

Relatório de Conformidade Legal e Boas Práticas em Avaliação Ambiental

Período 2019 – 2021

Amadora



2024

FICHA TÉCNICA

Título

Relatório de Conformidade Legal e Boas Práticas em
Avaliação Ambiental, Período 2019 - 2021

Edição

Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
Departamento de Avaliação Ambiental
Divisão de Avaliação de Planos, Programas e Projetos

Autoria

Marina Cruz de Barros
Patrícia Liberal

Data de edição

Fevereiro de 2024

ÍNDICE GERAL

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	ANTECEDENTES	11
3.	METODOLOGIA	13
4.	CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	16
5.	RESULTADOS	19
5.1	RELATÓRIOS AMBIENTAIS	19
5.2	DECLARAÇÕES AMBIENTAIS	22
5.3	AVALIAÇÃO E CONTROLO	22
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	25
BIBLIOGRAFIA		29
ANEXOS		31
ANEXO 1		32
ANEXO 2		33

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – METODOLOGIA DE ANÁLISE PARA ELABORAÇÃO DO PRESENTE RELATÓRIO	13
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

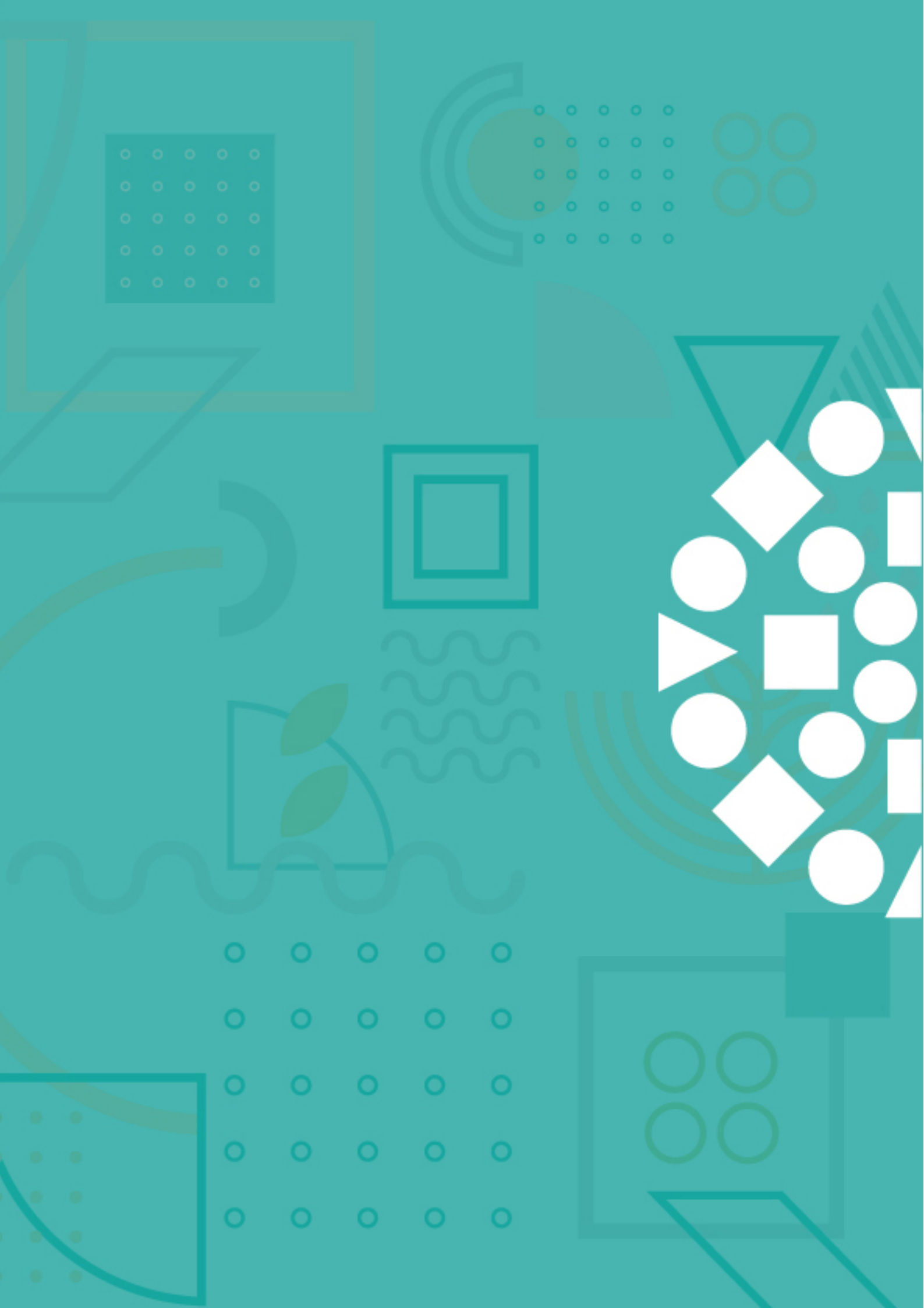
GRÁFICO 1 – TIPOLOGIA DOS P/P DA AMOSTRA EM ESTUDO	17
GRÁFICO 2 – VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE LEGAL E DA APLICAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DOS RELATÓRIOS AMBIENTAIS	19

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – AMOSTRA DE PLANOS E PROGRAMAS AVALIADOS, POR TIPOLOGIA E POR ANO	16
---	----

SIGLAS E ABREVIATURAS

AA	Avaliação Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
DA	Declaração Ambiental
ERAE	Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas
FCD	Fatores Críticos para a Decisão
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
ONG	Organizações Não Governamentais
PDM	Plano Diretor Municipal
PGRH	Planos de Gestão da Região Hidrográfica
PGRI	Planos de Gestão dos Riscos e Inundações
PIER	Planos de Intervenção em Espaço Rural
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PO	Programa Operacional
P/P	Planos e Programas
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
QRE	Quadro de Referência Estratégico
RA	Relatório Ambiental
RAC	Relatórios de Avaliação e Controlo
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RNT	Resumo Não Técnico



1. INTRODUÇÃO

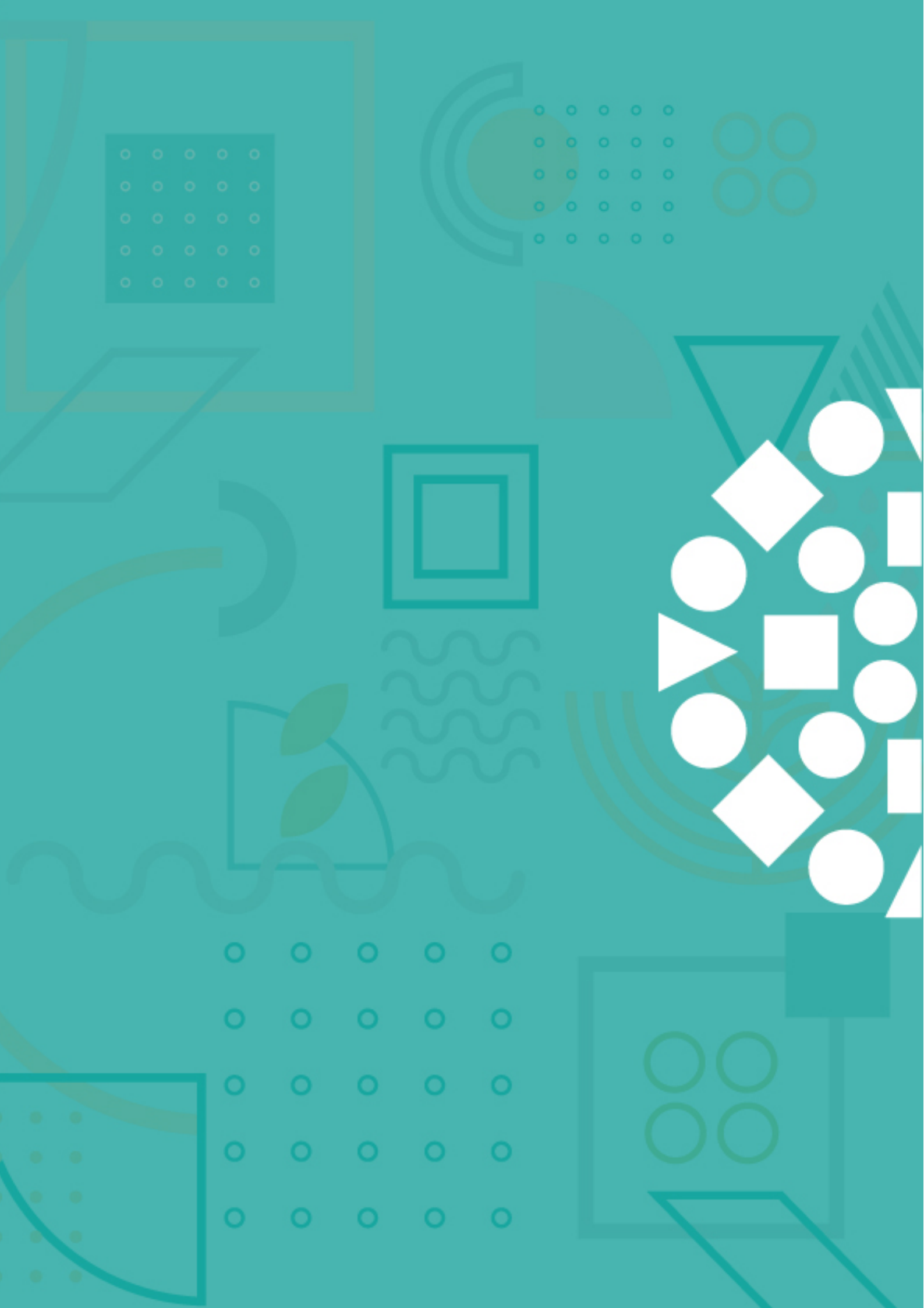
A Avaliação Ambiental (AA) de Planos e Programas, doravante designados por P/P, encontra-se consagrada no ordenamento jurídico nacional desde a publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, diploma que transpõe a Diretiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, bem como as obrigações decorrentes do Protocolo de Kiev, aprovado em 2003, relativo à **Avaliação Ambiental Estratégica** (AAE) num contexto transfronteiriço. O referido Decreto-Lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

Ao nível dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), a AAE deve observar as premissas definidas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março), que define que os PDM têm de ser acompanhados por um RA, onde são identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que considerem os objetivos e o âmbito da aplicação territorial respetivos. A AAE serve assim para fomentar um contexto organizacional e institucional em que se tenha em linha de conta questões ambientais na fase inicial de conceptualização ou de planeamento.

Em consonância com o atual quadro legislativo referente à avaliação dos efeitos de determinados P/P no ambiente (nomeadamente o definido no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua atual redação), compete à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) elaborar periodicamente um relatório contendo uma **apreciação global da conformidade legal dos Relatórios Ambientais** (RA) desses mesmos P/P e sugerindo medidas que se revelem necessárias.

Assim, na elaboração do presente Relatório, para além de se analisar de forma sistemática os RA visando fundamentar a apreciação global a que se refere o artigo atrás referido, verificou-se igualmente a aplicação de algumas das boas práticas recomendadas, com vista a identificar um conjunto de medidas que contribuam para melhorar a qualidade e a eficácia da Avaliação Ambiental em Portugal. Para tal, foi considerado o “Protocolo relativo à Avaliação Ambiental Estratégica à Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras”, bem como as publicações nacionais e internacionais de referência, das quais se destaca o “Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas” e o “Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE”, adotados pela APA.

Este Relatório abrange o **período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021** e tem como universo de análise os RA, disponíveis na APA (até 30/09/2022), referentes a P/P aprovados oficialmente no referido período, em que as Declarações Ambientais (DA) também constassem da Base de Dados da APA. Os RA foram analisados, de acordo com determinados **critérios de verificação** (cf. [ANEXO 1](#)), de forma a permitir um estudo aprofundado do panorama nacional em termos de avaliação ambiental e a identificar medidas de melhoria.



2. ANTECEDENTES

Em dezembro de 2010, a APA publicou o **primeiro balanço** sobre a AA, compreendendo o período de junho de 2007 a dezembro de 2009, que procurava evidenciar os pontos fortes e as fragilidades da aplicação da então recente legislação (Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho) e das boas práticas recomendadas.

Nesse estudo concluiu-se que os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) representavam a larga maioria do universo avaliado, sendo que mais de 50% da amostra correspondia a Planos de Pormenor (PP).

De um modo geral, as AA realizadas cumpriam os requisitos legais em vigor; contudo, na maioria dos casos, não houve preocupação em adotar boas práticas.

O **segundo balanço** abrangeu o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012 e teve como universo de análise os RA, e respetivos Resumos Não Técnicos (RNT), bem como as DA disponíveis na APA referentes a P/P aprovados no referido período.

Neste segundo relatório verificou-se que cerca de 90% dos P/P constituíam PMOT. De uma forma geral, a maioria dos relatórios ambientais cumpriam a legislação em vigor.

Como principal lacuna foi identificada a não apresentação de alternativas, para além da alternativa “zero” (ou seja, a ausência do plano), verificando-se ser aplicada a metodologia proposta no “Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas”.

O **terceiro relatório de conformidade legal dos RA** teve como universo de análise os RA e as respetivas DA disponíveis na APA referentes a P/P aprovados no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015.

Da amostra analisada, verificou-se que 85% dos P/P constituíam IGT [nomeadamente PDM (69%), PP (7%) e PU (9%)], que 6% correspondiam a Planos Setoriais e 9% a Programas Operacionais (PO). O ano de 2015 foi aquele que apresentou maior expressividade na amostra (58%). Este facto deveu-se ao elevado número de PDM aprovados naquele ano, resultado da publicação do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Neste relatório concluiu-se que a AA de P/P não vinha sendo adotada da melhor forma, não tendo sido reconhecidas as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação a nível nacional.

Da análise realizada aos RA concluiu-se que a maioria cumpria a legislação e aplicava os guias metodológicos adotados pela APA. A data, identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das autoridades ambientais e de saúde a consultar e a não apresentação de alternativas.

O último balanço efetuado, ou seja, o **quarto relatório de conformidade legal dos RA**, reportou-se ao período entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2018.

Na análise da amostra referente a esse período verificou-se que 67% dos P/P constituíam IGT, mais especificamente PDM e PP, e que os restantes 33% correspondiam a Planos Setoriais. O ano de 2016 foi aquele que apresentou maior expressividade na amostra (56%). Este facto deveu-se à aprovação dos Planos de Gestão da Região Hidrográfica (PGRH) e dos Planos de Gestão dos Riscos e Inundações (PGRI) das oito regiões hidrográficas de Portugal continental para um novo ciclo de planeamento.

Pôde concluir-se que a maioria dos RA cumpria a legislação em vigor e adotava as boas práticas vertidas nos guias metodológicos existentes.

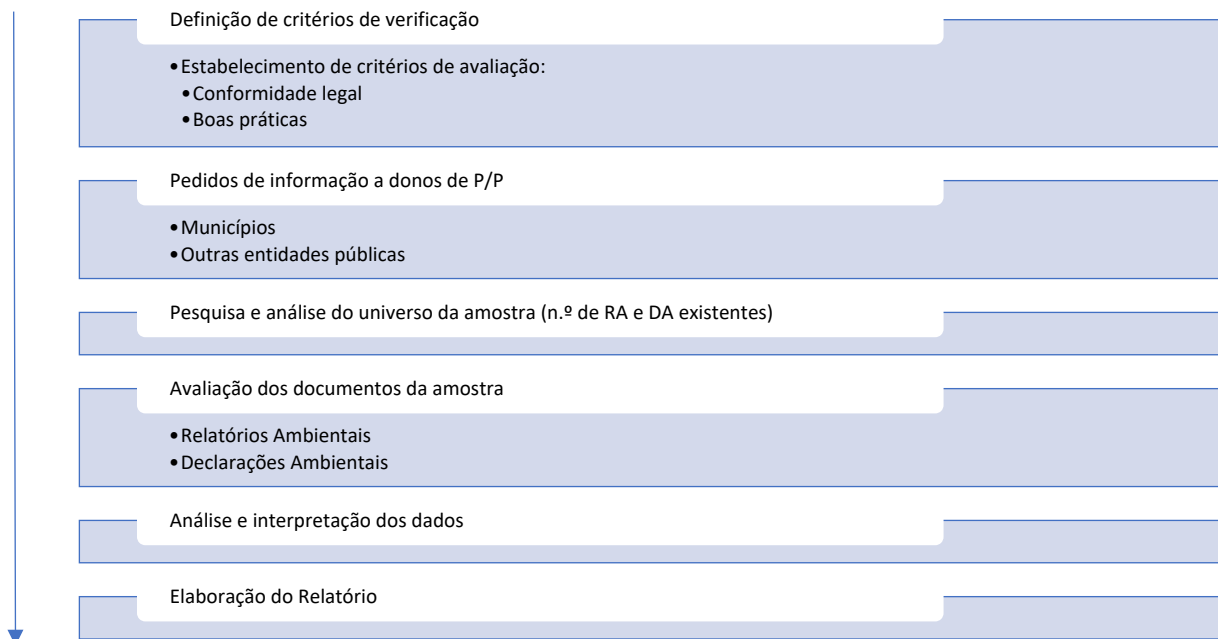
À data identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das alternativas ambientais e a identificação do público-alvo e ONG a consultar na fase de consulta pública. Verificou-se ainda que apenas 44% dos RA apresentavam Quadro de Governança, com identificação dos principais agentes envolvidos e suas responsabilidades. Este quadro apresenta um papel importante não só no estabelecimento de prioridades e para assegurar o foco da AAE, como também para validar a avaliação e levar a cabo o seguimento. Relativamente à fase de seguimento constatou-se que, durante o período em estudo, não foi recebido na APA qualquer relatório de avaliação e controlo.

3. METODOLOGIA

O objetivo do presente estudo é, não apenas proceder a uma **apreciação global da conformidade legal dos RA** (de acordo com o disposto no regime jurídico de AAE), mas também entender como têm vindo a ser adotadas as **boas práticas em termos de AA**, a nível nacional, e apresentar **uma proposta de medidas** que se considerem exequíveis e úteis para o futuro, com vista a melhorar a aplicabilidade deste instrumento legal em Portugal.

Para cumprir este objetivo delineou-se uma metodologia de análise (Figura 1) que partiu da definição de uma lista de verificação (cf. ANEXO 1) com critérios selecionados para analisar os RA: alguns dos critérios são de conformidade legal e outros resultam da aplicação de boas práticas, algumas das quais vertidas nos Guias adotados pela APA (anteriormente referidos).

Figura 1 – Metodologia de análise para elaboração do presente Relatório



Para cada um dos procedimentos de AAE foram ainda verificados aspetos processuais como sejam: a identificação da entidade promotora do P/P e da equipa de AA (a maioria das vezes consultores externos); a data de aprovação do P/P; a existência de data e assinatura na DA; a divisão administrativa; a documentação disponível na APA e o seu formato; a documentação disponível na página da entidade promotora do P/P; as consultas efetuadas nas diversas fases e as respostas obtidas.

Foram avaliados os RA e as DA disponíveis na APA até 30 de setembro de 2022, referentes aos P/P aprovados entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2021.

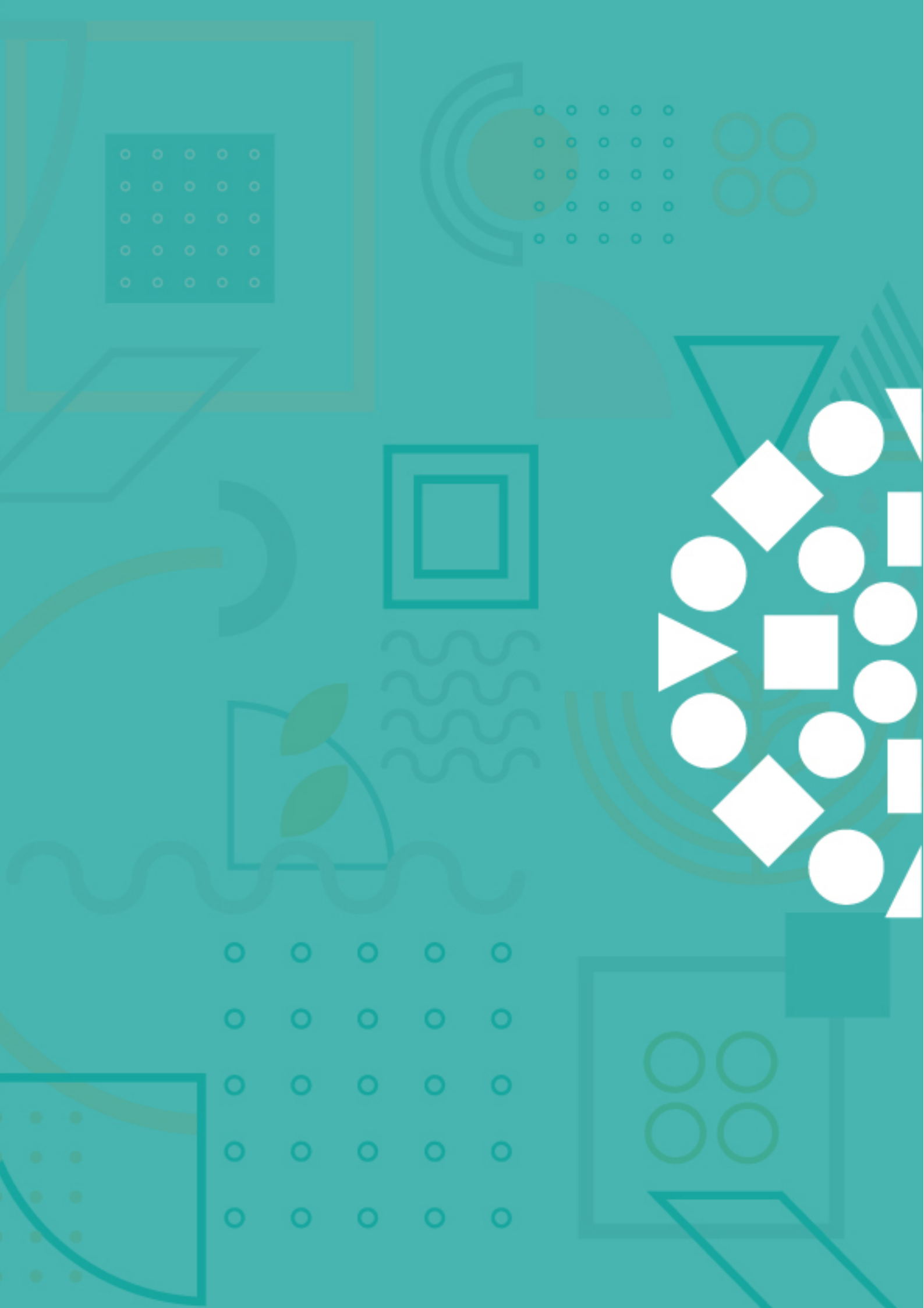
Identificou-se como **principal lacuna o difícil acesso a alguma da informação sobre AAE**, nomeadamente, o acesso ao Relatório Ambiental final (e respetivo RNT). Apesar da legislação em vigor não requerer, explicitamente, o envio do RA e do RNT à APA, esta Agência pode solicitar esta documentação à entidade promotora do P/P, ao abrigo do previsto no artigo 12.º do regime jurídico de AAE, mas para tal terá de ter conhecimento da existência do procedimento de AAE o que, em última instância, ocorre com a receção da DA. Contudo, outra das dificuldades identificadas resulta do não envio à APA da própria DA, após aprovação do P/P pela entidade responsável pela sua elaboração, envio esse que decorre do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007.

Estas falhas dificultam a criação de um registo fiável dos processos de AAE realizados e a criação de um arquivo atualizado da documentação associada aos mesmos.

Para ultrapassar este facto têm vindo a ser lançados, periodicamente, **pedidos de informação** a múltiplas instituições públicas de vários ministérios e a todos os municípios de Portugal continental e das regiões autónomas, solicitando o envio de toda a documentação existente relacionada com a AAE.

Para a elaboração do presente relatório, em abril de 2022 foram remetidos a todas as câmaras municipais pedidos de envio de informação, tendo sido obtida uma taxa de resposta de 32% aos 308 pedidos enviados. Dos 99 municípios que responderam, apenas em cerca de 27% dos casos ocorreram procedimentos de AAE, no período em análise.

Constata-se que, apesar da taxa de resposta a estes pedidos, nem sempre são enviados todos os documentos referentes a cada processo de AAE: ou porque não foram elaborados (caso dos relatórios de avaliação e controlo), ou porque não consideram necessário.



4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

O presente estudo baseou-se na análise dos Relatórios Ambientais disponíveis na APA a 30 de setembro de 2022 referentes aos P/P aprovados entre **1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2021**.

Os Relatórios Ambientais existentes na APA resultaram de duas situações distintas: envio por parte das diversas entidades promotoras de P/P, em devido tempo, por iniciativa das mesmas; ou envio na sequência da diligência da APA, no sentido de solicitar junto das mesmas os RA e DA que tivessem sido elaborados no âmbito de P/P objeto de AAE, como já atrás referido.

Até 30 de setembro de 2022 constavam da Base de Dados da APA 40 P/P aprovados no período anteriormente mencionado. No entanto, destes, a APA só possuía 29 RA, pelo que é este o universo de estudo.

Por outro lado, embora no triénio em análise tenha havido muitos P/P sujeitos a AAE, devido à revisão ou alteração dos PDM para adequação ao RJIGT, muitos destes P/P ainda não se encontram aprovados, pelo que a amostra relativa ao período 2019-2021 é mais pequena do que a do relatório anterior. Assim, o resultado destas revisões/alterações de PDM terão reflexos no próximo relatório de conformidade legal dos RA.

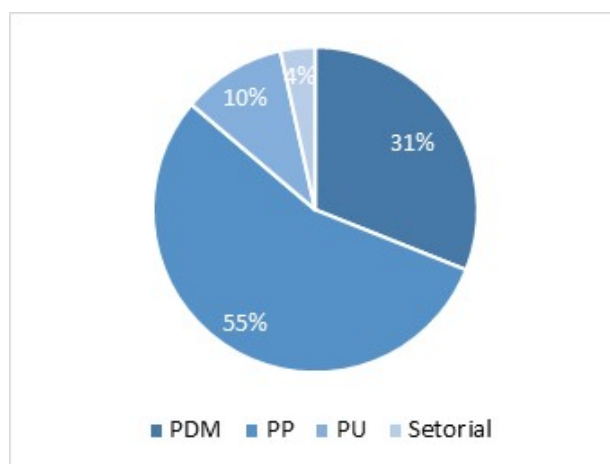
Quadro 1 - Amostra de Planos e Programas avaliados, por tipologia e por ano

	Tipologia	2019	2020	2021	Total	%
IGT	PDM	4	1	4	9	31
	PP	5	6	5	16	55
	PU	-	2	1	3	10
Setorial	Água	1	-	-	1	4
	Total	10	9	10	29	100
	Distribuição anual (%)	34,5	31,0	34,5	100	

Os RA existentes reportam-se a dois grupos de P/P: IGT e Planos Setoriais. Os IGT integram os PDM, os PP (que poderão também ocorrer como PIER - Planos de Intervenção em Espaço Rural) e os PU.

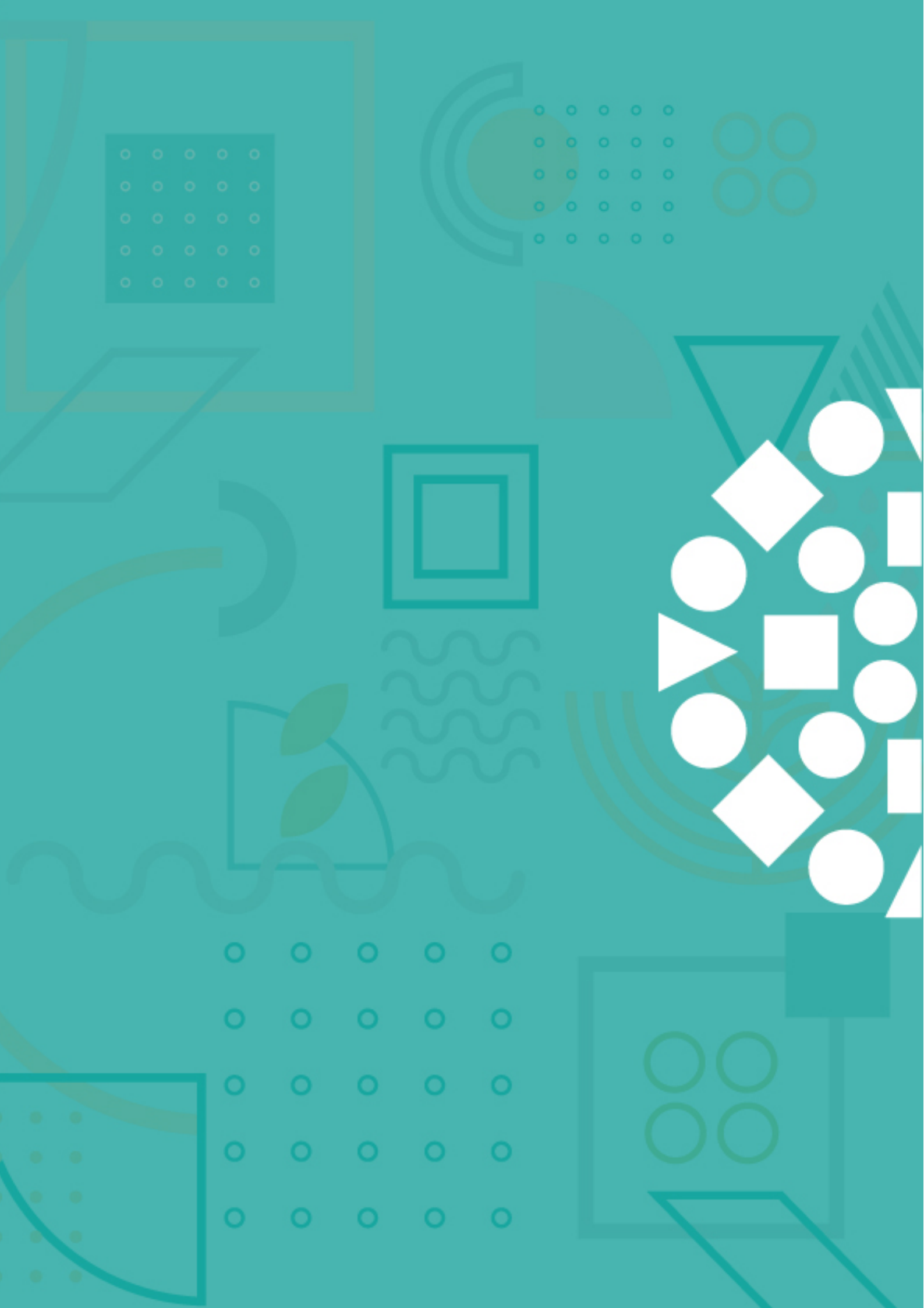
Em termos de distribuição por tipologia (Gráfico 1), no período em análise verificou-se que **96% da amostra diz respeito a IGT**, sendo a maioria PP (55%). O único plano sectorial constante da amostra deste estudo é o Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional (PSOEM). Relativamente à distribuição anual, a mesma foi muito equilibrada: 10 P/P aprovados em 2019; 9 em 2020; e 10 em 2021.

Gráfico 1 - Tipologia dos P/P da amostra em estudo



A composição da Base de Dados de RA existentes na APA ao longo dos últimos anos foi variando, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Embora o número de PDM sujeitos a AAE tenha um peso grande ao longo dos anos, tendo-se verificado um pico em 2015, no triénio em análise **os PP passaram a ser a principal componente da amostra.**



5. RESULTADOS

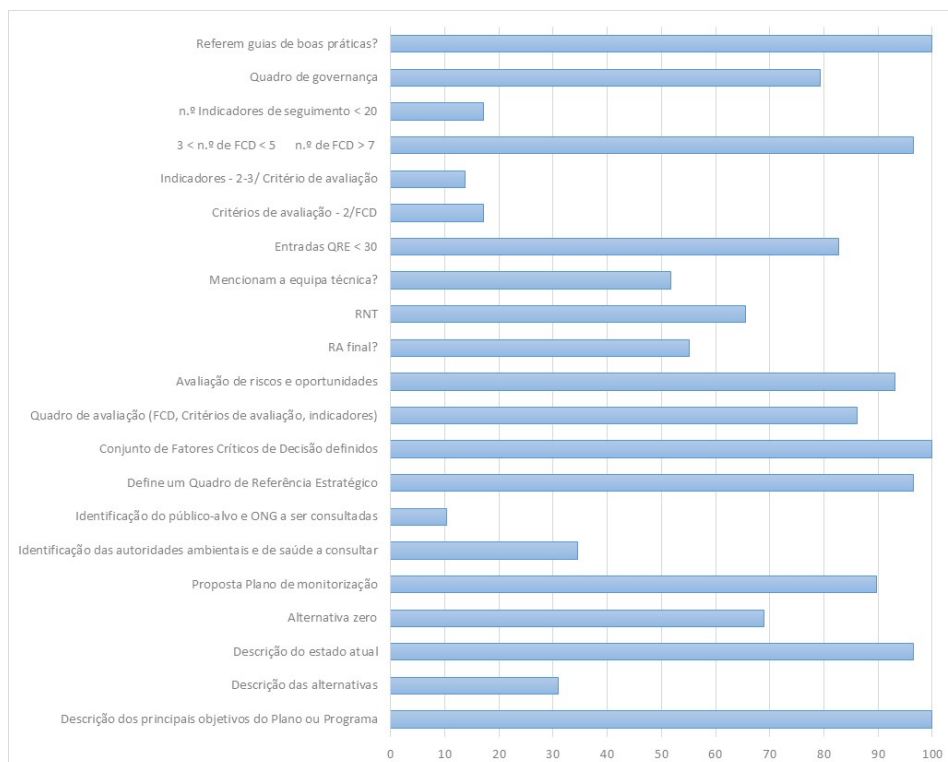
Como já referido na metodologia, para a avaliação dos RA estabeleceu-se um conjunto de critérios de verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas (cf. [ANEXO 1](#)). No [ANEXO 2](#) apresenta-se um sumário dos dados de base, resultado da avaliação feita aos RA.

Apresentam-se neste capítulo os resultados relativos à análise efetuada aos RA e às respetivas DA. Na generalidade, optou-se por exibir os dados sobre a forma gráfica, de forma a facilitar a leitura.

5.1 Relatórios Ambientais

No Gráfico 2 encontram-se os resultados da análise efetuada aos 29 RA que constituem a amostra. As percentagens apresentadas no gráfico dizem respeito ao número de RA que cumpria o critério verificado face ao total da amostra.

Gráfico 2 - Verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas dos Relatórios Ambientais



Dos 29 RA analisados, **55% eram RA finais e 45% eram RA preliminares**, ou seja RA enviados para consulta às entidades, ainda sem incorporação dos contributos obtidos nas consultas institucional e pública.

A APA só recebeu os **resumos não técnicos (RNT) para 66% dos RA da amostra**. O facto de nem todos terem apresentado o RNT pode dever-se ao facto de nem todos os RA analisados serem os RA finais. Há entidades que consideram que só têm de apresentar RNT para consulta pública, não o disponibilizando na fase de consulta às entidades. No entanto, a APA considera importante que o RNT acompanhe desde logo o RA para consulta institucional e tem vindo a salientar essa importância nos pareceres que emite sobre os RA.

Dos procedimentos de AAE que compõem a amostra, alguns tiveram início em 2009 ou 2010, tendo sido aprovados apenas em 2015 ou 2020/2021. Mas também há procedimentos que deram entrada na APA em 2020 ou 2021 e foram aprovados no mesmo ano. **O tempo de um procedimento de AAE é muito díspar** e depende de múltiplos fatores, mas muitas vezes implica que o RA é feito com base numa definição de âmbito muito desatualizada e não coerente com as opções de desenvolvimento previstas entretanto no plano.

Mais de 80% das AAE são realizadas por consultores contratados pelas entidades responsáveis pela elaboração dos P/P. Só 11% das AAE dos P/P da amostra em estudo foram realizadas pelas respetivas câmaras municipais. Os 29 planos analisados foram realizados por 20 entidades diferentes. Esta diversidade torna difícil a comparação entre diferentes RA, uma vez que cada uma das consultoras interpreta de forma díspar os documentos orientadores existentes.

Só cerca de metade (52%) dos RA analisados apresenta a equipa técnica responsável pela elaboração do P/P. Considera-se que esta é uma questão de boas práticas na elaboração de documentos técnicos, pelo que a APA tem vindo a reforçar a importância não só de apresentar a equipa técnica, como a relevância de a equipa ser constituída de forma a dar resposta à natureza multidisciplinar, iterativa e cíclica característica de uma AAE.

Pela análise dos resultados obtidos, verifica-se que **a maioria dos RA cumpre a legislação em vigor e 100% segue os Guias existentes em matéria de AAE**, publicados pela APA. Conclui-se assim que a existência de guias ou outros documentos orientadores para um instrumento como a AAE é muito relevante.

Os **principais constrangimentos e lacunas** identificados na análise aos RA são os seguintes:

- Ausência de um estudo de alternativas viáveis;
- Não identificação das entidades a consultar na fase de discussão pública;
- Excesso de critérios de avaliação e indicadores adotados para a AA propriamente dita;
- Definição de excesso de indicadores de seguimento.

A maioria da amostra (69%) apresenta a comparação com a chamada alternativa zero, ou seja, a análise tendencial na ausência de plano, o que se considera muito redutor. Um dos pontos de maior interesse da AAE é a possibilidade de avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em fase de estudo, ou seja em simultâneo com o processo de planeamento. No entanto, **o critério “Descrição das Alternativas” é, de uma forma geral, um dos pontos menos**

abordados nos RA. A APA tem frisado nos seus pareceres relativamente aos RA que devem ser avaliadas todas as alternativas que, através de uma abordagem holística e considerando as especificidades territoriais, possam contribuir para territórios mais resilientes e ambientalmente sustentáveis.

Outro critério que também só foi cumprido em apenas 10% dos RA é à “Identificação do público-alvo e ONG a consultar” na fase de discussão pública prevista na legislação. Cerca de 34% dos RA apenas mencionaram as autoridades ambientais e de saúde a consultar, considerando-se que este critério deve ser cumprido com maior frequência.

Embora se verifique que a metodologia definida nos guias de boas práticas relativamente à definição de FCD é amplamente utilizada, continua a verificar-se que **em mais de 80% dos casos são adotados critérios e indicadores de avaliação em excesso.** Tal, não respeita o espírito estratégico da AAE, que defende que só se deve definir 2 critérios por FCD e 2 a 3 indicadores por cada critério, de forma a manter o foco da análise. Para além do excesso de critérios e indicadores, muitas vezes, nos quadros de avaliação, não são apresentadas as unidades de medida e as fontes de informação para cada um dos indicadores, o que se considera essencial para levar a cabo a AA do P/P.

Cerca de 97% dos RA analisados definiu um Quadro de Referência Estratégico (QRE), mas só 83% dos RA é que identificaram até 30 instrumentos, de acordo com as boas práticas existentes. Denota-se que os QRE têm vindo a ser cada vez melhor definidos, embora ainda persistam situações que carecem de melhoramento, tais como a desatualização dos instrumentos apresentados, excesso de instrumentos e consideração de alguns instrumentos que não constituem documentos estratégicos no âmbito da AAE. Constatando-se que alguns QRE elencam toda a legislação aplicável, é de referir que usualmente o QRE não deve incluir a identificação da legislação pertinente, pelo que a mesma, não devendo deixar de ser considerada no processo de planeamento e respetiva AAE, não necessita de estar incluída no QRE, por não constituir documento estratégico. No QRE devem constar planos, programas e/ou estratégias, de carácter estratégico.

Apesar da definição de um Quadro de Governança ser recomendada nos guias de boas práticas, vinha-se registando pouca adesão a esta prática. Porém, na presente análise verifica-se que **a percentagem de RA que apresenta quadro de governança aumentou, em relação ao período de análise anterior, de 40% para 79%.** Este quadro apresenta um papel importante, não só no estabelecimento de prioridades e para assegurar o foco da AAE, como também para validar a avaliação e levar a cabo o seguimento.

No que se refere à fase de seguimento em AAE, **90% dos RA analisados apresentam planos de monitorização.** Estes são um fator fundamental para o sucesso dos P/P, ao garantir a identificação dos parâmetros e efeitos que devem ser controlados, ao relacionar a monitorização com as predições dos efeitos e identificar a estrutura de gestão da monitorização ambiental estratégica.

De acordo com as boas práticas não devem ser ultrapassados os 20 indicadores de seguimento. O estado da arte mostra que P/P que definiram muitos indicadores de monitorização não conseguiram concretizar a avaliação e controlo da AAE. **Apenas 17% dos RA analisados cumprem esta boa prática.** Os restantes apresentam um número muito excessivo, tendo alguns ultrapassado os 100 indicadores.

Em conclusão, os RA elaborados mostram uma **tendência de evolução favorável, persistindo ainda alguns aspetos que podem ser melhorados.**

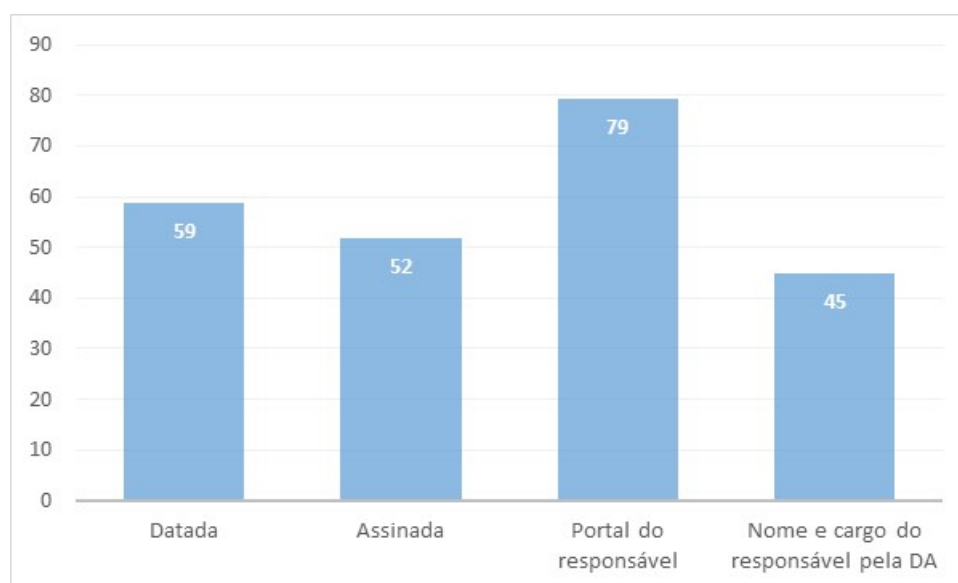
5.2 Declarações Ambientais

De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho (na sua atual redação), as DA dos P/P devem ser disponibilizadas ao público pela entidade responsável pela elaboração dos mesmos, através da respetiva página da *Internet*, podendo ser igualmente disponibilizadas na página da Internet da APA.

A totalidade das DA que constituem a amostra do presente estudo encontram-se disponíveis no site da APA, em <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/declaracoes-ambientais-publicadas>. Contudo, pela verificação efetuada e de acordo com o Gráfico 3, constatou-se que **apenas 79% das DA se encontra disponível no site das entidades responsáveis pelos P/P**, embora constitua uma obrigação legal.

No que diz respeito à aplicação das boas práticas na elaboração das DA, verificou-se que **em 59% dos casos não é referida a data de emissão e em 52% as DA não se encontravam assinadas**. Em 45% das DA, mesmo em algumas assinadas, não se faz menção ao nome ou cargo do responsável pela emissão da DA.

Gráfico 3 – Características das DA disponíveis na APA



5.3 Avaliação e Controlo

A fase de seguimento e monitorização no contexto da AAE, com a elaboração dos Relatórios de Avaliação e Controlo (RAC), revela-se da maior importância, não só para validar os exercícios de AAE efetuados, como também para controlar os efeitos ambientais significativos da execução de P/P a fim de, entre outros aspetos, identificar atempadamente efeitos negativos imprevistos e aplicar as medidas de correção adequadas. Os RAC são também uma fonte de obtenção de resultados a ter em conta em ciclos de planeamento posteriores.

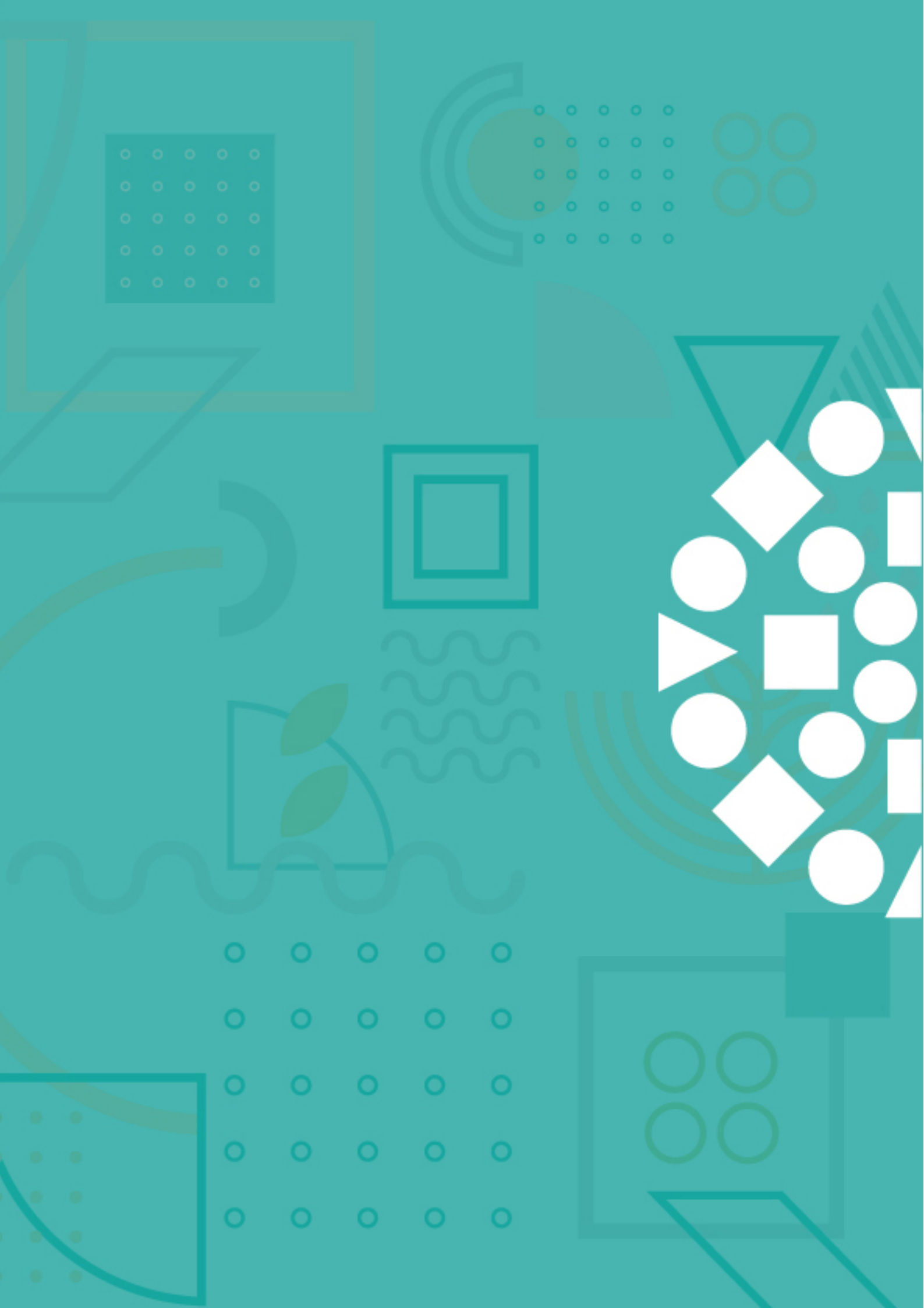
No período de análise anterior (entre 2016 e 2018) a APA não recebeu nenhum relatório relativo à fase de seguimento. Aliás, desde a entrada em vigor do regime jurídico de AAE até 2018, a APA só recebeu RAC referentes a 16 procedimentos de AAE, de planos aprovados em 2009, 2010, 2014 e 2015.

A importância destes relatórios tem vindo a ser cada vez mais enfatizada junto das entidades responsáveis pela elaboração de P/P. A APA elaborou uma nota técnica, que tem como duplo objetivo sensibilizar as entidades promotoras de P/P para a necessidade de cumprimento desta obrigação legal e, simultaneamente, contribuir para a harmonização de procedimentos relativos à preparação, emissão e divulgação dos RAC.

Para além da elaboração do referido documento de orientação, encontram-se já disponíveis no site da APA, em <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/relatorios-de-avaliacao-e-controlo-enviados-apa>, todos os RAC enviados à APA até à data.

Denota-se, **nos últimos anos, um incremento dos RAC existentes na base de dados da APA** face à situação identificada no último relatório: atualmente existem mais de 50 RAC na base de dados da APA. **A amostra analisada no presente relatório contém três RAC de 2021 e um RAC de 2022.**

Os exercícios de avaliação e controlo podem constituir uma excelente forma de verificar as informações incluídas nos RA, o que poderá contribuir para melhorar a qualidade dos RA futuros.



6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A legislação nacional relativa à AA de P/P prevê que a APA elabore periodicamente um **relatório com uma apreciação global da conformidade dos RA e das DA** com o disposto no Decreto-Lei n.º 232/2007, 15 de junho, e da aplicação de boas práticas na elaboração destes documentos e no procedimento de AA.

O presente Relatório considerou como universo de análise os RA e as respetivas DA disponíveis na APA referentes a P/P aprovados no **período de janeiro de 2019 a dezembro de 2021**. Até 30 de setembro de 2022 estavam disponíveis na APA 29 RA e respetivas DA.

Da amostra analisada, verificou-se que **96% da amostra diz respeito a IGT**, sendo a maioria PP (55%); existe um único plano sectorial constante da amostra. Relativamente à distribuição anual, a mesma foi muito equilibrada: 10 P/P aprovados em 2019; 9 em 2020; e 10 em 2021.

De referir que o universo avaliado **não abrange a totalidade dos procedimentos de AAE realizados**, o que leva a identificar como um dos principais constrangimentos o difícil acesso à informação sobre este tema, designadamente o acesso aos Relatórios Ambientais (e respetivos RNT), entre outros.

No caso dos IGT, nos últimos anos tem vindo a ser amplamente utilizada a **Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial** (PCGT), em cumprimento do estabelecido pelo RJIGT. A PCGT entrou em produção em finais de 2017 e integra os procedimentos de elaboração, alteração ou revisão relativos a P/P territoriais, cuja deliberação de início tenha sido publicada no Diário da República a partir daquela data. Esta plataforma tem sido muito útil no sentido de facilitar o acesso de todos os intervenientes aos vários documentos existentes no decorrer dos processos de acompanhamento dos P/P territoriais.

Igualmente com o objetivo de facilitar o acesso a todos os documentos, especificamente dos procedimentos de AAE, têm vindo a ser lançados pela APA **pedidos de informação periódicos** aos responsáveis pela elaboração de P/P. No entanto, nem sempre são enviados todos os documentos referentes a cada processo de AAE: ou porque não foram elaborados (caso dos RAC), ou porque as entidades não consideraram necessário esse envio. Julga-se da máxima importância estabelecer procedimentos adicionais que minimizem esta situação.

O envio à APA da DA, após aprovação do P/P, pela entidade responsável pela sua elaboração, e que decorre do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, por vezes não acontece, o que dificulta a criação de um registo fiável das AAE realizadas e a criação de um arquivo atualizado da documentação associada a estes procedimentos. Acresce ainda que, findo o procedimento de AAE e de modo a facilitar a consulta, **seria vantajoso no futuro a colocação das DA na PCGT**.

Da análise realizada, constatou-se que **a maioria dos RA cumpre a legislação em vigor e 100% segue os Guias existentes em matéria de AAE**, publicados pela APA. Conclui-se assim que a existência de guias ou outros documentos orientadores para um instrumento como a AAE é muito relevante.

Os **principais constrangimentos e lacunas** identificados na análise dos RA são os seguintes:

- **Ausência de um estudo de alternativas viáveis;**
- **Não identificação das entidades a consultar na fase de discussão pública;**
- **Excesso de critérios de avaliação e indicadores adotados para a AA propriamente dita;**
- **Definição de excesso de indicadores de seguimento.**

Considera-se que **o RA deve apresentar alternativas viáveis**, possibilitando uma análise comparada das mesmas e a escolha da melhor alternativa na ótica da sustentabilidade, sem ser a chamada alternativa zero, ou seja, tendência na ausência de P/P.

Outro critério que também só foi cumprido em apenas 10% dos RA é à “Identificação do público-alvo e ONG a consultar” na fase de discussão pública prevista na legislação. Cerca de 34% dos RA apenas mencionaram as autoridades ambientais e de saúde a consultar, evidenciando-se a necessidade de cumprimento deste critério.

Continua a verificar-se que **em mais de 80% dos casos são adotados critérios e indicadores de avaliação em excesso**. Tal, não respeita o espírito estratégico da AAE.

A percentagem de RA que apresenta **quadro de governança aumentou de 40% para 79%**, em relação ao período de análise anterior.

Cerca de 83% dos RA analisados apresentam um **número muito excessivo de indicadores de seguimento**, tendo alguns ultrapassado os 100 indicadores.

No que respeita à conformidade legal das DA, identificou-se que **21% das entidades encontram-se em incumprimento legal por não terem disponibilizado as DA nas suas páginas da Internet**. No que diz respeito à aplicação das boas práticas na elaboração das DA, verificou-se que em **59% dos casos não é referida a data de emissão e em 52% as DA não se encontravam assinadas**.

A análise dos resultados obtidos no presente estudo permitiu formular um **conjunto de recomendações/propostas de medidas**, que se considera poderem contribuir para melhorar a qualidade da Avaliação Ambiental de P/P ao nível nacional, a saber:

- (i) Alterar o regime jurídico de AAE no sentido de indicar a necessidade de as entidades responsáveis pela elaboração de P/P, com a aprovação do P/P, remeterem à APA a documentação respeitante à respetiva avaliação ambiental – Relatório Ambiental final (após consultas), Resumo Não Técnico, Declaração Ambiental.
- (ii) Sensibilizar as entidades responsáveis pela elaboração de P/P para a disponibilização dos documentos relativos a cada AA realizada nas respetivas páginas de Internet e, mais especificamente, para a obrigação legal de publicitação das DA nos respetivos *sítes*.

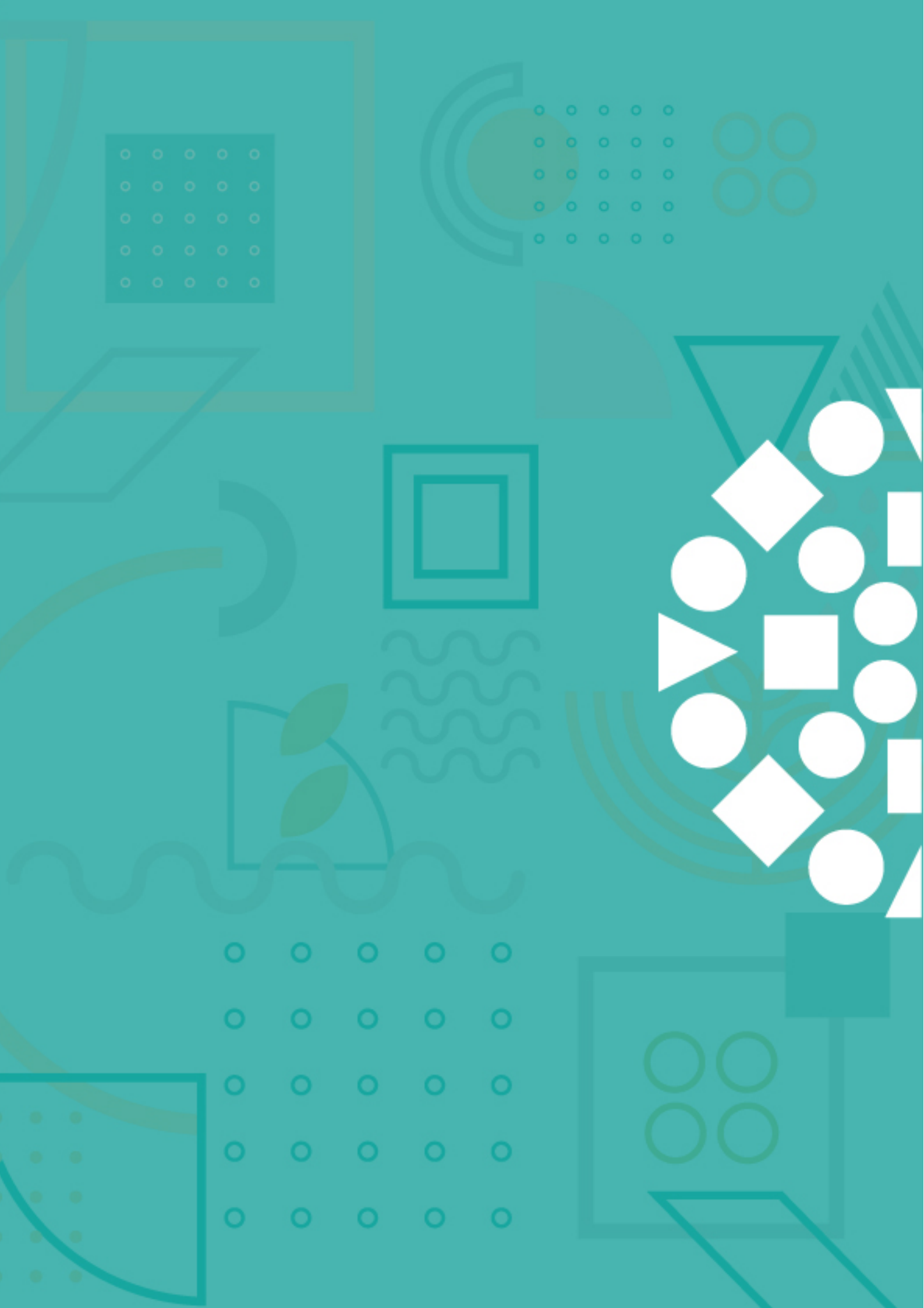
- (iii) Relativamente aos RA, será de elaborar um documento orientador, à semelhança do que já foi efetuado para os relatórios de definição do âmbito, para colmatar os vários constrangimentos encontrados na análise dos RA, nomeadamente excesso de critérios e indicadores, falta de estudo de alternativas viáveis (não só a alternativa “zero”), plano de monitorização, etc. De evidenciar ainda a importância dos RA elencarem as autoridades consultadas/a consultar, bem como alertar que o RA deve ser desejavelmente revisto após a realização das consultas, institucional e pública.
- (iv) Uma vez que os guias existentes publicados pela APA já têm mais de 10 anos, importa realçar a relevância de rever/atualizar os guias existentes ou mesmo elaborar um novo documento orientador, mais adequado à atual realidade da AAE em Portugal.

De destacar também que se tem vindo a melhorar a articulação da AAE com o regime jurídico de prevenção de acidentes graves, pelo que é igualmente relevante a atualização do guia existente, o qual ainda tem como enquadramento o anterior diploma legal, já revogado.

Uma vez que a temática das alterações climáticas tem vindo a ser cada vez mais considerada nos processos de planeamento e, por conseguinte, nos procedimentos de AAE, recomenda-se a elaboração de um guia que facilite e oriente a articulação entre AAE essa temática.

- (v) Elaborar uma nota de boas práticas sobre consulta pública em AAE.
- (vi) Promover ações de formação e de sensibilização na área da AAE, dirigidas aos diversos intervenientes nos procedimentos de AAE.

Em conclusão, os RA analisados mostram uma **tendência de evolução favorável, persistindo ainda alguns aspetos que podem ser melhorados**. Para tal, contribuirá, nomeadamente, a alteração de alguns aspetos da legislação em vigor, a disponibilização de mais documentos de orientação a divulgar no Portal da APA e o incremento da sensibilização dos diversos agentes envolvidos em matéria de AAE para o verdadeiro espírito e vantagens desta ferramenta e para as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação.



BIBLIOGRAFIA

Direcção-Geral do Território (DGT). Sistema Nacional de Informação Territorial. Sítio: <https://www.dgterritorio.gov.pt/snit>. Acedido pela última vez em outubro de 2022.

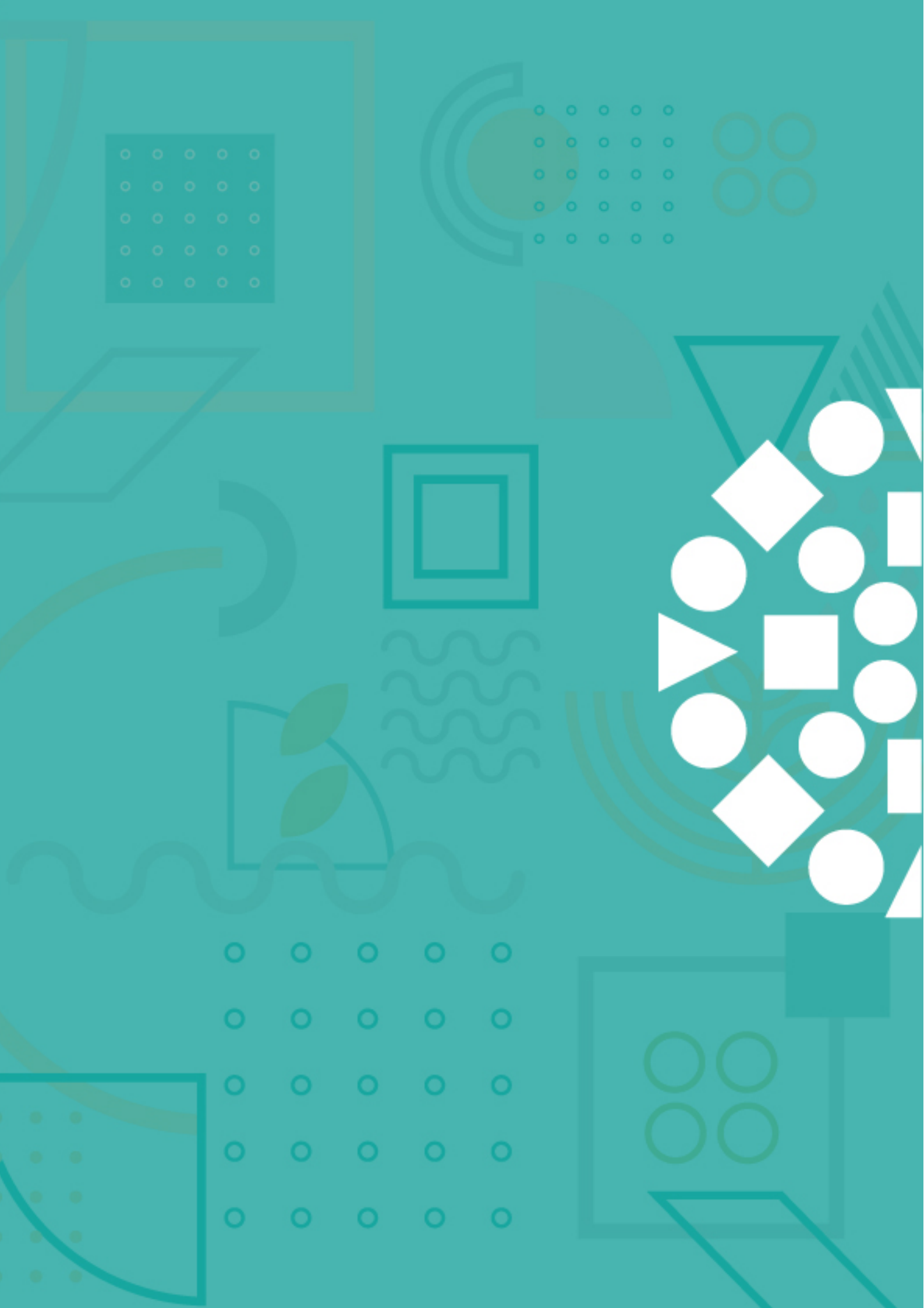
Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Portugal.

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia. Portugal.

Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio. Ministério do Ambiente e do ordenamento do Território. Portugal.

Partidário, MR 2007. Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa.

Partidário, MR 2012. Guia de Melhores Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa.



ANEXOS

ANEXO 1

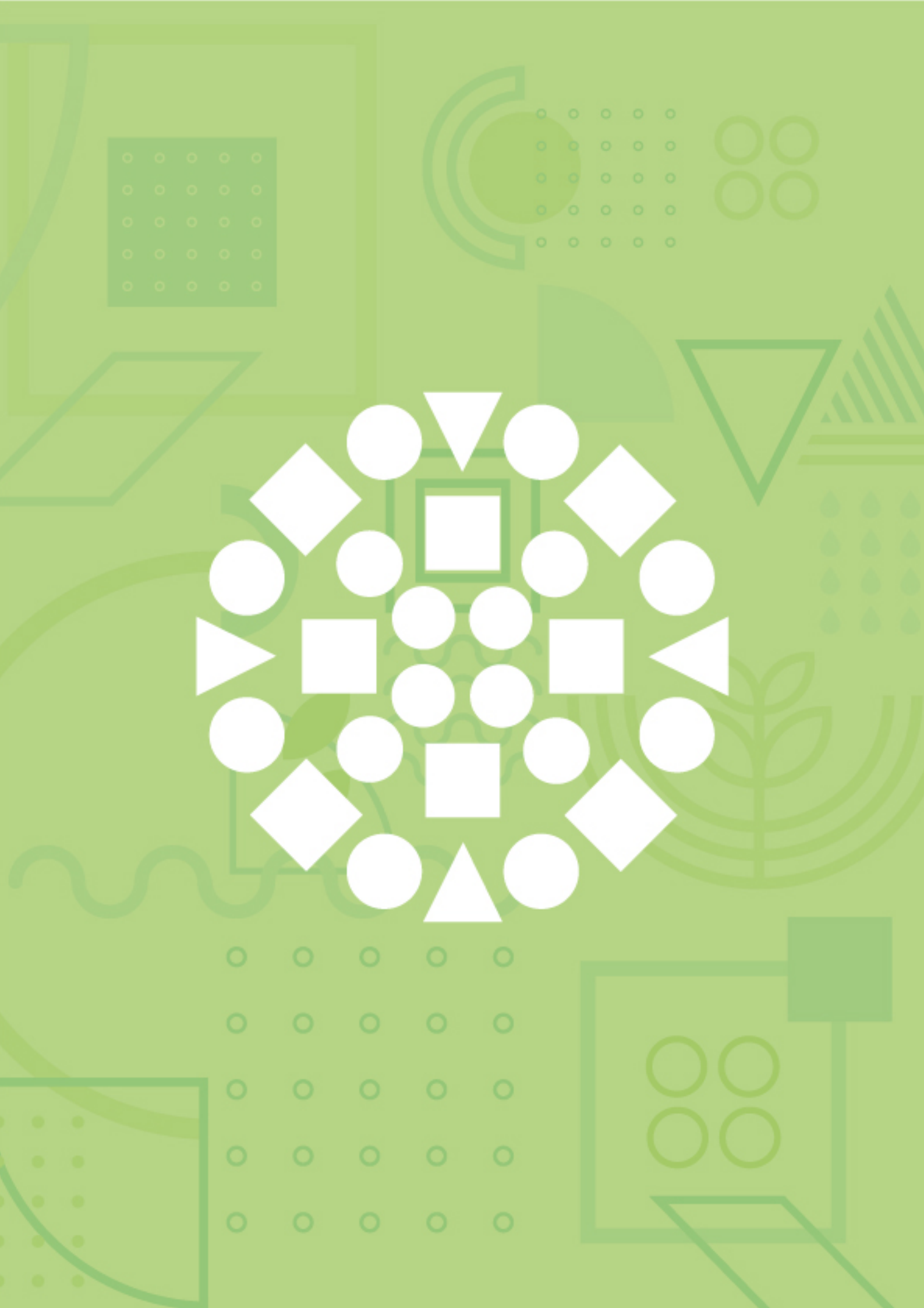
Critérios de verificação da conformidade dos Relatórios Ambientais

Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)
Descrição das alternativas
Descrição do estado atual
Apresentação da alternativa zero (ausência de P/P)
Proposta de plano de monitorização
Identificação das autoridades ambientais e de saúde a consultar
Identificação do público-alvo e ONG a ser consultadas
Definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)
Definição de um conjunto de fatores críticos de decisão (FCD)
Definição de um quadro de avaliação
Avaliação de riscos e oportunidades
O RA analisado corresponde à versão final após consultas
Apresentação de resumo não técnico (RNT)
Identificação da equipa técnica responsável pela elaboração do P/P
O n.º de instrumentos presentes no QRE é menor que 30
Os critérios de avaliação estabelecidos não ultrapassam os 2 por FCD
Os indicadores identificados não excedem os 2-3 por critério de avaliação
O n.º de FCD definidos é maior que 3 e menor que 5
O n.º de indicadores de seguimento é menor que 20
Definição de um quadro de governança
Referência aos guias de boas práticas adotados pela APA

ANEXO 2

Sumário da avaliação realizada aos Relatórios Ambientais

Critérios para avaliação dos Relatórios Ambientais	Apresenta (%)	Não apresenta (%)
Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)	100	0
Descrição das alternativas	31	69
Descrição do estado atual	97	3
Apresentação da alternativa zero (ausência de P/P)	69	31
Proposta de plano de monitorização	90	10
Identificação das autoridades ambientais e de saúde a consultar	34	66
Identificação do público-alvo e ONG a ser consultadas	10	90
Definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)	97	3
Definição de um conjunto de fatores críticos de decisão (FCD)	100	0
Definição de um quadro de avaliação	86	14
Avaliação de riscos e oportunidades	93	7
O RA analisado corresponde à versão final após consultas	55	45
Apresentação de resumo não técnico (RNT)	66	34
Identificação da equipa técnica responsável pela elaboração do P/P	52	48
O n.º de instrumentos presentes no QRE é menor que 30	83	17
Os critérios de avaliação estabelecidos não ultrapassam os 2 por FCD	17	83
Os indicadores identificados não excedem os 2-3 por critério de avaliação	14	86
O n.º de FCD definidos é maior que 3 e menor que 5	97	3
O n.º de indicadores de seguimento é menor que 20	17	83
Definição de um quadro de governança	79	21
Referência aos guias de boas práticas adotados pela APA	100	0





Rua da Murgueira, 9
Zambujal - Alfragide
2610-124 Amadora

geral@apambiente.pt
T. (+351) 21 472 82 00

apambiente.pt

Rua da Murqueira. 9