Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 826/X

ESTABELECE CARTAS DE RISCO MARÍTIMO PARA PREVENIR O IMPACTE DOS RISCOS NATURAIS E ACONTECIMENTOS EXTREMOS SOBRE A ORLA COSTEIRA

Exposição de motivos

Os ecossistemas costeiros oferecem à sociedade um vasto conjunto de serviços económicos, sociais e culturais, desempenhando ainda um papel importante na estabilização da linha de costa, de protecção contra perigos naturais e de descontaminação de águas poluídas. A perturbação das funções naturais das zonas costeiras degrada progressivamente a prestação destes serviços, em alguns casos de forma permanente e irreversível, como é o caso dos recursos marinhos biológicos.

As zonas costeiras, onde vive parte importante da população mundial, europeia e mundial, enfrentam várias ameaças, dentre as quais a erosão e a subida do nível das águas do mar são as mais significativas.

O relatório do Painel Intergovernamental par as Alterações do Clima (IPCC), divulgado em 2007, alertou para a previsão de uma subida do nível médio do mar entre 28 e 43 cm até 2100 num cenário de aumento de temperaturas entre 2 e 4,5 graus. Os estudos que desde 2007 têm vindo a ser realizados, fazem uma revisão das previsões de 2007 do IPCC, admitindo que a subida do nível médio do mar poderá vir a situar-se entre os 50 cm e 1 metro.

As variações na hidrodinâmica marítima e na morfologia da costa e dos estuários significam que o aumento médio do nível do mar tem consequências diferentes em diferentes locais. Os países, como Portugal, com uma extensa faixa marítima onde se localizam a maioria das actividades humanas, serão dos mais afectados por este fenómeno.

Na Europa, 80% das zonas costeiras estão em processo de erosão e as restantes 20% estão gravemente afectadas, com taxas de erosão que variam entre os 0,5 e 2 metros ao ano, existindo excepções que alcançam os 15 metros ao ano.

A erosão costeira é das situações ambientais mais urgentes para Portugal, pela sua condição periférica e peninsular. Num relatório recente da Comissão Europeia, intitulado «*Living with coastal erosion in Europe: sediment and space for sustainability*», Portugal surge em 4º lugar entre os 18 países com maior incidência de processos erosivos costeiros: 28,5% da costa corre perigo de erosão. Tal resulta de uma superfície marítima 18 vezes superior à área terrestre e de 70% da população residir no litoral, o que coloca muitas pressões sobre a orla costeira. Prevê-se que o valor da erosão deverá agravar-se na próxima década, assumindo uma taxa de recuo médio na ordem dos 9 metros/ano.

A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável aponta que os "*fenómenos de erosão na faixa costeira e de degradação das arribas são de gravidade significativa e têm fundamentalmente três causas:*

1 - Diminuição do afluxo de sedimentos, sobretudo a partir dos anos 1950, na sequência da construção de barragens;

2 - Ocupação desordenada da faixa litoral, com construção de habitações e infra-estruturas;

3 - Subida eustática do nível do mar em consequência da expansão térmica oceânica.

Os troços de litoral submetidos a erosão marinha mais intensa no território continental correspondem às áreas de costa baixa arenosa (como os sistemas dunares e as zonas húmidas)".

Pressão urbanística

A artificialização das áreas costeiras é vista como a principal ameaça da sustentabilidade das zonas costeiras da União Europeia, alerta o Relatório n.º 6/2006 da Agência Europeia de Ambiente (AEA) «*The changing faces of Europe´s coastal areas*»: "*Os seus principais factores são a habitação (que consiste, em muitas áreas, em segunda habitação) e os serviços e actividades recreativas que representam 61% do total da ocupação do solo das costas para superfícies artificiais.*".

Este relatório alerta ainda para que em muitas zonas costeiras da Europa, a percentagem de áreas artificiais é superior a 45% da área total da faixa costeira (i.e. até 1 km da linha de costa), sendo as "*áreas mais intensivamente utilizadas as da costa mediterrânica*".

O litoral português foi o que registou o maior aumento de áreas artificiais da Europa dos últimos anos, ligado principalmente a edifícios e estradas: entre 1990 e 2000 foi em Portugal que se deu a mais rápida ocupação do litoral, com um aumento de 34% de áreas artificializadas, contra 18% de Espanha - neste período, por exemplo, o concelho de Albufeira cresceu 65%. O relatório da AEA adverte ainda para o facto de que a aceleração da utilização do espaço costeiro, impulsionada pelas indústrias do entretenimento e do turismo, ameaça destruir o delicado equilíbrio dos ecossistemas costeiros portugueses, tendo escolhido o sudoeste alentejano como exemplo a merecer uma especial atenção pela sua biodiversidade e pelos riscos que corre com as pretensões imobiliárias em curso.

A expansão das áreas construídas e infra-estruturas para áreas cada vez mais próximas da linha da costa vem também aumentar a vulnerabilidade das zonas costeiras às alterações climáticas e à subida do nível do mar, em especial por ocasião de fenómenos extremos, tais como as vagas de temporal. "*As várias pressões não relacionadas com o clima acima referidas podem já ter afectado negativamente a viabilidade dos ecossistemas costeiros a longo prazo e, consequentemente, a sua capacidade de reagir às pressões suplementares exercidas pelas alterações climáticas.*", afirma este relatório.

Acontecimentos extremos

Os invernos mais rigorosos, particularmente o de 2005/2006, colocaram em evidência os pontos de maior fragilidade, em concreto na Costa da Caparica e em Aveiro Norte, onde houve necessidade de medidas de emergência para impedir a destruição de agregados habitacionais.

Segundo o estudo mais completo sobre o impacto das alterações climáticas em Portugal, conhecido como SIAM II, os efeitos mais significativos do aquecimento global incluem uma significativa erosão do litoral, um aumento da frequência de fenómenos climáticos extremos (como secas prolongadas ou cheias repentinas), uma redução da pluviosidade (entre 30 e 40% da actual) e um aumento da temperatura média. Todos estes factores terão um impacto considerável, tanto nas orlas costeiras afectadas pela subida dos mares, como nas zonas interiores e meridionais que sofrerão com reduções significativas da pluviosidade, como ainda em alguns dos sectores mais importantes da economia nacional, como o turismo.

As previsões para Portugal apontam para uma subida do nível médio do mar entre 25 a 110 cm até 2100: se assim for, 67% do litoral estará em risco de erosão. Até ao final do século, a taxa de recuo da costa poderá atingir valores na ordem do meio metro.

Um estudo da Universidade da Cantábria, encomendado pelo Ministério do Ambiente espanhol e divulgado em 2006, revela que o aumento do nível médio do mar poderá roubar até 15 metros de areia às praias portuguesas e espanholas: a ponta de Sagres e a faixa costeira entre Aveiro e Lisboa, que poderá ter os areais reduzidos entre 14 e 16 metros, serão as zonas mais afectadas; na costa alentejana os areais poderão perder 8 a 12 metros, tal como a faixa acima de Aveiro.

Medidas preventivas

Diante de um agravamento das previsões da erosão costeira, em muitos países europeus as autoridades nacionais e regionais começam a adoptar estratégias e medidas para o reforço da resistência natural das costas e melhoria da sustentabilidade dos ecossistemas costeiros, sem recorrer a obras de engenharia pesada.

A redução progressiva da actividade humana em áreas costeiras críticas, denominada de «retirada controlada», tem sido uma política utilizada de forma a atenuar a vulnerabilidade dos sistemas sócio-ambientais ao avanço do mar e erosão da costa, a qual se acentuará com as alterações climáticas. Por exemplo, na costa sudoeste da ilha de Wight, no Reino Unido, em que as falésias recuaram cerca de 400 metros nos últimos 400 anos, os agentes económicos locais têm adoptado precisamente este tipo de abordagem pragmática.

Um pouco por toda a Europa, as autoridades começam a ganhar consciência de que tentar controlar a erosão costeira com obras de protecção é na maioria das vezes de utilidade nula. Frequentemente, estas acabam por transferir o problema para outras zonas ou mesmo agravar os efeitos devastadores da erosão. Se bem que sejam imprescindíveis medidas de emergência para evitar a perda de bens no curto prazo, nenhuma política para a defesa da orla costeira se pode limitar à resposta perante a ameaça de calamidade. É importante adoptar medidas preventivas que reduzam os riscos, como é o caso do ordenamento do território face ao risco de erosão.

A Lei n.º 45/2005, de 15 de Novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, começa a abrir caminho, nos seus artigos 22.º e seguintes, para a «classificação de uma área ameaçada pelo mar como zona adjacente» e define restrições de utilidade pública nas zonas adjacentes. No entanto, deixa em indefinição três objectivos que devem ser prioritários em termos de defesa do direito de informação dos cidadãos, optimização do trabalho de planeamento do território e clarificação dos diferentes níveis de risco.

A decisão política precisa de ter os instrumentos necessários para conhecer antecipadamente quais os locais de maior vulnerabilidade, programar a adaptação às transformações que são inevitáveis e adaptar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira para que estes reflictam um programa de planeamento consistente com medidas de protecção da costa numa perspectiva de adversidade futura.

Assim sendo, estes são os objectivos da presente iniciativa legislativa: melhorar o conhecimento técnico sobre os diferentes níveis de risco nas zonas adjacentes, definir

campos de restrição adequados aos diferentes níveis de risco, prever instrumentos de informação aos cidadãos e sustentar a actividade de planeamento do território.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:

Capítulo I
Disposições gerais

Artigo 1.º
Objecto

O presente diploma estabelece a obrigatoriedade de realização de cartas de risco marítimo, tendo em vista a definição de zonas adjacentes na orla costeira e dos seus níveis de risco mediante os impactes dos riscos naturais e acontecimentos extremos.

Capítulo II
Classificação de risco marítimo

Artigo 2.º
Cartas de risco marítimo

1 – As cartas de risco marítimo identificam as zonas na orla costeira de elevado risco natural, tais como as zonas de drenagem natural, as zonas em risco de erosão intensa, as zonas sujeitas a abatimento, escorregamento, avalanches ou outras situações de instabilidade, bem como as zonas de risco perante acontecimentos extremos, tais como galgamentos e inundações.

2- As cartas de risco marítimo contemplam ainda a evolução da dinâmica costeira, identificam zonas de possível agravamento da ocorrência e intensidade de processos erosivos e de fenómenos de galgamento do mar, tomando em consideração a evolução das condições climáticas.

3 – As zonas identificadas nas cartas de risco são classificadas segundo as classes de vulnerabilidade baixa, média e alta, e devem ser integradas nos planos de ordenamento do território e nos planos de ordenamento da orla costeira.

4 – As cartas de risco são actualizadas a qualquer momento sempre que novos dados científicos relacionados sejam validados e as autoridades públicas competentes identifiquem novos factores ou zonas de risco e vulnerabilidade.

Artigo 3.º
Competências

1 – Compete ao Instituto da Água (INAG, IP) a elaboração das cartas de risco marítimo e a sua monitorização e actualização.

2 – As Administrações das Regiões Hidrográficas coordenam os Planos de Região Hidrográfica com o INAG, tendo em vista a operacionalização da defesa da orla costeira e a sua conjugação com as bacias hidrográficas.

3 – Nas áreas costeiras classificadas, o INAG coordena a classificação dos níveis de risco com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

4 – A classificação das zonas de risco é feita por portaria do membro de Governo que tutela as políticas de ambiente e ordenamento do território.

5 - As cartas de Risco Marítimo são documentos de acesso público divulgados também por meio informático, devendo ser disponibilizadas para consulta livre na internet.

Capítulo III
Restrições

Artigo 4.º
Zonas de vulnerabilidade alta

Nas zonas de risco marítimo identificadas como de vulnerabilidade alta é interdita:

a) Toda e qualquer operação de loteamento, urbanização e edificação e qualquer uso privativo que implique nova construção ou instalação de infra-estruturas e equipamentos permanentes;

b) A implantação de parques de estacionamento, bem como a abertura de estradas paralelas ou perpendiculares à linha de costa;

c) A implantação de apoios de praia e de infra-estruturas de náutica e recreio;

d) A circulação de quaisquer veículos motorizados;

e) A destruição do coberto vegetal ou alterar a morfologia do terreno.

Artigo 5.º

Zonas de vulnerabilidade média

1 – Na faixa costeira classificada pela carta de risco marítimo como zona de vulnerabilidade média é interdita toda e qualquer nova operação de loteamento e urbanização.

2 – Nas zonas de vulnerabilidade média carecem de parecer favorável vinculativo do INAG as seguintes operações:

a) A construção de edifícios já devidamente licenciados ou que se encontrem inseridos em planos já aprovados ou a execução de obras indispensáveis em edifícios já existentes;

b) A implantação de apoios de praia e de infra-estruturas de náutica e recreio;

c) A implantação de infra-estruturas de passagem para serviços de abastecimento e tratamento de águas, gás, electricidade ou telecomunicações;

d) A construção de estradas, caminhos ou outras acessibilidades.

Capítulo IV

Planeamento e actos administrativos

Artigo 6.º

Actos administrativos

1 - São nulos e de nenhum efeito os actos administrativos que decidam favoravelmente pedidos de informação prévia em zonas de risco marítimo de vulnerabilidade alta e média que contrariem o disposto na presente lei.

2 – Os pedidos de autorização ou licenciamento de operações de loteamento, urbanização ou edificação em zonas de risco marítimo de vulnerabilidade alta e média, mesmo com pedido de informação prévia válido, que contrariem o disposto na presente lei, caducam após a entrada em vigor do presente diploma.

3 – O disposto no número anterior aplica-se aos pedidos de autorização ou licenciamento de operações de loteamento, urbanização ou edificação decididos favoravelmente à data da sua entrada em vigor, sem que tenham sido iniciadas obras para a sua execução.

Artigo 7.º

Operações urbanas executadas

1 - Quando terrenos objecto de autorização ou licença de loteamento, de urbanização ou edificação válida se insiram, total ou parcialmente, em zonas de risco marítimo, os alvarás devem conter, obrigatoriamente, a sua menção explícita e a classificação de vulnerabilidade a que diz respeito.

2 – O titular de autorização ou licença de loteamento, urbanização e edificação em zonas de risco marítimo assume um termo de responsabilidade civil e efectua o pagamento de uma caução proporcional à classificação de vulnerabilidade a que diz respeito.

3 – O termo de responsabilidade e a caução dispostos no número anterior destinam-se a cobrir a eventual ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade com prejuízos

em vidas, bens ou meio ambiente resultante dos riscos marítimos identificados nas cartas de risco.

Artigo 8.º

Planos Municipais de Ordenamento do Território

1 – As plantas de síntese dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) devem incluir a delimitação das zonas de risco marítimo e o seu nível de risco, a uma escala adequada.

2 - Os regulamentos dos PMOT devem estabelecer as restrições estabelecidas no presente diploma às operações de loteamento, urbanização e edificação para as zonas de risco marítimo, bem como as medidas adicionais que se considerem necessárias para fazer face a riscos naturais ou acontecimentos extremos em toda a faixa costeira, nomeadamente através de normas específicas para a edificação, sistemas de protecção e de drenagem e medidas para a manutenção e recuperação das condições de permeabilidade dos solos.

Capítulo V

Fiscalização

Artigo 9.º

Contra-ordenações

1 - A violação do disposto nos artigos 4.º, 5.º e 7.º por parte dos proprietários ou de titulares de outros direitos sobre os prédios é punível com contra-ordenação, competindo à Autoridade Nacional da Água, entidades licenciadoras e autoridades policiais o levantamento dos autos e a aplicação das coimas.

2 – O montante das coimas é graduado entre o mínimo e o máximo fixado pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

Capítulo VI

Disposições finais e transitórias

Artigo 10.º

Disposição transitória

1 - Até à entrada em vigor das restrições e interdições nos regulamentos dos PMOT a que se refere o artigo 8.º, e quando esteja em causa a ocupação de solos que se localizem na faixa costeira de um quilómetro a contar da linha de costa, os requerentes de pedido de informação prévia ou de licença de obras particulares, de obras de urbanização ou de operação de loteamento devem fazer prova, através de estudo adequado, de que o empreendimento, tal como se encontra projectado, não é susceptível de pôr em perigo a segurança de pessoas e bens.

2 - São nulos os actos administrativos que violem o disposto no número anterior.

Artigo 11.º

Regulamentação

O Governo regulamenta o presente diploma no prazo de 180 dias.

Artigo. 12º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da publicação da regulamentação.

Assembleia da República, 12 de Junho de 2009

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,