

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE O PROJETO DE PLANO DE SITUAÇÃO DO ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO (PSOEM)

1. Conclusões e Recomendações

- 1.1 O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável tem vindo a acompanhar as propostas de regulamentação do Espaço Marítimo Nacional desde a sua origem, entendendo o CNADS que a regulamentação dos usos e atividades do espaço marítimo através de instrumentos de ordenamento adequados é essencial, mas que essa regulamentação tem de garantir as necessárias salvaguardas ambientais e a conservação da natureza.
- 1.2 Nos pareceres, comentários e reflexões elaborados, o CNADS expressou por diversas vezes sérias reservas sobre o caminho escolhido relativo aos atuais instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, por não se revelar adequado para responder a uma visão de longo termo assente no desenvolvimento sustentável das atividades, na proteção do património natural e na garantia do bom estado ambiental dos ecossistemas marinhos.
- 1.3 O Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo (PSOEM) deveria constituir-se como um instrumento operacional fundamental do atual regime de ordenamento do espaço marítimo e das atividades aí a desenvolver, crucial para a economia e o crescimento azul em Portugal. Deveria, ainda, garantir a proteção do património natural e ser dotado de salvaguardas ambientais adequadas, nomeadamente no que diz respeito à avaliação de impacto ambiental das atividades e à avaliação ambiental estratégica. Como tal, o PSOEM deveria ser uma referência nacional o mais consensual e credível possível do ponto de vista quer de articulação institucional, quer de rigor técnico e segurança jurídica.
- 1.4 A presente versão do PSOEM apresenta, no entanto, sérias debilidades técnicas, científicas e procedimentais, que dificilmente serão ultrapassáveis sem alterações de fundo no próprio regime de ordenamento do espaço marítimo. São altamente preocupantes a falta de rigor científico e nos procedimentos, o prazo extremamente reduzido de consulta pública (apesar da prorrogação do prazo inicial por 30 dias) e a falta de envolvimento da sociedade civil.

- 1.5 Os pareceres negativos de entidades consultadas, algumas das quais com um papel-chave na salvaguarda do ambiente e da biodiversidade, suportam a conclusão que esta proposta de PSOEM não gera os necessários consensos e, pelo contrário, potencia conflitos já latentes que, a persistir, em muito dificultarão a implementação do regime de ordenamento pelas entidades públicas responsáveis. Esta situação põe em causa um dos principais objetivos do ordenamento do espaço marítimo, que é o de conciliar usos e de prevenir conflitos. Falhar este objetivo é desacreditar todo o processo de ordenamento.
- 1.6 Questiona-se também o facto de o PSOEM pretender ser um Plano Nacional quando falta nele o território que maior expressão espacial tem: o espaço marítimo dos Açores, cujo processo de planeamento não se encontra realizado.
- 1.7 O Relatório Ambiental e a Avaliação Ambiental Estratégica apresentam, igualmente, lacunas graves e desrespeitam requisitos legais a que este processo deve obedecer. O CNADS não pode deixar de evidenciar que existe uma subconsideração e subavaliação de áreas prioritárias para a conservação da natureza (Rede Natura 2000, Áreas Marinhas Protegidas) e da salvaguarda estratégica do património natural.
- 1.8 Por outro lado, não se encontram acautelados os impactos ambientais negativos de curto, médio e longo prazo (e cumulativos) de atividades com elevado impacto no ambiente e nos recursos marinhos, como sejam a exploração de combustíveis fósseis, de recursos minerais ou o armazenamento de carbono.
- 1.9 Os usos e atividades que se desenvolvem no espaço marítimo implicam uma dependência estrutural e funcional com a orla costeira, sendo também necessária uma articulação com os valores naturais aí existentes. Contudo, não se encontram previstas no atual sistema de ordenamento do espaço marítimo as devidas articulações com os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)/ Programas da Orla Costeira (POC), e com as servidões, regimes de salvaguarda e objetivos de conservação da natureza associados.
- 1.10 As várias entidades ouvidas manifestaram a preocupação de que esta fase de consulta pública seja inconsequente, dado que não se reveem no produto final colocado a discussão pública. Existe mesmo a possibilidade de recurso a instâncias legais, caso este processo não seja revisto. Tal abriria um panorama de discórdia pública com prejuízos dificilmente calculáveis, numa matéria central para o país e que tem de garantir os necessários consensos.

O CNADS recomenda assim fortemente que:

- i. seja suspenso o atual procedimento de consulta pública;**
- ii. seja reequacionada a estrutura do atual sistema de ordenamento do espaço marítimo;**
- iii. seja reformulado o atual documento visando colmatar os erros, omissões e irregularidades detetados;**
- iv. seja realizada a necessária auscultação alargada aos setores relevantes da sociedade civil;**
- v. seja definido um novo prazo de participação numa nova consulta pública nunca inferior a 4 meses face à importância crucial desta matéria para o presente e futuro do país.**

2. Considerações gerais

- 2.1 A publicação da Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, constituiu o culminar de alguns anos de debate intenso e participado, ao nível Europeu, tentando abranger vários setores marítimos: governação, indústria, investigação, etc.. Pretendia-se uma solução harmonizadora para a atuação dos Estados-Membros, o mais consensual possível, que permitisse contribuir para a política marítima integrada, conciliando o seu pilar ambiental (assegurado na Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) e o crescimento económico através da adaptação de uma estratégia de ‘Crescimento Azul’ em cada uma das bacias marítimas europeias.
- 2.2 O consenso obtido deixa aos Estados-Membros grande capacidade de adaptação ao contexto específico de cada país ou região, e ainda aos sistemas próprios de Planeamento. No entanto, são estabelecidos, no seu artigo 6º, os requisitos mínimos aplicáveis ao ordenamento do espaço marítimo. Sobre a resposta da versão agora em Consulta Pública do PSOEM a estes requisitos será feita aqui uma reflexão. A transposição desta Diretiva para o ordenamento jurídico português foi efetuada pelo Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 março.
- 2.3 O CNADS, no âmbito da sua missão, pronunciou-se¹ sobre a Proposta de Lei nº 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do

¹ Pareceres disponíveis em www.cnads.pt

Espaço Marítimo Nacional, a Lei nº 17/2014, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional e ainda, o Decreto-Lei nº 38/2015 que a operacionaliza, que vieram ditar a elaboração dos atuais instrumentos de ordenamento e gestão do espaço marítimo.

- 2.4 Manifestou nessa altura o CNADS grande preocupação perante algumas das opções legislativas adotadas, tendo concluído, designadamente que: “(...) a presente Proposta de Lei não parece reunir os pressupostos que permitam assegurar as finalidades e os objetivos que se propõe prosseguir e concretizar.” Essas preocupações não foram afastadas com a publicação do Decreto-Lei nº 38/2015, tendo, pelo contrário, sido agravadas.
- 2.5 No sistema de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional são indicados, no Artigo 7º da Lei nº 17/2014, os instrumentos que o efetuam. De entre os Planos de Situação, posteriormente desenvolvidos na Secção II do Decreto-Lei nº 38/2015, encontra-se agora em Consulta Pública o Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional correspondente à subdivisão do Continente e subdivisão da Plataforma Continental Estendida e ainda da Região Autónoma da Madeira.
- 2.6 Na reunião do CNADS de 10 de maio de 2018, o Conselho deliberou criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar uma Proposta de Parecer do CNADS sobre o Projeto de Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo (PSOEM). O Grupo de Trabalho, coordenado pela Conselheira Helena Calado, integra a Conselheira Luísa Schmidt e os Conselheiros António Abreu, Emanuel Gonçalves e José Guerreiro.
- 2.7 Foram efetuadas audições com as seguintes entidades que se prontificaram a contribuir para esta análise do CNADS:
 - i. MARE - Centro de Ciências do Mar e do Ambiente, representado pela Profª. Doutora Lia Vasconcelos;
 - ii. Ordem dos Biólogos, representado pelo Profº. Doutor Francisco Andrade;
 - iii. PONG-Pesca - Plataforma de ONG Portuguesas sobre a Pesca, representada pela Doutora Marisa Batista;
 - iv. Liga para a Proteção da Natureza (LPN), representada pela Doutora Inês Cardoso;
 - v. Fórum Oceano, representado pelo Dr. Rui Azevedo;

- vi. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), representado pelo Dr. Mário Silva.

Foram ainda solicitados contributos a um conjunto de entidades e personalidades e recebidas respostas das seguintes:

- i. Direção-Geral do Território (DGT);
- ii. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF);
- iii. Ordem dos Engenheiros;
- iv. Prof^o. Doutor Francisco Andrade, MARE - Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa;
- v. Confederação do Turismo de Portugal;
- vi. Prof^a Doutora Marta Chantal.

O CNADS a todos agradece a disponibilidade e os valiosos contributos para a elaboração do presente Parecer.

2.8 Reconhecendo o CNADS o significativo trabalho de compilação e organização da informação existente, mas não podendo deixar de referir o escasso tempo para uma pronúncia aprofundada, procurou-se neste parecer compreender de que forma as preocupações manifestadas aquando da publicação do enquadramento jurídico foram ou não ultrapassadas, bem como analisar as opções de planeamento agora tomadas.

2.9 Foram consultados os documentos que constituem o Plano de Situação, a Avaliação Ambiental Estratégica, o parecer e atas da Comissão Consultiva bem como o resultado do processo de concertação, disponíveis para consulta em versão digital no *site* http://www.psoem.pt/discussao_publica/, no Portal Participa. Foi, ainda, consultado o GeoPortal, bem como as instruções da sua utilização.

Foram analisados os seguintes elementos:

Vol. I – Enquadramento, Estrutura e Dinâmica>>

Vol. II – Metodologia Geral: Espacialização de Servidões, Usos e Atividades>>

Vol. III-A – Plano de Situação: Espacialização de Servidões, Usos e Atividades (Continente e Plataforma Continental Estendida)>>

Vol. IV-A: Relatório de Caracterização (Continente)>>

Vol. IV-D: Relatório de Caracterização (Plataforma Continental Estendida)>>

Vol. V: Relatório Ambiental – Avaliação Ambiental Estratégica>>

Vol. VI: Relatório Ambiental – Resumo não-técnico>>

- 2.10 Atendendo a que compete à Comissão Consultiva, estabelecida no Despacho nº 11494/2015, a pronúncia em ata final sobre a adequação do conteúdo da proposta de PSOEM, esse documento foi analisado atentamente.
- 2.11 Os documentos designados “Resultado do processo de concertação” não foram considerados pelo CNADS, entre outras razões, por não se encontrarem assinados, nem mesmo pelas entidades intervenientes, não havendo evidência de que as instituições envolvidas se revejam neste resultado. De assinalar, no entanto, que a linguagem por vezes utilizada nesse documento, em resposta a organismos públicos, é de teor pouco habitual entre instituições públicas.
- 2.12 O presente Parecer socorreu-se, ainda, dos contributos escritos recebidos pelo CNADS, sempre que as entidades manifestaram a sua autorização para tal e refletem preocupações conjuntas.
- 2.13 O Parecer desenvolve-se em duas secções distintas: na primeira procede-se a uma apreciação do processo de elaboração do PSOEM, pois tal condiciona o resultado agora apresentado e identifica algumas questões para as quais deverá ser equacionada uma revisão das soluções adotadas na proposta em discussão pública; na segunda afere-se a adequação da proposta do PSOEM na resposta aos requisitos mínimos aplicáveis ao ordenamento do espaço marítimo estabelecidos na Diretiva 2014/89/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.
- 2.14 Salienta-se, no entanto, que as considerações que se seguem são efetuadas de forma não-exaustiva dada a manifesta falta de tempo para uma análise mais aprofundada, nomeadamente através da promoção de um processo verdadeiramente participado de consulta pública, bem como às deficiências técnicas e científicas já apontadas.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PSOEM

3. **Considerações específicas – *Aspetos gerais do processo de elaboração do PSOEM***
- 3.1 A elaboração do PSOEM deveria ser realizada em conjunto pela Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) por parte do Governo Central, pela Direção Regional do Ordenamento do Território e Ambiente - DROTA (Região Autónoma da Madeira) e pela Direção Regional dos

Assuntos do Mar - DRAM (região Autónoma dos Açores). No entanto, embora esteja disponível a informação referente à Região Autónoma da Madeira, não se observa uma integração dos conteúdos, mas tão só uma tentativa de uniformização da forma de apresentação dos mesmos, com algum espaço de adaptação ao contexto das Regiões Autónomas.

- 3.2 No caso da Região Autónoma dos Açores a elaboração do processo de Ordenamento do Espaço Marítimo encontra-se ainda no início, com um calendário que prevê a apresentação de resultados no final de 2019. Assim, coloca-se a questão de como pode um Plano Nacional apresentar um vazio para a Região com maior expressão marítima?
- 3.3 Vale ainda a pena salientar que o Geoportal apresenta representação espacial para a Região Autónoma dos Açores, cujo processo de planeamento não se encontra realizado, assumindo-se, no entanto, que o processo de Avaliação Ambiental Estratégica é único e está realizado.
- 3.4 O desenvolvimento do Plano de Situação pode ser acompanhado através do sítio da *internet* que permitia, ao que é referido, a obtenção de esclarecimentos e/ou o envio de contribuições por correio eletrónico. Os documentos agora colocados em consulta pública reportam uma série de reuniões com partes interessadas, inclusive com algumas cujos usos e atividades levam a prever que possam resultar em conflitos de uso. No entanto, no decurso das audições promovidas pelo CNADS, foi possível constatar que algumas destas reuniões aconteceram a pedido dos interessados e após insistência por parte dos mesmos (e.g. PONG-Pesca – Plataforma de ONG Portuguesas sobre a Pesca, Liga para a Proteção da Natureza), o que não revela uma busca ativa pelo diálogo e participação de partes interessadas, ao contrário do que parece transparecer quando se analisa a documentação. Na realidade, apenas associações do setor económico da pesca foram chamadas para sessões, mais de informação e esclarecimento do que de verdadeira participação, não sendo essas associações representativas de todo o setor, nomeadamente da pequena pesca tradicional.
- 3.5 Acresce salientar que, nas audições promovidas pelo CNADS, foi frequente o reporte de situações de entidades que enviaram contributos com o objetivo de colmatar deficiências detetadas e que os mesmos não foram incorporados nos documentos colocados a discussão pública.
- 3.6 Paralelamente, a informação apresentada no GeoPortal era “volátil” não sendo perceptíveis os motivos e critérios que levavam à retirada ou substituição de informação. Ainda o facto de coexistirem dois portais em simultâneo, nos quais a informação e *layers* não eram idênticas, não ajudou a clarificar um instrumento

que resultou muito confuso para consulta, já de si dificultada para alguns grupos, pelo facto de se efetuar *online*.

3.7 A Ata 5 da reunião de 17 de abril da Comissão Consultiva contém, em anexo, as declarações de voto apresentadas pelas seguintes entidades:

- i. Agência Portuguesa do Ambiente, emitindo parecer desfavorável;
- ii. Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E., manifestando a sua discordância relativamente ao Parecer Final da Comissão Consultiva, não podendo subscrevê-lo;
- iii. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (emitindo Parecer desfavorável ao projeto de PSOEM e ao projeto de Relatório Ambiental – Avaliação Ambiental Estratégica).

3.8 O Parecer Final da Comissão Consultiva, também de 17 de abril de 2018, refere a emissão de parecer desfavorável por parte do Turismo de Portugal, do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas e da Agência Portuguesa do Ambiente. Contudo, a versão disponível para consulta não inclui as referidas declarações de voto. Este facto dificulta o acesso, pelos interessados, a toda a informação relevante já que obriga à consulta das Atas da Comissão Consultiva para analisar os pareceres desfavoráveis emitidos.

3.9 O referido Parecer apresenta, no seu ponto 2, a Avaliação Geral do Plano de Situação referindo-se que o PSOEM observa genericamente o estipulado nos objetivos do artigo 9º do Decreto-Lei nº 38/2015 e ainda os artigos 10º e 11º relativos aos conteúdos material e documental. No entanto, para os três aspetos referidos vincula uma necessidade de se proceder a “numerosas alterações e correções” e afirma que: “...existem situações, que se encontram expressas seguidamente, que requerem particular atenção e consideração da entidade responsável pela elaboração do plano com vista a serem colmatadas e integradas as lacunas e as questões identificadas nos documentos que constituem o projeto do PSOEM”, elencando as questões apontadas pelas diversas entidades, o que ocupa cerca de 70 páginas, onde se apontam inúmeras lacunas a corrigir e informação a introduzir.

3.10 Da leitura destas 70 páginas conclui-se que a versão agora apresentada necessita de inúmeras correções que configuram, algumas delas, grandes alterações de fundo e, na prática, uma nova proposta de PSOEM. A não ser assim, apenas prevaleceria a visão da entidade promotora do plano o que configura uma centralização discricionária numa única agência, informada por objetivos setoriais limitados e, em última instância, dependendo de um único decisor. Esta

circunstância, por si só, violaria um dos pilares centrais sobre a governança do mar – a participação e envolvimento dos interessados. Atente-se, a título de exemplo, na definição de Paquet de 1999: *“The governance of marine spaces is the management of stakeholder activities in these spaces. To optimize this management and to address stakeholder issues requires that effective governance frameworks be in place. Collaborative, cooperative, and integrative governance are improved frameworks for dealing with stakeholder issues.”*

- 3.11 O Oceano constitui um *“common”*, ou seja, um elemento de recursos partilhados em que cada parte tem um interesse idêntico, onde é necessário gerir as atividades humanas, temporal e espacialmente, minimizando conflitos, compatibilizando atividades e usos, na procura de uma utilização sustentável dos recursos. A complexidade dos ecossistemas marinhos, a incerteza do conhecimento face a estes valores e a multidimensionalidade do Oceano constituem um desafio à governança. Neste sentido, a Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo (LBOGEM) de 2015 apresenta uma série de premissas de partida, incluindo a necessidade de *“promoção da colaboração para uma governança responsável dos oceanos, através da cooperação com os principais parceiros a nível regional e internacional no sentido de reforçar o quadro de governação dos oceanos, contribuindo para a gestão sustentável dos mesmos”* (DGRM, 2018, Vol. 1, pp. 55-56). É referido inclusive a *“participação e simplicidade de perceção, que garanta que o Plano de Situação é elaborado com a participação ativa dos diversos interessados e utiliza uma linguagem clara e simples”* (DGRM, 2018, Vol. 1, pp. 56).
- 3.12 De igual modo, a Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, identifica como um dos requisitos mínimos *“a participação pública, informando e consultando as partes interessadas, bem como o público envolvido, numa fase inicial da elaboração”* (DGRM, 2018, Vol. 1, pp. 38) o que parece ter constituído a base para uma intensa participação de múltiplas partes com interesses ligados ao mar, no caso Europeu.
- 3.13 Contudo, a consulta dos diversos documentos do Projeto de PSOEM revela que esta componente de participação alargada assumiu contornos meramente formais sem se compreender quais os mecanismos e critérios que levarão ao acolhimento ou rejeição das contribuições efetuadas.
- 3.14 De salientar, no entanto, que as preocupações expressas pela Comissão Consultiva deveriam ditar por si só uma nova consulta pública após a correção das deficiências detetadas, devido à dimensão e envergadura das mesmas, pois existem propostas de alteração que configuram novas opções que podem em si

comportar a “eventual lesão de direitos subjectivos” (alínea c) do nº 4 do Art.º 17º do Decreto-Lei nº 38/2015).

- 3.15 Portugal possui vários centros de excelência na área da investigação marinha e oceânica, internacionalmente reconhecidos. Contudo, estes centros não foram consultados sobre a elaboração do PSOEM. Certamente o documento teria sido enriquecido e, provavelmente, muitas das suas fragilidades evitadas. Da leitura dos documentos disponíveis é notório que o mesmo aconteceu com outras instituições e setores de atividade.

4. **Considerações específicas – *Algumas questões-chave***

- 4.1 No decorrer das audições e numa fase preliminar da análise dos documentos foram identificados obstáculos ponderosos a um eficaz e construtivo processo de consulta pública, que merecem por parte do CNADS um pedido de suspensão da fase de consulta pública.
- 4.2 Os pareceres negativos apresentados pela APA e pelo ICNF, que indiciam conflitos não sanados e transmitem um sinal perturbante para a sociedade no tocante à articulação entre setores da administração pública e entendimento comum de políticas públicas, são um indicador que não é possível ignorar dado terem estas entidades a competência e responsabilidade para garantir a observância de alguns dos princípios fundamentais do PSOEM, nomeadamente na dimensão ambiental. Por exemplo, a abordagem ecossistémica, que tenha em consideração a natureza complexa e dinâmica dos ecossistemas, incluindo a preservação do bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras, ou a abordagem precaucional, que assegure que a ausência de conhecimento científico não obstará à adoção de medidas adequadas à sustentabilidade ecológicas dos ecossistemas marinhos.
- 4.3 São igualmente a APA e o ICNF as entidades com a competência e responsabilidade de assegurar e contribuir para o cumprimento de alguns dos objetivos principais do PSOEM, nomeadamente: i) contribuir para a valorização do mar na economia nacional, promovendo a exploração sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, garantindo a salvaguarda do património natural e cultural do oceano; ii) assegurar a manutenção do bom estado ambiental das águas marinhas, prevenindo os riscos da ação humana e minimizando os efeitos decorrentes de catástrofes naturais e ações climáticas; e iii) assegurar a utilização da informação disponível sobre o espaço marítimo nacional.

- 4.4 A evidência declarada pela APA de que não foram cumpridos os requisitos legais inerentes ao procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica é de extrema gravidade.
- 4.5 O ICNF apresentou, durante o processo de elaboração, várias propostas de correção sobre áreas importantes já classificadas e em vias de classificação que não se encontram refletidas no documento. Por exemplo, existe omissão do Monumento Natural do Cabo Mondego, mas também de novas áreas a classificar ou em classificação (ex: Costa de Setúbal, Maceda/Praia da Vieira). O PSOEM deveria apresentar as áreas potenciais identificadas que, para além de representarem já intenções de compromisso, têm verdadeiro “potencial” para a preservação, equilíbrio e conservação dos ecossistemas marinhos.
- 4.6 Observa-se um pendor meramente declarativo na compatibilização de usos e atividades pois assume-se que são compatibilizados, mas não se refere como nem com que critérios, já que os critérios de compatibilização de atividades ao nível do ordenamento do espaço marítimo nacional não devem estar inscritos meramente ao nível de planos de afetação.
- 4.7 Constata-se sobreposição de usos incompatíveis quando se consultam as fichas de atividade e a informação geográfica (exploração mineral, dragagens, etc.). Ao não existir referência ao mecanismo de avaliação para atribuição dos Títulos de Utilização do Espaço Marítimo, nomeadamente à obrigatoriedade de parecer vinculativo do ICNF para atividades marítimas a desenvolver nas áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (e outras áreas potenciais), está o PSOEM a abrir caminho a um precedente institucional grave e, no futuro, a possíveis danos irreversíveis ao património natural marinho.
- 4.8 O ICNF apresenta uma análise detalhada para cada uso e Ficha de Atividade, com informação de base atualizada, validada cientificamente. Esta análise revela uma enorme fragilidade e falta de qualidade/validação da informação de base da proposta de PSOEM que atravessa todos os usos e os diferentes documentos. Note-se que não é apenas o ICNF a apontar estas lacunas, algumas delas são apontadas por outras entidades que integraram a Comissão Consultiva, o que revela conformidade na apreciação das deficiências do documento ao nível da informação utilizada e representada.
- 4.9 Também a APA apresenta sugestões várias de correções importantes, desde logo: a falta de consideração dos impactos das alterações climáticas nas opções do PSOEM e a inexatidão e falta de rigor técnico de alguma informação cartográfica e que se estende à interpretação de algumas figuras de servidão administrativa e restrições de utilidade pública.

- 4.10 A paisagem marítima deveria ter maior relação com a Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (PNAP) e assegurar usos compatíveis entre funções concorrenciais sobre a alteração da qualidade visual e de atividades que dela dependam fortemente, nomeadamente as turísticas, como os Comentários do Turismo de Portugal I.P. apontam.
- 4.11 Finalmente, a Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis apresenta um parecer bastante negativo, requerendo a introdução de correções em muitos aspetos contrárias às pretendidas pela APA e ICNF. Os conflitos aqui tornados explícitos deveriam ter sido resolvidos através de um processo de concertação e mediação, para que fosse possível alcançar uma posição mais consensual. Deixar a indefinição prevalecer não é garante para nenhuma das pretensões e, sobretudo, não obedece ao princípio da transparência.

5. **Considerações específicas – Área de Intervenção do PSOEM**

- 5.1 O CNADS questiona o facto de o PSOEM pretender ser um Plano Nacional quando falta aquele que maior expressão espacial tem: o espaço marítimo dos Açores. Esta opção só é possível por via do enquadramento legal que define o sistema de Ordenamento do Espaço Marítimo, que desde logo mereceu reservas e propostas de alteração por parte do CNADS, que não foram acolhidas. Na realidade, todo o espaço marítimo nacional necessitaria de um “programa de ordenamento do espaço marítimo nacional” em que os PSOEM seriam integrados em coerência, mas adaptados a cada Região correspondente.
- 5.2 A questão da área de intervenção é referida por várias entidades, sobretudo quanto aos diferentes critérios utilizados para a definição das Linhas de Base (linha de base normal, linha de base reta, ou conjugação das duas?) que delimitam também a área de intervenção do plano. Ora, a definição da área de intervenção de um Plano é um elemento fundamental do mesmo, por ser esta delimitação que enquadra juridicamente as opções tomadas, sobretudo as restritivas dos direitos dos cidadãos e da atuação dos sectores de atividade marítima. Com esta indefinição sai prejudicada a segurança jurídica do PSOEM e a sua credibilidade, para além de ameaçar a transparência dos processos de decisão futuros.

6. **Considerações específicas – Faixa de usos comuns**

- 6.1 A apresentação de uma “faixa de usos comuns”, onde estes serão prevalecentes sobre outros, originando mesmo a necessidade de realocização de algumas atividades já instaladas, afigura-se como uma solução louvável na busca da defesa de direitos subjetivos, do usufruto público e da manutenção de algumas

atividades tradicionais. No entanto, convém mencionar que os usos comuns não carecem de Título de Utilização Privativa do Espaço Marítimo, sendo regulados por legislação específica.

- 6.2 Esta reserva de espaço também levanta algumas questões, tais como, por exemplo, qual o critério utilizado para o diferente dimensionamento na fachada atlântica e na costa algarvia? Seria útil a apresentação da fundamentação desta opção por razões de transparência, entendimento de algum subjetivo fator de solidariedade inter-regional nacional, mas sobretudo para compreensão dos objetivos de gestão da mesma.
- 6.3 Adicionalmente, são permitidos usos do fundo (ex.: afundamento de navios) mas não resulta claro como é feita, neste caso, a compatibilização com os usos comuns. Seria útil a apresentação dos mecanismos/critérios de compatibilização entre os usos comuns nas três dimensões em causa e outros que, não existindo hoje, são permitidos segundo leitura dos documentos em consulta.
- 6.4 Salienta-se que não há praticamente referência à conservação da natureza nos usos comuns.
- 6.5 Outra questão que convirá clarificar, em sede de elaboração do Plano de Situação (e não tão somente no âmbito de um Plano de Afetação) é a da compensação das atividades que deverão ser realocizadas. Por exemplo, algumas instalações de aquacultura deverão ser realocizadas fora desta faixa assim que possível. Esta opção poderá abrir caminho a pedidos indemnizatórios ou mesmo à inviabilização técnica de algumas destas iniciativas por incapacidade técnica, física e ambiental de realocização.
- 6.6 Não tendo esta faixa de usos comuns tradução ao nível dos regimes existentes, nem em instrumentos de ordenamento, nem nas servidões administrativas e restrições de utilidade pública estabelecidas, não se vislumbra como poderá ser implementada. A operacionalização e gestão de uma matéria de interesse (comum) público não pode estar subtraída a um regime claro e juridicamente enquadrado, legalizando a ação supletiva do Estado em questões de salvaguarda nacional.
- 6.7 A ausência de um programa de execução e de um normativo a acompanhar o PSOEM comprometem a sua eficácia futura, a sua transparência e não fazem supor que novos conflitos sejam evitados, mas sim exponenciados.

7. Considerações específicas – A integração entre o PSOEM e os Instrumentos de Gestão Territorial

7.1 O CNADS, referiu, na sua apreciação da Proposta de Lei nº 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional², no tocante aos Instrumentos de Gestão Territorial, em particular aos que têm incidência na Zona Costeira: *“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 Setoriais 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”*.

7.2 Estas objeções não só se mantêm válidas como são reforçadas dado que a solução para incorporar a componente marinha dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) litorais e das próprias Áreas Marinhas Protegidas, nomeadamente os seus conteúdos e normas vinculativas, é muitíssimo frágil, não incorporando de modo algum os conteúdos dos POAP ainda em vigor, nos termos da Lei nº 48/98. Atente-se, aliás, no parecer do ICNF a este respeito: *“Nos documentos que integram o PSOEM é apenas apresentada uma breve calendarização dos vários programas especiais das áreas protegidas (PEAP) que se sobrepõem ao PSOEM, com referência aos diplomas de criação, à sua localização e aos valores naturais em presença. Esta situação é reforçada na Tabela A.4-1, de compatibilização entre os diversos usos e atividades privativas consideradas pelo Plano de Situação, onde os valores naturais não são integrados nem objeto de ponderação”*.

7.3 Situação similar se pode referir em relação aos Planos e Programas de Ordenamento da Orla Costeira, referindo a APA no seu parecer: *“A referência a Planos e Programas para a orla costeira deverá refletir a eficácia dos mesmos, distinguindo os que se encontram em vigor dos que se encontram em*

²Parecer do CNADS sobre a Proposta de Lei nº 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional 7.3.2013
http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=71&Itemid=84

elaboração.” Contudo, o PSOEM ignora, no geral, os Instrumentos de Gestão Territorial em vigor com incidência sobre a zona costeira, situação que tem obrigatoriamente de ser corrigida.

- 7.4 Na ausência de uma visão para o Espaço Marítimo Nacional, o PSOEM assume-se como referência para o ordenamento enquanto distribuição/espacialização de um conjunto de usos e actividades presentes e expectáveis.
- 7.5 Neste quadro, apenas os instrumentos de Avaliação Ambiental podem vir a assumir o necessário carácter prospetivo que terá que estar subjacente ao Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional por forma a garantir objetivos do processo, tais como *“contribuir para a valorização do mar na economia nacional, promovendo a exploração sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, garantindo a salvaguarda do património natural e cultural do oceano”* ou *“assegurar a manutenção do bom estado ambiental das águas marinhas, prevenindo os riscos da ação humana e minimizando os efeitos decorrentes de catástrofes naturais e ações climáticas”*.
- 7.6 São instrumentos aplicáveis: a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). O PSOEM remete as iniciativas relativas a todo um conjunto de usos e actividades para a figura de Plano de Afetação que, nos termos do Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, “... é considerado um projeto, ficando sujeito à avaliação de impacte ambiental...”, nos termos do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pela quarta vez e republicado pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro.
- 7.7 No entanto, este quadro legal carece de especificações técnicas em tudo o que respeita ao ambiente marinho. Como garantir devidamente, por exemplo, a AIA de instalações de aquicultura que não piscicultura (as únicas discriminadas no Anexo II do DL 152-B/2017)? Ou de projetos para a produção de energias renováveis que não eólicas (*ibidem*) (p. ex., das ondas)? Ou mesmo a AIA de uma potencial mineração profunda, que não por dragagem (*ibidem*)?
8. **Considerações específicas – O Procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica**
- 8.1 O Relatório Ambiental/Avaliação Ambiental Estratégica não cumpre vários requisitos legais nucleares que o enquadram, particularmente contemplados no Decreto-Lei n.º 232/2007 (Regime de Avaliação de Planos e Programas), verificando-se, por exemplo, uma subconsideração e subavaliação das áreas prioritárias para a conservação da natureza como as de Rede Natura 2000. A este respeito, o n.º 9 do artigo 3.º é explícito ao referir que a “avaliação ambiental de

planos relativamente aos quais seja exigível a avaliação de incidências ambientais (...), compreende as informações necessárias à verificação dos seus efeitos nos objetivos de conservação de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma zona especial de conservação ou de uma zona de proteção especial”, portanto, diferentes tipologias da Rede Natura 2000.

- 8.2 O referido decreto-lei, no Art.º 6º. «Relatório ambiental» identifica os elementos a incluir, que o Relatório Ambiental do PSOEM não contempla, nomeadamente:
- i) as características ambientais das zonas suscetíveis de serem significativamente afetadas, os aspetos pertinentes do estado atual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano ou programa (alínea b) do n.º 1);
 - ii) os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental (...) (alínea c) do n.º 1);
 - iii) os objetivos de proteção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou programa e a forma como estes objetivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua preparação (alínea d) do n.º 1);
 - iv) os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os fatores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitetónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os fatores supracitados (alínea e) do n.º 1);
 - v) as medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa (alínea f) do n.º 1);
 - vi) um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias (alínea g) do n.º 1).
- 8.3 No que diz respeito à **avaliação de incidências ambientais** referidas no primeiro parágrafo, importa salientar o que aponta o n.º 1 do artigo 10.º (Avaliação de Impacte Ambiental e Análise de Incidências Ambientais) do Decreto-Lei n.º 49/2005: “As ações, planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma zona especial de conservação ou de uma zona de proteção especial e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar essa zona de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras ações, planos ou projetos, devem ser objeto de avaliação de incidências ambientais no que se refere aos objetivos de conservação da referida zona.”

- 8.4 Ora, a proposta de PSOEM em discussão pública não contemplada estes procedimentos para áreas classificadas, como as Áreas Marinhas Protegidas ou da Rede Natura 2000, ou que estejam em vias de classificação – como são os casos dos Sítios de Importância Comunitária da Costa Sudoeste (alargamento), Costa de Setúbal (novo), Estuário do Sado (ampliação), Maceda/Praia de Vieira (novo). Assim, também não se verificam os elementos que uma análise de incidências ambientais deve conter, indicados no n.º 6 deste artigo, como sejam: i) a caracterização da situação de referência (alínea b); ii) a identificação e avaliação conclusiva dos previsíveis impactes ambientais, designadamente os suscetíveis de afectar a conservação de habitats e de espécies da flora e da fauna (alínea c); iii) o exame de soluções alternativas (alínea d); iv) quando adequado, a proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem os efeitos negativos identificados (alínea e)).
- 8.5 Revela-se ainda oportuno relembrar, na expectativa que se venha verificar, o exposto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007 (Regime de Avaliação de Planos e Programas): “A Agência Portuguesa do Ambiente elabora e submete anualmente à apreciação do membro do Governo responsável pela área do ambiente um relatório contendo uma apreciação global da conformidade dos relatórios ambientais com o disposto no presente decreto-lei e propondo as medidas que se revelem necessárias”.
- 8.6 Por outro lado, a partir do Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional serão atribuídas, no âmbito dos Títulos de Utilização Privativa do Espaço Marítimo, licenças e concessões com validades extensas, de 25 até 50 anos. No entanto, não se verifica uma preocupação objetiva na salvaguarda imperativa da conservação dos valores naturais, incluindo a avaliação dos efeitos de diversas atividades em diferentes intervalos temporais, havendo ainda áreas identificadas para determinados usos e atividades sem que seja feita referência a áreas classificadas abrangidas e servidões associadas. A maioria das Fichas de Uso e Atividades necessita de uma articulação entre as áreas do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (Rede Natura 2000, Áreas Marinhas Protegidas, etc.) e os regimes de proteção dos valores naturais.
- 8.7 É de salientar, também, que diversos usos e atividades que se desenvolvem no espaço marítimo implicam uma dependência estrutural e funcional com a orla costeira terrestre e, como tal, é necessária uma articulação com os valores naturais aí existentes, incluindo uma articulação com os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) / Programas da Orla Costeira (POC), servidões, regimes de salvaguarda e objetivos de conservação da natureza associados. Ora, tal também não se verifica no Relatório Ambiental/Avaliação Ambiental Estratégica.

- 8.8 Ao contrário do previsto e enunciado, o Relatório Ambiental (Avaliação Ambiental Estratégica) não abrange todo o espaço marítimo nacional, nomeadamente a Subdivisão dos Açores, afetando desde logo a visão de conjunto e o próprio Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional. Evidência deste facto é, por exemplo, a leitura da Tabela 13 (p. 28 do V. 5) que corresponde ao “cenário tendencial” para cada uma das subdivisões territoriais, “com o objetivo de melhor compreender a evolução expectável do uso do espaço marítimo nacional face aos desafios internacionais, nacionais e regionais de desenvolvimento e crescimento azul e de salvaguarda do meio marinho”. Ora, como se pode constatar na própria tabela, dos 16 tipos de usos privativos do espaço marítimo assinalados, para 14 deles não se regista qualquer informação para os Açores (quer para a “situação existente” quer para a “situação potencial”), ao contrário das outras subdivisões territoriais. O mesmo se passa na Análise e Avaliação Estratégica dos Fatores Críticos de Decisão (FCD) específica para os Açores: é omissa a informação sobre os “efeitos decorrentes da implementação do Plano de Situação” para cada um dos 6 FCD, estando assinalado em cada um dos casos: “A desenvolver em simultâneo com o desenvolvimento do Plano de Situação para a subdivisão dos Açores”. Tal como a “Síntese da avaliação estratégica para a subdivisão Açores” que se encontra vazia de informação (por preencher).
- 8.9 Para além do exposto, e ainda relacionado com a metodologia da Avaliação Ambiental Estratégica, esta assenta em diversas componentes, onde se destacam os Fatores Críticos para a Decisão (FCD) que constituem os temas estruturantes de análise, tendo sido identificados 6 FCD, cada qual com os respetivos Critérios de Avaliação. No entanto, não foram definidos indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitam avaliar tendências ou a evolução dos fatores em análise, o que limita muito a avaliação dos FCD. Assim, cada Critério de Avaliação (CA) deve ser acompanhado por indicadores específicos, por sua vez relacionados com os descritores apresentados para cada CA, que permita objetivar a avaliação.
- 8.10 No que diz respeito ao modelo e estrutura, nos termos do Relatório Ambiental, é referido que a “A AAE, ao ser um instrumento de avaliação estratégica dos potenciais efeitos decorrentes da implementação do Plano de Situação, tem como objetivo geral auxiliar a integração ambiental e avaliar as oportunidades e riscos decorrentes das estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável, permitindo, assim, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em fase de estudo”, “detetar problemas e oportunidades estratégicas nas opções em análise”, contribuir para “detetar oportunidades e riscos estratégicos nas opções em análise” e, ainda, para “assegurar processos transparentes e participativos que envolvam todos os agentes relevantes, através do diálogo, procurando ter em

conta, aquando da tomada de decisões, os pontos de vista relevantes em cada matéria” (p. 9 da RA).

- 8.11 No entanto, a AAE do PSOEM assume que “A segunda fase [posterior à determinação do âmbito da AAE e Fatores Críticos para a Decisão] teve como objetivo realizar os estudos técnicos necessários à avaliação de efeitos de natureza estratégica decorrentes da implementação do Plano de Situação” e que “... esta avaliação incidiu sobre a abordagem e estratégia do Plano de Situação, que se consubstancia em opções de carácter geral, comuns às quatro subdivisões, no modelo de espacialização do Plano de Situação e nas medidas de boas práticas e de compatibilização de usos propostas, independentes para cada subdivisão” (p. 11 do RA).
- 8.12 Estamos portanto e assumidamente, perante uma AAE *a posteriori* e tipificável como “baseada em EIA”. Como já referido, o Plano de Situação tem como visão “Um instrumento de desenvolvimento económico, social e ambiental, gestão espacial, de consolidação jurídica e de afirmação geopolítica de Portugal na bacia do Atlântico”. Isto constitui claramente uma visão do Plano de Situação – aquilo que se pretende que o Plano de Situação seja – e não uma visão para o Espaço Marítimo Nacional (o objeto do Plano de Situação) – aquilo que se pretende atingir com o Plano de Situação.
- 8.13 Na ausência de uma tal visão/cenário /futuro desejável plausível para o Espaço Marítimo Nacional, e para um horizonte temporal de 10, 20 ou 30 anos, como recomendado, p. ex., no guia da UNESCO sobre Ordenamento do Espaço Marinho, a AAE adopta como Questões Estratégicas (do Plano de Situação) os objetivos deste, ao invés de questões fundamentais ou desafios a assegurar para atingir determinada visão de futuro.
- 8.14 A AAE só pode assim propor-se avaliar “...os potenciais efeitos decorrentes da implementação do Plano de Situação” (p. 34 do RA), na ausência também de um horizonte temporal para obtenção dos objetivos - de carácter geral - que o Plano de Situação adota.
- 8.15 Dados os horizontes temporais dos TUPEM (25 anos no caso de licenças e 50 anos no caso de concessões), uma Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Situação tem que integrar uma visão de longo-prazo para o Espaço Marítimo Nacional (EMN): como queremos que o EMN seja daqui por 25 ou 50 anos? Esta visão terá que ser balizada pelos objetivos e metas internacionais que Portugal subscreve, nomeadamente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e o 7.º Programa de Ação da União em Matéria de Ambiente – VIVER BEM, DENTRO

DOS LIMITES DO NOSSO PLANETA –, enquanto envelopes do desenvolvimento sustentável do país, que não pode ser atingido de forma dissociada dos esforços internacionais.

- 8.16 Quanto à compatibilidade com outros programas ou planos de ordenamento do território, o Quadro de Referência Estratégico não refere, incompreensivelmente, os Planos de Ordenamento das Áreas Marinhas Protegidas. No que diz respeito à subdivisão do Continente, o Relatório não faz qualquer referência aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)/ Programas da Orla Costeira (POC) que, no conjunto, cobrem toda a orla costeira de Portugal Continental. Neste contexto, é de salientar a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007 (Regime de Avaliação de Planos e Programas) precisamente dedicado ao “Relatório ambiental”, que por sua vez deve conter, entre outros, “uma descrição geral do conteúdo, dos principais objetivos do plano ou programa e das suas relações com outros planos e programas pertinentes”.
- 8.17 No que diz respeito aos resultados, a análise e avaliação estratégica é efetuada, para cada subdivisão do EMN considerada, para os 6 FCD propostos e correspondentes 16 critérios de avaliação, com base nas condicionantes e usos e atividades privativas do espaço marítimo, de acordo com a forma como o Plano de Situação “contribui” ou “incorpora” medidas e/ou ações com potenciais efeitos sobre o meio marinho nos referidos FCD e critérios.
- 8.18 São utilizadas as categorias de “oportunidade”, “risco”, “risco e oportunidade igualmente plausíveis”, “sem relevância significativa”. Da abordagem adotada resultam os seguintes resultados de síntese, para cada uma das subdivisões avaliadas:

Continente

Condicionantes, usos e actividades avaliadas: 18

Oportunidades: 25,7%

Oportunidades ou riscos: 2,8%

Riscos: 3,5%

Sem relevância: 68,1%

Madeira

Condicionantes, usos e actividades avaliadas: 14

Oportunidades: 16,1%

Oportunidades ou riscos: 1,8%

Riscos: 4,5%

Sem relevância: 77,7%

Plataforma continental estendida

Usos e actividades avaliadas: 5

Oportunidades: 23,8%

Oportunidades ou riscos: 7,5%

Riscos: 3,8%

Sem relevância: 65,0%

- 8.19 Estes resultados (Sem relevância > 65%) sugerem desconexão entre a proposta de Plano de Situação e os FCD selecionados, a nível da sua potencial eficácia. Demonstram, também, fortemente, o interesse e necessidade do estabelecimento e recurso a cenários/visões plausíveis de um futuro desejável no âmbito da utilização privativa do EMN por usos e atividades várias, no quadro dos princípios e objetivos gerais estabelecidos no nosso quadro legal e incorporando objetivos operacionais claros.

9. Considerações específicas – A Cartografia desmaterializada, a informação geográfica do PSOEM

- 9.1 O recurso a plataformas digitais na disponibilização de informação para consulta e envolvimento de interessados em processos de planeamento é hoje em dia uma prática comum. Os benefícios obtidos com esta forma de disponibilização de informação são exponenciados se houver ajuda na descodificação e assistência a grupos com menor possibilidade de acesso e manuseamento destas plataformas e instrumentos. Assim, a existência (neste caso) do GeoPortal com duas ligações distintas (Mar Português e Plano de Situação) não invalida a necessidade de disponibilizar todos os documentos constituintes do PSOEM em determinados locais, sobretudo na entidade responsável pelo seu depósito, para quem os queira consultar sem recurso a métodos informáticos (eliminando assim um eventual obstáculo para alguns). O facto de tal disponibilização não acontecer conforma mais uma violação dos princípios de transparência e participação elementares e declarados no próprio PSOEM.
- 9.2 Saliente-se que este depósito tem ainda a função de garantir a segurança jurídica dos elementos do plano. O Decreto-Lei nº 38/2015 determina a aprovação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo por Resolução de Conselho de Ministros, a qual indica, entre outros aspetos, onde se encontram depositados e disponíveis a representação geo-espacial de ordenamento e os demais elementos gráficos, e como condição da sua eficácia, a publicação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo em Diário da República. Como será possível esta publicação sem recurso à expressão gráfica suportada fisicamente em papel?

- 9.3 Foi já várias vezes referida a fragilidade de alguma informação de base, a inexatidão da expressão cartográfica em alguns temas e até alguma confusão na utilização de dados cartográficos oficiais. Foi também apontado o facto de a informação que consta dos dois acessos de entrada ser diferenciada sem que ao público seja explicada a razão, o que concorre para gerar alguma confusão. Percorrendo os documentos também se encontram repetições e divergências sobre o mesmo tema, informação desatualizada, etc. Igualmente, não é possível compreender a origem dos dados e a completa ausência de um ficheiro de metadados não permite perceber como foi assumida a “responsabilidade partilhada” da produção cartográfica.
- 9.4 Contudo, a preocupação maior é expressa pelas diversas entidades constituintes da Comissão Consultiva que repetidamente referem a representação espacial com “erros”, “desatualizada”, “sem validação”, “sem qualidade”, “com deturpação de conceitos ou interpretação errónea”, havendo mesmo entidades que recomendam que a informação não devia ser visualizada pelo público “sem uma prévia avaliação crítica do seu conteúdo”.
- 9.5 Atendendo à dimensão das correções a efetuar e ao consenso de que a atual forma não deveria ter sido publicitada, reitera-se a já afirmada necessidade de proceder a nova consulta pública da versão corrigida do PSOEM.
- 9.6 Não esgotando o tema da necessidade de rigor e correção cartográfica acrescenta-se, ainda, que é preocupante não ser apresentada a forma de manutenção, atualização, homologação da cartografia do PSOEM, e ainda a conformidade e compatibilização com outras exigências como as da Diretiva INSPIRE.
10. **Considerações específicas – O Resumo Não Técnico**
- 10.1 Verifica-se que o Resumo Não Técnico, para além de ser manifestamente uma versão muito redutora e demasiado simplificada do Relatório Ambiental, não respeita os requisitos bem expressos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007.
- 10.2 A saber, é determinado no referido Decreto-Lei que o Resumo Não Técnico deve conter: i) as características ambientais das zonas suscetíveis de serem significativamente afetadas, os aspetos pertinentes do estado atual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano ou programa (alínea b)); ii) os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental (...) (alínea c)); iii) os objetivos de proteção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou

programa e a forma como estes objetivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua preparação (alínea d)); iv) os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os fatores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitetónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os fatores supracitados (alínea e)); v) as medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa (alínea f)); vi) um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias (alínea g)); vii) uma descrição das medidas de controlo previstas em conformidade com o disposto no artigo 11.º (alínea h)).

ADEQUAÇÃO DO PSOEM AOS REQUISITOS MÍNIMOS DO OEM DA DIRETIVA 2014/89/UE

11. **Considerações específicas – Adequação do PSOEM aos Requisitos da Diretiva Europeia 2014/89/UE**
- 11.1 Como já salientado neste parecer, algumas das opções tomadas na atual versão em consulta pública do PSOEM resultam do seu enquadramento legal a nível nacional. O CNADS pronunciou-se com enorme preocupação sobre esse enquadramento e atempadamente sugeriu várias formas de colmatar as falhas então detetadas. Nessa fase, era patente a desadequação do Decreto-Lei nº 38/2015 em fazer transpor, com clareza, eficiência e na totalidade, o estipulado na Diretiva Europeia respeitante ao ordenamento do espaço marítimo.
- 11.2 A análise nos pontos seguintes pretende avaliar se os requisitos mínimos estabelecidos na Diretiva 2014/89/UE foram atendidos na atual versão do PSOEM em consulta pública, nomeadamente no que respeita ao disposto no **Artigo 6º - Requisitos mínimos aplicáveis ao ordenamento do espaço marítimo.**
- 11.3 **1. Os Estados-Membros estabelecem as fases processuais para contribuir para os objetivos enunciados no artigo 5.º, tomando em consideração as atividades**

e as utilizações pertinentes nas águas marinhas; 2. Para o efeito, os Estados-Membros:

11.4 a) têm em conta as interações terra-mar;

As interações mar-terra são extremamente relevantes sobretudo num país com a extensão e diversidade costeira de Portugal. Desde logo, a integração da gestão e ordenamento de estuários deveria ter sido considerada, sobretudo aqueles que apresentam maior pressão ao nível de usos e atividades aquáticas, melhor e/ou mais frágil qualidade ambiental, riqueza e biodiversidade, ou situação estratégica ao nível das atividades portuárias. Excetuando a declaração de que ficam integrados no PSOEM os instrumentos de gestão territorial em vigor na área de intervenção do mesmo, sem haver apresentação do que tal integração significa, não há no PSOEM mais considerações sobre as interações mar-terra. Teria até sido vantajoso que se clarificasse a relação do PSOEM com as águas interiores e as atividades nelas praticadas, mas também essa reflexão se encontra ausente.

11.5 b) têm em conta os aspetos ambientais, económicos e sociais, bem como os aspetos de segurança;

Na análise dos pareceres negativos da APA e do ICNF, e ainda na audição desta última entidade, resulta claro que os aspetos ambientais estão debilmente considerados, enfermam de erros de representação e informação, e não são suportados por mecanismos operacionais de ordenamento e gestão, mas sim por simples manifestações declarativas que, perante as fragilidades apontadas, são meras intenções sem qualquer força legal futura, podendo originar não só situações de insegurança jurídica como potenciar elevada litigância com prejuízo para o Estado, nomeadamente na zona costeira.

De igual modo, a análise efetuada para a “faixa de usos comuns” e a audição da PONG-Pescas – Plataforma de ONG Portuguesas sobre a Pesca levantam sérias dúvidas de que os aspetos sociais tenham ultrapassado o pendor declarativo já assinalado e sejam verdadeiramente considerados, com critérios claros na gestão de ordenamento do espaço marítimo.

Por fim, é de salientar que também as entidades que representam setores mais “pesados” da economia, como a ENMC (Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis), apresentam duras críticas a esta versão do PSOEM.

Em conclusão: não só parece que os aspetos “ambientais, económicos e sociais” parecem ter sido deficitariamente tidos em conta, como é possível afirmar que nenhum dos representantes dos mesmos na Comissão Consultiva se revê nas opções encontradas. Ao invés de se mitigar conflitos, estes foram evidenciados,

declarados e protelados para uma posterior fase, em sede de Planos de Afetação, ou para um vazio de resolução sem limite temporal.

11.6 c) visam promover a coerência entre o ordenamento do espaço marítimo e o plano ou planos correspondentes e outros processos, como a gestão costeira integrada ou as práticas formais ou informais equivalentes;

Esta foi uma das questões-chave já aqui refletidas e onde se concluiu que “o PSOEM no geral ignora os Instrumentos de Gestão Territorial em vigor com incidência sobre a zona costeira, situação que tem obrigatoriamente de ser corrigida”.

11.7 d) garantem a participação das partes interessadas nos termos do artigo 9º;

A composição da Comissão Consultiva determinada pelo Despacho nº 11494/2015 procurou representar as entidades públicas com interesse na matéria e dotou a Comissão de um regulamento com atribuições claras. No entanto, esta composição não cobre a totalidade das agências públicas indispensáveis ao ordenamento, nomeadamente a representação da Direção Geral do Território, com quem haveria de ter sido consensualizado o modelo de integração de ordenamento dos espaços nacionais (terrestre e marítimo), a integração dos IGT em vigor e, ainda, a interação mar-terra.

Outras entidades em falta traduzem-se na ausência total de informação sobre o setor como acontece com a Defesa Nacional, não cumprindo assim o PSOEM um objetivo importante de compatibilização.

Por outro lado, ao longo de todo o processo, como já foi referido, o envolvimento de entidades exteriores à Comissão Consultiva ficou muito aquém do que seria desejável, apesar dos esforços junto de uma parte do setor empresarial das pescas.

11.8 e) organizam a utilização dos melhores dados disponíveis nos termos do artigo 10º;

A leitura do Parecer Final da Comissão Consultiva, de 17 de abril de 2018, permite sem margem para dúvidas afirmar que não só a informação utilizada, em alguns casos não é a mais atual mas que, na generalidade, enferma de erros graves no que respeita ao rigor cartográfico, tendo sido ignorada informação importante fornecida pelas entidades, sem que se perceba qual foi o critério para tal opção.

Acresce, ainda, que a ausência de metadados não permite aferir da proveniência, atualidade ou interoperabilidade da informação geográfica numa cartografia que se pretende de “responsabilidade partilhada” e que, na ausência de um responsável, não pode ser considerada fiável.

11.9 **f) garantem uma cooperação transnacional eficaz entre si nos termos do artigo 11º.**

Não existe registo de envolvimento ou consulta ao Estado espanhol em nenhum momento.

11.10 **g) promovem a cooperação com os países terceiros nos termos do artigo 12º .**

Não existe registo de envolvimento ou consulta ao Reino de Marrocos em nenhum momento.

11.11 **3. Os Estados-Membros reveem os planos de ordenamento do espaço marítimo como melhor entenderem, mas pelo menos de dez em dez anos.**

11.12 Relativamente ao horizonte do PSOEM, subsiste a dúvida levantada por declarações contraditórias de que “o Plano pode ser revisto ao fim de cinco anos” ou que o PSOEM não necessita de revisão pois está em “permanente atualização através dos Planos de Afetação”.

11.13 Ao não fazer verdadeiras opções de ação e ao “empurrar” a decisão para os Planos de Afetação abre-se a porta para atropelos aos objetivos do ordenamento do espaço marítimo, nomeadamente: i) os Planos de Afetação não são sujeitos a AAE mas apenas a AIA; ii) nem todas as atividades e projetos são obrigatoriamente sujeitas a AIA; iii) o regime e as especificações de AIA para atividades marítimas são praticamente inexistentes e desajustadas; e, por fim, iv) as áreas agora aprovadas não carecem de plano de afetação.

[Aprovado por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS em 2018, a 12 de julho]

O Presidente



Filipe Duarte Santos