

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**Comunicação da Comissão relativa aos limiares fixados no âmbito da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (Diretiva 2008/56/CE) e da Decisão (UE) 2017/848 da Comissão**

(C/2024/2078)

I. Introdução

O objetivo da presente comunicação é clarificar as questões relacionadas com o estatuto legal e a utilização dos limiares para o bom estado ambiental estabelecidos por meio de cooperação ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional, em conformidade com a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha ⁽¹⁾ (Diretiva 2008/56/CE, a seguir designada por «diretiva») e a Decisão (UE) 2017/848 que estabelece os critérios e as normas metodológicas de avaliação do bom estado ambiental das águas marinhas, bem como especificações e métodos normalizados para a sua monitorização e avaliação ⁽²⁾ (a seguir designada por «decisão»).

II. Quadro legal

A diretiva exige que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para obter ou manter um bom estado ambiental no meio marinho até 2020 (artigo 1.º, n.º 1). Para alcançar este objetivo, devem elaborar e aplicar estratégias marinhas, como previsto no artigo 5.º. Um aspeto das estratégias marinhas consiste em verificar se as águas marinhas se encontram em bom estado ambiental [artigo 5.º, n.º 2, alínea a), subalínea ii)].

Por «bom estado ambiental» entende-se, conforme definido no artigo 3.º, n.º 5, da diretiva, «o estado ambiental das águas marinhas quando estas constituem oceanos e mares dinâmicos e ecologicamente diversos, limpos, são e produtivos nas suas condições intrínsecas, e quando a utilização do meio marinho é sustentável, salvaguardando assim o potencial para utilizações e atividades das gerações atuais e futuras».

Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da diretiva e com base na avaliação inicial efetuada por força do artigo 8.º, n.º 1, os Estados-Membros devem avaliar, em relação às águas marinhas de cada região ou sub-região, um conjunto de características correspondentes a um bom estado ambiental. Ao fazê-lo, devem basear-se nos onze descritores qualitativos enumerados no anexo I da diretiva. Os critérios e as normas metodológicas aplicáveis ao bom estado ambiental das águas marinhas a utilizar pelos Estados-Membros constam da decisão. Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da diretiva, estes critérios e normas foram fixados pela Comissão «de modo a assegurar a coerência e permitir comparar o nível de consecução do bom estado ambiental entre as regiões ou sub-regiões marinhas».

Nos termos do considerando 8 da decisão, «Para cada um dos descritores qualitativos enunciados no anexo I da Diretiva 2008/56/CE, e com base nas listas indicativas do anexo III da mesma diretiva, é necessário definir os critérios, incluindo os respetivos elementos e, se for caso disso, os limiares, que devem ser utilizados. Os limiares visam contribuir para a definição, pelos Estados-Membros, de um conjunto de características correspondentes a um bom estado ambiental e fundamentar a sua avaliação do respetivo nível de consecução do bom estado ambiental.» O artigo 2.º, segundo parágrafo, ponto 5, da decisão especifica que se entende por «Limiar», um valor ou uma gama de valores que permite avaliar o nível de qualidade atingido em relação a um determinado critério, contribuindo assim para a avaliação do nível de consecução do bom estado ambiental.»

A decisão estipula que o anexo estabelece dois tipos de critérios para a definição de um bom estado ambiental: primários ⁽³⁾ e secundários ⁽⁴⁾. Os Estados-Membros são, em princípio, obrigados a utilizar os critérios primários, a menos que — com base na avaliação inicial do estado das suas águas marinhas ou nas suas posteriores atualizações efetuadas em conformidade com os artigos 8.º e 17.º, n.º 2, alínea a), da diretiva — expliquem devidamente por que razão não é aplicável um critério primário. Todavia, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da decisão, os Estados-Membros dispõem de um certo grau de flexibilidade para decidir se devem ou não utilizar critérios secundários (salvo disposição em contrário no anexo). Os Estados-Membros podem decidir utilizar um critério secundário, se necessário, para completar um critério primário ou quando o ambiente marinho estiver em risco de não conseguir atingir ou manter um bom estado ambiental em relação a um critério específico.

⁽¹⁾ JO L 164 de 25.6.2008, p. 19.

⁽²⁾ JO L 125 de 18.5.2017, p. 43.

⁽³⁾ Ver anexo da decisão: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Ver anexo da decisão: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

O objetivo dos limiares é avaliar o nível de qualidade alcançado para os critérios (primários ou secundários) que, por sua vez, são utilizados para avaliar a consecução dos descritores qualitativos enumerados no anexo I da referida diretiva. Esses descritores são utilizados para determinar, obter ou manter o bom estado ambiental, que é o principal objetivo da diretiva.

Alguns limiares já estão estabelecidos no anexo da decisão; decorrem da legislação em vigor e, por conseguinte, já são aplicáveis. Relativamente aos outros limiares que devem ser fixados no âmbito da decisão, o artigo 5.º, n.º 1, desta dispõe que os Estados-Membros o devem fazer até 15 de julho de 2018 ⁽⁵⁾. Se não os conseguirem fixar até essa data, devem fazê-lo «o mais rapidamente possível após essa data» ⁽⁶⁾, desde que apresentem os motivos do atraso à Comissão na notificação efetuada nos termos do artigo 17.º, n.º 3, da diretiva.

Até à data, foram fixados vários limiares ⁽⁷⁾ para diferentes critérios descritores por meio da cooperação ao nível da UE e aos níveis regional ou sub-regional.

III. Estatuto dos limiares para o bom estado ambiental

1. *Limiares que não os fixados ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional*

Em primeiro lugar, importa esclarecer se os Estados-Membros podem utilizar, para o mesmo critério, limiares nacionais diferentes dos fixados ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional.

O artigo 9.º, n.º 3, da diretiva constitui a base jurídica da decisão. A decisão dispõe que os limiares «devem garantir a coerência e a comparabilidade das avaliações do nível de consecução do bom estado ambiental, entre as regiões ou sub-regiões marinhas». Se os Estados-Membros fossem autorizados a continuar a utilizar os seus próprios limiares nacionais uma vez fixados os limiares ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional, comprometer-se-ia o objetivo do artigo 9.º, n.º 3, que visa igualmente assegurar que as autoridades atuem de forma coerente e coordenada em toda a UE.

Tal seria igualmente contrário ao disposto na decisão. Como indicado anteriormente, o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da decisão só permite que os Estados-Membros utilizem limiares nacionais até que tenham sido estabelecidos limiares por meio da cooperação ao nível da União ou aos níveis regional ou sub-regional. Tal implica que, uma vez fixados os limiares ao nível supranacional, os Estados-Membros deixam de poder utilizar os seus próprios limiares nacionais. A redação do considerando 12 corrobora esta conclusão. Segundo esse considerando, «até esses limiares serem estabelecidos por meio de cooperação a nível da União ou aos níveis regional ou sub-regional, os Estados-Membros deverão poder utilizar, como substitutos, os limiares e tendências direcionais nacionais ou os limiares baseados na pressão.»

Por conseguinte, os Estados-Membros deixam de ser autorizados a utilizar limiares nacionais diferentes, uma vez que esses limiares sejam fixados ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional.

2. *Existência de um poder discricionário para os Estados-Membros não utilizarem os limiares fixados por meio da cooperação ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional no contexto das atualizações das estratégias marinhas previstas no artigo 17.*

A segunda questão a esclarecer é se os Estados-Membros estão autorizados a não aplicar os limiares fixados através de um processo ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional aquando da atualização das suas estratégias marinhas. Concretamente, se tal é permitido quando da determinação do estado ambiental das suas águas marinhas nos termos do artigo 17.º da diretiva.

Em conformidade com o artigo 2.º, segundo parágrafo, ponto 5, da decisão, os limiares permitem «avaliar o nível de qualidade atingido em relação a um determinado critério». Significa isto que, quando os Estados-Membros optam por aplicar um determinado descritor ou critério e os limiares correspondentes tenham sido estabelecidos por meio da cooperação ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional, devem utilizar estes últimos limiares.

Contudo, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1 ou n.º 2, da decisão, os Estados-Membros estão autorizados a não utilizar os limiares estabelecidos ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional quando esses limiares abrangem um critério que não é aplicado pelo Estado-Membro em causa. O mesmo se aplica aos limiares para descritores que um Estado-Membro considere «não apropriado» utilizar, em conformidade com o anexo I da diretiva.

⁽⁵⁾ Segundo o artigo 17.º, n.º 2, alínea a), da diretiva.

⁽⁶⁾ Artigo 5.º, n.º 2, da decisão.

⁽⁷⁾ Ver o anexo da presente comunicação.

A «decisão»⁽⁸⁾ de um Estado-Membro de não aplicar um determinado descritor ou critério estende-se «automaticamente» aos elementos, aos limiares e às normas metodológicas correspondentes ao descritor ou/e critério em causa. Por outras palavras, quando um Estado-Membro decidir não utilizar um determinado descritor ou critério, decide, por extensão, não utilizar os limiares relacionados com esse descritor e/ou critério.

Em suma, ao atualizarem as suas estratégias marinhas em conformidade com o artigo 17.º da diretiva, os Estados-Membros são autorizados a não utilizar os limiares fixados ao nível da UE ou aos níveis regional ou sub-regional apenas na medida em que os limiares digam respeito a descritores ou critérios que tenham escolhido não aplicar no respeito das condições estabelecidas na diretiva e na decisão.

IV. Utilização de limiares para avaliar o bom estado ambiental

A decisão exige que os Estados-Membros estabeleçam limiares, bem como outros critérios e normas metodológicas relacionados com a determinação e avaliação do bom estado ambiental até 2018 ou «o mais rapidamente possível após essa data», desde que tenham apresentado uma justificação à Comissão (artigo 5.º).

Atento o objetivo da diretiva de obter ou manter o bom estado ambiental do meio marinho até 2020, os Estados-Membros devem ter fixado limiares durante o segundo ciclo de aplicação da diretiva⁽⁹⁾.

Nos termos do artigo 6.º da decisão, uma vez fixados estes limiares, os Estados-Membros devem informar a Comissão, aquando da atualização das suas estratégias marinhas, acerca da utilização desses valores e de outras normas metodológicas para avaliar o bom estado ambiental.

Espera-se, por conseguinte, que, nas próximas atualizações i) da avaliação inicial e definição do bom estado ambiental previstas no artigo 8.º, n.º 1, e no artigo 9.º, n.º 1, da diretiva e ii) das metas ambientais estabelecidas em aplicação do artigo 10.º, n.º 1, da diretiva, efetuadas nos termos do seu artigo 17.º, n.º 2, alíneas a) e b), os Estados-Membros aplicarão aos critérios que utilizarão para avaliar o estado ambiental os limiares estabelecidos por meio de cooperação ao nível da União ou aos níveis regional ou sub-regional, bem como os limiares decorrentes da legislação em vigor já estabelecidos no anexo da decisão.

Quando os Estados-Membros não conseguirem utilizar estes limiares, nomeadamente aquando da atualização da avaliação inicial nos termos do artigo 8.º, n.º 1, devem apresentar a devida justificação para o facto. Por exemplo, pode haver casos em que um Estado-Membro utilize os limiares fixados como parte da comunicação atualizada sobre o bom estado ambiental nos termos do artigo 9.º, n.º 1, mas não tenha podido utilizar os mesmos limiares para atualizar a avaliação inicial nos termos do artigo 8.º, n.º 1, porque tais limiares ainda não tinham sido fixados quando da preparação da avaliação das suas águas marinhas.

Assim, ao avaliar as estratégias marinhas atualizadas dos Estados-Membros, nomeadamente a avaliação do estado das suas águas marinhas e os progressos alcançados na consecução do bom estado ambiental, a Comissão verificará se os Estados-Membros utilizaram os limiares para determinar o bom estado ambiental nas suas atualizações das estratégias marinhas.

⁽⁸⁾ Uma vez que, em determinadas condições, os Estados-Membros estão autorizados a não utilizar determinados descritores ou critérios primários e a decidir (salvo disposição em contrário no anexo da decisão) se aplicam os critérios secundários, a utilização do termo «decida» no artigo 6.º da decisão deve ser entendida como a escolha dos Estados-Membros quanto aos descritores e critérios a aplicar.

⁽⁹⁾ Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da decisão.

ANEXO

LIMIARES ESTABELECIDOS PARA O BOM ESTADO AMBIENTAL

A decisão prescreve a utilização dos seguintes limiares decorrentes da legislação vigente da União.

Critério	Limiares
D3C1 Mortalidade por pesca	A taxa de mortalidade por pesca das populações de espécies exploradas para fins comerciais é igual ou inferior aos níveis que permitem obter o rendimento máximo sustentável.
D3C2 Biomassa desovante	A biomassa desovante de populações de espécies exploradas para fins comerciais situa-se acima dos níveis que permitem obter o rendimento máximo sustentável.
D5C1 Concentrações de nutrientes	Os limiares são os seguintes: a) Nas águas costeiras, os valores estabelecidos em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE;
D5C2 Concentrações de clorofila	Os limiares são os seguintes: a) Nas águas costeiras, os valores estabelecidos em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE;
D5C5 Oxigénio dissolvido	Os limiares são os seguintes: a) Nas águas costeiras, os valores estabelecidos em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE;
D8C1 Concentrações de contaminantes	Nas águas costeiras e territoriais, as concentrações de contaminantes não excedem os seguintes limiares: a) Em relação aos contaminantes estabelecidos no n.º 1, alínea a), dos elementos dos critérios, os valores fixados em conformidade com a Diretiva 2000/60/CE; [...] Fora das águas territoriais, as concentrações de contaminantes não excedem os seguintes limiares: a) Em relação aos contaminantes selecionados ao abrigo do n.º 2, alínea a), dos elementos dos critérios, os valores aplicáveis nas águas costeiras e territoriais;
D9C1 Contaminantes nos peixes e marisco	O nível de contaminantes presentes nos tecidos comestíveis (músculos, fígado, ovas, carne ou outras partes moles, se for caso disso) dos organismos marinhos (incluindo peixes, crustáceos, moluscos, equinodermes, algas e outras plantas marinhas) capturados ou colhidos no meio natural (exceto peixes ósseos provenientes da maricultura) não excede: a) Para os contaminantes enumerados no Regulamento (CE) n.º 1881/2006, os níveis máximos estabelecidos nesse regulamento, que correspondem aos limiares para efeitos da presente decisão;

Além disso, os limiares seguintes foram estabelecidos, por meio de cooperação ao nível da União, que, como explicado no considerando 12 da decisão, deve ter lugar «no âmbito da estratégia de aplicação comum criada pelos Estados-Membros e a Comissão para efeitos da Diretiva 2008/56/CE».

Critério	Limiares
D6C4 Perda de habitat	A percentagem máxima de um tipo de habitat bentónico numa zona de avaliação que pode ser perdida é de 2 % da sua extensão natural ($\leq 2\%$) (D6C4).

Critério	Limiaries
D6C5 Efeitos negativos nos habitats	A percentagem máxima de um tipo de habitat bentónico numa zona de avaliação que pode ser atingida pelos efeitos negativos é de 25 % da sua extensão natural (≤ 25 %). Esta percentagem inclui a parte do tipo de habitat bentónico que se perdeu (D6C5). Considera-se que um tipo de habitat bentónico é atingido pelos efeitos negativos numa zona de avaliação se se verificar um desvio inaceitável em relação ao estado de referência na sua estrutura e nas suas funções bióticas e abióticas (por exemplo, composição típica das espécies, abundância relativa e estrutura de tamanho, espécies sensíveis ou espécies que desempenham funções essenciais, recuperabilidade e funcionamento dos habitats e processos ecossistémicos) (D6C5).
D10C1 Lixo na orla costeira	20 elementos/100 m de orla costeira
D11C1 Ruído impulsivo	Para as exposições de curta duração (um dia, ou seja, exposição diária), a percentagem máxima de uma zona de avaliação/habitat utilizada por uma espécie de interesse em que se admite uma exposição a níveis de ruído impulsivo superiores àquele a que se começam a sentir efeitos biológicos negativos (nível LOBE, <i>Level of Onset of Biologically adverse Effects</i>) durante um dia é de 20 % (≤ 20 %). Para a exposição de longa duração (um ano), calcula-se a exposição média. A percentagem máxima de uma zona de avaliação/habitat utilizada por uma espécie de interesse em que se admite uma exposição a níveis de ruído impulsivos superiores ao nível LOBE, em média, ao longo de um ano, é de 10 % (≤ 10 %).
D11C2 Ruído contínuo	De acordo com o objetivo de conservação de 80 % da capacidade de carga/dimensão do habitat, o habitat das espécies-alvo com níveis de ruído superiores ao nível LOBE não deve exceder, em nenhum mês do ano de avaliação, 20 %.

Os limiaries que ainda têm de ser definidos ao nível da União, em consonância com a decisão, são os aplicáveis ao lixo marinho na camada superficial da coluna de água e nos fundos marinhos, ao lixo microscópico na camada superficial da coluna de água e nos sedimentos do fundo do mar e ao nível dos efeitos negativos nos habitats dos fundos marinhos. Alguns dos restantes limiaries foram ou estão a ser estabelecidos por meio de cooperação aos níveis regional ou sub-regional. O considerando 12 da decisão explica que, neste caso, os Estados-Membros devem estabelecê-los, por exemplo, tomando como referência «os valores já existentes ou elaborando outros novos no âmbito das convenções marinhas regionais». Estes valores são claramente indicados no anexo da decisão ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ver o relatório do Centro Comum de Investigação «Marine Strategy Framework Directive - Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps». Devido à natureza dinâmica dos debates sobre a aplicação da decisão relativa ao bom estado ambiental, algumas das informações constantes deste relatório já não estão atualizadas.