

A PARTICIPAÇÃO DA APCAP NO GRUPO DE TRABALHO PARA REPENSAR A LEGISLAÇÃO DE RUÍDO

Margarida Braga¹, Luís Trábulo², Carlos Guerra³, José Rosário⁴

¹APCAP – Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Auto-Estradas ou Pontes com Portagens Praça Nuno Rodrigues dos Santos, 7, Sala 106, 1600-171 Lisboa, Portugal

email: maria.braga@brisa.pt

^{2, 3, 4}APCAP – Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Auto-Estradas ou Pontes com Portagens Praça Nuno Rodrigues dos Santos, 7, Sala 106, 1600-171 Lisboa, Portugal

Sumário

Nas reuniões do Comité Permanente de Ambiente e Segurança da APCAP foi manifestada uma enorme apreensão relativamente às exigências subjacentes ao cumprimento do Regulamento Geral do Ruído (RGR) e à forma como as entidades tutelares da área do ambiente gerem a sua aplicação. Com efeito, na presente data, não estão a ser consideradas nas análises associadas ao ambiente acústico variáveis de natureza económica (custo/benefício), nem circunstâncias relacionadas com graves falhas de ordenamento do território, a que são alheias as entidades gestoras das infra-estruturas de transporte, nem está clarificada, numa lógica de justiça e de equidade, a atribuição de responsabilidades pelos vários actores com intervenção no ambiente acústico. Neste contexto, por iniciativa da APCAP, foi criado um Grupo de Trabalho para Repensar a Legislação de Ruído (GTRLR) que envolveu para além das concessionárias que nela estão representadas, as demais entidades gestoras de infra-estruturas de transporte (aerportos-ANA, ferrovias-REFER) bem como a entidade tutelar das infra-estruturas de transporte rodoviário.

A presente comunicação pretende apresentar o trabalho que foi desenvolvido no âmbito deste grupo de trabalho que desempenhou um marco na actividade colaborativa da APCAP com gestoras de outras infra-estruturas de transporte. Das reuniões havidas ficou demonstrado que muitos temas são do interesse comum das diversas entidades gestoras de infra-estruturas e beneficiam de uma discussão e reflexão alargada e de uma intensa colaboração entre parceiros para conciliar pontos de vista tendo por objectivo propor à entidade estatal gestora do ambiente uma abrangente alteração do RGR.

Nesta comunicação apresentar-se-ão ainda os resultados da exposição dessa colaboração à Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e os desenvolvimentos futuros que estão previstos para dar continuidade ao trabalho já encetado, nomeadamente no que concerne à análise comparativa da legislação de ruído portuguesa com a das congéneres europeias

Palavras-chave: Ruído; análise custo-benefício; sustentabilidade económico-financeira.

1 INTRODUÇÃO

Em Portugal desde 1987 que existe legislação específica para a gestão do ruído ambiente, designada de ora em diante por Regulamento Geral de Ruído (RGR).

Naquele primeiro enquadramento legislativo a abordagem era preventiva sobretudo para novas operações urbanísticas e para novas infra-estruturas de transporte.

A partir do ano 2000 a legislação é alterada e é introduzida, para além da abordagem preventiva, uma visão correctiva que endereçava a resolução dos problemas de ruído quase exclusivamente às entidades gestoras das infra-estruturas de transporte que já estavam em operação.

Em 2007, surge nova alteração para efectuar a articulação com a Directiva Europeia 2002/49/CE, de 25 de Junho, da qual resultou o actual Decreto-Lei n.º 9/2007. Neste último RGR, mantêm-se genericamente os limites, introduzindo-se referências a três períodos de avaliação acústica e aos Mapas Estratégicos de Ruído e Planos de Acção.

2 CONTINGÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO E CRIAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO

As contingências que a APCAP vinha identificando na legislação portuguesa de ruído incluem de forma resumida:

- (i) A imposição do cumprimento estrito dos limites legais conduz a custos em medidas de minimização de ruído desproporcionados relativamente aos benefícios atingidos.
- (ii) A ausência da definição de uma metodologia de estabelecimento de prioridades na implementação de medidas de minimização de ruído que tenha em conta faseamentos razoáveis de execução no que concerne a prazos e custos está a ser responsável por uma tendência para medidas disfuncionais com impactes sociais e paisagísticos negativos.
- (iii) Controvérsia relativamente aos limites a aplicar em zonas não classificadas e nas proximidades das Grandes Infra-estruturas de Transporte Rodoviário (GIT).
- (iv) Falta de clarificação das responsabilidades dos vários intervenientes e dos receptores instalados posteriormente à infra-estrutura de transporte, situação que é agravada por não ser facilmente acessível informação relevante como as licenças de construção.
- (v) A atribuição das responsabilidades do cumprimento legal dos níveis de ruído ambiente quase exclusivamente às entidades gestoras das infra-estruturas de transporte, não estando, por exemplo, atribuídas responsabilidades às entidades do estado com competências na fiscalização da manutenção dos veículos, das velocidades e emissões dos motores, da existência de cargas mal acomodadas em veículos pesados e ao nível do ordenamento do território (administração local e regional).
- (vi) Subsistem situações em que não se consegue cumprir a legislação.

Tendo em conta as dificuldades enfrentadas pelas entidades gestoras de infra-estruturas de transporte no que concerne ao cumprimento da legislação de ruído, tornou-se manifesta a necessidade de, através do diálogo, pugnar pela alteração da referida legislação apresentando propostas que permitissem a sua efectivação de forma adequada.

Para tal, a APCAP dirigiu e promoveu a criação de um grupo de trabalho constituído pelas entidades gestoras de infra-estruturas de transporte ou com responsabilidades na sua gestão que incluiu representantes das seguintes entidades:

- ANA (aeroportos)
- APCAP (infra-estruturas de transporte rodoviárias com portagens: AEA, ASCENDI, BRISA, LUSOPONTE)
- ASCAS (infra-estruturas de transporte rodoviárias sem portagens)
- EP (entidade gestora das estradas do Estado)
- INIR (entidade reguladora das infra-estruturas de transporte rodoviárias)
- NAER (novo aeroporto de Lisboa)
- REFER (entidade gestora das infra-estruturas de transporte ferroviárias)

Este grupo foi um marco na actividade associativa da APCAP, salientando-se o facto de ser constituído por concessionárias representadas na APCAP, bem com outras entidade gestoras das infra-estruturas de transporte (aeroportos, ferrovias) e pela entidade reguladora das infra-estruturas de transporte rodoviárias.

3 SÍNTESE DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

A proposta de revisão do Regulamento Geral de Ruído que resultou do Grupo de Trabalho anteriormente apresentado aponta resumidamente para as seguintes alterações:

- (i) Introdução do conceito de “zona de protecção acústica” estabelecido como sendo a faixa confinante a uma infra-estrutura de transporte, com os limites definidos nos mapas estratégicos de ruído, aprovados nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de Julho, dentro da qual se verifiquem níveis de ruído superiores aos valores limite definidos na legislação em vigor, a qual é objecto de condicionalismos ao uso e ocupação do solo; no que respeita às infra-estruturas de transporte relativamente às quais não exista mapa estratégico de ruído, a zona de protecção acústica tem os limites definidos nos termos do presente Regulamento.
- (ii) Restringir o âmbito dos Planos Municipais de Redução de Ruído às estritas competências das Câmaras Municipais.
- (iii) Clarificação dos limites nas zonas de protecção acústica (eliminando os limites provisórios e indefinidos de zonas não classificadas, de 63 dB(A), para o L_{den} , e de 53 dB(A), para o L_n), ou seja, só existem zonas sensíveis e mistas, sendo que nas zonas de protecção acústica, apenas se aplicam os limites de zonas mistas (65 dB(A), para o L_{den} , e de 55 dB(A), para o L_n).
- (iv) Reforçar as responsabilidades das câmaras municipais enquanto entidades licenciadores e vinculá-las ao cumprimento da lei.
- (v) As alterações efectuadas têm por objectivo clarificar o conceito de proximidade de infra-estruturas de transporte para os limites constantes nos Mapas de Ruído ou para uma faixa de 250 m a partir do limite da plataforma;
- (vi) Pretendeu-se ainda clarificar os limites de ruído aplicáveis nas zonas de protecção acústica (65 dB(A), para o L_{den} , e de 55 dB(A), para o L_n).
- (vii) Adaptação das medidas de redução de ruído à regulamentação do sector e introdução de uma análise de custo-benefício nos investimentos a executar para a redução de ruído.
- (viii) Introdução do critério de anterioridade na atribuição da responsabilidade de implementação de todas as medidas de redução de ruído (e não apenas das referentes ao isolamento sonoro das fachadas).
- (ix) Nas modernizações/beneficiações que impliquem alterações de perfis transversais deve observar-se o critério de anterioridade supra referido e a análise de custo-benefício.
- (x) Introdução do faseamento de investimentos dada a impossibilidade de os realizar no imediato e de condicionar esses investimentos à prévia oportunidade de intervenção nas vias e material circulante privilegiando o princípio de redução na fonte.
- (xi) Introdução de uma cláusula que permita o funcionamento da infra-estrutura, mesmo que não cumprindo os limites legislados, nos casos de comprovado interesse público e em que não é técnica e economicamente viável a conformação a esses limites.

4 RESPOSTA DA SEOPTC À PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO RGR APRESENTADA PELA APCAP

A proposta de alteração do Regulamento Geral de Ruído resultante do Grupo de Trabalho foi apresentada à Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (SEOPTC) e, decorrente dessa apresentação, a APCAP recebeu já uma missiva proveniente daquela entidade.

O referido Ofício da SEOPTC teve por propósito remeter a posição do então Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território de acordo com a qual a revisão do RGR só seria oportuna quando se desse o reforço da aplicação da actual legislação em matéria de ruído e sobretudo após a entrega dos documentos aludidos nos respectivos diplomas legais. Apesar do implícito adiamento da revisão do RGR, a reposta era indiciadora de abertura para uma futura “reflexão das matérias merecedoras de alterações regulamentares”.

A posição do então Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, juntamente com os contributos da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, continha alguns aspectos divergentes das expectativas das entidades gestoras das infra-estruturas de transporte, mas também continha alguns aspectos convergentes que permitem manter a expectativa numa futura adequação da legislação, na qual esses aspectos serão potenciados como o ponto de partida dessa desejável mudança.

Salientam-se como aspectos divergentes presentes no parecer das entidades tutelares do ambiente remetido pela SEOPTC:

- (i) O ensejo de instauração de medidas sancionatórias para os atrasos na entrega dos estudos da Directiva do Ruído Ambiente.
- (ii) A inexistência de receptividade à introdução do conceito de “zona de protecção acústica”.
- (iii) A não aceitação da proposta de clarificação dos limites nas zonas de protecção acústica (eliminando os limites indefinidos de 63 dB(A), para o L_{den} , e de 53 dB(A), para o L_n), ou seja, da existência apenas de zonas sensíveis e mistas e da aplicação, nas zonas de protecção acústica, dos limites de zonas mistas.
- (iv) A eliminação da obrigatoriedade da acreditação das entidades fiscalizadoras para a realização de medições de ruído ambiente.

No entanto, relevam-se aspectos convergentes que redundam no reconhecimento e acolhimento de algumas propostas efectuadas pelo Grupo de Trabalho, como sejam:

- (i) A necessidade de uma melhor definição, pela entidade reguladora do sector, quanto à coordenação, responsabilização e definição dos agentes com competência pela implementação das medidas contidas nos planos de acção.
- (ii) A integração, nos mapas de ruído municipais, dos resultados dos mapas estratégicos de ruído das GIT.
- (iii) A restrição do âmbito dos Planos Municipais de Redução de Ruído às estritas competências das Câmaras Municipais.
- (iv) A assunção que se deve previamente intervir no ordenamento do território para efeitos de cumprimento do RGR.
- (v) A introdução da análise custo-benefício desde que os estudos específicos que contemplem aquela análise sejam obrigatoriamente submetidos à aprovação de entidade tutelar do ambiente.
- (vi) A adaptação das medidas de redução de ruído à regulamentação do sector.
- (vii) A introdução do critério de anterioridade na atribuição da responsabilidade de implementação de todas as medidas de redução de ruído (e não apenas das referentes ao isolamento sonoro das fachadas).

- (viii) A introdução de uma cláusula que permita o funcionamento da infra-estrutura em exploração, mesmo que não cumprindo os limites legislados, nos casos de comprovado interesse público e em que não é técnica e economicamente viável a conformação a esses limites. A concordância estabelece, como condição, a autorização pela Agência Portuguesa do Ambiente.

5 LEGISLAÇÃO PORTUGUESA VS. LEGISLAÇÃO EUROPEIA

No decurso da análise da legislação portuguesa em matéria de ruído, a APCAP considerou ser importante compará-la com a legislação europeia congénere e perceber se, nomeadamente as entidades gestoras de infra-estruturas de transporte na Europa, se deparavam com o mesmo tipo de dificuldades das entidades nacionais e, em caso afirmativo, como lidavam com esses constrangimentos.

Como tal, o Grupo de Trabalho de Ambiente e Segurança da APCAP efectuou uma recolha da legislação europeia (incidindo sobretudo na legislação existente em Espanha, França, Reino Unido e Itália, mas também debruçando-se, embora mais superficialmente, na legislação da Alemanha e Bélgica).

Dessa pesquisa, concluiu-se genericamente que a legislação portuguesa apresentava um clausulado mais restritivo do que a restante legislação europeia, relevando-se os seguintes aspectos:

- (i) Os limites de exposição a ruído ambiente legislados, nos países analisados, são superiores aos legislados em Portugal para situações homólogas (havendo situações em que essa diferença atinge 10 dB(A), como no caso da regulamentação de ruído de França). Exceptuam-se apenas as zonas homólogas às zonas sensíveis em Itália, onde os limites de ruído ambiente legislados são inferiores aos de Portugal. No entanto, deverá relevar-se que, também em Itália, nas zonas equivalentes a zonas mistas, que se situam nas proximidades de estradas que são anteriores à entrada em vigor da regulamentação de ruído, os limites de exposição a ruído são superiores em 5 dB(A).
- (ii) No Reino Unido não estão sequer estabelecidos os limites de exposição a ruído ambiente, estando explícito nos estudos para avaliação do impacto da transposição da Directiva sobre Ruído Ambiente, solicitados pelo Governo, que: “O Reino Unido procurará garantir que os benefícios de qualquer proposta para estabelecer limites para os níveis de ruído sejam plenamente justificados pelos seus custos. Actualmente o Reino Unido opõe-se a qualquer imposição de valores limite para o ruído.”
- (iii) Em Espanha, estão estabelecidas zonas de Servidão Acústica, que são definidas como áreas do território situadas na proximidade de infra-estruturas de transporte (rodoviário, ferroviário, aéreo, portuário ou outros equipamentos públicos que sejam determinados regulamentarmente), para as quais não estão estabelecidos limites de exposição ao ruído ambiente. Nestas zonas qualquer decisão nesta matéria compete única e exclusivamente ao Governo Central.

Quanto às especificidades da legislação de cada um dos países, destaca-se:

Alemanha

- Os limites deverão ser cumpridos em fase de projecto/construção ou em alterações (alargamentos ou redefinição da rede) que venham a ocorrer nas estradas ou ferrovias. Para estradas existentes não há nada definido.

Bélgica

- Os limites de ruído só se aplicam na Região de Bruxelas (e não são vinculativos).
- Na Valónia só há limites para zonas Industriais e na Flandres os limites estão em discussão tendo em conta uma análise custo/benefício.

Espanha

- A legislação estabelece zonas de servidão acústica para as infra-estruturas de transporte rodoviário onde não estão estabelecidos limites de exposição a ruído ambiente.
- Quanto a novas infra-estruturas, em fase de Estudo de Impacte Ambiental, deverá ter-se em conta apenas as edificações pré-existentes e formular medidas economicamente proporcionadas.
- A definição de pré-existente está perfeitamente definida e clarificada e corresponde a edificações com licença de construção anterior à aprovação da servidão acústica.
- As autoridades licenciadoras de urbanizações podem licenciar desde que a exposição a ruído ambiente das construções estejam de acordo com as zonas acústicas onde se inserem. Excepcionalmente, as referidas autoridades podem licenciar edifícios que não estão enquadrados na área respectiva desde que estes cumpram os limites fixados para os espaços interiores.
- Artigo “Disposicion adicional Décima. Projectos de infra-estrutura” que refere no ponto 1 “Sem prejuízo do disposto em matéria de servidões acústicas, as infra-estruturas consideradas como emissores acústicos que pelas suas peculiaridades técnicas ou de exploração não podem ajustar-se a valores limite ou a normas de protecção estabelecidas nesta lei, poderão, na falta de alternativas técnicas e economicamente viáveis, autorizar-se excepcionalmente quando o interesse público justifica”.

França

- O critério de anterioridade está plenamente definido e clarificado: aquando da construção de uma via cabe ao dono de obra proteger os edifícios anteriores à via (edifícios cuja licença de construção é anterior a 1978 ou à publicação da Declaração de Utilidade Pública da via ou aos documentos urbanísticos contendo a localização futura da via), enquanto que cabe ao promotor dos restantes edifícios na proximidade da via tomar as disposições necessárias para proteger do ruído os seus respectivos ocupantes.
- A partir de 1984 (1990 para as auto-estradas) foi realizado o levantamento dos "pontos negros do ruído" ou seja dos edifícios expostos a níveis diurnos superiores a 70 dB(A). A partir desse ano foram protegidas cerca de 35.000 habitações, quer pela construção de barreiras acústicas, quer por desvios nas vias ou tratamento de fachadas. Apenas foram imputados às concessionárias, os custos das medidas implementadas nos casos em que se verificava que os edifícios eram anteriores à via, de acordo com o critério de anterioridade supra exposto.

Itália

- Os Planos de Acção têm que ser implementados num prazo de 15 anos e o seu conteúdo está mais detalhado.
- A legislação, relativamente ao conteúdo dos planos de redução de ruído, refere explicitamente a análise custo-benefício.
- Os planos de redução têm que apresentar uma estimativa de custos e o estabelecimento de prioridades, existindo um decreto ministerial de 29.11.2000 que estabelece os critérios económicos e instruções para priorizar as medidas.
- Está claramente definido o critério de anterioridade na definição do conceito "Estradas existentes".
- No caso das estradas, a legislação prevê ainda a alocação de uma percentagem dos custos de conservação em medidas de minimização de ruído (cerca de 7%).
- Quando não se conseguem atingir os limites de exposição a ruído ambiente legislados, está previsto o recurso a isolamento de fachadas, sendo que com a janela fechada os limites são: hospitais, 35 dB(A) à noite, habitação, 40 dB(A) à noite e escolas, 45 dB(A) de dia).

- Para reduzir a poluição sonora devem ser adoptadas as melhores tecnologias disponíveis tendo em conta as implicações técnicas e económicas.

Reino Unido

- No Reino Unido, não estão estabelecidos os limites de exposição ao ruído ambiente.
- A transposição da Directiva sobre Ruído Ambiente foi antecedida por uma avaliação do impacte dessa regulamentação, nomeadamente avaliaram-se os custos de elaboração dos estudos, analisaram-se as opções respeitantes às entidades que deveriam assumir a competência da sua elaboração e que deveriam assegurar que quaisquer das medidas preconizadas, no contexto dos planos de acção, considerassem critérios de eficácia e de custo-benefício adequado com base na consulta das várias partes interessadas.
- No Reino Unido foi publicada a 15 de Março de 2010 “A Declaração de Política de ruído para a Inglaterra” que define a visão de longo prazo da política de ruído do Governo. Essa declaração pretende contribuir para que seja garantido que o ruído está devidamente contabilizado no momento apropriado durante o desenvolvimento das políticas e tomada de decisão relacionadas com o ruído, além de garantir que o ruído não é considerado isoladamente.
- Para apoiar a aplicação dos princípios da política supra referida, foi criado o Grupo Interdepartamental de Custos e Benefícios relacionados com o ruído (IGCB (N) - Group on Costs and Benefits noise subject group) para desenvolver, acordar e divulgar abordagens de boas práticas para a avaliação de ruído.

6 CONCLUSÕES

As entidades gestoras de infra-estruturas de transporte rodoviário em Portugal têm-se deparado com dificuldades e constrangimentos consideráveis em assegurar o cumprimento das exigências subjacentes ao Regulamento Geral do Ruído (RGR) e emanadas em directrizes por organismos tutelares da área do ambiente que têm por incumbência gerir a aplicação da legislação de ruído.

Os referidos constrangimentos são originados fundamentalmente por não estarem a ser consideradas variáveis de natureza económica (custo/benefício), nem circunstâncias relacionadas com falhas graves de ordenamento do território, alheio às entidades gestoras das infra-estruturas de transporte, e por não estar clarificada a atribuição de responsabilidades pelos vários actores com intervenção no ambiente acústico numa lógica de justiça e de equidade.

Neste contexto, ao qual acresce o actual cenário de restrições económicas graves, é essencial repensar a actual legislação portuguesa em matéria de ruído, sendo esta inevitabilidade reforçada pelo facto da referida legislação portuguesa ser bastante mais restritiva do que a congénere legislação europeia. Como tal, e relativamente a desenvolvimentos futuros, a referida revisão do quadro legal nacional deveria estar associada a uma convergência com os níveis de restrição existentes em outros países europeus.