será, doravante, referido neste Parecer como “Projeto de Diploma”.

INTRODUÇÃO

O CNADS reconhece a necessidade de clarificação da constituição de uma Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas no contexto da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN), mas considera que o Projeto de Diploma em análise não cumpre esse objetivo e apresenta diversas fragilidades que aconselham a sua reavaliação para consulta e reflexão adicionais que conduzam a um novo projeto legislativo devidamente estruturado e articulado com os regimes jurídicos em vigor. Acresce que foi aprovada em Conselho de Ministros, no dia 13 de agosto de 2015, a alteração ao Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de julho, que aprova o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade. No Projeto de Diploma a que o CNADS teve acesso e sobre o qual se pronunciou, o regime jurídico relativo à classificação de AMP para além do Mar Territorial é qualificado como um regime especial. Adicionalmente, são transferidas competências na área da conservação da natureza em meio marinho da Autoridade Nacional da Conservação da Natureza e da

Biodiversidade (ICNF) para a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

O presente Parecer do CNADS organiza-se em torno de três questões principais:

- I. Aspectos ligados ao procedimento legislativo**
- II. Conteúdo e questões técnicas**
- III. Articulação e repartição de competências**

- I. Aspectos ligados ao procedimento legislativo**

A criação de Áreas Marinhas Protegidas (AMP) no solo e subsolo marinho e na coluna e superfície da água além do Mar Territorial em áreas que constituem um bem comum visa, em especial, prosseguir objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade. Contudo, são áreas onde podem coexistir diversas atividades como pesca, turismo, investigação e que, conseqüentemente, devem, para além da identificação de critérios ecológicos e ambientais, integrar igualmente aspetos sociais e económicos e não se balizar maioritariamente pela sua importância para a afirmação da soberania nacional e o cumprimento de compromissos internacionais. De facto, compreendendo a importância, para Portugal, de participar no cumprimento global dos objetivos internacionais relativos ao estabelecimento de AMP, incluindo o Objetivo 11 acordado em Aichi no âmbito da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB), o objetivo de classificar e proteger 10% dos espaços marítimos deve ser conseguido, no

entender do CNADS, de forma a salvaguardar o debate público e a reflexão sobre os mecanismos de classificação e gestão e a definição clara dos objetivos a cumprir.

Deste modo, a delimitação e classificação de AMP, dado o seu carácter abrangente e transversal, não dispensa a consulta dos agentes envolvidos, desde os cidadãos, aos seus utilizadores, à comunidade científica, às organizações não-governamentais, de modo a acautelar a justa composição dos vários interesses em presença e contribuir para os objetivos de um desenvolvimento sustentável do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional.

O CNADS realça que o presente Projeto de Diploma não beneficiou, na sua preparação, do envolvimento da comunidade científica, do sector da pesca e das organizações não-governamentais, que detêm um conhecimento específico e uma experiência alargada sobre a designação e implementação de AMP e sobre os recursos aí existentes. A referência, no Preâmbulo, aos procedimentos de consulta pública do Programa de Monitorização e do Programa de Medidas no âmbito da implementação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha constitui, no entender do CNADS, uma aplicação insuficiente do princípio da participação pública: por um lado, porque não se conhecem os respetivos relatórios de consulta

pública¹ e, por outro, porque os referidos Programas não abrangem todas as AMP.

A ausência de discussão pública numa matéria desta relevância não contribui para o reforço da transparência e responsabilização da sociedade portuguesa relativamente a questões ambientais e a políticas de gestão da conservação da natureza.

Paralelamente, as consultas a outras entidades foram reduzidas àquelas que do ponto de vista formal e normativo não são passíveis de obviar. Destaque-se, a propósito, o parecer desfavorável das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

II. Conteúdo e questões técnicas

O CNADS considera que o conteúdo do Projeto de Diploma apresenta omissões e disposições que dificultam a sua compreensão e aplicação. Assim, a título exemplificativo, o CNADS enuncia alguns dos aspetos que carecem de melhor ponderação e revisão.

1. O objetivo do Projeto de Diploma é, como refere o respetivo preâmbulo, *criar o primeiro quadro-legal nacional para a classificação e gestão de áreas marinhas protegidas no solo e subsolo marinho e na coluna e superfície de água para além do mar territorial.*

¹ O sítio da DGRM tem vindo a ser consultado com regularidade sem que tenha sido possível aceder aos referidos relatórios.

Ora, constata-se que o Projeto de Diploma abrange diversas AMP, com procedimentos de criação e de “classificação” diferenciados, a saber: AMP que já foram criadas, nomeadamente ao abrigo do Decreto Legislativo Regional dos Açores; duas novas AMP (arquipélagos submarinos do Great Meteor e do Complexo Geológico Madeira-Tore), que são designadas; outras AMP que venham a ser criadas e designadas no futuro, implicando uma proposta de classificação, após parecer da comissão de acompanhamento e período de discussão pública nos termos do RJCNB.

Acresce que estas “novas” AMP incluem ainda, por exemplo, o Monte Gorringe, classificado como SIC nos termos da RCM nº 59/2015, de 31 de julho. O processo que levou à designação desta AMP contrasta claramente com aquele de que resultou o Projeto de Diploma tanto no envolvimento da comunidade científica como apoio à designação desta AMP, como na preparação pela ANCNB do dossiê de suporte a essa designação. Adicionalmente, o CNADS não pode deixar de assinalar a ausência de medidas de gestão na designação destas novas AMP, questionando-se a prática vigente de designação de AMP sem definição dos seus objetivos, do contributo para a conservação do capital natural, da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas marinhos e, ainda, das medidas de gestão que permitem cumprir esses objetivos.

2. No contexto internacional, a metodologia para a criação de AMP tem vindo a adotar o método de classificação da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). As soluções para uma adequada gestão espacial para a conservação de espaços marinhos partem de sistemas que

incluem “classes”, às quais devem corresponder valores, objetivos e tipologias de gestão diferenciados segundo uma lógica racional e hierarquicamente estabelecida em termos de impactos diferenciais das atividades nos ecossistemas marinhos. Esta metodologia permite a comparação internacional de objetivos e do grau de sucesso no que se refere às metas atingidas. No entanto, não se encontra no Projeto de Diploma uma enunciação da organização dos diferentes níveis do sistema de classificação, sendo ainda de difícil aplicação prática sem que previamente se identifiquem, nomeadamente, as ações de conservação e gestão a implementar.

No Projeto de Diploma não são definidas “classes”, pelo que não se estabelece, de facto, uma classificação, procedendo-se, tão-somente, a uma designação em que todas as áreas aparentam ter os mesmos objetivos de gestão. Por outro lado, a descrição da situação de referência é demasiado sumária, genérica e incompleta, não identificando os fundamentos específicos que diferenciam as áreas que agora se pretende classificar, em particular as novas AMP.

Acresce que parte das AMP a que o Projeto de Diploma se refere corresponde a áreas marinhas protegidas do Parque Marinho dos Açores, criadas por Decreto Legislativo Regional e, estas sim, classificadas de acordo com a metodologia referida.

O CNADS considera que o Projeto de Diploma poderia ter beneficiado com a experiência dos Açores nesta matéria, numa perspetiva de continuidade

e de articulação. Não identifica o Decreto Legislativo Regional nº 28/2011/A, que estrutura o Parque Marinho dos Açores, afirmando-se, tão-somente, que se promovem as AMP do “*designado Parque Marinho dos Açores a um estatuto de relevo nacional*”. Importa, assim, clarificar o que se entende por este estatuto e para que efeitos releva.

Em suma, não resulta do Projeto de Diploma qual a tipologia de AMP a considerar, com todos os desenvolvimentos prévios que a tarefa merece, o que cria uma elevada insegurança jurídica, remetendo-se a solução para uma Comissão de Acompanhamento, cujas competências e funcionamento serão analisados no ponto III.

3. Importa, ainda, referir que as fichas anexas ao Projeto de Diploma apresentam informação limitada que não evidencia a importância da classificação, designadamente quando se trata de áreas marinhas para as quais há conhecimento científico robusto, como acontece com as integradas no Parque Marinho dos Açores ou o Monte Gorringe, onde já existe trabalho desenvolvido e que foi recentemente objeto de classificação como Sítio de Importância Comunitário (SIC), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2015, publicada em 31 de julho.

4. Por fim, assinalam-se algumas incorreções técnicas, nomeadamente no que respeita à informação geográfica: i) as coordenadas referentes ao centróide das áreas AMP 1, AMP 08, AMP 09, AMP 10 e AMP 12 aparentam estar trocadas (latitude/longitude); ii) as coordenadas

referentes ao centróide da área AMP 03 são as mesmas da AMP 02; iii) as coordenadas referentes ao centróide da AMP 05 estão incorretamente apresentadas (a latitude não corresponde ao centro da figura); e iv) as coordenadas referentes ao centróide da área AMP 11 estão igualmente mal assinaladas (a longitude não corresponde ao centro da figura).

III. A Articulação institucional e repartição de competências

1. O Projeto de Diploma, ao incidir apenas nas AMP a estabelecer para além do mar territorial, terá como consequência o estabelecimento de regimes jurídicos distintos. Esta divisão configura um indesejável reforço da separação do ordenamento entre espaços terrestres e marítimos e, adicionalmente, de dois regimes no meio marinho. Apesar de se reconhecer a existência de diferenças significativas entre os mecanismos de ordenamento aplicáveis aos ambientes terrestres e marinhos, a compatibilização e articulação entre os dois regimes é indispensável. Esta necessidade revela-se nos elementos comuns de ordenamento que permitam, por um lado, a proteção das espécies e dos ecossistemas e, por outro, a adequação das normas de gestão às atividades que aí se desenvolvem, particularmente nas zonas de interface. O Projeto de Diploma não contribuiu para esta articulação ao não incluir disposições sobre as zonas de interface mar-terra e cria uma divisão administrativa, e por isso artificial, entre a gestão e classificação de AMP junto à costa e para além do mar territorial.

2. Acresce que não é estabelecida a relação entre os vários regimes jurídicos em presença (RJCNB, Ordenamento do Espaço Marítimo, AMP e implementação da DQEM), o que permitiria proceder à sua eficaz implementação, contribuindo para a clarificação das competências das instituições envolvidas.

3. O regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (RJCNB) atribui a competência para propor a classificação de Áreas Protegidas à Autoridade Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ANCNB). Por seu turno, a legislação que define as atribuições e competências das entidades do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Ministério da Agricultura e do Mar estabelece, relativamente às Áreas Marinhas Protegidas, uma repartição/articulação entre a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e a ANCNB. Contudo, o Projeto de Diploma, em conjunto com as alterações ao RJCNB, passa a atribuir essa competência à DGRM, em articulação com a ANCNB no mar territorial, o que acarretará implicações operacionais significativas.

4. As Regiões Autónomas detêm competências constitucionalmente atribuídas em matéria de conservação da natureza, pelo que o regime previsto no Projeto de Diploma requer atenção especial. Tendo sido solicitada, pela Região Autónoma dos Açores, a apreciação da constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 38/2015, designadamente por motivos que se repetem nesta proposta, relacionados com a ZEE e a Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas bem como com a

competência das Regiões Autónomas para classificar, para além de gerir, as AMP, seria prudente aguardar pela decisão do Tribunal Constitucional.

Acresce que o artigo 4.º, n.º 2, poderá estar ferido de ilegalidade, por violação dos Estatutos das Regiões, em particular o da Região Autónoma dos Açores, ao dispor que:

A proposta de classificação das áreas marinhas protegidas referidas no número anterior que tenham incidência exclusiva nas zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira até às 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, é efetuada pelos serviços e organismos competentes das Regiões Autónomas, em articulação com a DGRM e a ANCNB.

Assim, a proposta em análise (art.º 12.º e 13.º) poderá colidir com um importante instrumento em vigor – o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, que cria e regula o Parque Marinho dos Açores.

5. O Projeto de Diploma prevê a possibilidade de os planos e medidas de gestão das áreas marinhas protegidas no solo e subsolo marinho e na coluna e superfície de água para além do Mar Territorial poderem, em casos excecionais e devidamente fundamentados, ser suspensos por resolução do Conselho de Ministros, após parecer da comissão de acompanhamento.

O CNADS considera que devem ser estabelecidos os critérios que poderão conduzir a esta suspensão, uma vez que estão em causa planos e medidas de gestão que visam salvaguardar um bem comum. Acresce que esta

norma não evidencia a necessária articulação com a política de gestão e conservação marinhas, prosseguida e a prosseguir, nas Regiões Autónomas.

6. O CNADS manifesta, ainda, alguma preocupação com as competências atribuídas à Comissão de Acompanhamento prevista no Projeto de Diploma. Questiona-se qual irá ser a estrutura que vai permitir a esta Comissão de Acompanhamento desenvolver todas as competências que lhe são conferidas. A importância da matéria justifica que sejam clarificadas, no Projeto de Diploma, as regras de funcionamento desta Comissão e a forma como se articula com o ICNF, a DGRM e as estruturas próprias das Regiões Autónomas.

7. No âmbito dos instrumentos de gestão, saliente-se que a gestão das AMP decorre de “planos de gestão aplicáveis a cada AMP”. Ora verifica-se que a figura “Plano de Gestão” não existe no quadro da Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional e respetiva regulamentação. Adicionalmente, seria importante clarificar como será feita a gestão na coluna e superfície de água face à necessidade de acordar estas matérias ao nível das instâncias internacionais e/ou comunitárias.

Conclusão

Considera o CNADS que o presente Projeto de Diploma não alcança o objetivo de clarificação da constituição de uma Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas no contexto da Rede Fundamental de Conservação

da Natureza (RFCN), nem cria o necessário mecanismo de classificação das AMP, definindo as classes de proteção, os objetivos de gestão comuns, os regimes de proteção, a identificação dos valores a preservar, os fundamentos das medidas de gestão e o justificativo para os limites a definir.

Pelas razões expostas, em especial pela necessidade de articulação adequada com os regimes jurídicos relativos à Conservação da Natureza e da Biodiversidade, ao Ordenamento do Espaço Marítimo, à Diretiva-Quadro-Estratégia Marinha e tendo ainda em conta a ausência de pronúncia do Tribunal Constitucional acerca do disposto no Decreto-Lei n.º 38/2015, é parecer do CNADS que **o diploma aprovado em Conselho de Ministros no dia 28 de agosto, caso mantenha o essencial do projeto ora analisado, seja suspenso, para que possam ser ponderados os aspetos anteriormente referidos, contribuindo para melhorar a eficiência, eficácia e segurança jurídica do regime em apreço.**

[Aprovado por unanimidade na 5ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável em 2015, realizada a 22 de setembro]

O Presidente

Mário Ruivo