

Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos no direito da UE

Ludwig Krämer¹

SUMÁRIO

A “Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de decisão e o acesso à justiça em questões ambientais” (Convenção de Aarhus), consagra um direito fundamental de participação no processo decisório organizado por autoridades públicas. Este é um direito de todos, independentemente das fronteiras estaduais. A ausência de disposições específicas sobre a participação do público em atividades transfronteiriças levanta uma série de questões às quais se pretende dar resposta.

1. PARTICIPAÇÃO SEGUNDO O DIREITO DA UE NA CONVENÇÃO DE AARHUS

1.1. Convenção de Aarhus

A UE aderiu à “Convenção sobre o acesso à informação, participação do público na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente” (Convenção de Aarhus) em 2005. Por conseguinte, a Convenção “faz parte integrante da ordem jurídica da União Europeia”. Em caso de conflito entre as disposições de um acordo internacional e as de um regulamento da UE ou de uma directiva, prevalecem as disposições do acordo internacional.

As disposições relativas à participação dos cidadãos na tomada de decisão estão estabelecidas no artigo 6 a 9 da Convenção de Aarhus. O artigo 6 aborda a participação na decisão, sobre a permissão de “atividades” específicas que são enumeradas no Anexo I. Isso inclui todas as atividades para as quais é exigida uma avaliação de impacto ambiental nos termos da legislação da Parte contratante (anexo I n.º 20). O artigo 7 prevê a participação do público no processo decisório dos planos e programas.

O artigo 9 n.º 2, da Convenção contém disposições relativas ao acesso a um tribunal, quando as exigências do artigo 6 foram desrespeitadas. O artigo 9, n.º 3, contém disposições sobre o acesso aos tribunais noutras matérias, incluindo os casos em que o artigo 7 foi ignorado. O Tribunal de Justiça da UE considerou que o artigo 9 n.º 3, não era *selfexecuting* na terminologia da UE: não tinha efeito direto, pois exigia a adopção, pelas diferentes partes

¹ Juiz entre 1969 e 2004 e Chefe de divisão da Comissão Europeia durante três décadas. Atualmente é consultor sénior e dirigente do Centro Aarhus da União Europeia na associação *Client Earth*.

contratantes, de legislação que regule o acesso à justiça. Embora este acórdão pareça ser incorrecto, uma vez que *não obriga* as partes contratantes a adotar legislação, mas apenas lhes permite legislar (“se os houver”), esta interpretação não é provável que venha a ser posta em causa agora, tendo em vista a autoridade moral do Tribunal da UE.

A Convenção de Aarhus não diferencia, nos artigos 6 a 9, entre a participação do público em processos de tomada de decisão “nacional” e transfronteiriça. A especificidade de um projecto transfronteiriço não foi negligenciada, no entanto, na medida em que o artigo 6 n.º 2, menciona explicitamente que as autoridades públicas devem informar o público em causa do facto de uma atividade específica (“projecto”) estar sujeita a um avaliação do impacto ambiental transfronteiriço. Além disso, o considerando 23 da Convenção menciona a Convenção de Espoo sobre a avaliação do impacto ambiental num contexto transfronteiriço.

A ausência de disposições específicas sobre a participação do público nas atividades transfronteiriças foi, portanto, deliberada. É explicada pela abordagem geral e pelo conceito da própria Convenção de Aarhus. Com efeito, a presente Convenção construiu os direitos sobre o acesso à informação, participação na tomada de decisão e acesso à justiça, como direitos fundamentais, como é patente no artigo 1.º da Convenção:

“Com o objectivo de contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção”.

O considerando 8 da Convenção de Aarhus indica que aos cidadãos deve ser “reconhecido” o direito de participar na tomada de decisão e podem necessitar de assistência para exercer os seus “direitos”. Ao mesmo termo “direitos” é também utilizado nos artigos 3 n.º 8 e 3 n.º 9. Assim, não há dúvida de que a Convenção de Aarhus estabeleceu direitos fundamentais individuais para as pessoas.

Como existe o direito fundamental de participar no processo decisório organizado pelas autoridades públicas, este direito está disponível para todos, independentemente das fronteiras estatais. Tal é confirmado pela disposição do artigo 3 n.º 9, da Convenção, segundo a qual o público deve ter a possibilidade de participar na tomada de decisões “sem discriminação quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio”. Segue-se desta disposição que a existência de um procedimento transfronteiriço específico para a participação pública nas decisões estabeleceria diferenças quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio e, portanto, não seria compatível com as disposições da Convenção de Aarhus.

A única limitação do direito de participar na tomada de decisão pública que a Convenção de Aarhus prevê, é a exigência de que o público — e, portanto, o membro individual

do público — deve ser “afetado” pela actividade. O artigo 2 n.º 5, da Convenção de Aarhus define o termo “público envolvido”:

“o público afectado ou susceptível de ser afectado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as Organizações Não Governamentais que promovam a protecção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional”.

Qual o público “afetado” por uma atividade específica, não está estabelecido na Convenção de Aarhus, mas deve ser especificamente determinado caso a caso.

O público em causa deve ser informado da existência de um procedimento de tomada de decisão ambiental numa fase “precoce” e de uma “forma adequada, atempada e eficaz” (artigo 6 n.º 2). A Convenção especifica em pormenor as informações que devem ser transmitidas ao público em causa e exige que sejam fixados prazos razoáveis para a informação do público e para a preparação da participação efectiva do público em causa (artigo 6 n.º 3, da Convenção). O público em causa deve ter acesso a todas as informações disponíveis pertinentes para a de tomada de decisão.

A participação em si deve ter lugar num momento “o mais cedo possível”, “quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público” (artigo 6 n.º 4). O público em causa terá a possibilidade de apresentar por escrito ou em audiências ou inquéritos públicos, “comentários, informações, análises ou opiniões” que o público considere relevantes (artigo 6 n.º 7).

A decisão administrativa deve ter em devida conta o resultado da participação do público. Uma vez tomada a decisão, o público deve ser informado; o texto da decisão é disponibilizado ao público “juntamente com as razões e considerações sobre as quais a decisão se baseia” (artigo 6 n.º 9, da Convenção). Todas estas disposições da Convenção de Aarhus aplicam-se também, como mencionado, a atividades (projetos) transfronteiriças.

Em 2005, a Convenção foi alterada. Foi inserido um novo artigo 6bis que aborda a participação do público na decisão sobre a libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados (OGM). A alteração declara o artigo 6 da Convenção inaplicável às decisões sobre OGM, mas exige que exista uma participação pública “precoce e efetiva” antes de ser emitida qualquer decisão sobre a libertação de OGM. O público deve, no mínimo, ser informado do resumo da notificação e do relatório de avaliação.

A alteração não contém qualquer disposição sobre as decisões relativas à libertação de OGM que possam ter efeitos transfronteiriços. Internacionalmente, ainda não entrou em vigor.

Actualmente, para projectos que são abrangidos pelo artigo 6 ou 6Bis, a Convenção deixa uma série de problemas sem resposta. Estes dizem respeito, em particular:

1.2. O procedimento decisório transfronteiriço

A Convenção de Espoo prevê, para projetos que possam ter efeitos ambientais transfronteiriços, um procedimento específico de consulta Intergovernamental. A questão que pode então ser levantada, é de saber se as disposições da Convenção de Aarhus também se aplicam nesse caso. A resposta deve ser que as disposições da Convenção de Espoo não, afastam ou substituem as disposições da Convenção de Aarhus para projetos transfronteiriços. Na verdade, não está previsto em nenhum lugar que a Convenção de Espoo deve prevalecer sobre outras convenções internacionais, como a Convenção de Aarhus. Pelo contrário, o artigo 2 n.º 9, da Convenção de Espoo prevê explicitamente que outras convenções internacionais podem adoptar medidas mais rigorosas do que as previstas na Convenção de Espoo. Além disso, a Convenção de Espoo aplica-se apenas às avaliações transfronteiriças de impacto ambiental, ao passo que a Convenção de Aarhus se aplica a qualquer processo de tomada de decisão ambiental relativo a projectos enumerados no anexo I e, ainda, a planos e programas.

Daqui decorre que as disposições da Convenção de Aarhus se aplicam igualmente nos casos, em que se proceda a uma avaliação transfronteiriça do impacto ambiental ao abrigo da Convenção de Espoo, num processo específico. Isto significa, na prática, que as partes contratantes da Convenção de Aarhus são obrigadas a aplicar, em tais casos, as disposições da Convenção de Aarhus e, cumulativamente, as da Convenção de Espoo. Não são autorizados a afastar o direito fundamental de participação na tomada de decisão, aplicando apenas as disposições da Convenção de Espoo.

1.3. Questões de tradução

A Convenção de Aarhus não aborda o problema de saber em que língua as informações sobre o processo de tomada de decisão devem ser fornecidas ao público em causa. Limita-se à afirmação de que as informações devem ser fornecidas de forma adequada e eficaz e que devem ser fornecidas ou por aviso público ou individualmente (artigo 6 n.º 2).

Como o público em causa tem o direito de participar no processo decisório público, as informações sobre a existência do procedimento devem ser entregues na língua do público em causa. Caso contrário, não é possível considerar as informações a serem fornecidas de forma "efetiva". Consequentemente, as audições públicas eventualmente organizadas e os contributos do público em causa devem ser organizadas de forma a que o público em causa possa exercer eficazmente o seu direito de participar, ou seja, expressar-se na sua língua materna. Por último, a decisão sobre o projecto deve ser disponibilizada ao público em causa na língua deste último.

Sempre que um procedimento transfronteiriço nos termos do artigo 6 da Convenção de Aarhus envolva, assim, o público em causa que fale outra língua diferente da da autoridade pública responsável pela decisão sobre o projecto, podem estar em causa custos de tradução

e interpretação consideráveis. O requisito de eficácia da Convenção de Aarhus exige apenas que estes custos não sejam suportados pelo público em causa, pois tal seria incompatível com a possibilidade de exercer efetivamente o direito fundamental de participação. De resto, a Convenção deixa a cada parte contratante decidir sobre esta questão. Normalmente, seria o promotor do projeto que teria de suportar esses custos, uma vez que o projeto (atividade) é realizado no seu interesse. Todavia, a própria convenção de Aarhus não estabelece obrigações para os promotores de projetos. Apenas fixa as obrigações das partes contratantes e os direitos dos membros do público. Por conseguinte, cada parte contratante tem de decidir, quem suportará os custos do procedimento de participação, incluindo os custos de tradução e interpretação.

1.4. Organização de reuniões de informação, audições e outros eventos

Considerações semelhantes aplicam-se à organização de eventos em que o público em causa é informado sobre os detalhes do projeto (atividade), de audiências ou reuniões, onde pode submeter suas observações, ou de outros eventos — como, por exemplo, a discussão com o promotor do projeto ou com especialistas de detalhes específicos do projeto. A organização de tais eventos é a tarefa das autoridades públicas que têm de decidir sobre o aplicativo para uma atividade (projeto). As autoridades podem decidir que os custos de tais eventos fazem parte do processo decisório e, por conseguinte, devem ser suportados pelo promotor do projeto.

As dificuldades linguísticas e financeiras aumentam e tornam-se mais complexas, onde um procedimento transfronteiriço envolve não apenas dois, mas vários Estados. Nesses casos, o Estado-membro de origem é bem aconselhado a elaborar um plano de participação cuidadoso e pormenorizado, a fim de organizar, coordenar e integrar os diferentes passos e medidas de participação no âmbito diferentes países, a fim de não omitir questões relevantes. No entanto, a Convenção de Aarhus não contém nenhuma disposição a este respeito.

2. PROCEDIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS NO DIREITO DA UE

Não é possível examinar toda a legislação da UE que afete projetos transfronteiriços. A legislação relevante examinada a seguir é em particular a Diretiva 2011/92 sobre a avaliação dos efeitos de certos projetos públicos ou privados sobre o ambiente, o Regulamento 347/2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias, e o Regulamento 1315/2013 sobre a rede transeuropeia de transportes.

Os aspectos transfronteiriços são também tocados pela Diretiva 2010/75 sobre as emissões industriais, a Diretiva 2001/18 sobre a libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados, o Regulamento 1829/2003 relativo aos géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados e à o Regulamento 1367/2006 relativo à aplicação da Convenção de Aarhus às instituições e organismos da UE. No

entanto, como esta contribuição se concentra nos procedimentos de avaliação do impacto ambiental, esses diferentes atos legislativos serão discutidos com brevidade.

2.1. A Directiva 2011/92 relativa à avaliação do impacto ambiental

A Directiva 2011/92 diz respeito à avaliação de impacte ambiental de determinados projectos enumerados explicitamente nos anexos I e II da referida directiva. Esta Directiva foi adoptada em 1985 com o número 85/337. Em 1997, foi alterada. Uma nova alteração em 2003 destinou-se à adaptação da Directiva à Convenção de Aarhus. Em 2011, a Directiva, e as alterações adoptadas até então, foram codificadas (incorporadas num único texto) com o número 2011/92, antes das alterações introduzidas pela Directiva 2014/52. Estas recentes alterações tornaram-se aplicáveis a partir de maio 2017. No texto que se segue, é feita referência à Directiva 2011/92. Apenas quando forem discutidas as novas disposições, introduzidas pela Directiva 2014/52, é que a presente Directiva será referida.

O artigo 7 da Directiva 2011/92 prevê um procedimento Intergovernamental específico para projectos transfronteiriços que digam respeito a dois ou mais Estados-Membros — estes são os projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente de outro Estado-membro. O Estado-membro que tenciona realizar o projecto (Estado-membro de origem) informa os outros Estados-Membros dos pormenores do projecto. O Estado-membro “afectado” informará então os seus cidadãos e assegurará que os seus cidadãos tenham a oportunidade de transmitir o seu parecer ao Estado-membro de origem.

A proposta da Comissão para a Directiva em 1980 tinha previsto que as informações sobre o projecto deviam ser disponibilizadas a todo o público em causa. Sempre que o projecto tivesse um impacto significativo no ambiente de outro Estado-membro, as informações pertinentes “também” tinham de ser enviadas à autoridade competente desse Estado-membro — embora não ao próprio Estado-membro!

Durante as discussões no Conselho, a França insistiu, em particular, na supressão da palavra “também” e na introdução da consulta Intergovernamental no artigo 7. Na verdade, a França tinha construído algumas das suas instalações nucleares perto das suas fronteiras com países vizinhos e planeava continuar com esta prática. Receava que tal planeamento de instalações nucleares ou não nucleares ou projectos de infra-estruturas pudessem ser negativamente influenciados quando os cidadãos dos países vizinhos participassem no procedimento de consulta. Pelas mesmas razões, a França insistiu em ter uma disposição semelhante ao artigo 7 também inserida na Directiva relativa aos perigos de acidentes graves, que foi adoptada na mesma altura.

A Directiva 85/337, adoptou, assim, dois procedimentos de consulta, o do artigo 6 e o procedimento intergovernamental do artigo 7. Nada é dito no artigo 7 sobre a questão de saber se este procedimento intergovernamental é cumulativo ou alternativo ao procedimento previsto no artigo 6 da Directiva. A prática dos Estados-membros da UE diverge: enquanto os Países Baixos, a Bélgica, a Alemanha e a Áustria parecem aplicar o artigo 6

também em casos transfronteiriços, a França — pelo menos no passado — insistiu em apenas usar o procedimento intergovernamental do artigo 7.

Um exemplo recente, em que essa diferença de abordagem se tornou relevante, foi o caso do Reino Unido que concedeu autorização para construir uma nova instalação nuclear em Hinkley. O Reino Unido, aparentemente, notificou as autoridades irlandesas segundo o artigo 7. No entanto, o público irlandês e as organizações ambientais não foram informados do projeto Hinkley e apenas tiveram conhecimento depois de a autorização ter sido concedida. Assim, afigura-se que as autoridades irlandesas não terão informado o público irlandês nem assegurado a sua participação no processo de avaliação de impacto.

Para o mesmo projecto, o governo austríaco solicitou, nos termos do artigo 7 da Directiva 2011/92, ser informado sobre o projecto. As autoridades do Reino Unido aceitaram este pedido e transmitiram as informações correspondentes. A Áustria apresentou comentários sobre o projecto. O governo alemão não submeteu nenhum pedido semelhante. Quando as organizações ambientais alemãs solicitaram a participação no procedimento de avaliação de impacto, o seu pedido foi rejeitado.

Esta exemplo mostra a necessidade e a obrigação legal de aplicar cumulativamente os artigos 6 e 7 da Directiva 2011/92. Com efeito, não há razão para que o direito fundamental dos cidadãos irlandeses e alemães de participarem no processo de autorização de um projecto que é susceptível de os afectar, seja afastado por uma omissão dos respectivos governos.

Além disso, as autoridades do Reino Unido aparentemente aceitaram que era provável que a população austríaca fosse significativamente afectada pelo projecto da central nuclear de Hinkley. Consequentemente, a recusa de permitir que os cidadãos alemães participem no processo de avaliação, constitui uma discriminação por causa da nacionalidade, uma vez que a Alemanha está geograficamente situada mais perto de Hinkley do que a Áustria. Tal discriminação não é permitida nos termos do artigo 3 n.º 9, da Convenção de Aarhus.

Já foi mencionado que a Convenção de Aarhus não prevê nenhum procedimento específico para a participação em projectos transfronteiriços. Isto significa que, também em tais casos, deve ser assegurada uma informação directa dos cidadãos de outros Estados-Membros e a sua participação em conformidade com o disposto no artigo 6 da Directiva 2011/92 e no artigo 6 da Convenção de Aarhus.

O artigo 7 da Directiva 2011/92 refere-se apenas a projectos transfronteiriços que possam afectar outros Estados-membros da UE. No entanto, as disposições do artigo 6 da Convenção de Aarhus aplicam-se a qualquer projecto. Em consequência, também procedimentos relativos a projectos previstos num Estado-membro da UE e susceptíveis de afectar os cidadãos de qualquer outro Estado que tenha ratificado a Convenção de Aarhus, mesmo que esse Estado não seja um membro da UE, deve cumprir os requisitos do artigo 6 da Convenção de Aarhus.

Não pode ser alegado contra esta conclusão que o Estado de origem não tem poder para exercer actos públicos ou tomar medidas noutro Estado, por exemplo, a convocação de reuniões ou a organização de audições. Embora isso seja formalmente correto, as informações sobre projetos podem ser delegadas ao promotor do projeto. Alguns Estados-membros

da UE também recorrem a publicidade nos meios de comunicação social do Estado vizinho. Finalmente, há razões para acreditar que uma cooperação administrativa entre o Estado de origem e os Estados “afetado”(s) poderia facilmente superar qualquer dificuldade ligada à avaliação de impacto do projecto transfronteiriço.

Em conclusão, os projectos transfronteiriços exigem *sempre* a participação dos cidadãos em conformidade com o artigo 6 da Convenção de Aarhus e com o correspondente artigo 6 da Directiva 2011/92. O procedimento do artigo 7 da Directiva 2011/92 pode ser utilizado juntamente com o outro procedimento. Todavia, não pode substituir o procedimento do artigo 6 da Directiva 2011/92 ou do artigo 6 da Convenção de Aarhus.

É óbvio que a atual redação do artigo 7 da Directiva 2011/92 não cumpre os requisitos da Convenção de Aarhus. A Convenção de Aarhus foi ratificada pela UE, forma, portanto, parte integrante do Direito da União (artigo 216 n.º 2 TFUE) e prevalece sobre o Direito secundário da UE — directivas ou regulamentos — como também é vinculativo, de acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, para as instituições da UE. No caso de uma disposição de direito nacional que transpõe uma disposição de Direito europeu não estar em conformidade com o direito da UE, o tribunal nacional é, novamente de acordo com jurisprudência assente, obrigado a interpretar a sua legislação nacional de modo coerente com as obrigações do direito da União (princípio da interpretação conforme). Se isso não for possível, porque o Direito nacional não permite tal interpretação conforme, uma vez que ela levaria a uma interpretação *contra legem*, o juiz nacional é obrigado a desaplicar a disposição nacional. Isto significa, no caso vertente, que os tribunais nacionais são obrigados a interpretar o artigo 6 da Directiva 2011/92, de forma a que também os cidadãos de outros Estados-Membros da UE e de outros países que ratificaram a Convenção de Aarhus têm os direitos que decorrem do artigo 6 da Directiva 2011/92.

O novo artigo 7 n.º 4, introduzido pela Directiva 2014/52, prevê que os Estados-Membros em causa devem celebrar consultas sobre os efeitos transfronteiriços de um projeto e das medidas destinadas a reduzir ou minimizar esses efeitos, e refere: “*Essas medidas podem ser conduzidas através de um organismo comum adequado*”. Continua por saber até que ponto é que esta disposição sobre os organismos conjuntos, que é apenas opcional, se tornará relevante. Na medida em que a decisão sobre o projeto continua a ser do Estado de origem, qualquer órgão comum, na melhor das hipóteses, poderá fazer sugestões para a mitigação dos efeitos adversos de um projeto. Na literatura jurídica, apenas é relatado um caso: a Bulgária e a Roménia estabelecem um órgão comum para a construção de uma ponte sobre o rio Danúbio, que ligava as cidades de Vidin (Bulgária) e Calafate (Roménia).

O novo artigo 7 n.º 5, introduzido pela Directiva 2014/52, tenta assegurar que as disposições relativas à participação pública nos projetos transfronteiriços garantem uma participação *efectiva* do público no Estado-Membro afectado. Este é um objectivo que já existia na versão anterior da Directiva.

2.2. Projectos de redes transeuropeias

O artigo 7 da Directiva 2011/92 tem como modelo um projecto que é realizado num Estado-membro da UE e que afecta ou é susceptível de afectar o ambiente noutro Estado-membro. A Directiva nada diz sobre o procedimento aplicável quando um projecto é realizado em vários Estados-membros da UE ou num Estado-membro da UE e num estado não-UE. Exemplos são, em particular, a energia ou projetos de transporte que são realizados no âmbito das redes transeuropeias (artigos 170 a 172 do TFUE) e Regulamentos 347/2013 ou 1315/2013 que concretizem estas disposições, tais como linhas de electricidade, oleodutos ou gás, auto-estradas ou comboios de alta velocidade. Contudo, há que sublinhar que os projectos com impactos ambientais noutros Estados-Membros ou que são realizados em vários Estados-Membros podem igualmente dizer respeito a outros projectos que não os de energia ou de transportes: a construção de uma refinaria de petróleo, de uma instalação da indústria química, de um parque de recreio, ou uma instalação incineradora de resíduos entram nesta categoria. Como, no entanto, as redes transeuropeias estão a ser desenvolvidas através de um conjunto específico de actos legislativos, a seguinte discussão concentrar-se-á neles.

Para “projetos transfronteiriços de grande escala”, a política da União está a desenvolver progressivamente um Direito de planeamento da UE. É verdade que as autorizações e as correspondentes avaliações de impacto ambiental continuam a ser da responsabilidade do Estado-membro em que o projecto ou parte do projecto é realizado. As tentativas, pela Comissão Europeia, para introduzir uma avaliação coordenada ou mesmo uma avaliação de impacto transnacional para esses projetos transfronteiriços de grande escala, foram rejeitadas pelo Conselho. No entanto, os Regulamentos 347/2013 e 1315/2013 estabelecem regras pormenorizadas sobre a selecção de projectos de interesse comum da UE, exigindo, entre outros, o estabelecimento de uma única autoridade por Estado Membro para supervisionar o processo de concessão de licenças e fixando calendários para o procedimento de licenciamento, definindo possibilidades de co-financiamento pela UE e outros pormenores. Estas regras vinculam os Estados-Membros. O Regulamento 347/2013 determina que a Comissão que apresentasse orientações para “racionalizar o procedimento de avaliação ambiental” (artigo 7 n.º 4).

Este documento de orientação foi publicado em meados de 2013. Recomenda a consulta/participação precoce e efetiva do público e sugere que pode ser útil envolver o público já durante a definição do âmbito de um projeto específico.

No que diz respeito aos projetos transfronteiriços de grande escala, o Regulamento 347/2013 limita-se a afirmar que as autoridades competentes asseguram uma cooperação e coordenação eficientes e eficazes e esforçar-se-ão para prever a articulação de procedimentos (artigo 8 n.º 5), em particular para as avaliações de impacto e o promotor do projeto deve apresentar às autoridades nacionais competentes um conceito de participação pública que será aprovado por eles. Pelo menos uma consulta pública deve ser realizada antes do início do processo de concessão da licença (artigo 10).

Em 2013, a Comissão publicou “Orientações sobre a aplicação do procedimento de impacte ambiental para projetos transfronteiriços de grande escala”. Afirmou que se baseou na experiência dos gasodutos Nordstream and Scanled. No que diz respeito à participação/consulta pública, as orientações não levam em conta o caso de existirem duas partes de origem, mas apenas menciona que as audiências públicas noutra Estado podem ser organizadas pela parte de origem apenas com o acordo desse Estado. Não menciona que, no caso do gasoduto Nordstream foi o promotor do projeto, Nordstream AG, que iniciou e organizou as audiências na maior parte das partes de origem e nos outros países afetados, assegurando a tradução, o apoio técnico e científico etc. Num caso como este em que vários Estados que são “partes de origem” do projeto, um Estado membro individual teria normalmente dificuldades para levar a cabo todas as tarefas administrativas e técnicas necessárias, a fim de assegurar a participação do público em todos os outros Estados em causa ou afetados.

As orientações são relativamente vagas sobre a questão de saber sobre a que relatório ambiental deve insidir a consulta pública, sobre o segmento nacional do projeto ou sobre o relatório global do projeto. Parece defensável, porém, que primeiro se produza um relatório de impacte ambiental de todo o projeto e que a consulta do público insida sobre ele. Num segundo passo — talvez até ao mesmo tempo — o público em cada Estado em causa deve ter a oportunidade de dar o seu parecer sobre a parte nacional do projeto. Esta maneira de operar é certamente apropriada, sempre que exista um promotor do projeto inteiro, como era o caso do projeto de Nordstream. No entanto, quando diferentes operadores em cada Estado são responsáveis apenas pelo segmento nacional do projeto global, esse procedimento torna-se muito mais complicado, já que cada promotor de um projeto “nacional” teria que fazer um relatório de impacte ambiental não só para o segmento nacional, mas para todo o projecto.

Estas dificuldades de organizar o estabelecimento de um relatório de avaliação de impacto, assegurando traduções, consultas e concertações, demonstram que a criação de um organismo conjunto de todos os Estados-Membros interessados (e afetados) é quase inevitável no caso de projetos transfronteiriços de grande escala. Só assim se pode evitar que os diferentes procedimentos nacionais de avaliação ambiental venham a resultados diferentes no que diz respeito ao impacte ambiental de todo o projecto. No caso do gasoduto Nordstream, este “órgão comum” foi o promotor do projeto, que foi assistido por um grupo de trabalho, onde todas as partes de origem estiveram representadas, mas não os Estados “afetados”.

O Regulamento 1315/2013 relativo às redes transeuropeias de transportes é muito menos generoso no que diz respeito à participação. O presente regulamento estabelece os “corredores principais da rede” nos quais os diferentes projectos de transporte de interesse comum da UE devem ser realizados. Para cada corredor, será designado um coordenador (artigo 45), que, em concertação com os Estados-Membros em causa, estabelecerão um plano de trabalho. Esse plano de trabalho deve, entre outras questões, incluir também informações sobre o impacto das alterações climáticas no projecto previsto, a resiliência às alterações climáticas e medidas para atenuar as emissões de gases com efeito de estufa, o ruído e outros impactos ambientais negativos dos diferentes projetos de transporte (artigo 47).

O coordenador *pode* consultar os representantes da sociedade civil (artigo 45 n.º 6). Nesta actividade ele é assistido por um fórum consultivo (Fórum do Corredor), cuja composição está acordada com os Estados-Membros em causa (artigo 46).

O artigo 36.º do regulamento estabelece que as avaliações de impacte ambiental devem ser realizados em conformidade com as diferentes disposições do direito da União. E o artigo 50 indica — em termos muito gerais — que os projetos de transporte de interesse comuns da UE também “se relacionam” com a sociedade civil.

Logo, os projectos de transportes transfronteiriços não conduziram à adoção de disposições específicas da UE relativas à participação do público.

Os corredores e os projectos pré-identificados a realizar para a energia e os transportes estão enumerados nos anexos do Regulamento 347/2013 e no Regulamento 1316/2013 que prevê igualmente um financiamento desses projetos de cerca de 33 biliões de euros até 2020, 26 biliões para projetos de transporte e 6 biliões para projetos energéticos; estima-se que os custos globais para os projectos principais de rede de interesse comum da UE serão de 250 biliões de euros para os transportes e 200 biliões de euros para os projectos de energia.

O impacto destes desenvolvimentos legislativos na participação dos cidadãos no processo decisório será discutido a seguir.

2.3. Outros actos legislativos da UE

Directiva 2010/75 relativa às emissões industriais

A Directiva 2010/75 trata do licenciamento e funcionamento de determinadas grandes instalações industriais. As instalações industriais que necessitam de uma licença para a construção e/ou operação são enumeradas no anexo I da referida Directiva. As instalações abrangidas pela Directiva 2010/75 não são as mesmas que as instalações abrangidas pela Directiva 2011/92. Assim, é possível que, para uma instalação que venha a ser abrangida pela Directiva 2010/75, não seja necessária avaliação de impacto ambiental.

O artigo 24 da Directiva 2010/75 refere-se ao procedimento de participação quando foi apresentado um pedido de autorização. Os pormenores desse procedimento estão previstos no anexo IV da Directiva. O artigo 26 estabelece que, para um projecto que possa ter um impacto transfronteiriço, deve ser realizado um procedimento de consulta Intergovernamental, que segue os moldes do artigo 7 da Directiva 2011/92. Quanto ao resto, também o artigo 26 se refere ao anexo IV.

Consequentemente, as mesmas observações relativas à Directiva 2011/92 devem ser feitas: a Directiva 2010/75 não é compatível com a Convenção de Aarhus, na medida em que não dá, para projetos transfronteiriços, ao público nos países vizinhos, os direitos que fluem do artigo 6 da Convenção de Aarhus, e apenas introduz um procedimento intergovernamental. Além disso, o procedimento intergovernamental é limitado aos Estados-membros da UE,

enquanto os direitos do artigo 6 da Convenção são direitos de todos os cidadãos de um Estado que seja parte contratante da Convenção de Aarhus.

Os artigos 24 e 26 divergem, além disso, em alguns pormenores, das disposições da Convenção de Aarhus. Em especial, os seguintes aspetos da informação do público, previstos no artigo 6 da Convenção de Aarhus, não são retomados pela Directiva 2010/75:

- deve haver uma “participação do público o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público” (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 4). A menção, no anexo IV n.º 1, de que a participação deve ser realizada “no início do procedimento para a tomada de uma decisão ou, o mais tardar, logo que as informações possam razoavelmente ser prestadas” é menos rigorosa e, portanto, não equivalente;
- a exigência de que seja entregue uma descrição do sítio, incluindo uma estimativa dos resíduos e das emissões esperados (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea a);
- uma descrição das medidas previstas para prevenir e/ou reduzir os efeitos sobre o ambiente, incluindo as emissões (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea c);
- um resumo não técnico da aplicação e dos seus efeitos ambientais (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea d);
- um esboço das principais alternativas estudadas pelo promotor (Convenção de Aarhus, artigo 6 n.º 6, alínea e).

Algumas destas informações podem estar contidas no pedido de autorização, conforme exigido pelo artigo 12 da Directiva 2010/75. No entanto, tais aplicações podem incluir várias centenas, se não milhares de páginas, e as informações ambientais relevantes podem não ser visíveis para o público em causa.

Além disso, os requisitos previstos na Directiva 2010/75 e na Convenção de Aarhus não são idênticos. Por exemplo, o artigo 12 da Directiva 2010/75 não exige uma descrição do sítio. O artigo 12 prevê um resumo não técnico do pedido, ao passo que o artigo 6 da Convenção de Aarhus exige um resumo não técnico do local, os efeitos do projeto e as medidas para reduzir os efeitos negativos. E o artigo 12 exige um esboço das tecnologias, técnicas e medidas alternativas que foram estudadas pelo requerente de uma licença, enquanto a cláusula do artigo 6 n.º 6, alínea e), da Convenção de Aarhus inclui uma análise de um local alternativo da instalação. Pode presumir-se que, para os cidadãos de um país de um projeto transfronteiriço, a questão mais relevante é saber se o projeto não pode ser deslocalizado para uma localização onde não ocorram efeitos transfronteiriços.

A libertação de organismos geneticamente modificados, segundo a Directiva 2001/18

A UE aderiu à alteração da Convenção de Aarhus relativa à participação na tomada de decisão sobre a libertação de OGM pela decisão 2006/957. O Conselho considerou

que não era necessária uma alteração da legislação da UE em vigor, já que a legislação da UE respeitava os requisitos da alteração.

A Diretiva 2001/18 não contém uma disposição específica sobre a participação do público. O artigo 24 estabelece que a Comissão disponibilizará ao público o resumo do pedido de libertação deliberada e o relatório de avaliação estabelecido pela autoridade nacional competente do Estado-membro, se o pedido tiver sido introduzido. O público terá o direito de comentar estes documentos no prazo de trinta dias. Nada é dito sobre as libertações que podem ter um impacto sobre o ambiente em outro Estado membro (casos transfronteiriços).

Há uma série de problemas com estas disposições. Em primeiro lugar, nada é dito sobre “participação precoce e efetiva” do público. Como o procedimento sobre a decisão relativa à libertação deliberada de um organismo geneticamente modificado pode demorar vários anos, uma informação do público no final desse período não parece ser “precoce”. O público não tem, por exemplo, meios para obter, dentro dos 30 dias que são atribuídos para comentários, aconselhamento especializado ou outro apoio científico.

Em segundo lugar, nada é dito sobre a obrigação das autoridades públicas de tomar em consideração as observações submetidas. Isto é consistente com o uso do termo “consulta” que dá a discricção quase ilimitada ao órgão que faz a consulta para tomar em consideração ou não os comentários que recebe. No entanto, “participação” tem um objetivo mais amplo: pretende iniciar um diálogo entre a autoridade responsável e as pessoas participantes, se a autoridade pondera os comentários e opiniões que são apresentados, e explica, quando a decisão final for tomada, as “razões e considerações sobre as quais a decisão se baseia”.

Em terceiro lugar, o artigo 24 não afirma que a participação — o artigo utiliza o termo “consulta” — deve ser “efetiva”. Isto é particularmente relevante em casos transfronteiriços, quando o problema linguístico, já mencionado, entra em jogo. Uma participação efetiva significa que o público tem o direito de se expressar na sua língua materna — o que implica que o resumo da notificação e o relatório de avaliação estão disponíveis na língua dos cidadãos que possam ser afetados pela libertação de OGM.

Este problema não pode ser resolvido pelo argumento de que a alteração da Convenção de Aarhus só menciona “o público” e não “o público em causa”. Com efeito, é de conhecimento geral que a libertação de OGM pode ter efeitos específicos na vizinhança mais próxima da libertação, onde, por exemplo, os agricultores biológicos ou apicultores desenvolvem a sua atividade; todos os Estados-membros da UE introduziram, portanto, zonas de segurança entre a localização da libertação de OGM e tais atividades sensíveis. A fim de assegurar uma participação “efetiva” do público, há, portanto, a necessidade de assegurar, em casos transfronteiriços, que o público em causa possa emitir a sua opinião ou comentários na sua própria língua.

Por conseguinte, a Directiva 2001/18 não está totalmente em conformidade com os requisitos do artigo 6º da Convenção de Aarhus.

Géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, Regulamento 1829/2003

Para os géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, a UE introduziu um procedimento específico. A decisão de permitir a libertação desses produtos no ambiente, incluindo o cultivo de plantas geneticamente modificadas, é concedida pela Comissão Europeia. Qualquer pedido de tal libertação é dirigido a um Estado-membro da UE que transmite o pedido à Autoridade Europeia para a segurança dos alimentos (AESA). A AESA avalia o pedido e envia a sua avaliação definitiva à Comissão, que toma uma decisão.

A única disposição que se refere ao processo de participação está prevista no artigo 6 n.º 7, da proposta que diz:

“A autoridade... deve tomar o seu parecer público... O público pode apresentar observações à Comissão no prazo de 30 dias a partir dessa publicação”.

Na sequência das observações acima referidas no que diz respeito à Directiva 2001/18, é óbvio que esta disposição não está em conformidade com o artigo 6ºbis da Convenção: não existe uma participação “precoce”, uma vez que o público só pode introduzir observações no final do processo decisório; Isto é ainda reforçado pelo facto de, em conformidade com o artigo 7 n.º 1, do Regulamento 1829/2003, a Comissão decidir, em princípio, no prazo de três meses após a receção do parecer da AESA.

Não está prevista uma participação “efectiva”, pois a Comissão não é obrigada a considerar as observações recebidas e a explicar as razões e considerações da sua decisão. Uma vez que a AESA funciona apenas numa língua (inglês), o público é, além disso, obrigado a avaliar e avaliar o parecer da EFSA nessa língua e a fazer as suas observações também em inglês. Este procedimento não garante uma participação “efetiva” de pessoas ou grupos que não dominam a língua inglesa.

Participação na tomada de decisão sobre projectos por instituições e organismos da UE, regulamento 1367/2006

O Regulamento 1367/2006 tem por objectivo transpor as disposições da Convenção de Aarhus para o direito da UE e torná-las assim aplicáveis às instituições e organismos da UE.

O Regulamento 1367/2006 não fornece regras sobre a participação na tomada de decisão dos projetos. Nenhuma explicação é dada no próprio Regulamento. No entanto, a proposta da Comissão para o presente Regulamento indicava que *“as decisões de autorizar as atividades enumeradas não são tomadas a nível comunitário, mas pelos Estados-Membros, a nível local, regional ou nacional”*. Afigura-se óbvio que este raciocínio foi assumido pelo legislador da União quando o Regulamento 1367/2006 foi adoptado. Até agora, este raciocínio

continua a ser pertinente. Com efeito, as instituições da UE não autorizam, elas próprias, projetos, por isso, o Regulamento 1367/2006 não necessita de ser mais discutido adiante.

3. OBSERVAÇÕES FINAIS

Alguns problemas de participação dos cidadãos em projetos que têm um impacto significativo sobre os cidadãos de um país vizinho, já foram mencionados acima. Eles são devidos à exigência de não-discriminação destes cidadãos no que diz respeito aos cidadãos no país de origem (tradução, participação em audiências, acesso à informação etc). Um exemplo famoso da intervenção bem sucedida do cidadão — embora não necessariamente participação! — é o exemplo da intenção das autoridades regionais alemãs de construir uma incineradora de resíduos em Kehl. Os cidadãos da vizinha Estrasburgo manifestaram-se, fizeram campanha e intervieram e conseguiram fazer com que as autoridades alemãs mudassem o seu projeto e construíssem o incinerador noutra local.

Mais frequentemente, porém, a participação de cidadãos de um país vizinho na avaliação de impacto ambiental e nos processos de concessão de licenciamento, continuam a não ter êxito. Isto é, em particular, devido a dois elementos que não devem ser negligenciados. O primeiro é o fato de que um projeto, antes de uma avaliação de impacto ambiental ser iniciada, normalmente emana de um processo de ordenamento e planeamento territorial que tenta desenvolver uma região específica de acordo com considerações trans-locais. Embora a Diretiva 2001/42 da UE preveja avaliações ambientais para planos e programas que poderem, numa fase posterior, conduzir à autorização de projetos que exijam uma avaliação de impacto ao abrigo da Diretiva 2011/92, continua a verificar-se que tal planeamento, em particular o planeamento territorial, continua a ser uma atividade nacional. Existem poucos exemplos em que um dos planos enumerados no artigo 3 da Directiva 2001/42 — agricultura, silvicultura, pescas, energia, transportes industriais, gestão de resíduos, gestão da água, telecomunicações, turismo, planeamento territorial ou planos de utilização do solo — tomam em consideração as preocupações de planeamento de um país vizinho. E os cidadãos de um país vizinho parecem geralmente ser sobrecarregados com a tarefa de antecipar o impacto de tais planos sobre si e sobre o seu ambiente.

O segundo elemento está relacionado com este aspecto. Quando os cidadãos participam num processo de avaliação do impacto ambiental, eles normalmente trazem em suas preocupações locais, como o aumento dos níveis de ruído, a proteção de um habitat natural, o uso de terra ou — no caso de um projeto de energia — a geração de ondas eletromagnéticas, de visibilidade ou emissões para o ar, água ou solo. Eles normalmente não têm muita preocupação com considerações de interesse geral. “Não no meu quintal” (NIMBY) é um recurso que é bem conhecido por qualquer planeador de projetos de infra-estrutura. Um exemplo ilustrativo foi a tentativa do promotor de uma central de carvão em Nordrhein-Westfalen

(Alemanha), de capturar dióxido de carbono, transportá-lo através de um gasoduto de 500 km para a região de Schleswig-Holstein e armazená-lo lá, considerando que o subterrâneo permitia tal armazenamento, os cidadãos de Schleswig-Holstein opuseram-se ao projeto, porque eles não queriam ser o caixote do lixo de outros, e conseguiram convencer as autoridades públicas regionais a recusar o armazenamento.

Controversias entre os interesses locais e o interesse geral multiplicam-se, quando estão em causa projectos de interesse comum da UE, nomeadamente nas áreas da energia e dos transportes. Quando, por exemplo, é planeado um comboio de alta velocidade entre Paris e Bratislava, as objecções ambientais dos cidadãos podem, na melhor das hipóteses, alcançar pequenas alterações ou adaptações no traçado, por exemplo, para contornar um aglomeração, evitando o comprometimento de um habitat natural ou construindo um túnel. No entanto, não há nem cidadãos nem praticamente nenhuma organização ambiental ou outra da sociedade civil que seja capaz de participar activamente na determinação dos corredores ("Paris-Bratislava") ou de questionar a necessidade de um projecto de interesse comum da UE. A determinação do que é de interesse comum da UE é decidida pelas autoridades públicas, praticamente sem a participação dos cidadãos.

A legislação da UE reforçou esta abordagem. Por um lado, os projectos (pré-identificados) de interesse comum da UE são definidos pela legislação da UE. Este procedimento isenta a definição "pré-identificada" dos projectos de avaliação de impacte ambiental, uma vez que a Convenção de Aarhus não contém disposições vinculativas em matéria de processos legislativos, e o Regulamento 1367/2006, que prevê a participação do público na tomada de decisão, se limita a actos administrativos. A criação de um facto consumado é reforçada pela disponibilização de cerca de 33 biliões de euros para o co-financiamento de projectos de interesse comuns da UE. Esta incitação financeira torna mais difícil questionar a utilidade de um projecto de interesse comum da UE numa fase posterior, uma vez que, mais ou menos automaticamente, o público local, regional e nacional apoiarão o projecto e o acesso ao financiamento da UE.

Por outro lado, a própria legislação da UE prevê que tudo deve ser feito, a fim de dar prioridade à realização de um projecto de interesse comum da UE em matéria de preocupações ambientais. Por exemplo, pode ser citado o artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento 347/2013, que diz: «Quanto aos impactos ambientais a que se refere o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 92/43/CEE e o artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2000/60/CE, deve considerar-se que os projetos de interesse comum são de interesse público do ponto de vista da política energética, ou mesmo de «reconhecido interesse público», desde que todas as condições previstas nessas diretivas se encontrem preenchidas.

Caso o parecer da Comissão seja necessário nos termos da Diretiva 92/43/CEE, a Comissão e a autoridade competente a que se refere o artigo 9.º do presente regulamento devem assegurar que a decisão sobre o "reconhecido interesse público" de um projeto é tomada no prazo estabelecido no artigo 10.º, n.º 1 do presente regulamento».

Esta disposição conduzirá, na prática, ao resultado de que, num conflito entre a protecção de um habitat e a realização de um projecto de infra-estruturas energéticas, o projecto energético prevalecerá.

Por último, há que ter em conta a organização dos interesses ambientais a nível da UE, que poderiam participar na escolha de projectos de interesse comum da UE — incluindo a objecção a disposições como o artigo 7 n.º 8 antes de serem adotados — continua a ser imperfeita. Pensar globalmente e atuar localmente permanece como divisa da maioria das pessoas e grupos que defendem ou promovem interesses ambientais. Tal como em muitas outras áreas da política, em que a responsabilidade de conformar e planear é deslocada progressivamente do nível nacional para o nível da UE, as organizações ambientais ainda não estabeleceram ou não foram capazes de estabelecer estruturas transfronteiriças que lhes permitam ser um interlocutor sério e conhecedor perante o promotor do projeto e as autoridades públicas da UE. E quando um projeto, depois de ter recebido o respaldo e frequência bastante apoio financeiro de fontes da UE, vem a ser realizado, a intervenção de cidadãos individuais, iniciativas de cidadão ou organizações ambientais conduzem na melhor das hipóteses a alterações pequenas, medidas de mitigação ou compensatórias, que não põem em causa o projeto como tal.

A participação dos cidadãos em projectos transfronteiriços necessita, portanto, de ser reconsiderada. O Parlamento Europeu não é um verdadeiro substituto para a participação dos cidadãos. Membro deste Parlamento estão muitas vezes ansiosos para obter apoio político e financeiro para projetos de seu país ou da sua circunscrição e têm uma tendência de considerar de menor importância o prejuízo ambiental decorrente de um projeto. O resultado é que as autoridades públicas a nível da UE, com o apoio activo das autoridades públicas dos Estados-Membros, estão, em grande medida, a decidir por si próprias, quais são os projectos de interesse comum da UE e que projectos devem receber apoio financeiro da UE. O ambiente tem uma relevância marginal a este respeito. E nem os cidadãos, nem organizações ambientais têm sido capazes, até agora, de trazer os interesses ambientais para a mesa das negociações de tais projetos.

Estas deficiências fundamentais no actual planeamento de projectos na UE não devem fazer-nos esquecer que mesmo a legislação europeia existente sobre o projecto poderia ser melhorada nas disposições relativas à participação dos cidadãos. Em primeiro lugar, é lamentável que o artigo 7 da Directiva 2011/92 não clarifique explicitamente que as suas disposições se aplicam, num caso concreto, cumulativamente aos do artigo 6 da mesma directiva. O exemplo da instalação nuclear de Hinkley, discutido anteriormente, demonstra a prática de (alguns) Estados-Membros que aplicam o artigo 7 como uma alternativa ao artigo 6.

Além disso, a legislação da UE não diferencia entre a “consulta” e a “participação” (conforme identificado na Convenção de Aarhus), embora existam as seguintes diferenças:

- 1) a consulta pode ser realizada a qualquer momento durante a preparação da decisão administrativa. A participação terá lugar “cedo” no procedimento, quando todas as opções estiverem abertas.

2) as consultas abordam o público em geral. A participação aborda o “público em causa”.

3) durante o processo de consulta, o que é disponibilizado é o projecto da decisão. O processo de participação exige que o máximo de informações e documentos disponíveis seja disponibilizado ao público em causa, a fim de lhe permitir exprimir um parecer.

4) o processo de participação deve ser “efetivo”. Isto significa que a documentação é disponibilizada ao público em causa na língua do público. Esse aspecto linguístico é particularmente relevante para projetos transfronteiriços.

5) o processo de consulta não exige que a administração tome em consideração os comentários que foram apresentados. O processo de participação requipara que os comentários que foram apresentados sejam tomadas em “devida conta”.

6) a decisão administrativa definitiva sobre o projeto não precisa de se referir ao processo de consulta. Sempre que ocorra um processo de participação, a administração é obrigada a referir-se aos comentários que foram apresentados e fundamentar as razões e considerações que levaram à decisão final.

7) caso no processo de consulta tenham ocorrido vícios que, por exemplo, o público de outro Estado-membro não foi consultado, não há qualquer consequência legal dessa omissão. Quando no processo de participação ocorrem vícios, o público em causa tem direito de contestar a legalidade processual e substantiva da decisão no tribunal (artigo 9 n.º 2, da Convenção de Aarhus).

Os Tratados da UE prevêem que as decisões a nível da UE sejam tomadas o mais abertamente possível e o mais próximo possível dos cidadãos (artigos 1 e 10 n.º 3 do TUE). As administrações da UE são obrigadas a manter um “diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e a sociedade civil” (n.º 2 do artigo 11 do TUE). Um passo nesse sentido seria alinhar a legislação ambiental da UE com os requisitos de participação da Convenção de Aarhus.

Por conseguinte, seria aconselhável que a UE reconsiderasse a sua legislação sobre a avaliação de impacte ambiental de projectos (Directiva 2014/52), sobre emissões industriais (Directiva 2010/75) e organismos geneticamente modificados (Directiva 2001/18 e Regulamento 1829/2003), e adaptá-los aos requisitos da Convenção de Aarhus.

Palavras chave: Convenção de Aarhus, direito de participação, projetos transfronteiriços, União Europeia.