



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

Parecer sobre o Projeto de DL 169/XXIII/2022 - Simplificação de licenças e procedimentos para empresas na área ambiental

Outubro de 2022

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), na sequência de solicitações de S.Exa. o Ministro do Ambiente e da Ação Climática e de S. Exa o Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa, emitiu o Parecer sobre o Projeto de DL 169/XXIII/2022 - Simplificação de licenças e procedimentos para empresas na área ambiental. O Parecer foi coordenado pela Conselheira Luísa Schmidt, debatido na 6ª Reunião Ordinária do CNADS de 2022, realizada no dia 28 de setembro, e aprovado por correio eletrónico em 4 de outubro de 2022.

1. Aspetos gerais – positivos e negativos

O documento designado por SIMPLEX do Ambiente assume-se como um diploma essencial para a simplificação de processos de licenciamento face à burocracia do sistema administrativo português, que atrasa e impede a celeridade de aprovação de novos projetos e atividades industriais, infraestruturais e outras.

Neste sentido, e para ultrapassar e acelerar a respetiva aprovação, propõe um conjunto de medidas que vão desde a dispensa de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) ao recurso a deferimento tácito, passando pela redução dos prazos de apreciação de pareceres a emitir pela Administração Pública.

Trata-se de uma proposta legislativa algo paradoxal, pois, se, por um lado, pretende contribuir para a eliminação de burocracias inúteis e facilitar medidas e atividades positivas e até urgentes sem potenciais consequências ambientais negativas, por outro lado, abre a porta a projetos e atividades que não podem dispensar AIA nem uma análise cuidadosa por parte da Administração Pública, sob o risco de se tornarem lesivos para os recursos naturais, a saúde pública e os bens comuns.

Exemplos de **aspetos positivos** são, entre outros, a modernização de infraestruturas ferroviárias ou as regras para a economia circular que facilitem o reaproveitamento de resíduos nas indústrias, como é o caso da eliminação de procedimentos morosos ou dependentes de autorizações/validações, por exemplo para o uso de fluxos de resíduos ou subprodutos internamente a uma empresa ou instalação. Este tipo de procedimento é geralmente inútil e pode ser substituído com vantagem por procedimentos de prestação de informação objeto de fiscalização *a posteriori*.

Já a reutilização de águas residuais tratadas para certos fins fica aquém do desejável, limitando-se a dispensa de licença apenas ao uso próprio e mantendo um processo de licenciamento (comunicação prévia com prazo) para usos essenciais, como a limpeza de ruas, a rega de jardins e alguma produção agrícola. Ora, a simplificação dos atuais procedimentos é necessária e urgente, pois tem sido bloqueada a efetiva concretização da reutilização de águas residuais, sem prejuízo de se salientar as precauções a ter em termos de qualidade da água e de saúde pública.

Ainda no caso da água, refere-se que *'para construção de infraestruturas hidráulicas e captação de águas para aproveitamento de recursos hídricos particulares, é substituída a necessidade de uma licença por uma mera comunicação prévia i) quando esteja em causa a realização de construções inseridas em malha urbana com Plano Diretor Municipal de segunda geração; e ii) quando esteja em causa a recuperação de estruturas já existentes sem alteração das características iniciais'*. O CNADS considera que, ainda que esta simplificação faça sentido, tem, no entanto, de ser assegurada a manutenção de obrigatoriedade de ligação à rede pública de abastecimento para consumo humano quando esta se situar a menos de 20 metros do limite da propriedade, não podendo essa nova captação servir como origem alternativa para consumo humano, mas apenas para outros fins.

Importa salientar, igualmente, **aspetos problemáticos e tendencialmente negativos**.

Desde logo, a dispensa de **Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)** em vários tipos de projetos, numa longa lista em que sobressaem os casos das pecuárias intensivas de aves, suínos e ovinos, as grandes pisciculturas marinhas, incluindo em antigas salinas (uma tipologia de zona húmida que poderá não estar classificada como área sensível), e os novos loteamentos industriais (vide listagem Anexo II). Também é desadequada a dispensa generalizada de AIA em centrais solares até 100 hectares, que poderá implicar conflitos e impactes significativos em muitas zonas do país.

Sendo um instrumento preventivo, a AIA serve justamente para identificar *a priori* impactes ambientais, para impedir ou mitigar efeitos nocivos para o ambiente, bem como para acautelar os bens públicos e o bem-estar das populações face aos impactos de atividades industriais e outras, e, em última análise, para melhorar os projetos e intervenções, pelo que dispensá-la de projetos de grande envergadura poderá gerar impactos negativos nos recursos naturais e nas comunidades.

A AIA é uma ferramenta central da política de ambiente e um dos principais instrumentos na prevenção de danos ambientais. Sendo verdade que existe um problema de morosidade dos procedimentos de AIA e de licenciamento, com consequências económicas negativas, também é certo que são já conhecidas, e usadas em diversos países, várias formas de mitigação desse problema que não passam pela sua abolição. Contudo, o diploma em apreço não menciona linhas orientadoras que tornem o processo de AIA mais eficaz e célere, onde se deveria destacar a melhor utilização dos procedimentos de definição do âmbito e de audiência prévia.

Um dos argumentos para o aligeirar/isentar dos processos é a excessiva carga que recai sobre a Administração Pública e a incapacidade de resposta desta em tempo útil por força da escassez de recursos humanos. Assim a governação da Administração Pública deverá ser melhorada no sentido de se tornar mais eficiente e menos morosa e para além deste aspeto, quando for necessário, deverá ser dotada de meios mais apropriados à evolução do mecanismo de AIA, sugerindo-se que, quando necessário, se possa recorrer a equipas externas especializadas. Efetivamente, esta é uma situação que outros países já abordaram, e havendo várias respostas para este problema, uma das mais comuns é a constituição de bolsas de consultores

independentes devidamente acreditados junto da Administração Pública que, sob a coordenação da Entidade de AIA, efetuam os processos, constituindo-se as equipas de avaliação sob a coordenação da entidade de AIA e seguindo os termos de referência para a tipologia de projeto. Ora, o diploma em apreço não aponta qualquer alternativa neste sentido, sendo, contudo, esta problemática uma das principais justificações para esta iniciativa legislativa.

Em suma, o presente Decreto-Lei propõe-se definir um novo ponto de equilíbrio entre autorização prévia, que exige melhor governança e melhores recursos da Administração Pública, e a celeridade nos processos de licenciamento, por forma a agilizar projetos e investimentos muitas vezes considerados estratégicos e relevantes para a saúde económica do País. Perde-se, contudo, a oportunidade de fazer uma verdadeira, abrangente e útil reformulação em matéria de AIA, uma vez que o problema se resolve com melhor governança, mais formação e critérios mais fundamentados e transparentes, e mais meios quando necessários, e não menosprezando uma ferramenta essencial que tem de ser melhorada e com aplicação mais eficaz. Será, portanto, necessário acautelar todos estes aspetos de forma ponderada.

Outro aspeto a ter em atenção tem a ver com a **renovação automática de Licenças Ambientais** ao fim de 10 anos, sem exigência de qualquer reavaliação e/ou fiscalização prévias. É importante que o automatismo da renovação de licenças seja compatível com a capacidade de resposta da Administração Pública, assunto omissos na proposta de decreto-lei. Sendo assim, este tipo de situações devem estar previstas em condições muito bem definidas, não sendo admissível qualquer imprecisão nesta matéria. Acresce que é bastante provável que a evolução tecnológica em dez anos seja exponencial em muitas áreas, pelo que a revisão das licenças ambientais poderá trazer benefícios de modernização com vantagens notórias para o ambiente e a saúde pública.

Por outro lado, o facto de se **abreviarem generalizadamente os prazos de resposta** por parte da Administração Pública de um mês para 15 dias é incompreensível no atual contexto de falta de meios humanos e técnicos na Administração Pública. A redução de prazos deve ser compatível com a capacidade de resposta da administração, assunto também omissos nesta proposta de decreto-lei.

Finalmente, a generalização da **figura de ‘deferimento tácito’** pode tornar-se um problema grave, por dispensar a intervenção da Administração Pública no acautelar do interesse público, sobretudo no caso de pareceres vinculativos e, em última análise, poder prejudicar a aplicação do princípio da precaução. Para mais, quando se sabe que a causa principal deste problema é, mais uma vez, a insuficiência de meios de que sofrem os serviços da AP, e que, em muitos casos, esses deferimentos tácitos poderão conduzir objetivamente a danos ambientais e a uma afetação grave do interesse público.

A título exemplificativo da ausência de critérios e justificações para as opções tomadas, assinala-se o caso dos **resíduos perigosos**, uma matéria sensível para a saúde humana e para o ambiente: apresenta-se o objetivo de diminuição significativa do número de produtores de resíduos perigosos sujeitos ao cumprimento da obrigação de apresentação de um plano de minimização de produção de resíduos. Estranhamente, o objetivo da diminuição de produtores não acontece por um aumento na melhoria da gestão, mas pela simples passagem da obrigatoriedade da apresentação do plano de minimização de 100 ton para 1000 ton, sem ser exposta uma justificação para tal, nem qual o efeito cumulativo desta decisão tendo em conta a totalidade e a dimensão dos produtores de resíduos perigosos.

2. Aspetos críticos transversais

2.1 – Reorganização da Administração Pública

Uma questão de base a levar em conta na aprovação deste DL tem a ver com a situação de fragilidade e depauperamento em que se encontram alguns serviços da Administração Pública, incluindo os tão urgentes sistemas de informação integrada e de fiscalização, que são fundamentais para acautelar os bens comuns. Querer simplificar procedimentos é fundamental. Mas fazê-lo implica melhorar a governança das estruturas da Administração Pública e proceder a uma reorganização em rede da AP, dotando-a de meios técnicos e digitais adequados que consigam dar apoio à decisão de forma atempada e consistente, como forma de acautelar o interesse público.

Se é verdade que a falta de organização, meios e competência da AP não pode ser imputada aos proponentes de projetos e investimentos, os deferimentos tácitos, mesmo que justificados, não devem contribuir para a degradação da qualidade dos recursos naturais nem afetar o bem comum.

O recurso aos deferimentos tácitos é a confirmação de que a AP não está organizada e apetrechada em meios humanos e tecnológicos para responder à dinâmica da sociedade e aos desafios que atualmente se enfrentam. Há, pois, que criar condições de funcionamento em rede às equipas da AP, assessorando-as por meios digitais adequados, para reduzir ao mínimo a ocorrência de deferimentos tácitos.

Casos que deveriam estar claramente excluídos da possibilidade de deferimento tácito são o da Reserva Agrícola Nacional (RAN), o da Reserva Ecológica Nacional (REN) e o do Domínio Público Hídrico (DPH). No caso da RAN, sendo os solos agrícolas de boa a elevada qualidade um recurso escasso e não renovável entre nós, a utilização irreversível destes solos não deveria estar abrangida por deferimentos tácitos, numa fase em que a segurança ambiental e a segurança alimentar são desígnios fundamentais no país (o que deverá obrigar a ponderar o proposto nos pontos 7 e 8 do artigo 23º, que pretende alterar o Decreto-Lei n.º 73/2009, pág. 44). Quanto à REN e ao DPH, que funcionam essencialmente como mecanismos de prevenção de riscos e proteção de recursos hídricos, constituem uma salvaguarda essencial no presente contexto de alterações climáticas e riscos meteorológicos e hidrológicos crescentes.

2.2 – Proteção de áreas sensíveis

Outra questão importante tem a ver com a proteção de áreas sensíveis. Pelo proposto na alínea b) do nº 1 do artigo 4º deste Projeto de DL (pág. 22), ao promotor é exigido no formulário (entre outros requisitos) a indicação se o seu projeto de investimento está sujeito aos regimes de responsabilidade ambiental, da Rede Natura 2000, da proteção dos Sobreiros e Azinheiras e do Regime Florestal.

Neste artigo 4º deveriam ainda constar as outras tipologias de áreas sensíveis à luz dos atuais compromissos do país com o Pacto Ecológico Europeu (PEE). Contudo, o facto de não existir ainda o desenho consolidado e coerente da Infraestrutura Ecológica do país em 30% do território em mar e terra, conforme preconiza o PEE e foi assumido pelo atual Governo, cria um risco com potenciais consequências irreversíveis, tanto mais que o ICNF ainda não manifestou evidência de ter iniciado a concretização desse compromisso.

Neste sentido, o procedimento do artigo 10.º - 'Procedimento de análise ambiental de corredores' - proposto neste projeto de diploma deve ser precedido de um redesenho dos corredores ecológicos nacionais do país, definidos ou previamente acordados com o ICNF e consensualizados com a Comissão Instrutória de Acompanhamento proposta no artigo 4.º, até estar finalizado o referido compromisso do país com a UE relativamente ao PEE, não devendo, nesta perspetiva, prescindir-se dos instrumentos RN2000, RAN, REN e DPH.

A não utilização de um procedimento deste tipo ou de outro equivalente não permitirá assegurar a conservação de recursos naturais essenciais.

2.3. Potencial aumento da conflitualidade social e jurídico-ambiental

A simplificação de processos administrativos, cujos méritos são facilmente justificáveis pela conflitualidade e prejuízos que a morosidade dos processos tem atualmente, tem de ser cuidadosamente ponderada. Sendo positiva em muitas situações já indicadas, a possibilidade de passarem a existir mais situações de conflito com a legislação ambiental em vigor ao nível nacional e europeu é bastante elevada.

Uma das principais funções das garantias processuais e dos próprios procedimentos administrativos participativos é a da construção de uma concertação social prévia à realização dos empreendimentos mencionados. Neste quadro, algumas das simplificações indicadas resultam numa diminuição das garantias existentes e das possibilidades de participação das populações diretamente afetadas ou das ONG de defesa dos interesses em causa. Neste sentido, e tendo em conta as possibilidades alargadas de recorrer aos tribunais em matérias relacionadas com a ação popular, como é o caso do ambiente, a ideia de simplificação ou encurtamento de prazos poderá ter um efeito perverso, que é o prolongamento destes processos nos tribunais ou ter como consequência o despoletar de movimentos de contestação.

A função preventiva e concertadora de potenciais conflitos existentes nos processos administrativos participativos não pode, por isso, ser esquecida e deve ser devidamente ponderada de forma estrutural no desenho do novo Decreto-Lei. A ideia de criação da Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA), com competências específicas nesta matéria, poderá funcionar se esta conseguir obter a participação ativa do proponente e criar na população e nas ONG a noção clara de que existe uma entidade próxima com competências, quadros e meios capazes de servirem de válvula de escape que evite a conflitualidade social e jurídica.

2.4. Funcionamento da Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA)

A criação de uma Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA) com várias funções, entre as quais a realização de uma 'Conferência Procedimental' para acompanhamento de processos e projetos de modo a reunir as informações e os pareceres necessários falando a uma 'voz única', é, sem dúvida, uma boa medida que promove o tão urgente diálogo entre as diversas entidades da Administração Pública.

Uma Comissão desta natureza necessita, contudo, de meios e competências, ou seja, de uma estrutura técnica e tecnológica organizativa de apoio para funcionar com rigor, ponderação e celeridade. Neste sentido, a CIA deverá ser apoiada com tecnologias digitais que forneçam informação qualificada para apoio à decisão (e.g. base de dados integrada e georreferenciada),

de modo a aferir os impactes cumulativos diretos e indiretos nos recursos solo, ar, água, biodiversidade e paisagem, e as consequências e os riscos naturais e antrópicos que advenham das atividades propostas. Só assim se conseguirão assegurar decisões integradas, devidamente aferidas e que acautelem o interesse público.

As importantes funções desta CIA terão, pois, que ser apoiadas quer do ponto de vista técnico e tecnológico, quer do ponto de vista da prestação de contas de forma transparente e com acesso público.

2.5. Cidadania, informação e participação

Por fim, é de assinalar que o diploma em apreço não está acompanhado por informação suficiente em linguagem acessível, clara e compreensível, o que é um obstáculo à participação efetiva dos cidadãos nos procedimentos de formação dos atos legislativos.

Acresce que este projeto de DL, que teve o cuidado de integrar na sua comissão preparatória representantes das empresas, não incluiu representantes da sociedade civil, em particular as ONGA, que, neste caso, teria sido particularmente importante participarem.

Aliás, tal como preconizado no artigo 9.º da Lei de Bases do Clima, também no caso deste DL devem começar a ser implementadas, para além das consultas públicas sob a forma tradicional de contributo escrito, sessões de esclarecimento e debate entre os cidadãos e os responsáveis pela decisão, quer por iniciativa da Administração quer por solicitação de grupos de cidadãos.

O CNADS defende o apoio e reforço da ação das Organizações Não Governamentais no que concerne aos direitos dos cidadãos em matéria ambiental e de ordenamento do território, através da sua inclusão sistemática em grupos de trabalho, plataformas, fóruns e conselhos consultivos institucionais – incluindo instrumentos como este DL. Os contributos das referidas organizações são úteis, não só para a eficácia e eficiência da sua implementação, mas também para assegurar que a informação disponibilizada é perceptível pelo cidadão comum, garantindo, deste modo, um maior envolvimento e participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões, integrando a perspetiva do cidadão. Aliás, uma sondagem recente¹ demonstrou que para os cidadãos europeus o estado do ambiente é a segunda questão global mais grave, a seguir à paz e à estabilidade mundiais, o que é revelador do quão importante é para os cidadãos evitar que as decisões públicas agravem as alterações climáticas, aumentem a perda de biodiversidade e afetem os bens comuns.

¹ Esta sondagem, conduzida pela GlobalScan, foi solicitada por uma ampla coligação de organizações ambientais e de consumidores incluindo a Fern, a WWF EU Office, os Ecologistas en Acción, a Envol Vert, a Deutsche Umwelthilfe, a CECU, a Adiconsum, a DECO e a ZERO e a Verdens Skove, por forma a compreender as atitudes dos inquiridos face à proposta de regulamento da UE para produtos livres de desflorestação na Áustria, República Checa, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. Qualquer referência, neste comunicado, a resultados no universo Europeu refere-se aos resultados nos nove países onde se desenvolveu a sondagem

3. Comentário final

1. O CNADS reconhece a necessidade de maior simplificação dos processos de licenciamento face à burocracia do sistema administrativo português, que atrasa e impede a celeridade de aprovação de novos projetos e atividades industriais, infraestruturais e outras, algumas das quais urgentes como é o caso do uso de resíduos para a economia circular, da reutilização de águas residuais tratadas, ou da modernização de infraestruturas ferroviárias.

Contudo, a eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos alegadamente redundantes em matéria ambiental não pode prejudicar o cumprimento das regras de proteção e gestão do ambiente. O procedimento de AIA, sendo um instrumento preventivo, devidamente delimitado na legislação europeia, serve justamente, e no âmbito necessário, para identificar *a priori* impactes ambientais, para impedir ou mitigar efeitos nocivos para o ambiente, bem como para acautelar os bens públicos e o bem-estar das populações face aos impactos de atividades industriais e outras.

2. O CNADS considera que a renovação automática das licenças ambientais ao fim de 10 anos sem exigência de reavaliação e/ou fiscalização, deverá estar prevista em condições muito específicas e prudentes, compatibilizando-as com a capacidade de resposta da Administração Pública (AP).

De igual modo, os prazos de resposta da AP poderão ser abreviados, mas desde que compatíveis com a respetiva capacidade de resposta.

3. O CNADS alerta para a necessidade de reduzir ao mínimo o recurso à figura de ‘deferimento tácito’, excluindo-o claramente em áreas de RAN, REN, RNAP, RN2000 e DPH, ou seja, da RFCN, e dotando simultaneamente a Administração Pública com os meios necessários para esta poder dar resposta atempada e consistente às solicitações de projetos e investimentos, acautelando assim o interesse público e potenciais danos ambientais e sociais.

4. O CNADS chama a atenção para a ausência de plano de gestão/minimização de resíduos perigosos com passagem de 100 ton para 1000 ton, sem qualquer tipo de fundamentação, nem evidência de qual o impacto cumulativo que esta medida pode ter no ambiente e saúde humana.

5. O CNADS apoia e saúda a criação e funcionamento de uma Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA) que permita a interação entre as várias instituições públicas, reunindo as informações e os pareceres necessários e falando a uma ‘voz única’. Esta Comissão deverá, contudo, ser dotada de uma estrutura técnica e tecnológica organizativa baseada em tecnologias digitais que forneçam informação qualificada para apoio à decisão (e.g. base de dados integrada e georreferenciada), de modo a aferir os impactes cumulativos diretos e indiretos nos recursos solo, ar, água, biodiversidade e paisagem, e as consequências e os riscos naturais e antrópicos que advenham das atividades propostas.

6. O CNADS recomenda a divulgação pública da análise do impacto da iniciativa legislativa em curso, que inclua a devida ponderação e articulação com o quadro legal em vigor.

7. O CNADS recorda a necessidade de garantir a certeza e segurança jurídicas e recomenda a republicação dos instrumentos jurídicos que venham a ser alterados com o futuro Decreto-Lei.

Considerando todos estes aspetos, e na perspetiva da entrada em vigor deste DL, o CNADS recomenda o reforço e reorganização urgente dos serviços da Administração Pública, da tão necessária digitalização dos dados e dos serviços de fiscalização, de modo a acelerar as respostas aos projetos e dinâmicas económicas desejáveis, sem com isso lesar o interesse público.

*[debatido na 6ª Reunião Ordinária do CNADS de 2022, em 28 de setembro,
e aprovado por correio eletrónico em 4 de outubro de 2022]*

O Presidente

a)

Filipe Duarte Santos