

## PROJETO DE LEI Nº 334/XIII/2.<sup>a</sup>

### OBRIGA À AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL AS OPERAÇÕES DE PROSPEÇÃO DE EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

#### I - Enquadramento

A Avaliação de Impacto Ambiental constitui uma medida central para a preservação do equilíbrio ambiental, obrigando à avaliação dos efeitos e riscos do desenvolvimento de uma atividade económica antes do seu licenciamento.

Enquanto instrumento de avaliação e participação, a Avaliação de Impacto Ambiental concretiza o Direito Fundamental ao envolvimento e à participação dos cidadãos na prossecução das atribuições do Estado definidas no artigo 66.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, designadamente quanto a:

- i. Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão (artigo 66.º, n.º 2, alínea a) da Constituição da República Portuguesa);
- ii. Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem (artigo 66.º, n.º 2, alínea b) da Constituição da República Portuguesa);
- iii. Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da

solidariedade entre gerações (artigo 66.º, n.º 2, alínea d) da Constituição da República Portuguesa).

Como bem afirma Jorge Miranda, em anotação ao artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa (in “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 683 e 684):

- i. O Direito ao Ambiente é conformável como direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias;
- ii. Conjugando o artigo 66.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa com o artigo 267.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa o Direito ao Ambiente assume a forma de direito de participação na formação das decisões administrativas em relação ao ambiente.

Esta matéria é ainda regulada pelo Direito da União Europeia, através de Diretivas a transpor para os Direitos Nacionais dos Estados Membros.

Atualmente vigora a Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que em matéria de prospeção e extração de petróleo e gás natural apenas prevê a submissão obrigatória a avaliação de impacto ambiental de:

- i. **“extracção de petróleo e gás natural para fins comerciais, quando a quantidade extraída for superior a 500 toneladas por dia no caso do petróleo e 500 000 metros cúbicos por dia no caso do gás.”** (n.º 14 do Anexo I) e;
- ii. A submissão a avaliação de impacto ambiental, de acordo com uma apreciação casuística ou através de limiares estabelecidos pelos Estados Membros (artigo 4.º, n.º 2) de **“Extracção subterrânea”** (alínea b) do n.º 2 do Anexo II) e de **“Instalações industriais de superfície para a extracção de hulha, petróleo, gás natural, minérios e xistos betuminosos”** (alínea e) do n.º 2 do Anexo II).

Esta Diretiva foi transposta para Portugal pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que:

- i. Manteve o regime constante do Anexo I da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, isto é, apenas obriga à

avaliação de impacto ambiental a **“extração de petróleo e gás natural para fins comerciais, quando a quantidade extraída for superior a 500 toneladas por dia no caso do petróleo e 500 000 metros cúbicos por dia no caso do gás.”** (Anexo I, n.º 14);

- ii. Quanto à extração subterrânea estabelece a submissão a Avaliação de Impacto Ambiental em Casos Gerais de **“Extração de hidrocarbonetos  $\geq$  300 t/dia ou 300 000 m<sup>3</sup> /dia”** e casuisticamente em Áreas Sensíveis (Anexo II, n.º 2, alínea b));
- iii. Quanto a Instalações industriais de superfície para a extração e tratamento de hulha, petróleo, gás natural, minérios e xistos betuminosos, a sujeição a AIA em Casos Gerais de **“Extração de hidrocarbonetos  $\geq$  10 ha ou  $\geq$  300 t/dia ou 300 000 m<sup>3</sup> /dia”** e casuisticamente em Áreas Sensíveis (Anexo II, n.º 2, alínea e)).

Ora, verifica-se que, para além de importantes infraestruturas sujeitas à avaliação de impacto ambiental, estão ainda obrigatoriamente sujeitas a avaliação do impacto ambiental, nos Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro e da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011:

1 - “Instalações para a criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos, com espaço para mais de:

- a) 85 000 frangos, 60 000 galinhas;
- b) 3 000 porcos de engorda (de mais de 30 quilogramas); ou
- c) 900 porcas.”

(ver anexo I, n.º 17 da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 e ainda anexo I, n.º 23 do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro)

2 - “Instalações industriais de:

- a. Fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas;
- b. Fabrico de papel e cartão com uma capacidade de produção superior a 200 toneladas por dia.”

(ver anexo I, n.º 18 da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 e ainda anexo I, n.º 17 do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro).

O considerando 3 da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente refere que ***“Afigura-se necessário que sejam harmonizados os princípios de avaliação dos efeitos no ambiente, no que respeita, nomeadamente, aos projectos que deveriam ser sujeitos a avaliação, às principais obrigações dos donos da obra e ao conteúdo da avaliação. Os Estados-Membros podem estabelecer regras mais restritivas em matéria de protecção do ambiente.”***

Ora, esta disposição permite assim, de forma inequívoca, que Estados-Membros procedam à transposição da Diretiva de uma forma mais protetora do Ambiente.

Bem se vê, pela comparação de regimes feita supra, a inadequação e incompreensão que decorrem da dispensa de Avaliação de Impacto Ambiental à prospeção de petróleo e gás natural, bem como à sua extração abaixo das quantidades referidas no atual quadro jurídico.

Concordando com a necessidade de obrigar à Avaliação de Impacto Ambiental as atividades pecuárias e da indústria de celulose acima apontadas, não pode deixar de causar a maior perplexidade que tal regime não seja aplicável a uma atividade que comporta os riscos ambientais da prospeção e extração de hidrocarbonetos.

A especial perigosidade para a segurança, para a saúde pública e para o equilíbrio ecológico, está associada às dúvidas quanto à segurança da utilização das técnicas de fratura hidráulica (“fracking”).

## II - Objetivos da iniciativa

- a. Garantir o Direito ao Ambiente, assegurando a efetividade do direito fundamental à participação em decisões administrativas que respeitem ao Ambiente

O tratamento conferido na atual redação do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro, poderá colidir com a Constituição da República Portuguesa, considerando o

Direito Fundamental de envolvimento e participação que é conferido aos cidadãos em matéria de definição de medidas ambientais, mais concretamente, o direito de participação na formação das decisões administrativas em relação ao ambiente.

Esta violação da Constituição da República Portuguesa é ainda mais flagrante quando o regime jurídico do acesso e exercício das atividades de prospeção, pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo nas áreas disponíveis da superfície emersa do território nacional, das águas interiores, do mar territorial e da plataforma continental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, não prevê qualquer forma de participação procedimental dos cidadãos.

Ora, como já se disse, este direito tem a estrutura de um Direito, Liberdade e Garantia, pelo que lhe é aplicável o regime dos Direitos, Liberdades e Garantias (artigo 17.º da Constituição da República Portuguesa). Assim, a obliteração deste Direito à participação dos cidadãos em política ambiental deve limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Eventuais restrições terão de passar pelo crivo do Princípio da Proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa).

A limitação vigente da obrigação de sujeição a Avaliação de Impacto Ambiental da prospeção e extração de petróleo e hidrocarbonetos, na medida em que limita em prejuízo do Direito Fundamental de participação referido, ainda que feita em nome da eficiência dos processos de licenciamento, e da liberdade de empresa, não se demonstra necessária, nem adequada nem proporcional para assegurar esse desiderato, colocando em causa valores constitucionais com igual ou maior interesse.

Por isso, importa assegurar a efetividade do direito dos cidadãos à participação nas decisões ambientais nesta situação em concreto, adaptando-se o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, às notórias exigências ditadas pelo artigo 66.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

Sublinhe-se que não se ignora o conteúdo da Diretiva n.º 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013 relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás, recentemente transposta pelo Decreto-Lei n.º 13/2016, de 9 de março. No entanto, este regime jurídico não se mostra suficiente para acautelar todos os interesses a que uma Avaliação de Impacto Ambiental pretende responder, visto

responder apenas aos riscos de acidente e não a todas as implicações ambientais destas atividades.

b. Assegurar o respeito pelo Princípio da Prevenção

O Princípio da Prevenção em Direito do Ambiente, nas palavras de Carla Amado Gomes (in “A Prevenção à prova no Direito do Ambiente, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pág. 22), **“traduz-se em que, na iminência de uma actuação humana, a qual comprovadamente lesará, de forma grave e irreversível, bens ambientais, essa intervenção será travada”**.

O Princípio da Prevenção é, aliás, um princípio com expresso assento constitucional (veja-se o artigo 66.º, n.º 2, alínea a) da Constituição da República Portuguesa.

A adoção de medidas que visem limitar a possibilidade de ocorrência de efeitos negativos de uma atividade potencialmente nociva, justifica a realização obrigatória da Avaliação do Impacto Ambiental, para avaliação dessa possibilidade, em especial quando se está perante situações potencialmente perigosas e danosas para o Ambiente como é o caso da prospeção e exploração de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos.

As próprias estratégias económicas recorrentemente defendidas para Portugal em Programas de Governo e documentos estratégicos vários exigem especial cuidado na avaliação do impacto destas atividades e da preservação do Ambiente, designadamente:

- a. A aposta estratégica no Turismo, com particular expressão na nossa costa e nas nossas praias;
- b. Na exploração de uma extensa linha costeira e uma grande Zona Económica Exclusiva, cujas potencialidades multifacetadas de exploração acautelam a especial prudência com atividades potencialmente poluentes.

Em suma, apostar de forma séria no turismo e no mar implica prevenir que as suas potencialidades sejam destruídas por desastres ambientais, impondo-se assim a adoção de medidas que assegurem o máximo de informação e fiabilidade das decisões a tomar.

Sendo ainda que no caso do mar e das atividades desenvolvidas seja no Mar Territorial, seja na Zona Económica Exclusiva, Portugal está vinculado a especiais cuidados quanto à

poluição, numa manifestação direta do Princípio da Prevenção contida no artigo 194.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, vulgarmente conhecida como Convenção de Montego Bay.

### III - Proposta contida na iniciativa

O Bloco de Esquerda propõe a alteração do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro, ao abrigo da possibilidade contida no considerando 3 da Diretiva n.º 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, obrigando à sujeição a Avaliação do Impacto Ambiental de toda e qualquer operação de prospeção e extração de petróleo e gás natural.

Importa levar em consideração o facto de estarem já celebrados contratos de concessão ao abrigo do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, havendo que ter em conta que:

- i. A outorga da concessão representa por si só a atribuição de um exclusivo para a prospeção e eventual exploração de petróleo numa determinada área;
- ii. A execução do contrato de concessão depende da elaboração pelo concessionário de planos de trabalho de prospeção e de um plano geral de desenvolvimento e produção, planos esses que estão sujeitos a aprovação pela administração pública (artigos 32.º, n.º 1, 34.º, n.º 1, 39.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril);

Assim, a apresentação e licenciamento de planos de prospeção e exploração é feita de forma gradual, permitindo também a sujeição da Avaliação de Impacto Ambiental imposta pela presente iniciativa a esses planos quando ainda não aprovados nas concessões vigentes. Apesar disso, clarifica-se de forma inequívoca nesta iniciativa legislativa essa sujeição.

A aprovação da presente iniciativa implica a sua aplicação aos contratos de concessão já em vigor, em nada contendendo com a sua execução ou com os direitos dos concessionários, que de acordo com o teor dos respetivos contratos estarão sujeitos à obtenção das autorizações administrativas e pareceres favoráveis que sejam necessários ao objeto da concessão e bem assim ao cumprimento da legalidade.

Cuida-se, por outro lado, e por razões de justiça, de suspender os prazos das concessões durante a Avaliação de Impacto Ambiental.

O Bloco de Esquerda, no respeito pelas obrigações assumidas por Portugal enquanto parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, propõe ainda a clarificação que o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, é aplicável ao licenciamento de projetos que se situem para além do seu Mar Territorial, abrangendo toda a Zona Económica Exclusiva e Plataforma Continental sob sua jurisdição, cumprindo com a obrigação contida no artigo 194.º da referida Convenção.

Por último, afirmar que não se olvida uma necessidade de uma revisão mais ampla dos critérios de submissão a Avaliação de Impacto Ambiental, sendo notória a urgência de dar, desde já, resposta em matéria de prospeção e extração de petróleo e hidrocarbonetos.

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

## Artigo 1.º

### Objeto

O presente diploma procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março e pelo Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

## Artigo 2.º

### Alteração ao Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro

1 - O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março e pelo Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto, passa a ter a seguinte redação:



«Artigo 1.º

(...)

1 - O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados em território nacional, na zona económica exclusiva e na plataforma continental que se encontrem sob jurisdição da República Portuguesa que sejam suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 - (...).

8 - (...).»

2 - O n.º 14 do Anexo I do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março e pelo Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto passa a ter a seguinte redação:

«14 - Prospeção e extração de petróleo e gás natural para fins comerciais.»

3 - As alíneas b) e e) do n.º 2 do Anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março e pelo Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto passa a ter a seguinte redação:

Tipo de Projetos	Caso Geral	Áreas Sensíveis
b) Extração subterrânea.	AIA obrigatória:	AIA obrigatória:

	<p>Pedreira minas <math>\geq 15</math> ha ou <math>\geq 200\ 000</math>t/ano.</p> <p>Prospecção e extração de hidrocarbonetos: todos.</p>	<p>Limiares previstos para o caso geral.</p> <p>Prospecção e extração de hidrocarbonetos: todos.</p> <p>Análise caso a caso:</p> <p>Todas que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.</p>
<p>e) Instalações industriais de superfície para a extração e tratamento de hulha, petróleo, gás natural, minérios e xistos betuminosos.</p>	<p>AIA obrigatória:</p> <p>Pedreiras, minas <math>\geq 10</math> ha ou <math>\geq 200\ 000</math> t/ano.</p> <p>Prospecção e Extração de hidrocarbonetos: todos</p> <p>Minérios radioativos: todos</p>	<p>AIA obrigatória:</p> <p>Extração de hidrocarbonetos: todos</p> <p>Minérios radioativos: todos.</p> <p>Análise caso a caso:</p> <p>Todas as que não se encontrem abrangidas pelos limiares definidos para o caso geral.</p>

### Artigo 3.º

#### Efeitos quanto a concessões outorgadas

1 - As alterações ao Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro, aprovadas pelo presente diploma são aplicáveis, no quadro de Contratos de Concessão já celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, às seguintes situações que ocorram a partir da entrada em vigor do presente diploma:

- a) Elaboração e apreciação dos planos anuais de trabalhos previstos no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril;
- b) Elaboração e apreciação dos projetos de trabalhos de campo previstos no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril;

c) Elaboração e apreciação dos planos gerais de desenvolvimento e produção previstos no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril.

2 - Os prazos do Decreto-Lei n.º 109/94, de 26 de abril, suspendem-se pelo período em que decorrer a Avaliação de Impacto Ambiental.

#### Artigo 4.º

#### Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 21 de outubro de 2016.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,