

Licenciamento Ambiental

Formação “Proteção Ambiental e Licenciamento Único Ambiental”

Centro de Estudos Judiciários

Lisboa, 25 de maio de 2018



INSTITUTO DE CIÊNCIAS
JURÍDICO-POLÍTICAS



CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
DE DIREITO PÚBLICO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

1. Noção

1. Noção

- Ato permissivo (ou que viabiliza um ato permissivo) destinado a garantir a prevenção e controlo integrados da poluição relativamente às atividades identificadas no anexo I ao DL 127/2013, de 30/8 (artigo 1.º e 3.º-ii) do DL 127/2013, de 30/8)
 - Refere-se a:
 - Emissões para ar, solo e água
 - Produção de resíduos
 - Poluição sonora
 - Regime previsto no DL 127/2013, de 30/8 (transpõe Diretiva 2010/75/EU, do Parlamento e do Conselho, de 24/11 de 2010)
 - Normalmente, integrado noutros procedimentos relativos a atividades económicas: ato intermédio
 - Ex:** Sistema da Indústria Responsável (DL 169/2012, de 1/8, subsequentemente alterado)
 - Integrado noutros procedimentos ambientais devido ao regime do Licenciamento Único Ambiental – LUA (DL 75/2015, de 11/5)
-

2. Natureza

2. Natureza

Licença ou autorização?

- Letra da lei é equívoca: refere que a “licença” é uma “autorização” (artigo 3.º-hh))
- Deferimento tácito aponta para a pré-existência de direito/autorização (artigo 23.º)
- Pode estar em causa uma autorização. Causas de indeferimento reportam-se, em regra, a:
 - ✓ Outros atos permissivos e de controlo (artigo 40.º-6-a) a e))
 - ✓ Razões ligadas ao incumprimento de disposições legais ou regulamentares (artigo 40.º-6-f) e i))
 - ✓ Circunstâncias suficientemente objetivas (artigo 40.º-6-g))

2. Natureza

Licença ou autorização?

- Mas questão não é clara:
 - ✓ Existem valores constitucionais relevantes em ambos os sentidos (iniciativa económica vs proteção do ambiente)
 - ✓ Há circunstâncias que apontam para juízos valorativos (artigo 40.º-6-h))
 - ✓ Outros atos permissivos e de controlo de que depende a licença ambiental podem envolver margens de liberdade conferidas à Administração incompatíveis com a pré-existência de um direito
 - ✓ Existência de regimes de caducidade e necessidade de alteração e renovação
-

3. Distinções

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

Existem outros procedimentos ambientais que dão origem a atos permissivos e que não se confundem com a licença ambiental, embora se possam sobrepor a aplicar às mesmas realidades

- Avaliação de Impacte Ambiental (DL 151-B/2013, de 31/10, subsequentemente alterado)
 - Visa a avaliação e minimização do impacte sobre o ambiente de projetos que possam produzir efeitos significativos nesta área
 - Origina a Declaração de Impacte Ambiental (DIA)
-

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

- Procedimentos de avaliação de incidências ambientais (artigos 33.º-R a 33.º-U da secção IV do DL 172/2006, de 23/8, subsequentemente alterado)
 - Específico para centros electroprodutores que utilizem energia renováveis e que não estejam sujeitos a AIA, mas se encontrem em REN, Rede Natura 2000 ou Rede Nacional de Áreas Protegidas
 - Origina a DIncA
 - Comércio Europeu de Licenças de Emissão de gases com Efeito de Estufa (DL 38/2013, de 15/3, e DL 93/2010, de 27/7, no que se refere ao setor da aviação)
 - Visa a diminuição da emissão de gases com efeitos de estufa para combater as alterações climáticas, criando um comércio europeu de licenças de emissão
 - Origina Título de Emissão de Gases com Efeito de Estufa e licenças de emissão
-

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

- Gestão de Resíduos (DL 178/2006, de 5/9, subsequentemente alterado)
 - Envolve:
 - ✓ Registo do transporte de resíduos
 - ✓ Licenciamento do tratamento de resíduos
 - ✓ Obrigação de registo de resíduos
 - Gestão de Resíduos das Explorações de Depósitos Minerais e de Massas Minerais (DL 10/2010, de 4/2, subsequentemente alterado)
 - Envolve:
 - ✓ Licença de instalações de resíduos
 - ✓ Aprovação de plano de lavra/plano de pedreira
-

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

- Prevenção de Acidentes Graves que envolvam Substâncias Perigosas e a limitação das suas consequências para o Homem e o Ambiente (DL 150/2015, de 5/8)
 - Decisão de avaliação da compatibilidade de localização
 - Aprovação do relatório de segurança
 - Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (DL 226-A/2007, de 31/5)
 - Comunicação prévia, autorização, licença e concessão são títulos de recursos hídricos
-

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

- Operações de Deposição de Resíduos em Aterro e conceção, licenciamento, construção, exploração, encerramento e pós-encerramento de aterros (DL 183/2009, de 10/8, subsequentemente alterado)
 - Licença para deposição de resíduos em aterro
 - Licenciamento da instalação e exploração dos centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos - CIRVER (DL 3/2004, de 3/1, subsequentemente alterado)
 - Licenciamento para instalação e exploração de CIRVER
-

3. Distinção de outros atos permissivos e procedimentos ambientais

- Licenças para as atividades de incineração ou co-incineração de resíduos (artigo 60.º e segs. do DL 127/2013, de 30/8)
 - Visa permitir o desenvolvimento de atividades que consistem:
 - ✓ Na geração de energia ou materiais utilizando como combustão os resíduos (co-incineração)
 - ✓ Na utilização de unidades especificamente dedicadas ao tratamento térmico de resíduos, através da sua incineração
 - Notificações obrigatórias para certas entidades que utilizem solventes orgânicos, com vista à constituição do registo nacional de compostos orgânicos voláteis (artigo 96.º e segs. e parte 9 do anexo VII do DL 127/2013, de 30/8)
 - Mera obrigação de prestação de informação à APA, não dando origem a um ato permissivo
-

4. Âmbito

4. Âmbito

Certas instalações dos seguintes setores (anexo I ao DL 127/2013, de 30/8):

- Setor da energia
 - Produção e transformação de metais
 - Instalações da indústria dos minérios
 - Setor químico
 - Gestão de resíduos
 - Fabrico de pasta de papel/papel/cartão
 - Fabrico de painéis à base de madeira
 - Pré-tratamento ou tingimento de têxteis
 - Curtimento de peles
 - Matadouros
 - Tratamento e transformação de leite
 - Eliminação/valorização de carcaças ou resíduos animais
 - Tratamento e transformação de matérias-primas destinadas ao fabrico de produtos para a alimentação humana e animal
 - Tratamento de superfície de matérias/objetos/produtos que utilizem solventes orgânicos
 - Produção de carbono (carvões minerais)/eletrografite
 - Captura de fluxos de CO2 para armazenamento geológico
 - Conservação de madeiras/produtos à base de madeira com químicos
 - Etc
-

5. Procedimento

5. Procedimento

1.ª Fase: **pedido** (artigos 35.º e 36.º)

- Deve conter elementos referidos no artigo 35.º-1
 - Efetuado através do formulário eletrónico do LUA ou do balcão eletrónico destinado à atividade económica em causa (artigo 15.º do DL 75/2015, de 11/5 e diplomas respeitantes à atividade económica em causa)
 - Recebido o pedido, a entidade responsável pelo procedimento deve enviar o pedido à APA em 3 dias (úteis)
 - Possibilidade de utilização de informação e documentos constantes de outros procedimentos ambientais, caso o interessado pretenda (artigo 35.º-2 do DL 127/2013, de 30/8 e artigo 14.º do DL 75/2015, de 11/5)
-

5. Procedimento

2.ª Fase: apreciação liminar (artigo 37.º)

- Impropriamente designada “instrução” pelo artigo 37.º
 - APA verifica, em 15 dias úteis, se pedido está bem instruído
 - APA pode:
 - Convocar interessado para audiência, com vista ao esclarecimento de aspetos do pedido
 - Solicitar à entidade responsável pelo procedimento que sejam solicitados elementos em falta/efetuadas retificações/prestadas informações complementares
 - ✓ Interessado tem 45 dias úteis para responder
 - ✓ Prazo para decisão do pedido fica suspenso até resposta
 - Indeferir liminarmente o pedido, nos casos do artigo 37.º-1-c)
-

5. Procedimento

3.ª Fase: instrução (artigo 38.º)

- Recolha de elementos técnicos preparatórios da decisão
- Possibilidade de realização de visitas aos locais e solicitação de informações

4.ª Fase: participação dos interessados/consulta pública (artigo 39.º e anexo IV)

- Publicitação por edital ou meios eletrónicos na APA + CCDR competente + CM competente
 - APA divulga pedido ao público, nos seguintes casos:
 - Início de exploração de novas instalações
 - Alteração substancial (de quê?)
 - Renovação da licença ambiental
 - Adesão a condições técnicas padronizadas
-

5. Procedimento

4.ª Fase: participação dos interessados (artigo 39.º e anexo IV)

- Prazo de consulta pública: 15 ou 20 dias úteis, consoante instalação tenha sido sujeita a procedimento de AIA, ou não, respetivamente
 - Interessados apresentam observações por escrito
 - Documentos sujeitos a segredo comercial/industrial excluídos da consulta pública
-

5. Procedimento

5.ª Fase: decisão (artigo 40.º e 41.º)

- APA decide no prazo de 80 dias úteis da receção do pedido, mas há várias regras especiais:
 - Mas prazo pode ter ficado suspenso pelo período em que, em fase de apreciação liminar, foi solicitado ao interessado para corrigir/completar o pedido
 - Prazo pode ser de 50 dias úteis, se tiver existido procedimento prévio de AIA
 - Se pedido for apreciado em simultâneo com DIA (procedimento de AIA), a decisão é adotada 10 dias úteis após a emissão da DIA
 - Se pedido for apreciado em simultâneo com regime de prevenção de acidentes graves, a decisão é adotada 10 dias úteis após a decisão sobre a compatibilidade da localização e /ou aprovação do relatório de segurança
 - Se for necessário título de recursos hídricos e este não tiver sido emitido nos prazos de decisão da licença ambiental, esta é emitida 3 dias úteis após a emissão deste título
-

5. Procedimento

5.ª Fase: decisão (artigo 40.º e 41.º)

- Fundamentos de indeferimento constam do artigo 40.º-6
 - Conteúdo da licença:
 - Medidas para assegurar proteção do ar, água e solo
 - Medidas para prevenir ou reduzir a poluição sonora
 - Medidas para prevenir ou reduzir a produção de resíduos
 - Artigo 41.º-3 contém lista exemplificativa de aspetos a incluir na licença
 - Validade máxima da licença ambiental é de 10 anos
 - Licença é comunicada à entidade responsável pelo procedimento em questão
-

5. Procedimento

5.ª Fase: decisão (artigo 40.º e 41.º)

- Regime de deferimento tácito em caso de incumprimento dos prazos previstos (artigo 23.º)
 - Contagem do prazo geral para a formação de deferimento tácito. Aspetos a ter em conta:
 - Contagem do prazo só se conta a partir da data da receção do pedido pela APA, enviado pela entidade responsável para o fazer (tem 3 dias úteis para o enviar)
 - Prazo pode ficar suspenso pelo período necessário para o interessado corrigir/completar o pedido em sede de apreciação liminar
-

5. Procedimento

5.ª Fase: decisão (artigo 40.º e 41.º)

- O problema da compatibilização com os acórdãos TJUE C-360/87 e C-230/00
 - Regime previsto para o deferimento tácito tem problemas estruturais e não satisfaz os interesses dos particulares (artigo 23.º):
 - Prevê-se que só se forma deferimento tácito se não houver causas de indeferimento, o que não faz sentido: deferimento tácito envolve, por natureza, silêncio e ausência de apreciação dessas causas
 - Prevê-se a emissão automática, através do balcão único, de certidão comprovativa do decurso do prazo, mas não se esclarece se esta é suficiente para iniciar o desenvolvimento da atividade
 - Depois da emissão da certidão automática ainda se prevê a emissão da licença ambiental “assim que possível”
-

5. Procedimento

Não deve esquecer-se que:

- Frequentemente o licenciamento ambiental se encontra enxertado num procedimento administrativo mais amplo (ex: para obtenção de um título de instalação industrial)
- A licença ambiental se encontra integrada no procedimento de LUA (DL 75/2015, de 11/5)
 - Segundo as regras do LUA, os atos permissivos ambientais respeitantes a uma dada situação são desencadeados através de um único pedido e dão origem a um único título – o Título Único Ambiental

6. Vicissitudes

6. Vicissitudes

A. Alteração da licença ambiental (artigo 19.º)

- Alteração da licença pode ter de ser requerida pelo interessado em várias situações, nomeadamente por evolução das Melhores Técnicas Disponíveis (artigos 19.º-7 e 31.º)
- Lei estabelece procedimento específico para alterações
 - Procedimento simplificado, caso a alteração não seja substancial (artigo 19.º-4)
 - Procedimento de licença ambiental, quando se trate de alteração substancial (artigo 19.º-3)

B. Renovação da licença ambiental (artigo 21.º)

- Licença tem prazo e interessado deve pedir a renovação 6 meses antes do termo do prazo
 - Deve igualmente comunicar elementos da licença ambiental que necessitem de atualização
 - Pode existir vistoria
-

6. Vicissitudes

C. Caducidade da licença ambiental (artigo 22.º)

- Causas de caducidade
 - Ausência de atividade por certo período
 - Caducidade do título de exploração
 - Outras causas previstas no artigo 22.º-2 e 3

D. Transmissão da licença ambiental (artigo 20.º)

- Transmissão pode ser pedida pelo transmitente ou transmissário
 - Parece tratar-se de um poder vinculado, mas a lei não é absolutamente clara
-

7. O licenciamento Único Ambiental

7. O licenciamento único ambiental

A. Noção

- O Licenciamento Único Ambiental (LUA) visa, com um único pedido, numa única plataforma, desencadear um conjunto de vários procedimentos ambientais
 - Origina o Título Único Ambiental (TUA), que inclui vários atos permissivos, correspondentes aos procedimentos desencadeados (licenças, autorizações, etc)
 - Trata-se de uma simples declaração relativa a outros atos, correspondentes a procedimentos ambientais integrados no LUA
 - Mas os regimes próprios de cada procedimentos, a sua tramitação, boa parte das suas formalidades próprias e os seus prazos não são alterados
 - Origina o pagamento de uma única taxa
 - Regulado pelo DL 75/2015, de 11/5
-

7. O licenciamento único ambiental

B. Âmbito (artigo 2.º do DL 75/2015, de 11/5)

- Avaliação de Impacte Ambiental (DL 151-B/2013, de 31/10, subsequentemente alterado)
 - Origina a DIA
 - Procedimentos de avaliação de incidências ambientais (artigos 33.º-R a 33.º-U da secção IV do DL 172/2006, de 23/8, subsequentemente alterado)
 - Específico para centros electroprodutores que utilizem energia renováveis e que não estejam sujeitos a AIA, mas se encontrem em REN, Rede Natura 2000 ou Rede Nacional de Áreas Protegidas
 - Origina a DIncA
 - Regime das Emissões Industriais/Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (DL 127/2013, de 30/8)
 - Origina licença ambiental
 - Origina a licença para atividades de incineração e co-incineração de resíduos
-

7. O licenciamento único ambiental

B. Âmbito (artigo 2.º do DL 75/2015, de 11/5)

- Comércio Europeu de Licenças de Emissão de gases com Efeito de Estufa (DL 38/2013, de 15/3, e DL 93/2010, de 27/7, no que se refere ao setor da aviação)
 - Origina Título de Emissão de Gases com Efeito de Estufa e a Licença de Emissão
 - Gestão de Resíduos (DL 178/2006, de 5/9, subsequentemente alterado)
 - Registo do transporte de resíduos (artigo 21.º)
 - Licenciamento do tratamento de resíduos (artigo 23.º e segs.)
 - Obrigação de registo de resíduos (artigo 48.º)
 - Gestão de Resíduos das Explorações de Depósitos Minerais e de Massas Minerais (DL 10/2010, de 4/2, subsequentemente alterado)
 - Licença de instalações de resíduos (artigo 21.º e segs.)
 - Aprovação de plano de lavra/plano de pedreira (artigo 37.º)
-

7. O licenciamento único ambiental

B. Âmbito (artigo 2.º do DL 75/2015, de 11/5)

- Prevenção de Acidentes Graves que envolvam Substâncias Perigosas e a limitação das suas consequências para o Homem e o Ambiente (DL 150/2015, de 5/8)
 - Decisão de avaliação da compatibilidade de localização (artigos 8.º e 9.º)
 - Aprovação do relatório de segurança (artigo 19.º)
- Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (DL 226-A/2007, de 31/5)
 - Comunicação prévia, autorização, licença e concessão são títulos de recursos hídricos (artigo 1.º e 16.º)

7. O licenciamento único ambiental

B. Âmbito (artigo 2.º do DL 75/2015, de 11/5)

- Operações de Deposição de Resíduos em Aterro e conceção, licenciamento, construção, exploração, encerramento e pós-encerramento de aterros (DL 183/2009, de 10/8, subsequentemente alterado);
 - Licença para deposição de resíduos em aterro
- Licenciamento da instalação e exploração dos centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos - CIRVER (DL 3/2004, de 3/1, subsequentemente alterado)
 - Licenciamento para instalação e exploração de CIRVER

7. O licenciamento único ambiental

C. Regimes jurídicos relacionados com o LUA

- Sistema de Indústria Responsável (DL 169/2012, de 1/8, subsequentemente alterado)
 - Exercício da atividade pecuária (DL 81/2013, de 14/6, subsequentemente alterado)
 - Licenciamento de instalações de armazenamento de produtos petrolíferos e postos de abastecimento de combustíveis (DL 267/2002, de 26/11, subsequentemente alterado)
 - Exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade (DL 172/2006, de 23/8, subsequentemente alterado)
 - Acesso à atividade de cogeração (DL 23/2010, de 25/3, subsequentemente alterado)
 - Acesso à exploração de depósitos minerais/minas e massas minerais/pedreiras (L 54/2015, de 22/6, DL 88/90, de 16/3 e DL 270/2001, de 6/10, subsequentemente alterado)
 - Outros
-

7. O licenciamento único ambiental

D. Aspetos relevantes do regime

- Permite que se efetue um único pedido, englobando todos os procedimentos e atos permissivos ambientais necessário (artigo 12.º do DL 75/2015, de 11/5)
 - Origina um único documento: o TUA (artigo 17.º do DL 75/2015, de 11/5)
 - Documento criado com a emissão da primeira decisão (artigo 16.º-3 do DL 75/2015, de 11/5)
 - As restantes integram-se no documento já criado
 - Produção de efeitos só ocorre com a emissão de todas as decisões necessárias (artigo 16.º-4 do DL 75/2015, de 11/5)
 - Origina uma taxa única (artigo 19.º do DL 75/2015, de 11/5)
 - LUA integra-se noutras plataformas e procedimentos de que dependem e onde se enxertam os procedimentos ambientais (artigo 15.º-1 e 3 do DL 75/2015, de 11/5)
-

7. O licenciamento único ambiental

D. Aspetos relevantes do regime

- Permite que se utilizem documentos existentes num dos procedimentos, aproveitando-os para outros procedimentos do LUA (artigo 14.º-1 do DL 75/2015, de 11/5)
- São mantidos inalterados os procedimentos, seus prazos, formalidades, etc: não é criado um verdadeiro “procedimento único ambiental” (artigo 12.º do DL 75/2015, de 11/5)
- Mas são criados novos deveres, como se estivesse em causa um verdadeiro procedimento único (artigo 18.º do DL 75/2015, de 11/5)
 - À inobservância destes deveres, muitos deles dependendo do preenchimento de conceitos extremamente vagos e indeterminados (artigo 18.º-f), g) e m) do DL 75/2015, de 11/5, por exemplo), ficam associadas contraordenações relevantes (artigo 21.º do DL 75/2015, de 11/5)

8. Integração com outros procedimentos

8. Integração com LUA e outros procedimentos

Consequências da integração da Licença Ambiental no LUA

- Licença ambiental pode estar integrada no TUA ou não, consoante o interesse do requerente (artigo 12.º-2 do DL 75/2015, de 11/5)
 - Procedimento específico e decisão específica de licença ambiental continua a existir
 - LUA/TUA não elimina procedimentos específicos para cada regime ambiental: Destina-se a criar um canal de entrada eletrónico único, um título único de onde constem as respetivas decisões e identificar uma taxa única a pagar
 - Regras sobre prazos de emissão da licença ambiental após a emissão de outros atos em matéria ambiental não fica prejudicada, porque o TUA vai incluindo os atos à medida que forem sendo emitidos, sendo criado com o primeiro deles (artigo 16.º-3 do DL 75/2015, de 11/5)
-

8. Integração com LUA e outros procedimentos

Integração e relação com outros procedimentos

- Quando a atividade principal é a gestão de resíduos, a licença ambiental é integrada na licença de emissões (artigo 6.º-1)
 - Licença ambiental integra (artigo 6.º-2 e 3):
 - Condições do licenciamento de instalações de incineração/coincineração de resíduos
 - Condições relativas ao licenciamento de instalações de combustão/produção de dióxido de titânio
 - Condições relativas ao licenciamento de certas instalações que desenvolvam atividade de tratamento de águas residuais
-

8. Integração com LUA e outros procedimentos

Integração com outros procedimentos

- Continuam a manter-se como títulos autónomos, com procedimentos próprios:
 - AIA (artigo 27.º)
 - Título de emissão de gases com efeitos de estufa, que é anexado à licença ambiental (artigo 24.º)
 - Título de recursos hídricos, que é anexado à licença ambiental (artigo 25.º)
 - Mas os títulos e licenças relativas à gestão de resíduos são integrados na licença ambiental, quando a gestão de resíduos não seja a atividade principal do operador
-

8. Integração com LUA e outros procedimentos

Integração com outros procedimentos

- Apesar de não estarem integrados, é estabelecida relação de precedência entre a licença ambiental e outro procedimentos ambientais.
 - A primeira só emitida após (artigo 40.º-4 e 5):
 - DIA, caso exista procedimento de AIA
 - Emissão da decisão de compatibilidade da localização e /ou aprovação do relatório de segurança, caso seja aplicável o regime de prevenção de acidentes graves
 - Emissão do título de recursos hídricos
-

Obrigado!

www.joaotigosilveira.org

joao.tiago.silveira@gmail.com

joao.tiago.silveira@mlgts.pt

joaotigosilveira@fd.ulisboa.pt
