

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PARECER SOBRE O PROJETO REVISTO DE PLANO DE SITUAÇÃO DO ORDENAMENTO DO
ESPAÇO MARÍTIMO (PSOEM)

1. Introdução

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável tem vindo, desde a sua fundação em 1997, a acompanhar com particular atenção as temáticas, iniciativas legislativas e políticas relativas ao Oceano e Zonas Costeiras. Neste contexto, pronunciou-se em 12 de julho de 2018¹ sobre a Proposta de Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Português, colocado à discussão pública e elaborado ao abrigo da Lei de Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do 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.

No Parecer então emitido, salvaguardando a importância estratégica do PSOEM, a sua relevância na consubstanciação da Estratégia Nacional para o Mar, o significativo trabalho de compilação e organização da informação existente, apontaram-se diversas fragilidades. Essas fragilidades assumiam tanto carácter técnico, como um âmbito mais lato, nos domínios da integração territorial, em particular na zona costeira, da sustentabilidade e avaliação ambiental, da concertação com *stakeholders* e com organismos da própria administração pública, entre outros. Da mesma forma, se retomaram as reservas e críticas emitidas em parecer específico do CNADS sobre a Proposta de Lei nº 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional², que veio a ser consubstanciada na Lei nº 17/2014, nomeadamente sobre: i) a fragilidade do Sistema de Gestão Territorial proposto bem como dos respetivos Instrumentos de Gestão Territorial e ii) a

¹ Parecer disponível em https://www.cnads.pt/images/documentos/2018_parecer-psoem.pdf

² Vide parecer 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 em http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=299&Itemid=84

desarticulação entre os Sistema de Gestão Territorial³ “terrestre” e “marinho” que, inevitavelmente, impactariam negativamente no PSOEM, como se demonstra e cuja correção cabe no âmbito da defendida revisão legislativa.

Em consequência, o CNADS recomendou que o documento fosse reformulado, a consulta pública suspensa e aberto um novo período de consulta pública, recomendações que, no essencial, foram seguidas. Da mesma forma reiterou-se a necessidade de proceder a uma revisão e aperfeiçoamento do quadro legal e uma auscultação alargada da sociedade civil.

Neste contexto o CNADS apreciou a nova proposta de PSOEM, colocada à discussão pública no passado 12.12.18 até 31.1.19⁴. Para a emissão do presente parecer o Grupo de Trabalho, coordenado pelo Conselheiro José Guerreiro, integrou a Conselheira Luísa Schmidt e os Conselheiros António Abreu e Emanuel Gonçalves, tendo ainda sido convidados como peritos a Prof.ª Helena Calado da Universidade dos Açores, ex conselheira do CNADS e o Prof. Francisco Andrade da Universidade de Lisboa. Foi ainda efetuada uma reunião de esclarecimento com a DGRM, na qual estiveram presentes, pela DGRM, o Diretor-Geral, Eng.º José Simão, a Subdiretora Geral, Drª Susana Batista, o Diretor de Serviços de Ambiente e Sustentabilidade, Dr. José Manuel Marques, e a Chefe de Divisão de Monitorização Ambiental, Engª Ana Paula Simão e, pelo CNADS, o Conselheiro José Guerreiro, a Secretária Executiva, Drª Adília Lopes e a Assessora Técnica, Engª Natália Faísco.

Para o presente parecer adotou-se como metodologia cotejar as observações e recomendações do Parecer inicial do CNADS, com o Relatório de Ponderação da Consulta Pública, bem como com os documentos revistos e disponíveis para consulta pública. Foram ainda solicitados como elementos adicionais as Atas das novas reuniões de concertação entre a DGRM, a Agência Portuguesa de Ambiente (APA) e o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), tendo, em resposta, sido enviados pela DGRM os Pareceres emitidos pela APA

³ Consubstanciados na Lei de Bases dos Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, Lei 31/2014, que revogou a Lei 48/98. Vide a propósito a Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e Governo de Avaliação da Implementação da Lei de Bases Gerais da Política de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio) no que se refere aos Programas Especiais do Ordenamento do Território, disponível em https://www.cnads.pt/images/documentos/2018_reflexao-recomendacaoavaliacaoimplementacao-lbppsotu.pdf

⁴ Disponível em <https://www.dgrm.mm.gov.pt/web/guest/discussao-publica1>

e pelo ICNF. Não serão abordados neste parecer os aspetos centrais da necessidade de revisão da Política Nacional de Ordenamento do Espaço Marítimo, constantes do já referido parecer específico 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 e cujo conteúdo e orientações mantemos.

2. Considerações Específicas

2.1. Elaboração do PSOEM, Envolvimento de entidades, participação e divulgação

2.1.1. Ainda que o PSOEM tenha sido elaborado no estrito cumprimento do disposto na legislação, cite-se: “O envolvimento das entidades na elaboração do Plano de Situação foi assegurado através das respetivas Comissões Consultivas previstas no Despacho n.º 11494/2015, de 14 outubro”, a verdade é que tais Grupos de Trabalho se situaram quase exclusivamente na esfera da Administração Pública, não envolvendo, por exemplo, os Centros de Investigação na Área do Mar, o que é de estranhar dada a competência acrescida que poderiam ter trazido. Tal procedimento, se bem que juridicamente sustentável, não vai ao encontro das orientações de envolvimento *ad initium*, em particular dos Centros de Conhecimento e Transferência de saber, um dos pilares aliás da Política Marítima Integrada.

2.1.2. Da mesma forma e, pese embora as reuniões havidas com as ONGA, ter-se-ia certamente recolhido benefício, tendo em conta o seu estatuto próprio conferido pela Lei Nº 35/98 de 18 de julho, da sua participação, ainda que (por exemplo), como observadores, na Comissão Consultiva, prática que corresponde hoje em dia aos procedimentos comuns, em particular na UE.

2.1.3. No caso da Região Autónoma dos Açores, a elaboração da componente relativa à respetiva subdivisão está apenas prevista para 2019 o que, obviamente, prejudica a análise conjunta da proposta do PSOEM, nomeadamente na sua maior componente, bem como da Avaliação Ambiental Estratégica, que devia ser una. Não poderá, conseqüentemente, em bom rigor, considerar-se o processo de AAE encerrado.

2.2. Área de intervenção, objetivos e princípios

2.2.1 O Plano de Situação deveria definir o conjunto de critérios e normas que orientam o ordenamento dos usos comuns, tendo em atenção as prioridades de conservação da natureza. Não se trata de definição dos objetivos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 38/2015, mas sim de critérios objetivos, os quais cabem num PSOEM, até sob a forma de ficha.

2.2.2. É contraditória e até confusa a explicitação do prazo de revisão do PSOEM, dado que tanto se afirma que “está em permanente atualização”, até por força da aprovação dos Planos de Afetação, como *“decorre do artigo 39º do DL n.º 38/2015, apesar de não ser obrigatório, o Plano de Situação pode ser revisto ao fim de 5 anos, caso haja alterações das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, que determinaram a elaboração do Plano”*. Acresce que, anunciada a revisão da Estratégia Nacional para o Mar em 2020, sendo este o documento de política estruturante do PSOEM, dificilmente o PSOEM deixará de ser revisto. É forçoso que se distinga “atualização”, de um processo de revisão de um Instrumento de Gestão Territorial e correspondente alteração, o qual deve seguir os prazos e normas o mais próximo possível interiorizadas no Sistema de Gestão Territorial Português e enquadrados na prática e experiência há muito adquirida da Direção Geral do Território que tem assegurado a necessária robustez jurídica dos instrumentos de gestão territorial, sem prejuízo das especificidades inerentes ao Ordenamento do Espaço Marítimo. Recomenda-se que se clarifique a revisão ao final de 5 anos, bem com a possibilidade de encetar o procedimento de alteração ao final de dois anos, face a novos elementos determinantes supervenientes, como seria seguramente a aprovação de uma nova ENMAR.

2.3. Plano de Afetação

2.3.1. Os Planos de Afetação são considerados projetos e, portanto, refere a proposta que: “são sujeitos ao regime jurídico de AIA todos os projetos concretos a desenvolver, que terão obrigatoriamente que ter em conta a AAE do PSOEM (n.º 2 do art.º 23.º do DL n.º 38/2015). Acresce que o regime jurídico de avaliação de impacte ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pela última vez pelo Decreto-Lei nº 152-B/2017, de 11 de dezembro, que procedeu à sua republicação, prevê, na (alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º, a possibilidade de uma análise caso a caso para os projetos que, em função da sua localização, dimensão ou natureza sejam considerados como suscetíveis de provocar um impacte

significativo no ambiente”. Ora tal garante não é suficiente, dado que, como é consabido, o regime de AIA é omissivo em muitas das atividades marítimas. Exige-se, pois, uma clarificação que pode seguir, preferencialmente, a via da atualização do Regime de AIA e, tal deveria ser explícito nas orientações do PSOEM, ou o adicionar de ficha específica sobre estas atividades, incluindo critérios e normas específicas de avaliação.

2.3.2 No tocante à mineração em mar profundo e assumindo o princípio da precaução, deverá ficar claro que a atual versão não permite esta atividade, até que numa próxima revisão se volte a equacionar esta questão, face a melhor conhecimento disponível. O PSOEM considera ainda que, para certas atividades, incluindo a mineração, “o desconhecimento atual sobre as mesmas, nomeadamente da significância dos impactes ambientais envolvidos, e numa abordagem precaucionária, considerou-se não se encontrarem reunidas condições para a delimitação de áreas potenciais para o seu desenvolvimento, obrigando assim a que qualquer pretensão seja sujeita a procedimento de Plano de Afetação”. Ora, tal surge contraditório: se a abordagem é precaucionária não será um Plano de Afetação que poderá alterar os pressupostos, mas a aquisição de conhecimento futuro, que possa vir a permitir a sua espacialização com a consequente revisão do PSOEM. O CNADS defende assim que esta atividade não seja autorizada até que, numa nova revisão do PSOEM, possam ser revistos os avanços no conhecimento sobre o impacto da mesma nos ecossistemas marinhos.

2.3.3 Na definição das novas áreas de aquicultura, devem ser claros os critérios para a sua seleção, a estabelecer em ficha própria, por forma a evitar insegurança de soluções discricionárias. Este aspeto é central para defesa dos valores naturais existentes bem como para a segurança jurídica dos projetos a desenvolver.

2.4. Fichas de Usos e Atividades

2.4.1. Não inibindo a proposta de PSOEM o acesso e exercício das atividades de prospeção, pesquisa e desenvolvimento de petróleo e gás natural e considerando que o desenvolvimento de usos/atividades não previstos em situação potencial, carece de prévia aprovação de Plano de Afetação, reforça-se a necessidade de definir critérios e normas de AIA em meio marinho para esses Planos de Afetação.

2.4.2. Esclarece-se no Relatório de Ponderação, relativamente às Áreas Marinhas Protegidas em vias de designação, que: “O PSOEM só inclui as servidões e condicionantes legalmente

estabelecidas, bem como as AMP offshore delimitadas no Programa de Medidas da DQEM (cf. Volume II e Volume III-A). Tal como decorre do artigo 5.º do DL n.º 38/2015 e do artigo 25.º do DL n.º 80/2015, de 14 de maio, a criação de novas servidões e restrição administrativas, como seja a designação de novas AMP, a criação de novos corredores de navegação ou a afetação de novas zonas portuárias, serão integradas no PSOEM”. Sendo o PSOEM a especialização de atividades existentes e **potenciais**, nada impede que, existindo já a identificação de valores naturais com importância significativa e havendo propostas concretas para a sua futura classificação, ainda que não formalizadas do ponto de vista legislativo, mas numa abordagem consequentemente precaucionária, se consignem essas áreas potenciais, nomeadamente as relativas à Rede Natura 2000 (consabidamente deficitária em meio marinho), sem prejuízo de atualização *a posteriori*⁵. Remeter a sua especialização para futuro, implica a estabilização do quadro de revisão do PSOEM que, como atrás se menciona, não é claro, e potencia a criação de conflitos com projetos que entretanto se pretendam desenvolver nessas áreas. Não só constitui uma boa prática e uma obrigação legal a identificação clara dessas áreas com interesse para a conservação da natureza, como seria obrigatório impedir, desde já, a autorização futura de atividades que sejam incompatíveis com a proteção desses valores naturais. O CNADS defende, assim, que devem ser incorporadas no PSOEM desde já todas as áreas identificadas como contendo valores naturais significativos e propostas para a sua classificação futura, bem como impedir o desenvolvimento de quaisquer atividades que sejam incompatíveis com a proteção desses valores naturais nessas áreas e condicionar as que possam representar impactos significativos.

2.4.3. No domínio da capacidade de carga relativa à visitação do património natural afirma-se no Relatório de Ponderação, que a mesma “*é estabelecida em sede de regulamentação específica, como por exemplo, planos de ordenamento de áreas marinhas protegidas ou nas cláusulas resolutivas dos TUPEM*”. Ora tal não corresponde à realidade, muito poucas Áreas Protegidas em Portugal têm definição de capacidade de carga e não estão incluídas em Planos de Ordenamento, ademais porque se trata de um instrumento de gestão e não de ordenamento, carecendo de abordagem metodológica específica e, normalmente, de regulamentação própria. De toda a forma, a obrigatoriedade de definição desse instrumento de gestão deverá ser especificada, sem prejuízo das competências próprias da Autoridade

⁵ Esta mesma referência é explicitada pelo parecer emitido pelo ICNF datado de 28.11.2018 através do ofício 61385/2018/DPAI.

Nacional da Conservação da Natureza.

2.5. Títulos de Utilização Privativa do Espaço Marítimo Nacional

Sendo certo que o prazo de validade dos TUPEM, na modalidade de licença, autorização ou concessão, se encontra estabelecido no DL n.º 38/2015, de 12 de março, que no caso das concessões pode atingir os 50 anos, seguindo as abordagens precaucionária e preventiva defendidas, seria aconselhável considerar explicitar a periodicidade de reavaliação ambiental para as concessões.

2.6 Geoportal

2.6.1. O Geoportal relativo ao PSOEM foi elaborado a duas dimensões para um espaço que é tridimensional e de espacialização nessas dimensões. Sabendo-se que a DGRM está a trabalhar para, num futuro próximo, ser convertido em 3D, tendência aliás comum a muitos Estados-Membros da UE, seria pertinente considerar essa hipótese em sede de futura revisão, devidamente calendarizada.

2.6.2. Sustenta-se que o Geoportal do Mar Português tem informação proveniente de múltiplas entidades, por vezes desatualizada e repetida. Ainda que considerando que o Geoportal é dinâmico e vai integrando toda a informação disponibilizada à DGRM pelas várias entidades, não se pode imputar a responsabilidade da validade da informação a terceiros, carecendo a entidade pública responsável do PSOEM de mecanismos prévios de verificação e controle da informação (incluindo a proveniência e acesso a metadados), sob pena de insegurança jurídica, com os riscos e consequências daí supervenientes e potencialmente lesivos do Estado. Sugere-se vivamente uma maior e permanente articulação com a Direção Geral do Território, com vasta e consabida experiência no domínio do controle da qualidade da informação e harmonização de procedimentos.

2.6.3. Mantém-se a existência de dois Geoportais, o do PSOEM e do Mar Português. O CNADS reitera que a existência de dois Geoportais é potencialmente confusa, podendo, mais uma vez, gerar insegurança jurídica.

2.6.4. A existência do Geoportal não invalida a possibilidade de disponibilizar 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. Por outro lado, deverá ser assegurada a validade jurídica das espacializações passadas, presentes e futuras, bem como a possibilidade de as consultar e de garantir a produção de prova. Carecerá esta temática de abordagem regulamentar específica, desde já apontada em sede de PSOEM e, mais uma vez, em estrita articulação com procedimentos há muito praticados pela DGT.

2.7. Conservação da Natureza

2.7.1. Afirma-se que a proposta de PSOEM “...só inclui as servidões e condicionantes legalmente estabelecidas, bem como as AMP offshore delimitadas no Programa de Medidas da DQEM (cf. Volume II e Volume III-A). Todas as medidas de proteção espacial que tenham por objetivo a proteção da biodiversidade marinha assim que formalmente designadas/criadas passarão automaticamente a constar do Plano de Situação”. Sendo a Rede Natura 2000 uma obrigação e compromisso de Portugal enquanto Estado-Membro da UE, havendo já a proposta concreta para o meio marinho no que respeita à Rede Natura 2000, o compromisso público assumido de afetar 14% do espaço marítimo nacional à Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, sendo o PSOEM a espacialização das atividades existentes e **potenciais** futuras, não se compreende a não espacialização potencial destas áreas. Aliás tal opção é incongruente com o acolhimento (e bem) da sugestão oriunda de uma Universidade, relativa à inclusão de uma área de corais do mar profundo na subdivisão da Madeira. O mesmo critério e procedimento devem ser seguidos em relação à RN2000 e outras áreas de comprovado interesse para a conservação da natureza, tal como exposto acima no ponto 2.4.2.

2.7.2 Afirma-se que “...qualquer atividade privativa está sujeita a Título de Utilização Privativa do Espaço Marítimo Nacional (TUPEM), nos termos da Secção V do DL n.º 38/2015, sendo o ICNF uma das entidades consultadas aquando da emissão destes títulos. Acresce que, após o parecer do ICNF, no âmbito da CC Continente, as fichas foram objeto de revisão no sentido de clarificar a articulação com os instrumentos de conservação da natureza.” Renova-se a necessidade de tipificar critérios de avaliação.

2.8. Metodologia

No domínio da determinação da capacidade de carga, em particular para usos cumulativos argumenta-se que *“O conteúdo material e documental do PSOEM encontra-se definido nos artigos 10.º e 11.º do DL n.º 38/2015.”* Efetivamente, como já atrás mencionado, a determinação da capacidade de carga carece de metodologia própria⁶ e regulamentação em sede de planos de gestão, no caso de áreas de conservação. A afirmação é contraditória com a declaração relativa às Fichas de Usos e Atividades, atrás referida. A legislação citada refere-se a conteúdos mínimos obrigatórios, mas nada impede a proposta de ser mais específica sempre que se justifique, nomeadamente no tocante a áreas sensíveis, prosseguindo o princípio precaucionário.

2.9. Governança

Afirma-se sobre esta temática: *“Apesar de não estar previsto no regime jurídico do ordenamento do espaço marítimo nacional um modelo de governança para o Plano de Situação, estão a ser estudadas, à semelhança da implementação da DQEM, formas de gestão e governança, que serão incluídas na proposta de Plano de Situação”.* Tal consubstancia à evidência a fragilidade do quadro jurídico sobre ordenamento e gestão do espaço marítimo, que obriga a que esta grave lacuna seja *“resolvida”* em sede de um mero instrumento de gestão territorial. Do que se trata efetivamente é do modelo de governança do Espaço Marítimo Nacional, consubstanciado no instrumento Plano de Situação.

Como instrumento de planeamento, o PSOEM necessita de uma maior clarificação, quer do seu modelo de governação, quer dos necessários instrumentos de execução, para assegurar a efetiva aplicação (enforcement), o que inclui assegurar total clareza nas competências institucionais e maior segurança jurídica. Assinala-se, a este propósito, que a Autoridade Nacional da Conservação da Natureza, o ICNF, é apresentada no Quadro de Governança como entidade meramente consultiva do PSOEM, fazendo parte da Comissão de Aconselhamento, a par de outras entidades como a Docapesca, Administrações Portuárias, o IMT, a GNR, etc. Este posicionamento afigura-se claramente desadequado face ao papel central da proteção dos valores naturais no desenvolvimento da política de ordenamento do espaço marítimo.

^{6 6} Vide a propósito experiência já adquirida pelo ICNF no domínio da determinação de capacidade de carga.

2.10. Faixa de proteção a usos comuns

Refere-se, no tocante à faixa de proteção, o seguinte: *“A faixa criada pelo Plano de Situação será uma nova servidão, cujo valor legal decorre da Resolução de Conselho de Ministros que aprovará o Plano de Situação.”* Tal solução para criação de uma nova servidão parece frágil do ponto de vista jurídico e mais uma vez, potenciadora de litigância, com eventual prejuízo para o Estado. Deverá ser clarificada a fórmula jurídica correta que passará, no entender do CNADS, pela adequado enquadramento legal da “servidão”, que carece de norma habilitante, de conteúdo normativo adequado e de densificação que não se nos afigura possível alcançar através de mera Resolução de Conselho de Ministros. Sendo uma medida inovadora e muito positiva, deverá ser acautelada sem margem para dúvida a sua efetividade.

2.11. Compatibilização de políticas e Instrumentos de Gestão Territorial

No domínio da integração dos Instrumentos de Gestão Territorial com incidência na Zona Costeira, nomeadamente Planos de Ordenamento de Orla Costeira e Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas Litorais, bem como dos Planos de Ordenamento de Áreas Marinhas Protegidas, mantêm-se sérias reservas. O Relatório de Ponderação sustenta que: *“ O Vol. III-A, ponto A.3.2 e A.3.3, em cumprimento do disposto nos art.ºs. 5º e 10.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, que dispõem sobre o modo de integração do IGT no Plano de Situação, identifica os mesmos e verifica a compatibilidade de todas as suas normas com as opções do PSOEM, referindo explicitamente que não foram identificadas normas incompatíveis, pelo que não há lugar a alteração ou revogação das normas destes IGT. Verifica-se assim a total compatibilidade entre os IGT e este instrumento de ordenamento do espaço marítimo. O ponto A.3.2 do Vol.III-A foi corrigido em função das questões levantadas no parecer da APA em sede de CC Continente, nomeadamente no que se refere à eficácia dos POOC/POC.”* Ora a questão é de índole superior à simples compatibilidade (cuja análise não está disponível) mas da eficácia dos normativos, nomeadamente os vinculativos para os particulares. É consabido que, no processo de recondução dos Planos Especiais de Ordenamento do Território a Programas Especiais de Ordenamento do Território, tanto a APA como o ICNF se pronunciaram sobre a necessidade de regulamentos específicos para acautelar a eficácia dessas normas⁷. A questão é

⁷ Vide a propósito a Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo de Avaliação da Implementação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e

tanto mais relevante em meio marinho, na ausência de regulamentação do PSOEM e na falta de instrumentos de gestão territorial específicos na LBGOEM relativos à conservação da natureza e zonas costeiras. Esta é uma questão central da viabilidade e eficácia do PSOEM, cuja resolução não caberá simplesmente em futura RCM, pese embora possa e deva ser aí acautelada, mas antes exige abordagem específica juridicamente sólida.

2.12. Normativo

Ao comentário *“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.”* É respondido no Relatório de Ponderação o seguinte: *“A legislação de ordenamento de espaço marítimo não tem previsto um regulamento específico para o PSOEM, tal como acontece com os novos POC. Ver explicação nas págs. 64 e 65 do Vol. I. O RA dispõe de um subcapítulo sobre o quadro de governança que será devidamente incorporado e desenvolvido no Volume I.”* A resposta evidencia a insuficiência do normativo legal em vigor e a forma como fragiliza qualquer proposta de PSOEM e expõe a insegurança jurídica das soluções possíveis nessa sede.

2.13. Consulta a países terceiros

Pese embora o Relatório de Ponderação refira que *“Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, a DGRM diligenciou no sentido de se proceder à consulta a Espanha e Marrocos.”*. Tal não é explícito não foi possível encontrar, na documentação disponibilizada, informação sobre o resultado de tais consultas.

2.14. Avaliação Ambiental Estratégica

2.14.1. Prevalece a ausência de uma 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 “visão” apresentada no RA (cf. Vol. V, p. 16) continua a ser uma proposta daquilo que se pretende que o PSOEM venha a ser – “Um instrumento de...”, por oposição àquilo que se pretende que o Espaço Marítimo Nacional possa vir a ser no quadro da implementação do PSOEM.

Ao invés a AAE adota como Questões Estratégicas (do Plano de Situação) os objetivos deste, em vez de questões fundamentais ou desafios a assegurar para atingir determinada visão de futuro.

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 necessariamente que integrar uma visão de longo-prazo para o Espaço Marítimo Nacional (EMN): ou seja, 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, bem como o 7.º Programa de Ação da União em matéria de Ambiente.

Continua assim ausente qualquer componente comparativa nesta avaliação, ainda que se refira, logo aquando do estabelecimento dos objetivos e metodologia da AAE (p. 9), que esta deverá apoiar “... o desenvolvimento das opções do plano”, detetar problemas e oportunidades “... nas opções em análise” e contribuir para a “... identificação, seleção e discussão de opções de desenvolvimento”.

De facto, ainda que, para cinco dos 6 Fatores Críticos de Decisão (FCD) utilizados, seja apontado o objetivo de avaliar “... de que forma o Plano de Situação incorpora medidas e/ou ações...” tendentes a contribuir ou favorecer os correspondentes objetivos (dos FCD), nunca é sequer analisada ou referida uma situação de “ausência de PSOEM”, única forma, em nosso entender, de avaliar a efetiva relevância do modelo proposto, desde logo, nos próprios termos constantes do quadro legal (Art. 6.º, n.º 1, b), do DL 232/2007, de 15 de Junho): “... os aspetos pertinentes do estado atual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano...”.

2.14.2. Ao comentário *“Não foram definidos indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitam avaliar tendências ou a evolução dos FCD em análise, o que limita muito a sua avaliação. 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.” No Relatório de Ponderação argumenta-se que “O RA em consulta pública inclui a definição de indicadores temáticos para cada um dos critérios de avaliação dos FCD (vide Tabelas referentes a cada FCD e Parte 3 – Monitorização), indo ao encontro do parecer da APA em sede de CC Continente.”

Releve-se o seguinte: Os indicadores temáticos associados aos fatores críticos de decisão (FCD) não constituem verdadeiros indicadores de monitorização. Atente-se nos seguintes exemplos: i) no FCD 3 “Riscos e alterações climáticas”, constata-se que um dos s critérios de avaliação (‘riscos naturais’) tem apenas um indicador temático associado – “tipologia dos riscos naturais”. Tal não constitui um indicador de monitorização; ii) no FCD 1 “Estado ambiental”, o critério de avaliação 3 ‘Património Natural’ conta com 3 indicadores temáticos: a. Áreas Marinhas Protegidas; b. Áreas da Rede Natura 2000; c. Sítios com interesse geológico. Por si só estes indicadores não ‘monitorizam’ a evolução do estado da biodiversidade, nem estas áreas garantem a sua proteção se não funcionarem e já atrás se referiu a fragilidade.

A segunda parte da justificação também não responde substantivamente ao contributo/sugestão.

Na Parte 3 – Monitorização – refere-se que “as diretrizes de monitorização consubstanciam-se num conjunto de medidas” para “evitar ou minimizar os efeitos adversos no ambiente”, mas nenhuma medida que tenha como objetivo melhorar a qualidade ambiental.

Nos próprios termos do quadro legal (Artº 11.º, n.º 1 do DL 232/2007, de 15 de Junho), o objetivo desta “monitorização” será permitir verificar “...a adoção das medidas previstas na declaração ambiental, a fim de identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos previstos.”. Ao serem propostas, pelo contrário, medidas de potenciação e prevenção dos efeitos da implementação do Plano, com um conjunto associado de “indicadores” de avaliação da sua execução (Cf. p. 150), não se consegue dotar o PSOEM de um sistema, nomeadamente de indicadores, que permita avaliar o seu desempenho.

Há que referir que, do conjunto de “indicadores” proposto, uma parte substancial não decorre do PSOEM, nem será influenciada de forma direta pelo PSOEM, p. ex.:

- Doutorados na área das Ciências e Tecnologias do Mar (CTM) – FCT, DGEEC;
- Publicações científicas em CTM - FCT;
- N.º de investigadores em CTM . FCT;

- Investimento em projetos – FCT;
- N.º e frequência de ações e cursos de formação – Sist. Nacional de ensino e formação em CTM;
- Monitorização associada aos TUPEM (Cumprimento da lei) – DGRM, DRAM e DROTA;
- BEA (quadro da DQEM e da DQA) – DGRM, DRAM e DROTA;
- Defesa, segurança e vigilância – AMN;
- Resposta a situações de emergência – DGAM e AMN

Adicionalmente, há que notar que várias das entidades identificadas como “fonte” para estes indicadores, p. ex.: FCT, DGEEC e Ministério da Educação, não constam sequer do Quadro de Governança proposto.

Acresce nesta matéria uma consideração de fundo: o FCD selecionado “Estado Ambiental” remete o Património Natural para o critério de avaliação 3 com 3 indicadores temáticos: a. Áreas Marinhas Protegidas; b. Áreas da Rede Natura 2000; c. Sítios com interesse geológico. Pese embora que o Estado Ambiental, derive da Diretiva Quadro Estratégia Marítima, pilar ambiental da Política Marítima Integrada, a verdade é que sendo o PSOEM uma proposta de especialização do Espaço Marítimo Nacional e tendo o governo assumidamente encarado o objetivo de 14% desse espaço dedicado à conservação da natureza, não se compreende que o Património Natural não tenha sido autonomizado como FDC, pois é de facto um dos principais fatores críticos de decisão pelo condicionamento inerente ao uso do espaço marítimo e é precisamente esse o objeto da presente Proposta de PSOEM.

2.14.3. Ao comentário “*O Quadro de Referência Estratégico (QRE) não refere os Planos de Ordenamento das Áreas Marinhas Protegidas.*” O relatório de ponderação argumenta que: “*O QRE apresentado no capítulo 4.1.1 do RA disponibilizado para consulta pública refere, genericamente, os Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas e os Programas Especiais de Áreas Protegidas, estando desenvolvidos com mais detalhe no Anexo II-C.*”

Verifica-se, contudo, que se refere apenas numa tabela “Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas”, não se encontrando apresentada a articulação entre o Plano de Situação e os planos de ordenamento das áreas protegidas marinhas. Tal evidencia uma vez mais a fragilidade da mesma articulação atrás identificada e a necessidade absoluta da sua resolução.

2.14.4 Ao comentário: *“O Relatório Ambiental 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.”* O Relatório de Ponderação responde que:

“A Avaliação Ambiental acompanhou em paralelo a elaboração do PSOEM, conforme recomenda o guia das melhores práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica, cobrindo a totalidade das áreas abrangidas pelo Plano de Situação. A metodologia do Relatório Ambiental (RA) resultou de um processo de discussão entre a equipa da AAE, a DGRM, a DROTA e a DRAM. Até ao momento o RA avaliou as subdivisões Continente, Madeira e Plataforma Continental Estendida. A Avaliação Ambiental referente à subdivisão dos Açores está em elaboração, acompanhando o processo de espacialização dos usos e atividades naquela subdivisão, seguindo posteriormente os necessários trâmites no governo regional.”

Aqui reside uma dúvida concetual, processual e jurídica. Ou a AAE é una e o processo não pode estar concluído sem a avaliação para a subdivisão dos Açores, ou se assume que haverá uma AAE compartimentada, com todos os riscos daí inerentes de perda de visão global e duvidosa consistência.

De facto, quando no RA se afirma (p. 11) 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.”*, reconhece-se a necessidade, para que este pressuposto seja cumprido, de elementos não existentes à data, como se reconhece no Vol. I, quando se refere que *“O Governo Regional dos Açores está a desenvolver o Plano de Situação para a zona do espaço marítimo adjacente ao arquipélago dos Açores...”* e, depois, que *“...Os trabalhos em curso para a subdivisão dos Açores atualizarão posteriormente, e em conformidade, os volumes I, II e V.”*

Daí que, no RA, a síntese do resultado da Análise e Avaliação Estratégica para a subdivisão Açores, correspondente ao ponto 7.7 Síntese da Avaliação Estratégica do RA se resume a *“(A desenvolver em simultâneo com o desenvolvimento do Plano de Situação para a subdivisão Açores)”* e numa tabela (Tab. 47), vazia, o que reforça a inexistência de uma Plano de Situação para esta subdivisão e contraria frontalmente afirmações anteriores de que a AAE teve em consideração todo o EMN.

Assim, todos os elementos agora em consulta e, por maioria de razão, a AAE e correspondente RA, têm reconhecidamente, um caráter parcial e transiente. Será, conseqüentemente, de equacionar a reavaliação do processo, integrando a subdivisão dos Açores, cuja temporalidade coincidirá também com uma nova ENMAR, justificando uma reanálise global e eventual alteração do PSOEM.

2.14.5 Ao comentário que o horizonte temporal do Relatório Ambiental não se adequa às potenciais licenças e concessões de 25 a 50 anos que serão enquadradas/suportadas pelo Plano de Situação. Considera o Relatório de Ponderação que:

“O Plano de Situação, nos termos do DL 38/2015, não tem prazo de vigência. A espacialização das atividades foi feita a 10 anos, tendo em atenção as previsões e necessidades de desenvolvimento das atividades que sustentam a economia azul, preconizadas nos instrumentos estratégico de política de ordenamento e de gestão do Espaço Marítimo Nacional em vigor (artigo 6.º da LBOGEM), tais como a e ENM e as restantes estratégias sectoriais, identificadas no ponto C.1 do Vol. II.

A visão temporal do Plano de Situação, e respetiva AAE, não pode estar associada ao período de validade dos TUPEM, à semelhança do que ocorre nos IGT. Com efeito, os IGT, que têm geralmente entre 5 a 10 anos de validade, ordenam espaços onde se instalam atividades com horizontes de projeto de por exemplo 50 anos, como acontece com algumas indústrias. Acresce que, tal como referido no Vol. I, ponto B.2, a avaliação dos efeitos socioeconómicos do PSOEM é aferida à luz dos objetivos estratégicos da ENM”.

Chama-se, contudo, a atenção para o facto de o relatório não contemplar (artigo 6º do DL n.º 232/2007):

- “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)
- “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 fauna, a flora, o solo, a água (...), a paisagem e a inter-relação entre os fatores supracitados (alínea e) do n.º 1)

- “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)

- “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 .

2.14.6 Ao comentário: *No que diz respeito à avaliação de incidências ambientais, a proposta de Plano de Situação não contempla 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). O Relatório de Ponderação argumenta e responde:*

“Após o parecer final da CC Continente, o RA e o ponto A.4 do Vol. III-A, relativo às servidões e restrições administrativas foram desenvolvidos no sentido de avaliar a conformidade do plano com os objetivos da Rede Natura 2000 e apresentar os efeitos decorrentes da sua implementação no FCD “Estado Ambiental”, integrando a versão objeto de consulta pública. Os pontos 6.1.2 e 8.1.2 do RA em consulta pública avaliam a conformidade do Plano de Situação com os objetivos da Rede Natura 2000 para as subdivisões do Continente e da Madeira, respetivamente.

O capítulo 6 será revisto no sentido complementar esta avaliação. Todas as medidas de proteção espacial que tenham por objetivo a proteção da biodiversidade marinha assim que formalmente designadas/criadas passarão automaticamente a constar do Plano de Situação”.

Tomando devida nota das alterações já introduzidas, chama-se a atenção para o facto de que para áreas classificadas, como as Áreas Marinhas Protegidas da Rede Natura 2000, ou que estejam em vias de classificação (referidas na 1ª coluna) não se verificam os elementos que uma análise de incidências ambientais deve conter, indicados no n.º 6 do artigo 10.º (Avaliação de Impacte Ambiental e Análise de Incidências Ambientais) do Decreto-Lei n.º 49/2005, tais como: a caracterização da situação de referência (alínea b); a identificação e avaliação conclusiva dos previsíveis impactes ambientais, designadamente os suscetíveis de afetar a conservação de habitats e de espécies da flora e da fauna (alínea c); o exame de soluções

alternativas (alínea d); quando adequado, a proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem os efeitos negativos identificados (alínea e). Deverá consequentemente a AAE levar em devida conta esses elementos identificados.

2.14.7. Ao comentário: *“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 não se verifica no Relatório Ambiental.”* O Relatório de Ponderação considera que:

“A problemática da articulação com os POOC/POC bem como os seus objetivos foram analisados e considerados no RA estando referido no QRE (Tabela 4) e especificados no Anexo II – C (Tabela 69). O Plano de Situação respeita as normas dos POAP e dos POOC/POC, não tendo identificado a necessidade de alteração ou revogação de normas destes Planos, tal como poderia ser efetuado nos termos do artigo 5.º do DL n.º 38/2015, de 12 de março, respeitando igualmente todas as outras servidões administrativas e restrições de utilidade pública existentes.

Não obstante os objetivos de conservação da natureza terem sido considerados nas fichas de usos/atividades, estas foram objeto de revisão no sentido de clarificar a articulação com os instrumentos de conservação da natureza.”

Tal como já referido anteriormente, esta é uma matéria de particular relevância e sensibilidade, que carece de solução político-administrativa dedicada e não ser apenas remetida para anexos de forma resumida. A análise e mecanismo de transposição de normas, em particular as que obrigam particulares é pois, mandatária e de caráter central na articulação terra/mar no espírito e letra da Diretiva Europeia sobre o Ordenamento do Espaço Marítimo.

2.14.8. Ao comentário: *“Os 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, 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.” O Relatório de Ponderação responde e argumenta que:

“Os FCD foram selecionados em articulação com a DGRM/DRAM/DROTA, e objeto de apreciação pela APA e pelo ICNF nos seus pareceres da CC Continente, não tendo sido apontada a desconexão destes com a proposta de Plano de Situação. As questões levantadas pela CC foram integradas no RA em consulta pública e relacionaram-se com o desenvolvimento dos FCD “Estado Ambiental” e “Riscos e Alterações Climáticas”.

Independentemente desta resposta, na presente versão do RA, constata-se que, para o FCD #4, Defesa e Vigilância, o PSOEM é apresentado como indiferente (“Não constitui nem risco nem oportunidade”), para as subdivisões continente (Tab. 37), Madeira (tab. 54) e plataforma continental estendida (Tab. 63). De sublinhar que o mesmo se passa com o **Critério 02 – Coesão nacional e regional, do FCD #6 – Cooperação**, o que determina uma dificuldade acrescida de qualquer tentativa de avaliação com base nestes elementos. Reitera-se, a propósito, a observação no anterior parecer: *“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.”* Reforçou-se aliás esta visão no tocante ao impacte que a própria área a ocupar pela futura Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas (14%) tem e terá na espacialização do Espaço Marítimo Nacional; contudo não é abordada autonomamente como Fator Crítico de Decisão.

2.14.9. Quanto à análise dos efeitos decorrentes da implementação do Plano de Situação (P. 79 do Relatório Ambiental / Avaliação Ambiental Estratégica), verificando a respetiva tabela dos “Efeitos decorrentes da implementação do Plano de Situação no FCD “Estado ambiental”, para a subdivisão Continente”, no que diz respeito à “Análise dos usos e atividades privativas do espaço marítimo” chega a ser enganosa a indicação que a aquicultura apenas constitui uma oportunidade/impacte positivo, nunca referindo o potencial de riscos ou impactos negativos que deveria estar explicitado – sobretudo quando alteram/destroem habitats naturais com impactos nos ecossistemas nas zonas costeiras e constituem novos fatores de perturbação.

2.14.10. Crítica ao Resumo Não Técnico da Avaliação Ambiental Estratégica

Mantêm-se as críticas elaboradas em anterior parecer pelo CNADS ao Resumo Não Técnico (Volume VI) da Avaliação Ambiental Estratégica, não havendo qualquer menção no próprio Relatório de Ponderação da Discussão Pública, mantendo falhas graves e não cumprimento de pré-requisitos legais.

Retoma-se, conseqüentemente, o citado parecer do CNADS nesta matéria:

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)).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente versão de Proposta de PSOEM, beneficiou dos contributos resultantes da anterior consulta pública, tendo sido melhorados e clarificados vários aspetos e corrigidos alguns dos erros apontados e, denota uma maior articulação entre instituições da Administração Pública, nomeadamente entre a DGRM a APA e o ICNF. Da mesma forma, foram atendidos vários aspetos mencionados por atores não institucionais, o que se releva. Contudo, atente-se ao parecer fortemente condicionado emitido pelo ICNF (e também referido pela APA), o qual, aliás, incide sobre vários dos aspetos considerados no presente parecer do CNADS como condição “*sine qua non*” para uma apreciação favorável da presente proposta. Assim, a consensualização entre atores primordiais e sobre os conteúdos propostos do PSOEM, carece agora da necessária consubstancialização na versão final da presente proposta.

Registe-se que subsistem deficiências significativas, umas de natureza estruturante com origem no quadro legal em vigor, mas impactando muito negativamente na proposta e outras, de conteúdo e forma, da própria Proposta de PSOEM e respetivo processo de avaliação ambiental.

As primeiras, de carácter estruturante, carecendo de intervenção a montante, podem, contudo, ser desde já acauteladas, indiciando a sua solução nas orientações específicas do PSOEM e remetendo clara e explicitamente para sede de Resolução de Conselho de Ministros que aprovará o PSOEM, sem prejuízo de regulamentação e legislação acessória que, em alguns casos, será certamente necessária. Assim considera-se:

3.1. Questões de âmbito estruturante

3.1.1.O quadro legal em vigor em particular a LBOGEM mostra-se, em vários aspetos, insuficiente para dar resposta aos desafios colocados pela espacialização do Espaço Marítimo Nacional, não considerando, por exemplo, a regulamentação de áreas de conservação, o condicionamento ou proibição de atividades em áreas de interesse para a conservação, ou a elaboração de Planos Setoriais para as diferentes atividades económicas, a desenvolver ao abrigo do desejável Crescimento Azul. Da mesma forma, a própria ausência de definição do modelo de Governança do Espaço Marítimo Nacional, obriga a que tal seja, algo insolitamente,

definida em sede de PSOEM, tendo o CNADS sérias reservas à estrutura do modelo de governança proposto que remete a Autoridade Nacional da Conservação da Natureza para um papel meramente consultivo.

3.1.2. Como consequência da mesma insuficiência supracitada, não se encontra devidamente acautelada a transposição das normas referentes aos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas Costeiras e Marinhas, bem como dos Planos de Ordenamento de Orla Costeira ou, Programas, carecendo de regulamentação específica, nomeadamente no que obriga particulares. Tal resulta numa ineficaz articulação terra/mar, em insegurança jurídica e prejuízo da eficácia, quiçá nulidade, das normas preventivas e precaucionárias constantes de POOC's e POAP's. Não está, de facto, assegurada a correta articulação entre Instrumentos de Gestão Territorial , , pois não se trata apenas de mera compatibilidade, mas sim de incorporação de normas vinculativas no PSOEM⁸.

3.1.3. Da mesma forma, a ausência de um quadro regulamentar do PSOEM implica diversos graus de liberdade, que acarretam insegurança jurídica em vários aspetos e dúvidas sobre a eficácia de medidas propostas, bem como potencia a discricionariedade no processo de licenciamento de atividades.

3.1.4. O atual quadro legislativo de AIA é omissivo relativamente a muitas atividades potencialmente muito impactantes em meio marinho, particularmente em áreas sensíveis. Para além de ser de recomendar que, em sede de PSOEM, fossem definidos critérios claros de avaliação para essas atividades e que fossem eficazes em matéria de avaliação de AIA para aprovação de Plano de Afetação, não seria despidendo equacionar uma atualização do quadro legal de AIA. Da mesma forma, deveriam ser desenvolvidos Termos de Referência para as atividades omissas.

3.1.5. A faixa de proteção equacionada, sendo uma medida estruturante e muito positiva, carece de devido suporte jurídico, devidamente enquadrado por norma habilitante. Por outro lado, a configuração desta faixa de proteção e a respetiva garantia jurídica carecem de adequado conteúdo normativo, que dificilmente se antevê possível alcançar através de mera Resolução de Conselho de Ministros.

3.1.6. A validade jurídica dos documentos físicos emanados do Geoportal deverá ser

⁸ Esta mesma questão crucial é retomada como condicionante de parecer favorável pelo ICNF e reiterado pela APA, constituindo-se pois como um fator determinante para apreciação favorável.

cuidadosamente tratada, salvaguardando a segurança jurídica dos mesmos e evitando potencial conflitualidade jurídica lesiva do Estado.

3.2. Questões de conteúdo e forma do PSOEM

3.2.1. O Plano de Situação deveria definir o conjunto de critérios e normas que orientem o ordenamento dos usos comuns, tendo em atenção as prioridades de conservação da natureza e os valores naturais existentes no espaço marinho nacional. Não se trata de definição dos objetivos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 38/2015. Da mesma forma, deverão ser acauteladas as especificações de critérios (e não apenas objetivos) inerentes a diversas atividades a licenciar, atrás apontadas, em particular nas fichas de atividades de modo a reduzir o grau de discricionariedade, evitar insegurança jurídica e diminuir a probabilidade de impactos significativos nos valores naturais;

3.2.2. Deverá ser clarificada a posição em relação à mineração em mar profundo, condicionando-a ao desenvolvimento do necessário conhecimento científico e à revisão do PSOEM, defendendo o CNADS que fique claro que esta atividade não seja autorizada até que, numa nova revisão do PSOEM, possam ser revistos os avanços no conhecimento sobre o impacto da mesma nos ecossistemas marinhos.

3.2.3. No tocante à conservação da natureza deverão ser espacializadas não só as áreas existentes, como também todas as áreas potenciais já identificadas, nomeadamente as relativas à Rede Natura 2000 e potenciais Áreas Marinhas Protegidas. O CNADS defende que devem ser incorporadas no PSOEM todas as áreas identificadas como contendo valores naturais significativos, bem como impedido o desenvolvimento de quaisquer atividades que sejam incompatíveis com a proteção desses valores naturais nessas áreas e condicionar as que possam representar impactos significativos.

3.2.4. No tocante ao Geoportal, o CNADS mantém dúvidas sobre se a coexistência de dois Geoportais, uma vez aprovado o PSOEM, não poderá ser entrópica e potencialmente geradora de alguma insegurança jurídica.

3.2.5. No domínio da Avaliação Ambiental Estratégica, subsistem várias questões, muitas das quais não atendidas ou resolvidas após o envio do primeiro parecer do CNADS, começando pela compartimentação da mesma, dado estar em falta a sub-divisão dos Açores, por sinal a

maior componente do Espaço Marítimo Nacional. Aconselha-se, pois, uma reapreciação da avaliação ambiental com a introdução dessa componente que, a serem cumpridos os horizontes temporais da nova ENMAR, também obrigará a uma revisão do PSOEM. Da mesma forma o reequacionar dos Fatores Críticos de Decisão (FCD) e a sua ponderação, nomeadamente no que à conservação da natureza diz respeito, será aconselhável. Apesar do anterior parecer do CNADS nesta matéria, continuam por definir indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitam avaliar tendências ou a evolução dos FCD em análise, o que limita muito a sua avaliação. 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. De salientar, também, o facto de para áreas classificadas, como as Áreas Marinhas Protegidas ou da Rede Natura 2000, ou que estejam em vias de classificação não se verificarem todos os elementos que uma análise de incidências ambientais deve conter, indicados no n.º 6 do artigo 10.º (Avaliação de Impacte Ambiental e Análise de Incidências Ambientais) do Decreto-Lei n.º 49/2005, já atrás enunciados. Deverá ainda ser esclarecida cabalmente a dimensão dos resultados (Sem relevância > 65%). Reafirma-se que sugerem desconexão entre a proposta de Plano de Situação e os FCD seleccionados, a nível da sua potencial eficácia, como atrás se exemplificou.

3.2.6. Por fim, é de realçar, novamente, que se mantêm as reservas expressas no anterior Parecer do CNADS sobre o Resumo Não Técnico (Volume VI) da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), não havendo sequer qualquer menção no Relatório de Ponderação da Discussão Pública. O RNT é um documento muito importante em qualquer processo de consulta pública, sendo na maioria das vezes o único a ser consultado por ser mais acessível à maior parte dos cidadãos, incluindo decisores políticos. As críticas do CNADS (que não foram levadas em conta) salientam as falhas do Resumo Não Técnico, a abordagem excessivamente superficial da AAE, e o não cumprimento de pré-requisitos legais bem expressos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, como atrás se demonstrou. É fundamental que tal seja corrigido no imediato.

Em síntese, o CNADS considera que a nova versão de PSOEM vem corrigir falhas e erros da 1ª versão e melhorar o processo de concertação, nomeadamente ao nível da Administração Pública. Contudo, subsistem problemas estruturais significativos, nomeadamente alguns que

não são diretamente imputáveis à Proposta de PSOEM, mas antes consequência da fragilidade do quadro legal, nomeadamente da LBOGEM em devido tempo apontada pelo CNADS⁹ e que ora se revelam em toda a sua dimensão. Se tal poderá ser, no imediato, minimizado pelas orientações acima sugeridas, caso venham a ser incluídas na própria proposta de PSOEM e acauteladas na RCM que o aprovará, tal não invalida que se recomende, vivamente, uma revisitação da LBOGEM a breve trecho e a sua atualização, face aos problemas e fragilidades identificados e que são agora por demais patentes.

Da mesma forma se recomenda que as questões substantivas de conteúdo e forma do PSOEM apontadas neste parecer, sejam corrigidas e acauteladas.

O CNADS por fim, reitera o seu reconhecimento da importância estruturante do documento em apreciação e saúda o esforço de todos os técnicos envolvidos num trabalho pioneiro no próprio contexto da UE, o qual certamente, será objeto de um processo de melhoria contínua, para o qual, o presente parecer pretende contribuir. No entanto, o CNADS reforça a convicção que as fragilidades existentes no sistema enquadrado pela LBOGEM e na presente proposta de PSOEM não permitem cumprir os dois desideratos essenciais do ordenamento do espaço marítimo nacional: i) a valorização e proteção do património natural; ii) o desenvolvimento de uma economia azul sustentável baseada em atividades económicas que valorizam e não degradam o património natural. O CNADS apela assim a uma urgente revisão do enquadramento legal e administrativo do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

[Aprovado na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2019, realizada em 23 de janeiro]

O Presidente



Filipe Duarte Santos

⁹ Vide parecer 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 em http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=299&Itemid=84