



Comissão  
Europeia



**PORTUGAL**

# O reexame da aplicação da política ambiental 2019

RELATÓRIO SOBRE PORTUGAL

*Ambiente*

Bruxelas, 4.4.2019  
SWD(2019) 129 final

## **DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

### **Reexame da aplicação da política ambiental de 2019 Relatório por país — PORTUGAL**

*que acompanha o documento*

**Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões**

**Reexame da aplicação da política ambiental da UE de 2019:  
uma Europa que protege os seus cidadãos e melhora a sua qualidade de vida**

{ COM(2019) 149 final } - { SWD(2019) 111 final } - { SWD(2019) 112 final } -  
{ SWD(2019) 113 final } - { SWD(2019) 114 final } - { SWD(2019) 115 final } -  
{ SWD(2019) 116 final } - { SWD(2019) 117 final } - { SWD(2019) 118 final } -  
{ SWD(2019) 119 final } - { SWD(2019) 120 final } - { SWD(2019) 121 final } -  
{ SWD(2019) 122 final } - { SWD(2019) 123 final } - { SWD(2019) 124 final } -  
{ SWD(2019) 125 final } - { SWD(2019) 126 final } - { SWD(2019) 127 final } -  
{ SWD(2019) 128 final } - { SWD(2019) 130 final } - { SWD(2019) 131 final } -  
{ SWD(2019) 132 final } - { SWD(2019) 133 final } - { SWD(2019) 134 final } -  
{ SWD(2019) 135 final } - { SWD(2019) 136 final } - { SWD(2019) 137 final } -  
{ SWD(2019) 138 final } - { SWD(2019) 139 final }

*O presente relatório foi elaborado pelos serviços da Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia. Os seus comentários são bem-vindos. Envie-os para [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu).*

Estão disponíveis mais informações sobre a União Europeia em <http://europa.eu>.

*Fotografias: p. 8 — © iStock/vallefrias; p. 13 — © iStock/ah\_fotobox; p. 18 — © iStock/SeanPavonePhoto; p. 27 — © iStock/volcjoks; p. 36 — © iStock/cineman69*

*Estas fotografias só podem ser utilizadas ou reproduzidas mediante autorização prévia dos detentores dos direitos de autor.*

© União Europeia, 2019

*Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.*

## ÍNDICE

<b>RESUMO .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTE I: DOMÍNIOS TEMÁTICOS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. TORNAR A UE NUMA ECONOMIA HIPOCARBÓNICA CIRCULAR, EFICIENTE NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS, VERDE E COMPETITIVA .....</b>	<b>5</b>
Medidas no sentido de uma economia circular .....	5
Gestão de resíduos .....	8
Alterações climáticas .....	11
<b>2. PROTEGER, CONSERVAR E REFORÇAR O CAPITAL NATURAL .....</b>	<b>14</b>
Natureza e biodiversidade .....	14
Manter e recuperar os ecossistemas e os seus serviços .....	15
Estimar o capital natural .....	17
Espécies exóticas invasoras .....	17
Proteção dos solos .....	18
Proteção marinha .....	20
<b>3. GARANTIR A SAÚDE E A QUALIDADE DE VIDA DOS CIDADÃOS .....</b>	<b>21</b>
Qualidade do ar .....	21
Emissões industriais .....	22
Ruído .....	23
Gestão e qualidade da água .....	24
Produtos químicos .....	27
Tornar as cidades mais sustentáveis .....	28
<b>PARTE II: QUADRO FACILITADOR: INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>4. TRIBUTAÇÃO ECOLÓGICA, CONTRATOS PÚBLICOS ECOLÓGICOS, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS AMBIENTAIS .....</b>	<b>31</b>
Tributação ecológica e subsídios prejudiciais para o ambiente .....	31
Contratos públicos ecológicos .....	32
Financiamento e investimentos ambientais .....	33
<b>5. REFORÇAR A GOVERNAÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>37</b>
Informações, participação do público e acesso à justiça .....	37
Garantia de conformidade .....	39
Eficácia das administrações ambientais .....	41
Acordos internacionais .....	42
Desenvolvimento sustentável e execução dos ODS da ONU .....	43

## Resumo

### Portugal e o reexame da aplicação da política ambiental

No **relatório de 2017 relativo ao reexame da aplicação da política ambiental** (EIR, do inglês «Environmental Implementation Review»), os **principais desafios** identificados no que toca à aplicação da legislação e das políticas da UE em matéria de ambiente em Portugal foram:

- Melhorar a **gestão dos resíduos** e desenvolver o potencial da economia circular;
- Reforçar a eficácia da proteção da rede **Natura 2000**;
- Acompanhar a execução das **estratégias marinhas**, a fim de assegurar o bom estado ambiental das águas marinhas.

Portugal organizou um **diálogo nacional sobre o reexame da aplicação da política ambiental** em Lisboa, no dia 14 de março de 2018. A participação das autoridades públicas foi significativa, tendo-se realizado um debate geral sobre o exercício de reexame da aplicação da política ambiental e as suas principais conclusões sobre Portugal. Os principais temas abordados foram: economia circular, capital natural e governação ambiental.

Em 2017, a Comissão lançou o «TAIEX-EIR Peer-to-Peer» (**EIR-P2P**), um novo instrumento prático que permite o intercâmbio de conhecimentos entre as autoridades ambientais. Portugal já beneficiou do EIR-P2P nos domínios da gestão de resíduos, da qualidade do ar e da gestão das florestas.

### Resposta aos desafios — progressos desde o relatório de 2017

O **relatório de 2019 sobre o reexame da aplicação da política ambiental** revela que foram alcançados **progressos substanciais** na transição para uma **economia circular**. Portugal aprovou a nível nacional o Plano de Ação para a Economia Circular (2017-2020), que foi adotado pelo Governo português em dezembro de 2017. Contudo, a Comissão considerou, no seu «relatório de alerta precoce» de 2018, que Portugal estava em risco de incumprimento do objetivo da UE de reciclar 50 % dos seus resíduos urbanos até 2020. Por conseguinte, são necessários esforços adicionais para melhorar a **gestão dos resíduos**.

No que diz respeito à **conservação da natureza**, o Governo português adotou, em maio de 2018, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade. Contudo, são necessários esforços adicionais para concluir a adoção das medidas adequadas de proteção e gestão dos sítios Natura 2000 nas regiões

biogeográficas do Atlântico e do Mediterrâneo.

Registaram-se **alguns progressos** no domínio da **conservação marinha**, designadamente na execução das estratégias marinhas que visam alcançar o bom estado ambiental das águas marinhas.

Também se registaram **alguns progressos** no domínio da **gestão da água**, nomeadamente uma melhoria da quantidade e da qualidade das informações com a adoção do segundo ciclo dos planos de gestão das bacias hidrográficas, em conformidade com a Diretiva-Quadro Água. Contudo, subsistem muitos desafios, nomeadamente quanto à proteção do estado quantitativo das águas subterrâneas, à melhoria da governação da água e à necessidade de colmatar lacunas no investimento no setor da água, em especial no que diz respeito às águas residuais.

Além disso, a integração do **desenvolvimento sustentável** noutros domínios de intervenção, nomeadamente no ordenamento do território, pode ser ainda mais aprofundada.

### Exemplos de boas práticas

Além dos aspetos de excelência referidos no relatório por país relativo ao reexame da aplicação da política ambiental de 2017, é possível destacar outras boas práticas na aplicação da política ambiental no caso de Portugal:

- Vários exemplos de boas práticas no domínio da governação ambiental:
  - iFAMA — Plataforma Única de Inspeção e Fiscalização da Agricultura, Mar e Ambiente, uma medida de simplificação administrativa, introduzida em 2017, que contribui para melhorar a eficiência dos serviços públicos e a sua relação com os cidadãos e as empresas;
  - e-GAR — Guias Eletrónicas de Acompanhamento de Resíduos, uma plataforma, lançada em 2017, para as informações que acompanham os transportes de resíduos e que substitui quatro documentos em papel por um único documento digital;
  - Plataforma de Licenciamento Único Ambiental, concebida para operacionalizar o regime de Licenciamento Único Ambiental, que simplifica, harmoniza e articula vários regimes de licenciamento ambiental;
- O Fundo Ambiental, um programa de financiamento ambiental que constitui um instrumento importante para a realização de investimentos nos domínios das

alterações climáticas, da economia circular e da valorização dos *habitats*.

- As medidas adotadas pelo Governo português para promover uma utilização mais sustentável dos recursos na Administração Pública, com grande ênfase no papel e nos plásticos descartáveis, e

limitar a aquisição de combustíveis fósseis pela administração central e pelas empresas públicas a partir de janeiro de 2019.

## Parte I: Domínios temáticos

### 1. Tornar a UE numa economia hipocarbónica circular, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva

#### Medidas no sentido de uma economia circular

O Plano de Ação para a Economia Circular enfatiza a necessidade de transitar para uma economia «circular» baseada no ciclo de vida, reutilizando tanto quanto possível os recursos e reduzindo os resíduos finais para um valor quase nulo. Tudo isto pode ser facilitado pelo acesso a instrumentos financeiros inovadores e a fundos de apoio à ecoinovação que serão desenvolvidos.

No seguimento da adoção do Plano de Ação para a Economia Circular, em 2015, e da criação de uma plataforma de partes interessadas, em 2017, a Comissão Europeia adotou, em janeiro de 2018, um novo pacote de resultados a alcançar<sup>1</sup>. Este incluiu iniciativas adicionais como: i) uma Estratégia da UE para os Plásticos, ii) uma comunicação sobre forma de abordar a articulação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos, iii) um relatório sobre as matérias-primas essenciais, iv) um quadro de controlo dos progressos no sentido de uma economia circular<sup>2</sup>.

O quadro de controlo da economia circular identifica as principais tendências e padrões para compreender o desenvolvimento dos vários elementos da economia circular e para apurar se foram tomadas medidas suficientes. O quadro é composto por dez indicadores-chave que abrangem cada fase — produção, consumo, gestão de resíduos e matérias-primas secundárias — bem como aspetos económicos (investimento, emprego, valor acrescentado bruto e inovação).

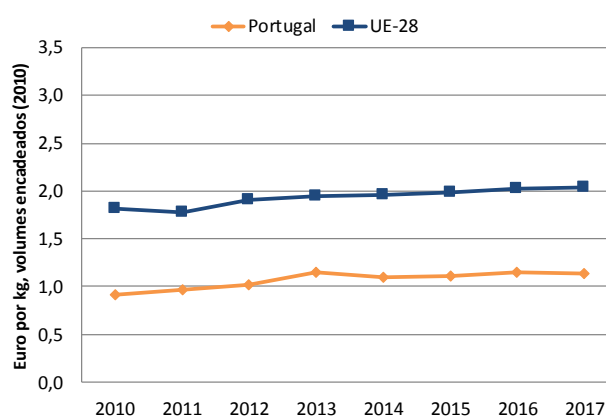
Entre outros indicadores-chave, a utilização circular (secundária) de materiais em Portugal foi de apenas 2,1 % em 2016 (média da UE-28: 11,7 %). Contudo, Portugal fica acima da média da UE-28 no que diz respeito ao número de pessoas empregadas na economia circular (1,82 % do emprego total em 2016; a média da UE-28 é 1,73 %).

De acordo com o Eurobarómetro especial n.º 468 de 2017, relativo às atitudes dos cidadãos da UE para com o ambiente, 91 % dos Portugueses mostraram-se muito preocupados com o impacto dos produtos plásticos

(média da UE-28: 87 %). O impacto dos produtos químicos suscita preocupação em 94 %, em comparação com a média da UE-28 de 90 %<sup>3</sup>. Ao que parece, a sociedade portuguesa apoia fortemente iniciativas relacionadas com a economia circular e medidas de proteção ambiental.

No que diz respeito à eficiência com que a economia utiliza os recursos materiais para produzir riqueza, a produtividade dos recursos em Portugal foi de 1,14 EUR/kg (média da UE: 2,04 EUR/kg) em 2017<sup>4</sup>. Tal como mostra a figura 1, ainda há muito a melhorar neste domínio.

Figura 1: Produtividade dos recursos 2010-2017<sup>5</sup>



Em 2015, o Governo português adotou o Compromisso para o Crescimento Verde (CCV). Esta estratégia tem a sua origem na Coligação para o Crescimento Verde, lançada em 2014. O CCV engloba 16 setores e conta com mais de 100 iniciativas e 14 metas para 2020 e 2030.

O reexame de 2017 realçou a importância de executar as numerosas medidas incluídas nesta estratégia nacional para o crescimento verde, que foi concebida para reorientar o desenvolvimento económico do país.

O quadro de controlo do CCV já foi definido e já se encontra a avaliar o desempenho do país. Contudo,

<sup>1</sup> Comissão Europeia, [Pacote Economia Circular de 2018](#).

<sup>2</sup> COM(2018) 029 final.

<sup>3</sup> Comissão Europeia, 2017, [Eurobarómetro especial n.º 468](#), «Atitudes dos cidadãos europeus em relação ao meio ambiente».

<sup>4</sup> A produtividade dos recursos é definida como a relação entre o produto interno bruto (PIB) e o consumo interno de materiais (CIM).

<sup>5</sup> Eurostat, [Produtividade dos recursos](#).

devido à rápida evolução das políticas ambientais rumo a uma economia mais circular e hipocarbónica, foi necessário ajustar o conjunto de medidas do CCV, bem como a interação com as partes interessadas.

Assim, o modelo de funcionamento da coligação encontra-se atualmente em processo de reavaliação, com o intuito de o tornar mais flexível para acompanhar a rápida evolução das políticas sem pôr em causa os objetivos originais.

Uma sequência natural deste trabalho foi a ênfase dada à economia circular. O primeiro passo foi sensibilizar a população nacional para esta questão, com o lançamento do portal Web ECO.NOMIA<sup>6</sup> em finais de 2016. Durante 2017, um grupo interno estabeleceu os termos do Plano de Ação para a Economia Circular 2017-2020 (PAEC)<sup>7</sup> a implementar no país, tendo este sido adotado em dezembro desse ano. O plano visa promover ações políticas de apoio à transição de Portugal para uma economia circular, estando prevista a sua reapreciação no final de 2020.

O PAEC engloba três níveis de ação: o nível nacional, o nível setorial e o nível regional.

O nível nacional assenta nos principais pilares do Plano de Ação da UE. Elenca sete áreas nas quais estão inseridas as orientações políticas, nomeadamente: i) conceção e reutilização, ii) mercado, iii) educação, iv) desperdício alimentar, v) resíduos e subprodutos, vi) água e nutrientes, vii) investigação e inovação.

Algumas das políticas já implementadas incluem, por exemplo, o apoio a redes locais de reparação, uma estratégia de educação ambiental, instrumentos fiscais para dar resposta à questão dos plásticos descartáveis ou uma agenda nacional para a ciência, a investigação e a inovação na economia circular.

As ações setoriais visam setores que utilizam recursos de forma particularmente intensiva (p. ex., construção), que apresentam uma exposição elevada às exportações (p. ex., têxteis, turismo) ou que representam um grande impacto no mercado interno (p. ex., bens de consumo, contratos públicos). Neste caso, a ênfase foi colocada em promover a sensibilização dos setores de atividade e em trabalhar a circularidade no âmbito dos contratos públicos ecológicos.

Por último, as ações regionais procuram complementar as ações nacionais incentivando e orientando as agências regionais de coordenação e desenvolvimento na elaboração das suas próprias agendas para a economia

circular, com base no contexto socioeconómico e nas especificidades ambientais das suas regiões. Com vista a alcançar esse objetivo, a ênfase recaiu na promoção de «cidades mais circulares», na simbiose industrial e nos ecossistemas.

Tem havido um esforço consciente para incluir os princípios da economia circular, mas também a valorização territorial e a descarbonização, noutros domínios de intervenção, em alguns casos por referência direta em documentos estratégicos e noutros casos sem referências explícitas, mas que contribuem de igual modo para esses objetivos (p. ex., o programa SIMPLEX, destinado a desmaterializar os procedimentos governamentais).

É possível encontrar exemplos desta integração noutros enquadramentos políticos importantes, como a Estratégia Nacional de Educação Ambiental ou a Agenda de Investigação e Inovação para a Economia Circular.

A Estratégia Nacional de Educação Ambiental para 2017-2020 (ENEA 2020) foi adotada em 2017 e tem como objetivo estabelecer um compromisso colaborativo, estratégico e coerente para a literacia ambiental em Portugal. Esta estratégia fomenta uma cidadania inclusiva e visionária, conducente a uma mudança no paradigma civilizacional e que se traduz em modelos de conduta sustentável em todas as dimensões da atividade humana.

As ações previstas nesta estratégia baseiam-se nos seguintes pilares: i) descarbonizar a sociedade, ii) tornar a economia circular, iii) valorizar o território.

As ações previstas na ENEA 2020 contribuem para uma cidadania ativa no domínio do desenvolvimento sustentável e para a construção de uma sociedade justa, inclusiva, hipocarbónica, racional e eficiente na utilização dos seus recursos, combinando a equidade entre gerações, a qualidade de vida dos cidadãos e o desenvolvimento económico.

Portugal tem uma Agenda Temática de Investigação e Inovação para a Economia Circular. Esta agenda é outra estratégia de transição para a economia circular que reforça a sustentabilidade, a resiliência, a inclusão e a competitividade da sociedade.

A agenda é um guia multidimensional para a investigação, e estabelece perspetivas de investigação e de reposta para o país numa perspetiva de médio e longo prazo (2030): i) conceção e desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, ii) gestão sustentável dos ciclos dos recursos, iii) governança e território, iv) novos modelos de negócio, de comportamento e de consumo.

O Fundo Ambiental, criado em 2016, continua a apoiar projetos no âmbito da economia circular. Este fundo começou a funcionar em 2017 e, logo nesse ano, foram investidos mais de 41 milhões de EUR em projetos

<sup>6</sup> A [iniciativa ECO.NOMIA](#) foi lançada pelo Ministério do Ambiente para promover a economia circular.

<sup>7</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017 e publicado em 11 de dezembro de 2017.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

relacionados com as alterações climáticas, a economia circular, a conservação da natureza e a consciência ambiental.

O número de produtos com o rótulo ecológico da UE e de organizações com certificados atribuídos no âmbito do EMAS<sup>8</sup> num dado país pode indicar até que ponto o setor privado e as partes interessadas nacionais estão ativamente envolvidas na transição para uma economia circular. Revela igualmente o quão empenhadas estão as autoridades públicas em apoiar instrumentos concebidos para promover a economia circular.

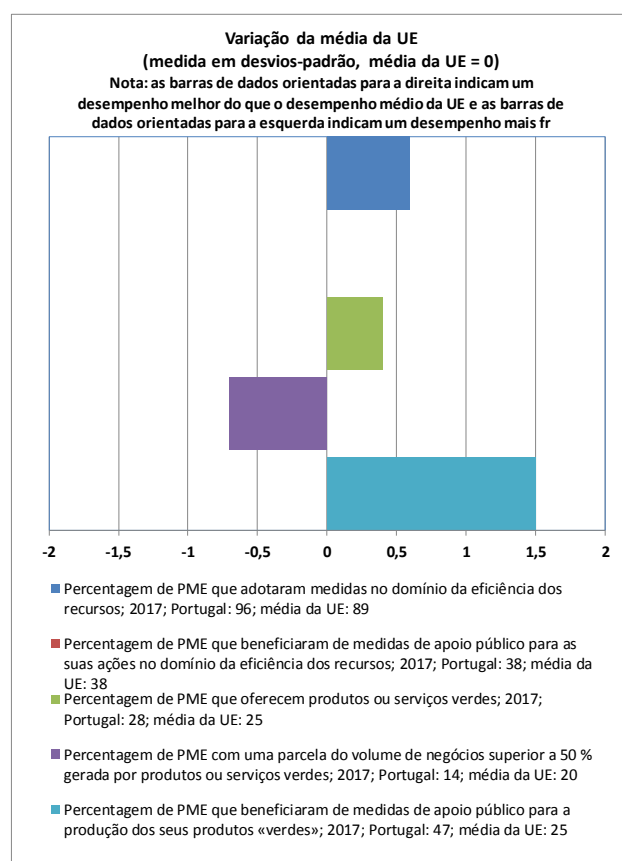
Em setembro de 2018, dos 71 707 produtos e 2 167 certificados registados no sistema do rótulo ecológico da UE, Portugal tinha 1 179 produtos e 20 certificados, o que revela uma baixa utilização destes certificados<sup>9</sup>. Além disso, são 53 as organizações em Portugal que se encontram atualmente registadas no EMAS<sup>10</sup>.

### PME e eficiência na utilização dos recursos

As PME portuguesas continuam a estar alinhadas com a média da UE-28 no que diz respeito à dimensão ambiental da Lei das Pequenas Empresas (ver figura 2).

O número de empresas que estão a desenvolver um perfil «ecológico» distinto e que geram mais de metade do seu volume de negócios a partir de produtos e serviços ecológicos é menor do que noutros países. Contudo, o número de empresas que beneficiam de medidas de apoio público para a produção de produtos ecológicos é maior.

Figura 2: Desempenho ambiental das PME<sup>11</sup>



No mais recente Eurobarómetro, intitulado «PME, Eficiência na utilização dos Recursos e Mercados Ecológicos»<sup>12</sup>, as empresas foram inquiridas sobre as medidas adicionais adotadas recentemente ou planeadas para os próximos dois anos com vista a aumentar a eficiência em termos de utilização dos recursos. As respostas foram comparadas com as obtidas em 2015. Os resultados de Portugal revelam uma diferença vincada entre as medidas adotadas recentemente e as medidas previstas. Apenas 5 % das empresas portuguesas não adotaram quaisquer medidas em termos de eficiência na utilização dos recursos (a segunda percentagem mais baixa da UE-28). Contudo, 44 % (mais 28 % do que em 2015) não têm quaisquer planos para o futuro próximo. No passado, a prioridade era poupar nos meios de produção (água, energia e materiais), o que foi referido por 63 % a 75 % das empresas. No contexto de um decréscimo abrupto de ambição (cerca de 30 % em quase

<sup>8</sup> O EMAS é o Sistema de Ecogestão e Auditoria da Comissão Europeia, um programa que visa incentivar as organizações a terem comportamentos mais sustentáveis a nível ambiental.

<sup>9</sup> Comissão Europeia, [Factos e dados quantitativos relativos ao Rótulo Ecológico](#)

<sup>10</sup> Comissão Europeia, [Sistema de Ecogestão e Auditoria](#)

<sup>11</sup> Comissão Europeia, [Ficha de informação SBA de 2018 — Portugal, p. 14.](#)

<sup>12</sup> Eurobarómetro Flash 456, «PME, Eficiência na utilização dos Recursos e Mercados Ecológicos», janeiro de 2018. As oito dimensões foram: poupança de energia; redução dos resíduos; poupança de materiais; poupança de água; reciclagem, reutilizando materiais dentro da empresa; conceção de produtos mais fáceis de manter, reparar e reutilizar; uso das energias renováveis; venda de desperdícios a outra empresa.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

todas as dimensões), a prioridade dos respondentes no que toca a medidas futuras continua a ser poupar energia.

Apenas 12 % das empresas portuguesas (em comparação com 22 % da UE-28, com variação de 3 % a 8 %) beneficiaram de apoio externo aos seus esforços para serem mais eficientes em termos de utilização de recursos (um valor muito baixo). Na sequência da crise financeira, o financiamento privado proveniente de amigos e familiares desapareceu quase completamente (apenas 4 % das empresas referiram este tipo de financiamento em comparação com os 36 % registados dois anos antes). Metade dos respondentes recorreu a financiamento do setor privado. Da mesma forma, a consultoria do setor privado passou a ser mais importante (subindo 9 % para 38 %), ao passo que as associações empresariais sofreram uma descida significativa (-17 %, aspeto atualmente referido por 13 %).

As empresas inquiridas na UE-28 encaram as subvenções e os subsídios como a opção com o papel mais importante em ajudar as empresas a serem mais eficientes em termos de utilização dos recursos (36 %). Das empresas que participaram, 20 % a 23 % referiram a consultoria técnica ou financeira, a demonstração tecnológica e uma melhor cooperação entre empresas como sendo úteis para promover a eficiência na utilização dos recursos. Por outro lado, 20 % dos respondentes afirmam que nenhuma destas opções ajudaria.

Apenas 19 % das empresas portuguesas referem as subvenções e os subsídios como uma opção útil. A demonstração de novas tecnologias (29 %) e uma melhor cooperação com outras empresas (23 %) são consideradas opções pertinentes. Contudo, outras formas de assistência são vistas de forma mais crítica do que no resto da UE-28.

As empresas portuguesas demonstram uma ambição limitada no que toca a adotarem mais medidas para fomentar a eficiência na utilização dos recursos. A poupança de custos diretos poderá ter sido o fator impulsionador das medidas adotadas no passado, em especial durante o período de contração do crédito. Se esta tendência se confirmar, Portugal precisará de elevar os seus níveis de ambição com vista a melhorar a eficiência na utilização dos recursos e tornar os seus produtos e serviços mais respeitadores do ambiente.

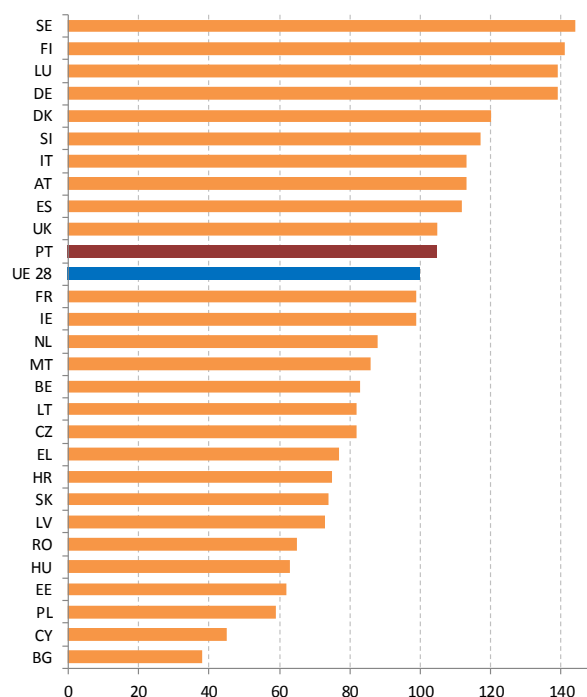
### EcoInovação

Em 2018, Portugal ficou no 14.º lugar no Painel Europeu da Inovação, com uma descida de 1,5 % desde 2010<sup>13</sup>.

Contudo, o Painel Europeu da EcoInovação de 2017 colocava Portugal em 10.º lugar, com uma pontuação total de 105 (ver figura 3).

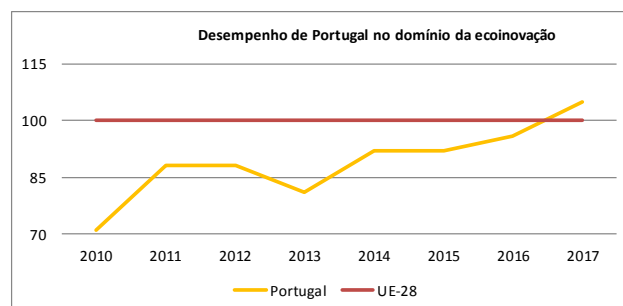
Importa referir que Portugal continua a registar uma tendência de subida (96 pontos em 2016, 92 em 2015 e 2014, 81 em 2013 e 88 em 2012).

Figura 3: Índice de ecoInovação, 2017 (UE=100)<sup>14</sup>



Além disso, é o primeiro ano em que Portugal fica acima da média da UE-28, com um índice de ecoInovação superior a 100 (ver figura 4).

Figura 4: Desempenho de Portugal no domínio da ecoInovação



Os quatro principais obstáculos a mais ecoInovação em Portugal são:

<sup>13</sup> Comissão Europeia, [Painel Europeu da Inovação de 2018](#).

<sup>14</sup> [Observatório da EcoInovação](#): Painel da ecoInovação de 2015.

- Falta de liderança ou investimento por parte do setor privado nos principais setores da gestão de resíduos e dos serviços hídricos;
- Em muitos domínios, nomeadamente a I&D, Portugal ainda depende excessivamente das instituições públicas; tradicionalmente, as grandes empresas são as únicas a dispor de atividades internas significativas em termos de I&D;
- Portugal é relativamente rico em recursos minerais, o que faz com que não seja tão urgente para setores como a construção maximizarem a eficiência na utilização dos recursos;
- Não existe um programa político específico que promova a ecoinovação. O conceito é frequentemente agrupado a outros, como a economia circular e a economia verde.

Contudo, existem fatores que contribuem positivamente para a ecoinovação e para a agenda da economia circular, tais como: i) níveis significativos de investimento e liderança do setor privado em esforços de ecoinovação nos domínios das telecomunicações e da energia, ii) forte apoio político do governo e das autoridades regionais e locais às agendas da ecoinovação e da economia circular, iii) mecanismos regulamentares e financeiros concebidos para apoiar a ecoinovação e a economia circular.

Os setores em que a ecoinovação pode ter mais impacto e que se destacaram mais em 2016-2017 são: i) construção, ii) alimentação e agricultura, iii) têxteis.

Os exemplos de projetos de ecoinovação nestes setores incluem a instalação de um secador de tela que funciona a baixas temperaturas na fábrica de cimento Cimpor (atualmente denominada InterCement); opções para satisfazer as necessidades da produção agrícola em ambiente controlado, proporcionadas pela CoolFarm; as sapatilhas Jindo Burel, produzidas pela BERG, que utilizam apenas materiais naturais recicláveis e adquiridos localmente; o supermercado em linha GoodAfter, que está a abrir caminho para evitar o desperdício alimentar e promover a reciclagem em grande escala<sup>15</sup>.

### Medidas prioritárias para 2019

- Executar as medidas definidas a nível nacional no Plano de Ação para a Economia Circular 2017-2020 (PAEC) de forma adequada e atempada.

<sup>15</sup> Comissão Europeia, Observatório da Ecoinovação, perfil por país 2016-2017: Portugal.

### Gestão de resíduos

Para tornar os resíduos num recurso é necessário:

- i) aplicar integralmente a legislação da UE em matéria de resíduos, o que inclui a hierarquia dos resíduos, a necessidade de assegurar uma recolha seletiva de resíduos, os objetivos de redução da deposição em aterro, etc.,
- ii) reduzir a geração de resíduos e a geração de resíduos per capita em termos absolutos, e
- iii) limitar a valorização energética a materiais não recicláveis e eliminar gradualmente a deposição em aterro de resíduos recicláveis ou recuperáveis.

A presente secção incide na gestão dos resíduos urbanos<sup>16</sup> para os quais a legislação da UE estabelece objetivos de reciclagem obrigatórios<sup>17</sup>.



<sup>16</sup> Os resíduos urbanos são compostos por resíduos de recolha indiferenciada e resíduos de recolha seletiva das habitações e de outras origens, caso sejam semelhantes aos resíduos das habitações em termos de natureza e composição. A presente definição aplica-se sem prejuízo da repartição de responsabilidades pela gestão de resíduos entre os setores públicos e privados.

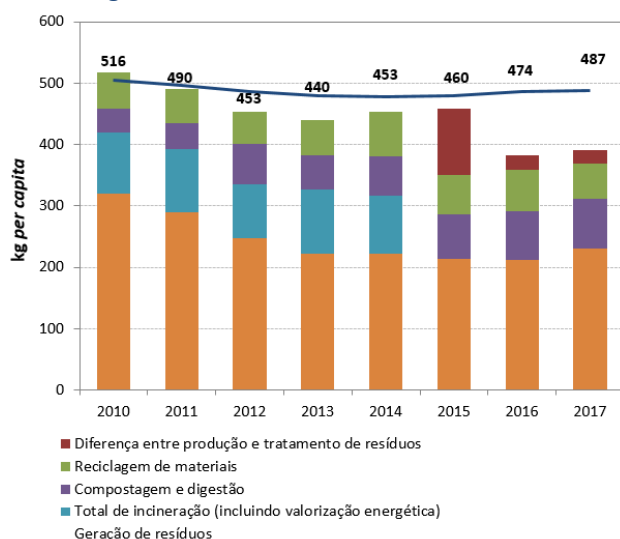
<sup>17</sup> As [Diretivas \(UE\) 2018/851](#), [\(UE\) 2018/852](#), [\(UE\) 2018/850](#) e [\(UE\) 2018/849](#) alteram a anterior legislação em matéria de resíduos e definem objetivos de reciclagem mais ambiciosos para o período até 2035. Estes objetivos serão tomados em consideração aquando da avaliação dos progressos em futuros relatórios sobre a aplicação da política ambiental.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

Após uma tendência de descida, a produção de resíduos urbanos<sup>18</sup> em Portugal começou a aumentar nos últimos anos. Chegou aos 487 kg/ano/habitante em 2017, embora permaneça idêntica à média da UE (487 kg/ano/habitante), como mostra a figura 5.

A figura 5 também representa os resíduos urbanos por método de tratamento, em termos de quilogramas per capita. Houve um ligeiro aumento da reciclagem e da compostagem e um pequeno afastamento da incineração e da deposição em aterro. A incineração (com valorização energética) corresponde a 20 % do total, embora estes valores ainda sejam provisórios; por sua vez, a deposição em aterro representa 47 % (muito acima da média da UE, que ronda os 24 %). A situação varia de região para região, mas fazer uma gestão eficiente dos resíduos continua a ser um importante desafio para Portugal.

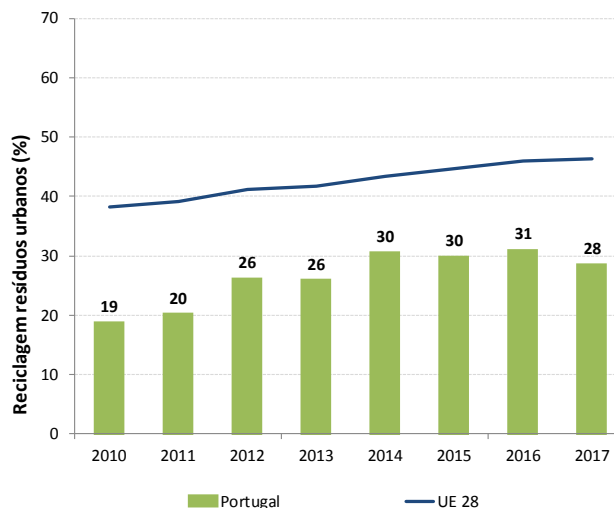
**Figura 5: Resíduos urbanos por método de tratamento em Portugal, 2010-2017<sup>19</sup>**



Na última década, Portugal evoluiu de forma lenta, mas constante, no que toca a aumentar a sua taxa de reciclagem e a desviar os resíduos urbanos dos aterros. Contudo, em 2017, a taxa de reciclagem de resíduos urbanos foi de 28 % (11 % dos quais foram reciclados, ao passo que 17 % foram compostados), após uma diminuição desde 2016. Esta percentagem encontra-se bem abaixo da média da UE de 46 % (UE 2017) e revela a inexistência de melhorias desde 2014.

A figura 6 mostra que Portugal necessita de aumentar o investimento na reciclagem, por forma a cumprir o objetivo de reciclagem da UE para 2020<sup>20</sup>.

**Figura 6: Taxa de reciclagem de resíduos urbanos, 2010-2017<sup>21</sup>**



É por esta razão que o relatório de alerta precoce<sup>22</sup> da Comissão indica Portugal como um dos países em risco de incumprimento do objetivo da UE para 2020 de reciclar 50 % dos seus resíduos municipais. O relatório indica as principais medidas prioritárias que Portugal deve adotar para reduzir o défice de aplicação. Além disso, serão necessários esforços adicionais para cumprir os objetivos de reciclagem após 2020.

Em 2014, Portugal aprovou o Plano Nacional de Gestão de Resíduos para o horizonte 2014-2020<sup>23</sup> e o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU 2020) para o território continental<sup>24</sup>. O PERSU 2020 tem como principal objetivo definir o roteiro necessário para cumprir o objetivo da UE de reciclagem e reutilização dos resíduos urbanos (50 %). Encontra-se em preparação um plano revisto com uma perspetiva de futuro mais abrangente (PERSU 2020+).

Portugal tem igualmente uma grande capacidade para tratar resíduos finais através do método de tratamento mecânico-biológico (TMB). Os resultados biologicamente

<sup>18</sup> Os resíduos urbanos são constituídos pelos resíduos recolhidos pelas autoridades municipais ou em seu nome, ou diretamente pelo setor privado (empresas ou instituições privadas sem fins lucrativos) não em nome dos municípios.

<sup>19</sup> Eurostat, [Resíduos urbanos por operações de gestão de resíduos](#).

<sup>20</sup> Os Estados-Membros podem escolher um método diferente do utilizado pela ESTAT (referido no presente relatório) para calcular as respetivas taxas de reciclagem e controlar a conformidade com o objetivo de 50 % de reciclagem de resíduos urbanos até 2020.

<sup>21</sup> Eurostat, [Taxa de reciclagem de resíduos urbanos](#).

<sup>22</sup> Comissão Europeia, Relatório sobre a aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos, incluindo o relatório de alerta precoce relativo aos Estados-Membros em risco de incumprimento do objetivo para 2020 de preparação de resíduos urbanos para reutilização/reciclagem, [SWD\(2018\) 422](#) que acompanha a [COM\(2018\) 656](#).

<sup>23</sup> Plano Nacional de Gestão de Resíduos para o horizonte 2014-2020. Diário da República de 16.3.2015.

<sup>24</sup> Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020) para Portugal continental. Diário da República de 17.9.2014.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

estabilizados deste sistema também podem ser considerados para efeitos dos objetivos de reciclagem, o que explica a taxa de compostagem relativamente elevada. Contudo, esta possibilidade será progressivamente eliminada a partir de 2027, em conformidade com a Diretiva-Quadro Resíduos (WFD) revista<sup>25</sup>. Uma avaliação recente do PERSU 2020 analisou especificamente os obstáculos relacionados com a dependência excessiva de instalações de TMB por parte dos sistemas de gestão de resíduos.

Como tal, as oportunidades para a prevenção e a reciclagem de resíduos ainda não estão totalmente desenvolvidas em Portugal. A proporção de resíduos urbanos incinerados e depositados em aterros, que permanece elevada, está a atrasar a transição para uma economia circular. Por exemplo, importa dar especial atenção ao caso dos Açores no que toca a apoiar a prevenção e a reciclagem de resíduos.

Portugal terá de alargar a recolha seletiva de resíduos urbanos e deixar para trás um modelo que assenta excessivamente na separação de resíduos indiferenciados, especialmente se a intenção for registar progressos na consecução dos novos objetivos de reciclagem (55 % até 2025, 60 % até 2030 e 65 % até 2035). Adicionalmente, importa rever os pressupostos subjacentes aos cálculos relativos ao contributo esperado das instalações de TMB para a consecução dos objetivos de reciclagem definidos para 2020.

As causas subjacentes à atual insuficiência em relação aos objetivos da UE em matéria de resíduos são:

- Insuficientes incentivos para uma gestão de resíduos conforme com a hierarquia dos resíduos (nomeadamente a aplicação de taxas baixas à deposição em aterro e aos resíduos sólidos domésticos);
- Falta de coordenação entre os vários níveis da Administração Pública;
- Insuficiente recolha seletiva de resíduos porta a porta;
- Aplicação relativamente limitada de sistemas de recolha de biorresíduos separados na origem provenientes das habitações;
- Insuficiente contributo financeiro dos sistemas de responsabilidade alargada do produtor (RAP).

Com vista a suprir estas deficiências, Portugal tem vindo a desenvolver ativamente as seguintes iniciativas:

- Reviu a sua taxa aplicável à deposição em aterro (e uma taxa semelhante aplicável à incineração), assim como os objetivos de reciclagem dos municípios, com um aumento progressivo até 2020. Trata-se de uma iniciativa positiva, embora as taxas cobradas

sejam demasiado baixas para alterar o comportamento das pessoas;

- Portugal está a canalizar fundos da UE, provenientes de programas operacionais, para a coordenação dos esforços envidados pelas várias partes envolvidas na cadeia de gestão dos resíduos. Os projetos são valorizados se incluírem medidas e organizações que visem cumprir os objetivos;
- Foram envidados esforços para aumentar a recolha seletiva dos resíduos. Também existem programas operacionais para financiar projetos específicos que envolvam a recolha porta a porta e sistemas de pagamento em função da produção de resíduos (PAYT, pay-as-you-throw);
- Portugal aplicou alguns regimes de RAP a fluxos específicos de resíduos: resíduos e embalagens, resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, resíduos de pilhas e acumuladores, veículos em fim de vida, pneus usados e óleos minerais usados.

Contudo, existe uma clara margem para a criação de instrumentos políticos que apoiem especificamente a transição para um modelo económico mais circular. As principais ações prioritárias identificadas no relatório de alerta precoce centram-se: i) na necessidade de aumentar a recolha seletiva, ii) na utilização de instrumentos económicos (nomeadamente a aplicação de taxas à deposição em aterro e aos resíduos domésticos), iii) no que o regime de responsabilidade alargada do produtor no domínio das embalagens acrescenta ao custo de funcionamento do sistema. Adicionalmente, deve ser criado um sistema a nível nacional que proporcione aos municípios o apoio técnico necessário à organização e gestão dos serviços de recolha.

Importa referir que representantes de Évora (Portugal) visitaram Liubliana (Eslovénia), para estudar o TAIEX-EIR P2P, em setembro de 2018. Realizou-se igualmente uma missão recíproca de peritos com vista à troca de conhecimentos sobre a gestão de resíduos<sup>26</sup>.

### Ações prioritárias para 2019

- Introduzir novos instrumentos políticos, nomeadamente instrumentos financeiros, para promover a prevenção, tornar a reutilização e a reciclagem economicamente mais atrativas e desviar os resíduos reutilizáveis e recicláveis da incineração (por exemplo, aumentando as taxas cobradas sobre a deposição em aterro e a incineração, ponderando a introdução de um imposto sobre resíduos finais e cobrando mais aos municípios que não cumpram os

<sup>25</sup> [Diretiva \(UE\) 2018/851](#), que altera a Diretiva 2008/98/CE.

<sup>26</sup> Com vista a dar aos peritos da região do Alentejo a oportunidade de aprenderem com as boas práticas de Liubliana e de receberem, em primeira mão, aconselhamento especializado sobre gestão de resíduos.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

objetivos de reciclagem).

- Melhorar e alargar a recolha seletiva de resíduos, incluindo de biorresíduos. Introduzir sistemas de pagamento em função da produção de resíduos, assim que os serviços de recolha porta a porta (incluindo sistemas de recolha de biorresíduos) estejam a funcionar eficazmente, e melhorar o funcionamento dos sistemas de responsabilidade alargada do produtor, em consonância com os requisitos mínimos gerais aplicáveis à RAP<sup>27</sup>, bem como desenvolver programas de apoio para os municípios.
- Rever os requisitos aplicáveis às infraestruturas de tratamento, tendo em conta as alterações na recolha de resíduos e a necessidade de deixar de dar preferência ao tratamento de resíduos indiferenciados.

### Alterações climáticas

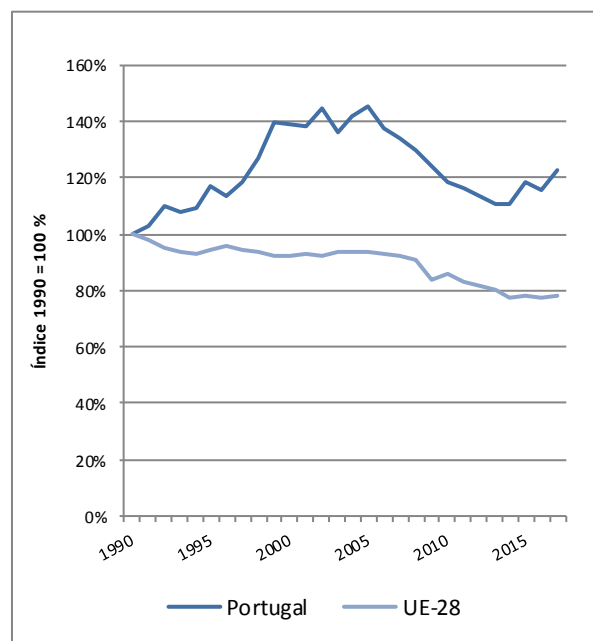
A UE comprometeu-se, tanto a nível internacional como interno, a empreender ações ambiciosas em matéria de clima, tendo ratificado o Acordo de Paris sobre o Clima em 5 de outubro de 2016. Os objetivos da UE são reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE): 20 % até 2020 e, pelo menos, 40 % até 2030, em comparação com 1990. Como objetivo a longo prazo, a UE pretende reduzir as suas emissões 80 % a 95 % até 2050, no âmbito dos esforços exigidos ao conjunto dos países desenvolvidos. A adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas é fundamental para atenuar os efeitos já visíveis e melhorar o grau de preparação e a resistência face a impactos futuros.

O Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE) abrange todos os grandes emissores de gases com efeito de estufa nos setores da indústria, da energia e da aviação na UE. O CELE é aplicável em todos os Estados-Membros e tem uma taxa de cumprimento muito elevada. Todos os anos, as instalações cobrem cerca de 99 % das suas emissões com o número exigido de licenças.

Em relação às emissões não abrangidas pelo CELE, os Estados-Membros têm objetivos nacionais vinculativos ao abrigo da legislação em matéria de partilha de esforços. Portugal registou emissões mais baixas do que as suas dotações anuais de emissões (DAE) em cada um dos anos do período 2013-2016. De acordo com os dados preliminares, em 2017 as emissões foram ligeiramente inferiores às DAE. Para 2020, Portugal tem como objetivo nacional, ao abrigo da Decisão Partilha de Esforços da UE, evitar que as emissões aumentem mais de 1 % em

comparação com 2005. Para 2030, Portugal tem como objetivo nacional, ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços, reduzir as emissões 17 % em comparação com 2005.

**Figura 7: Evolução das emissões totais de gases com efeito de estufa, 1990-2017 (1990=100 %)**<sup>28</sup>.



O Governo português anunciou na COP 22 o objetivo nacional de alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Para o efeito, está em curso a elaboração de um novo exercício de modelização, que tem 2050 como horizonte, por forma a identificar e analisar as implicações associadas a trajetórias eficazes em termos de custos.

O Plano Nacional Integrado de Energia e Clima para 2021-2030 está a ser elaborado conjuntamente e em estreita articulação com o roteiro. Este plano aproveita os roteiros e planos de longo prazo no domínio da energia e do clima, incluindo o Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica em 2050, o Compromisso para o Crescimento Verde assumido pelo país e o Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030, criado em 2015 (PNAC 2020/2030). A estratégia de desenvolvimento hipocarbónico de Portugal foi publicada inicialmente em 2012 como resultado de uma decisão ministerial de 2010. O denominado «Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050» (RNBC) inspirou-se no Roteiro da UE de transição para uma economia hipocarbónica em 2050, por forma a

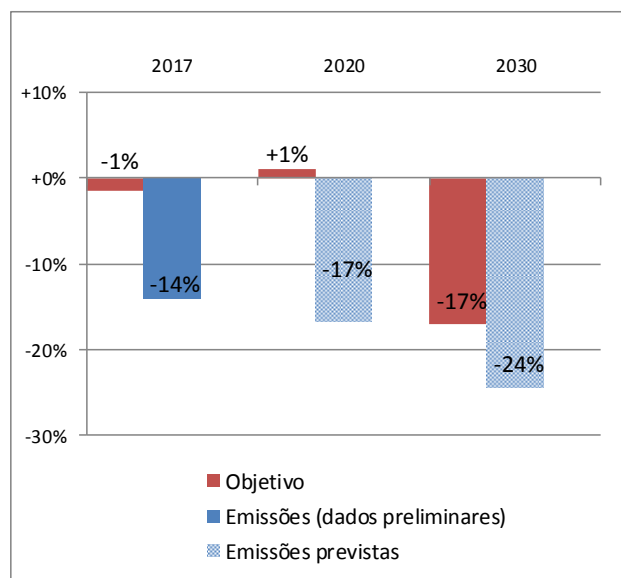
<sup>27</sup> Estabelecidos na [Diretiva \(UE\) 2018/851](#), que altera a Diretiva 2008/98/CE.

<sup>28</sup> Inventário anual dos gases com efeito de estufa na União Europeia, 1990-2016 ([visualizador de dados da AEA sobre gases com efeito de estufa](#)). Estimativas aproximadas das emissões de GEE para 2017. Inventário aproximado dos gases com efeito de estufa na UE para 2017 (Agência Europeia do Ambiente). Projeções nacionais dos Estados-Membros, revistas pela Agência Europeia do Ambiente.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

identificar as trajetórias económica e tecnicamente viáveis rumo a uma economia hipocarbónica em 2050, em Portugal. O RNBC ainda não foi formalmente aprovado pelo governo e, por conseguinte, não tem estatuto legal. Contudo, é entendido globalmente como um documento de orientação a longo prazo para a política climática.

**Figura 8: Objetivos e emissões ao abrigo da Decisão Partilha de Esforços e do Regulamento Partilha de Esforços<sup>29</sup>**



Os transportes representam quase um quarto das emissões de GEE na UE e são a principal causa da poluição atmosférica nas cidades. Em Portugal, as emissões provenientes dos transportes aumentaram 5 % de 2013 a 2016.

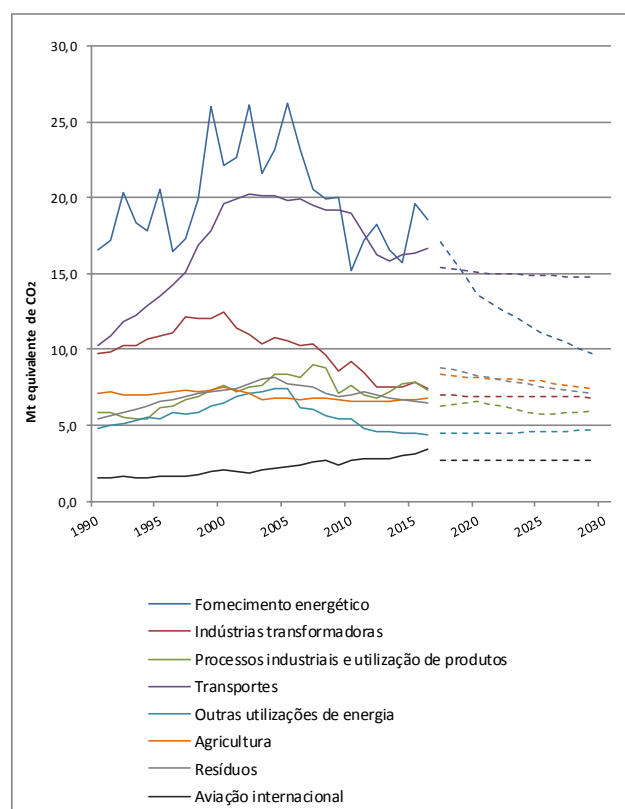
Nos termos do Regulamento Gases Fluorados, os Estados-Membros devem levar a cabo programas de formação e certificação, introduzir regras relativas a sanções e notificar estas medidas à Comissão até 2017. Portugal notificou as duas medidas.

A contabilização das emissões e das remoções de GEE das florestas e da agricultura é regida pelo Protocolo de Quioto. A contabilização preliminar para o período 2013-2016 revela créditos líquidos de, em média, -7,7 Mt de equivalente de CO<sub>2</sub> por ano, o que corresponde a 6,7 % do sumidouro contabilizado a nível da UE-28 (-115,7 Mt de equivalente de CO<sub>2</sub>). Portugal é um dos oito Estados-Membros da UE que ultrapassam o limite de 3,5 % das emissões do ano de referência (1990).

<sup>29</sup> Estimativas aproximadas das emissões de GEE para 2017. Inventário aproximado dos gases com efeito de estufa na UE para 2017 (Agência Europeia do Ambiente). Projeções nacionais dos Estados-Membros, revistas pela Agência Europeia do Ambiente.

A estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas, adotada em 2013, visa tornar a Europa mais resistente a essas alterações, mediante a promoção da ação por parte dos Estados-Membros, uma tomada de decisões mais informada e o incentivo à adaptação em setores vulneráveis fundamentais. Ao adotar uma abordagem coerente e proporcionar uma melhor coordenação, a estratégia procura reforçar o nível de preparação e a capacidade, a todos os níveis de governação, com vista a dar resposta aos impactos das alterações climáticas.

**Figura 9: Emissões de gases com efeito de estufa por setor (Mt CO<sub>2</sub>-eq). Dados históricos: 1990-2016. Projeções: 2017-2030<sup>30</sup>**



Em Portugal, a primeira Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA) foi adotada em 2010 (2010-2015) e revista em 2015 (ENAA 2020 para o período 2015-2020). Deu-se uma transição significativa para o desenvolvimento de estratégias de adaptação locais, tendo sido criadas 27 dessas estratégias no âmbito do projeto ClimAdaPT.Local. Encontra-se atualmente em consulta pública um plano de ação nacional de adaptação baseado na seleção de ações previstas no plano de

<sup>30</sup> Inventário anual dos gases com efeito de estufa da União Europeia, 1990-2016 ([visualizador de dados da AEA sobre gases com efeito de estufa](#)). Estimativas aproximadas das emissões de GEE para 2017. Inventário aproximado dos gases com efeito de estufa na UE para 2017 (Agência Europeia do Ambiente). Projeções nacionais dos Estados-Membros, revistas pela Agência Europeia do Ambiente.

atividades bianual de alguns setores e domínios transversais.

Foram identificados nove setores prioritários: agricultura, biodiversidade, economia, energia, florestas, saúde, segurança das pessoas e dos bens, transportes e comunicações, e zonas costeiras/mar. Presentemente, o acompanhamento está garantido para efeitos de comunicação de informações através do Grupo de Coordenação da ENAAC. Foi previsto um procedimento mais formal na ENAAC 2020 com vista ao estabelecimento de um sistema de acompanhamento e reexame para o processo global de adaptação, em especial com a estreita colaboração de grupos setoriais, seguindo uma abordagem de integração.

No período 2013-2017, as receitas provenientes do leilão de licenças de emissão ao abrigo do CELE totalizaram 415 milhões de EUR. Das receitas totais dos leilões, 85 % foram gastas em questões ligadas ao clima e à energia. A legislação nacional estipula que 100 % das receitas devem ser gastas em questões relacionadas com o clima.

### Medidas prioritárias para 2019

No presente relatório, não foram incluídas ações prioritárias no domínio da ação climática, uma vez que a Comissão terá primeiro de analisar os projetos de planos nacionais em matéria de energia e clima que os Estados-Membros terão de apresentar até final de 2018. Estes planos devem aumentar a coerência entre as políticas energéticas e climáticas e, por conseguinte, podem vir a ser um bom exemplo de como relacionar políticas de setores específicos com outros temas conexos, tais como agricultura-natureza-água e transportes-ar-saúde.

## 2. Proteger, conservar e reforçar o capital natural

### Natureza e biodiversidade

A Estratégia de Biodiversidade da UE visa travar a perda de biodiversidade na UE até 2020. Para alcançar o estado de conservação favorável de espécies e *habitats* protegidos, é necessário aplicar integralmente as Diretivas Aves e *Habitats*. É igualmente necessário que os setores agrícola e florestal ajudem a manter e melhorar a biodiversidade.

#### Estratégia de Biodiversidade

O Governo português aprovou a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 (ENCNB)<sup>31</sup> em 5 de abril de 2018<sup>32</sup>.

A visão da ENCNB passa por alcançar o bom estado de conservação do património natural até 2050, assente na progressiva apropriação do desígnio da biodiversidade pela sociedade, por via do reconhecimento do seu valor para o desenvolvimento do país e da prossecução de modelos de gestão mais próximos daqueles que trabalham no território.

Tendo em conta a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Plano Estratégico da Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade, a ENCNB serve de referencial aos desafios que Portugal terá de enfrentar entre 2018 e 2030.

Os princípios subjacentes à anterior estratégia nacional foram reinterpretados à luz dos desafios atuais. Foram definidos três objetivos estratégicos:

- i. melhorar o estado de conservação de *habitats* e espécies,
- ii. incutir na sociedade um sentido de responsabilidade em relação ao ambiente natural e à biodiversidade,
- iii. promover o reconhecimento do valor do património natural e integrar esta sensibilização em várias políticas, estratégias e práticas.

A nova estratégia define (30) objetivos a alcançar até 2030, classificados segundo a sua prioridade. Cada objetivo foi decomposto em medidas, num total de 107, cada uma com indicadores, prioridades, prazos, meios de verificação, instrumentos e entidades responsáveis.

<sup>31</sup> Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade para 2030, Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018 — Diário da República n.º 87, Série I, de 7 de maio.

<sup>32</sup> Governo português, [Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030](#).

#### Criar uma rede coerente de sítios Natura 2000

Portugal acolhe 99 tipos de habitat e 325 espécies abrangidas pela Diretiva *Habitats*. Abriga também populações de 80 espécies de aves constantes do anexo I da Diretiva Aves.

Em novembro de 2017, as zonas da rede Natura 2000 representavam 20,6 % do território português (média da UE: 18,1 %), sendo que as zonas de proteção especial (ZPE) da Diretiva Aves cobriam um total de 10 % (média da UE: 12,3 %) e os sítios de importância comunitária (SIC) da Diretiva *Habitats*, um total de 17 % (média da UE: 13,8 %).

#### Designar sítios Natura 2000 e definir objetivos e medidas de conservação

A avaliação mais recente da componente de SIC da rede Natura 2000 revela insuficiências na designação. Em especial, a componente marinha da rede<sup>33</sup> continua a evidenciar uma insuficiência considerável, não obstante um aumento moderado das zonas marinhas protegidas em 2017.



O prazo de seis anos previsto na Diretiva *Habitats* para a designação das zonas especiais de conservação (ZEC) e para a definição dos objetivos e das medidas de conservação adequadas já expirou. Portugal já designou os sítios de importância comunitária (SIC) da região biogeográfica da Macaronésia como zonas especiais de conservação (ZEC).

<sup>33</sup> Para cada Estado-Membro, a Comissão avalia se as espécies e os tipos de *habitats* constantes dos anexos I e II da Diretiva *Habitats* estão suficientemente representados pelos sítios designados até à data. Tal é expresso em percentagem de espécies e *habitats* para os quais é necessário designar outras zonas, a fim de completar a rede no país em causa. [Os dados atuais](#), que foram avaliados em 2014-2015, refletem a situação até dezembro de 2013.

Contudo, ainda não foram designadas zonas especiais de conservação para os sítios de importância comunitária nas regiões biogeográficas do Atlântico e do Mediterrâneo (a maioria dos Estados-Membros já o fez, pelo menos em parte). Além disso, Portugal definiu planos de gestão apenas para alguns SIC. É por esta razão que a Comissão decidiu apresentar o procedimento por infração aberto sobre esta matéria ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Por conseguinte, Portugal ainda tem de concluir a sua Rede Natura 2000, em especial a rede marinha, e prever as medidas de gestão necessárias para os sítios já designados.

### Progressos na manutenção ou no restabelecimento do estado de conservação favorável de espécies e *habitats*

Uma vez que os Estados-Membros apenas comunicam as informações sobre os progressos alcançados ao abrigo das duas diretivas de seis em seis anos, não existem informações novas sobre o estado dos *habitats* naturais e das espécies nem sobre as melhorias do estado de conservação de espécies e *habitats* em Portugal, em comparação com o reexame da aplicação da política ambiental de 2017.

Como foi indicado no relatório do reexame anterior, 29 % das avaliações biogeográficas dos *habitats* foram favoráveis em 2013 (UE-27: 16 %). 58 % são consideradas desfavoráveis/inadequadas (UE-27: 47 %), ao passo que 8 % são desfavoráveis/más (UE-27: 30 %). Relativamente às espécies, 19 % das avaliações foram favoráveis em 2013 (UE-27: 23 %), 31 % foram desfavoráveis/inadequadas (UE-27: 42 %) e 10 % foram desfavoráveis/más (UE-27: 18 %). No que diz respeito às aves, 43 % das espécies reprodutoras revelaram aumentos de curto prazo ou tendências populacionais estáveis (para espécies migradoras, a percentagem era de 57 %).

Em termos gerais, o estado dos *habitats* naturais e das espécies abrangidos pela Diretiva *Habitats* melhorou em Portugal, embora muitos ainda sejam desfavoráveis.

Verifica-se que os progressos na concretização das «ações sugeridas» neste domínio, incluídas no reexame da aplicação da política ambiental de 2017, são limitados. Por conseguinte, as mesmas mantêm-se em geral válidas para o reexame de 2019.

### Ações prioritárias para 2019

- Concluir o processo de designação de sítios Natura 2000, nomeadamente na componente marinha, e definir objetivos de conservação unívocos e as medidas de conservação necessárias para os sítios.
- Continuar a desenvolver e promover abordagens de

execução inteligentes e simplificadas, sobretudo no que diz respeito a procedimentos de avaliação e de licenciamento de espécies adequados, assegurando os conhecimentos necessários e a disponibilização de dados, e reforçar a comunicação com as partes interessadas.

- Aumentar o reforço de capacidades para melhorar a gestão dos sítios Natura 2000 e os meios de proteção de espécies específicas.
- Reforçar a integração das questões relacionadas com a biodiversidade noutras políticas (designadamente na agricultura, mas também nas pescas, no planeamento urbano e de infraestruturas e no turismo sustentável).

### Manter e recuperar os ecossistemas e os seus serviços

A Estratégia de Biodiversidade da UE visa manter e recuperar os ecossistemas e respetivos serviços mediante a inclusão de infraestruturas verdes no ordenamento do território e a recuperação de, pelo menos, 15 % dos ecossistemas degradados até 2020. A Estratégia da UE sobre Infraestruturas Verdes promove a incorporação de infraestruturas verdes em planos e programas conexos.

A UE forneceu orientações sobre como prosseguir com a implantação de infraestruturas verdes e azuis em Portugal<sup>34</sup> e uma página dedicada ao país no Sistema de Informação sobre Biodiversidade para a Europa (BISE)<sup>35</sup>. Estas informações também contribuirão para a avaliação final da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020.

Várias outras estratégias e planos incluem atividades no domínio das infraestruturas verdes, por exemplo, o Plano Setorial da Rede Natura 2000, a Rede Nacional de Áreas Protegidas e os vários níveis dos planos e programas territoriais (zonas protegidas, zonas costeiras, barragens e planos municipais e regionais especiais). Importa também referir o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), juntamente com a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade e a Estratégia Nacional para o Mar, concebidos para criar uma rede de zonas marinhas protegidas, por forma a reconciliar a atividade económica com a proteção dos ecossistemas estuarinos, costeiros e oceânicos.

A Coligação para o Crescimento Verde, criada em 2014 por um grande número de parceiros privados e públicos, e o subsequente «Compromisso para o Crescimento

<sup>34</sup> Comissão Europeia, [Recomendações do relatório de avaliação da Estratégia sobre Infraestruturas Verdes](#) e [Orientações da UE relativas a um quadro estratégico para continuar a apoiar a implantação de infraestruturas verdes e azuis ao nível da UE](#).

<sup>35</sup> [Sistema de Informação sobre Biodiversidade para a Europa](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

Verde», adotado pelo Governo português em 2015<sup>36</sup> (ver capítulo 1) incluem: i) a aplicação de soluções baseadas na natureza para contrariar o risco de catástrofes naturais, como inundações, ii) a aplicação da Estratégia para as Empresas e a Biodiversidade, iii) a promoção de práticas agroindustriais que sustentem sistemas agrícolas de elevado valor natural.

A Estratégia de Lisboa para 2010-2024 inclui atividades relacionadas com a infraestrutura verde, tais como criação de uma rede de espaços verdes e corredores verdes para atividades recreativas e para proteção, apreciação e promoção da biodiversidade e das paisagens naturais e culturais. As Grandes Opções do Plano de Lisboa visam assegurar a continuidade e a complementaridade dos sistemas naturais e seminaturais no território urbano. A cidade também tem como objetivo aumentar a sua biodiversidade 20 % até 2020.

Um exemplo bem-sucedido de uma infraestrutura verde é o Parque Urbano da Quinta da Granja, um parque multifuncional que incorpora muitas visões diferentes e satisfaz várias necessidades, com elementos como canteiros, um parque infantil, jardins comunitários, zonas arborizadas e um velho palácio reabilitado. Outro exemplo é a Quinta do Pisão<sup>37</sup>, que, além de ser uma quinta dedicada à atividade agrossilvipastoril, também é um grande parque público construído num terreno abandonado. É um local que atrai tanto os habitantes locais como os turistas para atividades de recreio.

No que diz respeito ao financiamento de zonas verdes, a legislação adotada em 2008 (a Rede Fundamental de Conservação da Natureza — RFCN) estabeleceu um novo quadro económico e financeiro para a conservação da natureza e a biodiversidade e o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (que, em 2016, foi integrado no novo Fundo Ambiental). Existe igualmente um Fundo Florestal Permanente (FFP), que financia a gestão sustentável das florestas. O Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR) afeta financiamento a projetos ligados à biodiversidade e aos ecossistemas. Ainda existe espaço para incentivar o financiamento privado em cooperação com organizações não governamentais (ONG).

Portugal enfrenta alguns desafios na implementação de infraestruturas verdes: i) reconciliar políticas destinadas às empresas e políticas que beneficiem o ambiente de forma mais satisfatória, ii) melhorar as informações veiculadas às entidades que gerem as zonas protegidas nacionais, às populações, aos operadores económicos e às outras partes interessadas acerca dos benefícios das

infraestruturas verdes, iii) promover os benefícios do crescimento socioeconómico associado às infraestruturas verdes, especialmente em contextos urbanos e rurais.

A comunicação de informações à Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) acerca da mobilização de recursos em Portugal ainda está pendente no que respeita a 2015. A comunicação de informações sobre fluxos financeiros à CDB é importante para a posição da UE e dos seus membros na CDB. Também ajuda a apoiar as boas práticas noutros países.

No que diz respeito às florestas, o reexame de 2017 salientou que Portugal enfrenta os seguintes desafios: a propriedade privada da maioria dos terrenos florestais, a agricultura intensiva, a propagação do nemátodo-do-pinheiro e o elevado risco de incêndios florestais.

Portugal é severamente afetado por incêndios florestais devido a condições meteorológicas mais extremas e a alterações na utilização dos solos. Desde 2000, os incêndios afetaram mais de 29 000 km<sup>2</sup> (quase 32 % da superfície total do país, dado que algumas áreas foram afetadas várias vezes). Embora o número total de incêndios florestais tenha diminuído nos últimos 15 anos, Portugal sofre ainda de episódios de incêndios catastróficos de grandes proporções, que queimam áreas muito vastas e são praticamente impossíveis de extinguir, a menos que haja uma variação das condições meteorológicas. Um caso ilustrativo foi o ano de 2017, com a pior época de incêndios da história de Portugal em termos de área queimada (cerca de 5 300 km<sup>2</sup>), danos materiais e, acima de tudo, perda de vidas. Prevê-se que ocorram mais frequentemente fenómenos meteorológicos extremos, como vagas de calor, secas extremas e ventos fortes, no contexto das alterações climáticas.

As opções políticas e de gestão para reduzir os incêndios florestais devem centrar-se no combate às suas causas profundas. As alterações da utilização dos solos e da gestão das florestas favoreceram a acumulação de grandes quantidades de potencial matéria combustível e aumentaram a propensão para os incêndios das florestas e, por conseguinte, também o risco de incêndio e a respetiva gravidade. São exemplos o abandono da pastorícia e da agricultura, o desleixo da gestão tradicional das florestas, conducente a massas compactas de floresta e arbustos, ou a expansão significativa de plantações de eucalipto ou pinheiro, mais propensas a incêndios. Além de investimentos no restabelecimento das florestas afetadas, são assim necessários mais esforços para prevenir a eclosão de incêndios florestais e minimizar as condições para a sua propagação e progressão, o que deve incluir políticas destinadas a reforçar a capacidade de resistência das florestas e a

<sup>36</sup> Governo português, «[Compromisso para o Crescimento Verde](#)», 2015.

<sup>37</sup> Infraestrutura verde, [Quinta do Pisão](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

evitar a persistência de florestas altamente propensas a incêndios, em especial quando não são geridas<sup>38</sup>.

Portugal está a tomar medidas a este respeito. Por exemplo, a Estratégia Nacional para as Florestas foi atualizada recentemente.

### Estimar o capital natural

A Estratégia de Biodiversidade da UE insta os Estados-Membros a cartografarem e a avaliarem o estado dos ecossistemas e dos seus serviços<sup>39</sup> nos respetivos territórios nacionais, até 2014, bem como a avaliarem o valor económico desses serviços e a integrarem esses valores em sistemas de contabilização e comunicação de informações a nível nacional e da UE até 2020.

Portugal realizou uma avaliação regional MAES (mapeamento e avaliação de ecossistemas) no Alentejo. Contudo, esta avaliação ainda não foi realizada à escala nacional, sendo necessária uma abordagem abrangente. Portugal tem um manancial de experiência e interesse a nível local por parte das ONG, das universidades e das partes interessadas, mas está fragmentado. O governo lançou várias iniciativas que têm em conta a importância dos serviços ecossistémicos e do capital natural para o crescimento e o emprego, designadamente a iniciativa Economia Verde, reformas da fiscalidade ecológica, abordagens baseadas na economia dos ecossistemas e da biodiversidade (TEEB) e avaliações dos serviços ecossistémicos.

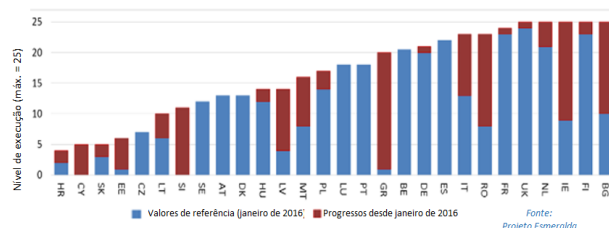
No que diz respeito à avaliação dos serviços ecossistémicos, em 2018, foi lançado o estudo «Instrumentos Económicos para a Conservação da Biodiversidade e Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Portugal». Este último estudo também terá dois projetos de intervenção em duas zonas protegidas.

Está previsto o lançamento de um processo de longa duração que abrangerá o território continental de Portugal. A criação de uma rede de plataformas faz parte deste esforço.

Na reunião do Grupo de Trabalho do MAES realizada em Bruxelas, em setembro de 2018, verificou-se que Portugal não tinha fornecido quaisquer informações atualizadas, significando isto a inexistência de progressos desde janeiro de 2016 no que toca ao nível de execução do MAES (figura 10). Esta avaliação foi realizada pelo

projeto ESMERALDA<sup>40</sup>. Baseia-se em 27 perguntas sobre a execução e é atualizada de seis em seis meses.

Figura 10: Execução do MAES (setembro de 2018)



As plataformas, redes e comunidades de prática no domínio empresarial e da biodiversidade são instrumentos importantes para promover e facilitar as avaliações do capital natural (ACN) entre empresas e prestadores de serviços financeiros, por exemplo, através do Protocolo sobre o Capital Natural da Coligação para o Capital Natural<sup>41</sup>. As ACN ajudam as empresas do setor privado a melhor compreender e avaliar o seu impacto e dependência em relação à natureza, o que contribui para a Estratégia de Biodiversidade da UE. Foram criadas plataformas de empresas e biodiversidade ao nível da UE<sup>42</sup> e em vários Estados-Membros, embora não em todos.

A Iniciativa Business & Biodiversity<sup>43</sup>, uma plataforma portuguesa, visa promover a introdução de estratégias de biodiversidade nas empresas através de acordos voluntários.

### Medidas prioritárias para 2019

- Continuar a apoiar a cartografia e a avaliação dos ecossistemas e dos seus serviços, bem como a avaliação e o desenvolvimento de sistemas de contabilização do capital natural, por intermédio de indicadores adequados para monitorizar o progresso económico e desenvolver os valores dos ecossistemas.

<sup>38</sup> Comissão Europeia, [Semestre Europeu de 2018 — Relatório relativo a Portugal](#). SWD(2018) 220 de 7.3.2018.

<sup>39</sup> Os serviços ecossistémicos são benefícios proporcionados pela natureza, como alimentos, água limpa e polinização, dos quais a sociedade humana depende.

<sup>40</sup> Projeto [Esmeralda](#) da UE.

<sup>41</sup> Coligação para o Capital Natural, [Protocolo sobre o Capital Natural](#).

<sup>42</sup> Empresas e Biodiversidade: a [Campanha Europeia para as Empresas e a Biodiversidade](#) visa promover a vertente empresarial da biodiversidade nos Estados-Membros da UE através de sessões de trabalho, seminários e uma estratégia de comunicação integrada multicanal.

<sup>43</sup> [Portugal, Iniciativa Business & Biodiversity](#).

## Espécies exóticas invasoras

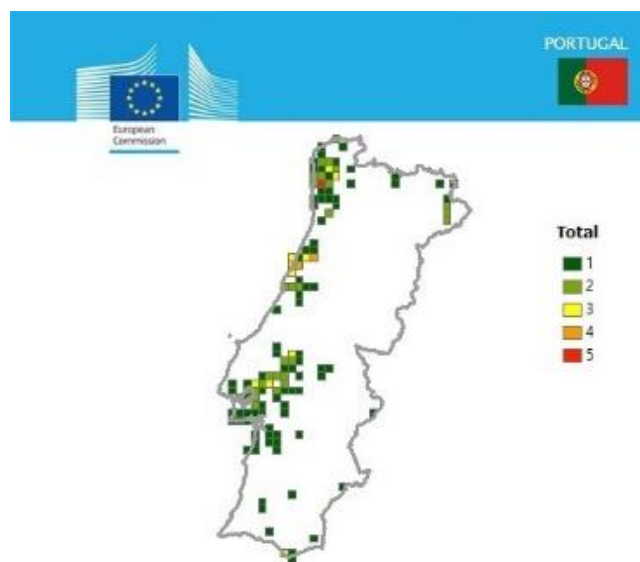
No âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE, importa alcançar o seguinte até 2020:

i) identificação das espécies exóticas invasoras,  
ii) controlo ou erradicação das espécies prioritárias,  
iii) gestão das vias de propagação para evitar que novas espécies invasoras perturbem a biodiversidade europeia. Estas ações são apoiadas pelo Regulamento Espécies Exóticas Invasoras (EEI), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015.

Portugal apresentou uma avaliação de risco na segunda atualização da lista de espécies exóticas invasoras da União: o visão-americano (*Neovison vison*). Embora a avaliação tenha recebido um parecer favorável do Fórum Científico, o Comité ainda não aferiu se a espécie satisfaz os critérios para inclusão na lista.

O relatório sobre a distribuição de base (figura 11), para o qual Portugal não reexaminou os dados referentes ao país ou à grelha, indica que, das 37 espécies que constavam da primeira lista da União, 10 já foram observadas na natureza em Portugal. Sete são espécies aquáticas, sendo que o jacinto-d'água (*Eichhornia crassipes*) e a pinheirinha (*Myriophyllum aquaticum*) são as que se encontram mais disseminadas.

**Figura 11: Número de EEI que suscitam preocupação na União, com base nas informações georreferenciadas disponíveis para Portugal<sup>44</sup>**



Entre a data de entrada em vigor da lista da União e 30 de outubro de 2018, Portugal apresentou uma

<sup>44</sup> Tsiamis, K., Gervasini, E., Deriu, I., D'amico, F., Nunes, A., Addamo, A., De Jesus Cardoso, A., [Baseline Distribution of Invasive Alien Species of Union concern](#). *Ispira* (Itália): Serviço das Publicações da União Europeia; 2017, EUR 28596 EN, doi:10.2760/772692.

notificação de deteção precoce referente à elódea-africana (*Lagarosiphon major*), tal como previsto no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento Espécies Exóticas Invasoras. Estão em curso medidas de erradicação.

Portugal notificou a Comissão acerca das autoridades competentes responsáveis pela execução do Regulamento Espécies Exóticas Invasoras, conforme previsto no artigo 24.º, n.º 2, desse regulamento.

Contudo, Portugal não informou a Comissão de quaisquer disposições nacionais sobre sanções a aplicar em caso de infrações, conforme previsto no artigo 30.º, n.º 4, do Regulamento Espécies Exóticas Invasoras. Também não informou a Comissão das suas listas de espécies exóticas invasoras que suscitam preocupação na Madeira e nos Açores, conforme previsto no artigo 6.º, n.º 4, do mesmo regulamento.

### Ações prioritárias para 2019

- Portugal é instado a notificar a Comissão das disposições sobre sanções.
- Portugal é instado a notificar a Comissão da sua lista de espécies exóticas invasoras que suscitam preocupação na Madeira e nos Açores.

## Proteção dos solos

A estratégia temática da UE em matéria de proteção do solo salienta a necessidade de garantir a utilização sustentável dos solos, o que exige a prevenção da degradação adicional dos solos e a preservação das suas funções, bem como a recuperação dos solos degradados. O Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, de 2011, afirma que, até 2020, as políticas da UE devem ter em conta os seus impactos diretos e indiretos na utilização dos solos.

O solo é um recurso finito e extremamente frágil que se encontra cada vez mais degradado na UE.

A percentagem de solo artificial<sup>45</sup> em Portugal (figura 12) pode ser encarada como uma forma de medir a pressão relativa exercida sobre a natureza e a biodiversidade e a pressão ambiental sobre as pessoas que vivem em zonas urbanizadas. Uma outra forma de o medir é a densidade populacional.

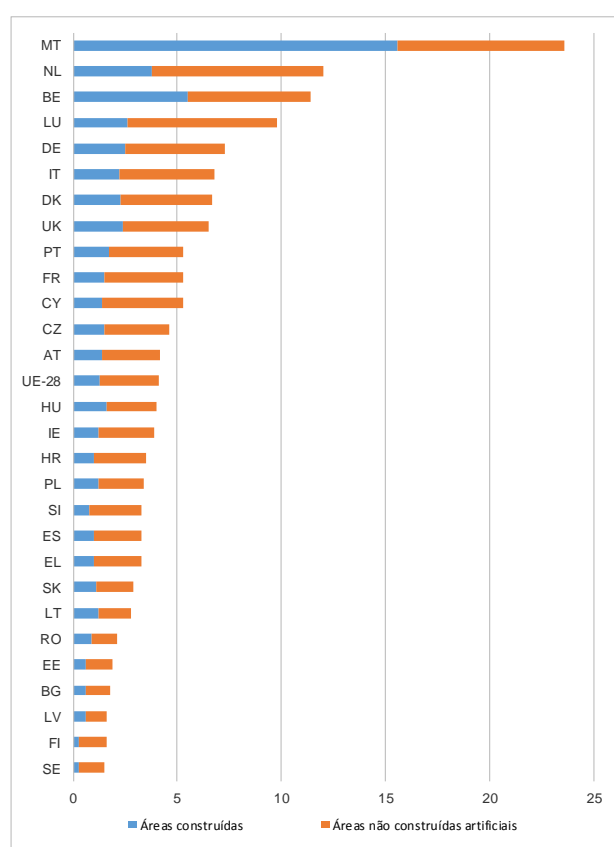
<sup>45</sup> A cobertura artificial do solo é definida como o total de zonas construídas (nomeadamente edifícios e estufas), zonas não construídas artificiais (nomeadamente elementos com área vedada como pátios, quintas, cemitérios, parques de estacionamento automóvel, etc., e elementos lineares como ruas, estradas, vias férreas, acessos pavimentados a casas, pontes) e outras áreas artificiais (nomeadamente pontes e viadutos, residências móveis, painéis solares, centrais elétricas, subestações elétricas, condutas, estações de tratamento de águas residuais e aterros a céu aberto).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

Portugal está classificado acima da média da UE no que diz respeito à cobertura artificial do solo, com 5,3 % de solo artificial (média da UE-28: 4,1 %). A densidade populacional é de 113,5 hab./km<sup>2</sup>, ligeiramente inferior à média da UE de 118 hab./km<sup>2</sup><sup>46</sup>.

Em 2014, foi atualizado o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD)<sup>47</sup> (com base na versão anterior que remonta a 1999). O PANCD está totalmente alinhado com a visão, a missão e os objetivos e as metas estratégicas e operacionais da Estratégia a 10 Anos da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (CNUCD).

**Figura 12: Proporção de cobertura artificial do solo, 2015**<sup>48</sup>



O PANCD constitui uma estratégia fundamental para a proteção e a recuperação dos solos afetados em Portugal. Define o quadro institucional responsável por assegurar a aplicação da legislação e estabelecer um sistema de monitorização da desertificação para avaliar os seus efeitos e tendências. Estabelece uma visão estratégica, com quatro objetivos estratégicos: 1) promover a melhoria das condições de vida das populações das áreas suscetíveis; 2) promover a gestão

sustentável dos ecossistemas das áreas suscetíveis e a recuperação das áreas afetadas; 3) gerar benefícios globais e potenciar sinergias com os processos das alterações climáticas e da biodiversidade em áreas suscetíveis; 4) promover e mobilizar recursos para aplicar a CNUCD e o PANCD, bem como os objetivos específicos, as linhas de ação e os indicadores associados.

A contaminação pode reduzir fortemente a qualidade do solo e ameaçar a saúde humana e o ambiente. Um relatório recente da Comissão Europeia<sup>49</sup> estimou que se realizaram, ou que ainda estão em curso, atividades potencialmente poluentes em aproximadamente 2,8 milhões de locais na UE. A nível da UE, 650 000 destes locais foram registados em inventários nacionais ou regionais. Já foi encontrada uma solução para 65 500 dos locais contaminados. Portugal registou 181 locais onde se realizaram, ou ainda estão em curso, atividades potencialmente poluentes, tendo já encontrado solução ou aplicado medidas corretivas em 83 locais.



A erosão do solo por ação da água é um processo natural que pode ser agravado pelas alterações climáticas e por atividades humanas, como as práticas agrícolas inadequadas, a desflorestação, os incêndios florestais ou a construção. Os elevados níveis de erosão do solo podem tornar a agricultura menos produtiva e ter impactos negativos e transfronteiriços na biodiversidade e nos serviços ecossistémicos, bem como em rios e lagos (aumento do volume de sedimentos e transporte de contaminantes). De acordo com o modelo RUSLE2015<sup>50</sup>, Portugal tem uma taxa média anual de perda de solos por ação da água de 2,31 toneladas por hectare por ano (t ha-a yr-y), em comparação com a média europeia de 2,46 t ha-a yr-y, o que indica que a erosão do solo é, em

<sup>46</sup> Eurostat, [Densidade populacional por região NUTS3](#).

<sup>47</sup> Governo português, [Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2014](#).

<sup>48</sup> Eurostat, [Solo coberto por superfícies artificiais por regiões NUTS2](#).

<sup>49</sup> Ana Paya Perez, Natalia Rodriguez Eugenio (2018), «Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator “Progress in the management contaminated sites in Europe”».

<sup>50</sup> Panagos, P., Borrelli, P., Poesen, J., Ballabio, C., Lugato, E., Meusburger, K., Montanarella, L., Alewell, C., «The new assessment of soil loss by water erosion in Europe», (2015) *Environmental Science and Policy*, 54, p. 438-447.

média, moderada. Estes números resultam da aplicação de um modelo a nível da UE e, por conseguinte, não devem ser considerados valores medidos *in situ*. A taxa real de perda de solos pode variar muito dentro do país, dependendo das condições locais.

A matéria orgânica do solo desempenha um papel importante no ciclo do carbono e nas alterações climáticas. Os solos são o segundo maior sumidouro de carbono do mundo, depois dos oceanos.

### Proteção marinha

A política e a legislação costeiras e marinhas da UE exigem que, até 2020, o impacto das pressões nas águas marinhas seja reduzido, para alcançar ou manter um bom estado ambiental e para garantir que as zonas costeiras são geridas de forma sustentável.

A Diretiva-Quadro Estratégia Marinha<sup>51</sup> visa alcançar um bom estado ambiental das águas marinhas da UE até 2020. Para o efeito, os Estados-Membros devem conceber uma estratégia para as respetivas águas marinhas e cooperar com os países da UE que partilham a mesma (sub)região marinha.

Para Portugal, a Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (Convenção OSPAR) contribui de forma significativa para a consecução desse objetivo.

Estas estratégias marinhas são compostas por diversas etapas a desenvolver e a aplicar ao longo de ciclos de seis anos. A última etapa implicava que os Estados-Membros criassem um programa de medidas e o comunicassem à Comissão até 31 de março de 2016. Contudo, Portugal comunicou os seus programas de monitorização e o programa de medidas ao mesmo tempo, em 2015. A Comissão avaliou se as medidas comunicadas por Portugal são suficientes para alcançar um bom estado ambiental<sup>52</sup>.

Na sua maioria, as medidas apresentadas por Portugal apenas dão uma resposta parcial às pressões relevantes. Por exemplo, embora abordem os impactos nas espécies de pássaros, peixes e mamíferos, não abrangem determinadas questões referentes às capturas acessórias (p. ex., as relacionadas com os pássaros). Além disso, Portugal apresenta medidas para proteger as zonas marinhas em geral, ainda que não seja sempre claro quais as pressões que estão a ser abordadas nessas zonas.

As medidas comunicadas constituem frequentemente esforços de monitorização e projetos de investigação que cartografam atividades humanas. Ainda que coerentes com os objetivos de Portugal, não podem ser classificadas como medidas. Como tal, não é claro se e de que forma ajudarão a alcançar um bom estado ambiental. Embora se previsse que, na sua maioria, as medidas novas fossem aplicadas até 2016, as autoridades portuguesas não dizem se esperam alcançar um bom estado ambiental relativamente a todos os descritores e, em caso afirmativo, quando. Globalmente, o programa de medidas de Portugal só responde parcialmente aos requisitos da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha.

### Ações prioritárias para 2019

- Definir prazos para alcançar um bom estado ambiental nos casos em que não foram comunicados prazos.
- Fornecer mais informações acerca das medidas, criar novas medidas com impacto direto nas pressões e quantificar a redução previsível da referida pressão em resultado da aplicação dessas medidas.
- Cooperar com outros Estados-Membros que partilhem a mesma região ou sub-região marinha, com vista a dar resposta às pressões predominantes.

<sup>51</sup> União Europeia, [Diretiva-Quadro Estratégia Marinha \(2008/56/CE\)](#).

<sup>52</sup> Comissão Europeia, [Relatório da Comissão que avalia o programa de medidas dos Estados-Membros ao abrigo da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha — SWD\(2018\) 393 final](#), de 31.7.2018.

### 3. Garantir a saúde e a qualidade de vida dos cidadãos

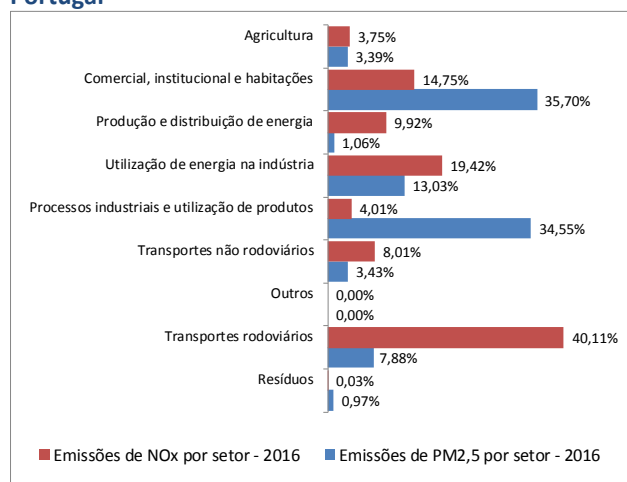
#### Qualidade do ar

A política e a legislação da UE no domínio do ar limpo exigem uma melhoria significativa da qualidade do ar na UE, aproximando-a dos níveis de qualidade recomendados pela Organização Mundial da Saúde. A poluição atmosférica e os seus impactos na saúde humana, nos ecossistemas e na biodiversidade devem continuar a ser reduzidos, tendo em vista o objetivo a longo prazo de não ultrapassar as cargas e os níveis críticos. Para tal, é necessário intensificar os esforços com vista ao cumprimento integral da legislação da UE no domínio da qualidade do ar e definir objetivos e ações estratégicas para lá de 2020.

A UE desenvolveu um conjunto abrangente de legislação em matéria de qualidade do ar<sup>53</sup>, que estabelece normas e objetivos baseados na saúde para vários poluentes atmosféricos.

As emissões de vários poluentes atmosféricos diminuíram significativamente em Portugal, tal como foi referido no anterior reexame. Não obstante as reduções alcançadas desde 1990, são necessários esforços adicionais para cumprir os compromissos de redução assumidos por Portugal, tendo 2005 como ano de referência, tal como estipulado na nova Diretiva Limites Nacionais de Emissão<sup>54</sup> para 2020-2029 e para os anos a partir de 2030.

**Figura 13: Emissões de PM<sub>2,5</sub> e NOx por setor em Portugal<sup>55</sup>**



<sup>53</sup> Comissão Europeia, 2016. [Normas de qualidade do ar](#)

<sup>54</sup> Diretiva 2016/2284/UE.

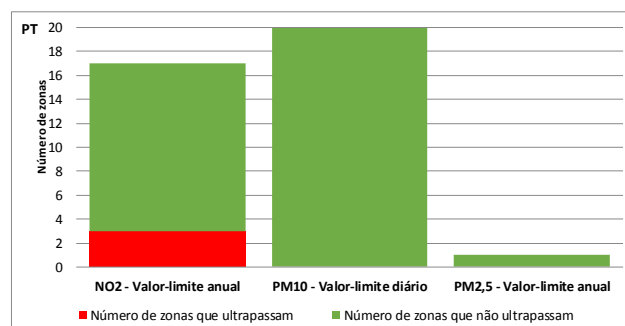
<sup>55</sup> Dados de 2016, no âmbito da Diretiva Limites Nacionais de Emissão, apresentados pelo Estado-Membro à AEA.

Contudo, a qualidade do ar em Portugal continua a ser motivo de preocupação. Em relação ao ano de 2015, a Agência Europeia do Ambiente estimou que cerca de 5 170 mortes prematuras eram imputáveis às concentrações de partículas<sup>56</sup>, 280 à concentração de ozono e 610 às concentrações de dióxido de azoto<sup>57,58</sup>.

Em 2017, registaram-se níveis de dióxido de azoto (NO<sub>2</sub>) acima dos níveis definidos nas normas da UE relativas à qualidade do ar em três das 17 zonas de qualidade do ar (Lisboa, Braga e Porto)<sup>59</sup>. Além disso, os valores-alvo referentes às concentrações de ozono<sup>60</sup> também estão a ser ultrapassados<sup>61</sup>.

Ver também a figura 14 para informações sobre o número de zonas de qualidade do ar onde os valores de NO<sub>2</sub>, de partículas finas (PM<sub>2,5</sub>) e de partículas (PM<sub>10</sub>) foram ultrapassados em 2017.

**Figura 14: Zonas de qualidade do ar em que foram ultrapassados os níveis definidos nas normas da UE relativas à qualidade do ar em 2017<sup>62</sup>**



<sup>56</sup> As partículas atmosféricas (PM) são uma mistura de partículas de aerossol (sólidas e líquidas) que abrangem uma vasta gama de dimensões e composições químicas. As indicações PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub> referem-se a partículas com um diâmetro igual ou inferior a, respetivamente, 10 micrómetros ou 2,5 micrómetros. As PM provêm de muitas fontes humanas, incluindo a combustão.

<sup>57</sup> Os NOx são emitidos durante a queima de combustível, por exemplo em instalações industriais e no setor dos transportes rodoviários. Os NOx são um grupo de gases que inclui o monóxido de azoto (NO) e o dióxido de azoto (NO<sub>2</sub>).

<sup>58</sup> AEA, [A qualidade do ar na Europa — relatório de 2018](#), p. 64. Para informações sobre a metodologia subjacente, consultar este relatório.

<sup>59</sup> AEA, [Repositório Central de Dados](#).

<sup>60</sup> O ozono troposférico é produzido por ação fotoquímica na poluição.

<sup>61</sup> [Portal da Qualidade do Ar da AEA/EIONET](#) e correspondente Repositório Central de Dados.

<sup>62</sup> [Repositório Central de Dados da AEA/EIONET](#). Os dados refletem a situação comunicada em 26 de novembro de 2018.

De acordo com um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu<sup>63</sup>, a ação da UE para proteger a saúde humana contra a poluição atmosférica não teve o impacto que se previa. Existe o risco de a poluição atmosférica ser subestimada se não for monitorizada nos locais certos. Os Estados-Membros são obrigados a comunicar à Comissão dados em tempo real e dados validados sobre a qualidade do ar<sup>64</sup>.

A Comissão Europeia tem verificado a existência de violações persistentes dos requisitos relativos à qualidade do ar (em relação às PM<sub>10</sub> e ao NO<sub>2</sub>), que têm efeitos extremamente negativos na saúde e no ambiente, pelo que iniciou procedimentos por infração contra todos os Estados-Membros onde tal acontece, nomeadamente Portugal. O objetivo passa por assegurar que são tomadas as medidas adequadas para tornar todas as áreas conformes.

Em abril de 2018, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) organizou uma sessão de trabalho sobre TAIEX-EIR-P2P, que envolveu peritos de vários países e se centrou na monitorização dos impactos da poluição atmosférica nos ecossistemas<sup>65</sup>.

## Ações prioritárias para 2019

- No contexto da criação de um Programa Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica (PNCPA) adequado, tomar medidas para reduzir as principais fontes de emissões e cumprir todas as normas de qualidade do ar.
- Acelerar a redução das emissões de óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>) e das concentrações de dióxido de azoto (NO<sub>2</sub>), diminuindo ainda mais as emissões provenientes dos transportes, em especial nas zonas urbanas. Pode também ser necessário restringir, de forma proporcionada e seletiva, o acesso de veículos a zonas urbanas e/ou incentivos fiscais.

<sup>63</sup> Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 23/2018, [Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida](#), p. 41.

<sup>64</sup> Nos termos do artigo 5.º da [Decisão de Execução 2011/850/UE da Comissão](#), de 12 de dezembro de 2011, que estabelece regras para as [Diretivas 2004/107/CE](#) e [2008/50/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao intercâmbio recíproco e à comunicação de informações sobre a qualidade do ar ambiente (JO L 335 de 17.12.2011), os Estados-Membros devem fornecer dados atualizados.

<sup>65</sup> Em Lisboa, nos dias 4 a 6 de abril de 2018, tendo proporcionado a peritos de Portugal, Espanha, França, Itália, Croácia e Países Baixos uma plataforma de partilha de experiências e conhecimentos especializados sobre a aplicação do artigo 9.º da nova Diretiva Limites Nacionais de Emissão, a Diretiva (UE) 2016/2284.

## Emissões industriais

Os principais objetivos da política da UE em matéria de emissões industriais são:

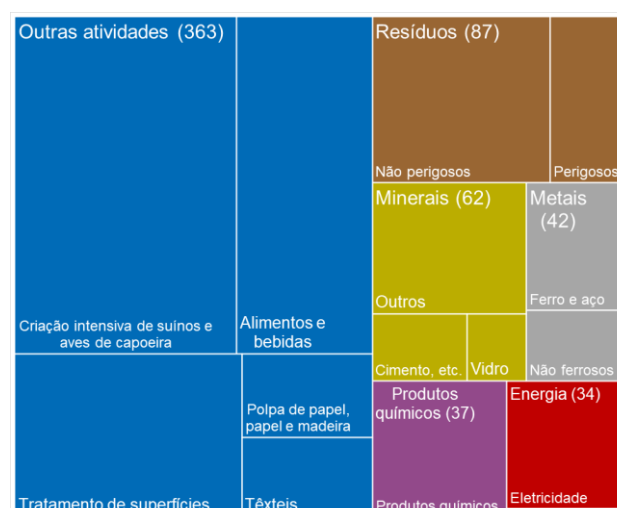
- proteger o ar, a água e o solo,
- prevenir e gerir resíduos,
- melhorar a eficiência energética e da utilização de recursos,
- limpar sítios contaminados.

Para o efeito, a UE adota uma abordagem integrada à prevenção e ao controlo das emissões industriais acidentais e rotineiras. A pedra angular da política é a Diretiva Emissões Industriais<sup>66</sup> (DEI).

A visão geral apresentada abaixo das atividades industriais reguladas pela DEI baseia-se no projeto «Política relativa às emissões industriais — Perfil por país»<sup>67</sup>.

Cerca de 625 instalações industriais em Portugal são obrigadas a ter uma licença com base na DEI.

**Figura 15: Número de instalações industriais abrangidas pela DEI por setor, Portugal (2015)**<sup>68</sup>



Em 2015, os setores industriais com mais instalações abrangidas pela DEI foram: i) criação intensiva de aves de capoeira e suínos (24 %), ii) matadouros, géneros alimentícios e bebidas e leite (15 %), iii) gestão de

<sup>66</sup> A [Diretiva 2010/75/UE](#) abrange as atividades industriais que ultrapassam determinados limiares de emissões. Engloba a indústria energética, a produção de metais, a indústria mineral e química e a gestão de resíduos, bem como um vasto leque de setores industriais e agrícolas (p. ex., criação intensiva de suínos e aves de capoeira, produção de pasta de papel e de papel, serviços de pintura e de limpeza).

<sup>67</sup> Comissão Europeia, [Política relativa às emissões industriais — Perfil por país — Portugal](#).

<sup>68</sup> Comissão Europeia, [Política relativa às emissões industriais — Perfil por país — Portugal](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

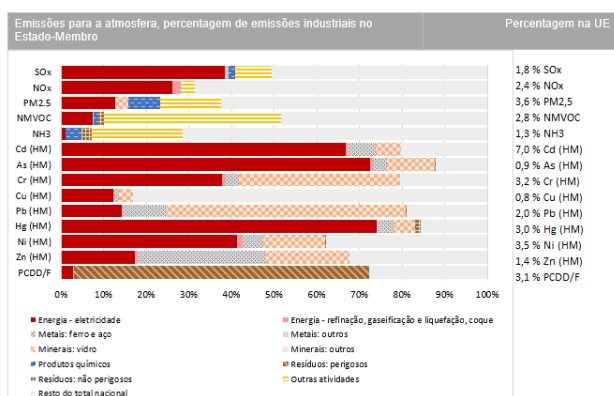
resíduos (14 %), iv) tratamento de superfícies (12 %) e v) produção mineral (10 %).

Os setores industriais identificados como afetando mais negativamente o ambiente em termos de emissões para a atmosfera foram:

- o setor da produção de energia/eletricidade, devido às emissões de óxidos de enxofre (SOx), óxidos de azoto (NOx), partículas finas (PM<sub>2,5</sub>), cádmio (Cd), arsénio (As), crómio (Cr), cobre (Cu), chumbo (Pb), mercúrio (Hg), níquel (Ni) e zinco (Zn),
- «outras atividades» (sobretudo criação intensiva de aves de capoeira ou suínos, tratamento de superfícies, e produção de pasta de papel, papel e produtos à base de madeira), devido às emissões de partículas finas (PM<sub>2,5</sub>), compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM) e amoníaco (NH<sub>3</sub>),
- produção mineral, devido às emissões de crómio (Cr), chumbo (Pb), níquel (Ni) e zinco (Zn),
- produção de metais, devido às emissões de zinco,
- gestão de resíduos, devido às emissões de policlorodibenzodioxinas e policlorodibenzofuranos (PCDD/F).

A repartição consta da figura 16.

**Figura 16: Emissões para a atmosfera provenientes dos setores abrangidos pela DEI e restantes emissões nacionais totais para a atmosfera, Portugal (2015)**



Concluiu-se que as «outras atividades» afetam de forma negativa o ambiente em termos de emissões para a água. Os setores da gestão de resíduos, dos produtos químicos e da produção de metais são os setores que mais contribuem para a geração de resíduos perigosos, ao passo que o setor da gestão de resíduos e as «outras atividades» são os que mais contribuem para a geração de resíduos não perigosos.

A abordagem adotada pela UE para fazer cumprir a DEI confere aos cidadãos fortes direitos no que toca ao acesso às informações pertinentes e à participação no processo de licenciamento. Tal capacita os cidadãos e as ONG, que se podem assegurar de que as licenças são concedidas de forma adequada e as suas condições respeitadas.

A elaboração de documentos de referência (BREF) sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) e de conclusões sobre as MTD com vista a partilhar informações que envolvam Estados-Membros, associações industriais, ONG e a Comissão assegura uma boa colaboração com as partes interessadas e melhora a forma como a DEI é executada.

A Comissão confia e agradece os esforços das autoridades nacionais competentes na aplicação das conclusões sobre as MTD juridicamente vinculativas e dos níveis de emissões associados às MTD nas licenças ambientais. Estes esforços reduzem significativamente a poluição a longo prazo.

A título de exemplo, a aplicação dos recém-adotados níveis de emissões associados às MTD aplicáveis a grandes instalações de combustão irão — em média e dependendo da situação de cada fábrica — reduzir de 25 % a 81 % as emissões de dióxido de enxofre, de 8 % a 56 % as emissões de óxidos de azoto, de 31 % a 78 % as emissões de poeiras e de 19 % a 71 % as emissões de mercúrio.

Os desafios identificados estão relacionados com a poluição atmosférica proveniente de centrais elétricas.

### Ações prioritárias para 2019

- Rever as licenças e reforçar o controlo e a aplicação coerciva, com vista ao cumprimento das recém-adotadas conclusões sobre as MTD.
- Dar resposta ao problema da poluição atmosférica no setor energético.

### Ruído

A Diretiva Ruído Ambiente<sup>69</sup> prevê uma abordagem comum que visa evitar, prevenir e reduzir os efeitos nocivos da exposição ao ruído ambiente.

O excesso de ruído produzido por aeronaves, comboios e veículos rodoviários é uma das principais causas de problemas de saúde relacionados com o meio ambiente na UE<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Diretiva 2002/49/CE.

<sup>70</sup> OMS/CCI, 2011, Burden of disease from environmental noise, Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (editores), Organização Mundial da Saúde, Gabinete Regional para a Europa, Copenhaga, Dinamarca.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

Em Portugal, com base num conjunto de dados limitado<sup>71</sup>, estima-se que o ruído seja a causa de, pelo menos, cerca de 100 mortes prematuras e 300 internamentos hospitalares por ano. Além disso, cerca de 120 000 pessoas sofrem de perturbações do sono.

Em Portugal, a aplicação da Diretiva Ruído Ambiente encontra-se em curso, embora esteja significativamente atrasada. Com base nas informações completas mais recentes que foram analisadas (de 2012, no caso dos mapas de ruído, e de 2013, no caso dos planos de ação), a elaboração dos mapas de ruído nas aglomerações populacionais, nas estradas e nas vias férreas continua incompleta. Além disso, Portugal ainda não definiu planos de ação para três aglomerações populacionais e para a maioria dos eixos rodoviários e ferroviários. Estes instrumentos, adotados após a realização de uma consulta pública, devem incluir medidas para manter baixos níveis de ruído ou reduzi-los.

Ciente da necessidade de melhorar a abordagem existente e de alcançar os objetivos definidos a nível nacional e a nível da UE, Portugal começou em 2018 a elaborar a primeira Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente, para 2030. Esta estratégia centrar-se-á na melhoria, harmonização e disponibilização de informações de qualidade ao público e na criação de uma abordagem holística à prevenção e redução do ruído.

### Ações prioritárias para 2019

- Concluir os mapas de ruído.
- Concluir os planos de ação para a gestão do ruído nas zonas urbanas.

### Gestão e qualidade da água

A legislação e a política da UE exigem uma redução significativa do impacto das pressões sobre as águas de transição, as águas costeiras e as águas doces (que incluem águas de superfície e águas subterrâneas). Alcançar, manter ou melhorar um bom estado das massas de água, na aceção da Diretiva-Quadro Água, garantirá que os cidadãos da UE beneficiam de água potável e banhar segura e de boa qualidade. Tal assegurará ainda uma gestão do ciclo de nutrientes (azoto e fósforo) mais sustentável e mais eficiente em termos de recursos.

A atual legislação da UE em matéria de água<sup>72</sup> institui um quadro de proteção que garante normas exigentes

aplicáveis a todas as massas de água na UE e contempla fontes de poluição específicas (por exemplo, provenientes da agricultura, das zonas urbanas e das atividades industriais). Exige igualmente que os impactos previstos das alterações climáticas sejam integrados nos instrumentos de planeamento correspondentes, p. ex. planos de gestão dos riscos de inundações e planos de gestão de bacias hidrográficas, incluindo programas que incluem as medidas que os Estados-Membros planeiam tomar para alcançar os objetivos ambientais.

### Diretiva-Quadro Água

Portugal adotou e comunicou a segunda geração de Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas (PGBH) ao abrigo da Diretiva-Quadro Água (WFD) e a Comissão Europeia avaliou o estado e o desenvolvimento desde a adoção dos primeiros PGBH, incluindo as ações sugeridas no reexame de 2017.

As pressões mais significativas sobre as águas de superfície são a poluição difusa proveniente da agricultura (39 % das massas de água) e outros tipos de poluição difusa (30 %). No caso das massas de água subterrâneas, a pressão mais significativa também é a poluição difusa proveniente da agricultura (13 % das massas de água subterrâneas), seguida da alteração do nível ou do volume das águas (2,6 %) e outras fontes tóxicas (1,3 %).

A poluição orgânica é o fator com o impacto mais significativo nas águas de superfície (41 % das massas de água de superfície) e nas águas subterrâneas (13 %). Os nutrientes também têm um impacto significativo nas águas de superfície.

A classificação de estado/potencial ecológico baseia-se atualmente em métodos de avaliação mais abrangentes que ponderam um maior número de elementos de qualidade biológica e alguns elementos de qualidade físico-química. Globalmente, foi comunicado o estado ecológico de quase todas as massas de água delineadas, exceto rios artificiais e 33 % das massas de água costeiras e de transição. O estado/potencial ecológico é ilustrado na figura 17.

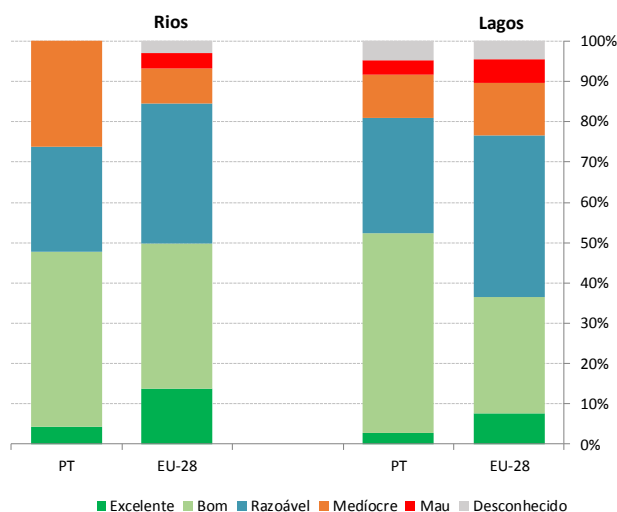
O número de pontos de monitorização aumentou 36 % em Portugal. Verificou-se um aumento significativo do número de pontos de vigilância e uma diminuição da monitorização operacional (exceto nos rios).

<sup>71</sup> Agência Europeia do Ambiente, [Fichas informativas sobre o ruído, 2017](#).

<sup>72</sup> A atual legislação neste domínio inclui a [Diretiva Águas Balneares \(2006/7/CE\)](#), a [Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas \(91/271/CEE\)](#) (relativa às descargas de águas residuais urbanas e

algumas industriais), a [Diretiva Água Potável \(98/83/CE\)](#) (relativa à qualidade da água potável), a [Diretiva-Quadro Água \(2000/60/CE\)](#) (relativa à gestão dos recursos hídricos), a [Diretiva Nitratos \(91/676/CEE\)](#) e a [Diretiva Inundações \(2007/60/CE\)](#).

**Figura 17: Estado ou potencial ecológico das massas de água de superfície em Portugal<sup>73</sup>**



A proporção de massas de água de superfície em bom estado químico diminuiu de cerca de 40 % para 25 % entre os primeiros e os segundos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas. A proporção de massas de água de superfície que não estão em bom estado permaneceu muito semelhante, registando-se um aumento das massas cujo estado é desconhecido, de cerca de 58 % para 74 % (em Portugal, as massas de água de superfície não monitorizadas no que toca ao estado químico são geralmente classificadas como tendo estado desconhecido, embora sejam utilizados pareceres de peritos em alguns casos). As massas de água subterrâneas que não se encontram em bom estado químico diminuíram de 4,9 % para 2,7 % da área total de massas de água subterrâneas.

As massas de água subterrâneas que não se encontram em bom estado quantitativo aumentaram entre os primeiros e os segundos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas (de 1 % para 1,5 % em termos de área). Das massas de água subterrâneas, 97 % encontram-se em bom estado quantitativo e 3 % não estão em bom estado.

Em geral, a quantidade e a qualidade das informações melhoraram consideravelmente entre os primeiros e os segundos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas.

Foram identificadas pressões significativas nos segundos PGBH, tendo sido adotadas medidas em resposta (principais tipos de medidas). Algumas medidas foram concluídas desde o primeiro programa de medidas, mas verificou-se a existência de obstáculos, tais como a falta de financiamento, atrasos e fenómenos extremos, em relação à aplicação do primeiro programa de medidas.

<sup>73</sup> AEA, [Painel do WISE](#).

Foram apresentadas análises às lacunas existentes com vista à consecução dos objetivos ambientais que constam da Diretiva-Quadro Água relativamente às pressões mais significativas, esperando-se que essas lacunas estejam colmatadas até 2027 (algumas até 2021).

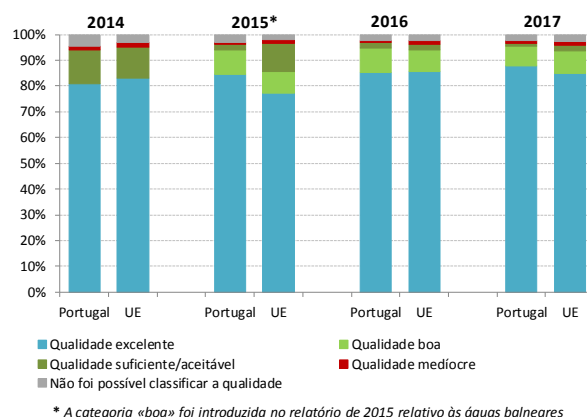
### Diretiva Água Potável

No que diz respeito à Diretiva Água Potável, não foram disponibilizados dados novos desde o último relatório no âmbito do reexame da aplicação da política ambiental<sup>74</sup>.

### Diretiva Águas Balneares

No que diz respeito à Diretiva Águas Balneares, a figura 18 mostra que, em 2017: i) 87,7 % das 603 massas de águas balneares em Portugal eram de excelente qualidade; ii) 7,6 % eram de boa qualidade, iii) 1,3 % eram de qualidade aceitável (85,1 %, 9,7 % e 2,2 % em 2016, respetivamente). Em 2017, cinco massas de águas balneares em Portugal foram consideradas de má qualidade<sup>75</sup>. Estão disponíveis informações pormenorizadas sobre as águas balneares portuguesas num portal nacional<sup>76</sup> e num mapa interativo elaborado pela Agência Europeia do Ambiente<sup>77</sup>.

**Figura 18: Qualidade das águas balneares 2014-2017**



\* A categoria «boa» foi introduzida no relatório de 2015 relativo às águas balneares

### Diretiva Nitratos

De acordo com o último relatório sobre a aplicação da Diretiva Nitratos, que abrange o período 2012-2015, a qualidade das águas subterrâneas melhorou ligeiramente em relação ao período anterior; a percentagem de estações que atingem ou ultrapassam os 40 mg ou 50 mg de nitratos por litro caiu de 23,91 % para 21,4 % e de 20,4 % para 17,9 %, respetivamente. No que diz respeito

<sup>74</sup> A conformidade com os parâmetros microbiológicos e químicos da Diretiva Água Potável, de acordo com os dados comunicados no último relatório, foi muito elevada.

<sup>75</sup> Agência Europeia do Ambiente, 2018. [Qualidade das águas balneares europeias em 2017](#).

<sup>76</sup> Agência Portuguesa do Ambiente, [portal nacional das águas balneares](#) e [mapa interativo](#)

<sup>77</sup> AEA, [Estado das águas balneares](#).

às concentrações de nitratos nas águas de superfícies, a situação revelou-se razoavelmente positiva e estável, tendo-se verificado algumas melhorias na redução da eutrofização das águas de superfícies.

### Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas

Nos últimos anos, Portugal revelou dificuldades em cumprir as suas obrigações no âmbito da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (UWWTD). De acordo com os últimos dados disponíveis, 99,8 % das águas residuais portuguesas são recolhidas, ao passo que 76,9 % da carga recolhida é sujeita a tratamento secundário. Por último, 66 % da carga de águas residuais recolhida é submetida a um tratamento mais rigoroso.

Portugal é o único Estado-Membro da UE que identificou zonas «menos sensíveis»<sup>78</sup>, ou seja, zonas cujas características intrínsecas implicam que, em princípio, não são afetadas negativamente por descargas de águas residuais<sup>79</sup>.

Estima-se que o investimento atual em sistemas de recolha e estações de tratamento para assegurar a conformidade seja, em média, de 49,5 milhões de EUR por ano (5 EUR por habitante). Estes investimentos não têm em conta os fundos necessários para renovar e alargar as infraestruturas existentes, em especial os sistemas de recolha<sup>80</sup>. De acordo com o último relatório, espera-se que os projetos finais estejam concluídos em 2018-2019, muito tempo depois do prazo final de 2005 definido para Portugal na diretiva.

A Comissão está empenhada em fazer o acompanhamento das aglomerações que não cumpriram as suas obrigações decorrentes da UWWTD, iniciando processos por infração quando necessário. Não obstante as melhorias que se registaram a nível da conformidade ao longo dos anos, nas quais o financiamento da UE desempenhou um papel fundamental, o Tribunal de Justiça da União Europeia condenou Portugal várias vezes por aplicação incompleta da UWWTD. Um destes processos, que conduziu à aplicação de uma coima a Portugal, foi resolvido em 2018. Contudo, é necessário envidar mais esforços para dar respostas às lacunas que ainda persistem, tais como as referentes à região da Madeira.

### Diretiva Inundações

<sup>78</sup> Tais como baías abertas, estuários e outras águas costeiras com boa circulação de água.

<sup>79</sup> Portugal informa regularmente a Comissão das suas zonas identificadas como «menos sensíveis»: «Cabo da Roca/Estoril» e «Madeira (vertente sul)».

<sup>80</sup> Comissão Europeia, Nono relatório sobre o estado de aplicação e os programas de aplicação da Diretiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas [COM(2017) 749] e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório [SWD(2017) 445].

A Diretiva Inundações estabeleceu um quadro para a avaliação e gestão dos riscos de inundações, com vista a reduzir as consequências adversas associadas a inundações significativas.

Portugal adotou e comunicou os seus primeiros Planos de Gestão dos Riscos de Inundações ao abrigo da referida diretiva e a Comissão Europeia analisou os mesmos.

A análise da Comissão concluiu que foram desenvolvidos bons esforços com resultados positivos na definição de objetivos e na elaboração de medidas centradas na prevenção, proteção e preparação. A análise revelou que, tal como acontece noutros países, os Planos de Gestão dos Riscos de Inundações de Portugal ainda não incluem uma forte ligação entre os objetivos e as medidas e a identificação de fontes de financiamento específicas. Adicionalmente, existe margem para melhorar a integração das sucessivas etapas do ciclo de gestão dos riscos de inundações no Plano de Gestão dos Riscos de Inundações.

Em Portugal, a agricultura é responsável por cerca de 80 % do consumo total de água. Embora a quantidade de água utilizada nas explorações agrícolas tenha diminuído nos últimos anos, ainda existe margem significativa para poupar água. Ainda que muito dependa da melhoria da política de tarifação da água, também existe potencial significativo para poupanças de água por via da inovação.

Não obstante os progressos alcançados nos últimos anos na gestão da água, subsistem desafios, por exemplo, a nível da governação da água e da necessidade de colmatar lacunas em termos de investimento no setor da água, em especial das águas residuais. A nível municipal, o setor permanece altamente fragmentado e a reorganização dos serviços hídricos e de tratamento de águas residuais ainda não demonstrou todo o seu potencial.

Por último, as medidas de retenção natural das águas para a prevenção de inundações são frequentemente ignoradas, apesar de serem, por vezes, economicamente mais eficazes do que as infraestruturas de prevenção de inundações e de terem custos inferiores aos da recuperação das inundações<sup>81</sup>.

### Ações prioritárias para 2019

- Melhorar a monitorização das águas de superfície, abrangendo todos os elementos de qualidade pertinentes em todas as categorias da água. Incluir na monitorização operacional todas as massas de

<sup>81</sup> RPA, 2014. Estudo sobre os benefícios económicos e sociais da proteção ambiental e da eficiência dos recursos relacionados com o Semestre Europeu. Estudo realizado para a Comissão Europeia, [anexo 1: Fichas sobre os países](#).

água sujeitas a pressões significativas, nomeadamente as águas costeiras.

- Assegurar que os projetos com potencial para afetar o estado das massas de água sejam rigorosamente avaliados e devidamente justificados em consonância com os requisitos previstos na Diretiva-Quadro Água (artigo 4.º, n.º 7).
- Continuar a atualizar as licenças e autorizações para todas as captações e regulações dos cursos de água.
- Prosseguir com os atuais esforços para reduzir a poluição por nitratos das águas subterrâneas causada pela agricultura.
- Concluir a aplicação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas em relação a todas as aglomerações, mediante a construção das infraestruturas necessárias.
- Tomar medidas para melhorar a integração das sucessivas etapas do ciclo de gestão dos riscos de inundações no Plano de Gestão dos Riscos de Inundações.

### Produtos químicos

A UE procura garantir que, até 2020, os produtos químicos passem a ser produzidos e utilizados de formas que minimizem quaisquer efeitos adversos significativos na saúde humana e no ambiente. A UE está a preparar uma estratégia para um ambiente não tóxico que conduza à inovação e ao desenvolvimento de substitutos sustentáveis, nomeadamente opções não químicas.

A legislação da UE em matéria de produtos químicos<sup>82</sup> prevê um nível basilar de proteção da saúde humana e do ambiente. Assegura igualmente estabilidade e previsibilidade para as empresas que operam no mercado interno.

O relatório de 2016 da Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) sobre a aplicação do Regulamento Registo, Avaliação, Autorização e Restrição dos Produtos Químicos (REACH) e do Regulamento Classificação, Rotulagem e Embalagem (CRE)<sup>83</sup> revelou que as atividades de controlo do cumprimento ainda estão em evolução. No Fórum de Intercâmbio de Informações sobre o Controlo do Cumprimento, os projetos coordenados de controlo do cumprimento<sup>84</sup> revelaram que ainda é possível fazer mais para tornar o cumprimento mais eficaz, em especial no que diz

respeito às obrigações de registo e às fichas de segurança de dados, que revelam um nível bastante elevado de incumprimento.

Embora se registem melhorias nas atividades nacionais de controlo do cumprimento, existe margem para as melhorar no que toca à harmonização a nível da UE, nomeadamente as verificações de mercadorias importadas. Fica também claro que o nível de cumprimento continua reduzido em alguns Estados-Membros, em especial no que diz respeito às verificações das importações e às obrigações relativas à cadeia de abastecimento. A arquitetura das capacidades de controlo do cumprimento continua complexa na maioria dos países da UE. Os projetos de controlo do cumprimento também revelam algumas diferenças entre os Estados-Membros, sendo que alguns comunicam sistematicamente um nível de cumprimento mais elevado do que a média da UE e outros um nível mais baixo.

Um estudo da Comissão, de 2015, já havia salientado a importância da harmonização na execução do REACH a nível dos Estados-Membros, em termos de vigilância do mercado e de controlo do cumprimento, como fator de sucesso essencial para o funcionamento de um mercado único harmonizado<sup>85</sup>.

Em março de 2018, a Comissão publicou uma avaliação do Regulamento REACH<sup>86</sup>. A avaliação conclui que o Regulamento REACH alcança os seus objetivos, mas que os progressos alcançados foram mais lentos do que o previsto. Adicionalmente, os dossiês de registo encontram-se muitas vezes incompletos. A avaliação salienta a necessidade de melhorar o controlo do cumprimento por parte de todos os intervenientes, nomeadamente os registantes, os utilizadores a jusante e, em particular, os importadores, garantir condições de concorrência equitativas, cumprir os objetivos do REACH e assegurar a coerência com as ações previstas para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente. A este respeito, foi considerado importante que os Estados-Membros comuniquem de forma coerente as suas atividades de controlo do cumprimento.

A responsabilidade de controlar o cumprimento do REACH em Portugal cabe às seguintes autoridades<sup>87</sup>:

- Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), que se centra nos produtores e nos formuladores,

<sup>82</sup> Principalmente para os produtos químicos: REACH (JO L 396 de 30.12.2006, p. 1.); para a classificação, a rotulagem e embalagem — Regulamento CRE (JO L 252 de 31.12.2006, p. 1); juntamente com a legislação relativas aos produtos biocidas e aos produtos fitofarmacêuticos.

<sup>83</sup> Agência Europeia dos Produtos Químicos, [Relatório sobre a aplicação do REACH e do CRE de 2016](#).

<sup>84</sup> ECHA, com base nos projetos [REF-1](#), [REF-2](#) e [REF-3](#).

<sup>85</sup> Comissão Europeia (2015). Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs [Monitorizar os impactos do Regulamento REACH na inovação, na competitividade e nas PME]. Bruxelas: Comissão Europeia.

<sup>86</sup> [COM\(2018\) 116 final](#).

<sup>87</sup> ECHA, [Inspeções-Gerais Nacionais — Portugal](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), que se centra nos distribuidores, nos grossistas e nos retalhistas,
- Autoridade Tributária (AT), que se centra nos importadores.

Regra geral, todas as infrações ao Regulamento REACH são classificadas como contraordenações administrativas ambientais graves ou muito graves. Se a infração for suficientemente grave, a autoridade competente pode decidir aplicar outras sanções, além de uma coima. Quando necessário, a autoridade também pode ordenar medidas cautelares como a apreensão de bens e documentos.

### Tornar as cidades mais sustentáveis

A política da UE em matéria de ambiente urbano incentiva as cidades a aplicarem políticas de planeamento e ordenamento urbano sustentáveis. Estas políticas devem incluir abordagens inovadoras em termos de transportes públicos urbanos e mobilidade urbana, edifícios sustentáveis, eficiência energética e conservação da biodiversidade urbana.

A Europa pode ser vista como uma união de cidades e vilas. Cerca de 75 % da população da UE vive em zonas urbanas<sup>88</sup>, prevendo-se que este número cresça para valores superiores a 80 % em 2050<sup>89</sup>. As zonas urbanas colocam desafios específicos em termos de ambiente e saúde humana, mas também oferecem oportunidades para utilizar os recursos de forma mais eficiente. A UE incentiva os municípios a tornarem-se mais verdes através de iniciativas como o prémio «Capital Verde da Europa»<sup>90</sup>, o prémio «Folha Verde da Europa»<sup>91</sup> e o instrumento «Cidade Verde»<sup>92</sup>.

### Financiar cidades mais verdes

Portugal afetou uma quantidade significativa de recursos provenientes do FEDER 2014-2020 (mais do que a dotação obrigatória de 5 % ao abrigo do FEDER e do FSE) ao desenvolvimento urbano sustentável.

### Participação em iniciativas e redes urbanas na UE

A UE incentiva cidades verdes através de prémios e financiamento, como é o caso do prémio «Cidade Verde da Europa», que visa cidades com mais de 100 000 habitantes, e a iniciativa «Folha Verde da Europa», que visa cidades e vilas que tenham entre 20 000 e 100 000 habitantes.

A cidade portuguesa de Torres Vedras foi uma das duas cidades vencedoras do primeiro prémio «Folha Verde da Europa» atribuído em 2015<sup>93</sup>. Torres Vedras participou, juntamente com outras cidades «Folha Verde» numa sessão de trabalho sobre gestão de resíduos e economia verde nas zonas urbanas no âmbito do TAIEX-EIR P2P, realizada em Galway (Irlanda) em fevereiro de 2018<sup>94</sup>.

Além disso, importa realçar que Lisboa foi selecionada para ser a Capital Verde da Europa em 2020<sup>95</sup>.

As cidades portuguesas também estão ativamente envolvidas em iniciativas como a Eurocidades e o Pacto de Autarcas da UE. Em junho de 2018, 140 cidades e vilas estavam registadas no Pacto de Autarcas.

Estas iniciativas e redes urbanas devem ser saudadas e incentivadas, uma vez que contribuem para um melhor ambiente urbano. Em 2017, 15,4 % dos residentes nas cidades consideraram que as respetivas áreas residenciais eram afetadas por poluição ou outros problemas ambientais. Em 2016, este valor era inferior, 15,1 %. Estas percentagens são mais baixas do que os níveis da UE-28 (20 % em 2017, 18,9 % em 2016 e 19,2 % em 2015)<sup>96</sup>.

### A Natureza e as cidades

Em prol da promoção do desenvolvimento urbano sustentável e em consonância com as estratégias e os programas europeus dominantes, Portugal aprovou em 2015 a estratégia Cidades Sustentáveis 2020. Este documento de orientação destina-se a municípios, organismos intermunicipais e outras partes interessadas a nível urbano e constitui um roteiro para a sustentabilidade urbana para o próximo ciclo de financiamento da UE, que termina em 2020. O documento define um conjunto de orientações estratégicas não vinculativas que podem ser adotadas por cidades e vilas portuguesas. Estas orientações servem de alicerce para a execução da estratégia Cidades Sustentáveis 2020, mediante o lançamento de diversos instrumentos que a promovem<sup>97</sup>.

<sup>88</sup> Comissão Europeia, [Europa Urbana, 2016](#).

<sup>89</sup> Comissão Europeia, Eurostat, [Europa Urbana](#), 2016, p. 9.

<sup>90</sup> Comissão Europeia, [Capital Verde da Europa](#).

<sup>91</sup> Comissão Europeia, [Prémio «Folha Verde da Europa»](#).

<sup>92</sup> Comissão Europeia, [Instrumento «Cidade Verde»](#).

<sup>93</sup> Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, 18 de junho de 2015, [Torres Vedras wins inaugural European Green Leaf 2015](#) [Torres Vedras ganha primeira Folha Verde da Europa 2015].

<sup>94</sup> Cidades da rede Folha Verde situadas em Espanha, Irlanda, Bélgica, Portugal e Suécia colaboraram e partilharam boas práticas em matéria de gestão de resíduos e economia verde nas zonas urbanas.

<sup>95</sup> Comissão Europeia, [Vencedores do prémio Capital Verde da Europa 2020 e do prémio Folha Verde da Europa 2019](#).

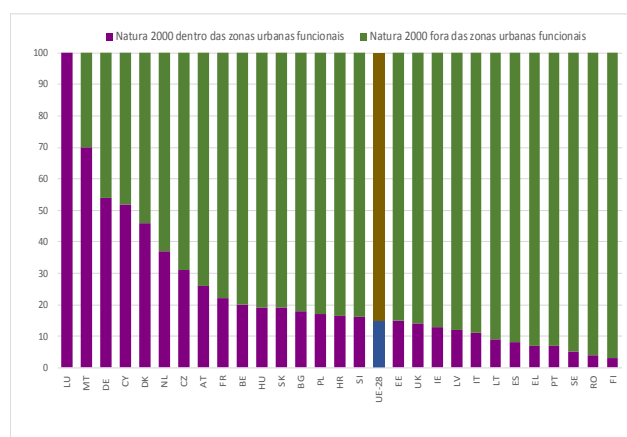
<sup>96</sup> Eurostat, [Poluição por grau de urbanização](#).

<sup>97</sup> Governo português, [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015 de 11 de agosto](#)



Esta estratégia foi concebida para reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades em vários domínios, designadamente: regeneração e reabilitação urbanas, ambiente urbano, baixas emissões de carbono, alterações climáticas e riscos. Baseia-se no paradigma do desenvolvimento urbano sustentável. Tal exige o envolvimento e o compromisso de vários intervenientes, para que a ênfase nas intervenções não se limite à dimensão física da zona urbana, mas que procure também a consecução de objetivos como o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção ambiental.

**Figura 19: Proporção da rede Natura 2000 que interceta zonas urbanas funcionais**<sup>98,99</sup>



### Expansão urbana

Portugal tem uma proliferação urbana ponderada relativamente elevada, com 2,33 unidades de permeação urbana (UPU)<sup>100</sup> por metro quadrado em 2009, comparativamente à média da UE (UE-28+4) de

1,64 UPU/m<sup>2</sup>. Registou-se um aumento de 6 % entre 2006 e 2009<sup>101</sup>.

### Congestionamento do tráfego e mobilidade urbana

O transporte pessoal agrava os problemas sazonais associados à qualidade do ar e ao congestionamento do tráfego<sup>102</sup> nas principais áreas metropolitanas portuguesas, designadamente Lisboa e Porto, o que conduz a custos económicos e com a saúde. É necessária uma abordagem global para equacionar esta questão e assim gerar benefícios em termos ambientais, económicos e sociais.

O Compromisso para o Crescimento Verde define um objetivo de aumento da utilização dos transportes públicos, identificando várias formas de o alcançar, designadamente: i) modernizar os transportes públicos, incluindo o transporte ferroviário, ii) elaborar planos de mobilidade para os grandes empregadores públicos e privados, iii) promover veículos menos poluentes (nomeadamente veículos elétricos e veículos movidos a biocombustíveis), iv) promover modos de transporte respeitadores do ambiente.

O número de pontos de carregamento elétrico em Portugal aumentou de forma constante entre 2013 e 2016, totalizando 1 250 neste último<sup>103</sup>.

É igualmente importante ponderar a conceção de novas abordagens à logística urbana com potencial para reduzir o número de camiões nas zonas urbanas. Por exemplo, a região Lisboa-Vale do Tejo está a participar no projeto «Dorothy»<sup>104</sup>, concebido para melhorar a distribuição de mercadorias urbanas mediante a redução do número de veículos e modernizando as normas ambientais.

Outra questão pertinente é a descentralização no âmbito do novo quadro jurídico dos serviços de transporte público. Trata-se de algo com potencial para melhorar o planeamento e a gestão dos transportes públicos, tanto a nível local como a nível regional. Possibilita níveis de eficiência mais elevados, o que deverá reduzir o impacto ambiental dos transportes públicos.

Neste contexto, é de louvar a iniciativa «Corredor Verde de Lisboa», um exemplo de infraestrutura verde que beneficia uma zona metropolitana. A Estratégia de Lisboa para 2010-2024 identificou três objetivos principais para a cidade: i) regeneração urbana: reabilitação de edifícios devolutos e de espaços verdes e bairros degradados, com vista a reverter o processo de despovoamento,

<sup>98</sup> Comissão Europeia, [Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial](#), 2017, p. 121.

<sup>99</sup> Comissão Europeia, [Definição de zonas urbanas funcionais](#).

<sup>100</sup> As unidades de permeação urbana medem a dimensão das zonas construídas, bem como o seu grau de dispersão na região.

<sup>101</sup> AEA, [Expansão urbana na Europa, anexo I](#), 2014, p. 4-5.

<sup>102</sup> INRIX, 2015. [Principais conclusões: Pannel de Avaliação do Tráfego INRIX, 2015](#).

<sup>103</sup> Comissão Europeia, [«Transport in the European Union Current Trends and Issues»](#) [Os transportes na União Europeia — Tendências e problemas atuais], 2018, p. 110-111.

<sup>104</sup> Informações acerca do [projeto «Dorothy»](#), cofinanciado pela UE.

ii) adaptação às alterações climáticas: concentração nos desafios colocados pelas alterações climáticas e nas consequentes vulnerabilidades naturais (como as inundações), bem como na eficiência energética, mediante a redução do número de veículos em circulação e o aumento da superfície destinada a espaços verdes, iii) ligação entre espaços verdes: criação de uma rede de espaços e corredores verdes para atividades recreativas e proteção, valorização e promoção da biodiversidade e das paisagens naturais e culturais. Esta estratégia fez aumentar o tamanho, a qualidade e a ligação dos espaços verdes em Lisboa, graças a elementos como ciclovias, ruas de fácil acesso para bicicletas, corredores ecológicos e jardins urbanos. As redes de corredores verdes e espaços abertos informais, como jardins urbanos, estão acessíveis a residentes, trabalhadores e turistas. Outros benefícios são: i) o impacto positivo na saúde decorrente da promoção do transporte ativo (caminhada/ciclismo), ii) benefícios ambientais, iii) aumento dos rendimentos (e do emprego), em resultado de um maior número de visitantes. Ainda existe margem para melhorar a aplicação destas medidas.

As boas práticas que conduzem ao desenvolvimento urbano sustentável podem ser alargadas a todo o país.

## Parte II: Quadro facilitador: instrumentos de execução

### 4. Tributação ecológica, contratos públicos ecológicos, financiamento e investimentos ambientais

#### Tributação ecológica e subsídios prejudiciais para o ambiente

Os incentivos financeiros, a tributação e outros instrumentos económicos são formas eficazes e eficientes de alcançar os objetivos das políticas ambientais. O Plano de Ação para a Economia Circular incentiva a sua utilização. Os subsídios prejudiciais para o ambiente são monitorizados no contexto do Semestre Europeu e do processo de governação da União da Energia.

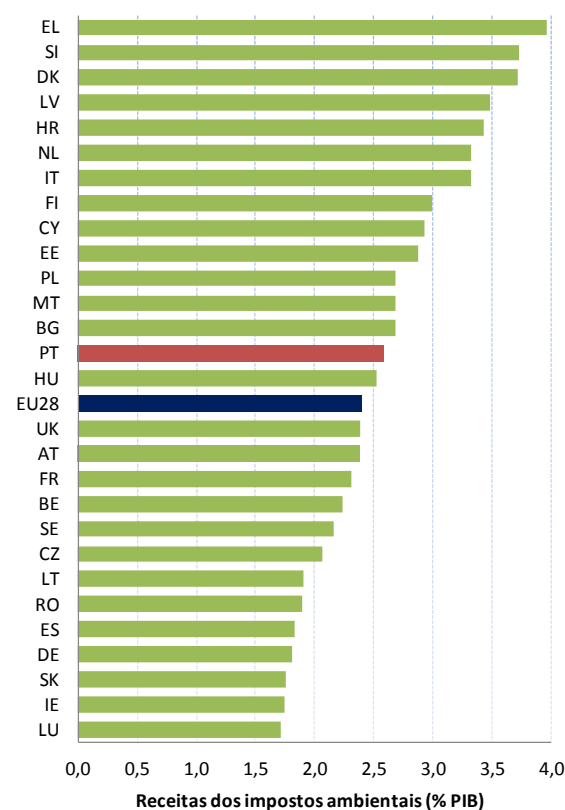
As receitas que Portugal arrecada com os impostos relacionados com o ambiente continuam a estar em linha com a média da UE. Os impostos ambientais representaram 2,59 % do PIB em 2017 (média da UE-28: 2,40 %), como mostra a figura 20, e os impostos relacionados com a energia representaram 2,33 % do PIB, comparativamente à média da UE de 1,84 %<sup>105</sup>. No mesmo ano, a fiscalidade ecológica contribuiu com 7,02 % das receitas totais provenientes de impostos e contribuições para a segurança social (acima da média da UE-28 de 5,97 %).

A estrutura da tributação mostra que, em 2016, os impostos sobre o trabalho tiveram uma quota-parte nas receitas fiscais totais inferior à média da UE, sendo de 42,2 %, ao passo que a carga fiscal implícita sobre o trabalho foi de 29 %<sup>106</sup>. Os impostos sobre o consumo permaneceram relativamente elevados (36,5 %, ocupando o 12.º lugar a nível da UE-28), o que indica que existe alguma margem para transferir impostos do trabalho para o consumo, em especial para impostos ambientais.

Existem exemplos de boas medidas fiscais que beneficiam o ambiente. Um bom exemplo é a taxa de recursos hídricos que «visa compensar o benefício que resulta da utilização privativa do domínio público hídrico, o custo ambiental inerente às atividades suscetíveis de causar um impacto significativo nos recursos hídricos, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas»<sup>107</sup>. A transferência

fiscal ecológica compensa os municípios que, devido à designação de zonas Natura 2000 e outras zonas protegidas, possam ter restrições à utilização do solo com potenciais custos de oportunidade em termos de desenvolvimento económico<sup>108</sup>.

**Figura 20: Receitas fiscais ambientais em % do PIB (2017)**<sup>109</sup>



Entretanto, os subsídios e as isenções relacionados com os combustíveis fósseis aumentaram ligeiramente na última década. Em 2016, Portugal ainda tinha isenções fiscais para combustíveis fósseis utilizados na navegação, nos veículos ferroviários, nas máquinas agrícolas, nos motores fixos, no aquecimento e nos refrigeradores autónomos. Estas exceções totalizaram 270 milhões de EUR<sup>110</sup>. Desde 2018, o governo começou a eliminar progressivamente as isenções do imposto especial de

<sup>105</sup> Eurostat, [Receitas fiscais ambientais, 2019](#).

<sup>106</sup> Comissão Europeia, [Relatório sobre as tendências da fiscalidade](#), 2018.

<sup>107</sup> Instituto para uma Política Europeia do Ambiente, Estudos de caso sobre reforma fiscal ambiental, [Water resources fee in Portugal](#) [A taxa de recursos hídricos em Portugal].

<sup>108</sup> Instituto para uma Política Europeia do Ambiente, Estudos de caso sobre reforma fiscal ambiental, [Ecological Fiscal Transfer \(EFT\) in Portugal](#) [Transferência fiscal ecológica em Portugal].

<sup>109</sup> Eurostat, [Receitas fiscais ambientais, 2019](#).

<sup>110</sup> OCDE, [Inventory of Support Measures for Fossil Fuels](#) [Inventário de medidas de apoio aos combustíveis fósseis], 2018.

consumo e do imposto sobre o carbono relativamente ao carvão utilizado para produção de eletricidade. Em 2018, foi criado um grupo de trabalho para estudar as isenções fiscais no domínio da energia.

Registaram-se alguns progressos na redução do «diferencial de gasóleo» (a diferença entre o preço do gasóleo e o preço da gasolina) desde 2005. Em 2016, a diferença entre a taxa do imposto sobre a gasolina e a taxa do imposto sobre o gasóleo era de 53 %, ao passo que, em 2005, era de 70 %<sup>111</sup>. Em 2016, as taxas do imposto especial de consumo que incidem sobre a gasolina e o gasóleo permaneceram iguais às de 2015 (0,62 EUR por litro de gasolina e 0,40 EUR por litro de gasóleo)<sup>112</sup>.

Em Portugal, os benefícios fiscais aplicáveis aos veículos das empresas são um motivo de preocupação<sup>113</sup>. Embora exista um limite de benefícios fiscais relativos a veículos no âmbito do imposto sobre o rendimento coletivo, não foram introduzidas medidas fiscais pertinentes em relação aos veículos das empresas em 2018<sup>114</sup>.

Portugal tem impostos sobre veículos automóveis baseados nas emissões de CO<sub>2</sub><sup>115</sup>. A tributação dos veículos faz-se com base na capacidade do motor e nas emissões, bem como no imposto anual de circulação para veículos registados após 1 de julho de 2007<sup>116</sup>. Em 2016, houve incentivos à compra de veículos com baixas emissões de CO<sub>2</sub>, associados a impostos de circulação anuais e subsídios, portagens, taxas de congestionamento e zonas de baixa emissão de poluentes. Contudo, não existem incentivos à utilização de infraestruturas públicas em detrimento dos transportes privados<sup>117</sup>. Os veículos novos comprados em Portugal encontram-se entre os mais respeitadores do ambiente na UE, com uma média de emissões de CO<sub>2</sub> de 104,7 gramas por quilómetro, abaixo da média da UE de 118 gramas por quilómetro em 2016<sup>118</sup>.

O número de automóveis que utilizam tipos alternativos de combustíveis está a aumentar, sendo que o número de veículos de passageiros novos que utilizam estes combustíveis aumentou mais de nove vezes entre 2011 e 2015. Contudo, estes automóveis ainda representam menos de 1 % da frota total. A quota-parte de energias renováveis nos transportes tem vindo a crescer rapidamente, superando a média da UE em 2015. Portugal tem dois regimes de apoio à utilização de energia proveniente de fontes renováveis nos transportes: uma isenção fiscal para pequenos produtores de biocombustíveis (PPD) e uma quota de biocombustível para empresas que fornecem combustíveis para consumo no mercado<sup>119</sup>.

### Contratos públicos ecológicos

As políticas da UE em matéria de contratos públicos ecológicos incentivam os Estados-Membros a adotarem medidas adicionais para a aplicação de critérios de contratação ecológica em, pelo menos, 50 % dos concursos públicos. A Comissão Europeia está a ajudar a reforçar a utilização dos contratos públicos como instrumento estratégico para apoiar a proteção do ambiente.

O poder de compra através de contratos públicos ascende a cerca de 1,8 biliões de EUR na UE (aproximadamente 14 % do PIB). Uma parte substancial deste dinheiro é canalizada para setores com elevado impacto ambiental, como a construção ou os transportes. Por conseguinte, os contratos públicos ecológicos (CPE) podem ajudar a reduzir significativamente o impacto negativo das despesas públicas no ambiente e apoiar empresas inovadoras sustentáveis. A Comissão propôs critérios para os CPE<sup>120</sup> a nível da UE.

Em Portugal, a política de CPE está institucionalizada desde a introdução da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2007.

Em julho de 2016, o Governo português aprovou uma nova estratégia nacional para os CPE (ENCPE 2020), que define com maior precisão o âmbito do conceito. Esta estratégia, que abrange mais processos de aquisição, foi

<sup>111</sup> Agência Europeia do Ambiente, 2017, [Environmental taxation and EU environmental policies](#) [Tributação ambiental e políticas da UE no domínio do ambiente], p. 27.

<sup>112</sup> Comissão Europeia, [Base de dados dos impostos na Europa](#), 2018.

<sup>113</sup> Comissão Europeia, [Tributação dos veículos comerciais na Bélgica](#), 2017.

<sup>114</sup> FleetEurope, [Major changes to company car taxation in Europe](#) [Principais alterações da tributação dos veículos das empresas na Europa].

<sup>115</sup> ACEA, [CO<sub>2</sub> based motor vehicle taxes in Europe](#) [Impostos sobre veículos automóveis baseados nas emissões de CO<sub>2</sub> na Europa].

<sup>116</sup> Comissão Europeia, [Semestre Europeu de 2018 — Relatório relativo a Portugal](#), p. 17.

<sup>117</sup> Agência Europeia do Ambiente, [Appropriate taxes and incentives do affect purchases of new cars](#) [Impostos e incentivos adequados afetam as compras de veículos novos], 18 de maio de 2018.

<sup>118</sup> Agência Europeia do Ambiente, [Average CO<sub>2</sub> emissions from new passenger cars sold in EU-28 Member States plus Norway, Iceland and Switzerland in 2016](#) [Emissões médias de CO<sub>2</sub> dos veículos de

passageiros novos vendidos nos Estados-Membros da UE-28, na Noruega, na Islândia e na Suíça, em 2016].

<sup>119</sup> Comissão Europeia, «[Transport in the European Union Current Trends and Issues](#)» [Os transportes na União Europeia — Tendências e problemas atuais], 2018, p. 110-111.

<sup>120</sup> Na comunicação «Contratos públicos para um ambiente melhor» [COM(2008) 400], a Comissão recomendou a criação de um processo para a definição de critérios comuns para os CPE. O conceito básico de CPE assenta na existência de critérios ambientais claros, verificáveis, justificáveis e ambiciosos para produtos e serviços, segundo uma abordagem firmada no ciclo de vida e numa base científica factual.

concebida para ter um impacto mais amplo e mais eficaz do que a estratégia anterior.

Os critérios de CPE serão progressivamente desenvolvidos a nível nacional. Terão como base estudos nacionais e europeus sobre critérios e produtos de CPE e terão em conta os objetivos ambientais de Portugal, como a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Os critérios ambientais para 21 grupos de produtos prioritários constituem os principais instrumentos para efeitos do cumprimento dos objetivos da estratégia, sendo esses grupos de produtos: edifícios de escritórios, eletricidade, equipamentos de representação gráfica, equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados no setor dos cuidados de saúde, equipamentos informáticos para escritório, iluminação interior, iluminação pública e sinalização rodoviária, infraestruturas para recolha e tratamento de águas residuais, infraestruturas rodoviárias (conceção, construção e manutenção de estradas), mobiliário, painéis interiores, papel de cópia e papel para usos gráficos, produção combinada de calor e eletricidade, produtos alimentares e serviços de fornecimento de refeições, produtos e serviços de jardinagem, produtos e serviços de limpeza, sistemas de aquecimento com circulação de água, sistemas de descarga em sanitas e urinóis, têxteis, torneiras sanitárias e transportes.

A Estratégia Nacional 2020 estabelece objetivos aplicáveis ao Sistema Nacional de Compras Públicas, envolvendo a maior parte dos organismos públicos. O objetivo definido foi de associar critérios ambientais a 60 % dos procedimentos pré-contratuais e a 60 % do montante dos procedimentos pré-contratuais até 2020. Além disso, foram definidos objetivos idênticos para as empresas públicas, a um nível de 40 %.

O Governo português também adotou recentemente medidas adicionais para promover uma utilização mais sustentável dos recursos na Administração Pública<sup>121</sup>.

### Financiamento e investimentos ambientais

As regras dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) obrigam os Estados-Membros a promoverem o ambiente e o clima nos seus programas e estratégias de financiamento para a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento rural e a política marítima.

Para alcançar a sustentabilidade, é necessário mobilizar fontes de financiamento públicas e privadas<sup>122</sup>. A UE tem

um papel importante a desempenhar neste aspeto<sup>123</sup>. A utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>124</sup> é fundamental para atingir os objetivos ambientais e integrá-los noutros domínios políticos. Outros instrumentos, como o Horizonte 2020, o Programa LIFE e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), podem igualmente apoiar a aplicação e a divulgação das melhores práticas.

De acordo com o Eurobarómetro Especial n.º 468 dedicado às atitudes dos cidadãos europeus em relação ao meio ambiente, 92 % dos Portugueses apoiam um maior investimento da UE na proteção ambiental (sendo a média da UE 85 %).

### Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020

Nas últimas décadas, o financiamento da UE contribuiu significativamente para melhorar a aplicação da legislação e das políticas ambientais da UE e de Portugal.

A dotação de Portugal dos cinco FEEI para o período de programação 2014-2020 totaliza 25 800 milhões de EUR (ver figura 21, preços correntes):

- do FEDER: 10 737 milhões de EUR,
- do Fundo de Coesão: 2 862 milhões de EUR,
- do FSE: 7 760 milhões de EUR,
- do FEADER: 4 058 milhões de EUR,
- do FEAMP: 392 milhões de EUR.

Em geral, os programas operacionais 2007-2013 foram bem executados. Não surgiram problemas de maior na sua conclusão. Os fundos disponibilizados foram utilizados na totalidade.

Ainda é cedo para retirar conclusões acerca da utilização e dos resultados dos FEEI para 2014-2020, uma vez que os programas ainda estão a ser executados. Atualmente, Portugal tem uma taxa de execução para o período 2014-2020 superior à média da UE.

<sup>122</sup> Comissão Europeia, [Commission action plan on financing sustainable growth](#) [Plano de Ação da Comissão para financiar o crescimento sustentável].

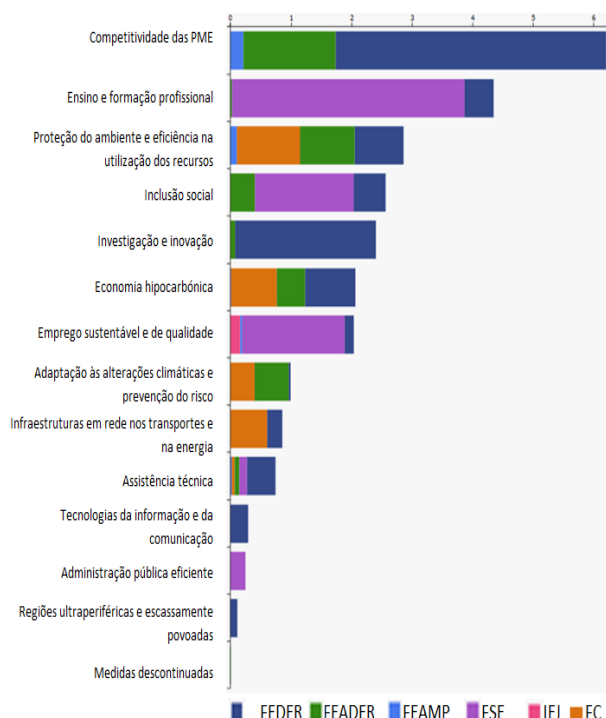
<sup>123</sup> União Europeia, [investEU](#).

<sup>124</sup> Os FEEI incluem cinco fundos: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP). O FEDER, o FC e o FSE formam, em conjunto, os fundos da política de coesão da UE.

<sup>121</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2018.

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

**Figura 21: FEEI 2014-2020 — Dotações da UE por domínio, Portugal (mil milhões de EUR)**<sup>125</sup>



### Política de coesão

Tradicionalmente, Portugal tem sido um grande beneficiário da política de coesão da UE.

Em relação ao «estado» das regiões portuguesas no período 2014-2020, verifica-se o seguinte: i) Lisboa e a Madeira são «regiões mais desenvolvidas», ii) o Algarve é uma «região em transição», iii) os Açores, o Norte, o Centro e o Alentejo são «regiões menos desenvolvidas».

No atual período de programação, o investimento ambiental tem um peso semelhante no âmbito da política de coesão da UE em relação ao anterior período de programação.

Há um programa operacional (PO) nacional dedicado ao ambiente, denominado Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR). Este PO tem um orçamento de 2 600 milhões de EUR<sup>126</sup> e canaliza os investimentos realizados em Portugal no domínio ambiente através do Fundo de Coesão. Este programa foi concebido para a antecipação e a adaptação às alterações globais no domínio da energia, das alterações climáticas e da utilização mais eficiente dos recursos. Adota uma perspetiva dinâmica

que associa a competitividade à sustentabilidade, em consonância com a Estratégia Europa 2020.

Existem ainda outros dois programas operacionais nacionais: «Competitividade e Internacionalização» e «Assistência Técnica». Adicionalmente, há sete programas operacionais regionais, que neste período são programas plurifundos, abrangendo tanto o FEDER como o FSE, em que também estão incluídas medidas ambientais.

Além disso, existem vários programas operacionais ligados ao FEDER que envolvem Portugal na cooperação transnacional e transfronteiriça (conhecida como «cooperação territorial»), em que o investimento ambiental desempenha um papel importante.

No que diz respeito aos setores ambientais, as principais prioridades para o FEDER 2014-2020 em Portugal são: água (626 milhões de EUR), adaptação às alterações climáticas (473 milhões de EUR), resíduos (310 milhões de EUR), pistas para ciclistas e percursos pedestres (291 milhões de EUR) e reabilitação de instalações industriais e terrenos contaminados (164 milhões de EUR).

A integração ambiental foi assegurada no Acordo de Parceria para 2014-2020 e nos diversos programas operacionais para os cinco FEEI, mediante a aplicação da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e por outros meios.

Portugal também criou uma Rede Ambiental para promover a integração ambiental na política de coesão da UE<sup>127</sup>, o que pode ser considerado uma boa prática. Alguns outros Estados-Membros já o fizeram, existindo também uma rede a nível da UE (a Rede ENEA-MA).

Considerou-se que a condicionalidade *ex ante* ambiental geral relativa à avaliação do impacto ambiental/avaliação ambiental estratégica (análise do enquadramento jurídico e dos mecanismos eficazes para cumprir as regras de avaliação de impacto ambiental) foi cumprida por Portugal.

Portugal cumpriu apenas parcialmente as condicionalidades *ex ante* relativas à água e aos resíduos aquando da adoção do Acordo de Parceria para 2014-2020, pelo que foram acordados planos de ação com as autoridades portuguesas com vista ao cumprimento de todos os critérios até ao final de 2016. Todas as questões pendentes acabaram por ser resolvidas.

<sup>125</sup> Comissão Europeia, [Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, dados por país](#).

<sup>126</sup> Incluindo a parte de cofinanciamento nacional.

<sup>127</sup> A reunião inaugural realizou-se em Lisboa em janeiro de 2018. O Secretariado da Rede está ligado à autoridade de gestão do POSEUR 2014-2020. Foi realizada uma segunda reunião em Lisboa, em novembro de 2018.

### Desenvolvimento rural

No Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) de Portugal Continental, os fundos destinados às prioridades ambientais aumentaram, representando atualmente quase 40 % do total. Contudo, o apoio à rede Natura 2000 no âmbito do programa de desenvolvimento rural continua a ser insuficiente. Numa nota positiva, o programa de desenvolvimento rural está a ajudar a recuperar as florestas depois dos grandes incêndios florestais de 2017. A ênfase recai na reflorestação com espécies autóctones, o que deve ajudar a tornar as florestas mais resistentes aos incêndios.

Este PDR também apoia a transição para a agricultura orgânica, uma tendência positiva rumo a um modelo de agricultura mais sustentável. Contudo, continuam a existir zonas de monocultura (trigo e tomate) que exercem pressões consideráveis no meio ambiente (perda de biodiversidade, solo e recursos hídricos). As autoridades criaram um regime que oferece uma alternativa à diversificação obrigatória das culturas, que tem poucos benefícios ambientais. Contudo, ainda não foram criadas alternativas à monocultura.

Os fundos destinados às prioridades ambientais no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira representam metade (cerca de 195 milhões de EUR) das dotações totais. As medidas do programa relacionadas com a biodiversidade e a rede Natura 2000 são inadequadas, cobrindo apenas parcialmente as necessidades definidas no quadro de ações prioritárias. Espera-se que o PDR apoie as medidas identificadas no PGBH 2016-2021 no domínio do abastecimento de água e da irrigação.

No Programa de Desenvolvimento Rural dos Açores, os fundos destinados às prioridades ambientais representam 45 % (cerca de 290 milhões de EUR) das dotações totais. O apoio do programa à biodiversidade e à rede Natura 2000 continua a ser insuficiente para satisfazer as necessidades existentes. Em especial, as espécies invasoras continuam a constituir motivo de preocupação, com a prevalência de grandes áreas de flora invasora nas zonas Natura 2000 que exercem pressão sobre os objetivos de conservação da rede com vista à obtenção de um bom estado de conservação para as espécies e *habitats* protegidos. O contributo deste PDR para os objetivos ambientais não é orientado nem ambicioso e é muito limitado, não seguindo uma lógica de intervenção baseada nas ameaças e lacunas no domínio ambiental.

### Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

Portugal é um grande beneficiário do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), recebendo 392 milhões de EUR ao longo do período 2014-2020. O programa operacional nacional do FEAMP constitui um

importante pacote de investimentos para os setores marítimo, das pescas e da aquicultura em Portugal. O financiamento da UE é utilizado para promover a economia azul, nomeadamente os aspetos ligados à sustentabilidade.

### Mecanismo Interligar a Europa (MIE)

O MIE constitui um importante instrumento de financiamento da UE, tendo sido especificamente concebido para direcionar o investimento para as infraestruturas europeias de transportes, energia e digitais, com vista a eliminar as lacunas e os constrangimentos identificados e promover a sustentabilidade. Em finais de 2017, Portugal já tinha assinado acordos para projetos no valor de 678 milhões de EUR no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa<sup>128</sup>.

Entre os projetos, importa referir os estudos ambientais que visam desenvolver conexões de energia e melhorar as ligações ferroviárias.

### Horizonte 2020

Portugal beneficiou de financiamento do Horizonte 2020 desde o início do programa, em 2014. A partir de janeiro de 2019, foi atribuído a 693 participantes um montante máximo de 168,1 milhões de EUR para projetos dos programas de trabalho da vertente Desafios Societais que procurem dar resposta a questões ambientais<sup>129,130</sup>.

Além dos programas de trabalho supramencionados, estão presentes despesas relacionadas com o clima e a biodiversidade em todo o programa Horizonte 2020. Em Portugal, até dezembro de 2018, os projetos com financiamento aprovado em todos os programas de trabalho do Horizonte 2020 incluíam 166 milhões de EUR destinados à ação climática (27,1 % do contributo total do Horizonte 2020 para o país) e 34 milhões de EUR para ações relacionadas com a biodiversidade (5,6 % do contributo do Horizonte 2020 para o país)<sup>131</sup>.

O projeto SEEDS<sup>132</sup>, financiado pela UE, tem como objetivo compreender de que forma as alterações na fauna estão a afetar a flora no seu conjunto. O projeto FAIRWAY procura reavaliar as abordagens utilizadas

<sup>128</sup> Comissão Europeia, [Semestre Europeu de 2018 — Relatório relativo a Portugal](#), p. 15.

<sup>129</sup> [Cálculos efetuados pela Comissão Europeia com base no CORDA \(COmmon REsearch DATA Warehouse\)](#). O montante máximo da subvenção é decidido pela Comissão. Corresponde normalmente à subvenção solicitada, mas pode ser inferior.

<sup>130</sup> Ou seja: ii) segurança alimentar, agricultura e silvicultura sustentáveis, investigação marinha e marítima e investigação nas águas interiores, e bioeconomia, iii) energia segura, não poluente e eficiente, iv) transportes inteligentes, ecológicos e integrados, v) ação climática, ambiente, eficiência na utilização dos recursos e matérias-primas.

<sup>131</sup> [Cálculos efetuados pela Comissão Europeia com base no CORDA \(COmmon REsearch DATA Warehouse\)](#).

<sup>132</sup> Comissão Europeia, [Projeto SEEDS do Horizonte 2020](#).

atualmente para proteger os recursos de água potável da poluição causada por pesticidas e nitratos<sup>133</sup>.

### Programa LIFE

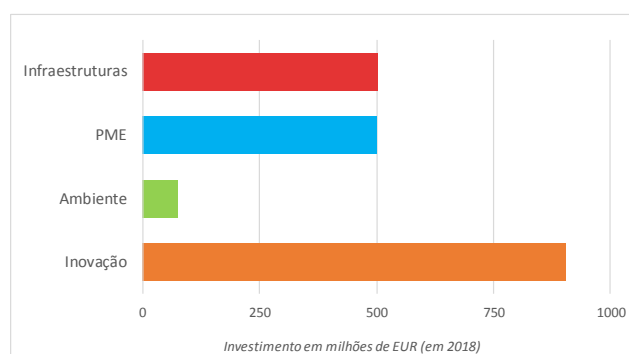
Portugal também beneficia do Programa LIFE da UE, com muitos projetos interessantes<sup>134</sup>. Atualmente, está envolvido num projeto de reforço de capacidades no âmbito do LIFE concebido para melhorar a capacidade global do país no que toca a participar e utilizar o Programa LIFE. O objetivo passa por aumentar a quantidade e a qualidade dos projetos que são apresentados anualmente no âmbito dos convites à apresentação de propostas.

A UE afetou 20 milhões de EUR a projetos portugueses no período 2014-2017<sup>135</sup>. Um bom exemplo é o projeto «LIFE Rupis», concebido para conservar o britango e a águia-perdigueira no vale do Douro.

### Banco Europeu de Investimento

Em 2018, o Grupo BEI<sup>136</sup> emprestou cerca de 2 mil milhões de EUR a empresas e instituições públicas portuguesas, como mostra a figura 22. Cerca de 73 milhões de EUR (3,7 % do total) foram investidos diretamente em projetos relacionados com o ambiente.

**Figura 22: Empréstimos do BEI a Portugal em 2018**<sup>137</sup>



### Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos

O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) é o pilar central do Plano de Investimento para a Europa.

Até janeiro de 2019, o FEIE mobilizou mais de 2 500 milhões de EUR em Portugal, estando previstos investimentos adicionais de 8 800 milhões de EUR<sup>138</sup>.

Também estão incluídos projetos no domínio do ambiente e da eficiência na utilização dos recursos. Por exemplo, no âmbito do Plano Juncker, o BEI prevê disponibilizar 420 milhões de EUR às Águas de Portugal para financiar investimentos nas infraestruturas hídricas. Este projeto melhorará a qualidade e a sustentabilidade dos serviços prestados no domínio da água e das águas residuais em Portugal através da construção de novas instalações e da renovação das antigas. Esta obra permitirá criar e manter mais de 7 400 empregos durante a fase de execução.

### Financiamento ambiental nacional

Em 2016, Portugal gastou 1 090 milhões de EUR em proteção ambiental, uma descida de 5 % em relação a 2015<sup>139</sup>. Dos pagamentos, 39 % tiveram como destino a gestão de resíduos (média da UE: 49,7 %). Foram reservados 218,3 milhões de EUR para a gestão de águas residuais (20 % do total) e 75,5 milhões de EUR para redução da poluição (7 % do total). Das despesas com ambiente, 5,4 % (168 milhões de EUR) foram canalizadas para a proteção da biodiversidade e da paisagem. Entre 2012 e 2016, o financiamento governamental geral para a proteção do ambiente totalizou 5 300 milhões de EUR<sup>140</sup>.

Como já foi referido ao longo do relatório, um dos desafios que Portugal enfrenta é assegurar que o financiamento ambiental permanece num nível adequado. A existência de lacunas financeiras em domínios como a gestão de resíduos, a qualidade da água e o apoio a atividades verdes está a atrasar a correta execução da legislação e das políticas da UE em matéria ambiental. Por conseguinte, garantir os recursos financeiros necessários para reduzir o défice de aplicação deve ser considerado uma prioridade para o país.

### Medidas prioritárias para 2019

- Portugal deve tirar partido dos FEEI disponíveis para o período de programação 2014-2020, a fim de melhorar o cumprimento da legislação e das políticas ambientais da UE, bem como explorar o potencial da economia verde para melhorar a competitividade e a criação de emprego.

<sup>133</sup> Comissão Europeia, [Projeto FAIRWAY do Horizonte 2020](#).

<sup>134</sup> Ver [ficha informativa do programa LIFE relativa a Portugal](#).

<sup>135</sup> Serviços da Comissão, com base em dados fornecidos pelo EASME.

<sup>136</sup> O Grupo BEI inclui o BEI e os investimentos e empréstimos do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE).

<sup>137</sup> Banco Europeu de Investimento, [Portugal e o BEI](#), 2018.

<sup>138</sup> Banco Europeu de Investimento, [mapa do FEIE](#).

<sup>139</sup> Eurostat, [Despesas governamentais gerais por função](#), 2018.

<sup>140</sup> Eurostat, [Despesas governamentais gerais por função](#), 2018.

## 5. Reforçar a governação ambiental

### Informações, participação do público e acesso à justiça

Os cidadãos podem proteger o ambiente de forma mais eficaz se puderem confiar nos três «pilares» da Convenção de Aarhus:

- i) acesso à informação,
- ii) participação pública na tomada de decisões, e
- iii) acesso à justiça no domínio do ambiente.

É fundamental para as autoridades públicas, o público e as empresas que a informação ambiental seja partilhada de forma eficiente e eficaz<sup>141</sup>. A participação do público permite que as autoridades tomem decisões que tenham em conta as preocupações do público. O acesso à justiça consiste num conjunto de garantias que permitem que os cidadãos e as ONG utilizem os tribunais nacionais para proteger o ambiente<sup>142</sup>. Tal inclui o direito de impugnação («legitimidade processual»)<sup>143</sup>.

#### Informações ambientais

Em Portugal, o principal portal está bem concebido<sup>144</sup>, tendo hiperligações para a legislação ambiental nacional e da UE. Também estão disponíveis hiperligações para todos os portais de dados ambientais importantes, havendo facilidade de navegação e obtenção de dados. Contudo, a única língua utilizada é a língua portuguesa, não estando disponível uma versão em inglês. Além disso, função de pesquisa nem sempre apresenta os resultados pretendidos. O portal é visualmente apelativo, a página inicial tem uma estrutura lógica e a navegação é simples. O único senão é a inexistência de uma hiperligação clara para o portal INSPIRE.

O portal INSPIRE é bom, embora a navegação seja um pouco complicada. Contém informações em abundância e as funções de pesquisa de dados são fáceis de utilizar. Todos os documentos necessários estão disponíveis, assim como outros elementos informativos conexos e hiperligações para sítios Web pertinentes.

<sup>141</sup> A Convenção de Aarhus, a Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE) e a Diretiva INSPIRE (2007/2/CE) criam, no seu conjunto, uma base jurídica para a partilha de informações ambientais entre as autoridades públicas e o público. O presente reexame da aplicação da política ambiental centra-se na Diretiva INSPIRE.

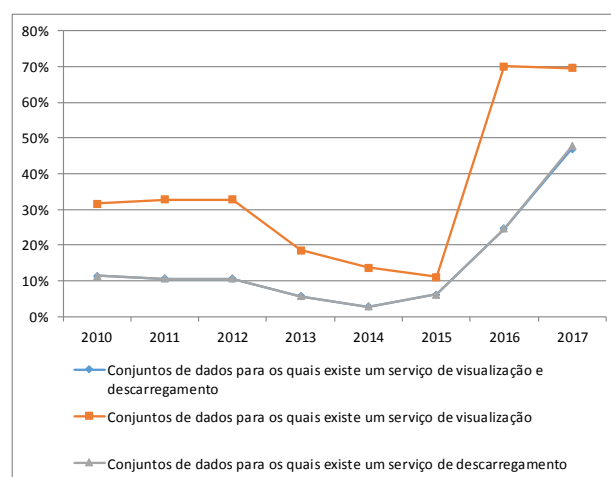
<sup>142</sup> As garantias estão explicadas na Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 275 de 18.8.2017) e num guia do cidadão sobre esta questão.

<sup>143</sup> O presente reexame analisa até que ponto os Estados-Membros explicam bem ao público os direitos de acesso à justiça, bem como a legitimidade processual e outros grandes obstáculos a intentar ações judiciais no domínio da natureza e da poluição atmosférica.

<sup>144</sup> Agência Portuguesa do Ambiente, [Portal de informações ambientais](#).

Em Portugal, a execução da Diretiva INSPIRE poderia ser melhor. O seu desempenho foi revisto com base no relatório de execução de 2016<sup>145</sup> relativo ao país e nos dados de monitorização mais recentes (de 2017)<sup>146</sup>. A identificação e a documentação dos dados têm registado bons progressos, sendo que os níveis de execução também são bons. Todavia, são necessários esforços suplementares para: i) alargar ainda mais o acesso aos dados, ii) melhorar as condições de reutilização dos dados, iii) dar prioridade aos conjuntos de dados ambientais na execução, em especial aqueles que sejam identificados como conjuntos de dados geográficos de elevado valor para aplicar a legislação ambiental<sup>147</sup>.

**Figura 23: Acesso a dados geográficos através dos serviços de visualização e descarregamento em Portugal (2017)**



#### Participação do público

A participação do público é regulada sobretudo pela Constituição Portuguesa, nomeadamente pelos artigos 48.º e 66.º. Nos termos do artigo 48.º, todos os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos. O artigo 66.º prevê que todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. Outras disposições legais importantes<sup>148</sup> são o artigo 12.º do Código do Procedimento Administrativo, que estipula que a administração deve envolver o público nas decisões administrativas, e os artigos 100.º e 101.º, que definem a audiência dos interessados e a consulta pública como parte dos procedimentos administrativos.

<sup>145</sup> INSPIRE, [ficha informativa relativa a Portugal](#), 2017.

<sup>146</sup> INSPIRE, [painel de monitorização](#).

<sup>147</sup> Comissão Europeia, [Lista de conjuntos de dados geográficos de elevado valor](#)

<sup>148</sup> Agência Portuguesa do Ambiente (2018), [Acesso à justiça](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

O Decreto-Lei n.º 232/2007<sup>149</sup> também regula a participação do público na elaboração de planos e programas.

Existe um portal central para as consultas públicas sobre documentos legislativos que estão em fase de projeto<sup>150</sup>.

Em julho de 2015, foi lançado um portal oficial denominado «Participa» para acolher todas as consultas públicas realizadas pelo Ministério do Ambiente<sup>151</sup>. Já foi utilizado para cerca de 650 iniciativas, o que pode ser considerado uma boa prática neste domínio.

Os valores do Eurobarómetro de 2017 mostram que 86 % dos respondentes acreditam que os indivíduos têm um papel a desempenhar na proteção do ambiente. Este valor é idêntico ao de 2014.



### Acesso à justiça

Há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de assegurar que o público em geral sabe de que forma os indivíduos e as associações ambientais podem aceder à justiça no domínio do ambiente ao abrigo da legislação portuguesa e da UE. As informações disponíveis em linha não veiculam uma ideia suficientemente clara sobre como aceder à justiça no domínio do ambiente. Além disso, as informações existentes centram-se nos custos decorrentes de intentar uma ação judicial.

Em Portugal, é possível que indivíduos e associações ambientais intentem ações judiciais no domínio do ambiente, designadamente nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 34/2004, com a última redação dada pela Lei n.º 47/2007. O sistema é bastante liberal. Nos termos da legislação portuguesa, os indivíduos e as associações podem ficar isentos de custas, o que permite um acesso pronto à justiça. O primeiro mecanismo que possibilita a isenção parcial ou total de custas assenta no apoio judicial, que está disponível para pessoas e organizações sem fins lucrativos que, de outra forma, não teriam

meios financeiros suficientes para o fazer. O segundo mecanismo é a opção de intentar uma *actio popularis* (uma ação judicial coletiva)<sup>152</sup>. Em geral, se uma ação for intentada com o intuito de servir o interesse público (como acontece com as questões ambientais), o direito isenta as instituições e os indivíduos das custas judiciais caso ganhem as respetivas ações. Por outro lado, caso percam, as custas declaradas pelo juiz serão uma fração do valor habitual<sup>153</sup>.

Em Portugal, os custos de acesso à justiça podem ser classificados da seguinte forma:

- 1) Custas judiciais, que podem ser minimizadas como descrito acima;
- 2) Custos inerentes à contratação de um advogado, que é obrigatória em ações judiciais; contudo, quando é concedido apoio jurídico, a representação é conferida pela ordem profissional;
- 3) Custos com a substanciação complementar do processo com pareceres de fontes pertinentes (técnicas ou jurídicas), que ficam a cargo do autor da ação.

De acordo com um parecer fundamentado, o principal elemento dissuasor de impugnações legais em Portugal parece ser os elevados custos judiciais<sup>154</sup>.

### Ações prioritárias para 2019

- Melhorar o acesso a dados geográficos e serviços de dados geográficos estabelecendo uma ligação mais próxima entre o sítio Web INSPIRE e os portais regionais; identificar e documentar todos os conjuntos de dados geográficos necessários para aplicar a legislação ambiental<sup>155</sup>; disponibilizar os dados e a documentação a outras autoridades públicas e ao público, pelo menos, no formato existente, através de serviços digitais previstos na Diretiva INSPIRE.
- Informar melhor o público acerca do acesso à justiça, especialmente em relação à poluição atmosférica e à natureza.

<sup>152</sup> República Portuguesa, [Assembleia da República \(1995\), Lei n.º 83/1995, Consolidada](#).

<sup>153</sup> Os critérios que definem o valor assentam não apenas na situação económica do autor da ação, mas também nas razões da improcedência (a razão formal ou substantiva da ação).

<sup>154</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão: «Impact Assessment on a Commission Initiative on Access to Justice in Environmental Matters» [Avaliação de impacto sobre uma iniciativa da Comissão relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente], [SWD\(2017\) 255 final](#), p. 67; Aragão, A. (2012), «Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal» [Estudo sobre a aplicação do artigo 9.º, n.os 3 e 4, da Convenção de Aarhus em Portugal], Comissão Europeia, p. 29, mais especificamente «ainda que o custo de intentar ações judiciais não seja por si só proibitivo, existem custos substanciais relacionados com a representação adequada, aconselhamento científico ou pareceres de peritos que ficam a cargo do autor da ação».

<sup>155</sup> Comissão Europeia, [INSPIRE](#).

<sup>149</sup> República Portuguesa, [Assembleia da República \(2007\), Decreto-Lei n.º 232/2007, Diário da República n.º 114/2007, Série I de 2007-06-15, art.º 3.º](#).

<sup>150</sup> República Portuguesa, [XXI Governo Constitucional \(2018\), Consultas Públicas](#).

<sup>151</sup> República Portuguesa, [Portal oficial «Participa»](#).

## Garantia de conformidade

A garantia de conformidade ambiental abrange todo o trabalho realizado pelas autoridades públicas para garantir que as indústrias, os agricultores e outros intervenientes cumprem as suas obrigações no que toca à proteção da água, do ar e da natureza, bem como à gestão dos resíduos<sup>156</sup>. Tal inclui medidas de apoio por parte das autoridades, tais como:

- i) promoção da conformidade<sup>157</sup>,
- ii) inspeções e outros controlos realizados, ou seja, controlo da conformidade<sup>158</sup>, e
- iii) medidas adotadas para pôr termo às infrações, impor sanções e exigir a reparação de danos, ou seja, controlo do cumprimento<sup>159</sup>.

A ciência cidadã e as reclamações dos cidadãos permitem que as autoridades direcionem melhor os seus esforços. A responsabilidade ambiental<sup>160</sup> assegura que o poluidor paga a reparação dos danos causados.

Um dos temas debatidos durante o diálogo com Portugal sobre o reexame da aplicação da política ambiental, realizado em Lisboa, em 14 de março de 2018, foi a governação ambiental.

### Promoção e controlo da conformidade

A qualidade das informações em linha destinadas aos agricultores sobre como estes devem cumprir as suas obrigações relacionadas com os nitratos e a natureza é um indicador de quão ativamente as autoridades promovem a conformidade em domínios com graves défices de execução. Em Portugal, as informações sobre obrigações relacionadas com nitratos estão disponíveis nos sítios Web da APA (Agência Portuguesa do Ambiente) e da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR)<sup>161</sup>. Os agricultores podem consultar gratuitamente o Manual de Boas Práticas<sup>162</sup>, que fornece todas as informações gerais pertinentes. Também estão disponíveis publicamente informações sobre obrigações

relacionadas com a natureza destinadas aos agricultores<sup>163</sup>.

As grandes instalações industriais comportam graves riscos de poluição. As autoridades públicas são obrigadas a ter planos para as inspecionar e a disponibilizar os relatórios individuais de inspeção ao público<sup>164</sup>. O sítio Web da IGAMAOT disponibiliza publicamente orientações sobre o planeamento de inspeções num Guia Prático para os Inspectores da Área Ambiental<sup>165</sup> e num Guia de Apoio às Inspeções Ambientais<sup>166</sup>. Também são disponibilizados ao público alguns relatórios individuais de inspeção.

### Ciência cidadã e tratamento de reclamações

O envolvimento do público por intermédio de abordagens como a ciência cidadã pode aprofundar o conhecimento sobre o ambiente e ajudar as autoridades no seu trabalho. O papel desempenhado pela ciência cidadã foi reconhecido em Portugal. As universidades de Coimbra e do Porto, por exemplo, começaram várias iniciativas que envolvem membros do público em atividades de monitorização ambiental<sup>167,168</sup>. Outros organismos, como a REN, também avançaram com iniciativas de ciência cidadã<sup>169</sup>.

A disponibilidade em linha de informações claras sobre como apresentar uma reclamação é um indicador de quão recetivas são as autoridades às queixas do público.

Portugal estabeleceu um bom sistema de tratamento de reclamações. A IGAMAOT publicou um manual de gestão de reclamações que explica os procedimentos definidos, nomeadamente as respostas que os autores das reclamações receberão<sup>170</sup>. O público tem à sua disposição instruções pormenorizadas sobre como apresentar reclamações sobre problemas ambientais, uma lista das autoridades responsáveis e um mecanismo que garante que as reclamações são transmitidas à autoridade adequada<sup>171</sup>.

<sup>156</sup> O conceito está explicado pormenorizadamente na comunicação intitulada «Ações da UE para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente» [COM\(2018\) 10](#) e no documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha [SWD\(2018\) 10](#).

<sup>157</sup> O presente reexame centra-se no apoio prestado aos agricultores para cumprirem a legislação em matéria de natureza e nitratos.

<sup>158</sup> O presente reexame centra-se nas inspeções de grandes instalações industriais.

<sup>159</sup> O presente reexame centra-se na disponibilidade dos dados relativos ao controlo do cumprimento e na coordenação entre as autoridades com vista a dar resposta aos crimes ambientais.

<sup>160</sup> O enquadramento relativo às questões ambientais é dado pela [Diretiva Responsabilidade Ambiental \(2004/35/CE\)](#).

<sup>161</sup> [Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural](#) (2018).

<sup>162</sup> República Portuguesa, Assembleia da República (2018), [Despacho n.º 1230/2018](#), Diário da República, 2.ª série, n.º 25 de 5 de fevereiro de 2018.

<sup>163</sup> República Portuguesa, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (2011), [Integração das Orientações de Gestão do Plano Sectorial da Rede Natura 2000 nos Planos Municipais de Ordenamento do Território](#) — Guia Metodológico, p. 6.

<sup>164</sup> Artigo 23.º da [Diretiva Emissões Industriais \(2010/75/UE\)](#).

<sup>165</sup> República Portuguesa, IGAMAOT (2016), [Manual de Procedimento da EM CSI — Um Guia Prático para os Inspectores da Área Ambiental](#), p. 25-30.

<sup>166</sup> República Portuguesa, IGAMAOT (2016), [Guia de Apoio às Inspeções Ambientais](#), p. 5-7.

<sup>167</sup> República Portuguesa, Invasoras (2012), [Plantas invasoras em Portugal](#).

<sup>168</sup> Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos — CIBIO (n.a.), [Serralves em Flora](#).

<sup>169</sup> REN (2018), [Iniciativa de Citizen Science: Semana das cegonhas](#).

<sup>170</sup> República Portuguesa, IGAMAOT, [Manual de Procedimentos de Gestão de Reclamações e Denúncias](#).

<sup>171</sup> República Portuguesa, IGAMAOT — [Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território](#) (2017), [Denunciar](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ERSAR, também criou um mecanismo em linha de tratamento de reclamações para os utilizadores destes serviços.

A Plataforma Única de Inspeção e Fiscalização da Agricultura, Mar e Ambiente, iFAMA, foi criada em 2017 e espera-se que comece a funcionar no final de 2018. Esta plataforma tem como objetivo simplificar procedimentos administrativos, melhorar a eficiência dos serviços públicos e as suas relações com o público e as empresas e tornar o sistema de tratamento de reclamações mais eficiente, mediante:

- a disponibilização de um formulário eletrónico único para as reclamações,
- a criação de uma base de dados centralizada para recolha de informações sobre os acidentes/incidentes comunicados a todas as autoridades ambientais, que deve ser atualizada e gerida regularmente,
- a disponibilização de uma plataforma de intercâmbio e gestão de informações entre as autoridades ambientais e, quando necessário, as entidades regulamentadas.

Os resultados também podem ser utilizados para avaliações dos riscos e para uma melhor seleção das inspeções ambientais.

### Controlo do cumprimento

Se as atividades de monitorização revelarem problemas, várias respostas podem ser adequadas. As informações que se encontram disponíveis em Portugal dizem sobretudo respeito ao número de infrações detetadas e às decisões pertinentes dos tribunais. Contudo, não esclarecem se foi alcançado o estado de conformidade após terem sido adotadas medidas de acompanhamento e de aplicação coerciva da legislação<sup>172</sup>. Existe a perceção, por parte do público, de que as sanções impostas pelas autoridades administrativas por infrações ambientais são frequentemente reduzidas pelos tribunais<sup>173</sup>.

São realizadas ações de acompanhamento em casos de incumprimento, designadamente através da emissão de mandados, notificações, entre outros, para a verificação do cumprimento das obrigações ambientais numa instalação industrial<sup>174</sup>. Em alguns setores industriais, os relatórios de desempenho ambiental encontram-se à disposição do público<sup>175</sup>.

Os relatórios com os principais resultados das inspeções podem ser consultados pelo público<sup>176</sup>. As informações da IGAMAOT sobre as respostas às violações da condicionalidade relativas aos nitratos estão incluídas nos relatórios das inspeções. Os relatórios da IGAMAOT sobre a avaliação da legalidade no domínio da conservação da natureza também estão à disposição do público<sup>177</sup>.

Dar resposta aos crimes ambientais, nomeadamente aos crimes relacionados com resíduos e espécies selvagens, é especialmente difícil, exigindo uma estreita cooperação entre inspetores, autoridades aduaneiras, polícia e delegados do Ministério Público. Portugal tem um sistema de cooperação e coordenação bem concebido. Existem acordos de cooperação entre a IGAMAOT e o Fundo Ambiental<sup>178</sup>, a Rede de Cooperação Nacional IMPEL<sup>179</sup>, a DGT<sup>180</sup>, a Procuradoria-Geral da República<sup>181</sup>, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)<sup>182</sup>, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Política de Segurança Pública (PSP)<sup>183</sup>.

Os relatórios anuais dos trabalhos desenvolvidos pela Rede Nacional IMPEL encontram-se à disposição do público<sup>184,185</sup>. Atualmente, existem quatro grupos de trabalho nacionais com atividades em curso: utilização de imagens de satélite e veículos aéreos não tripulados, crime ambiental, instrumentos para cessar condutas lesivas para o ambiente e resposta coordenada a denúncias/reclamações.

A nível internacional, foram estabelecidos contactos e realizadas ações conjuntas com as autoridades espanholas da Guardia Civil/Seprona, da Inspección de Medio Ambiente da Xunta de Galicia, da Junta de Castilla y León, da Junta de Extremadura e da Junta de Andalucía, com vista a consolidar uma rede ibérica eficiente de controlo do cumprimento do Regulamento (CE) n.º 1013/2006.

<sup>176</sup> IGAMAOT, [relatórios](#).

<sup>177</sup> IGAMAOT, [Relatórios Temáticos — Conservação da Natureza](#).

<sup>178</sup> IGAMAOT & Fundo Ambiental (2017), [Protocolo de Colaboração Técnica e Financeira](#).

<sup>179</sup> IGAMAOT (2017), [Relatório de síntese do trabalho desenvolvido pela Rede Nacional IMPEL, p. 3](#).

<sup>180</sup> DGT & IGAMAOT (2012), [Protocolo de Cooperação entre a DGT e a IGAMAOT](#).

<sup>181</sup> PGR & IGAMAOT (2014), [Protocolo de Cooperação entre a PGR e a IGAMAOT](#).

<sup>182</sup> IFDR & IGAMAOT (2013), [Protocolo de Cooperação entre o IFDR e a IGAMAOT](#).

<sup>183</sup> PSP & IGAMAOT (2006), [Protocolo de Cooperação entre a PSP e a IGAMAOT](#).

<sup>184</sup> IGAMAOT (2017), [Relatório de síntese do trabalho desenvolvido pela Rede Nacional IMPEL](#), janeiro de 2016 — março de 2017.

<sup>185</sup> IGAMAOT (2018), [Relatório síntese do trabalho desenvolvido pela Rede Nacional IMPEL](#), março de 2017 — abril de 2018.

<sup>172</sup> República Portuguesa, IGAMAOT (2018), [20 Anos de Inspeção Ambiental em Portugal — 1997-2017](#), p. 51; Project Hermes, [Estatísticas Oficiais da Justiça](#).

<sup>173</sup> [Empresa Altri](#); [RTP Notícias](#).

<sup>174</sup> IGAMAOT, [páginas 85 a 87](#).

<sup>175</sup> IGAMAOT, [Relatórios Temáticos — Domínio Ambiental](#).

### Responsabilidade ambiental

A Diretiva Responsabilidade Ambiental estabelece um quadro com base no princípio do «poluidor-pagador» para prevenir e reparar danos ambientais. O reexame de 2017 centrou-se na recolha de melhores informações sobre danos ambientais, na segurança financeira e na disponibilização de orientações. A Comissão ainda está a recolher dados concretos sobre os progressos alcançados.

### Ações prioritárias para 2019

- Informar melhor o público acerca da promoção, da monitorização e do controlo do cumprimento da legislação, assegurando, pelo menos, que estão disponíveis em linha informações mais pormenorizadas destinadas a ajudar os agricultores a cumprirem as suas obrigações no domínio da natureza e que são facultadas mais informações em linha sobre os relatórios das inspeções industriais.
- Publicar informações sobre os resultados das ações de controlo do cumprimento da legislação e sobre o acompanhamento das violações da condicionalidade detetadas em relação aos nitratos e à natureza.

### Eficácia das administrações ambientais

Os elementos envolvidos na aplicação da legislação ambiental a nível local, regional, nacional e da UE devem possuir os conhecimentos, os instrumentos e a capacidade necessários para garantir que a legislação e a governação do processo de controlo do cumprimento produzem os benefícios pretendidos.

### Qualidade e capacidade administrativa

A evolução da política ambiental em Portugal é principalmente impulsionada pelas diretivas e regulamentos da UE, e as regras pertinentes da UE acabam, de um modo geral, por ser transpostas atempadamente. O número de reclamações e infrações no domínio do ambiente encontra-se atualmente abaixo da média da UE.

Em termos gerais, a aplicação da legislação ambiental da UE nos vários setores envolvidos tem melhorado ao longo da última década. Por exemplo, registaram-se progressos na execução das avaliações ambientais. Um recente pacote de legislação destinada a acelerar o licenciamento de projetos de interesse nacional suscitou algumas dúvidas, mas não foram identificados problemas graves aquando da sua execução.

### Coordenação e integração

Tal como foi referido no reexame de 2017, a transposição da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental revista<sup>186</sup> para o direito nacional constitui uma oportunidade para os países racionalizarem o quadro regulamentar das avaliações ambientais. Portugal transpôs a diretiva revista para o direito nacional, embora não tenha cumprido o prazo relativo à transposição total (maio de 2017).

A Comissão incentiva a racionalização das avaliações ambientais por forma a reduzir a duplicação e evitar sobreposições nas avaliações ambientais de projetos. A racionalização ajuda igualmente a reduzir encargos administrativos desnecessários e acelera a tomada de decisão, sem comprometer a qualidade do processo de avaliação ambiental<sup>187</sup>. Portugal começou a racionalizar as avaliações ambientais ao abrigo da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental e da Diretiva *Habitats* antes mesmo de a Diretiva AIA ser revista. Foram criados procedimentos coordenados para a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental, a Diretiva-Quadro Água e a Diretiva Emissões industriais.

A Plataforma de Licenciamento Único Ambiental, concebida para operacionalizar o regime de Licenciamento Único Ambiental, constitui um exemplo de boas práticas. Esta plataforma simplifica, normaliza e articula vários regimes de licenciamento ambiental.

### Adaptabilidade, dinâmica de reforma e inovação (administração pública em linha)

As autoridades públicas portuguesas estão cada vez mais a adotar e implementar serviços eletrónicos que lhes permitem interagir em linha com o público ou com organismos regulamentados. Portugal encontra-se em 12.º lugar entre os 28 países da UE no Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2018, com uma pontuação de 58, idêntica à média da UE<sup>188</sup>.

Ainda que a pontuação global de Portugal tenha aumentado ligeiramente, o aumento proporcional é inferior à média da UE. As pontuações do país aumentaram em todas as dimensões do índice, exceto na integração das tecnologias digitais<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

<sup>187</sup> A Comissão emitiu em 2016 um documento de orientação relativo à criação de procedimentos coordenados e/ou conjuntos que são simultaneamente sujeitos a avaliações ao abrigo da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental, da Diretiva *Habitats*, da Diretiva-Quadro Água e da Diretiva Emissões Industriais (JO C 273 de 27.7.2016, p. 1).

<sup>188</sup> Comissão Europeia, [Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2018, Serviços Públicos Digitais](#).

<sup>189</sup> Comissão Europeia, [Relatório Sobre o Progresso Digital na Europa 2017, Perfil por país — Portugal](#), p. 10.

Portugal está a desenvolver alguns instrumentos interessantes e inovadores no domínio ambiental. Um exemplo é a e-GAR (Guias Eletrónicas de Acompanhamento de Resíduos), uma plataforma para as informações que acompanham os transportes de resíduos e que substitui quatro documentos em papel por um único documento digital. Esta plataforma foi introduzida em 2017.

### Facilitar o financiamento e a utilização eficaz dos fundos

As autoridades portuguesas têm considerável experiência na gestão do financiamento da UE, não existindo problemas de maior neste aspeto. Contudo, os projetos ambientais sofrem por vezes atrasos devido, por exemplo, à morosidade dos procedimentos para obtenção do cofinanciamento nacional ou para cumprir todas as formalidades inerentes aos contratos públicos.

### Acordos internacionais

Os Tratados da UE ditam que a política ambiental da UE promova medidas a nível internacional para a resolução de problemas ambientais a nível regional ou mundial.

A UE está empenhada em reforçar a legislação ambiental e a sua aplicação a nível global. Por conseguinte, continua a apoiar o processo do Pacto Mundial para o Ambiente que foi lançado pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em maio de 2018<sup>190</sup>. O reexame da aplicação da política ambiental é um dos instrumentos que visam assegurar que os Estados-Membros dão um bom exemplo no que toca a respeitar a legislação e as políticas ambientais da União Europeia, bem como os acordos internacionais.

Portugal assinou, mas ainda não ratificou, dois acordos ao abrigo da Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância: i) o Protocolo relativo aos Poluentes Orgânicos Persistentes, ii) o Protocolo relativo aos Metais Pesados. O mesmo se aplica ao Protocolo de Nagoia.

### Florestas: Regulamento da UE sobre a Madeira (RUEM)<sup>191</sup>/Regulamento Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal (FLEGT)<sup>192</sup>

O Regulamento da UE sobre a Madeira (RUEM), que proíbe a colocação no mercado da UE de madeira extraída ilegalmente<sup>193</sup>, estipula que as autoridades competentes dos países devem efetuar inspeções a

intervalos regulares aos operadores e comerciantes e impor sanções em caso de incumprimento.

De março de 2015 a fevereiro de 2017, Portugal efetuou 152 inspeções a comerciantes de madeira nacionais e 166 inspeções a importadores de madeira. Deve existir uma correlação entre o número de inspeções e o número estimado de operadores em Portugal<sup>194</sup>. No que diz respeito à qualidade, o volume limitado de dados aduaneiros a que as autoridades competentes de Portugal têm acesso dificulta a criação de um sistema de inspeção sólido baseado no risco.

Até à data, as autoridades portuguesas ainda não impuseram sanções a operadores por incumprimento das suas obrigações no âmbito do RUEM, mas já foram emitidas várias notificações para a aplicação de medidas corretivas.

Em fevereiro de 2018, o sistema indicativo do RUEM foi disponibilizado em linha, com vista a facilitar o acompanhamento da aplicação do RUEM em Portugal.

No que diz respeito à cooperação (artigo 12.º do RUEM), Portugal comunicou a existência de colaboração com outras instituições governamentais de Espanha e com outras autoridades competentes da UE, sobretudo através de reuniões do grupo de peritos FLEGT/RUEM e do grupo de peritos ad hoc sobre o FLEGT. Portugal também tem estado ativamente envolvido no lançamento da rede mediterrânica do RUEM, tendo organizado uma reunião inaugural em junho de 2018, em Lisboa<sup>195</sup>.

### Recursos genéticos: Protocolo de Nagoia relativo ao acesso aos recursos genéticos e à partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da sua utilização<sup>196</sup>

Em conformidade com o regulamento da UE em matéria de acesso aos recursos genéticos, que incorpora as medidas de conformidade exigidas pelo Protocolo de Nagoia no ordenamento jurídico da UE, Portugal designou as autoridades competentes e previu sanções em caso de incumprimento do regulamento. Está em curso a elaboração de um plano baseado nos riscos relativo aos controlos a efetuar. Ainda não foi

<sup>190</sup> [Resolução 72/277 da Assembleia-Geral da ONU](#) e [Sessão organizacional do grupo de trabalho aberto ad hoc](#).

<sup>191</sup> [Regulamento \(UE\) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010](#)

<sup>192</sup> [Regulamento \(CE\) n.º 2173/2005 do Conselho, de 20 de dezembro de 2005, relativo ao estabelecimento de um regime de licenciamento para a importação de madeira para a Comunidade Europeia \(FLEGT\)](#).

<sup>193</sup> Ver o [sítio Web da Comissão](#) relativo ao Regulamento Madeira.

<sup>194</sup> Com base nos dados aduaneiros, estima-se que 2 525 operadores portugueses tenham colocado madeira nacional no mercado da UE pela primeira vez e que 853 importaram madeira.

<sup>195</sup> Nos termos do EIR-P2P, foi realizada uma sessão de trabalho para reforçar a cooperação entre oito países mediterrânicos da UE e melhorar e harmonizar a aplicação do RUEM na região do Mediterrâneo.

<sup>196</sup> Regulamento (UE) n.º 511/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo às medidas respeitantes ao cumprimento pelo utilizador do Protocolo de Nagoia relativo ao acesso aos recursos genéticos e à partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da sua utilização na União (Texto relevante para efeitos do EEE).

apresentada nenhuma declaração de devida diligência nem foram impostas quaisquer sanções. Portugal apresentou à Comissão o seu primeiro relatório sobre a aplicação do regulamento da UE em matéria de acesso aos recursos genéticos no final de 2017.

### Comércio internacional de espécies selvagens: a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção<sup>197</sup>

Portugal cumpriu as obrigações previstas no regulamento de base<sup>198</sup>, que incorpora no direito da UE as principais obrigações decorrentes da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES): determinou as autoridades nacionais pertinentes e trata de forma regular dos pedidos de importação, exportação e reexportação, bem como dos documentos comerciais intra-UE.

Os relatórios das apreensões de transportes ilegais, em especial os que foram comunicados de seis em seis meses à rede TRAFFIC ao abrigo do seu contrato com a DG ENV e os que foram inseridos na plataforma EU-TWIX, comprovam a atividade das autoridades aduaneiras.

### Medidas prioritárias para 2019

- Aumentar os esforços de celebração de acordos ambientais multilaterais pertinentes, assinando e ratificando os acordos que faltam.

### Desenvolvimento sustentável e execução dos ODS da ONU

O desenvolvimento sustentável articula as políticas ambiental, social e económica num quadro coerente, ajudando assim na aplicação da legislação e das políticas ambientais.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) são integrados na elaboração das políticas a vários níveis, começando pelo alinhamento da estratégia nacional de Portugal com a agenda internacional da Organização das Nações Unidas. Para o efeito, o Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal criou grupos de trabalho para melhorar a coordenação ministerial interna e elaborar relatórios. Cada um dos ministérios ficou igualmente responsável pela aplicação, regulamentação e monitorização de ODS específicos<sup>199</sup>. A estratégia de Portugal passa por dar resposta aos 17 ODS mediante

cinco abordagens específicas (a abordagem 5P), embora os ODS 4, 5, 9, 10, 13 e 14 sejam prioridades particulares<sup>200</sup>. O Governo português definiu objetivos específicos a alcançar até 2030, sendo que as alterações nos indicadores pertinentes são medidas estatisticamente (nos casos em que é possível aplicar a monitorização estatística) pelo Instituto Nacional de Estatística (INE)<sup>201,202</sup>.

Um exemplo é a Meta 14.4: «Até 2020, regular, efetivamente, a extração de recursos, acabar com a sobrepesca e a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar as populações de peixes no menor período de tempo possível, pelo menos para níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado pelas suas características biológicas.» A monitorização desta meta é feita observando as alterações no indicador 14.4.1 («Percentagem de unidades populacionais de gestão pesqueira (*stocks*) dentro dos limites biológicos sustentáveis»)<sup>203</sup>.

O Programa Nacional de Reformas<sup>204</sup> é o documento abrangente que engloba todos os ODS a alcançar. Aproveita os vários programas que contribuem para o plano de reformas e define os indicadores para medir os progressos.

O Programa Nacional de Reformas refere várias fontes públicas de financiamento, para lá dos fundos da UE, que serão atribuídas a domínios específicos. Entre estas, incluem-se as seguintes:

- 1) Educação: Fundo de Inovação, Transferência de Tecnologia e Economia Circular (FITEC);
- 2) Promover a inovação e o empreendedorismo: Fundo 200M, Fundo Turismo Crescimento e Fundo de Apoio ao Turismo, Cinema e Audiovisual;
- 3) Aumentar o valor territorial: Fundo Azul, Fundo para o Serviço Público de Transportes e Fundo Ambiental. No que diz respeito ao ambiente, o programa operacional POSEUR disponibilizará 2 500 milhões de EUR até 2020.

<sup>197</sup> [Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção \(CITES\)](#).

<sup>198</sup> [Regulamento \(CE\) n.º 338/97](#) do Conselho relativo à proteção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio (regulamento de base).

<sup>199</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros (2017), [Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável — PORTUGAL](#), p. 8-9.

<sup>200</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros (2017), [Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável — PORTUGAL](#), p. 10-12.

<sup>201</sup> INE (2017), [Indicadores de Desenvolvimento Sustentável — Agenda 2030 — 2017](#).

<sup>202</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros (2017), [Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável — PORTUGAL](#), p. 86-87.

<sup>203</sup> Instituto Nacional de Estatística (2018), [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#), Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, p. 176-179.

<sup>204</sup> XXI Governo Constitucional (2018), [Programa Nacional de Reformas](#).

## Reexame da aplicação da política ambiental 2019 — Portugal

Em 2017, Portugal enviou à ONU o seu relatório nacional voluntário sobre a execução dos ODS<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> ONU, [National report on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development:Portugal](#) [Relatório nacional sobre a execução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Portugal].