

Simplificação de licenciamentos ambientais

abreuadvogados.com



O recém publicado Decreto-Lei 11/2023, de 10 de fevereiro, anuncia a *“reforma e simplificação de licenciamentos ambientais”*. A necessidade de reduzir os custos de contexto que dificultam, atrasam ou impedem o investimento é reconhecida no preâmbulo do diploma.

A linha do diploma é, no essencial, uma linha de simplificação de procedimentos administrativos, na qual se destaca, por muito significativa, a redução das obrigações de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) às normas imperativas de Direito da UE, associada à disciplina das situações em que as autoridades nacionais podem exercer a sua discricionariedade em matéria de sujeição de determinados projetos a AIA.

Um tal apelo à diminuição da pegada regulatória tem ecos no programa de *“better regulation”* da UE no segmento da desburocratização e da diminuição de custos para os agentes económicos (sob o mote *“cutting red tape”*). No dia 9 de fevereiro deste ano o Conselho Europeu extraordinário, no contexto do plano de re-industrialização apresentado pela Comissão Europeia, concluiu, a propósito do *“quadro regulamentar: são essenciais condições de enquadramento simples, previsíveis e claras para o investimento na União Europeia. Os procedimentos administrativos e de concessão de licenças deverão ser simplificados e acelerados, inclusive para assegurar a capacidade de fabrico dos produtos fundamentais para atingir os objetivos de neutralidade climática da UE, tendo em conta toda a cadeia de abastecimento e de valor transfronteiras.”*

Considerando a orientação política do Conselho Europeu são de esperar futuros comandos legislativos em sede de Direito da UE determinando novas iniciativas de desburocratização e de simplificação de procedimentos administrativos.

No último ano as medidas legislativas de simplificação de procedimentos administrativos têm sido concentradas em Portugal no sector das energias renováveis, com a publicação do Decreto-Lei 30-A/2022, de 18 de abril, que aprovou *“medidas excepcionais que visam assegurar a simplificação dos procedimentos de produção de energia a partir de fontes renováveis”* e do Decreto-Lei 72/2022, de 19 de outubro, que alterou o primeiro. Sem surpresa, o Decreto-Lei 11/2023 vem novamente alterar o Decreto-Lei 30-A/2022. No âmbito da UE e também com uma aposta na simplificação dos procedimentos administrativos que condicionam a instalação e funcionamento de equipamentos de produção de energias renováveis merece destaque o recente Regulamento (UE) do Conselho de 22 de dezembro de 2022, que estabelece um regime para acelerar a implantação das energias renováveis.

Não obstante a grande extensão do Decreto-Lei 11/2023, o seu preâmbulo anuncia que se trata do início da *“reforma de simplificação dos procedimentos existentes”* e que *“serão futuramente adotadas novas iniciativas legislativas com o mesmo propósito de simplificação e redução dos encargos administrativos para as empresas também noutras áreas, incluindo, em especial, o urbanismo, ordenamento do território, indústria, comércio e serviços e agricultura.”*

Assim, a maior parte das medidas do Decreto-Lei 11/2023, seguindo a lógica que presidiu já – por exemplo – ao regime jurídico dos Projetos de Interesse Nacional (PIN), simplifica, clarifica e acelera procedimentos administrativos, fazendo-o por via de modificações e aditamentos a diversos regimes jurídicos, aqui enunciados pela ordem em que são modificados: AIA, arranque e corte de oliveiras, proteção do sobreiro e da azinheira, regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, classificação de bens culturais, instalações de gases combustíveis em edifícios, emissões industriais, prevenção e controlo de emissões poluentes para o ar, produção de água para reutilização, utilização de recursos hídricos, regime geral da gestão de resíduos, regime jurídico da deposição de resíduos em aterros, sistema de indústria responsável (SIR) e simplificação dos procedimentos de produção de energia a partir de fontes renováveis. Todas estas alterações legislativas entrarão em vigor no dia **1 de março de 2023**.

A par desta longa série de modificações de diversos procedimentos administrativos previstos em diversos regimes jurídicos avulsos, o Decreto-Lei 11/2023 anuncia uma reforma de fundo assente na certificação automática, por via electrónica, de carácter gratuito e quase incondicional da ocorrência de deferimentos tácitos *“ou de outro tipo de efeitos positivos associados à ausência de resposta das entidades competentes, à luz do Código do Procedimento Administrativo ou de qualquer outra lei ou regulamento, independentemente da natureza da entidade competente para a prática do ato”*. Esta reforma implica a modificação de diversos dispositivos do Código do Procedimento Administrativo e, dadas as suas implicações, só entrará em vigor a **1 de janeiro de 2024**.

Será também esta a data da entrada em vigor do regime do *“Reporte Ambiental Único”* (RAU) criado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei 11/2023, regime esse mediante o qual se pretende tramitar de forma desmaterializada no SILiAmb — Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente, o cumprimento, por parte dos agentes económicos, da maioria dos deveres de informação periódica impostos pelos diversos regimes jurídicos das actividades económicas com incidência ambiental, introduzindo coerência, interoperabilidade e ainda eliminação de repetições desnecessárias entre cada tipo de informação a prestar no âmbito de cada qual dos

regimes jurídicos cumulativamente aplicáveis à mesma atividade. O correto funcionamento do RAU é condição para a certificação automática dos deferimentos tácitos e situações afins.

A ambição destas duas reformas (desmaterialização integral dos procedimentos e regime automático da certificação dos deferimentos tácitos) obrigará a um grande esforço de capacitação em recursos humanos, tecnológicos e informáticos por parte dos diversos serviços da Administração Pública, desde logo a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, e, em particular, *“a Agência para a Modernização Administrativa, I. P., é responsável pela coordenação das medidas necessárias à execução administrativa do presente Decreto-Lei, bem como pela sua monitorização permanente e por assegurar o cumprimento dos prazos previstos nos números anteriores.”*

No entretanto deverá ser publicada uma rectificação do Decreto-Lei 11/2023 corrigindo alguns lapsos como o que consta do artigo 32.º que refere uma numeração errada dos respetivos anexos.

Se se quiser sumariar as principais alterações que entram em vigor no dia 1 de março de 2023, cumpre salientar, segundo uma divisão em oito eixos fundamentais, que:

1. No âmbito dos procedimentos de AIA, seus regime jurídico e efeitos

- **Deixam de estar sujeitos a AIA**, seja obrigatória, seja caso a caso, no essencial, as ampliações e alterações de determinados projetos já avaliados, dentro de determinadas condições, no sentido de não se incorrer em repetições desnecessárias desta avaliação.

- Por seu turno, **deixam de estar obrigatoriamente sujeitos a AIA**, para passarem a estar sujeitos **a AIA caso a caso**, projetos de centros eletroprodutores de energia solar quando a área ocupada por painéis solares e inversores seja inferior a 100 ha, bem como um leque mais vasto de projetos de parques eólicos e respetivo sobre-equipamento e de projetos ligados à piscicultura, tal qual ainda as redes de transporte de energia elétrica até 20 km e 110 kV;

- **Deixam de estar sujeitos a AIA** os parques e plataformas logísticas que já tenham sido sujeitos a avaliação ambiental estratégica, sem prejuízo da sujeição a AIA de cada projeto específico dentro dos mesmos;

- Mesmo ao nível dos projetos sujeitos a AIA, são introduzidas **alterações de redação** que poderão determinar, na sua interpretação, alterações das regras práticas de sujeição;
- É criada a conferência procedimental dita de «**análise ambiental de corredores**», com vista à determinação da fixação ambientalmente mais adequada do traçado de redes de comunicações ou de abastecimento, o que torna a sujeição a AIA, quando necessária, apenas necessária na respetiva fase de execução;
- Quando em sede de AIA tenham sido emitidos pareceres favoráveis, expressos ou tácitos, no âmbito dos regimes jurídicos relativos ao corte de oliveiras, de proteção ao sobreiro e à azinheira, da conservação da natureza e da biodiversidade, da REN, da RAN, e dos bens culturais classificados, pelas entidades competentes para a aplicação de tais regimes, **deixam de ser exigidas as intervenções das mesmas entidades posteriores à AIA**, eliminando-se a duplicação de procedimentos;
- Consagra-se o dever de fundamentação de facto e de direito, relação com impactes prospetivados e proporcionalidade das condições da DIA;
- Determina-se que os prazos para **deferimento tácito** se contam **desde o momento da receção do EIA** e não desde o momento de receção do pedido «*devidamente instruído*», o que, na prática, permitia que o prazo apenas se iniciasse quando a Administração Pública o entendesse.

2. No domínio da prevenção e controlo da poluição e das emissões

- Elimina-se a necessidade de **renovação da LA**, a qual deixa assim de ter de ser renovada ao fim de 10 anos por iniciativa do interessado, sem prejuízo da necessidade de realizar o procedimento para alteração de LA quando existam alterações substanciais da instalação industrial ou quando seja necessário atualizar a LA em função da evolução das melhores técnicas disponíveis e noutros casos previstos na lei;
- Dispensam-se de LA instalações **sem escala industrial** tais como as atividades químicas experimentais, a preparação final de produtos em loja, a produção em estabelecimentos comerciais ou de retalho e as pequenas atividades de fabrico artesanal – legalmente definidas como as exercidas em estabelecimentos com potência elétrica igual ou inferior a 99 kVA, potência térmica não superior a 4 x 10 (elevado a 6) kJ/h e número de trabalhadores não superior a 20;

- Dispensa-se o **título de emissões para o ar** para quem já tem ou poderá vir a ter LA;
- Elimina-se a **participação de entidades acreditadas** na instrução dos procedimentos de licenciamento para obtenção de LA
- Torna-se meramente facultativa a utilização de verificadores acreditados para o **reporte de informações** por operadores de instalações sujeitas ao regime de PCIP;
- É eliminada a necessidade de prévia aprovação do plano de gestão de efluentes pecuários para que ocorra a emissão de LA, assim se permitindo que esta última seja emitida de forma mais rápida, embora na estrita condição da posterior aprovação daquele plano;
- Determina-se que ocorre **deferimento tácito** do pedido de LA mediante o **mero decurso do prazo legal** de decisão sem que a Administração se pronuncie.

3. No âmbito das obrigações de reporte

- Conforme já se referiu, é criado o RAU em matéria ambiental, por forma a simplificar e desmaterializar obrigações de reporte, eliminando o esforço de carregar informação redundante, na medida em que este reporte único inclui todas as monitorizações referentes aos regimes ambientais da competência da APA e das CCDR que derivam de legislação da UE, permitindo-se, de forma eletrónica e totalmente desmaterializada, que a submissão de um determinado reporte alimente outros reportes e torne assim desnecessária a repetição de informações, ainda que para efeitos de outro regime jurídico diferente daquele ao abrigo do qual foi prestada informação precedente.

4. No domínio da reutilização de águas

- Deixa de ser necessária **licença de produção e licença de utilização** para certos casos de aproveitamento de águas para reutilização, como sejam a reutilização pela mesma pessoa singular ou coletiva ou por entidades incluídas no mesmo grupo, e também quando, em sistemas de gestão de águas residuais urbanas, apenas exista uma entidade gestora que produza água para uso próprio ou cedência a terceiros, desde que os recetores ambientais sejam os mesmos da descarga de águas que lhe dá origem.

5. No domínio do regime jurídico da utilização de recursos hídricos

- Passam a estar sujeitas a **mera comunicação prévia**, que permite o início da obra após um determinado prazo sem a oposição da Administração, obras para construção de infraestruturas hidráulicas e captação de águas para aproveitamento de recursos hídricos particulares inseridas em malha urbana cujo aproveitamento seja enquadrado por PDM ou que se traduzam na recuperação de infraestrutura existente;
- A sujeição de várias utilizações de recursos hídricos diferentes entre si, quando levadas a cabo por um único operador e pedidas simultaneamente para a mesma unidade/local/empreendimento, a um **único título de utilização de recursos hídricos**, e não a tantos títulos de utilização de recursos hídricos quantas as utilizações diferentes entre si em causa;
- Clarifica-se que, nos pedidos de autorização, o **deferimento tácito** se forma na ausência de decisão expressa após o decurso do prazo legalmente estabelecido;
- A **renovação das licenças** de utilização passa a ser **automática** caso não existam alterações, dispensando-se, ao contrário do que vem sucedendo até agora, o interessado de realizar um procedimento para renovação da licença.

6. No domínio da gestão de resíduos

- Elimina-se a necessidade de obtenção de título específico de operação de gestão de resíduos quando se trate de **operação de resíduos permitida por título relativo a estabelecimento industrial abrangido pelo Sistema da Indústria Responsável (SIR)** em procedimento realizado para o efeito quanto a instalações intrínsecas ou extrínsecas à atividade industrial, substituindo-se o procedimento de controlo prévio de operações de gestão de resíduos por um parecer vinculativo da autoridade licenciadora competente em matéria de resíduos mas no quadro do procedimento para a atribuição de um título, ao abrigo do SIR;
- Explicita-se que a **utilização de resíduos**, em substituição de matérias-primas, não provoca, nos estabelecimentos industriais enquadrados pelo SIR, um agravamento dos procedimentos administrativos a que estão sujeitos;

- Exclui-se do âmbito de aplicação do Regime Geral da Gestão de Resíduos e do Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro a gestão de resíduos das **explorações de depósitos minerais e de massas minerais**;
- Restringe-se a um conjunto mais reduzido de produtores de **resíduos perigosos** a obrigação de planificar a minimização da produção de resíduos;
- Passa a prever-se a aplicação harmonizada da **classificação de resíduos**, em caso de conflito entre os produtores e os operadores de tratamento de resíduos, prevendo-se, igualmente, que a caracterização de resíduos passe a ser efetuada através do sistema integrado de registo eletrónico, com a consequente desmaterialização do procedimento atual;
- Passa a permitir-se, nos aterros para resíduos não perigosos, a **humidificação dos resíduos** através da reinjeção de lixiviados ou de concentrado da unidade de tratamento avançado por membrana, desonerando-se os operadores dos custos com o transporte e encaminhamento dos mesmos para destino final adequado;
- Eliminam-se alguns dos valores-limite aplicáveis a aterros de resíduos não perigosos, substituindo a previsão dos mesmos pela possibilidade de **definição de parâmetros adicionais para determinadas tipologias de resíduos**, por forma a diminuir os constrangimentos com a admissibilidade de resíduos em aterro.

7. No domínio estrito do setor energético

- Os edifícios novos ou sujeitos a obras deixam de estar obrigados a ter instalações de gás.

8. Quanto ao regime geral do procedimento administrativo, constante do Código do Procedimento Administrativo

- Determina-se que as entidades administrativas apenas podem solicitar por **uma única vez** novos documentos, esclarecimentos, elementos complementares ou informações ao interessado, bem como que, sempre que tal aconteça, o prazo de decisão **não fica suspenso**, desde que o particular responda com o envio dos documentos, esclarecimentos, elementos complementares ou informações no prazo geral de 10 dias;

- Passa a prever-se que o pedido de elementos para correção do pedido e a produção de prova devem ser realizados **simultaneamente** e não em dois momentos separados;
- Determina-se que os pareceres de entidades administrativas **não podem ser emitidos fora do prazo** previsto na lei, bem como que a entidade responsável pelo procedimento fica obrigada a avançar com o mesmo assim que esse prazo seja ultrapassado, em vez de insistir na solicitação do parecer ou de continuar a aguardar pelo mesmo.
- Reduzem-se os **prazos gerais para a emissão de pareceres** no procedimento administrativo geral.

A aprovação deste novo quadro normativo e, tanto ou mais do que essa aprovação e respetiva entrada em vigor, a respetiva complementação administrativa, levantarão novos problemas jurídicos de interpretação, de submissão de projetos e até, em não poucos casos, de diminuição de garantias administrativas dos agentes económicos, sem prejuízo do salutar objetivo de simplificação que presidiu a esta reforma.

Por isso, a Área de Prática de Direito Público & Ambiente da Abreu Advogados vem acompanhando a conceção e, agora, a vigência deste novo regime.



Thinking about tomorrow? Let's talk today.

José Eduardo Martins – Sócio
jose.e.martins@abreuadvogados.com

Manuel de Andrade Neves – Sócio
manuel.a.neves@abreuadvogados.com