



PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO

SUSTENTÁVEL

sobre

a Proposta de Lei nº 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional

O CNADS saúda a iniciativa do Governo de regulamentar o ordenamento e a gestão do espaço marítimo, sendo este um dos três pilares¹ da Estratégia Nacional para o Mar (ENMAR)² e uma das oito ações estratégicas nela consideradas. Com efeito, na ENMAR ainda em vigor³ estabelece-se como objetivo central: *“aproveitar melhor os recursos do oceano e zonas costeiras, promovendo o desenvolvimento económico e social de forma sustentável e respeitadora do ambiente, através de uma coordenação eficiente, responsável e empenhada que contribua activamente para a Agenda Internacional dos Oceanos”*.

Por ocasião da consulta aos parceiros sociais sobre o Projeto de Proposta de Lei de Bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional, o CNADS deliberou, na sua reunião de 11 de dezembro de 2012, conferir ao Grupo de Trabalho Oceano e Zona Costeira mandato para acompanhar este assunto.

¹O conhecimento; o planeamento e o ordenamento espaciais; a promoção e a defesa activas dos interesses nacionais.

² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

³ O CNADS assinala que a Proposta de ENMAR 2013-2020 foi divulgada no passado dia 1 de março e está em processo de consulta pública.

Assim, os Coordenadores do Grupo de Trabalho, Conselheiros José Guerreiro e Emanuel Gonçalves, em colaboração com os Conselheiros António Abreu, João Ferrão e Lia de Vasconcelos, após consulta ao Grupo de Trabalho e a alguns especialistas, elaboraram uma Proposta de Reflexão, a qual, no seguimento do debate que teve lugar na 1ª Reunião Ordinária do Conselho em 2013, foi aprovada por unanimidade, constituindo a base do presente Parecer o qual, por razões de calendário, foi circulado e aprovado por via eletrónica em 14 de abril e será submetido a ratificação na próxima sessão plenária do Conselho.

1. Sobre a Exposição de Motivos

Nos contextos nacional e internacional pode dizer-se que existe um “antes” e um “depois” do Ano Internacional dos Oceanos (1998), processo no qual Portugal desempenhou um papel relevante, que se fez sentir posteriormente na matriz da Política Marítima Europeia Integrada e do seu pilar ambiental, a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha. O tema Mar integrou-se definitivamente na Agenda Política Internacional. O Relatório “O Oceano Nosso Futuro”⁴ aponta o uso sustentável dos oceanos à escala global como essencial à qualidade de vida das sociedades humanas em harmonia com o planeta.

Ulteriormente tem vindo a ser posta em evidência a importância do ordenamento e da gestão do espaço marítimo, instrumentos determinantes para a sustentabilidade dos usos e das atividades nele desenvolvidas, numa ótica de compatibilização com o ambiente, objetivo a enfatizar numa Lei de Bases sobre a matéria.

⁴ Elaborado pela Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO), 1998.

Refira-se, ainda, no plano internacional, a importância do ordenamento do espaço marítimo português pela sua vastidão e localização estratégica no Atlântico Norte e pelo seu potencial de cooperação transfronteiriça em articulação com o Atlântico Sul⁵.

Sendo o planeamento e o ordenamento espaciais um dos pilares da ENMAR, conviria que a Proposta de Lei desenvolvesse o pressuposto da sua conceção: *“A construção de uma economia marítima próspera ao serviço da qualidade de vida e do bem-estar social e respeitando o ambiente”*. Daqui decorre a necessidade de dar resposta a uma visão abrangente sobre o planeamento e ordenamento do espaço marítimo, em particular no que se refere à sua finalidade e objetivos, que não podem limitar-se a um regime de *“exploração”*. A *“Nova dimensão marítima de Portugal”* constitui um património para o desenvolvimento económico e social do país e para o bem-estar das gerações atuais e futuras, pelo que temos o dever de o gerir racionalmente, de acordo com o princípio da solidariedade intergeracional. Sobretudo, haverá que expressar claramente a Visão que se pretende para um território 18 vezes superior ao terrestre. A resposta à questão essencial *Que Mar temos e a que Mar queremos chegar?* deve estar subjacente e enquadrar a Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo. Em síntese, seria essencial explicitar melhor e assegurar a compatibilização dos objetivos últimos de um desenvolvimento sustentável dos espaços marítimos nacionais que contemple, simultaneamente, as componentes económica, social, ambiental e institucional.

Visando a Proposta de Lei estabelecer normas para o ordenamento e a gestão do espaço marítimo, deve identificar, definir e caracterizar o sistema de gestão do território marítimo, os respetivos instrumentos e a sua articulação com o sistema de gestão territorial terrestre, em particular na zona costeira e nos ecossistemas protegidos.

⁵ Como, aliás, refere o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro.

Dada a natureza inovadora desta iniciativa legislativa ao nível nacional, tal contribuiria para a clarificação dos propósitos da lei, separando com clareza uma iniciativa eminentemente de política territorial de uma iniciativa de política económica, a regular em posterior regime de licenciamento, bem como das condições da sua futura aplicação.

Neste contexto, mesmo considerando a eventual dificuldade de estabelecer, nesta fase, um único sistema de gestão territorial para o país, aplicável ao espaço terrestre e ao espaço marítimo, seria relevante identificar os instrumentos superiores de política de ordenamento e gestão territorial aplicáveis.

Uma legislação nacional sobre ordenamento e gestão do espaço marítimo terá necessariamente de se articular com a legislação europeia, designadamente a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e a Diretiva-Quadro da Água, as orientações relativas à Gestão Integrada da Zona Costeira, e estar em consonância com a Política Marítima Integrada Europeia e, num contexto mais vasto, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992) e com a Agenda XXI.

Refira-se que a Comissão Europeia apresentou, no dia 12 de março de 2013, uma Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada⁶. Esta proposta surge associada à Estratégia «Europa 2020», à Declaração de Limassol, adotada pelos ministros dos assuntos europeus em outubro de 2012, bem como à Comunicação da Comissão «Crescimento Azul: Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável».

⁶ COM(2013) 133 final

Na Proposta de Diretiva, a Comissão acentua: «a utilização crescente das zonas costeiras e marítimas e os efeitos das alterações climáticas, os riscos naturais e a erosão colocam sob pressão os recursos costeiros e marinhos. A fim de garantir um crescimento sustentável e preservar os ecossistemas costeiros e marinhos em prol das gerações futuras, é necessária uma gestão integrada e coerente.» Refere ainda «Para garantir a sustentabilidade e a inocuidade para o ambiente das diversas utilizações, importa que o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada apliquem uma abordagem baseada no ecossistema que garanta a proteção dos recursos naturais que estão na base de todas as atividades».

A apresentação desta proposta de Diretiva oferece, no entender do CNADS, uma dupla oportunidade para o ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional: por um lado, alguns dos conceitos nela avançados poderão revelar-se essenciais, por antecipação, para a elaboração da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional; por outro, a consulta nacional que seria oportuno promover em torno da elaboração de uma lei desta natureza poderia contribuir para a identificação de questões chave e para definir a posição de Portugal no quadro da discussão da proposta de diretiva ao nível comunitário.

2. Sobre os Princípios

O artigo 3º da Proposta de Lei, sob a epígrafe *Princípios*, elenca, para além da valorização económica, os princípios aplicáveis no quadro do ordenamento e da gestão do espaço marítimo: abordagem ecossistémica, gestão adaptativa, gestão integrada, multidisciplinar e transversal, ou mesmo o princípio de cooperação e coordenação regional e transfronteiriça.

Será importante clarificar a redação deste artigo, de forma a assegurar que os princípios relevantes da Lei de Bases do Ambiente e da Lei de Bases da Política de

Ordenamento do Território e de Urbanismo se aplicam ao ordenamento e gestão do espaço marítimo de modo pleno e não apenas com um carácter subsidiário.

Acresce que este artigo deve estabelecer uma distinção inequívoca entre princípios e objetivos. Por exemplo, a “Valorização das atividades económicas” (alínea d) do Art.º 3º) constitui um objetivo e não um princípio.

Haverá, ainda, que estabelecer uma distinção inequívoca entre “... utilização do espaço marítimo, na perspetiva da sua valorização...” (acréscimo do valor do espaço marítimo), conforme consagrado no artigo 5.º, e “valorização das atividades económicas” (ganho decorrente de atividades económicas).

3.Sobre o Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional

3.1 Sobre os Objetivos

No entender do CNADS, ancorar o objetivo central da Lei de Bases na “*promoção da exploração económica*” poderá vir a revelar-se profundamente limitador. De facto, uma política de ordenamento territorial tem por finalidade primeira *assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, visando o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável de um País*, como bem refere, aliás, a LBOTU. Por outro lado, a proposta de lei deveria promover a interligação entre ordenamento e planeamento, tendo presente que uma política de ordenamento implica um adequado Planeamento. A definição⁷ expressa na exposição dos motivos da Proposta de Diretiva que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão

⁷ «Por ordenamento do espaço marítimo entende-se geralmente um processo público de análise e planeamento da distribuição espacial e temporal das atividades humanas nas zonas marinhas, com vista à realização de objetivos económicos, ambientais e sociais. O seu objetivo último consiste na elaboração de planos que identifiquem a utilização do espaço marítimo para diferentes fins.»

costeira integrada poderá constituir uma referência para a redação de uma norma da Lei de Bases que acautele devidamente estes aspetos.

O Conselho salienta ainda que a Lei de Bases deveria evidenciar como principal objetivo o de assegurar o desenvolvimento sustentável do espaço marítimo nacional e à semelhança da Proposta de Diretiva «promover o crescimento sustentável das atividades marítimas e costeiras e a utilização sustentável dos recursos marinhos e costeiros, através do estabelecimento de um quadro que permita a aplicação efetiva do ordenamento do espaço marítimo (....) e da gestão costeira integrada (...).

3.2. Sobre os Instrumentos de Ordenamento

A Proposta de Lei em análise tem como objeto estabelecer *«as bases do ordenamento e da gestão espacial do espaço marítimo»*, bem como *“do sistema de ordenamento que o concretiza»*.

Uma das funções essenciais de uma Lei de Bases é a de contribuir para a clarificação dos instrumentos de política que serão o sustentáculo da sua concretização, pelo que será necessário identificá-los e estabelecer a respetiva hierarquia e articulação.

Com efeito, no artigo 6º são propostos como instrumentos os Planos de Situação e os Planos de Afetação. A natureza jurídica destes instrumentos não é definida na Proposta de Lei, aparentando tratar-se, pela forma como são descritos, de equivalentes marítimos a “Cartas de Usos de Solo”. Acresce que não é fixada a relação dos referidos instrumentos com o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo.

Será, também, necessário clarificar a redação, no sentido de estabelecer, de forma mais rigorosa, a relação e a hierarquia entre os dois tipos de Planos referidos. De facto, se os planos de afetação *devem ser compatíveis com os planos de situação, ficando, logo que aprovados, automaticamente integrados nestes* (n.º 3 do artigo 6º), não

parece coerente estabelecer que os planos de situação *são alterados na sequência da aprovação dos planos de afetação* (alínea b) do nº 1 do artigo 9º).

O CNADS considera, portanto, que a Proposta de Lei deveria incluir a caracterização dos instrumentos de ordenamento, esclarecer a sua hierarquia e articulação com outros instrumentos de gestão territorial em vigor que afetam o espaço marítimo, em particular na zona costeira (como os POOC, os Planos de Ordenamento de Áreas Marinhas Protegidas ou a Rede Natura 2000) e definir o relacionamento com os Planos Especiais de Ordenamento Territorial ou Planos Sectoriais consagrados na atual LBOTU. Esta abordagem contribuiria para:

- i) Prevenir um potencial conflito entre sistemas de gestão territorial, evitando situações de incoerência e de insegurança jurídica;
- ii) Estabelecer um verdadeiro Sistema de Gestão Territorial;
- iii) Esclarecer a natureza e tipologia dos instrumentos de gestão territorial;
- iv) Definir a relação entre os instrumentos de gestão territorial, independentemente da sua posterior regulamentação no que se refere a conteúdos, regime, execução e avaliação.

Na ausência de um enquadramento jurídico único (debate-se, entre especialistas, se, ao invés de propor uma lei para o ordenamento do espaço terrestre português e uma outra para o ordenamento do espaço marítimo, não seria mais eficaz adotar um só instrumento jurídico), a futura Lei de Bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional deverá explicitar o modo como se compatibiliza e articula com o sistema de instrumentos de gestão territorial consagrado na LBOTU ou na lei que lhe vier a suceder, caso seja entretanto aprovada.

Por outro lado, será fundamental assegurar o indispensável envolvimento das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, refletindo, na Lei de Bases, as respetivas atribuições e competências constitucionalmente consagradas, privilegiando o princípio

da subsidiariedade, à semelhança da Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada.

3.3 Sobre o Conflito de Usos ou de Atividades

Merece igualmente especial reflexão a redação do artigo 11º, o qual, sob a epígrafe “*Conflito de usos ou de atividades*”, estabelece os critérios de preferência de usos ou atividades. Os aspetos considerados neste artigo são próprios de um regime de licenciamento ou de concessão, não constituindo, no entender do CNADS, normativo adequado de uma Lei de Bases.

A definição e hierarquização dos critérios de preferência estabelecidos neste artigo deverão ser reformuladas, para acautelar o objetivo central de um desenvolvimento sustentável do espaço marítimo nacional, balizado pelos princípios orientadores da gestão integrada, da precaução, da abordagem ecossistémica e da participação pública.

4. Sobre o Direito à Informação e à Participação Pública

Uma das questões essenciais da governança, especialmente em meio marinho pela sua característica de bem público, é a do acesso à informação e a participação.

Nesta matéria, haverá necessidade de ponderar devidamente o equilíbrio entre interesse público, segredo comercial e industrial, e os direitos à informação e à participação pública. O CNADS considera, neste caso, que um regime semelhante ao estabelecido para a Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (PCIP) poderá constituir uma forma adequada de assegurar o indispensável equilíbrio entre os interesses em presença.

Sugere-se, neste particular, para garantir a transparência, a criação, com as devidas adaptações, de obrigações similares às do regime PCIP, em que as concessões, licenças ou autorizações são públicas, bem como os relatórios ambientais periódicos, os quais, numa matéria desta sensibilidade, deverão ser obrigatórios.

Por outro lado, várias vezes se faz referência ao acesso à informação, *“designadamente com recurso a meios eletrónicos”*. Ora muitos dos interessados não terão condições ou conhecimento para acesso a *“meios eletrónicos”*, sendo pois crucial que se mencionem formas complementares de assegurar o exercício de uma democracia participativa, na linha, aliás, da legislação nacional e comunitária, que vai para além do mero exercício informativo. Acresce que, em particular em meio marítimo e na zona costeira, a gestão integrada e participativa obriga a um envolvimento precoce dos diferentes interessados na conceção das políticas de planeamento e ordenamento e respetivos instrumentos, como aliás recomenda a própria UE⁸.

De facto, a *“Nova dimensão marítima de Portugal”*, janela de oportunidade para futuras gerações, clama por novas formas de governança que encorajem o envolvimento da sociedade e das partes interessadas, promovendo cidadãos empenhados e responsáveis que contribuam para uma gestão sustentável deste bem comum.

5. Sobre a Utilização Espacial do Espaço Marítimo Nacional

A Proposta de Lei de Bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional nem sempre é fiel às características de uma lei desta natureza, incluindo normas próprias de regimes de licenciamento e de concessão, que no entender do CNADS desvirtuam a sua natureza.

⁸ COM(2010) 771 final.

Por outro lado, a ausência de elementos fundamentais, como a clarificação das articulações com outras leis de bases que estabelecem regimes conexos, a par do peso excessivo de normas típicas de um regime de licenciamento, realçam a necessidade de ajustar a Proposta ao quadro e características dos atos normativos constitucionalmente estabelecidos.

O CNADS alerta para a importância de estabelecer, na Lei de Bases, um rigoroso enquadramento dos regimes de concessão, licença e autorização que serão objeto de legislação complementar. Salienta-se, em especial, a necessidade de encontrar uma formulação mais adequada para a norma constante do artigo 16º, que admite a utilização espacial privativa do espaço marítimo nacional «para um aproveitamento do meio ou dos recursos marinhos ou serviços dos ecossistemas superior ao obtido por utilização comum». Será conveniente ter presente que o espaço marítimo nacional é um bem público e a admissibilidade da sua utilização privativa tem de ser balizada por critérios jurídicos, a estabelecer na Lei de Bases (matéria de reserva relativa de competência da Assembleia da República) para que posteriormente, por diploma complementar, possa ser fixado um regime jurídico de concessão, autorização e licenciamento compatível.

Da mesma forma, afigura-se-nos ajustado estabelecer, no artigo 17º, a par da obrigação de reconstituição prevista no nº 5, outras obrigações⁹, à semelhança do que acontece, designadamente, no regime jurídico de exploração dos recursos geológicos, tendo em consideração a especial natureza dinâmica e interativa do ambiente marinho.

⁹ Designadamente a obrigatoriedade de fixação de uma caução, a possibilidade de o Estado se substituir ao titular na reconstituição, bem como a referência ao regime de responsabilidade civil por danos ambientais.



6. Sobre o Regime Financeiro e Financiamento das Políticas de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo

A Proposta de Lei evoca a nova economia marítima e a conseqüente necessidade de ordenar o espaço marítimo. Contudo, não são identificados os instrumentos de suporte financeiro da política de ordenamento e gestão do espaço marítimo, sendo óbvio que a sua eficácia dependerá dos meios de fiscalização da sua implementação. Sem embargo, a proposta de Lei remete para futuro diploma o regime financeiro associado à utilização espacial privativa. Mais uma vez, é fundamental, por razões de coerência formal e de segurança jurídica, que a Lei de Bases estabeleça o respetivo enquadramento.

7. Sobre a Avaliação, Monitorização e Acompanhamento

O CNADS é favorável à obrigação de apresentação pelo Governo, à Assembleia da República, de um relatório sobre o estado do ordenamento do espaço marítimo nacional (artigo 12º), mas considera que a monitorização, avaliação e acompanhamento devem merecer especial destaque, assegurando, designadamente, o envolvimento da comunidade científica, das universidades e de todos os interessados neste processo, matéria que deveria constar de um nº 2 do referido artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CNADS considera essencial a regulamentação dos usos e atividades do espaço marítimo através de instrumentos de ordenamento e de gestão adequados. Contudo, a presente Proposta de Lei não parece reunir os pressupostos que permitam assegurar as finalidades e os objetivos que se propõe prosseguir e concretizar.

Por um lado, omite ou não esclarece convenientemente aspetos essenciais de uma lei de bases: o sistema de ordenamento do espaço marítimo não é claramente definido; os instrumentos são caracterizados e articulados de forma deficiente; as relações com regimes de planeamento e ordenamento conexos não são explicitadas; a articulação com a orla costeira é omissa; os meios para a implementação das propostas políticas e a mais-valia para o Estado resultante da aplicação de novas taxas ou licenciamentos não são identificados.

Num contexto de incerteza quanto às futuras Leis de Bases em matéria de Ambiente e de Ordenamento do Território (com destaque, neste último caso, para a figura de Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo), seria particularmente importante assegurar uma eficiente articulação entre os diversos domínios em causa, beneficiando do atual conjunto de atribuições do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Considerando que acaba de ser iniciado o período de discussão pública do documento de Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020, seria conveniente aproveitar esta oportunidade para envolver, simultaneamente, a sociedade civil em geral no debate sobre o ordenamento e a gestão do espaço marítimo. Acresce que uma lei desta relevância beneficiaria com a realização de uma avaliação do impacto legislativo, ambiental, económico e social, não apenas antes da sua aprovação mas ao longo da sua aplicação.

O CNADS realça, ainda, que a Proposta de Lei deverá refletir adequadamente as atribuições e competências das Regiões Autónomas, constitucional e estatutariamente consagradas, nomeadamente no que diz respeito ao exercício dos poderes de gestão do espaço marítimo, de forma exclusiva ou partilhada, pela administração regional e central.

Considerando, por fim, que os recursos e o meio marinho nacionais constituem um valioso património para o desenvolvimento económico e social do país, devem ser



geridos racionalmente, em obediência ao princípio da solidariedade intergeracional, assegurando os objetivos de um desenvolvimento sustentável que contemple, simultaneamente, as componentes económica, social, ambiental e institucional, pressuposto que deve enquadrar qualquer proposta legislativa respeitante ao ordenamento e à gestão dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição de Portugal.

[Parecer elaborado tendo por base a Reflexão Preliminar aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária do Conselho em 2013, de 7 de março, circulado e aprovado por via eletrónica em 14 de abril, e ratificado por unanimidade na reunião plenária do Conselho a 16 de maio de 2013.]

O Presidente

Mário Ruivo