

Comentários do CNADS ao projecto de Decreto-Lei relativo à Prevenção e Controlo Integrados da Poluição

Proveniente do Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, recebeu o Conselho, em 15 de Fevereiro de 2008, o **projecto de Decreto-Lei relativo ao Regime da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição**, com o pedido de elaboração de parecer sobre o seu conteúdo, num prazo de 10 dias.

Não obstante a exiguidade de tempo indicado de que se deu nota de imediato, ao Gabinete do MAOTDR, este Conselho, dada a importância do tema, procurou elaborar estes comentários com a maior urgência e celeridade, reajustando, para o efeito, com as instâncias governamentais competentes a adequação do período de apreciação.

Assim, tendo como Relatores os Conselheiros Jaime Braga e Susana Fonseca, e com o apoio do Secretário Executivo, Aristides Leitão, e de Isabel Mertens do Secretariado Técnico, foram elaborados os Comentários que seguidamente se enunciam:

1. Importa registar que o **projecto de Decreto-Lei assume um carácter de revisão marcadamente nacional**, adoptando princípios de simplificação e de modernização administrativos e actualizando procedimentos de acordo com a actual estrutura administrativa do Estado. Esta iniciativa legislativa visa, igualmente, a integração do exposto na Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 15 de Janeiro, e de normas e de conceitos impostos pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas e que altera no que diz respeito à participação do público e o acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE e a alteração, por imposição da Comissão, do regime aplicável a estabelecimentos que não podem concretizar a sua capacidade instalada.
2. Por outro lado, o Conselho entende dever referir que já foi apresentada pela Comissão uma proposta de Directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição em emissões industriais – COM (2007) 844 final, de 21/12/2007.

De salientar que esta proposta de Directiva em negociação pretende compilar as disposições legais constantes das seguintes directivas:

- Directiva do Conselho 78/176/CEE de 20 Fevereiro, relativa a resíduos provenientes da indústria do titânio (alterada pela Directiva 83/29/CEE do Conselho, de 24 de Janeiro de 1983);

- Directiva 82/883/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, relativa às modalidades de vigilância e de controlo dos meios afectados por descargas provenientes da indústria de dióxido de titânio;
- Directiva 92/112/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1992, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução da poluição causada por resíduos da indústria do dióxido de titânio tendo em vista a sua eliminação;
- Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 Setembro, relativa à prevenção e controlo integrados de poluição;
- Directiva 1999/13/CE do Conselho, de 11 de Março de 1999, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas actividades e instalações (alterada pela Directiva 2004/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em determinadas tintas e vernizes e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE);
- Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 Dezembro, relativa à incineração de resíduos;
- Directiva 2001/80/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão.

Este esforço denota uma evolução legislativa e metodológica por parte da Comissão que, logo após o termo do período transitório de aplicação da Directiva 96/61/CE, é da maior relevância e o seu conteúdo e impactes associados requerem um acompanhamento atento.

O Conselho teve em conta, ainda, na sua análise o carácter transitório do diploma que resultar do projecto agora apresentado.

3. No que respeita à apreciação do conteúdo do projecto de Decreto-Lei em causa, serão de considerar os pontos seguintes:

3.1 Motivos

O **preâmbulo** do projecto em apreço apresenta como justificação a necessidade de integração das alterações impostas pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, e pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, relativa à participação do público e ao acesso à justiça no que respeita aos processos de avaliação de impacte ambiental e de concessão de licença ambiental, a adequação dos procedimentos às orientações em matéria de “*e-government*”, a procura da redução dos prazos de decisão por parte das autoridades competentes, quer por integração de procedimentos com os exigidos por outros diplomas legais, quer com a dispensa de

apresentação de documentos que já estão na posse do Estado e, ainda, a opção por uma maior responsabilização dos proponentes ao permitir que a licença ambiental apenas condicione o início da exploração em vez de, como antes, ser prévia ao início das obras.

No entanto, seria adequada a **referência ao termo do período transitório** que vigorou até 30/10/2007, e à **resolução das questões relativas à exclusão deste regime legal dos estabelecimentos** que não realizam a capacidade de produção que possuem e que justificaria a sua abrangência.

É, também, de registar a **ausência de referências à simplificação administrativa** que decorre da redução de competências das CCDR neste processo e à **introdução do mecanismo de decisão tácita**, as quais constituem duas alterações substanciais ao Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto, que mereceriam menção e adequada justificação.

3.2 Entidades e competências

O projecto de Decreto-Lei assenta no relacionamento entre os estabelecimentos proponentes, as entidades coordenadoras do licenciamento e a Agência Portuguesa do Ambiente e os organismos competentes das Regiões Autónomas que, no entanto, **não são explicitamente designados como autoridades competentes**.

Na medida em que um dos objectivos desta iniciativa legislativa é a integração deste regime legal com outras autorizações ou regimes de licenciamento, seria aconselhável que no artº 8º se definisse concretamente a **articulação com outros organismos**, nomeadamente CCDR's e as Administrações de Região Hidrográfica, dadas as competências destes nas avaliações de impacte ambiental, nas licenças de utilização do domínio hídrico ou na comprovação das monitorizações à qualidade das águas e às emissões atmosféricas determinadas por Lei.

A simplificação administrativa e a celeridade dos processos que são invocadas como justificação para as alterações propostas, **muito beneficiariam com a supressão destas lacunas**, a que acresceria maior clareza do quadro normativo.

3.3 Tramitação dos pedidos e processo de decisão

O CNADS regista como positiva a **opção pelo uso de meios electrónicos, pela desmaterialização dos processos** que tal acarreta, pela óbvia redução de tempos de recepção, de análise e de decisão implícitos e pelo agora **inevitável apetrechamento destes organismos do Estado em matéria de meios electrónicos**, que já tardava e que se saúda.

No entanto, o CNADS entende dever manifestar a sua **perplexidade pela instituição do mecanismo de decisão tácita de deferimento no processo de licença ambiental**.

O Conselho sempre tem reiterado que o Estado deve ser responsabilizado pelo cumprimento dos compromissos legalmente assumidos, mesmo considerando que, neste caso, a possibilidade de decisão tácita obrigará à existência de condições que, manifestamente, não existem. É público e notório que a Agência Portuguesa do Ambiente está confrontada com centenas de processos de pedidos de licença ambiental em curso, com prazos de decisão ultrapassados ou pendentes de pedidos de esclarecimentos carecidos de resposta.

O CNADS não perspectiva qualquer vantagem, nomeadamente, em matéria de defesa do ambiente e da concorrência, **na resolução dos assuntos, seja por licenciamento tácito, seja por extinção dos processos com manifesto prejuízo dos requerentes, podendo subsistir a inadequação ao quadro regulamentar vigente.**

Complementarmente, o CNADS entende que a celeridade nas fases de instrução e de decisão dos processos e a justeza de mecanismos de responsabilização dos agentes do Estado **pressupõe que estes estejam devidamente apetrechados em meios técnicos e humanos qualificados**, sendo exigível uma avaliação prévia e precisa destas condições objectivas.

3.4 Acesso à informação, participação do público e acesso à justiça

Quanto ao acesso à informação e à participação do público, regista-se, em primeiro lugar, **a questão dos prazos estipulados para a consulta pública**, em relação à qual se verifica uma alteração face ao diploma anterior. De facto, no n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei 194/2000 consta uma distinção de prazos para as situações previamente sujeitas a Avaliação de Impacte Ambiental e para as que a tal não haviam sido submetidas. No primeiro caso, o prazo era de 15 dias e no segundo de 30. A proposta agora em apreço elimina esta distinção e opta por apresentar apenas o prazo mais reduzido (**15 dias**), o que se afigura manifestamente redutor. Assim, o Conselho propõe em alternativa a manutenção dos prazos anteriormente previstos.

No que diz respeito ao acesso à justiça, a designação de “*interessados*” é vaga e poderá, como em outras circunstâncias, ser sujeita a interpretações de ordem subjectiva. A preocupação surge em relação a eventuais contradições com o disposto na **Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular** (Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto) que determina que mesmo quando não há “*interesse directo na demanda*” há o direito de intentar uma acção popular. Em alguns casos (como no procedimento de AIA) estabelece-se que o público interessado pode aceder à justiça (o que já de si poderia ser sujeito a debate sobre se é ou não mais restritivo do que a Lei referida anteriormente), mas nesta proposta de diploma surge apenas a designação “*interessados*”, não sendo possível aferir o alcance desta referência. Assim, **seria desejável que este aspecto fosse clarificado no sentido do cumprimento da legislação em vigor** que é, aliás, um marco distintivo (pela positiva) de Portugal face aos seus parceiros comunitários em termos de acesso à justiça.

Aliás, sobre esta matéria, o Conselho já se pronunciou sempre pelo respeito dos arts.º 66º e 268º da CRP e da Convenção de Åhrus, em diversas ocasiões, v.g. em “*Considerações sobre o Novo Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental/DL nº 197/2005*”, de 22 de Janeiro de 2006, e “*Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública no Processo de Tomada e o Acesso à Justiça*”, de 17 de Setembro de 2003. Em síntese: **a participação promove a transparência, a racionalidade e a qualidade das decisões administrativas e o respeito pelo universo jurídico, no presente caso, é condição de legitimidade.**

4. O CNADS reconhece a intenção, expressa neste projecto de Decreto-Lei, de alcançar **um maior rigor e eficácia na aplicação do regime de prevenção e controlo integrados da poluição**, o qual incide sobre as actividades e estabelecimentos que podem representar um risco significativo de poluição dos solos, do meio hídrico ou da atmosfera.

Mas, tal desiderato só será possível atingir com a devida segurança se, a par das simplificações propostas, for conseguida uma muito **melhor articulação entre o funcionamento e as competências dos vários organismos de cariz nacional ou territorial** e uma **clara aposta no investimento em meios humanos e materiais, a nível adequado**, com que a autoridade competente deve ser dotada.

Esta será uma forma de contribuir para garantir o rigor nas decisões, a transparência dos processos, condição necessária à boa informação e participação do público e à melhoria do estado do ambiente do país.

5. O CNADS, no que respeita ao regime legal da prevenção e controlo integrados da poluição das actividades que poderão ter maiores impactes sobre o ambiente, considera que **o espírito e a letra deste regime assentam: i) na abordagem integrada dos impactes ambientais nos vários meios receptores; ii) no seu correcto acompanhamento através de obrigações adequadas de monitorização e de reporte; e iii) na possibilidade de participação do público**, quer no processo de avaliação dos pedidos de licença ambiental, quer no acompanhamento dos resultados dessas actividades através da divulgação dos dados de monitorização que, para o efeito, foram escolhidos.

O Conselho considera, assim, que, a bem da consistência dos objectivos enunciados, este projecto de Decreto-Lei deverá, no preâmbulo bem como no seu articulado, **explanar com clareza e simplicidade o modo como uma verdadeira integração de procedimentos pode ser compatível com a celeridade dos processos, através da melhor articulação entre entidades com competências globais ou parcelares nestes processos e a designação das autoridades competentes.**

Conviria que este projecto de Decreto-Lei, também, referisse que, **só com um adequado apetrechamento da autoridade nacional em meios humanos e materiais**, será possível evitar o recurso ao mecanismo de decisão de deferimento tácito.

Finalmente, o CNADS recomenda que **os direitos do público à participação sejam respeitados, em tempo e em qualidade da informação a disponibilizar**.

[Estes Comentários foram aprovados por unanimidade na Reunião Extraordinária do Conselho de 6 de Março de 2008]

O Presidente

Mário Ruivo