

Parecer relativo ao projeto de Decreto-Lei que procede à regulamentação da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, no que respeita às massas minerais

Enquadramento

Na justificação de revisão do enquadramento legislativo do setor, afirma-se que se visa estabelecer melhores garantias de salvaguarda de uma exploração responsável e sustentável das pedreiras novas e existentes, visando minimizar e controlar os riscos inerentes à própria atividade. É mencionado que neste novo regime, há a preocupação de assegurar que a exploração de pedreiras salvaguarda a segurança de pessoas e bens, ponderando e protegendo também os bens ambientais em presença e a valorização dos territórios onde a atividade se desenvolve.

É notório que existe uma intenção de maior responsabilização por parte de quem explora as massas minerais, esperando-se que possa reduzir a probabilidade de acidentes graves com perdas de vidas humanas. No entanto, existem aspetos que certamente poderão ser melhorados, aumentando a transparência da informação que é disponibilizada ao cidadão, assim como em termos de acompanhamento e fiscalização.

Neste contexto, para a ZERO, trata-se de um instrumento que deveria ter ido mais além em termos de ambição. Para além de outras questões focadas mais adiante, são de destacar os seguintes aspetos:

- Deixa de fora o tratamento dos imensos passivos ambientais gerados por pedreiras abandonadas ou que estão em suspensão de laboração há muitos anos, nomeadamente os que se localizam em áreas naturais protegidas e sensíveis;
- Gera perplexidade a referência à publicação de futuras novas (e muitas) Portarias essenciais para a boa aplicação do atual decreto-lei, que à partida não serão sujeitas a apreciação pública tal como a atual proposta de decreto-lei;
- É positiva a adoção do conceito da Gestão e Reabilitação Ambiental em detrimento das lógicas ultrapassadas do Plano da Recuperação Paisagística, ainda que o seu conteúdo tenha que ser melhorado, nomeadamente no domínio da gestão ambiental e da componente da reabilitação natural;

- O envolvimento do ICNF não se deve fixar nas áreas sensíveis para a conservação da natureza (AP e Rede Natura 2000), mas deveria ser alargado às áreas de ocorrência de valores naturais ameaçados ou de conservação prioritária, de que são exemplo o Lobo Ibérico ou espécies da Lista Vermelha da Flora.

Análise das principais questões críticas

O projeto de decreto-lei mereceu uma análise atenta por parte da ZERO, pelo que sobre o mesmo há a tecer as seguintes considerações:

Ponto um - É referido no enquadramento inicial do projeto de decreto-lei que se preveem prazos máximos para as licenças “de 1 ano para a licença de pesquisa, prorrogável por igual período, e de 50 anos para a licença de exploração, prorrogável por mais 10 anos e renovável nos termos da lei, assim se reconhecendo que a natureza da exploração do recurso em causa impacta na escala temporal de médio, longo ou até muito longo prazo. Simultaneamente, prevê-se um reexame da pedreira a cada 20 anos de vigência da licença de exploração, como forma de acautelar um acompanhamento mais efetivo das pedreiras que operam numa escala de tempo mais alargada. Na nossa opinião, **um reexame da pedreira a cada 20 anos, é algo manifestamente insuficiente**, ainda para mais quando se pretende que desta proposta de legislação resulte uma alteração de paradigma e que a recuperação e reabilitação de pedreiras seja feita, sempre que possível, durante o período de exploração, concomitantemente com a lavra, à medida que as frentes de desmonte vão progredindo. **Como tal, exige-se um acompanhamento mais próximo no que concerne ao espaço temporal, coincidindo o reexame com o findar de cada programa quinquenal.**

Ponto dois - A presente proposta de decreto-lei cria a Plataforma Única de Pedreiras (PUP), a disponibilizar pela Agência para a Modernização Administrativa, I. P., e pela DGEG no portal ePortugal. É referido que a plataforma a criar permite a desmaterialização dos processos, centralizando todos os procedimentos de licenciamento, acompanhamento, fiscalização e inspeção de pedreiras e agregando um conjunto de informação, incluindo o cadastro nacional de pedreiras, com a respetiva localização georreferenciada (realizada sobre cartografia oficial) e polígonos de implantação. Pese embora nos pareça que este é um instrumento fundamental em todo o processo, **a proposta peca por não definir o prazo para entrada em vigor da PUP**, deixando a mesma dependente de portaria a publicar posteriormente. **A mesma situação ocorre com o Cadastro Nacional das Pedreiras**, só que neste caso nem sequer existe qualquer definição de prazo para a sua operacionalização (ver ponto 15).

Ponto três - “No que respeita às pedreiras ilegais à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, determina-se a interrupção imediata da respetiva exploração e a obrigatoriedade do seu encerramento no prazo máximo de 18 meses e de acordo com as condições a determinar pelas autoridades na sequência de vistoria”. Tendo em

consideração o enquadramento que possibilitou a legalização extraordinária em situação irregular entre 2015 e 2017, parece-nos exagerado o período de 18 meses para o encerramento, o qual permitirá a continuação dos trabalhos, aumentando o passivo ambiental em termos de área sujeita a recuperação paisagística. **O período para encerramento não deveria ultrapassar os 6 meses.**

Ponto quatro - É referido no número 1 do artigo 4.º “A portaria a que se refere o n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 54/2015, de 22 de março, deve conter os seguintes elementos referentes à delimitação das áreas para exploração de massas minerais consideradas de relevante interesse para a economia nacional ou regional”. **Espera-se que a definição de tais áreas seja um processo alvo de consulta pública.**

Ponto cinco - No número 1 do artigo 6.º é referido que as zonas de defesa serão afixadas por portaria, mas na falta desta, vigoram as distâncias mínimas apresentadas no Anexo II. Não obstante a necessidade de consulta às entidades competentes, **as distâncias mínimas de proteção apresentadas no Anexo II, não são de forma alguma garante de segurança e proteção dos objetos a proteger**, nomeadamente no que concerne aos prédios rústicos, urbanos ou mistos vizinhos, murados ou não, caminhos públicos assim como nascentes, captações de água subterrânea ou perímetros de proteção das captações de água subterrânea para abastecimento público. **Será fundamental, a definição de um *buffer* mínimo aos aglomerados urbanos e rurais e aos edifícios habitacionais isolados**, garantindo que a atividade extrativa não resulta em impactes negativos temporários sobre a vida das populações, durante a exploração nomeadamente ao nível do ruído, poeiras, e após a exploração sobre os recursos hídricos e paisagem, muitas vezes não mitigáveis.

Para além disso, o conceito utilizado para a delimitação das zonas de defesa está previsto no anexo II ao diploma em análise. Considera como pontos extremos para a sua medição a “bordadura de escavação” e o “objeto que se pretende proteger” não é compatível com os impactes ambientais permanentes e não mitigáveis gerados pela atividade, devendo esta delimitação assumir o limite mais próximo da área licenciada, do objeto a defender em substituição do ponto extremo “bordadura da escavação”, para o cálculo das zonas de defesa.

No que respeita às zonas de defesa indicadas no Anexo II, é fundamental esclarecer o que se entende por locais e zonas classificadas com valor científico ou paisagístico previsto no anexo II, atendendo a que a **proposta aparenta estar desenquadrada no disposto na Rede Nacional de Áreas Protegidas e na Rede Natura 2000.**

Ponto seis - Relativamente aos artigos 9.º e 10.º a ZERO considera inaceitável que o Estado continue a facilitar a expropriação de terrenos contíguos às pedreiras com fundamento na existência de interesse relevante para a economia nacional ou regional para fomentar a atividade extrativa, à semelhança do que acontecia com a legislação que se encontra em vigor. É com enorme estupefação que se constata que o Estado quer continuar não só facilitar, mas também incentivar de forma muito duvidosa uma atividade

que nada tem de interesse público. Antes pelo contrário, estamos na presença de uma atividade predadora de recurso, que se limita a exportar matéria-prima e não cria cadeias de valor, com baixa empregabilidade, e da qual resultam passivos ambientais que os próprios agentes económicos não têm capacidade económica e técnica de mitigar. Para além disso, em territórios do interior do país é uma atividade económica que colide com outras atividades que introduzem componentes de sustentabilidade mais relevantes para as populações residentes.

Parece-nos óbvio que o Estado não se deve intrometer nos negócios entre privados e muito menos favorecer ou incentivar interesses privados associados à indústria extrativa, insistindo neste regime de exceção injustificado. Parece-nos incoerente que, por exemplo, o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho), limite a expropriação de terrenos à demarcação de reservas integrais na Áreas Protegidas, com o objetivo de manter os processos naturais num estado dinâmico e evolutivo, sem o desenvolvimento de atividades humanas regulares e em que a investigação científica, a monitorização ambiental ou a visitação carecem de autorização prévia da autoridade nacional, mas que venha agora patrocinar a predatória indústria extrativa.

A utilização da figura da expropriação para auxiliar (e proteger) injustificadamente este ou aquele setor deve ser devidamente ponderada e alvo de discussão pública, sob pena de se perpetuar este aparente regime exceção que promove a discricionariedade e iniquidade entre os diferentes setores económicos que operam em território nacional.

Ponto sete - No âmbito do artigo 11.º, à semelhança da Entidade Militar, julgamos que faz todo o sentido envolver também a **Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, para cenários de explorações previstas para Zonas de Risco que não estejam cartografadas e assumidas pelo Planos de Ordenamento**, tendo em consideração a natureza fixista dos Planos de Ordenamento que não acompanham a dinâmica inerente a muitos territórios de risco.

Ponto oito - No número 3 do artigo 13.º é referido que “Sem prejuízo das competências de licenciamento previstas nos números anteriores, compete:

a) À DGEG decidir, com carácter vinculativo para a entidade licenciadora, sobre o plano de lavra; e b) À CCDR territorialmente competente ou ao ICNF, I. P., quando a pedra se localize em área classificada ou sensível, decidir, com carácter vinculativo para a entidade licenciadora, sobre o PGRA.”

Não se compreende a CCDR e o ICNF estarem somente associados à componente de emissões de licenças no que respeita ao Plano de Gestão e Reabilitação Ambiental (PGRA), quando é mencionado no documento que o Plano de Lavra e o PGRA estão interligados.

Ponto nove - Em relação à Secção I “Procedimento de licenciamento”, **estranha-se o não envolvimento das entidades com competências em matéria de desenvolvimento regional.**

Ponto dez - No número 7 do artigo 23.º, é referido que “Verificando-se a correta instrução do pedido, original ou aperfeiçoado, a DGEG notifica, no prazo de cinco dias, o município territorialmente competente, o ICNF, I. P., quando a pesquisa se localize em área classificada ou sensível, a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.), quando a pesquisa se localize em zona protegida e estiver prevista a recolha de testemunho ou a realização de sondagens, e a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), quando a pesquisa se localize em zona de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação, da submissão do pedido de licenciamento”. **É fundamental que fora das áreas classificadas ou sensíveis o ICNF seja consultado, dado que pode estar em causa questões relacionadas com a conectividade das Áreas Classificadas, em particular da Rede Natura 2000, ou se registar a ocorrência de valores naturais ameaçados ou de conservação prioritária.**

Ponto onze - Surpreende-nos o facto de não estarem previstas medidas compensatórias em matéria ambiental, atendendo ao enorme passivo que o setor tem legado à sociedade e aos territórios. Parece-nos justo que se implemente/institua à escala nacional um mecanismo de compensação que resulte na obrigatoriedade de dar previamente início ao processo de recuperação de uma área degradada pela indústria extrativa sempre que uma nova área de extração seja licenciada ou ampliada. **Advogamos que seja aplicada uma regra que torne obrigatória a recuperação de uma área de uma pedreira abandonada com pelo menos o dobro da área da nova pedreira a explorar, estabelecendo-se uma área igual a recuperar sempre que a reabilitação ocorra em área classificada.** De salientar que esta penalização adicional de impactes ambientais já é aplicável desde 2010 à indústria extrativa situada no interior do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (Resolução de Conselho de Ministros n.º 57/2010, de 12 de agosto - aprova o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros). Em moldes semelhantes também se aplica às arborizações com espécies do género *Eucalyptus*, não existindo assim razões para questionar ou suscitar dúvidas em relação a esta mais do que justa recomendação da ZERO.

Ponto doze - No número 4 do artigo 30.º é referido “A DGEG elabora e disponibiliza no seu sítio na Internet, no prazo de um ano após a publicação do presente decreto-lei, as regras de boas práticas a observar no exercício da pesquisa, devendo consultar, na sua elaboração, o ICNF, I. P., e a APA, I. P., no âmbito das respetivas competências”. Este é um aspeto positivo, mas se no número 4 do artigo 51.º é referido que “A DGEG, as CCDR, o ICNF, I. P., e a APA, I. P., em articulação com as entidades com competências no âmbito do procedimento de licenciamento, elaboram, no prazo máximo de seis meses após a

entrada em vigor do presente decreto-lei, um Guia de Orientação Técnica que inclua, entre outros, a identificação de soluções alternativas e a definição de uma metodologia de seleção e avaliação das MTD (melhores tecnologias disponíveis), garantindo a necessária articulação entre a lavra, a gestão e a reabilitação ambiental, bem como o encerramento da pedreira”, **não se compreende porque razão as regras de boas práticas não poderão estar disponíveis em igual período de tempo dada a importância que as mesmas têm.** Será também fundamental que as boas práticas possam ser disseminadas junto dos quadros técnicos de todas as Câmaras Municipais.

Ponto treze - No número 1 do artigo 31.º referente à “Vistoria ao Encerramento da pesquisa” é referido que “No prazo máximo de 15 dias contados a partir da data de cessação da licença, o explorador requer à DGEG uma vistoria, a realizar nos 30 dias seguintes, em que deverá participar o município territorialmente competente, o ICNF, I. P., quando a pesquisa se localize em área classificada ou sensível, e a APA, I. P., quando a pesquisa se localize em zona protegida e em matéria de recursos hídricos, a fim de verificar o cumprimento das obrigações legais e dos termos e condições da licença, incluindo a reposição topográfica do terreno, bem como das condições de segurança de pessoas e bens e de proteção do ambiente”. **Seria importante que a mesma fosse acompanhada pela CCDR.**

Ponto catorze - No número 12 do artigo 37.º é referido que “As pedreiras da classe 3 que correspondam a pedreiras de calçada e de laje ficam dispensadas da realização da vistoria prevista no n.º 9, salvo nos casos em que a submissão do programa quinquenal coincida com um momento de reexame à exploração, nos termos do n.º 2 do artigo 43.º”. **Não encontramos qualquer menção a uma vistoria no n.º 9 do referido artigo.**

Ainda relativamente ao artigo 37.º **não foram apresentadas as razões pelas quais os programas trienais passaram a programas quinquenais, quando no caso das explorações de massas minerais industriais não coesas o ritmo de exploração é particularmente rápido.**

Ponto quinze - No número 5 do artigo 39.º é referido “A DGEG garante a partilha dos dados geográficos contidos no cadastro nacional de pedreiras entre a Administração Pública, central e local, através da PUP, incluindo um módulo de disponibilização da informação relevante ao público”. É importante a existência deste cadastro nacional de pedreiras. No entanto, é fundamental clarificar qual o tipo de informação que é disponibilizada ao público, a qual, e a bem da transparência, deverá incluir sempre cartografia com os limites de cada uma das explorações licenciadas, tipologia de recursos que estão a ser explorados, classe de pedreira, tipologia de exploração e período de contrato. **O cidadão poderá estar na primeira linha de identificação de situações irregulares, mas só no caso de ter informação disponível.**

Também será importante que o “cadastro nacional” possua informação sobre o estado de cumprimento do PGRA.

Ponto dezasseis - No que concerne ao artigo 40.º “Anexos a pedreiras”, é referido no seu número 1 que “encontram-se dispensados de autorização de localização autónoma”. No entanto, **é necessário ter em consideração que, o conceito de anexos de pedreira definido no artigo 3.º e regulamentado no artigo 40.º esconde outras atividades industriais** (exemplos centrais de produção de massas betuminosas) que integram a cadeia de valor das explorações de massas minerais, e como tal exige-se uma outra atenção.

Ponto dezassete - A menção da **obrigatoriedade de existência de um responsável técnico** no acompanhamento da atividade das pedreiras, com um limite de pedreiras pelas quais estará responsável **é visto pela ZERO como algo muito positivo e relevante** em termos de responsabilização pelo que acontece no terreno.

Ponto dezoito - A definição de algumas regras e boas práticas de execução da exploração a céu aberto preconizadas no artigo 57.º, sinalização e vedação do artigo 58.º e segurança artigo 59.º é um sinal positivo que permitirá melhorar os níveis de segurança e minimizar a ocorrência de acidentes fatais.

Contudo, a alínea a) do artigo 1.º delega na DGEG a decisão de alterar a metodologia de desmonte, sem, no entanto, estabelecer a tipologia de critérios que devem assistir a esta decisão. Esta opção deve atender a critérios de natureza técnica relacionados com as características das massas minerais, assim como a critérios ambientais.

A execução de trabalhos com utilização de explosivos referidos no ponto 3, (ver também artigo 60.º) devem atender aos impactes que o ruído dos rebentamentos pode ter sobre as populações e sobre algumas espécies protegidas pelo que deverão ser condicionados ao parecer das entidades de Proteção Civil e de Conservação da Natureza, para além das previstas nomeadamente no âmbito da Segurança Pública.

Ponto dezanove - É no artigo 57.º que surge talvez o aspeto que causará mais repercussões gravosas em termos ambientais e paisagísticos. Nas alíneas c) e d) do n.º 1 estabelece-se que “O primeiro degrau não ultrapasse, por motivos de segurança, 2 metros de altura e tenha um patamar com um mínimo de 3 metros, contados da bordadura; e que “Os restantes degraus não excedam, na configuração final, 10 metros de altura, com um patamar mínimo de 3 m, exceto se, desde que salvaguardada a segurança de pessoas e bens e a proteção do ambiente (...)”. Acontece que, com degraus que podem chegar aos 10 metros de altura e com um mínimo de patamar de apenas 3 metros, estão criadas as condições para que explorador opte pela instalação de autênticos “buracos” irrecuperáveis do ponto de vista ambiental e paisagístico, considerando os acentuados declives permitidos, à semelhança do que já hoje ocorre com a generalidade das pedreiras. Na prática, exploram-se mais intensivamente os recursos geológicos disponíveis numa área mais reduzida, o que pode até parecer positivo, mas torna-se impossível garantir que a área ficará recuperada aquando do encerramento da exploração e desativação da pedreira, uma vez que se torna inexecuível a instalação de qualquer vegetação autóctone de características arbóreas ou arbustivas. No entender da ZERO, exige-se que os patamares

tenham dimensões obrigatoriamente superiores às dos degraus, mesmo que isso possa implicar maior impacto paisagístico numa fase inicial, porque se entende ser esta a única forma de assegurar que as pedreiras sejam recuperáveis ambiental e paisagisticamente ainda no decurso da exploração.

Ponto vinte - No âmbito do artigo 58.º os exploradores devem ser responsabilizados pela manutenção e gestão permanente e regular da sinalização adotada.

Ponto vinte e um - É com agrado que se verifica que no número 1 do artigo 63.º é referido que “o explorador deve proceder à recuperação e reabilitação das áreas da pedreira concomitantemente com a lavra, à medida que as frentes de desmonte forem progredindo, e de acordo com o PGRA aprovado”. **Este é um aspeto positivo que permitirá certamente reduzir o passivo ambiental resultante do abandono de pedreiras pelas mais variadas razões, e que durante décadas permanecem como feridas na paisagem.**

Todavia, ao conceder que o não cumprimento desta obrigatoriedade pode resultar apenas numa contraordenação leve, criam-se as condições ideais para que se assista à generalização do relaxe doloso, porque o valor mais baixo das coimas a aplicar convida à prevaricação.

Ponto vinte e dois - Relativamente ao artigo 67.º “Contribuição financeira anual” é referido que os exploradores de pedreiras prestam obrigatoriamente uma contribuição financeira anual durante toda a fase de exploração da pedreira destinada a garantir o cumprimento das obrigações legais, dos termos e condições da licença e do disposto no plano de pedreira e no programa quinquenal vigente, incluindo obrigações onde se inclui a reabilitação ambiental da pedreira. O seu pagamento é efetuado através de transferência para o Fundo Ambiental, mas é referido no número 4 que “A distribuição das receitas geradas com as contribuições previstas no presente artigo é definida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da geologia e do ambiente”. No preâmbulo é referido que “A contribuição financeira anual visa, assim, substituir as cauções até aqui exigidas para a exploração de pedreiras, permitindo ultrapassar dificuldades na prestação de cauções que vêm sendo sentidas pelo setor, designadamente na obtenção de garantias bancárias”. **É com estupefação que verificamos que as cauções anteriormente incluídas na legislação para garantir o cumprimento do PARP (que na sua grande maioria não estavam a ser efetuadas) são agora transformadas numa contribuição sem garantia de que o seu valor possa vir a ser investido na recuperação do passivo ambiental associado a pedreiras e das que no futuro possam vir a ser abandonadas.** A ZERO advoga também nesta matéria a aplicação do princípio do início prévio de recuperação/reabilitação de uma área de pedreira abandonada e não recuperada (ver ponto 11).

Ponto vinte e três - O anexo V, nas matérias relativas aos PGRA (faz distinção entre as classes de pedreiras!) mostra existir maior preocupação com a problemática dos resíduos externos que podem ser utilizados no enchimento das pedreiras, do que na reabilitação ambiental propriamente dita. Muitas pedreiras são atualmente utilizadas como “aterros”

após encerramento, nomeadamente para deposição de Resíduos de Construção e Demolição sem passarem pelo regime de licenciamento apropriado para este tipo de operações. São pois geradoras de distorção na concorrência no setor da gestão de resíduos e servem muitas vezes para esconder crimes ambientais. **O decreto-lei agora proposto não resolve esta questão e até parece enquadrar legalmente esta situação** que soa a incongruência quando o proponente é o mesmo Ministério que incorpora no discurso corrente uma dita economia circular.

Conclusão

Face ao exposto, a ZERO é da opinião que a proposta de legislação dá um passo em frente em termos de acautelar problemas de futuro ao nível de acidentes que possam ocorrer. Porém, deveria ser mais ambiciosa no que toca a reduzir os eventuais conflitos com as populações com distâncias de defesa mínimas mais ambiciosas, assim como deveria acautelar de forma mais séria os eventuais não cumprimentos inerentes à recuperação ambiental, nomeadamente estabelecendo mecanismos adicionais de compensação de impactes ambientais ou garantindo que a contribuição financeira anual é direcionada para esse fim, em particular para solucionar os passivos ambientais do passado que já há muito exigem uma intervenção séria e de curto prazo.

28 de agosto de 2020

A Direção da ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável