Comentários sobre o Projecto de Decreto-lei que Estabelece o Regime Jurídico de Protecção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público e das Lagoas ou Lagos de Águas Públicas

1. Por iniciativa de S.Exª. o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, foi solicitada ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável/CNADS a elaboração de parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei que Estabelece o Regime Jurídico de Protecção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público e das Lagoas ou Lagos de Águas Públicas.

A proposta de Decreto-Lei em apreço emerge da necessidade de adaptar e agregar o regime de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público ou lagos e lagoas de águas públicas. Esta necessidade resulta do quadro legal decorrente da Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro, vulgarmente designada como Lei da Água, que procedeu à transposição para o direito interno da Directiva-Quadro da Água, que constitui o mais importante instrumento integrador da política da Água na União Europeia.

2. Não obstante a exiguidade de tempo posto à sua disposição, o CNADS entendeu dever pronunciar-se sobre este domínio, que se insere na problemática do ordenamento do território, sobre a qual este órgão consultivo já elaborou diversos Pareceres, sempre no sentido de que o território integra, não apenas o solo mas o conjunto de *"componentes ambientais naturais"* (art. 6º. Lei de Bases do Ambiente), entre os quais se incluem os recursos hídricos. Dada a importância do tema foi criado um Grupo de Trabalho *ad hoc* constituído pelos Conselheiros Virgílio Cruz, Eugénio Sequeira, José Lima Santos, Maria João Pereira e Jaime Braga que, com o apoio do Secretariado Técnico do Conselho, após apreciação do documento, elaborou os seguintes Comentários centrados essencialmente nas questões estratégicas e metodológicas:

a) O regime jurídico proposto suscita algumas questões, em particular nos artigos referentes à utilização das albufeiras de águas públicas de serviço público, pois não diferencia as Albufeiras de utilização protegida, das de utilizações condicionadas e das de utilização livre, quanto às actividades: interditas nas albufeiras (artº.11º.); condicionadas nas albufeiras (artº.12º.); interditas na zona terrestre de protecção (artº.130º.); condicionadas na zona terrestre de protecção (artº.14º.); interditas na zona reservada terrestre de protecção (artº.15º.); e condicionadas na zona reservada da zona terrestre de protecção (art.16º.).

De facto, as albufeiras de utilização protegida, em especial para uso de abastecimento público, justificariam certamente beneficiar de maiores restrições relativamente às de utilização, embora protegida, mas com outras finalidades, e ainda face às de utilização condicionada ou livre.

b) No preâmbulo da Proposta é, desde logo, salvaguardada a necessidade de serem obtidos os títulos de utilização de recursos hídricos definidos na Lei da Água e nos diplomas subsequentes.

c) Os elementos essenciais da Proposta de Decreto-Lei consistem na classificação das albufeiras de águas públicas e na respectiva protecção por via de um Plano Especial de Ordenamento do Território que, pela sua natureza, no quadro dos instrumentos de gestão territorial, obriga quer as entidades públicas, quer as privadas.

d) A bacia hidrográfica constitui a unidade básica de planeamento dos recursos hídricos, o que de alguma forma entra em conflito com o facto dos Planos de Ordenamento das Albufeiras serem especialmente vocacionados para o plano de água e zona envolvente, e que é contrário ao disposto na presente proposta de Decreto-Lei. Desta forma, e em especial para os meios naturais, como as massas de água lênticas, as medidas de protecção e valorização da água deveriam ser equacionadas à escala mais vasta da bacia hidrográfica.

e) Um exemplo paradigmático da importância de assumir a bacia hidrográfica como área base de planeamento corresponde, designadamente, à opção tomada na Região Autónoma dos Açores para a protecção dos lagos, ao proceder à adaptação da metodologia do Plano de Ordenamento da Bacia Hidrográfica que, pelos resultados evidenciados na recuperação de massas de água eutrofizadas, mostrou ser eficaz.

f) Para os lagos e lagoas de águas públicas não se prevê a sua classificação mandatória, configurando-se como excepcionalidade a elaboração de um Plano de Ordenamento específico.

g) Os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP) são substituídos pelos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) ou Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP) sempre que o meio hídrico em questão se encontre na sua totalidade dentro da zona de intervenção daqueles instrumentos, carecendo de esclarecimento a situação em que o meio hídrico se encontra parcialmente integrado num POOC ou num POAP, ou como será efectuada a articulação entre estes três tipos de plano

de ordenamento. Na ausência de um Plano de Ordenamento, a Proposta de Decreto-Lei estipula a definição de um regime de utilização que vigorará como o único mecanismo tendente à protecção da água e, neste contexto, se estabelecerão as condicionantes para ser alcançado o bom estado ecológico e químico.

h) A presente proposta legislativa concretiza, ainda, o alcance espacial do regime de protecção, salientando-se em particular a faixa de 500 metros que corporiza a "zona terrestre de protecção", que pode ser alargada até 1000 metros quando for determinada a elaboração do respectivo Plano de Ordenamento, incluindo uma zona reservada de 100 metros confinante com a massa de água. Seria, ainda, de considerar que a protecção fosse alargada, senão integralmente, pelo menos parcialmente às linhas de água que abastecem as albufeiras de águas públicas e que tal deveria ser conciliado com os diplomas legais actualmente em vigor. Neste sentido, seria aconselhável definir uma área-tampão de dimensão variável dependendo do tipo de albufeira e dos usos da sua água. A existência desta área-tampão é particularmente importante para garantir uma utilização sustentável das áreas a montante da albufeira de águas públicas e deveria ser tanto maior quanto maior a sensibilidade da albufeira e das linhas de água que a abastecem e, tendo, ainda, em consideração factores topográficos, como os declives.

i) Nas definições do Decreto-Lei (*v.d.* art. 2º. alíneas g) e h)) são referidas as designações de "Lago" e "Lagoa" como massas de água continentais, quando se afigura que a designação mais ajustada seria a de águas interiores, o que vem de encontro ao espírito da própria Directiva-Quadro da Água, e ao facto desta Proposta abranger as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, como resulta do estipulado no respectivo articulado. Seria, ainda, aconselhável que estas definições evitassem ambiguidades e possibilidades de conflito, sobretudo no que concerne às dimensões e profundidades de "lagos" e "lagoas", sobretudo tendo em conta que a proposta legislativa será igualmente aplicada às Regiões Autónomas.

j) As considerações anteriores sublinham a necessidade do presente diploma promover, ao invés do proposto, a classificação dos lagos e lagoas, para que pelo menos as massas de água mais relevantes sejam obrigatoriamente sujeitas à elaboração de um Plano de Ordenamento, não ficando esta necessidade dependente de objectivos de protecção específicos. Aliás, a redacção proposta para o nº 2 do artº 4º parece, de alguma forma, contrariar o texto introdutório da Proposta de Diploma, onde expressamente se refere a

importância de “em regra” a protecção de lagos e lagoas de águas públicas ser conseguida por um Plano de Ordenamento. Refira-se que essa classificação permitiria igualmente

estabelecer um critério objectivo para que as massas de água localizadas nas áreas de intervenção dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e dos de Áreas Protegidas estabeleçam, ou não, medidas tendentes à respectiva protecção.

k) Não resulta clara a compreensão, num quadro ajustado e transparente, da forma como se fará a articulação com os Planos de Gestão de Região Hidrográfica, que deverão ser promovidos pelas respectivas Administrações de Região Hidrográfica, com vista à plena operacionalização das propostas avançadas.

   Presume-se que, como competirá às Administrações de Região Hidrográfica elaborar os Planos de Ordenamento, haja uma óbvia identificação de objectivos e medidas, mas deve ser claramente assumido quais as entidades responsáveis pela coordenação da respectiva implementação e acompanhamento. Deve, aliás, saudar-se o estipulado no nº. 5 do art. 21º., no que concerne à regulamentação das normas técnicas de referência a realizar por despacho ministerial.

l) Não se afigura conveniente a possibilidade de deferimento tácito no caso dos pedidos de autorização relativos a actividades condicionadas, uma vez que aquele expediente coloca em causa a protecção dos valores naturais, neste caso as águas públicas de serviço público. Considerar à partida que os serviços públicos não têm ou não terão capacidade de resposta em tempo útil não é legítimo, demitindo os responsáveis de dar todas as condições à Administração Pública para que permitam o exercício pleno das suas atribuições e competências.

3. Em súmula, o Conselho, ao considerar pertinente do ponto de vista sistemático a iniciativa legislativa em apreço, recomenda que este projecto de decreto-lei possa beneficiar de uma revisão à luz dos seguintes aspectos críticos: (i) a assumpção da bacia hidrográfica como a unidade de planeamento; (ii) a diferenciação das actividades interditas ou condicionadas de acordo com o tipo de uso das albufeiras de águas públicas de serviço público; (iii) a valorização dos lagos e lagoas, assumindo a obrigatoriedade de promover Planos de Ordenamento, pelo menos para as massas de água mais importantes, o que implicaria definir um sitema de classificação adequado, o que não é proposto actualmente, (iv) a correcção de alguma terminologia, de forma a obviar possíveis

ambiguidades subjacentes aos termos “lago” e “lagoa”; (v) proceder à identificação da entidade responsável pela coordenação da implementação dos Planos de Ordenamento; (vi) a problemática de concessão de poderes vinculativos que pode causar situações de fragilidade decorrentes da "fluidez" na atribuição de competências; e, por fim, (vii) a não consagração do deferimento tácito no caso dos pedidos de autorização relativos a actividades condicionadas.

[*Ratificada por unanimidade na Reunião Ordinária do Conselho de 16 de Setembro de 2008, após primeira leitura a 17 de Junho de 2008 – data de envio ao Governo em carta do Presidente do CNADS*]

CNADS, 16 de Setembro de 2008

O Presidente

Mário Ruivo