



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Comentários Prévios sobre a
Avaliação de impacto ambiental de planos e programas

Regulamentação da Directiva n.º 2001/42/CE

(Projecto de Decreto-Lei que estabelece o regime de avaliação estratégica, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente)

A importância do tema justifica a elaboração de um Parecer por parte do CNADS, o que implicaria, entre outros procedimentos, a audição de entidades públicas e privadas e também de personalidades de reconhecido mérito e competência nesta matéria. Tal Parecer analisaria, conjuntamente, a actual Lei de impactes ambientais de projectos (D.L. n.º 69/2000, de 3 de Maio), aliás, já objecto de uma apreciação na Reflexão do Conselho sobre o Acesso à Informação¹, com o projecto de regulamentação da Directiva n.º 2001/42/CE, não esquecendo o trabalho que está a ser feito a nível comunitário de avaliação de impactes em termos de desenvolvimento sustentável e a interacção com a legislação nacional em vigor sobre os instrumentos de gestão territorial.

Assim, face às actuais limitações de tempo, apenas se poderão prover alguns comentários de ordem geral, com reafirmação de princípios enquadradores incontornáveis, como contributo construtivo para esta fase.

1. Não colhe declarar-se, como se expressa no Preâmbulo do projecto de Decreto-Lei, que a avaliação ambiental estratégica é um instrumento da política do ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. O seu âmbito é, na verdade, bem mais modesto, dado que ele se limita a ter em conta a vertente ambiental de planos e programas. Não são, assim, contempladas as vertentes económica (análise de custos, benefícios e riscos) e social (distribuição social e territorial de custos e benefícios).

¹ “Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processo de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça”, aprovada em 17 de Setembro de 2003. Cfr. “Parecer do CNADS sobre a nova regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais”, aprovado em 12 de Abril de 1999, p.p. 53-54 ed. 2000, Lisboa.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Numa futura regulamentação deverão ser acauteladas essas outras dimensões da sustentabilidade.

Ainda no Preâmbulo, e tendo como referência a Directiva que se pretende transpor, seria aconselhável tornar explícita a articulação dos princípios da **precaução** (para além do citado princípio da prevenção) e da **integração** das políticas – complementando, assim, a redacção do 3º parágrafo preambular -, permitindo um enquadramento interpretativo mais consentâneo com os ditames comunitários do futuro diploma legal.

2. Não estão asseguradas a necessária homologia e a articulação entre o Decreto-lei nº69/2000, de 3 de Maio (avaliação de impacte ambiental de projectos), o Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro (instrumentos de gestão territorial), e o projecto de Decreto-lei em análise, tendo sobretudo em atenção que os dois primeiros tratam da avaliação de impactes ambientais e que deveriam, na medida do possível, fixar orgânicas e procedimentos de intervenção semelhantes e, tanto quanto possível, convergentes. Por exemplo: o Decreto-lei nº69/2000, de 3 de Maio, prevê uma Comissão de Avaliação de Impactes, que não existe na economia do projecto de Decreto-lei de avaliação ambiental estratégica em apreço.
3. Em contrapartida, o Projecto de Decreto-Lei retoma notórias deficiências do diploma de avaliação de impacte ambiental de projectos, nomeadamente no que respeita ao acesso à informação e à sua publicitação, à participação pública nos procedimentos e à necessidade de se assegurar credibilidade ao próprio processo de avaliação.

No primeiro caso, apenas se contempla a utilização dos meios electrónicos, para efeitos de publicitação dos resumos não técnicos dos relatórios ambientais. A própria publicitação da consulta do público faz-se através de “anúncio em pelo menos duas edições sucessivas de um jornal de circulação nacional” (nº2, artigo 10º). Porém, nada se estabelece de concreto no que se refere a publicitação dos relatórios de consulta pública, do parecer final do procedimento de avaliação, da aprovação dos planos ou programas e das conclusões dos controlos da sua execução. Somente se declara (artigo 16º), que *“O plano ou programa é objecto de publicitação de acordo com a legislação aplicável”*.

No segundo caso, e à semelhança do que já sucede no Decreto-lei nº69/2000, de 3 de Maio, não é obrigatória a realização de audiências públicas, se bem que no projecto em apreciação seja proposto um conceito de “público” que, embora mais abrangente, está longe do quadro de compromissos resultante da ratificação da Convenção de Aarhus (cfr. Resolução AR n.º 11/2003, de 19 de Dezembro, e Decreto da PR n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro). Porém, a substância de todo o processo de consulta pública é deixado à discricionariedade da entidade responsável pela instrução do processo de aprovação, à qual compete *“decidir, em função das natureza e complexidade do plano ou programa e*



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

dos seus efeitos previsíveis no ambiente, o calendário e o modelo de consulta do público” (n.º5, artigo 10º). Também não estão previstas no actual Projecto Comissões de Avaliação (contempladas pelo contrário no Decreto-lei n.º 69/2000) e, por esta razão, limitando-se liminarmente a participação da sociedade civil no próprio processo decisório de avaliação estratégica de impacte ambiental. Não deverá lograr, por outro lado, vencimento a proposta de o CNADS assumir a função de Autoridade Nacional para a avaliação ambiental, nos termos do n.º3 do artigo 6º do projecto. Ao formular tal proposta, não é tida em devida conta a natureza de um órgão independente de consulta e reflexão política (cujas intervenções se justifica na fase da consulta pública dos planos e programas, como de resto o tem feito no passado, consoante consta do preâmbulo e art.º 1º do Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, revisto pelo Decreto-Lei n.º 136/2004, de 3 de Junho) diversa da de uma entidade de carácter representativo de avaliação técnica de impactes ambientais. Com vista a incentivar a participação do público, seria aconselhável que o projecto recuperasse as Comissões de Acompanhamento da execução dos planos ou programas, superando uma contradição face à prática comum (aliás, prevista, na legislação relativa aos instrumentos de gestão territorial – vd. Decreto-lei n.º380/99, de 22 de Setembro).

No terceiro caso, o projecto continua a não garantir a indispensável independência das equipas técnicas que executam os estudos de impacte ambiental perante os interesses dos promotores dos planos ou programas. Este aspecto tem sido invocado como factor condicionante da credibilidade desses estudos (relatórios ambientais e resumos não técnicos). Obviar tal situação permitiria reduzir consideravelmente as controvérsias que frequentemente envolvem estas questões.

4. Não é consentâneo com o mandato legalmente atribuído ao Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme se deixou indicado atrás, ser incumbido da “*avaliação ambiental quando o Instituto do Ambiente é a entidade responsável pela preparação do plano ou programa ou pela instrução do processo de aprovação*” (n.º 3 do art. 6º), assumindo a qualidade de “Autoridade Nacional”, porque a matriz consultiva política das suas funções não se ajusta ao perfil da pretendida Autoridade Nacional. Donde, dever ser reformulada a previsão avançada no referido art. 6º, n.º 3, tendo em conta os poderes de verificação previstos no art. 17º.

Importa, por fim, reiterar algumas das recomendações que anteriormente o Conselho foi formulando sobre esta matéria. Assim, seria pertinente visitar o Parecer previamente emitido ao projecto do actual Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, no item 4. do qual se considerava “(...) *aconselhável incluir desde já na legislação portuguesa a obrigatoriedade da avaliação horizontal dos impactes ambientais dos Planos Operacionais*” (Abril 1999). Igualmente, no § 23 do “Parecer sobre a Estratégia



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade” (Junho de 2001), nas secções 2.3.1, 2.3.2 e 3.2.1 da “Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça” (Setembro de 2004) e no item 3. do “Parecer sobre o Programa Nacional para as Alterações Climáticas; versão 2001” (Fevereiro 2002) se recomendava que, juntamente com a garantia de uma efectiva participação da sociedade civil, se procedesse à avaliação dos planos e programas estratégicos.

O Presidente

Mário Ruivo

[Data: 25 de Junho de 2004]