

DRM/ Parecer nº 08 de 2023

Enquadramento

A Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, aprovada pela Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, doravante designada por LBOGEM, prevê que o ordenamento do espaço marítimo tem por objetivo “a promoção da exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, garantido a compatibilidade e a sustentabilidade dos diversos usos e atividades nele desenvolvidos, ficando assente que o ordenamento dos espaços marítimos portugueses, conforme o disposto na Lei n.º 34/2006 de 28 de julho, é feito através dos Planos de Situação e dos Planos de Afetação (artigo 10º e 19º da LBOGEM, respetivamente).

Por via do Acórdão n.º 484/2022, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade das normas atribuidoras de competências às Regiões Autónomas em matéria de gestão partilhada do espaço marítimo, previstas na LBOGEM, alterada pela Lei n.º 1/2021, de 11 de janeiro. Daqui se infere que o Tribunal, na posição maioritária, se opôs a um esquema de partilha de gestão assente na apresentação de pareceres vinculativos.

A proposta de Lei em análise visa alterar pela segunda vez a LBOGEM, apresentando algumas disposições, que merecem enquadramento e considerações. Reitero que algumas das questões são exclusivas do foro jurídico, pelo que as ilações abaixo apresentadas carecem, naturalmente de análise jurídica, refletindo aqueles que foram os comentários da DR do Mar e da DSPM.

À luz do exposto, a proposta de Lei em apreço, não obstante reconhecer o contributo das Regiões Autónomas para a relevância da dimensão Atlântica de Portugal, refletida na nova redação do Artigo 4.º, obedece a um retrocesso relativamente à redação da Lei n.º 1/2021 (e ao encontro do Acórdão supramencionado), desconsiderando o estatuto de território das Regiões Autónomas (RA), que inclui as águas territoriais e a zona económica exclusiva, sendo, portanto, de relevância a análise da redação proposta para o Artigo 8º.

Parecer

LBOGEM

Artigo 8º

1 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à zona entre a linha de base e o limite exterior do mar territorial, à zona económica exclusiva, e à plataforma continental até às 200 milhas marítimas são elaborados pelo Governo, com consulta prévia dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

2 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem às zonas marítimas identificadas no número anterior, que sejam adjacentes ao arquipélago dos Açores ou ao arquipélago da Madeira, podem também ser elaborados pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, com consulta prévia do Governo.

3 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados pelo Governo, ouvidas as regiões autónomas.

4 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional referidos nos números anteriores são aprovados pelo Governo.

Lei n.º 1/2021, de 11 de janeiro

1 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional são elaborados e aprovados pelo Governo, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

2 Revogado

3 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados e aprovados pelo Governo, mediante a emissão de parecer obrigatório e vinculativo das regiões autónomas, salvo nas matérias relativas à integridade e soberania do Estado

4 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional definem os procedimentos de codecisão, no âmbito da gestão conjunta ou partilhada, entre a administração central e regional autónoma, quando esteja em causa o regime económico e financeiro associado à utilização privativa dos fundos marinhos.

Documento em apreço

1 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem à zona entre a linha de base e o limite exterior do mar territorial, à zona económica exclusiva e à plataforma continental, incluindo para além das 200 milhas náuticas, são elaborados pelo Governo.

2 Sem prejuízo do disposto no n.º 1, os órgãos do governo próprio das regiões autónomas podem elaborar os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional que respeitem, nas zonas marítimas adjacentes, aos respetivos arquipélagos até às 200 milhas náuticas.

3 Os interessados podem apresentar propostas para a elaboração dos planos de afetação referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º

4 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional são aprovados pelo Governo.

5 O Governo consulta os órgãos de governo próprio das regiões autónomas nas situações previstas nos n.ºs 1 e 4.

6 Os órgãos de governo próprio das regiões autónomas consultam o Governo na situação prevista no n.º 3.

Da análise da redação proposta do Artigo 8º, conjugada com o novo n.º 3 do Artigo 5º, infere-se que as Regiões Autónomas são destituídas da capacidade de emitir parecer vinculativo ou de ser ouvidas no que refere à elaboração dos instrumentos de ordenamento após as 200 milhas náuticas. A acontecer, as RA ficam inibidas de expressar o seu interesse, de forma vinculativa, para além das 200 milhas náuticas, o que terá reflexo em áreas já identificadas como potenciais AMP oceânicas, nomeadamente alguns dos Bancos do Madeira Tore.

Verifica-se também, à semelhança da atual redação, a obrigatoriedade de consultar o Governo para a elaboração de Planos de Afetação, mantendo também, a aprovação exclusiva dos mesmos pelo Governo. Por si só, tal não surpreende, uma vez que os Planos de Afetação, após aprovação ficam automaticamente inseridos no PSOEM, independentemente da subdivisão a que referem (recordando que o Plano de Situação é de acordo com a LBOGEM único para o País, não obstante a sua organização nas diferentes subdivisões).

Ora, ainda que congratulemos a nova redação do Artigo 3º, cujo conteúdo perspetiva uma abordagem ecossistémica do ordenamento do espaço marítimo como um todo, com ênfase na abordagem integrada, multidisciplinar e transversal, reconhece-se que a gestão conjunta entre a administração central e regional dos poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial fica subordinada à redação proposta do Artigo 8º e subsequente eliminação do artigo 31º-A da Lei 1/2021, ao encontro do proferido pelo Acórdão 484/2022..

Nesta lógica, a referida gestão conjunta, ou mesmo a gestão partilhada, na sua redação, fica subordinada à aprovação do Governo, resumindo às RA uma capacidade de intervenção e autonomia de elaboração dos instrumentos limitada, acrescentando a responsabilidade de execução desses mesmos instrumentos, contemplada na nova redação do n.º 3 do Artigo 5º. Entende-se que o exercício conjunto impõe igualdade na prática do ato final, devendo ser exercido num contexto de codecisão, ou de forma vinculativa.

Entendemos que os princípios de gestão partilhada e conjunta, poderão ser concretizados de forma distinta, quer por processos de codecisão, ou em delegação de competências, sem pôr em causa a Unidade (alínea a) do Artigo 3º) do espaço marítimo nacional. No que toca a esta última, não deixa poderemos deixar de referir a inclusão deste conceito, com o qual concordamos, e que em todo deveria ser aplicado, não obstante a atual proposta de redação, segregar as RA das zonas marítimas para além das 200 milhas.

Ainda na mesma senda, constata-se a proposta de inclusão de um novo conceito na alínea c) do Artigo 6º- os Planos de gestão do espaço marítimo nacional, posteriormente desenvolvidos, nos Artigo 14.ºA,

14.ºB e 14.ºC. Ora, o conteúdo e funcionalidade desses mesmos planos não é claro, não estando definida a sua articulação com os outros instrumentos do ordenamento, definidos na alínea *a)* e *b)* do ainda Artigo 6º, pois tal, também não se encontra refletido no Artigo 9º-*Alteração e revisão dos instrumentos de ordenamento*.

De igual forma, e apelando à abordagem multidisciplinar e transversal, agora contemplada nos objetivos do ordenamento do espaço marítimo, e a qual congratulamos, não é indicado de que forma esses mesmos planos de gestão se articulam com os outros planos territoriais, tal como disposto no n.º 3 do Artigo 27.º. Parece-nos que uma revisão da LBOGEM deverá ser mais concisa e explícita na forma como estes planos se articulam, promovendo a efetivação da conciliação dos ambientes marinho, costeiro e terrestre (Lei 31/2014, de 30 de Maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, sem prejuízo da coerência, articulação e compatibilização com a política do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional), indo verdadeiramente ao encontro do preconizado no n.º 2 do Artigo 4.º .

Por último, não poderá haver concordância com o n.º 2 do Artigo 14.ºB, que destitui as RA da capacidade de elaborar os Planos de Gestão, reduzindo as mesmas, à exclusiva aprovação dos mesmos.

Pelos motivos acima, e pelas incertezas do conteúdo e funcionalidade dos Planos de Gestão, tal como explicitado no artigo 14.º E, consideramos pertinente esclarecer todos estes elementos prévios à consideração da inclusão dos Artigos 14.º A a E.

O Artigo 7º contempla agora um novo instrumento, o das “áreas marinhas protegidas”, doravante AMP. Ora, não obstante a congratulação da inclusão e espacialização das AMP no espaço marítimo, não se entende de que forma esta inclusão constitui um novo instrumento, sendo que a criação de AMP deverá refletir-se no Plano de Situação, contemplado na alínea *a)*, não constituindo necessariamente um novo instrumento de ordenamento.

Não poderemos deixar de congratular a inclusão no n.º 2 do Artigo 4º a clara menção à preservação, proteção e recuperação dos valores culturais e naturais e dos ecossistemas costeiros e marinhos, assegurando o cumprimento dos compromissos internacionais nesta matéria, bem como à obtenção e manutenção do bom estado ambiental do meio marinho, que entendemos ser uma clara menção à Diretiva Quadro da Estratégia Marinha. Todavia, consideramos que fica aquém a prossecução destes mesmo objetivos, aquando da conjugação do n.º 5 do mesmo Artigo, com o disposto no Artigo 11º, que não especifica em caso de conflitos, a valorização desses mesmos objetivos, sendo clara a dominância de elementos económicos e sociais. Por esse motivo, parece-nos que o novo n.º 5 do Artigo 11.º torna-se redundante, pois todos os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo deverão promover o descrito no n.º 2, não se circunscrevendo às áreas marinhas protegidas.

Relativamente à redação proposta do artigo 12º, a indicar que é feita menção a alínea *g)*, não tendo a mesma sido identificada na LBOGEM.

No que refere à alínea *c)* e ao n.º 3 do mesmo artigo, fica inerente a nossa discordância face à análise ao Artigo 8º.

No que refere ao Capítulo de Utilização do espaço marítimo nacional, acrescentamos algumas observações, nomeadamente no artigo 17º, no que refere à atribuição de títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional para atividades ou usos, que incidam em mais do que uma subárea do espaço marítimo nacional. Entendemos a pertinência de procedimento único, salvaguardando desde logo a emissão de Título, e devida cobrança das taxas devidas, para as Regiões Autónomas.

De igual forma, e nada tendo a opor a inclusão de zonas especiais de atividade, que contemplam Zonas Livres Tecnológicas, somos a discordar que as mesmas sejam possam ser criadas exclusivamente pelo Governo, destituindo, uma vez mais, as RA de qualquer poder de iniciativa, no quadro de uma gestão conjunta ou partilhada. Ainda referente ao Artigo 27ºA, entende-se não estar claro quais os casos em que será necessário a elaboração do plano de afetação, assim como, conforme o n.º 3, qual o enquadramento para a emissão do título único.

Finalmente, na nova redação do artigo 31º parece redundante a necessidade de especificar as áreas marinhas protegidas, na medida em que as mesmas são propostas como instrumentos de ordenamento, tema sobre o qual já nos pronunciamos.

À análise efetuada, cumpre efetuar comparação com a Lei n.º 31/2014, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e que exceciona a sua aplicação ao ordenamento e à gestão do espaço marítimo nacional. Não obstante, a mesma excluir a gestão do ordenamento do espaço marítimo, tal como plasmado no Decreto Legislativo Regional 18/2017/M, de 27 de junho, no que ao território terrestre se refere, é conferido à RAM o direito e dever de elaborar os planos regionais, incluindo os Planos da Orla Costeira, reconhecendo os poderes legislativos da Região Autónoma da Madeira, cometidos pela Constituição da República Portuguesa e pelo respetivo Estatuto Político-Administrativo.

Concretizada a análise não poderia terminar sem relembrar que a RAM submeteu ao Governo o PSOEM-Madeira, correspondente à subdivisão da Madeira, em vigor desde 2019, mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 203-A/2019 de 30 de dezembro de 2019, tendo vindo a emitir Títulos de Utilização Privativa do espaço marítimo ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março de 2015, que desenvolve a LBOGEM.

Parecer elaborado por:

Direção de Serviços de Política do Mar (Drª Natacha Nogueira)

Direção Regional do Mar (Drª Mafalda Freitas)

Funchal, 24 de julho de 2023

pel.ª A Diretora Regional



Mafalda de Freitas Araújo