

Bruxelas, 6 de fevereiro de 2017
(OR. en)

5967/17
ADD 23

ENV 103
ECOFIN 70
SOC 68
COMPET 74
POLGEN 9
CONSOM 37

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	6 de fevereiro de 2017
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2017) 54 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO Avaliação da aplicação da legislação ambiental da UE Relatório sobre PORTUGAL <i>que acompanha o documento</i> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Avaliação da aplicação da legislação ambiental da UE: Desafios comuns e combinação de esforços para obter melhores resultados

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2017) 54 final.

Anexo: SWD(2017) 54 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.2.2017
SWD(2017) 54 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Avaliação da aplicação da legislação ambiental da UE Relatório sobre PORTUGAL

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Avaliação da aplicação da legislação ambiental da UE: Desafios comuns e combinação de esforços para obter melhores resultados

{COM(2017) 63 final}
{SWD(2017) 33 - 53 final}
{SWD(2017) 55 - 60 final}

O presente relatório foi elaborado pelos serviços da Direção-Geral do Ambiente, da Comissão Europeia. As eventuais observações deverão ser enviadas para o seguinte endereço de correio eletrónico: ENV-EIR@ec.europa.eu

Na Internet encontram-se disponíveis mais informações sobre a União Europeia (<http://europa.eu>).

Fotografias: p. 9 – ©LIFE05 ENV/P/000369; p. 13 – ©saiko3p/iStock; p. 21 – ©jmorse2000/iStock;
p. 28 – ©Sergey Kelin/iStock

Estas fotografias só podem ser utilizadas ou reproduzidas mediante autorização prévia dos detentores dos direitos de autor.

© União Europeia, 2017

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Índice

RESUMO.....	4
PARTE I: DOMÍNIOS TEMÁTICOS.....	6
1. TORNAR A UE UMA ECONOMIA HIPOCARBÓNICA CIRCULAR, EFICIENTE NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS, VERDE E COMPETITIVA.....	6
Desenvolver uma economia circular e melhorar a eficiência dos recursos	6
Gestão de resíduos.....	8
2. PROTEGER, CONSERVAR E REFORÇAR O CAPITAL NATURAL	11
Natureza e biodiversidade	11
Infraestruturas verdes.....	13
Proteção dos solos	14
Proteção do meio marinho	16
3. GARANTIR A SAÚDE E A QUALIDADE DE VIDA DOS CIDADÃOS	18
Qualidade do ar.....	18
Ruído	19
Qualidade e gestão dos recursos hídricos.....	19
Reforçar a sustentabilidade das cidades.....	22
Acordos internacionais.....	23
PARTE II: QUADRO DE VIABILIZAÇÃO: INSTRUMENTOS DE APLICAÇÃO.....	25
4. INSTRUMENTOS DE MERCADO E INVESTIMENTO	25
Fiscalidade verde e subsídios prejudiciais para o ambiente	25
Contratos públicos ecológicos.....	27
Investimentos: o contributo dos fundos da UE.....	28
5. GOVERNAÇÃO EFETIVA E CONHECIMENTO	31
Governança efetiva na administração central, regional e local	31
Garantia de conformidade	32
Participação do público e acesso à justiça	34
Acesso à informação, conhecimentos e elementos de prova	35

Resumo

Sobre o reexame da aplicação da política ambiental

Em maio de 2016, a Comissão iniciou o processo de reexame da aplicação da política ambiental, um ciclo bienal de análise, diálogo e colaboração, destinado a melhorar a aplicação das políticas e da legislação no domínio do ambiente¹. Numa primeira fase, a Comissão elaborou 28 relatórios que descrevem os principais desafios e oportunidades no que respeita à aplicação da política ambiental, para cada Estado-Membro. Estes relatórios destinam-se a promover um debate positivo, tanto sobre os desafios ambientais comuns da UE, como sobre o tratamento mais eficaz das principais lacunas observadas na aplicação das políticas. Os relatórios baseiam-se nos relatórios setoriais de aplicação recolhidos ou emitidos pela Comissão ao abrigo de legislação ambiental específica, bem como no relatório de 2015 sobre o estado do ambiente e em outros relatórios da Agência Europeia do Ambiente. Estes relatórios não substituem os instrumentos específicos para garantir o cumprimento das obrigações jurídicas da UE.

Os relatórios seguirão as linhas gerais do Sétimo Programa de Ação Ambiental da União² e referir-se-ão à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que lhe estão associados³ na medida em que reflitam as obrigações e os objetivos políticos atuais da legislação ambiental da UE⁴.

Os principais desafios foram selecionados tendo em conta fatores como a importância ou a gravidade da questão da aplicação da política ambiental, consoante o impacto na qualidade de vida dos cidadãos, a distância em relação ao objetivo e as implicações financeiras.

Os relatórios acompanham a comunicação intitulada «*The EU Environmental Implementation Review 2016: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results*» [Reexame da aplicação da política ambiental de 2016: desafios comuns e como combinar esforços com vista a obter melhores resultados], que identifica os desafios comuns a vários Estados-Membros,

apresenta conclusões preliminares sobre as possíveis causas profundas das lacunas na aplicação das políticas e propõe ações conjuntas a fim de obter melhores resultados. Agrupa igualmente, no seu anexo, as ações propostas nos relatórios de cada país, com vista a melhorar a aplicação das políticas a nível nacional.

Perfil geral

Durante as últimas décadas, a aplicação da legislação e das políticas da UE em matéria de ambiente contribuiu para preservar e melhorar o ambiente em Portugal, graças também à ajuda significativa do financiamento da União. Não obstante, Portugal enfrenta ainda problemas consideráveis nos domínios da gestão dos recursos hídricos e dos resíduos, da qualidade do ar e da conservação da natureza. Além disso, a aplicação e a execução da política ambiental representam, globalmente, um desafio para Portugal.

Principais desafios

Os três principais desafios relacionados com a aplicação das políticas e da legislação da UE em matéria de ambiente em Portugal são:

- ❖ Melhorar a gestão dos resíduos e desenvolver o potencial da economia circular.
- ❖ Reforçar a proteção eficaz da rede Natura 2000.
- ❖ Acompanhar a execução das estratégias marinhas a fim de assegurar o bom estado ambiental das águas marinhas.

Principais oportunidades

Portugal poderia ter melhor desempenho em domínios onde já há uma boa base de conhecimentos e boas práticas. São, nomeadamente, os seguintes casos:

- ❖ Utilização da experiência obtida ao longo dos últimos anos a fim de melhorar o cumprimento da Diretiva Qualidade do Ar, em especial no que respeita ao NO₂.
- ❖ Melhoramento da eficiência, da eficácia e da coordenação no setor público ambiental, executando iniciativas recentes como o regime de Licenciamento Único de Ambiente (LUA), a plataforma única de inspeção e monitorização nos domínios da agricultura, do mar e do ambiente e a rede nacional para a implementação e a execução da legislação ambiental (IMPEL).
- ❖ Aproveitamento das oportunidades para tornar mais

¹ Comunicação – Tirar o melhor partido das políticas ambientais da UE através de um reexame periódico da sua aplicação ([COM\(2016\) 316 final](#))

² Decisão n.º 1386/2013/UE, de 20 de novembro de 2013, relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «[Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta](#)».

³ Nações Unidas, 2015, [Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#)

⁴ O presente relatório não abrange as alterações climáticas, os produtos químicos ou a energia.

ecológico o primeiro pilar da política agrícola comum (PAC) e aprofundar a utilização das medidas de desenvolvimento rural no âmbito do segundo pilar.

Aspetos de excelência

Onde for líder em termos de execução ambiental, Portugal poderá partilhar as suas abordagens inovadoras com outros países. Bons exemplos:

- ❖ A criação da «Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde», em 2014, e a subsequente reforma do sistema fiscal português, em 2015, com vista a promover a tributação ambiental.
- ❖ A estratégia nacional «Compromisso para o Crescimento Verde», adotada pelo Governo português em 2015.
- ❖ As melhorias da qualidade dos sistemas de abastecimento de água potável, registadas na última década.

Parte I: Domínios temáticos

1. Tornar a UE uma economia hipocarbónica circular, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva

Desenvolver uma economia circular e melhorar a eficiência dos recursos

O pacote da economia circular, de 2015, salienta a necessidade da transição para uma economia «circular» impulsionada pelo ciclo de vida, com utilização em cascata dos recursos e nível quase nulo de resíduos finais, o que pode ser facilitado pelo acesso a instrumentos financeiros inovadores e a fundos para a ecoinovação que serão desenvolvidos.

O ODS 8 convida os países a promoverem um crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos. O ODS 9 destaca a necessidade de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. O ODS 12 encoraja os países a alcançarem a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais até 2030.

Medidas no sentido de uma economia circular

A transição das nossas economias de lineares para circulares permite-nos reinventá-las e torná-las mais sustentáveis e competitivas, o que estimulará o investimento e trará benefícios, tanto a curto como a longo prazo, para a economia, o ambiente e os cidadãos⁵.

Vários estudos têm demonstrado, a nível europeu, a ligação positiva entre o desempenho ambiental e a criação de emprego⁶.

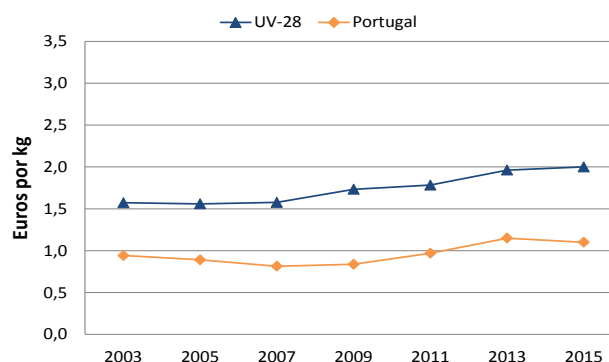
A pressão exercida sobre os recursos materiais é uma das tendências a longo prazo que afetam a criação de emprego e o crescimento na UE.

Em termos de produtividade dos recursos (com que eficiência a economia utiliza os recursos materiais para produzir riqueza), Portugal ocupa o 17.º lugar na UE (de acordo com o indicador de produtividade dos recursos), com 1,10 EUR/kg (a média da UE é 2,0 EUR/kg), em

2015⁷.

A figura 1 mostra que, embora tenha registado um aumento global desde 2007, a produtividade dos recursos diminuiu ligeiramente em 2015 em relação a 2014. Por conseguinte, há ainda muito a melhorar neste domínio.

Figura 1: Produtividade dos recursos 2003-15⁸



Entre 2013 e 2015, foram revistos vários planos nacionais (resíduos, recursos hídricos), colocando forte ênfase na eficiência e no cumprimento dos objetivos da UE da forma mais rentável possível, e introduzidos novos tipos de políticas (por exemplo, a reforma da fiscalidade verde). Importa salientar especialmente o Compromisso para o Crescimento Verde, uma estratégia nacional adotada com o objetivo de reorientar o desenvolvimento económico do país, que está agora a centrar-se na economia circular. Estas iniciativas serão aprofundadas noutras secções do presente relatório nacional.

PME e eficiência dos recursos

As PME portuguesas representam mais de dois terços do valor acrescentado total (contra uma média de 57 % na UE) e quase quatro em cada cinco postos de trabalho (contra uma média de dois em três na UE). Apesar de uma perspetiva mais positiva desde 2013, o período de recessão de 2008 continua a ter impacto⁹.

⁵ Comissão Europeia, 2015. [Proposta de pacote da economia circular](http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies.htm)

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies.htm>

⁷ A produtividade dos recursos é definida como relação entre o produto interno bruto (PIB) e o consumo interno de materiais (CIM).

⁸ Eurostat, [Produtividade dos recursos](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_12_10), consultado em outubro de 2016.

⁹ Comissão Europeia, [Fichas por país relativas às PME, 2016](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_12_10)

O desempenho das PME portuguesas está acima da média da UE no tocante a vários indicadores relativos à eficiência dos recursos e aos mercados verdes. Um total de 58 % das PME portuguesas investiram até 5 % do seu volume de negócios anual em ações relativas à eficiência energética (média da UE-28: 50 %), 26 % disponibilizam atualmente produtos e serviços ecológicos, 74 % tomaram medidas de poupança de energia (média da UE-28: 59 %), 62 % para minimizar os resíduos (média da UE-28: 60 %), 66 % para poupar água (média da UE-28: 44 %) e 74 % para economizar materiais (média da UE-28: 54 %). De um ponto de vista de economia circular, 63 % tomaram medidas de reciclagem, reutilizando materiais ou resíduos dentro da empresa, 51 % para conceber produtos mais fáceis de manter, reparar ou reutilizar e 30 % conseguiram vender as suas sucatas a outras empresas¹⁰.

O Roteiro da UE para uma Europa Eficiente na utilização de recursos descreve como podemos transformar a economia europeia numa economia sustentável até 2050¹¹.

Os investimentos das PME em medidas inovadoras e de redução de custos, a fim de reduzir a utilização de recursos e de energia, têm potencial para resultar em significativas economias de custos. Assim, de acordo com um estudo, em apenas quatro setores de PME (alimentação e bebidas; energia e serviços públicos; tecnologias ambientais; construção), as poupanças que reforçariam a sua competitividade poderiam já ascender a 882 milhões de EUR em Portugal¹².

Um outro estudo recente apresenta uma análise pormenorizada do grau de execução das medidas de apoio às empresas que visam melhorar a eficiência dos recursos aplicada nos Estados-Membros da UE¹³. Este estudo mostra que Portugal pôs em prática algumas medidas de eficiência na utilização dos recursos, destinadas às empresas. Por conseguinte, afigura-se que as medidas de apoio à simbiose industrial têm sido mais bem-sucedidas, uma vez que há uma plataforma de negociação eletrónica que promove a interação entre a oferta e a procura de resíduos. Outras medidas identificadas refletem os esforços concentrados no apoio a acordos voluntários, dando informações específicas

sobre a eficiência dos recursos e desenvolvendo competências em matéria de eficiência de recursos dentro das empresas.

Iniciativas como o projeto Ecopol são fundamentais para o arranque da rede e da interação necessárias entre as diferentes partes interessadas no sentido de identificarem os promotores, as iniciativas, os produtos e os serviços de ecoinovação e demonstrarem os benefícios para as empresas e a sociedade. Este projeto de 2014 reuniu instituições públicas e o setor privado no Cluster Habitat Sustentável para proporem ferramentas e instrumentos políticos especificamente destinados a melhorar a utilização de materiais de construção sustentáveis por parte das instituições públicas e da comunidade.

Ao nível da indústria, foram lançadas várias iniciativas em 2015, que visavam especificamente a eficiência dos recursos através da ecoinovação na indústria, servindo de «laboratórios vivos» para tecnologias-piloto, partilhando boas práticas e criando uma plataforma com vista a aumentar a sensibilização para a economia circular e o futuro da indústria. A Associação Empresarial de Portugal integrou três iniciativas deste tipo¹⁴: o projeto Efinerg¹⁵, orientado para práticas e tecnologias de eficiência energética na indústria; o Ecoproductin¹⁶, voltado para a eficiência dos materiais e dos recursos hídricos; e o Interambinerg¹⁷, cujo objetivo é apoiar a internacionalização do setor português dos bens e serviços ambientais e energéticos.

Ecoinovação

Num painel de 2013 de avaliação em matéria de ecoinovação, Portugal ficou abaixo da média da UE-28 (14.º lugar), com uma pontuação global de 79 (a média da UE-28 é 100), como demonstra a figura 2¹⁸. Nos dois anos seguintes, Portugal reforçou a sua posição no painel do OEI em relação aos anos anteriores, tendo subido para 101,6 e alcançado o 12.º lugar na classificação da UE. Estes resultados são apoiados por outros indicadores e relatórios, como o índice de inovação (CE, 2015), que mostra uma melhoria de 0,396 em 2013 para 0,4 em 2014 e 0,403 em 2015.

Figura 2: Índice de ecoinovação, 2015 (UE=100)¹⁹

¹⁰ Comissão Europeia, 2015. [Eurobarómetro Flash 426](#), «PME, eficiência na utilização dos Recursos e Mercados Ecológicos»

¹¹ Comunicação COM(2011) 571. [O Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos](#) faz parte da iniciativa emblemática da eficiência dos recursos no quadro da Estratégia Europa 2020.

¹² RPA, 2015. [Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors \[Avaliação do potencial de economias de custos e recursos com investimentos em quatro setores de PME\]](#), estudo realizado para a Comissão Europeia.

¹³ Instituto Ecológico, IPEA, BIO pela Deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency \[Um quadro para os Estados-Membros apoiarem as empresas na melhoria da eficiência da sua utilização dos recursos\]](#). Estudo realizado para a Comissão Europeia.

¹⁴ AEP: Associação Empresarial de Portugal.

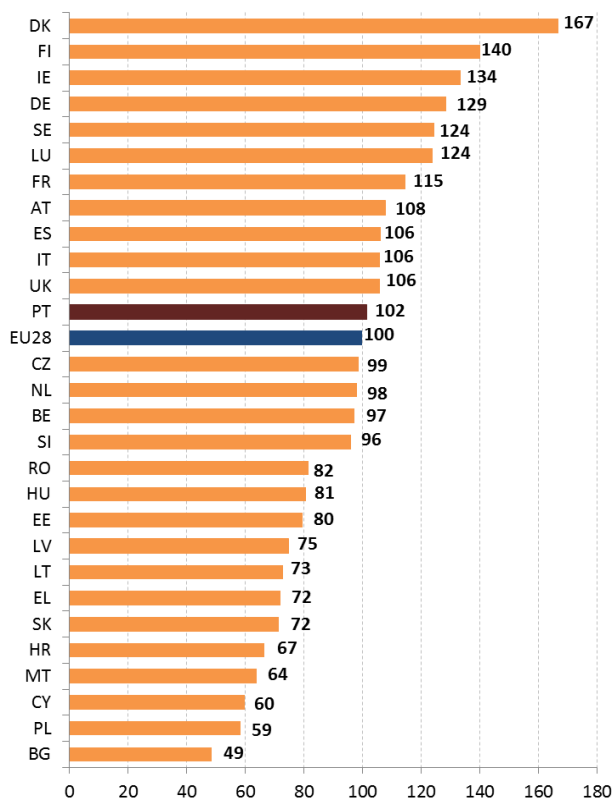
¹⁵ Projeto Efinerg <http://efinerg.aeportugal.pt/Projeto.aspx>

¹⁶ Projeto Ecoproductin <http://ecoproductin.aeportugal.pt/Projeto.aspx>

¹⁷ Projeto Interambinerg <http://interambinerg.aeportugal.pt/Projeto.aspx>

¹⁸ Eco-Innovation Observatory, [Resumo por país 2013, Portugal](#).

¹⁹ [Eco-innovation Observatory](#): Painel da ecoinovação de 2015



Portugal tem uma série de polos onde se estão a desenvolver estratégias muito empenhadas na ecoinovação como fator de diferenciação: «HABITAT»: o polo português de *habitats* sustentáveis, «Energy IN»: o polo energético português e «PRODUTECH»: o polo português de tecnologias de produção.

Contudo, os objetivos de eficiência na utilização dos recursos e as políticas de inovação em Portugal não estão bem ligados, faltando uma integração transversal e incentivos para sinergias. Para resolver este problema, o Governo português aprovou, em junho de 2016, o «Compromisso com o Conhecimento e a Ciência: o Compromisso com o Futuro». Trata-se de uma nova agenda para o período 2016-2020, que apela à coerência e à coordenação entre os diversos domínios políticos, promovendo um novo quadro político para o papel do conhecimento no desenvolvimento do país, com base em diversas dimensões estratégicas, designadamente na promoção de agendas temáticas de investigação e inovação e de dimensão territorial que estimulem o desenvolvimento de cidades ou regiões.

Desde maio de 2016, Portugal tem 56 organizações registadas no EMAS, o que é pouco, quando comparado com o total de 4 034 organizações registadas na UE. O número de rótulos ecológicos da UE em Portugal é igualmente baixo.

Ações sugeridas

- Monitorizar melhor os instrumentos de política de economia circular, a fim de avaliar a sua eficácia e poder revê-los.

Gestão de resíduos

Transformar os resíduos num recurso exige:

- a plena aplicação da legislação da União relativa aos resíduos, que inclui a hierarquia dos resíduos; a necessidade de assegurar a recolha seletiva dos resíduos; os objetivos de desvio dos resíduos dos aterros, etc.
- Reduzir a produção de resíduos *per capita* e a produção de resíduos em termos absolutos.
- Limitar a valorização energética aos materiais não recicláveis e eliminar gradualmente a deposição em aterro dos resíduos recicláveis ou recuperáveis.

O ODS 12 convida os países a reduzirem substancialmente, até 2030, a produção de resíduos por meio de prevenção, redução, reciclagem e reutilização.

A abordagem da UE no que respeita à gestão de resíduos baseia-se na «hierarquia dos resíduos», que estabelece uma ordem de prioridade na definição da política de resíduos e na gestão dos resíduos a nível operacional: prevenção, (preparação para) reutilização, reciclagem, valorização e, como opção menos desejável, eliminação (que inclui a deposição em aterro e a incineração sem valorização energética).

Os progressos no sentido do cumprimento dos objetivos de reciclagem e a adoção de PGR/PPR²⁰ adequados são instrumentos essenciais para avaliar o desempenho dos Estados-Membros. A presente secção incide na gestão dos resíduos urbanos para os quais a legislação da UE estabelece objetivos de reciclagem obrigatórios.

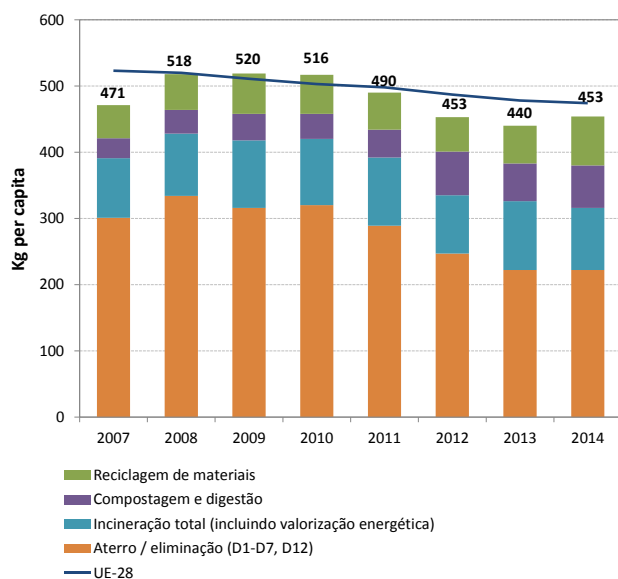
A produção de resíduos urbanos²¹ em Portugal diminuiu nos últimos anos para 453 kg/ano/habitante e é inferior à média da UE (475 kg/ano/habitante), como mostra a figura 3.

A figura 3 representa os resíduos urbanos em Portugal em quilogramas *per capita*, consoante o tratamento: verifica-se um ligeiro aumento da reciclagem e da compostagem e um pequeno afastamento da incineração e da deposição em aterro. A incineração (com valorização energética) representa 21 %, enquanto a deposição em aterro representa 49 % (muito mais do que os 28 % da média da UE). Neste contexto, a gestão eficaz dos resíduos continua a ser insatisfatória em Portugal.

²⁰ Planos de gestão de resíduos/Programas de prevenção de resíduos

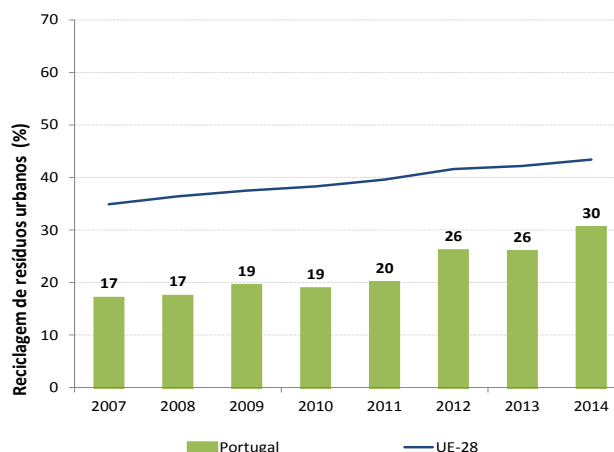
²¹ Os resíduos urbanos são constituídos pelos resíduos recolhidos pelas autoridades municipais ou em seu nome, ou diretamente pelo setor privado (empresas ou instituições privadas sem fins lucrativos) não em nome dos municípios.

Figura 3: Resíduos urbanos por método de tratamento em Portugal 2007-14²²



Portugal alcançou o objetivo de 2006 relativamente ao desvio dos resíduos biodegradáveis para alternativas à deposição em aterros (75 %). No entanto, os resíduos urbanos biodegradáveis depositados em aterros aumentaram desde então. Portugal beneficiou de uma derrogação de quatro anos em relação aos objetivos de 2009 (50 %) e 2016 (35 %), diferindo-os para 2013 e 2020, respetivamente. Portugal informou ter cumprido o objetivo diferido de 50 % para a deposição em aterros em 2015.

Figura 4: Taxa de reciclagem de resíduos urbanos 2007-14²³



Ao longo da última década, Portugal aumentou a taxa de reciclagem e o desvio dos resíduos biodegradáveis para alternativas à deposição em aterros. Não obstante, a taxa de reciclagem de resíduos urbanos em 2014 foi de 30 % (dos quais 16 % de reciclagem e 14 % de compostagem), muito abaixo da média da UE: 44 %. A figura 4 mostra que Portugal deve investir ainda mais na reciclagem nos próximos anos, com vista a alcançar o objetivo de reciclagem fixado pela UE para 2020²⁴.

Portugal aprovou, em 2014, um plano nacional de gestão de resíduos para 2014-2020²⁵, bem como um plano estratégico para resíduos sólidos urbanos no Continente (PERSU 2020)²⁶. O principal objetivo do PERSU 2020 é estabelecer um roteiro com vista a cumprir os objetivos em matéria de resíduos urbanos para 2020, designadamente o objetivo de 50 % no caso da preparação para reutilização e reciclagem. Para ajudar a atingir os objetivos, o PERSU 2020 propõe um vasto conjunto de medidas alinhadas com oito objetivos estratégicos.

Atualmente, as oportunidades de prevenção e reciclagem de resíduos ainda não estão totalmente desenvolvidas em Portugal, e uma percentagem ainda elevada de resíduos urbanos incinerados e depositados em aterros está a impedir a passagem para uma economia circular. Como contributo para colmatar o défice de execução em Portugal, a Comissão apresentou um roteiro com recomendações para cumprimento²⁷.

Causas subjacentes à atual divergência em relação aos objetivos da UE para os resíduos

²² Eurostat, [Resíduos urbanos e tratamento, por método de tratamento](#), consultado em outubro de 2016.

²³ Eurostat, [Taxa de reciclagem de resíduos urbanos](#), consultado em outubro de 2016.

²⁴ Os Estados-Membros podem escolher um método diferente do utilizado pela ESTAT (referido no presente relatório) para calcular as respetivas taxas de reciclagem e controlar a conformidade com o objetivo de 50 % de reciclagem de resíduos urbanos até 2020.

²⁵ Plano Nacional de Gestão de Resíduos para o horizonte 2014-2020. Diário da República de 16.3.2015.

²⁶ Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020) para Portugal continental. Diário da República de 17.9.2014.

²⁷ Comissão Europeia, 2016. [Apoio à Implementação – A Comissão ajuda oito Estados-Membros a melhorarem a sua gestão de resíduos urbanos](#). Ficha técnica de [Portugal](#).

- falta de incentivos para gerir os resíduos de acordo com a hierarquia;
- falta de coordenação entre os diversos níveis administrativos;
- insuficiente recolha seletiva de resíduos (porta a porta);
- insuficientes sistemas de responsabilidade alargada do produtor (RAP).

A fim de corrigir estas lacunas, Portugal tem vindo a desenvolver ativamente as seguintes iniciativas:

- recentemente, reviu o seu imposto sobre a deposição em aterros, estabelecendo um aumento gradual até 2020;
- está a canalizar fundos da UE, a partir de programas operacionais, para coordenar os esforços entre os agentes da cadeia de gestão de resíduos. Os projetos são avaliados positivamente se integrarem medidas e organizações que visem o cumprimento dos objetivos.
- está a intensificar todos os esforços com vista à recolha seletiva de resíduos. Os programas operacionais financiam também projetos concretos de recolha porta a porta e sistemas de taxa variável.
- tem 12 sistemas RAP e, a partir de setembro de 2016, concederá uma licença a outro relativo a resíduos de embalagens. Todo o país está abrangido por estes regimes aplicáveis a VFV, resíduos de embalagens, REEE, pilhas e acumuladores, óleos minerais e pneus. Portugal está a cumprir os objetivos estabelecidos para estes fluxos de resíduos. Está em curso a criação de um novo conjunto de licenças RAP, tendo em mente os novos desafios que se colocam, bem como o aumento da transparência na gestão destes regimes.

Há, todavia, potencial considerável para desenvolver instrumentos políticos específicos de apoio à transição para um modelo económico mais circular, o que contribuiria para melhorar a resiliência e a competitividade da economia portuguesa, com base na produtividade e na eficiência dos recursos.



Em consequência da reforma da fiscalidade verde, foi aprovado em Portugal um imposto sobre os sacos de plástico, em vigor desde janeiro de 2015.

A aplicação das medidas previstas no PERSU 2020 é fundamental para melhorar a situação atual da gestão de resíduos.

A plena aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos poderia levar à criação de mais de 14 900 postos de trabalho em Portugal e a um aumento superior a 1 560 milhões de EUR no volume de negócios anual do setor dos resíduos. A aproximação dos objetivos do roteiro para a eficiência dos recursos poderia criar mais de 18 200 postos de trabalho adicionais e aumentar o volume de negócios anual do setor dos resíduos em mais de 1 910 milhões de EUR²⁸.

Ação sugerida

- Dar incentivos económicos adequados com vista ao reforço da aplicação da hierarquia dos resíduos: ou seja, promover a prevenção, tornar a reutilização e a reciclagem economicamente mais atrativas e desviar os resíduos reutilizáveis e recicláveis da incineração (por exemplo, aumentando as taxas aplicáveis à deposição em aterros e à incineração e introduzindo um imposto sobre os resíduos finais).
- Centrar-se na obrigação de recolha seletiva para aumentar as taxas de reciclagem (por exemplo, expandir os sistemas de recolha porta a porta, por meio de sistemas de taxa variável).
- Proceder a uma revisão dos requisitos de infraestruturas de tratamento, tendo em conta as alterações na recolha de resíduos.

²⁸ Bio Intelligence service, 2011. [Implementing EU Waste legislation for Green Growth \[Aplicação da legislação da UE relativa aos resíduos para um crescimento ecológico\]](#), estudo realizado para a Comissão Europeia. A repartição por país, relativamente à criação de emprego, é da autoria de um consultor a pedido da Comissão, mas não figura no documento publicado.

- Alargar e melhorar a relação custo-eficácia, o controlo e a transparência dos regimes RAP existentes, eliminar o parasitismo e promover a concorrência, a fim de aumentar a eficiência dos sistemas nacionais de gestão de resíduos.

2. Proteger, conservar e reforçar o capital natural

Natureza e biodiversidade

A Estratégia de Biodiversidade da UE visa travar a perda de biodiversidade na UE até 2020, restaurar os ecossistemas e os seus serviços na medida do possível e intensificar esforços a fim de evitar a perda de biodiversidade a nível mundial. A Diretiva Aves e a Diretiva *Habitats* da UE têm como objetivo alcançar um estado de conservação favorável para as espécies e *habitats* protegidos.

O ODS 14 apela a que os países conservem e usem de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos; por sua vez, o ODS 15 insta a que os países protejam, restaurem e promovam o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, realizem uma gestão sustentável das florestas, combatam a desertificação e travem e revertam a degradação dos solos e a perda de biodiversidade.

A Diretiva *Habitats*, de 1992, e a Diretiva Aves, de 1979, constituem a pedra angular da legislação europeia destinada à conservação da fauna selvagem da UE. A Natura 2000, a maior rede coordenada de zonas protegidas do mundo, é o principal instrumento para alcançar e aplicar os objetivos das diretivas a fim de assegurar a proteção, a conservação e a sobrevivência, a longo prazo, das espécies e dos *habitats* mais valiosos e ameaçados da Europa e dos ecossistemas que estes sustentam.

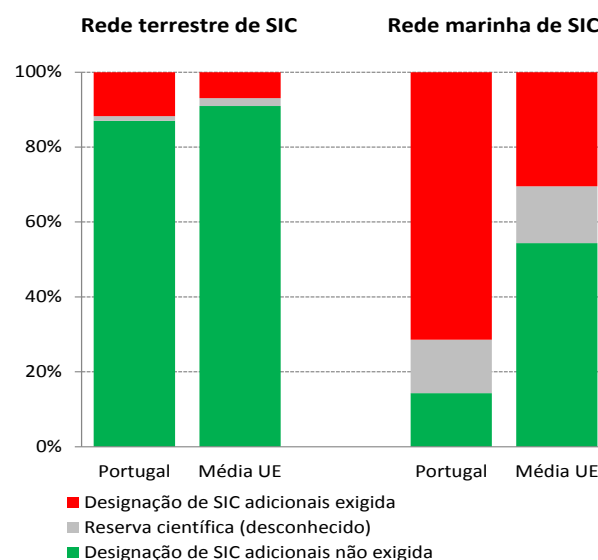
A designação adequada dos sítios protegidos como Zonas Especiais de Conservação (ZEC) ao abrigo da Diretiva *Habitats* e como Zonas de Proteção Especial (ZPE) ao abrigo da Diretiva Aves constitui um marco fundamental para a realização dos objetivos das diretivas. Os resultados dos relatórios prescritos pelo artigo 17.º da Diretiva *Habitats* e pelo artigo 12.º da Diretiva Aves e os progressos registados no sentido de uma designação adequada de Sítios de Importância Comunitária (SCI-ZPE) e ZEC²⁹, tanto em terra como no mar, devem ser os elementos principais para aferir o desempenho dos Estados-Membros.

Portugal acolhe 99 tipos de *habitat* e 325 espécies abrangidas pela Diretiva *Habitats*. Abriga também

populações de 80 espécies de aves constantes do anexo I da Diretiva Aves.

No início de 2016, 20,6 % da superfície nacional de Portugal era abrangida pela Natura 2000 (média da UE: 18,1 %): as ZPE da Diretiva Aves abrangiam 10 % (média da UE: 12,3 %) e os SIC da Diretiva *Habitats* abrangiam 17 % (média da UE: 13,8 %). A última avaliação da parte de SIC da rede Natura 2000 mostra que existem insuficiências na designação, especialmente para os componentes marinhos da rede³⁰, como indica a figura 5³¹.

Figura 5: Avaliação da suficiência das redes de SIC em Portugal com base na situação até dezembro de 2013 (%)³²



O prazo de seis anos estabelecido pela Diretiva *Habitats* para designar ZEC e estabelecer objetivos e medidas de conservação adequados expirou. Portugal já designou os

²⁹ Os Sítios de Importância Comunitária (SIC) são designados nos termos da Diretiva *Habitats*, enquanto as Zonas de Proteção Especial (ZPE) são designadas nos termos da Diretiva Aves; os valores de cobertura não correspondem devido ao facto de alguns SIC e ZPE se sobreporem. Entende-se por Zona Especial de Conservação (ZEC) um SIC designado pelos Estados-Membros.

³⁰ Por cada Estado-Membro, a Comissão avalia se as espécies e os tipos de *habitats* constantes dos anexos I e II da Diretiva *Habitats* estão suficientemente representados pelos sítios designados até à data. Tal é expresso em percentagem de espécies e *habitats* para os quais é necessário designar outras áreas a fim de completar a rede nesse país. [Os dados atuais](#), que foram avaliados em 2014-2015, refletem a situação até dezembro de 2013.

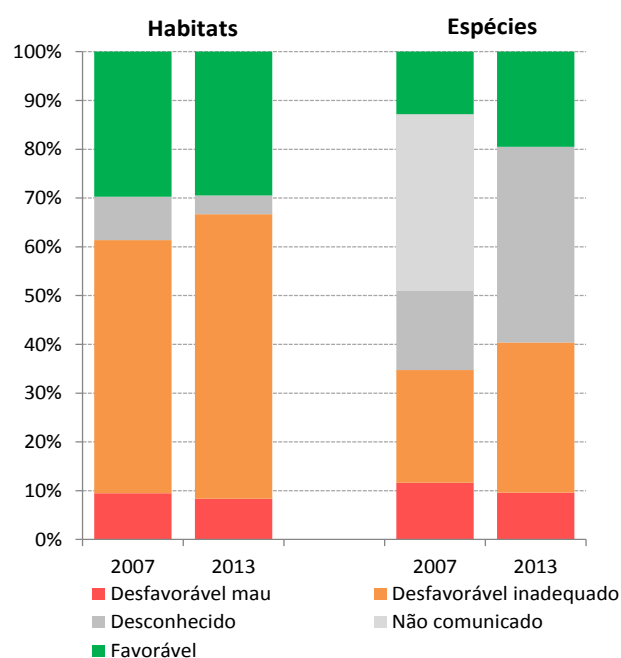
³¹ As percentagens indicadas na figura 5 referem-se a percentagens do número total de avaliações (uma avaliação abrange 1 espécie ou 1 *habitat* numa determinada região biogeográfica do Estado-Membro); se um tipo de *habitat* ou uma espécie ocorrer em mais do que uma região biogeográfica num determinado Estado-Membro, haverá tantas avaliações individuais quantas as regiões biogeográficas com uma ocorrência dessa espécie ou desse *habitat* no Estado-Membro.

³² Comissão Europeia, avaliação interna.

SIC da região biogeográfica macaronésica como ZEC. No entanto, ainda não designou ZEC para os SIC das regiões biogeográficas atlântica e mediterrânica e apenas definiu planos de gestão para três SIC.

De acordo com o último relatório sobre o estado de conservação³³ dos *habitats* e espécies abrangidos pela Diretiva *Habitats*³⁴, 29 % das avaliações biogeográficas dos *habitats* foram favoráveis em 2013 (UE-27: 16 %). Por outro lado, 58 % foram consideradas desfavoráveis-inadequadas (UE-27: 47 %) e 8 % desfavoráveis-más (UE-27: 30 %),

Figura 6: Estado de conservação dos *habitats* e espécies em Portugal, em 2007/2013 (%)³⁵



Quanto às espécies, 19 % das avaliações em 2013 foram favoráveis (UE-27: 23 %), 31 % desfavoráveis-inadequadas (UE-27: 42 %) e 10 % desfavoráveis-más (UE-27: 18 %), conforme ilustra a figura 6³⁶. No total, 8 %

e 5,7 % das avaliações desfavoráveis relativas a espécies e *habitats*, respetivamente, mostraram tendência positiva em 2013. No entanto, o estado de conservação entre 2007 e 2013 não evidencia tendência positiva.

A figura 7 mostra que, no que respeita às aves, 43 % das espécies nidificantes apresentaram tendências crescentes ou estáveis a curto prazo a nível das populações (para as espécies invernantes o valor foi de 57 %).

Em relação às florestas, Portugal enfrenta desafios relacionados com o facto de, na sua maior parte, os terrenos florestais serem de propriedade privada, com a agricultura intensiva, com a propagação do nemátodo da madeira do pinheiro e com o risco de incêndio florestal.

Nos últimos anos, a PAC — e, em particular, o pilar do desenvolvimento rural — tem sido o mais importante instrumento financeiro disponível para a gestão da natureza e da biodiversidade das zonas agrícolas e florestais.

³³ O estado de conservação é classificado, segundo uma metodologia normalizada, como «favorável», «desfavorável-inadequado» e «desfavorável-mau», com base em quatro parâmetros, conforme define o artigo 1.º da Diretiva *Habitats*.

³⁴ O cerne do relatório prescrito pelo artigo 17.º é a avaliação do estado de conservação dos *habitats* e espécies visados pela Diretiva *Habitats*.

³⁵ Estes valores mostram a percentagem de avaliações biogeográficas em cada categoria de estado de conservação para *habitats* e espécies (uma avaliação abrange uma espécie ou um *habitat* numa determinada região biográfica do Estado-Membro), respetivamente. As informações baseiam-se nos relatórios prescritos pelo artigo 17.º da Diretiva *Habitats* — [resumo nacional de Portugal](#)

³⁶ Importa notar que uma comparação direta entre os dados de 2007 e 2013 é complicada pelo facto de a Bulgária e a Roménia não estarem abrangidas pelo ciclo de relatórios de 2007, de as avaliações «desconhecidas» terem diminuído significativamente, em especial no caso das espécies, e de algumas alterações comunicadas não serem verdadeiras, porquanto resultam do aperfeiçoamento de dados/métodos de controlo.

Ao mesmo tempo, foram adotadas políticas coerentes com vista a promover a gestão sustentável das florestas para enfrentar a propriedade fundiária em pequena escala e o abandono das comunidades rurais, nomeadamente no Norte e no Centro de Portugal. Têm também como objetivo responder melhor à necessidade de uma gestão florestal (e ambiental) contínua e ativa, que é essencial para evitar a elevada pressão causada pelo risco de incêndios florestais e o estabelecimento e propagação de agentes bióticos nocivos.

Ação sugerida

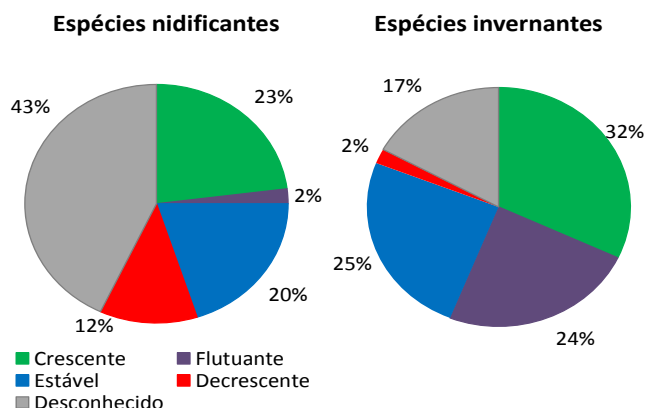
- Completar o processo de designação Natura 2000, em terra e no mar, e definir claramente objetivos de conservação, bem como as medidas de conservação necessárias para os locais e fornecer recursos adequados para a sua concretização, a fim de manter/restabelecer o estatuto de conservação favorável para as espécies e *habitats* de interesse comunitário em toda a sua área de distribuição natural.
- Continuar a desenvolver e promover abordagens de execução inteligentes e racionalizadas, em especial no que diz respeito aos procedimentos de licenciamento de sítios e espécies, assegurando o conhecimento e a disponibilidade de dados necessários. Reforçar a comunicação com as partes interessadas.
- Reforçar o desenvolvimento das capacidades a fim de melhorar a gestão dos sítios Natura 2000 e os regimes de proteção das espécies e assegurar a plena integração com outras políticas e os fundos associados.
- Prosseguir os esforços para melhorar a integração dos objetivos relativos à natureza, nomeadamente a concretização da rede Natura 2000, em políticas, programas e estratégias transversais e setoriais, sobretudo nos domínios da agricultura, da silvicultura, das pescas, da energia, do clima, do ordenamento do território e do ordenamento do espaço marinho.

Estimativa do capital natural

A Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 insta os Estados-Membros a cartografarem e avaliarem o estado dos ecossistemas e dos seus serviços, nos respetivos territórios nacionais, até 2014, e a avaliarem o valor económico desses serviços e promoverem a integração desses valores em sistemas de contabilidade e comunicação de informações a nível nacional e da UE, até 2020.

Portugal concluiu, em 2009, uma avaliação nacional dos ecossistemas seguindo o quadro conceptual da Avaliação

Figura 7: Evolução populacional, a curto prazo, das espécies de aves nidificantes e invernantes em Portugal, em 2012 (%)³⁷



dos Ecossistemas do Milénio. Nos últimos anos, foram feitas diversas avaliações temáticas e à escala local (ecossistemas de montado). Em 2014, levou-se a cabo uma cartografia e avaliação-piloto de curto prazo dos serviços ecossistémicos³⁸ no Sul de Portugal, que testou, a nível regional (NUTS II Alentejo), metodologias e indicadores para cartografar os ecossistemas, avaliar a sua condição e cartografar os serviços dos ecossistemas³⁹, nomeadamente os ligados à agricultura e aos ecossistemas florestais. O projeto destacou o valor acrescentado dos serviços ecossistémicos dentro da economia alargada da região.



Está previsto o desenvolvimento de uma plataforma de ligação em rede de cartografia e avaliação dos serviços ecossistémicos (MAES) para projetos científicos relevantes, fontes de dados e informações e para a participação de outras partes interessadas e autoridades públicas. As equipas de investigação portuguesas

³⁷ Estes números representam a percentagem de avaliações biogeográficas em cada categoria de estado de conservação para *habitats* e espécies, respetivamente. As informações baseiam-se nos relatórios prescritos pelo artigo 12.º da Diretiva Aves — [resumo nacional de Portugal](#).

³⁸ Cartografia e avaliação dos ecossistemas e dos seus serviços.

³⁹ Os serviços ecossistémicos são benefícios proporcionados pela natureza, como alimentos, água limpa e polinização, dos quais a sociedade humana depende.

participam em vários projetos de investigação OpenNESS, OPERA, ESMERALDA e avaliações globais e regionais da IPBES.

A importância dos serviços ecossistémicos e do capital natural para o crescimento e o emprego foi abordada nas iniciativas governamentais sobre economia verde, reformas fiscais verdes, avaliações dos serviços ecossistémicos e abordagens TEEB e incluída na programação do FEIE para 2014-2020.

Em dezembro de 2015, realizou-se a conferência de lançamento MAES em Portugal, para debater, com a comunidade científica, os decisores políticos e as partes interessadas privadas, os pontos de vista e as perspetivas de uma MAES Portugal nacional e os resultados previstos para a formulação de políticas até 2020. Portugal está agora a preparar um processo a longo prazo, com o objetivo de cobrir todo o território continental.

Portugal coliderou o estudo-piloto MAES UE sobre ecossistemas florestais, em 2014, e participou no estudo-piloto MAES UE sobre ecossistemas marinhos. Participou ainda no estudo-piloto MAES UE sobre serviços ecossistémicos urbanos (envolvendo os concelhos de Lisboa, Oeiras e Cascais), lançado em 2015.

Ação sugerida

- Continuar a apoiar a cartografia e a avaliação dos ecossistemas e dos seus serviços e a avaliação e o desenvolvimento dos sistemas de contabilidade do capital natural, através de indicadores adequados para monitorizar o progresso económico e desenvolver os valores dos ecossistemas.

Infraestruturas verdes

A estratégia da UE para as infraestruturas verdes⁴⁰ promove a incorporação de infraestruturas verdes nos planos e programas correlatos para ajudar a superar a fragmentação dos *habitats*, preservar ou restaurar a conectividade ecológica, reforçar a resiliência dos ecossistemas e, desse modo, assegurar a prestação contínua de serviços ecossistémicos.

A infraestrutura verde proporciona benefícios ecológicos, económicos e sociais através de soluções naturais. Ajuda-nos a entender o valor dos benefícios que a natureza oferece à sociedade humana e a mobilizar investimentos para os sustentar e valorizar.

Portugal tem vindo a incorporar sistemas ecológicos no ordenamento do território desde 1999, nomeadamente a

nível dos municípios (planos diretores) e à escala regional, assim como a nível setorial (planos de gestão florestal). Um mecanismo de coordenação interministerial está encarregado de promover a integração da conservação e da utilização sustentável da biodiversidade em várias políticas setoriais⁴¹, incluindo considerações no planeamento da rede ecológica.

Desde 1983, foram identificadas e cartografadas as áreas biofísicas mais sensíveis em todo o território nacional, de acordo com critérios estruturais e funcionais definidos pela Lei relativa à Reserva Ecológica Nacional (REN), integrada na rede nacional de conservação da natureza em 2008.

A REN apoia, nomeadamente, os objetivos em matéria de biodiversidade a nível da paisagem e a criação de uma rede funcional de áreas centrais para a conservação da natureza e da biodiversidade.

Está em curso uma revisão deste regime, a fim de continuar a desenvolver o pilar de serviços da REN (por exemplo, gestão de riscos, erosão do solo, deslizamentos de terras, erosão costeira, adaptação às alterações climáticas).

Na REN, estão planeados vários elementos da infraestrutura verde, incluindo áreas protegidas, áreas de utilização sustentável e elementos de conectividade naturais, bem como domínios de mitigação e gestão de riscos. A política portuguesa de ordenamento do território baseia-se num sistema hierárquico de gestão territorial, que funciona a nível nacional, regional e municipal. A nível nacional, a REN visa: 1) proteger os recursos hídricos e o solo e assegurar bens e serviços ambientais essenciais ao desenvolvimento das atividades humanas; 2) prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga das águas subterrâneas, o risco de inundações, a seca, a erosão do solo e os movimentos de massas em declives, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas, assegurando a sustentabilidade ambiental; 3) contribuir para a conectividade e a coerência ecológica de áreas e recursos de conectividade natural. Deste modo, a REN também se relaciona com as políticas no domínio da água (incluindo a Diretiva-Quadro Água, da UE), da agricultura e da adaptação às alterações climáticas.

Exemplos de boas abordagens operacionais relativamente às infraestruturas verdes em Portugal incluem o Corredor Verde, em Lisboa⁴²; o telhado verde da estação de tratamento de águas residuais de Alcântara, em Lisboa⁴³; e o restauro ecológico e conservação da infraestrutura verde húmida costeira da

⁴⁰ União Europeia, Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa, COM(2013) 249

⁴¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/99, de 17 de maio.

⁴² <http://www.lisboadiariodebordo.com/#|corredor-verde-lisboa/cg9d>

⁴³ <http://www.adp.pt/pt/?id=61&img=39&bl=6>

Praia da Vitória (Açores)⁴⁴.

Há margem para demonstrar os benefícios do crescimento socioeconómico da infraestrutura verde, nos contextos urbano, periurbano, costeiro e rural, ao mesmo tempo que se promove a coesão territorial.

Seria altamente aconselhável desenvolver uma abordagem de infraestrutura verde aos níveis nacional, regional e local (inclusive em zonas urbanas), coordenada com avaliações dos ecossistemas e dos serviços ecossistémicos, bem como com o planeamento da restauração de ecossistemas, tendo em conta os elementos já disponíveis (p. ex., REN, planos de ordenamento do território, avaliações) e soluções novas e inovadoras sobre abordagens baseadas na natureza.

Proteção dos solos

A estratégia temática de proteção do solo da UE destaca a necessidade de garantir a utilização sustentável dos solos, o que exige a prevenção de uma maior degradação do solo e a preservação das suas funções, bem como a restauração dos solos degradados. O Roteiro de 2011 para uma Europa eficiente na utilização de recursos, que faz parte da Estratégia Europa 2020, prevê que, até 2020, as políticas da UE tenham em conta os seus impactos diretos e indiretos na utilização dos solos, na UE e a nível mundial, e que a taxa de ocupação dos solos se encaminhe para o objetivo de ocupação nula até 2050.

O ODS 15 solicita que os países combatam a desertificação, restaurem a terra e o solo degradados, incluindo terrenos afetados por desertificação, secas e inundações, e lutem para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo até 2030.

O solo constitui um recurso importante para a vida e para a economia. Presta serviços ecossistémicos fundamentais, incluindo o fornecimento de alimentos, fibras e biomassa para energias renováveis, o sequestro do carbono, a purificação da água e a regulação dos caudais, assim como o fornecimento de matérias-primas e materiais de construção. O solo é um recurso finito e extremamente frágil, cada vez mais degradado na UE. É altamente improvável que as terras tomadas pelas infraestruturas e pelo desenvolvimento urbano regressem ao seu estado natural; esta mudança consome principalmente terrenos agrícolas e aumenta a fragmentação dos *habitats*. A proteção do solo é indiretamente abordada nas políticas da UE em domínios como a agricultura, a água, os resíduos, os produtos químicos e a prevenção da poluição industrial.

A cobertura artificial do solo é utilizada para instalação de populações, sistemas de produção e infraestruturas. Pode ser dividida entre zonas construídas (edifícios) e zonas não construídas (como redes de transporte lineares e zonas associadas).

A taxa anual de ocupação do solo (crescimento das zonas artificiais), estabelecida pela CORINE Land Cover, foi de 0,52 % em Portugal no período 2006-2012, um pouco acima da média da UE (0,41 %). Representou 1 853 hectares por ano e foi sobretudo impulsionada por habitação, serviços e atividades recreativas, bem como por transportes e infraestruturas⁴⁵.

A percentagem de terrenos de construção em 2009 foi de 2,83 %, inferior à média da UE (3,23 %)⁴⁶.

A taxa de erosão hídrica do solo em 2010 foi de 2,31 toneladas por hectare por ano, ficando próxima da média da UE-28 (2,46 toneladas)⁴⁷.

A figura 8 mostra os diversos tipos de ocupação do solo em Portugal em 2012.

Figura 8: Tipos de ocupação do solo em Portugal, em 2012⁴⁸

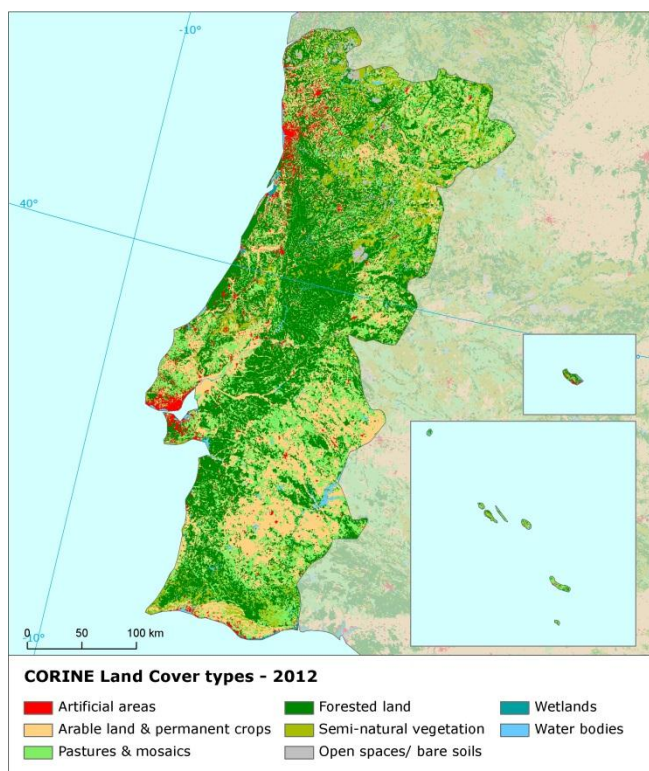
⁴⁵ Agência Europeia do Ambiente [Esboço dos resultados do inventário CORINE Land Cover \(CLC\) de 2012](#); ocupação do solo anual em 2006-2012 em % do solo artificial de 2006.

⁴⁶ Agência Europeia do Ambiente, 2016. [Impermeabilidade e alteração da impermeabilidade](#)

⁴⁷ Eurostat, [Taxa de erosão hídrica do solo](#), figura 2, consultado em novembro de 2016.

⁴⁸ Agência Europeia do Ambiente, Ocupação do solo em 2006 e alterações – análise nacional [a aguardar publicação]

⁴⁴ <http://cmpv.pt/minisites/life/index.php?op=textos&codtexto=5>



Em 2014, foi atualizado o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD)⁴⁹ (com base na versão anterior de 1999). O PANCD está totalmente alinhado com a visão, a missão e os objetivos e metas estratégicos e operacionais da Estratégia de 10 Anos da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

O PANCD constitui uma estratégia fundamental para a proteção e a recuperação do solo afetado em Portugal, definindo o quadro institucional responsável por assegurar a aplicação da legislação e estabelecer um sistema de monitorização da desertificação para avaliar os seus efeitos e tendências. Estabelece uma visão estratégica, com quatro objetivos estratégicos: 1) promover a melhoria das condições de vida das populações das zonas suscetíveis; 2) promover a gestão sustentável dos ecossistemas das zonas suscetíveis e a recuperação das zonas afetadas; 3) gerar benefícios globais e potenciais sinergias com os processos de alteração climática e biodiversidade em zonas suscetíveis; 4) promover e mobilizar recursos com vista à aplicação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e do PANCD, bem como dos objetivos específicos, linhas de ação e indicadores associados.

Ainda não há conjuntos de dados à escala da UE que permitam a disponibilização de indicadores de referência para o declínio da matéria orgânica do solo, os sítios contaminados, as pressões na biologia do solo e a poluição difusa. O grupo de peritos da UE em matéria de

proteção do solo está a fazer um inventário atualizado e uma avaliação dos instrumentos de política de proteção do solo em Portugal e noutros Estados-Membros da UE.

Proteção do meio marinho

A política e a legislação costeiras e marinhas da UE exigem que até 2020 o impacto das pressões nas águas marinhas seja reduzido, para alcançar ou manter um bom estado ambiental e para que as zonas costeiras sejam geridas de forma sustentável.

O ODS 14 apela a que os países conservem e usem de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

A Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM)⁵⁰ tem por objetivo alcançar o bom estado ambiental (BEA) das águas marinhas da UE até 2020, proporcionando uma abordagem ecossistémica da gestão das atividades humanas com impacto no meio marinho. Exige que os Estados-Membros desenvolvam e apliquem uma estratégia marinha a aplicar às suas águas marinhas e cooperem com os Estados-Membros que partilhem a mesma região ou sub-região marinha.

No âmbito das suas estratégias marinhas, os Estados-Membros tiveram de fazer uma primeira avaliação das suas águas marinhas, determinar o BEA⁵¹ e estabelecer metas ambientais até julho de 2012. Tiveram ainda de estabelecer programas de vigilância para a avaliação contínua das suas águas marinhas até julho de 2014. O próximo elemento da sua estratégia marinha é estabelecer um programa de medidas (2016). A Comissão avalia se estes elementos constituem um quadro adequado para satisfazer os requisitos da DQEM.

As águas marinhas portuguesas fazem parte da região marinha do Atlântico Nordeste e repartem-se por quatro subdivisões: a subdivisão continental, as subdivisões Açores e Madeira e a «plataforma continental alargada». Portugal é parte na Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (Convenção OSPAR). Principais ameaças potenciais à biodiversidade nas zonas oceânicas abertas do Atlântico: sobrepesca, pesca de arrasto pelo fundo (importa salientar que Portugal decidiu proibir a pesca de arrasto pelo fundo para a sua frota nacional e pretende que a proibição se alargue a toda a frota da UE), devoluções e poluição resultante de acidentes (por exemplo, derrames de hidrocarbonetos).

Em 2014, Portugal comunicou informações apenas em

⁴⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2014 <https://dre.pt/application/file/65985917>

⁵⁰ União Europeia, [Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, 2008/56/CE](#)

⁵¹ O artigo 3.º da DQEM define bom estado ambiental (BEA) como: «o estado ambiental das águas marinhas quando estas constituem oceanos e mares dinâmicos e ecologicamente diversos, limpos, são e produtivos».

relação à sua subdivisão continental (águas continentais) e parcialmente em relação à sua área de plataforma continental alargada para além de 200 mn, tendo completado o exercício de comunicação, em 2015, para a Macaronésia. Portugal não apresentou uma determinação clara de BEA. Tampouco forneceu dados suficientes para avaliar se e quando o BEA foi alcançado⁵².

Por conseguinte, é cedo de mais para dizer se as águas de Portugal estão em bom estado, dado que há deficiências na determinação do que é o BEA.

Portugal estabeleceu igualmente um programa de vigilância das suas águas marinhas, em 2014, para todos os descritores, exceto eutrofização e alterações hidrográficas. Afigura-se que os seus programas de vigilância relativamente a todos os descritores, com exceção da pesca comercial, precisam de ser aperfeiçoados e desenvolvidos, a fim de constituírem um quadro adequado para acompanhar os progressos no sentido do BEA. Tampouco é claro, tendo em conta a sua comunicação de informações, se o programa de vigilância de Portugal está já a ser aplicado ou se entrará em vigor numa data posterior⁵³.

Em 2016, as zonas marinhas protegidas portuguesas (sítios Natura 2000 e designações nacionais) abrangiam 113 107 km², dos quais 536 km² foram designados na subdivisão continental, 112 334 km² ao redor dos Açores e 237 km² em torno da Madeira.

Os relatórios da Comissão sobre a execução da DQEM⁵⁴ fornecem orientações para ajudar Portugal a aplicar a DQEM.

Ação sugerida

- Prosseguir os trabalhos com vista a melhorar as definições de bom estado ambiental (BEA), em particular para os descritores de biodiversidade, nomeadamente através da cooperação regional, utilizando os trabalhos da convenção marítima regional pertinente.
- Colmatar as lacunas de conhecimentos.

⁵² Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Primeira fase de aplicação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE) – Avaliação e orientações da Comissão Europeia» ([SWD\(2014\) 049 final](#) e [COM\(2014\)097 final](#)).

⁵³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Primeira fase de aplicação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE) – Avaliação e orientações da Comissão Europeia» ([SWD\(2014\) 049 final](#) e [COM\(2014\)097 final](#)).

⁵⁴ Relatório da Comissão «Primeira fase de aplicação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE) – Avaliação e orientações da Comissão Europeia» [COM\(2014\)097](#) e documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Relatório da Comissão que avalia os programas de vigilância dos Estados-Membros no âmbito da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha [[COM\(2017\)3](#) e [SWD\(2017\)1 final](#)].

- Continuar a integrar os programas de vigilância existentes exigidos por outra legislação da UE e a implementar programas de vigilância conjuntos, caso existam, desenvolvidos a nível (sub-)regional.
- Melhorar a comparabilidade e a coerência dos métodos de vigilância na região marinha portuguesa.
- Assegurar que o seu programa de vigilância seja implementado sem demora, aborde todos os descritores e seja adequado para monitorizar os progressos no sentido do seu BEA.

3. Garantir a saúde e a qualidade de vida dos cidadãos

Qualidade do ar

A política e a legislação da UE no domínio da poluição atmosférica estabelecem que a qualidade do ar na União melhorou consideravelmente, aproximando-se dos níveis recomendados pela OMS. A poluição atmosférica e os seus impactos nos ecossistemas e na biodiversidade devem continuar a ser reduzidos, tendo em vista o objetivo a longo prazo de não ultrapassar as cargas e níveis críticos. Para isso, é necessário intensificar os esforços com vista ao cumprimento integral da legislação da União no domínio da qualidade do ar e a definição de objetivos e ações estratégicas para além de 2020.

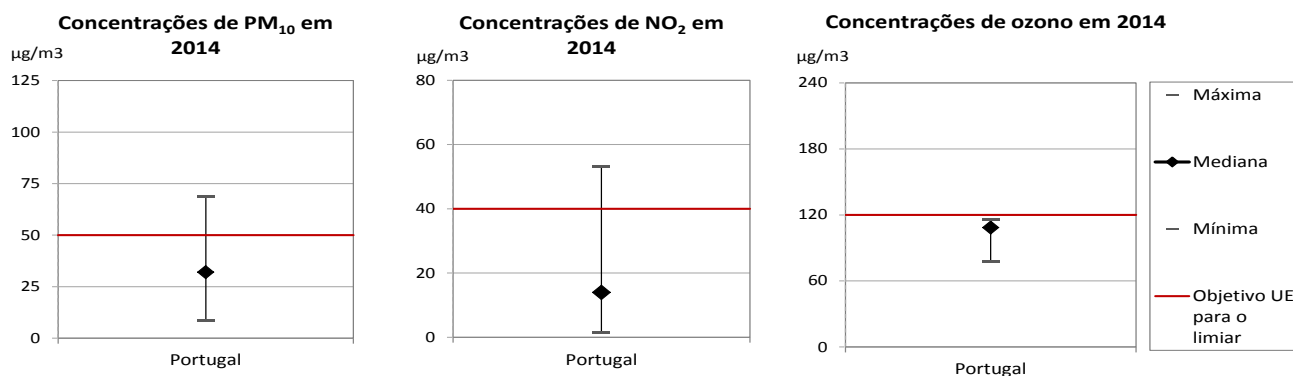
A UE desenvolveu um vasto corpo legislativo⁵⁵, que estabelece normas e objetivos baseados na saúde para

as emissões atmosféricas destes poluentes se situam dentro dos valores-limite nacionais de emissão atualmente em vigor⁵⁷.

Ao mesmo tempo, a qualidade do ar em Portugal continua a ser motivo de preocupação. No que respeita ao ano de 2013, a Agência Europeia do Ambiente estimou que cerca de 6 070 mortes prematuras eram imputáveis às concentrações de partículas⁵⁸, 420 à concentração de ozono e 150 às concentrações de dióxido de azoto^{59,60}, o que se deve também a excedentes acima das normas de qualidade do ar da UE, tal como ilustra a figura 9⁶¹.

Relativamente a 2014, registaram-se os excedentes de dióxido de azoto (NO₂) acima das normas da UE em três zonas de qualidade do ar (Porto, Braga e Lisboa). Acresce

Figura 9: Realização dos objetivos em matéria de PM₁₀, NO₂ e O₃, em 2014



Nota: Estes gráficos mostram as concentrações medidas e comunicadas pelo Estado-Membro em diferentes localizações; mostram, especificamente: a) para as PM₁₀, o percentil 90,4 da concentração média diária, que corresponde à 36.ª média diária mais alta; b) para o NO₂, a concentração média anual; c) para o O₃, o percentil 93,2 dos valores da concentração média máxima diária por período de 8 horas, que corresponde à 26.ª máxima diária mais alta. Para cada poluente, ilustram as concentrações mais baixa e mais alta comunicadas, assim como os valores medianos (note-se que 50% das estações comunicam concentrações mais baixas do que o respetivo valor mediano e as outras 50% comunicam concentrações mais altas). As normas de qualidade do ar estabelecidas pela legislação da UE são indicadas pela linha vermelha.

uma série de poluentes atmosféricos. Os Estados-Membros devem garantir que se facultem regularmente ao público informações atualizadas sobre as concentrações ambientais dos diversos poluentes. A Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão prevê a redução das emissões a nível nacional, a qual deverá ser atingida em relação a seis poluentes principais.

A emissão de vários poluentes atmosféricos diminuiu significativamente em Portugal⁵⁶. As reduções registadas entre 1990 e 2014 em relação aos óxidos de enxofre (-89 %), aos óxidos de azoto (-33 %), ao amoníaco (-31 %) e aos compostos orgânicos voláteis (-37 %) asseguram que

⁵⁷ Os atuais valores-limite nacionais de emissão aplicam-se desde 2010 ([Diretiva 2001/81/CE](#)); os valores-limite revistos para 2020 e 2030 foram estabelecidos pela [Diretiva \(UE\) 2016/2284](#), relativa à redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos, que altera a Diretiva 2003/35/CE e revoga a Diretiva 2001/81/CE.

⁵⁸ As partículas atmosféricas (PM) são uma mistura de partículas de aerossol (sólidas e líquidas) que abrangem uma vasta gama de tamanhos e composições químicas. PM₁₀ (PM_{2,5}) refere-se a partículas com um diâmetro de 10 (2,5) micrómetros ou menos. As PM são emitidas de muitas fontes humanas, incluindo a combustão.

⁵⁹ Os NO_x são emitidos durante a combustão de combustível, por exemplo das instalações industriais e do setor dos transportes rodoviários. NO_x designa um grupo de gases que inclui o monóxido de azoto (NO) e o dióxido de azoto (NO₂).

⁶⁰ Agência Europeia do Ambiente, 2016. [A qualidade do ar na Europa – Relatório de 2016](#) (quadro 10.2, ver no presente relatório pormenores sobre a metodologia subjacente.)

⁶¹ Com base na Agência Europeia do Ambiente, 2016. [A qualidade do ar na Europa – Relatório de 2016](#) (Figuras 4.1, 5.1 e 6.1)

⁵⁵ Comissão Europeia, 2016. [Normas de qualidade do ar](#)

⁵⁶ Ver o [Repositório central de dados EIONET](#) e o [Observador de dados relativos às emissões de poluentes atmosféricos \(Diretiva LNE\)](#).

que, em várias zonas de qualidade do ar, os valores-alvo e os objetivos a longo prazo para a concentração de ozono⁶² não estão a ser cumpridos⁶³.

As violações persistentes dos requisitos de qualidade do ar (para PM₁₀ e NO₂), que têm graves efeitos negativos na saúde e no ambiente, estão a ser fiscalizadas pela Comissão Europeia por meio de processos por infração que abrangem todos os Estados-Membros em falta, incluindo Portugal. O objetivo é que se tomem medidas adequadas para tornar todas as zonas conformes.

Por forma a resolver os problemas de qualidade do ar, Portugal aprovou recentemente a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020⁶⁴), que propõe ações no domínio dos transportes e do aquecimento industrial, agrícola e doméstico, a fim de reduzir as emissões atmosféricas, devendo ser aplicada a nível local, regional e nacional. Falta saber como se executarão estas ações na prática.

Estima-se que os custos externos relacionados com cuidados de saúde decorrentes da poluição atmosférica em Portugal ultrapassem 4 mil milhões de EUR por ano (rendimentos ajustados, 2010), incluindo, não só o valor intrínseco de uma vida plena e saudável, mas também os custos diretos para a economia. Estes custos económicos diretos dizem respeito a 1,7 milhões de dias de trabalho perdidos todos os anos devido a doenças relacionadas com a poluição atmosférica, com custos para os empregadores de 159 milhões de EUR/ano (rendimentos ajustados, 2010), para os cuidados de saúde superiores a 14 milhões de EUR/ano (rendimentos ajustados, 2010) e para a agricultura (perdas de colheitas) de 46 milhões de EUR/ano (2010)⁶⁵.

Ação sugerida

- Manter as tendências decrescentes das emissões de poluentes atmosféricos, a fim de alcançar a plena conformidade com os valores-limite da qualidade do ar e reduzir os impactos adversos da poluição atmosférica na saúde, no ambiente e na economia.
- Reduzir as emissões de óxidos de azoto (NO_x) com vista a respeitar os valores-limite nacionais de emissão atualmente em vigor⁶⁶ e/ou reduzir o dióxido de azoto (NO₂) (e as concentrações de ozono), nomeadamente através da redução das emissões devidas aos transportes, em especial nas zonas urbanas.

⁶² O ozono troposférico é produzido pela ação fotoquímica da poluição, sendo igualmente um gás com efeito de estufa.

⁶³ Ver [o Portal da Qualidade do Ar da AEA/EIONET](#) e o correspondente Repositório Central de Dados.

⁶⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de agosto.

⁶⁵ Valores baseados na [Avaliação de impacto](#) do pacote integrado «Ar Limpo», da Comissão Europeia (2013).

⁶⁶ Nos termos da Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão Revista, os Estados-Membros podem agora solicitar o ajustamento do inventário de emissões. Na pendência da avaliação de qualquer pedido de ajustamento, os Estados-Membros devem controlar rigorosamente as emissões, com vista a novas reduções.

Ruído

A Diretiva Ruído Ambiente prevê uma abordagem comum para evitar, prevenir e reduzir os efeitos prejudiciais da exposição ao ruído ambiente.

O excesso de ruído é uma das principais causas de problemas de saúde⁶⁷. Para atenuar esta situação, o acervo da UE prevê várias obrigações, nomeadamente a avaliação da exposição ao ruído ambiente mediante a elaboração de mapas de ruído, a garantia de que a informação sobre o ruído ambiente e os seus efeitos é disponibilizada ao público e a aprovação de planos de ação destinados a prevenir e reduzir os danos sonoros onde for necessário e a preservar a qualidade do ambiente sonoro quando boa.

A aplicação da Diretiva Ruído Ambiente⁶⁸ em Portugal está consideravelmente atrasada. A elaboração de mapas de ruído para a mais recente ronda de comunicação de dados, em relação ao ano de referência de 2011, está concluída em apenas 33 % para as aglomerações, 68 % para os principais eixos rodoviários e 47 % para os principais eixos ferroviários. A elaboração de mapas de ruído para os principais aeroportos está 100 % completa. Foram aprovados planos de ação para a gestão do ruído no período corrente para apenas 17 % das aglomerações, 5 % dos principais eixos rodoviários e 0 % dos principais eixos ferroviários. Relativamente aos aeroportos, as autoridades portuguesas cumpriram todas as suas obrigações. A Comissão Europeia contactou as autoridades portuguesas no que diz respeito aos mapas de ruído e planos de ação em falta e continua a acompanhar a situação.

Ação sugerida

- Concluir a elaboração dos mapas de ruído e planos de ação para a gestão do ruído nas zonas urbanas.

Qualidade e gestão dos recursos hídricos

⁶⁷ OMS/CCI, 2011, Burden of disease from environmental noise [O peso das doenças decorrentes do ruído ambiente], Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (editores), [Organização Mundial da Saúde, Gabinete Regional para a Europa](#), Copenhaga, Dinamarca.

⁶⁸ A diretiva relativa ao ruído obriga os Estados-Membros a elaborarem e publicarem, de cinco em cinco anos, mapas de ruído e planos de ação para a gestão do ruído nas aglomerações com mais de 100 000 habitantes, bem como nos grandes eixos rodoviários e ferroviários e nos grandes aeroportos.

As políticas e a legislação da UE no domínio dos recursos hídricos exigem que o impacto das pressões nas águas de transição, costeiras e doces (incluindo as águas de superfície e subterrâneas) seja significativamente reduzido, para conseguir, manter ou reforçar o bom estado das massas de água, na aceção da Diretiva-Quadro Água; que, em toda a União, os cidadãos beneficiem de padrões elevados de segurança para a água potável e para as águas balneares; e que o ciclo dos nutrientes (nitrogénio e fósforo) seja gerido de modo mais sustentável e eficiente em termos de utilização dos recursos.

O ODS 6 encoraja os países a garantirem a disponibilidade e a gestão sustentável dos recursos hídricos e do saneamento para todos.

O principal objetivo geral das políticas e da legislação da UE no domínio dos recursos hídricos é garantir a todos os europeus o acesso a água de boa qualidade e em quantidade suficiente. O acervo⁶⁹ da UE no domínio da água visa assegurar o bom estado das massas de água em toda a Europa, abordando as fontes de poluição (por exemplo, agricultura, zonas urbanas e atividades industriais), as alterações físicas e hidrológicas das massas de água e a gestão de riscos de inundações.

Os planos de gestão das bacias hidrográficas (PGBH) constituem um requisito da Diretiva-Quadro Água e um meio de assegurar a proteção, a melhoria e a utilização sustentável do meio aquático em toda a Europa. Incluem-se as águas doces de superfície, como lagos e rios, as águas subterrâneas, os estuários e as águas costeiras até uma milha náutica.

Portugal forneceu informações à Comissão a partir da sua segunda geração de PGBH. Porém, não são aqui apresentadas, pois a Comissão ainda não conseguiu validar estas informações em relação a todos os Estados-Membros.

Na sua primeira geração de PGBH, Portugal comunicou o estado de 1 705 rios, 122 lagos (dos quais 97 são reservatórios), 53 massas de água de transição, 65 massas de água costeiras e 149 massas de água subterrâneas. No total, 57 % das massas de água de superfície naturais alcançam estado ecológico bom ou excelente⁷⁰ e apenas 28 % das massas de água fortemente modificadas ou artificiais atingem potencial ecológico bom ou excelente. Alcançam bom estado

químico apenas 27 % das massas de água de superfície (desconhecendo-se o estado de 72 %), 30 % das massas de água fortemente modificadas ou artificiais (70 % desconhecido) e 83 % das massas de água subterrâneas⁷¹. São 98 % as massas de água subterrâneas em bom estado quantitativo.

A principal pressão sobre as águas de superfície portuguesas é a poluição difusa⁷², que afeta 46 % das massas de água. As fontes tóxicas de poluição afetam 27 % das massas de água e a regulação dos cursos de água e as alterações morfológicas afetam 26 %. Há algumas diferenças regionais: por exemplo, as fontes difusas de poluição afetam todas as massas de água da bacia hidrográfica do Guadiana, mas apenas 27 % da bacia hidrográfica do Douro.

Os planos PGBH portugueses apresentam deficiências que resultam em incertezas quanto ao estado e à eficácia dos programas de medidas. Há, designadamente, deficiências na monitorização, nas metodologias para a avaliação do estado e na ligação entre as pressões e os programas de medidas. Espera-se que as medidas previstas resultem numa melhoria do estado ecológico e químico das massas de água de superfície de 7 % e 31 %, respetivamente. As medidas devem igualmente contribuir para uma melhoria de 14 % do potencial ecológico das massas de água fortemente modificadas ou artificiais⁷³ e de 11 % do estatuto químico. O estado químico das águas subterrâneas deverá melhorar em 2 %⁷⁴.

A Comissão avalia regularmente a aplicação da Diretiva-Quadro Água pelos Estados-Membros⁷⁵.

No que diz respeito à água potável, Portugal regista atualmente taxas de conformidade muito elevadas, de 99 % a 100 % para os parâmetros microbiológicos, químicos e indicadores, estabelecidos na Diretiva Água Potável⁷⁶.

Conforme ilustra a figura 10, em 2015, em Portugal, das 569 águas balneares, 84,5 % eram de excelente qualidade, 9,7 % de boa qualidade e 2,1 % de qualidade

⁶⁹ Inclui a [Diretiva Águas Balneares \(2006/7/CE\)](#); a [Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas \(91/271/CEE\)](#), relativa às descargas de águas residuais urbanas e de algumas águas industriais; a [Diretiva Água Potável \(98/83/CE\)](#), relativa à qualidade da água potável; a [Diretiva-Quadro da Água \(2000/60/CE\)](#), relativa à gestão dos recursos hídricos; a [Diretiva Nitratos \(91/676/CEE\)](#) e a [Diretiva Inundações \(2007/60/CE\)](#).

⁷⁰ O bom estado ecológico é definido na Diretiva-Quadro Água, em termos da qualidade da comunidade biológica, das características hidrológicas e das características químicas.

⁷¹ O bom estado químico é definido na Diretiva-Quadro Água em termos do cumprimento de todas as normas de qualidade estabelecidas para produtos químicos a nível europeu.

⁷² A poluição difusa provém de atividades generalizadas, sem uma fonte facilmente identificável.

⁷³ Muitas águas e bacias hidrográficas europeias foram alteradas por atividades humanas, como a drenagem das terras, a proteção contra inundações e a construção de barragens.

⁷⁴ Relativamente às águas subterrâneas, foi adotada uma abordagem de precaução que inclui a proibição das descargas diretas nas águas subterrâneas e a obrigação de monitorizar as massas de água subterrâneas.

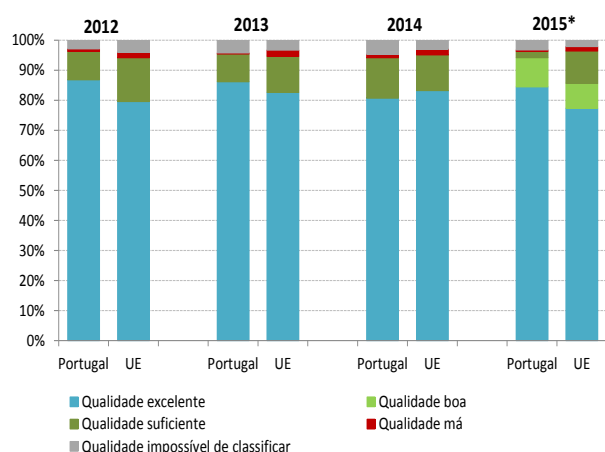
⁷⁵ Mais informações sobre o estado de aplicação da Diretiva-Quadro Água [aqui](#).

⁷⁶ [Relatório de síntese da Comissão sobre a qualidade da água para consumo humano na União](#), que analisa os relatórios dos Estados-Membros para o período de 2011-2013, previstos no artigo 13.º, n.º 5, da Diretiva 98/83/CE; COM(2016) 666

suficiente (548 no total, todas as águas balneares costeiras). Três águas balneares eram de má qualidade ou não conformes, não tendo sido possível avaliar as restantes dezoito águas balneares, o que se deveu sobretudo ao facto de a estação de 2014-2015 ter registado valores de precipitação abaixo da média, causando seca em algumas zonas balneares (águas balneares interiores).

Desde 1993, a qualidade das águas balneares melhorou, principalmente devido ao controlo das fontes de poluição fecal existentes nas áreas de influência, como resultado de investimentos consideráveis na construção de infraestruturas de tratamento de águas residuais e na aprovação de vários instrumentos de gestão territorial. Nas águas interiores, a percentagem subiu de 69 %, em 2000, para 83 %, em 2015, e nas águas de transição costeiras de 92 % para 97 %. Mais concretamente, em 2015, o último ano com dados disponíveis, a taxa de águas balneares com qualidade pelo menos suficiente aumentou de 94,3 % para 96,3 % em relação à época balnear de 2014⁷⁷.

Figura 10: Qualidade das águas balneares, 2012-2015⁷⁸



*A categoria «boa» foi introduzida no relatório de 2015 sobre águas balneares

A poluição por nitratos em Portugal constitui um problema, especialmente nas zonas de pecuária intensiva. Segundo o último relatório sobre a aplicação da Diretiva Nitratos, referente ao período 2008-2011, os níveis de nitratos nas águas subterrâneas permaneceram estáveis nos últimos anos, com níveis elevados em cerca de 20 % das estações de controlo.

Foram reforçadas várias medidas dos programas de ação sobre nitratos por meio das diferentes revisões dos últimos anos. No que se refere aos controlos, as medidas mais difíceis em termos de cumprimento prendem-se com a capacidade de armazenamento e a fertilização equilibrada, incluindo o respeito da obrigação de 170

kg/ha/ano.

Em Portugal, cerca de 80 % do total do consumo de água é utilizado na agricultura e na pecuária. Embora a quantidade de água utilizada no setor agrícola tenha sido reduzida nos últimos anos, há ainda um significativo potencial de poupança de água, relacionado com uma melhor política de fixação do preço da água. O potencial de inovação conducente à poupança de água também é elevado.

No que se refere à aplicação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (segundo dados de 2014), em Portugal recolhem-se 99,8 % da carga de águas residuais, submetem-se 88,6 % a tratamento secundário, dos quais 77,3 % cumprem os requisitos da diretiva (o objetivo são 92,5 %), e aplica-se a 73 % um tratamento mais rigoroso do que o secundário. Importa salientar também a diferença nas taxas de cumprimento a nível regional, especialmente no que diz respeito ao tratamento (por exemplo, o Norte regista valores mais elevados do que o Alentejo ou a Madeira).

Apesar da melhoria da conformidade ao longo dos anos, para a qual a utilização do financiamento da UE tem sido fundamental, a aplicação incompleta da diretiva levou a várias decisões do Tribunal de Justiça da UE contra Portugal, incluindo sanções financeiras, cuja execução é estreitamente acompanhada pela Comissão Europeia. Por conseguinte, são necessários esforços suplementares.

Note-se que Portugal foi o único Estado-Membro da UE que identificou zonas «menos sensíveis»⁷⁹ ou zonas em princípio não afetadas negativamente pelas descargas de águas residuais devido às suas características intrínsecas⁸⁰.

As necessidades de investimento estimadas (comunicadas por força do artigo 17.º da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas), para o pleno cumprimento da diretiva em Portugal, ascendem a 183 milhões de EUR⁸¹.

Por último, as medidas de retenção natural das águas para a prevenção de inundações são frequentemente ignoradas, apesar de serem, por vezes, economicamente mais eficazes do que as infraestruturas de prevenção de inundações e de terem custos inferiores aos da recuperação das inundações⁸².

⁷⁹ Por exemplo: baías abertas, estuários e outras águas costeiras com boa circulação de água.

⁸⁰ Portugal informa regularmente a Comissão das suas áreas identificadas como «zonas menos sensíveis»: «Cabo da Roca/Estoril» e «Madeira» (vertente sul).

⁸¹ Comissão Europeia, 2016, [Águas residuais urbanas, 8.º relatório de execução](#).

⁸² RPA, 2014. Estudo sobre os benefícios económicos e sociais da proteção ambiental e da eficiência dos recursos relacionados com o Semestre Europeu. Estudo realizado para a Comissão Europeia,

⁷⁷ [Estado das águas balneares, 2015 — Relatório nacional de Portugal](#)

⁷⁸ Agência Europeia do Ambiente, [Estado das águas balneares](#), 2016

Ação sugerida

- Portugal deve melhorar a sua política da água de acordo com a lógica de intervenção da Diretiva-Quadro Água (DQA), ou seja, uma avaliação pormenorizada das pressões, a fim de conceber programas de medidas eficazes para fazer face a estas pressões e às lacunas de aplicação. Os métodos de avaliação devem ser melhorados por forma a proporcionar maior certeza sobre o estado da água e os programas de medidas devem ser adequadamente financiados.
- As novas alterações físicas das massas de água devem ser avaliadas em conformidade com o artigo 4.º, n.º 7, da DQA. Nessas avaliações, devem ser consideradas opções alternativas e medidas de mitigação adequadas.
- A evolução da agricultura deve ser devidamente tida em conta aquando da execução dos programas de ação incidentes nos nitratos. Importa abordar as questões de conformidade no terreno, especialmente no que se refere às medidas relativas à fertilização equilibrada e à capacidade de armazenamento.
- Devem envidar-se esforços para melhorar a aplicação coordenada entre as políticas no domínio da água, do mar e da natureza.
- Concluir a aplicação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas em relação a todas as aglomerações, mediante a construção das infraestruturas necessárias.

Reforçar a sustentabilidade das cidades

A política da UE no domínio do ambiente urbano incentiva as cidades a aplicarem políticas de planeamento e projeto urbano sustentável, incluindo abordagens inovadoras para os transportes públicos urbanos e a mobilidade, edifícios sustentáveis, rendimento energético e preservação da biodiversidade urbana.

O ODS 11 visa tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A Europa é uma união de cidades; cerca de 75 % da população da UE reside em zonas urbanas⁸³. O ambiente urbano coloca desafios específicos para o ambiente e a saúde humana, proporcionando simultaneamente oportunidades e ganhos de eficiência na utilização dos recursos.

Os Estados-Membros, as instituições europeias, as cidades e as partes interessadas prepararam uma nova Agenda Urbana para a UE (incorporando a iniciativa

«Cidades Inteligentes»), a fim de resolver estas questões de forma abrangente, incluindo as suas ligações com os desafios sociais e económicos. No centro desta Agenda Urbana estará o desenvolvimento de doze parcerias no domínio dos desafios urbanos identificados, incluindo a qualidade do ar e a habitação⁸⁴.

A Comissão Europeia lançará um novo sistema de referência da UE em 2017⁸⁵.

A UE estimula as cidades verdes através de prémios e financiamento, como o prémio «Capital Verde» da UE, destinado a cidades com mais de 100 000 habitantes, e a iniciativa «Folha Verde» da UE, destinada a cidades com 20 000 a 100 000 habitantes.

No caso de Portugal, convém salientar que Torres Vedras foi uma das duas cidades que ganharam a primeira Folha Verde da UE em 2015⁸⁶.

Orientado para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e em consonância com as principais estratégias e programas europeus, Portugal aprovou, em 2015, a estratégia «Cidades Sustentáveis 2020», um documento de orientação que oferece aos municípios, às entidades intermunicipais e outras partes interessadas urbanas um roteiro para a sustentabilidade urbana para o próximo ciclo de financiamento europeu, até 2020. Este documento descreve um conjunto de orientações estratégicas não vinculativas a adotar pelas cidades portuguesas, lançando as bases para a sua aplicação efetiva, mediante o lançamento de uma gama de instrumentos que promovem a sua aplicação⁸⁷.

Esta estratégia visa reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades em vários domínios, nomeadamente a regeneração e reabilitação urbana, o ambiente urbano, o baixo carbono, as alterações climáticas e os riscos, assente no paradigma do desenvolvimento urbano sustentável, para o qual a participação e o empenho de uma multiplicidade de agentes são fundamentais para que o enfoque das intervenções não se limite à dimensão física do espaço urbano, procurando atingir fins como o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção ambiental.

⁸⁴ <http://urbanagendaforthe.eu/>

⁸⁵ A Comissão está a desenvolver uma ferramenta de [avaliação comparativa e acompanhamento \(«UBaM»\)](#), que deverá ser lançada em 2017. As melhores práticas que surgirem serão mais bem disseminadas por meio da aplicação que inclui a ferramenta UBaM e cada vez mais através, por exemplo, de EUROCIDADES, ICLEI, CMRE, Comité das Regiões, Pacto de Autarcas e outros.

⁸⁶ Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, 18 de junho de 2015, [Torres Vedras wins inaugural European Green Leaf 2015 \[Torres Vedras ganha primeira Folha Verde europeia 2015\]](#)

⁸⁷ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 11 de agosto](#)

[anexo 1: Fichas sobre os países](#)

⁸³ Agência Europeia do Ambiente, [Ambiente urbano](#)



O transporte pessoal agrava os problemas sazonais associados à qualidade do ar e ao congestionamento do tráfego⁸⁸ nas principais áreas metropolitanas portuguesas, designadamente Lisboa e Porto, o que conduz a custos de saúde e económicos. É necessária uma abordagem global para equacionar esta questão e assim gerar vantagens em termos ambientais, económicos e sociais.

O «Compromisso para o Crescimento Verde» estabelece um objetivo de aumentar a utilização dos transportes públicos e aponta vários caminhos para o alcançar, como a modernização dos transportes públicos, incluindo o transporte ferroviário, o desenvolvimento de planos de mobilidade para as grandes empresas públicas e privadas, a promoção de veículos menos poluentes (incluindo os veículos elétricos e a utilização de biocombustíveis) e a promoção de modos de deslocação não motorizados.

É também importante considerar o desenvolvimento de novas soluções para a logística urbana que possam reduzir o número de camiões nos centros urbanos. A este respeito, importa salientar a participação da região de

Lisboa e Vale do Tejo no Projeto «Dorothy»⁸⁹, que visa melhorar o processo de distribuição de bens urbanos através da redução do número de veículos e do reforço das normas ambientais.

Outra questão pertinente é a descentralização aplicada pelo novo quadro jurídico para os serviços de transportes públicos⁹⁰, que tem potencial para promover um melhor planeamento e gestão destes serviços, a nível regional e local, permitindo níveis de eficiência mais elevados que se espera reduzirem os impactos ambientais dos transportes públicos.

A iniciativa «Corredor Verde de Lisboa» deve ser enaltecida neste contexto, enquanto exemplo de uma infraestrutura verde que beneficia uma área metropolitana. A Estratégia de Lisboa para 2010-2024 identificou três objetivos principais para a cidade: 1) Regeneração urbana — reabilitação de edifícios devolutos e de espaços verdes e bairros degradados, com vista a reverter o processo de despovoamento; 2) Adaptação às alterações climáticas — concentração nos desafios das alterações climáticas e nas consequentes vulnerabilidades naturais (como as inundações), bem como na eficiência energética, na redução do número de veículos em circulação e no aumento da área de espaços verdes; 3) Ligação entre espaços verdes — concretização de uma rede de espaços e corredores verdes para atividades recreativas e proteção, valorização e promoção da biodiversidade e das paisagens naturais e culturais. Em resultado da estratégia, o tamanho, a qualidade e a ligação dos espaços verdes em Lisboa aumentaram. Os elementos incluem ciclovias, ruas de fácil acesso para bicicletas, corredores ecológicos e jardins urbanos. As redes de corredores verdes e espaços abertos informais, como hortas urbanas, proporcionam maior acessibilidade a residentes, trabalhadores e turistas. Outros benefícios são o impacto positivo na saúde, através da promoção do transporte ativo (caminhada/ciclismo), benefícios ambientais e rendimentos (e emprego) adicionais, decorrentes de um maior número de visitantes.

As boas práticas de desenvolvimento urbano sustentável poderiam ser divulgadas por todo o país.

Acordos internacionais

Os Tratados da UE exigem que a política da União no domínio do ambiente promova medidas a nível internacional para fazer face a problemas ambientais regionais ou mundiais.

⁸⁸ INRIX, 2015. [Principais conclusões: Paine de Avaliação do Tráfego INRIX 2015](#)

⁸⁹ <http://www.clusterdorothy.com>

⁹⁰ <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

Na sua maioria, os problemas ambientais têm carácter transfronteiriço e, muitas vezes, âmbito mundial, podendo apenas ser resolvidos eficazmente através da cooperação internacional. Os acordos internacionais celebrados pela União Europeia são vinculativos para as instituições da União e para os Estados-Membros, o que exige que a UE e os Estados-Membros assinem, ratifiquem e apliquem eficazmente e em tempo oportuno todos os acordos multilaterais pertinentes no domínio do ambiente. Este será também um importante contributo para a realização dos ODS, com os quais os Estados-Membros se comprometeram em 2015 e que incluem muitos compromissos já contidos em acordos juridicamente vinculativos.

O facto de alguns Estados-Membros não terem assinado ou ratificado alguns acordos multilaterais no domínio do ambiente compromete a execução ambiental, inclusive no seio da União, bem como a credibilidade da União nas negociações e reuniões internacionais em que o apoio à participação de países terceiros nesses acordos constitui um objetivo político da UE. Nos acordos com votação, esta circunstância tem impacto direto sobre o número de votos expressos pela UE.

Neste momento, Portugal tem assinados, mas ainda não ratificados, dois acordos ao abrigo da Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância: o Protocolo relativo aos poluentes orgânicos persistentes e o Protocolo relativo aos metais pesados. O mesmo se aplica ao Protocolo de Nagoia⁹¹.

⁹¹ Protocolo de Nagoia à Convenção sobre a Diversidade Biológica, relativo ao acesso aos recursos genéticos e à partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da sua utilização.

Parte II: Quadro de viabilização: Instrumentos de aplicação

4. Instrumentos de mercado e investimento

Fiscalidade verde e subsídios prejudiciais para o ambiente

O plano de ação para a economia circular encoraja a utilização de incentivos financeiros e instrumentos económicos, como a tributação, para garantir que os preços dos produtos refletem melhor os custos ambientais. A supressão gradual das subvenções prejudiciais ao ambiente é acompanhada no contexto do Semestre Europeu e dos programas nacionais de reforma apresentados pelos Estados-Membros.

A tributação da poluição e da utilização de recursos pode gerar um aumento das receitas e introduz importantes benefícios sociais e ambientais. Acresce que a tributação relacionada com o meio ambiente é um dos poucos impostos que geralmente não prejudicam o crescimento.

A transferência da tributação do trabalho para impostos menos prejudiciais ao crescimento continua a ser um desafio importante em Portugal. Na sequência do trabalho realizado em 2014 pela «Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde» e de algumas das suas recomendações, Portugal adotou, em 2015, uma reforma da fiscalidade verde, com vista a promover um modelo de desenvolvimento económico mais sustentável, o que constitui um passo positivo. A receita adicional gerada por esta reforma da fiscalidade verde deve ser utilizada para reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, assumindo uma neutralidade das receitas. Os efeitos desta reforma ainda não foram avaliados.

Há ainda margem para considerar outras medidas não previstas nesta reforma da fiscalidade verde. Um sistema fiscal mais estável e favorável ao crescimento ajudaria a promover a confiança e a incentivar o investimento privado.

A Análise Anual do Crescimento de 2016 destaca a necessidade de transferir a tributação do trabalho para criar sistemas fiscais eficientes e favoráveis ao crescimento, contribuindo significativamente para o aumento do emprego e da adaptabilidade do mercado de trabalho⁹².

A reforma fiscal ambiental pode desempenhar um papel importante na sustentação do crescimento económico. A tributação da poluição e da utilização dos recursos proporcionaria receitas adicionais e, ao mesmo tempo, ajudaria a desencorajar atividades que impliquem custos adicionais no futuro em termos de limpeza, custos de saúde, etc. Estas receitas adicionais poderiam ainda

substituir cortes na despesa, contribuindo, assim, para alcançar um resultado orçamental líquido semelhante.

Com 2,25 % do PIB em 2014, o nível de impostos ambientais em Portugal é inferior à média da UE-28, que se situa em 2,46 %⁹³. Este valor aumentou ligeiramente desde 2012 (2,14 %) e 2013 (2,19 %). Contudo, os níveis de 2012-2014 estão abaixo dos valores de 2002-2005 (2,9 % do PIB). Com efeito, as receitas provenientes dos impostos ambientais diminuíram significativamente em Portugal durante a última década. Embora os efeitos da recente reforma da fiscalidade verde ainda não tenham sido sentidos, subsiste margem para aumentar os impostos ambientais e aliviar a carga sobre o trabalho.

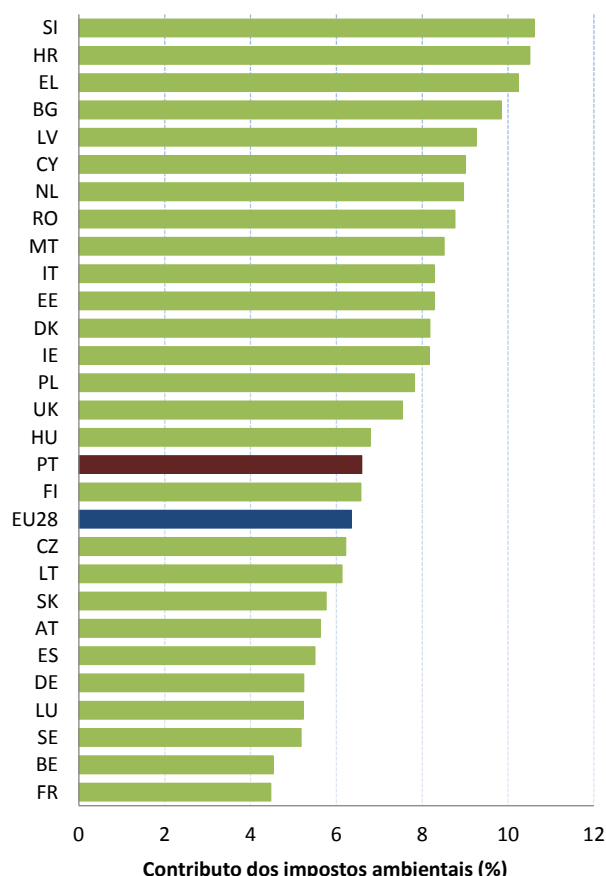
Portugal, com 6,59 % do PIB, encontra-se próximo da média da UE (6,35 %) em relação à percentagem da tributação ambiental nas receitas fiscais e das contribuições sociais, como se indica a seguir.

Figura 11: Receitas fiscais ambientais em percentagem das receitas fiscais e das contribuições sociais totais (excluindo contribuições sociais imputadas) em 2014⁹⁴

⁹² Análise Anual do Crescimento de 2016, p. 14.

⁹³ Eurostat, [Receitas fiscais ambientais](#), consultado em outubro de 2016.

⁹⁴ Eurostat, [Receitas fiscais ambientais](#), consultado em outubro de 2016.



Conforme se reconheceu em 2014⁹⁵, a Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, criada pelo Governo português, tem-se revelado uma iniciativa positiva na melhoria da tributação ambiental em Portugal, e o trabalho deste comité de peritos independentes deve ser enaltecido. O seu objetivo era rever os regimes de tributação ambiental e energética com vista a promover um novo quadro fiscal verde que incentivasse a ecoinovação e a utilização eficiente dos recursos, bem como um mecanismo de internalização das externalidades ambientais. Incluía ainda a contribuição potencial para reduzir a dependência energética externa e induzir padrões de produção e consumo mais sustentáveis.

O relatório final desta comissão, publicado em setembro de 2014, inclui uma análise aprofundada sobre o assunto, com conclusões interessantes e uma série de recomendações relativas a diferentes setores: energia, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas, biodiversidade, etc. Propõe igualmente uma neutralidade fiscal global, com vista a garantir a progressividade fiscal, desenvolver a contabilidade verde, impulsionar a informação ambiental, desenvolver ferramentas úteis para o processo decisório e racionalizar o financiamento ambiental⁹⁶.

⁹⁵ SWD(2014) 423 final, 2 de junho de 2014.

⁹⁶ Relatório final «Projeto de Reforma da Fiscalidade Verde», 15.9.2014.

Algumas destas recomendações, em número limitado, foram retomadas pelo Governo português na sua subsequente proposta legislativa apresentada à Assembleia da República.

A este respeito, um estudo de 2016 indica que existe em Portugal um potencial considerável para receitas adicionais provenientes de impostos ambientais⁹⁷. Num cenário de boas práticas⁹⁸, estes impostos poderão gerar mais 1,39 mil milhões de EUR em 2018, aumentando para 2,24 mil milhões de EUR em 2030 (ambos os casos em termos reais de 2015), o que equivale a 0,73 % e 0,96 % do PIB em 2018 e 2030, respetivamente.

A redução dos subsídios prejudiciais ao ambiente constitui outro desafio fundamental. Portugal continua a subsidiar os combustíveis fósseis, automóveis de empresa ou o gasóleo contra a gasolina, quando os objetivos políticos poderiam ser alcançados de uma forma menos prejudicial ao ambiente.

A Comissão Europeia salientou os vários desafios que os Estados-Membros, incluindo Portugal, enfrentam em matéria de fiscalidade ambiental⁹⁹.

Em 2013, todos os Estados-Membros concordaram em eliminar sem demora os subsídios prejudiciais ao ambiente¹⁰⁰. O abandono dos subsídios prejudiciais ao ambiente pode trazer benefícios económicos, sociais e ambientais, melhorar a competitividade e apoiar a consolidação orçamental¹⁰¹. É importante assegurar que as taxas do imposto sobre a energia se tornem mais coerentes entre os vários combustíveis e utilizações e que o sistema fiscal não favoreça indevidamente soluções baseadas em combustíveis fósseis.

Por outro lado, de acordo com a OCDE, Portugal tem potencial considerável para reduzir uma vasta gama de isenções e reduções fiscais e eliminar progressivamente

⁹⁷ Eunomia Research and Consulting, IPEA, Universidade de Aarhus, ENT, 2016. [Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28 \[Estudo sobre a avaliação do potencial de reforma da fiscalidade ambiental para a UE-28\]](#). N.B.: Os governos nacionais são responsáveis pela fixação das taxas de imposto dentro das regras do mercado único da UE, e o presente relatório não está a sugerir alterações concretas quanto ao nível de tributação ambiental. Limita-se a apresentar as conclusões do estudo de 2016, realizado por Eunomia et al, sobre os potenciais benefícios que vários impostos ambientais poderiam trazer. Cabe às autoridades nacionais avaliarem este estudo e os seus impactos concretos no contexto nacional. A este respeito, o primeiro passo, já dado por vários Estados-Membros, consiste em criar grupos de peritos que os avaliem e que apresentem propostas específicas.

⁹⁸ O cenário de boas práticas pressupõe uma avaliação comparativa em relação a uma prática fiscal bem-sucedida noutro Estado-Membro.

⁹⁹ Comissão Europeia, 2015. [Tax Reforms in EU Member States 2015 \[Reformas fiscais nos Estados-Membros da UE 2015\]](#), Institutional Paper 008, setembro de 2015.

¹⁰⁰ Sétimo Programa de Ação Ambiental da UE.

¹⁰¹ Ver o «marco importante» de eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente até 2020 no Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos (COM(2011) 571 final).

os subsídios prejudiciais ao ambiente¹⁰².

Há margem para abordar o tratamento preferencial do gasóleo em relação à gasolina. O diferencial gasóleo-gasolina não se justifica do ponto de vista ambiental: o gasóleo emite níveis mais elevados de uma série de poluentes atmosféricos, pelo que deve ser tributado a taxas mais elevadas. O diferencial de gasóleo em Portugal é de 53 % (um valor de 0 % significa o mesmo nível de tributação para os carros com motor a gasolina e a gasóleo, ou seja, sem diferença entre os dois)¹⁰³. A redução do imposto sobre o gasóleo levou à generalização deste combustível na frota da Europa.

O relatório da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde identifica igualmente muitos subsídios prejudiciais ao ambiente que devem ser eliminados. Porém, a pressão dos vários grupos de interesse que beneficiam destes subsídios prejudiciais ao ambiente dificulta a tomada de medidas eficazes, pelo que os efeitos de tal reforma devem ser devidamente considerados, juntamente com alternativas adequadas para as categorias prejudicadas.

Em 2016, o Ministério do Ambiente criou um grupo de trabalho para aprofundar a reforma da fiscalidade verde, aprovada em 2014. Este trabalho deverá ter como objetivo proporcionar mais incentivos ao comportamento ecológico a partir de 2017, bem como aumentar a quota dos impostos ambientais especificamente no âmbito dos combustíveis fósseis.

Portanto, há margem para prosseguir a execução da «Reforma da Fiscalidade Verde» e continuar a desenvolver o potencial de tributação ambiental e a redução dos subsídios prejudiciais ao ambiente em Portugal.

Contratos públicos ecológicos

As políticas de contratos públicos ecológicos da UE incentivam os Estados-Membros a adotarem novas medidas para concretizar o objetivo de aplicar critérios de adjudicação de contratos ecológicos a pelo menos 50 % dos concursos públicos.

Entende-se por contratação pública ecológica (CPE) um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida, quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos.

O poder de compra dos contratos públicos equivale a aproximadamente 14 % do PIB¹⁰⁴. Uma parte substancial deste dinheiro é gasta em setores com elevado impacto ambiental, como o da construção ou o dos transportes, pelo que a CPE pode ajudar a reduzir significativamente o impacto das despesas públicas e promover empresas inovadoras sustentáveis. A Comissão propôs critérios da UE para os CPE¹⁰⁵.

Em Portugal, a política de CPE está institucionalizada desde a introdução da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2007.

O Governo português aprovou em julho de 2016 uma nova estratégia nacional para os CPE (ENCPE 2020)¹⁰⁶. Esta estratégia define com maior precisão o seu âmbito de aplicação, pretendendo ter impacto mais amplo e eficaz do que a estratégia anterior, abrangendo mais processos de aquisição e potenciando assim o seu efeito.

Os critérios de CPE serão progressivamente desenvolvidos a nível nacional com base em estudos nacionais e europeus sobre critérios e produtos de CPE, tendo em conta os objetivos ambientais de Portugal, como a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Os critérios ambientais para 21 grupos de produtos prioritários constituem os principais instrumentos para efeitos do cumprimento dos objetivos da estratégia e incluem os seguintes grupos de produtos: edifícios de escritórios, eletricidade, equipamentos de representação gráfica, equipamentos elétricos e eletrónicos para cuidados de saúde, equipamentos informáticos para escritório, iluminação interior, iluminação pública e sinalização rodoviária, infraestruturas para águas residuais, conceção, construção e manutenção de estradas, mobiliário, painéis interiores, papel de cópia e papel para usos gráficos, produção combinada de calor e eletricidade, serviços de alimentação e de fornecimento de refeições, produtos e serviços de jardinagem, produtos e serviços de limpeza, sistemas de aquecimento com circulação de água, sanitas e urinóis, têxteis, torneiras sanitárias e transportes.

A Estratégia Nacional 2020 estabelece objetivos aplicáveis ao Sistema Nacional de Compras Públicas, com incidência na maior parte dos organismos públicos. Para este grupo foi definido o objetivo de, até 2020, associar critérios ambientais a 60 % dos contratos, bem como a

¹⁰² OCDE [Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015](#) [Relatório que acompanha o inventário de medidas de apoio aos combustíveis fósseis 2015]

¹⁰³ Agência Europeia do Ambiente 2016, [Environmental taxation and EU environmental policies](#) [Tributação ambiental e políticas da UE no domínio do ambiente], quadro 4.3, p. 24.

¹⁰⁴ Comissão Europeia, 2015. [Contratos públicos](#)

¹⁰⁵ Na comunicação «Contratos públicos para um ambiente melhor» ([COM\(2008\) 400](#)), a Comissão recomendou a criação de um processo de fixação de critérios comuns para os contratos públicos ecológicos. O conceito básico de CPE assenta na existência de critérios ambientais claros, verificáveis, justificáveis e ambiciosos para produtos e serviços, segundo uma abordagem assente no ciclo de vida e numa base científica.

¹⁰⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho.

60 % do montante dos procedimentos de aquisição. Os mesmos objetivos são igualmente aplicáveis às empresas públicas, a um nível de 40 %.

Investimentos: o contributo dos fundos da UE

Os regulamentos relativos aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento preveem que os Estados-Membros promovam os seus objetivos no domínio do ambiente e do clima nas suas estratégias e programas de financiamento para a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento rural e a política marítima e reforcem a capacidade dos organismos de execução para realizarem investimentos rentáveis e sustentáveis nestes domínios.

Para atingir os objetivos ambientais e integrá-los noutros domínios políticos é essencial uma boa utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)¹⁰⁷. Outros instrumentos, como o Programa-Quadro Horizonte 2020, o Programa LIFE e os FEEI¹⁰⁸, podem igualmente apoiar a aplicação e a divulgação das melhores práticas.

Tradicionalmente, Portugal é um importante beneficiário da política de coesão da UE.

Os dados atuais indicam que os fundos da UE para o período 2007-2013 foram gastos quase na totalidade¹⁰⁹.

No período de programação de 2014-2020, Portugal também receberá um importante contributo dos cinco FEEI (ver figura 12, preços correntes):

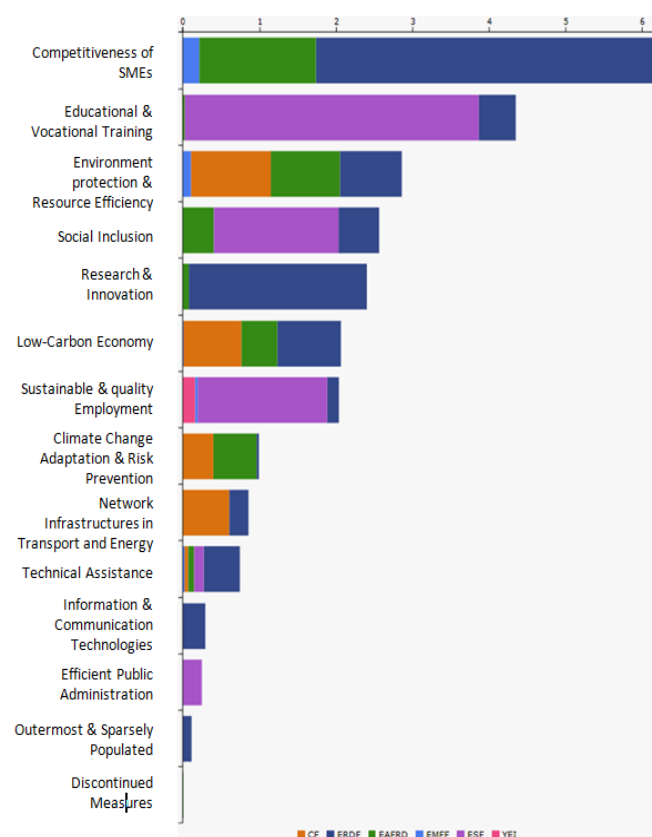
- do FEDER: 10 773 milhões de EUR
- do Fundo de Coesão: 2 862 milhões de EUR
- do FSE: 7 546 milhões de EUR
- do FEADER: 4 058 milhões de EUR
- do FEAMP: 392 milhões de EUR.

O financiamento da UE contribuiu significativamente para melhorar a aplicação da legislação e das políticas ambientais da UE e de Portugal.

Os investimentos ambientais têm peso semelhante no âmbito da política de coesão da UE no atual período de programação em relação ao anterior.

Há um programa operacional (PO) nacional dedicado ao ambiente, «Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos» (POSEUR), no valor de 2,6 mil milhões de EUR¹¹⁰, que concentra investimentos ambientais por meio do Fundo de Coesão em Portugal. Este PO visa antecipar e adaptar-se às mudanças mundiais no domínio da energia, às alterações climáticas e a uma utilização mais eficiente dos recursos, numa perspetiva dinâmica que liga a competitividade à sustentabilidade, em conformidade com a Estratégia Europa 2020.

Figura 12: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, 2014-2020: Orçamento de Portugal por tema, milhares de milhões de EUR¹¹¹



Há ainda outros dois PO nacionais sobre «Competitividade e Internacionalização» e «Assistência Técnica». Além disso, há sete PO regionais, que neste período são programas plurifundos, abrangendo tanto o FEDER como o FSE, onde também estão previstas ações ambientais.

De salientar também os diversos PO de cooperação territorial do FEDER (cooperação transnacional e transfronteiras) com a participação de Portugal, onde os investimentos ambientais têm peso considerável.

¹⁰⁷ Os FEEI compreendem cinco fundos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP). O FEDER, o FC e o FSE formam, em conjunto, os fundos da política de coesão.

¹⁰⁸ Banco Europeu de Investimento, 2016 [Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos](#)

¹⁰⁹ Os dados finais relativos ao período 2007-2013 só estarão disponíveis no final de 2017.

¹¹⁰ Incluindo a parte de cofinanciamento nacional.

¹¹¹ Comissão Europeia, [Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, dados por país](#)

Em termos de setores ambientais, as principais prioridades para o FEDER 2014-2020 em Portugal são: água (628 milhões de EUR), adaptação às alterações climáticas (415 milhões de EUR), resíduos (313 milhões de EUR) e reabilitação de zonas industriais e terrenos contaminados (152 milhões de EUR).

A integração ambiental foi assegurada no Acordo de Parceria de 2014-2020 e nos diversos programas operacionais para os cinco FEEI, com a aplicação da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e por outros meios.

Portugal cumpriu apenas parcialmente as condições ambientais temáticas (CAT) *ex ante* relativas à água e aos resíduos aquando da adoção do Acordo de Parceria de 2014-2020, pelo que foram acordados planos de ação com as autoridades portuguesas com vista ao cumprimento de todos os critérios até ao final de 2016¹¹².

A CAT geral em matéria de ambiente relativa à avaliação do impacto ambiental/avaliação ambiental estratégica (análise do enquadramento jurídico e dos mecanismos eficazes para cumprir as regras de avaliação de impacto ambiental) foi considerada cumprida por Portugal.

Portugal deveria tirar partido dos FEEI disponíveis para o período de programação 2014-2020, a fim de melhorar o cumprimento da legislação e das políticas ambientais da UE, bem como utilizar o potencial da economia verde para a competitividade e a criação de emprego.

É prematuro tirar conclusões no que respeita à utilização e aos resultados dos FEEI para o período 2014-2020, uma vez que os programas relevantes ainda estão numa fase inicial de execução.

No que respeita à integração das preocupações ambientais na política agrícola comum (PAC), as duas áreas fundamentais são, em primeiro lugar, utilizar os fundos de desenvolvimento rural para pagar a gestão ambiental do solo e outras medidas ambientais, evitando financiar medidas que possam prejudicar o ambiente, e, em segundo lugar, garantir uma aplicação eficaz do primeiro pilar da PAC no que se refere aos requisitos de condicionalidade e aos requisitos ecológicos do primeiro pilar. Atribui-se um total de 30 % do envelope de pagamento direto práticas ecológicas benéficas para o ambiente. Uma aplicação ambientalmente ambiciosa dos requisitos ecológicos do primeiro pilar ajudaria claramente a melhorar a situação ambiental em domínios não abrangidos pelo desenvolvimento rural, incluindo a área intensiva.

Para o programa de desenvolvimento rural em execução em Portugal continental, o orçamento total do FEADER é

de cerca de 3 584 milhões de EUR, tendo cerca de 11,7 % do orçamento sido afetado à medida «agroambiente e clima», muito menos do que à medida «condicionantes naturais», menos centrada no ambiente (20 %). A gestão dos solos no âmbito da Natura 2000 assenta, em grande medida, na gestão tradicional e pouco intensiva da agricultura, do pastoreio ou da silvicultura, sendo necessária uma aplicação abrangente de apoio sólido, eficaz e orientado para práticas agrícolas e florestais específicas, face ao risco potencial para a natureza e para a biodiversidade que decorre da florestação e da significativa dotação orçamental destinada a investimentos agrícolas. Por conseguinte, este programa poderia visar o ambiente de forma muito mais adequada.

No que se refere ao programa de desenvolvimento rural da Madeira, o orçamento total do FEADER é de 180 milhões de EUR, dos quais apenas 4,8 % foram afetados à medida «agroambiente e clima». A muito reduzida execução desta medida nas pequenas explorações agrícolas constituía, no passado, um problema que não parece ter sido superado; também parecem manter-se os problemas com os pesticidas. A florestação com espécies não indígenas pode ser igualmente motivo de preocupação ambiental.

Quanto ao programa de desenvolvimento rural dos Açores, o investimento do FEADER ascende a cerca de 295 milhões de EUR, recebendo a medida «agroambiente e clima» 19,6 % deste valor. Os problemas das espécies invasivas, apesar de terem aqui maior cobertura do FEADER do que no resto de Portugal, continuam a constituir motivo de preocupação, com a prevalência de grandes áreas de flora invasiva nas zonas Natura 2000, pressionando os seus objetivos de conservação para obter o estado de conservação favorável para as espécies e *habitats* protegidos. Todavia, o apoio ao abrigo da principal medida florestal visa apoiar indústrias bem estabelecidas de espécies de *Cryptomeria* e *Eucalyptus* e outras espécies não indígenas (*Sequoiadendron*, *Sequoia*, etc.). O contributo do plano de desenvolvimento rural para os objetivos ambientais não é orientado nem ambicioso — é muito limitado e não segue a lógica de intervenção com base nas ameaças e lacunas no domínio ambiental. A medida florestal pode representar, com base na sua aplicação, investimentos prejudiciais para o ambiente.

Portugal também beneficia do Programa LIFE da UE, com inúmeros e interessantes projetos. Note-se que Portugal tem atualmente um projeto de reforço de capacidades no âmbito do LIFE com o objetivo de melhorar a capacidade global portuguesa de participação e utilização do Programa LIFE, mediante o aumento do número e da qualidade dos projetos que são apresentados anualmente no âmbito dos convites à apresentação de propostas.

¹¹² A CAT relativa aos resíduos já foi cumprida por Portugal.

5. Governação efetiva e conhecimento

O ODS 16 visa proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. O ODS 17 aponta para uma melhor execução, por meio da melhoria da coordenação e da coerência das políticas, da promoção da ciência, da tecnologia e da inovação, do estabelecimento de parcerias e do desenvolvimento de mecanismos de medição dos progressos.

A gestão eficaz da legislação e das políticas ambientais da UE exige a existência de um quadro institucional adequado, a coerência e a coordenação das políticas, a aplicação de instrumentos jurídicos e não jurídicos, a cooperação com as partes interessadas não governamentais e níveis adequados de conhecimentos e competências¹¹³. O sucesso da execução depende, em grande medida, de a administração central, regional e local cumprir as principais tarefas legislativas e administrativas, nomeadamente a aprovação de normas de execução sólidas, a ação coordenada para atingir os objetivos ambientais e a tomada de decisões corretas em matérias como as licenças industriais. Além do cumprimento dessas tarefas, o governo deve intervir com vista a garantir o cumprimento diário das obrigações pelos operadores económicos, pelas empresas de serviços públicos e pelos indivíduos («garantia de conformidade»). A sociedade civil tem também um papel a desempenhar, inclusive pelo recurso a ações judiciais. Por forma a sustentar os papéis de todos os intervenientes, é fundamental recolher e partilhar conhecimentos e provas sobre o estado do ambiente e sobre as pressões, fatores e impactos ambientais.

Do mesmo modo, a gestão eficaz da legislação e das políticas ambientais da UE sai beneficiada de um diálogo dos Estados-Membros entre si e dos Estados-Membros com a Comissão sobre a adequação da atual legislação ambiental da UE. A legislação só pode ser devidamente aplicada se tomar em consideração as experiências a nível dos Estados-Membros no que se refere à execução dos compromissos assumidos pela UE. A iniciativa «Make it Work», um projeto criado em 2014 e conduzido pelos Estados-Membros, organiza um debate sobre o melhoramento da clareza, da coerência e da estrutura da legislação ambiental da UE sem reduzir o nível das normas de proteção existentes.

Governação efetiva na administração central, regional e local

Os agentes envolvidos na aplicação da legislação ambiental aos níveis da União, nacional, regional e local devem ser dotados de conhecimentos, instrumentos e capacidade, para melhorar a obtenção de benefícios dessa legislação e a governação do processo de aplicação efetiva.

Capacidade para aplicar regras

É essencial que as administrações centrais, regionais e locais disponham das capacidades, competências e formação necessárias para desempenharem as suas próprias tarefas e cooperarem e se coordenarem eficazmente entre si, no âmbito de um sistema de governação a vários níveis.

O índice europeu de qualidade dos governos, de 2013, coloca Portugal em 16.º lugar entre os 28 Estados-Membros¹¹⁴.



A evolução da política ambiental em Portugal é principalmente impulsionada pelas diretivas e regulamentos da UE, e as regras pertinentes da UE acabam, de um modo geral, por ser transpostas atempadamente. O número de reclamações e infrações no domínio do ambiente pode ser considerado ao nível da média da UE.

Em termos globais, durante a última década, observou-se uma melhoria na aplicação da legislação ambiental da UE nos diversos setores. Por exemplo, registaram-se progressos na execução das avaliações ambientais. No entanto, é necessário testar o recente pacote de legislação destinada a acelerar o licenciamento dos

¹¹³ A Comissão está a trabalhar para melhorar os conhecimentos específicos dos países sobre a qualidade e o funcionamento dos sistemas administrativos dos Estados-Membros.

¹¹⁴ Charron N., 2013. [Índice europeu de qualidade dos governos](#)

chamados projetos de interesse nacional, principalmente porque prevê prazos muito apertados para a realização da avaliação e a possibilidade de aprovação tácita de alguns atos processuais.

Coordenação e integração

O Governo português aprovou, em abril de 2015, o «Compromisso para o Crescimento Verde» (CCV). Esta estratégia resulta da «Coligação para o Crescimento Verde», lançada em fevereiro de 2014. Com um amplo apoio social, o CCV engloba todo o conjunto de componentes relativos ao crescimento verde (16 setores), sustentado por objetivos quantitativos para 2020 e 2030 e uma vasta gama de medidas (111 medidas).

O CCV deu início ao debate sobre a necessidade de alcançar um novo modelo de desenvolvimento nacional, com vista a três grandes objetivos até 2020: 1) posicionar Portugal como referência mundial do crescimento verde; 2) promover uma economia hipocarbónica, altamente eficiente na utilização dos recursos; 3) produzir mais riqueza e postos de trabalho pelo investimento na sustentabilidade das indústrias e dos territórios.

O CCV reúne as partes interessadas no incentivo a uma transição para uma economia mais eficiente em termos de recursos e com baixas emissões de carbono. É agora essencial aplicar as inúmeras medidas nele incluídas¹¹⁵.

Foi recentemente promovido um progresso no CCV com vista a concentrar as partes interessadas na essência do crescimento verde: a economia circular. Neste contexto, foi emitida uma nova orientação, para a coligação trabalhar em cinco setores (indústria; agricultura e silvicultura; zonas edificadas; transportes; contratos públicos) e em cinco estratégias (desmaterialização; conceção ecológica e extensão do ciclo de vida; eficiência dos recursos; simbiose; valorização/reciclagem). As partes interessadas foram convidadas a interagir e construir projetos de colaboração, destinados a demonstrar as vantagens e os obstáculos associados à prossecução dessas iniciativas. Os membros da coligação congratularam-se com esta abordagem, devendo os primeiros resultados surgir no final de 2017.

No que diz respeito à aplicação da legislação ambiental da UE, as competências são partilhadas entre a administração nacional e as administrações regionais e locais. As regiões insulares dos Açores e da Madeira têm autonomia especial neste domínio.

As avaliações de impacto são ferramentas importantes para garantir a integração do ambiente em todas as políticas governamentais¹¹⁶. Nos últimos anos, Portugal

tomou diversas medidas com vista a racionalizar o processo de AIA. A transposição da Diretiva AIA revista¹¹⁷ será também uma oportunidade para racionalizar o quadro regulamentar das avaliações ambientais. A Comissão incentiva a racionalização a fim de evitar sobreposições nas avaliações ambientais e acelerar a tomada de decisões, sem comprometer a qualidade do procedimento de avaliação ambiental. A Comissão emitiu em 2016 um documento de orientação¹¹⁸ relativo à criação de procedimentos coordenados e/ou conjuntos que são simultaneamente sujeitos a avaliações ao abrigo da Diretiva AIA, da Diretiva *Habitats*, da Diretiva-Quadro Água e da Diretiva Emissões Industriais.

Portugal criou recentemente o regime de Licenciamento Único de Ambiente (LUA)¹¹⁹, que abrange todas as principais licenças no domínio do ambiente. O LUA visa integrar, harmonizar e simplificar processos e procedimentos, de forma a facilitar a sua interpretação e a sua aplicação pelas partes interessadas e pela própria administração, contribuindo assim para minimizar as consequências da dispersão da legislação e também para reduzir os custos relacionados com a burocracia. Pretende igualmente reforçar a cooperação entre os vários organismos e serviços da administração pública com competência jurídica em matéria de ambiente. Em todo o caso, este novo regime deve garantir normas elevadas de proteção do ambiente.

Ação sugerida

- A experiência adquirida na definição e na aplicação das medidas de atenuação e compensação relativas aos projetos de barragens deve ser alargada a outras infraestruturas suscetíveis de ter impacto significativo na rede Natura 2000. A composição das comissões de acompanhamento desses projetos deve ser o mais ampla possível e incluir ONG representativas.
- Aplicar e utilizar eficazmente as iniciativas recentemente criadas a fim de melhorar a eficiência, a eficácia e a coordenação do setor público no domínio ambiental, sobretudo por meio da melhoria do intercâmbio de informações e documentos entre entidades públicas responsáveis pela inspeção e pela monitorização nos domínios da agricultura, do mar e do ambiente, com uma plataforma operacional.

Garantia de conformidade

das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável».

¹¹⁷ A transposição da Diretiva 2014/52/UE está prevista para maio de 2017.

¹¹⁸ Comissão Europeia, 2016. Comunicação da Comissão — [Documento de orientação da Comissão relativo à racionalização das avaliações ambientais realizadas nos termos do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental](#) (Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, alterada pela Diretiva 2014/52/UE).

¹¹⁹ Decreto-Lei n.º 75/2015.

¹¹⁵ [Semestre Europeu, Relatório relativo a Portugal 2016](#), p. 58.

¹¹⁶ O artigo 11.º do TFUE estabelece: «As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução

As disposições gerais e específicas do direito da UE em matéria de inspeções, outros controlos, sanções e responsabilidade ambiental servem de base para os sistemas que os Estados-Membros devem instalar para garantir o cumprimento das regras ambientais da UE.

As autoridades públicas ajudam a garantir a responsabilização dos titulares de cargos, monitorizando e promovendo a conformidade e a adoção de medidas de acompanhamento credíveis (ou seja, execução) quando ocorrem violações ou são reconhecidas responsabilidades. A monitorização da conformidade pode ser realizada tanto por iniciativa das próprias autoridades como em resposta a queixas dos cidadãos. Pode envolver o recurso a vários tipos de controlos, incluindo inspeções para atividades autorizadas, vigilância de possíveis atividades ilegais, investigações de crimes e auditorias de deficiências sistémicas. Do mesmo modo, há uma série de meios para promover a conformidade, incluindo campanhas de sensibilização e a utilização de documentos de orientação e ferramentas de informação em linha. O acompanhamento das infrações e das responsabilidades pode incluir medidas administrativas (por exemplo, a retirada de uma licença), a utilização do direito penal¹²⁰ ou uma ação ao abrigo da lei de responsabilidade (por exemplo, a reparação necessária após um dano causado por um acidente, utilizando regras de responsabilização) e do direito contratual (por exemplo, medidas para exigir o cumprimento dos contratos de conservação da natureza). No seu conjunto, todas estas intervenções representam a «garantia de conformidade», conforme indica a figura 13.

Figura 13: Garantia da conformidade ambiental



As melhores práticas evoluíram para uma abordagem baseada nos riscos a nível estratégico e operacional, em que a melhor combinação de monitorização, promoção e aplicação da conformidade é orientada para os problemas mais graves. As melhores práticas

reconhecem igualmente a necessidade de coordenação e cooperação entre as diversas autoridades para assegurar a coerência, evitar a duplicação de esforços e reduzir os encargos administrativos. A participação ativa em redes pan-europeias estabelecidas de inspetores, polícias, magistrados do Ministério Público e juizes, como a IMPEL¹²¹, a EUFJE¹²², a ENPE¹²³ e a EnviCrimeNet¹²⁴, é uma ferramenta valiosa para partilhar experiências e boas práticas.

Há atualmente uma série de obrigações setoriais em matéria de inspeções, e a diretiva da UE relativa à responsabilidade ambiental (DRA)¹²⁵ proporciona um meio de garantir que o princípio do «poluidor-pagador» é aplicado em caso de acidentes e incidentes prejudiciais ao ambiente. Há também informações publicamente disponíveis que permitem compreender os pontos fortes e fracos de cada Estado-Membro.

Por conseguinte, por cada Estado-Membro foram analisados: utilização da garantia de conformidade baseada em risco; coordenação e cooperação entre as autoridades e participação em redes pan-europeias; principais aspetos da aplicação da DRA com base no relatório de execução recentemente publicado pela Comissão e na avaliação do REFIT¹²⁶.

Ao longo da última década, Portugal melhorou a eficácia da garantia de conformidade ambiental, com destaque para as inspeções. A execução do programa de simplificação administrativa de Portugal conduziu a uma maior utilização de abordagens baseadas no risco e a uma recolha mais sistemática de dados¹²⁷. A metodologia de avaliação de risco IMPEL IRAM é amplamente utilizada¹²⁸. Organizaram-se algumas campanhas de promoção da conformidade. A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)¹²⁹ criou uma base de dados sobre

¹²¹ [Rede europeia para a implementação e execução da legislação ambiental](#)

¹²² [Fórum europeu de juizes para questões do ambiente](#)

¹²³ [Rede de procuradores europeus para questões do ambiente](#)

¹²⁴ [EnviCrimeNet](#)

¹²⁵ União Europeia, [Diretiva relativa à responsabilidade ambiental](#), 2004/35/CE

¹²⁶ [COM\(2016\) 204 final](#) e [COM\(2016\) 121 final](#), de 14.4.2016. Ficou salientada a necessidade de mais informações sobre a forma como a diretiva é utilizada na prática; de instrumentos de apoio à sua execução, como orientação, formação e registos da DRA; e de segurança financeira disponível, no caso de acontecimentos ou incidentes que gerem custos de reparação.

¹²⁷ Relatório de desempenho ambiental da OCDE sobre Portugal de 2011, p. 64.

¹²⁸ Portugal indicou que a avaliação dos riscos é aplicada em setores como as instalações de tratamento de águas residuais (tendo em conta a qualidade da água), instalações Seveso e de PCIP (tendo em conta a sua localização em zonas sensíveis ou próxima delas, incluindo zonas naturais protegidas) e que a IGAMAOT está atualmente a alargar a sua utilização a outros domínios, como a transferência de resíduos além-fronteiras.

¹²⁹ Juntamente com o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), que faz parte do Ministério da Administração Interna, a

¹²⁰ União Europeia, [Diretiva relativa à proteção do ambiente através do direito penal](#), 2008/99/CE

instalações industriais regulamentadas e atividades de inspeção relevantes, que incluem também outros setores vinculados a obrigações ambientais, como explorações de pecuária (pecuária intensiva), infraestruturas e construções, hospitais, locais de gestão de resíduos e transporte de resíduos, estações de tratamento de águas residuais ou agricultura¹³⁰, e utiliza um sistema de informação geográfica para analisar, planear e priorizar inspeções¹³¹. Há um sistema de avaliação de desempenho que utiliza, não só indicadores de entrada e de saída, como também alguns indicadores de resultados relacionados com os parâmetros do estado do ambiente¹³².

Alguns relatórios revelaram a existência de lacunas em relação:

- às disposições em matéria de recolha de dados para controlar a utilização e a eficácia das diversas intervenções de garantia de conformidade fora da zona de instalações industriais;
- à utilização dos métodos baseados no risco para orientar a garantia da conformidade a nível estratégico e em relação a atividades críticas fora das instalações industriais¹³³, em particular nas áreas problemáticas específicas destacadas neste relatório por país, ou seja, ameaças a tipos e espécies de *habitats* protegidos, má qualidade do ar e pressões sobre a qualidade da água a partir de fontes difusas e tóxicas de poluição;
- ao modo como as autoridades portuguesas asseguram uma resposta orientada e proporcionada a diferentes tipos de comportamento não conforme, tendo em conta as provas de que as sanções têm eficácia limitada¹³⁴.

Para suprir as lacunas acima referidas, a IGAMEOT está a

IGAMAOT é a principal autoridade encarregada de assegurar o cumprimento das obrigações ambientais.

¹³⁰ Esta base de dados (GESTIGAOT) inclui, por exemplo, relatórios de inspeções que estão disponíveis para consulta interna, mas que normalmente não são colocados à disposição do público em geral. Os relatórios anuais de atividades contêm uma compilação das principais conclusões das inspeções aos setores, disponibilizados ao público em relatórios específicos no sítio <https://www.igamaot.gov.pt/relatorios/>. A IGAMAOT transferiu estas informações para uma nova base de dados chamada SGI. Consoante o tipo de instalações, os relatórios de inspeção são enviados às autoridades públicas que dispõem de competências para garantir o cumprimento das obrigações ambientais ou das suas licenças.

¹³¹ IMPEL IRI Portugal, p. 33.

¹³² IMPEL IRI Portugal, p. 31.

¹³³ Os progressos de Portugal na garantia de conformidade com base no risco centram-se principalmente nas inspeções industriais; a avaliação dos riscos nem sempre está alinhada com os objetivos ambientais estratégicos nem abrange todos os domínios pertinentes da política ambiental — ver IRI IMPEL Portugal, p. 36 e 38.

¹³⁴ Em termos de resposta aos casos de incumprimento detetados, a tónica é colocada principalmente nos procedimentos administrativos e sanções relativamente aos quais foram observados problemas com a cobrança de coimas e a falta de recursos suficientes — ver Relatório de desempenho ambiental da OCDE sobre Portugal, 2011, p. 66-67.

pôr em prática diversas medidas, como uma nova base de dados, novas unidades e várias publicações.

Portugal desenvolve atividades na IMPEL, tendo sido submetido a uma avaliação entre pares da IMPEL.

Embora se reconheça o valor acrescentado da cooperação e da coordenação com outras autoridades com funções relevantes e estejam em vigor alguns acordos de cooperação formais, há a perceção da necessidade de uma utilização mais sistemática das inspeções conjuntas e de medidas que garantam uma interação eficaz entre inspetores ambientais e magistrados do Ministério Público¹³⁵. Neste contexto, as autoridades portuguesas, designadamente a Agência Portuguesa do Ambiente, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, a IGAMAOT, o Secretário-Geral do Ministério do Ambiente, o Ministério Público, a Direção Regional do Ordenamento do Território e Ambiente da Madeira e a Inspeção Regional do Ambiente dos Açores criaram uma rede portuguesa IMPEL, com o objetivo de contribuir para a melhoria da execução da legislação ambiental.

Relativamente ao período 2007-2013, Portugal comunicou dois casos confirmados de danos ambientais, abordados ao abrigo da Diretiva Responsabilidade Ambiental e vários casos em que foram aplicadas medidas de prevenção. Estabeleceu vários mecanismos de apoio, incluindo orientação, um conselho consultivo e um comité permanente. Promove ativamente a diretiva por meio de campanhas de sensibilização e informação destinadas às partes interessadas e de formação para as autoridades competentes (participa amplamente no programa de formação da Comissão relativo à diretiva). Portugal estabeleceu uma garantia financeira obrigatória e informa que a diretiva contribui para que os operadores estejam mais conscientes dos riscos ambientais e da importância de os reduzir.

Ação sugerida

- Melhorar a transparência em termos de organização e funcionamento da garantia de conformidade e em termos de abordagem dos riscos significativos.
- Incentivar uma maior participação das autoridades competentes nas atividades da ENPE, do EUFJE e da EnviCrimeNet.

Participação do público e acesso à justiça

A Convenção de Aarhus, a legislação conexa da UE relativa à participação do público e à avaliação do impacto ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça exigem que os cidadãos e as suas associações possam participar na tomada de decisões sobre projetos

¹³⁵ Relatório de desempenho ambiental da OCDE sobre Portugal, 2011, p. 65, e IMPEL IRI Portugal, p. 37.

e planos e beneficiem de um acesso eficaz à justiça em questões ambientais.

Os cidadãos podem proteger mais eficazmente o ambiente se puderem contar com os três «pilares» da Convenção: acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente («Convenção de Aarhus»). A participação do público no processo de tomada de decisões administrativas é um elemento importante para garantir que a autoridade tome a decisão com a melhor fundamentação possível. A Comissão tenciona analisar de forma mais sistemática, numa fase posterior, o cumprimento dos requisitos obrigatórios de participação do público.

O acesso à justiça em matéria de ambiente consiste num conjunto de garantias que permitem aos cidadãos e às suas associações impugnarem atos ou omissões da administração pública perante tribunais. Trata-se de um instrumento para a aplicação descentralizada do direito ambiental da UE.

Relativamente a cada Estado-Membro, foram sistematicamente analisados dois elementos cruciais para o acesso efetivo à justiça: a legitimidade processual do público, incluindo as ONG, e até que ponto os custos proibitivos representam um obstáculo.

Portugal concede ao público, nomeadamente a indivíduos e a ONG, um acesso muito amplo à justiça no domínio do ambiente. Os custos para intentar ações judiciais também não são proibitivamente elevados, o que garante boas condições aos membros do público para solicitarem reapreciações judiciais em questões ambientais. No entanto, os processos judiciais, incluindo os casos ambientais em Portugal, são bastante morosos¹³⁶.

Acesso à informação, conhecimentos e elementos de prova

A Convenção de Aarhus e a legislação da UE relativa ao acesso à informação e à partilha de dados espaciais exigem que o público tenha acesso a informações claras sobre o ambiente, inclusive sobre a forma como a legislação ambiental da União está a ser aplicada.

É fundamental para as autoridades públicas, o público e as empresas que a informação ambiental seja partilhada de forma eficiente e eficaz, o que inclui a comunicação de informações por parte das empresas e das autoridades públicas e a sua divulgação ativa ao público, cada vez

mais por meios eletrónicos.

A Convenção de Aarhus¹³⁷, a diretiva relativa ao acesso às informações ambientais¹³⁸ e a Diretiva Inspire¹³⁹ criam, no seu conjunto, uma base jurídica para a partilha de informações ambientais entre as autoridades públicas e o público. Representam igualmente a parte ecológica do plano de ação da UE para a administração em linha¹⁴⁰, em curso. Os dois primeiros instrumentos criam obrigações de informação ao público, tanto a pedido como de forma ativa. A Diretiva Inspire é um instrumento pioneiro para a partilha eletrónica de dados entre autoridades públicas que podem variar nas suas políticas de partilha de dados: por exemplo, quanto à gratuitidade do acesso aos dados. A Diretiva Inspire estabelece um geoportal que indica o nível de dados geográficos partilhados em cada Estado-Membro, ou seja, dados relacionados com locais específicos, como dados de monitorização da qualidade do ar. Entre outros benefícios, facilita as obrigações de informação das autoridades públicas.

Relativamente a cada Estado-Membro, foram sistematicamente revistas a acessibilidade dos dados ambientais (com base no que a Diretiva Inspire prevê) e as políticas de partilha de dados («dados abertos»).

O desempenho de Portugal na aplicação da Diretiva Inspire enquanto quadro para a divulgação ativa das informações ambientais ao público pode ser melhorado. Portugal indicou no relatório trienal Inspire¹⁴¹ que as políticas de partilha de dados necessárias para permitir o acesso e a utilização dos dados geográficos pelas administrações nacionais, administrações de outros Estados-Membros e instituições da UE sem obstáculos processuais estão disponíveis, mas não totalmente implementadas. Portugal não tem uma política comum de partilha de dados, estando a ser utilizadas várias licenças para regular o acesso e a utilização das informações geográficas. Em muitos casos, aplicam-se taxas. Portugal manifestou a sua ambição de trabalhar numa política simplificada de partilha de dados que promova o livre acesso e a utilização dos dados espaciais do setor público. A necessidade de uma recuperação adequada dos investimentos na aquisição e gestão de dados em muitas administrações públicas é o maior obstáculo a enfrentar no caminho para os dados abertos.

¹³⁶ Ver o [Estudo sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente 2012/2013](#)

¹³⁷ UNECE, 1998. [Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente](#)

¹³⁸ União Europeia, [Diretiva 2003/4/CE, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente](#)

¹³⁹ União Europeia, [Diretiva Inspire, 2007/2/CE](#)

¹⁴⁰ União Europeia, Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha — Acelerar a transformação digital da administração pública [COM\(2016\) 179](#) final

¹⁴¹ Comissão Europeia, [Relatórios Inspire](#)

As avaliações dos relatórios de vigilância¹⁴² emitidos por Portugal e as informações geográficas que Portugal publicou no geoportal Inspire¹⁴³ indicam que nem todas as informações espaciais necessárias para a avaliação e a aplicação da legislação ambiental da UE foram disponibilizadas ou estão acessíveis. Na sua maior parte, as informações espaciais em falta são constituídas pelos dados ambientais que devem ser disponibilizados ao abrigo dos regulamentos da legislação ambiental da UE no domínio da vigilância e da comunicação de informações.

Por sua vez, o novo regime de Licenciamento Único Ambiental (LUA) poderia ajudar a reforçar a transparência e a responsabilidade dos empresários e outros organismos intervenientes, mediante a organização e a normalização de todas as informações ambientais aplicáveis a um estabelecimento ou atividade.

Ação sugerida

- Analisar criteriosamente a eficácia das suas políticas de dados e alterá-las, tomando em consideração as «melhores práticas».
- Identificar e documentar todos os conjuntos de dados geográficos necessários para a aplicação da legislação ambiental e tornar os dados e a documentação acessíveis pelo menos «como estão» a outras autoridades públicas e ao público através dos serviços digitais previstos na Diretiva Inspire.

¹⁴² [Tendências do indicador Inspire](#)

¹⁴³ [Relatório de síntese dos recursos Inspire](#)