

REFLEXÃO DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL sobre

o Projeto de Proposta de Lei que Estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo¹

O CNADS saúda a iniciativa do Governo de regulamentar o ordenamento e a gestão do espaço marítimo, sendo este um dos três pilares² da Estratégia Nacional para o Mar (ENMAR)³ e uma das oito ações estratégicas nela consideradas. Com efeito, na ENMAR ainda em vigor⁴ 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 Gestão do Espaço Marítimo, o CNADS deliberou, na sua reunião de 11 de dezembro de 2012, conferir ao Grupo de Trabalho Oceano e Zona Costeira a tarefa de acompanhar este assunto. Dada a importância da matéria para a política ambiental e o desenvolvimento sustentável, admitindo embora que a proposta possa ter evoluído, o CNADS optou, nesta fase, por emitir uma Reflexão preliminar, sem prejuízo de, logo que seja disponibilizada uma versão atualizada, prosseguir com esta análise.

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, realizada a 7 de março, foi aprovada por unanimidade.

¹ O CNADS analisou a versão a que teve acesso em janeiro de 2013

² O conhecimento; o planeamento e o ordenamento espaciais; a promoção e a defesa activas dos interesses nacionais.

³ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

⁴ 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.

1. Justificação

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”⁵ aponta o uso sustentável dos oceanos à escala global como essencial à qualidade de vida das sociedades humanas em harmonia com o planeta, pondo em evidência a importância de contribuir para tal desiderato através do planeamento e ordenamento do espaço marítimo, instrumentos determinantes para a sustentabilidade dos usos e das atividades nele desenvolvidas numa ótica de compatibilização com o ambiente, objetivo a identificar numa futura Lei de Bases sobre a matéria.

Refira-se ainda, no plano internacional, a importância do ordenamento do espaço marítimo português tanto pela sua vastidão e localização estratégica no Atlântico Norte como pelo seu potencial de cooperação transfronteiriça em articulação com o Atlântico Sul⁶.

Sendo o planeamento e o ordenamento espaciais um dos pilares da ENMAR, conviria que o Projeto de 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 à visão sobre o planeamento e ordenamento do espaço marítimo, em particular no que se refere à sua finalidade e objetivos, que não podem limitar-se fundamentalmente ao regime de “exploração” do espaço marítimo. De facto, a “*Nova dimensão marítima de Portugal*” constitui um património para o desenvolvimento económico e social do país e para o bem-estar das futuras gerações, pelo que a geração atual tem o dever de o gerir racionalmente, de acordo com o princípio da solidariedade intergeracional.

Partindo do pressuposto de que este projeto deve estabelecer normas para o ordenamento do espaço marítimo, seria conveniente melhor explicitar e assegurar a compatibilização dos objetivos últimos de um desenvolvimento sustentável que contemple, simultaneamente, as componentes económica, social, ambiental e institucional. Dada a natureza inovadora desta iniciativa legislativa ao nível nacional, tal contribuiria para a clarificação dos propósitos da lei bem como das condições da sua futura aplicação.

⁵ Elaborado pela Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO), 1998.

⁶ Como, aliás, refere o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro.

2. Enquadramento e Forma

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, em consonância com a Política Marítima Europeia e, num contexto mais vasto, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e com a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992).

Por outro lado, o projeto em análise visa definir um regime de licenciamento de usos, concretizando-o à margem das articulações a estabelecer com os regimes jurídicos de planeamento e licenciamento já existentes aplicáveis ao meio terrestre e zona costeira, incluindo quer a atual Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU)⁷, quer o projeto de Lei de Bases do Território recentemente elaborado pelo Governo. Debate-se ainda, 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, seria mais eficaz adotar um só instrumento jurídico.

Na ausência de um enquadramento jurídico único, a futura Lei de Bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo 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, no respeito pelas respetivas atribuições e competências constitucionalmente consagradas.

3. Objeto da Proposta Legislativa

O projeto legislativo em análise tem como objeto, para além de estabelecer «*as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo*» a «*definição do quadro da política do ordenamento do espaço marítimo, bem como do sistema de ordenamento que o concretiza*».

Contudo, o projeto não identifica um sistema de ordenamento, não esclarece convenientemente quais os instrumentos que o integram e não define a sua relação com instrumentos de gestão territorial, independentemente da sua posterior regulamentação no que se refere a conteúdos, regime, execução e avaliação.

⁷ Lei nº. 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei nº. 54/2007, de 31 de agosto

Acresce que o projeto legislativo, enquanto proposta de Lei de Bases, nem sempre é fiel às características de uma lei desta natureza ao incluir, designadamente, normas de regimes de licenciamento e de concessão próprias de um decreto-lei.

A omissão 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 decreto-lei, realçam a necessidade de ajustar o Projeto ao quadro e características dos atos normativos constitucionalmente estabelecidos. Na verdade, a criação de um regime de licenciamento e de concessão reforçado com um estatuto de lei de bases poderá conduzir a insegurança jurídica, suscetível de penalizar, em especial, as entidades interessadas em valorizar os recursos marítimos.

4. Princípios, conceitos e definições

O artigo 3º do Projeto, sob a epígrafe *Princípios*, elenca, para além da valorização económica, 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, 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.

Acresce que este artigo deve estabelecer uma distinção inequívoca entre princípios e objetivos. Por exemplo, a “Valorização das atividades económicas”, pela sua natureza, é um objetivo e não um princípio.

Haverá, ainda, que estabelecer uma distinção clara 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).

5. Ordenamento, Sistema e Instrumentos

Uma das questões essenciais de uma Lei de Bases é a clarificação dos instrumentos de política que serão o sustentáculo da sua concretização. Ora na presente proposta esses instrumentos não estão claramente identificados e caracterizados, nem é convenientemente explicada a articulação entre eles.

É proposta, no artigo 9º, a criação de um Sistema de Ordenamento do Espaço Marítimo, que integra, como instrumentos, os Planos de Situação e os Planos

de Afetação. A natureza jurídica destes instrumentos não é definida no Projeto, aparentando tratar-se, pela forma como são descritos, de equivalentes marítimos a “Cartas de Usos de Solo”.

, Será, também, necessário clarificar a redação proposta, 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 2 do artigo 9º), não parece coerente estabelecer que os planos de situação *são alterados na sequência da aprovação dos planos de afetação* (alínea b) do n.º 1 do artigo 12º).

Merece igualmente especial reflexão a redação do artigo 14º, o qual, sob a epígrafe “*Conflito de usos ou de atividades*”, estabelece os critérios de preferência de usos ou atividades. Os aspetos considerados são próprios de um regime de licenciamento ou de concessão, não constituindo, no entender do CNADS, normativo adequado de uma Lei de Bases.

Acresce que a definição e hierarquização dos critérios de preferência estabelecidos no artigo 14º, sendo próprios de um regime de licenciamento, têm de ser balizados pelos princípios orientadores da gestão integrada, da precaução, da abordagem ecossistémica e da participação pública, acautelando devidamente o objetivo central de um desenvolvimento sustentável.

Ainda no domínio da *proteção e preservação do meio marinho*, e de acordo com os princípios (artigo 3.º) e objetivos (artigo 6.º) elencados, a identificação “... *dos sítios de protecção e preservação do meio marinho e da distribuição espacial e temporal dos usos e atividades atuais e potenciais*” parece limitada enquanto forma de respeitar os primeiros e de atingir os segundos. A aceitação implícita de que a presente estrutura de protecção e preservação e o atual padrão de utilização do meio marinho estariam “completos” e que os potenciais usos estariam exaustivamente identificados nos correspondentes Planos de Situação não é realista. Assim, também potenciais Planos de Afetação ficariam limitados, para além das condicionantes e dos usos atuais, pela gama de usos potenciais identificados, dada a obrigatoriedade de compatibilização entre Planos de Situação e Planos de Afetação (artigo 9.º, n.º 2) ⁸.

Por fim, o Projeto refere que a compatibilização dos instrumentos presentes com outros existentes será feita em diploma legislativo posterior. Ora tal não é, no entender do CNADS, uma opção adequada em termos de sistema de gestão espacial, já que é passível de criar diversas situações de

⁸ Considera-se que uma LBOGEM deve assumir expressamente a proteção dos ecossistemas e biodiversidade marinhos, em consonância com os compromissos internacionais assumidos por Portugal e com a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, indicando (à semelhança da LBOTU) que instrumentos especiais considera para tal objetivo.

incompatibilidade. Recomenda-se, pois, que o Projeto considere e explicita a compatibilidade e articulação dos diversos instrumentos, o que, aliás, acontece na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo em vigor.

6. Direito à informação e participação pública

Uma das questões essenciais da governança, especialmente em meio marinho, é, pela sua característica de bem público, a do acesso à informação e 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 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, os quais, numa matéria desta sensibilidade, deverão ser obrigatórios.

Por outro lado, várias vezes se faz referência ao acesso à informação, “*designadamente através de plataforma eletrónica*”. Ora muitos dos interessados não terão condições ou conhecimento de acesso a “plataformas electrónicas”, sendo pois crucial que se mencionem outras formas complementares de assegurar o exercício de uma democracia participativa, na linha, aliás, da legislação nacional e comunitária aplicável, que vai para além do mero exercício informativo.

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.

7. Do financiamento das políticas de Ordenamento do Espaço Marítimo

O Projeto 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. Por outro lado, abordando a questão do licenciamento, taxas e concessões, não se compreende que no anexo do projeto onde se faz a análise dos efeitos do diploma, se refira que se mantêm as taxas e a receita pública, conforme é assumido nos Quadros 4 e 5. É expectável que esta nova “economia do mar” contribua para gerar nova receita, designadamente por via de utilização do domínio público e do licenciamento de atividades.

8. Do Licenciamento e Concessões

Assumidamente, um dos objetivos deste Projeto é garantir um regime de licenciamento e concessões de atividades económicas no mar, incluindo em domínio público marítimo. Sendo tal necessário, face a novos e crescentes usos, o CNADS considera que tal não deve ser tratado num diploma de ordenamento e gestão mas, ao invés, em diploma específico sobre licenciamento/concessão. Será preferível a publicação sucessiva de dois diplomas legais: uma Lei de Bases e um decreto-lei que, no desenvolvimento da referida Lei de Bases, regulamente os aspetos específicos do regime jurídico de licenciamento e concessão de usos.

O pagamento de uma taxa de utilização (artigo 28º) está associado estritamente ao benefício direto de prestações públicas ou indireto de despesas públicas. Assim, é previsto no diploma que só nesses casos haverá lugar à contabilização do valor dos bens públicos utilizados ou dos custos ambientais associados/decorrentes da eventual degradação do estado ambiental do meio marinho. No entanto, qualquer uso ou atividade a instalar no meio marinho decorre necessariamente do uso e apropriação de bens e serviços ambientais proporcionados pelo domínio público no espaço marítimo que, sob qualquer um dos regimes consagrados no Projeto, concessão, licença ou autorização (artigo 20.º, n.º 2), se constituirá como uma utilização privativa. Neste quadro, é razoável prever que – com as devidas exceções acauteladas – qualquer utilização seja sujeita a uma taxa, independentemente de um eventual financiamento público, direto ou indireto. Será, no entanto, necessário acautelar a relação entre a cobrança de tal taxa e a obrigatoriedade de restauração das condições que tenham sido alteradas, bem como estabelecer mecanismos para que essas taxas sejam efetivamente utilizadas em ações de monitorização,

conservação e vigilância no mar (designadamente através da criação de um fundo específico)⁹.

9. Da avaliação das políticas e planos

O projeto indica, e bem, a necessidade de avaliar a execução da política de ordenamento e gestão do espaço marítimo. Refere, contudo, a necessidade de aplicar a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Trata-se certamente de um lapso técnico. Com efeito, o instrumento de avaliação ambiental aplicável a planos e programas é a **Avaliação Ambiental Estratégica** e não a AIA. Ademais, a avaliação de políticas, a decorrer em sede própria, ou seja, na Assembleia da República, pressupõe a identificação do principal instrumento de política de ordenamento e gestão do mar, o qual não é explicitado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Por um lado, o Projeto 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, valorizando o 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

⁹ Salienta-se a necessidade da definição *ab initio* de um conjunto de indicadores capazes de permitir a avaliação efetiva do bom estado ambiental do meio marinho, sobretudo tendo em conta que se trata de espaços e recursos que são património nacional.



geral no debate sobre o ordenamento e a gestão do espaço marítimo. Acresce que uma lei desta relevância beneficiaria com a realização de uma verdadeira avaliação do impacto legislativo, ambiental, económico e social, não apenas antes da sua aprovação mas ao longo da sua aplicação.

Por outro lado, o Projeto contém normas de licenciamento e de concessão próprias de um decreto-lei. Seria preferível a publicação sucessiva de dois diplomas legais: uma Lei de Bases e um decreto-lei que, no desenvolvimento das bases nela consagradas, regulamente os aspetos específicos do regime jurídico de licenciamento e concessão de usos.

O CNADS realça ainda que o Projeto deverá refletir adequadamente as atribuições e competências das Regiões Autónomas, constitucional e estatutariamente consagradas, nomeadamente no que diz 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 gestão dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição de Portugal.

*[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária do Conselho
em 2013, de 7 de março]*

O Presidente

Mário Ruivo