

Strategic Environmental Assessment in International & European Law

Simon Marsden, Earthscan, UK, 2008.

1. Visão e objectivos da obra

O livro de Simon Marsden sobre avaliação ambiental estratégica é ambicioso nos seus objectivos e tem, como destinatário, um público alargado e não apenas especialistas em direito do ambiente.

Correspondendo a esta visão, e de forma a permitir que uma matéria tão densa e de tamanha complexidade, como é a avaliação ambiental estratégica, seja acessível a um público mais vasto, o autor assume o compromisso de escrever toda a obra em inglês claro (*plain english*). O resultado é um discurso conciso, objectivo e perceptível, através do uso de uma linguagem simples mas rigorosa, bem em consonância com os movimentos de *better regulation* e lembrando a iniciativa *Simplegis* que, desde o início de 2011, fez com que em Portugal se passem a publicar, juntamente com as leis aprovadas, resumos em “português claro”.

A preocupação de garantir simultaneamente clareza e precisão, acessibilidade e rigor, levou a que tenha dedicado alguns capítulos ao enquadramento geral de temas tão fundamentais como:

- estrutura e evolução do direito internacional geral (sujeitos, fontes, relações com o direito interno, aplicação e sanções no direito internacional);
- direito internacional do ambiente (surgimento, direito consuetudinário, tratados e sua interpretação, *soft law*, deveres, princípios e aplicação);
- organização e força jurídica do direito europeu (Instituições, Estados Membros e cidadãos, relações do direito europeu com o direito internacional público e com o direito interno dos Estados);
- direito europeu do ambiente (história, evolução, objectivos, princípios, partilha de competências, aplicação e sanções por incumprimento).

Por fim, para além das cerca de 300 páginas de texto, brinda-nos ainda com extensas referências bibliográficas no final de cada capítulo, o que permite ao leitor ter uma noção da vastidão bibliográfica existente, ao mesmo tempo que serve de ponto de partida para quem pretenda desenvolver um estudo mais aprofundado de algum dos diferentes aspectos tratados na obra.

2. Funções e critérios de qualidade da avaliação ambiental estratégica

Com o propósito declarado de explicar e desenvolver todos os conceitos jurídicos com a máxima clareza possível, Simon Marsden não perde muito tempo com a discussão do próprio conceito de avaliação estratégica, remetendo para a vasta literatura internacional e europeia sobre a matéria, e assentando rapidamente num conceito amplo, que define este instrumento preventivo de política ambiental simplesmente como uma forma de avaliação de impactes ambientais de propostas legislativas, políticas, planos e programas.

Em seguida aponta-lhe, com base em Thomas B. Fisher, três funções fundamentais:

1. Fornecer informações, sobre os impactes ambientais das propostas e das várias alternativas possíveis, aos órgãos competentes para a tomada de decisão;
2. Mudar percepções e atitudes, como resultado da participação em procedimentos transparentes e sistemáticos de avaliação;
3. Mudar as rotinas estabelecidas, conduzindo a uma maior consciência ambiental.

Interessante é também a grelha de critérios de qualidade da avaliação ambiental estratégica, desenvolvida pela Associação Internacional de Impactes Ambientais e retomadas por Marsden na sua obra. Segundo esta Associação, um bom procedimento de avaliação deve reunir seis características: ser integrado, ser orientado por considerações de sustentabilidade, ser focado, ser responsável, ser participado e ser iterativo.

Ser *integrado*, significa que o procedimento de avaliação ambiental estratégica assegura uma avaliação ambiental adequada das decisões estratégicas relevantes para alcançar o desenvolvimento sustentável, tendo em consideração os aspectos biofísicos, sociais, económicos e as suas inter-relações, e aplicando-se a todas políticas e processos de decisão relevantes.

Ser *orientado para a sustentabilidade*, quer dizer que facilita a identificação de opções de desenvolvimento e propostas alternativas mais sustentáveis.

Ser *focado*, transmite a ideia de capacidade de fornecer informação suficiente e utilizável nos procedimentos decisórios e de planeamento, de adaptação às características do processo de decisão e de eficiência em termos de tempo e de custos.

Ser *responsável*, depende de o procedimento de avaliação ser elaborado por entidades competentes para adoptar decisões estratégicas, com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e ponderação, submetendo-o a processos de verificação independente e servindo de fundamento à consideração da sustentabilidade no procedimento de tomada de decisão.

Ser *participado*, significa ser baseado em informação clara, fácil de compreender e acessível, envolvendo o público afectado e os órgãos de governo ao longo de todo o procedimento deliberativo, e tendo em consideração os contributos dessa participação.

Ser *iterativo*, significa que os resultados da avaliação devem estar disponíveis num momento precoce do procedimento deliberativo e que a avaliação dos impactes previsíveis deve influenciar a execução da decisão estratégica, podendo mesmo levar à sua alteração.

3. Avaliação ambiental estratégica no direito internacional

Considerando o propósito de transmitir uma visão global dos principais avanços jurídicos relativos à avaliação ambiental estratégica, o autor percorre todas as fontes do direito internacional, dos tratados ao direito consuetudinário, passando por *soft law*. Mesmo as grandes linhas orientadoras da avaliação estratégica, emitidas pela Comissão das Nações Unidas para a Europa, são analisadas a fim de aferir o grau de cumprimento das boas práticas nesta matéria.

Assim, começa por analisar a Convenção de Espoo, de 1997, sobre avaliação de impactes ambientais num contexto transfronteiriço, chamando a atenção para dois dos seus aspectos mais inovadores: o grau de pormenor da informação exigida ao estado de origem e que

deve ser transmitida ao estado afectado; a análise e o acompanhamento da execução do projecto, ou monitorização.

Passando para a Convenção de Aarhus de 1998, sobre informação, participação e acesso à justiça, verifica, antes de mais, que o âmbito de aplicação dos procedimentos de avaliação se alarga significativamente, na medida em que a avaliação estratégica passa a aplicar-se também no quadro do funcionamento de organizações internacionais ou de conferências de partes (as chamadas COP, ou *Conference of the Parties*) de tratados internacionais. Na União Europeia, os contributos de Aarhus foram incorporados em várias directivas, nomeadamente sobre avaliação de impacte ambiental, sobre acesso à informação, sobre participação e sobre avaliação estratégica.

Mas, pela sua especial relevância, é o Protocolo à Convenção de Espoo, adoptado em Kiev, em 2003, precisamente sobre avaliação estratégica, que é objecto de uma análise mais detalhada. Em relação ao Protocolo de Kiev, Simon Marsden começa pelo escrutínio dos seus objectivos e prossegue depois para a análise dos momentos relevantes do procedimento: a fase de *screening* (ou definição do âmbito de aplicação, que visa responder à questão de saber “que projectos?”), de *scoping* (ou definição do âmbito da avaliação, para responder à pergunta: “que impactes ambientais?”), de informação e participação, de relatório, decisão e monitorização, e de execução e sanções pelo incumprimento.

Por considerar o direito convencional da conservação da natureza como uma espécie de *laboratório*, Simon Marsden recorre a ele como domínio experimental de boas práticas para o desenvolvimento de técnicas de incorporação da avaliação estratégica em futuros tratados ambientais.

Consagra, por isso, todo um capítulo ao tema da avaliação ambiental estratégica, no contexto específico das convenções de conservação da natureza, começando pela Convenção de Ramsar sobre zonas húmidas de importância internacional (1971), a Convenção sobre a protecção do património cultural e natural da Humanidade (1972), a Convenção de Bona sobre espécies migratórias (1979), e a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992).

Deste modo, apesar do carácter marcadamente pedagógico destes capítulos, não deixa de incluir recomendações relativamente à integração do procedimento de avaliação estratégica em diferentes áreas.

4. Avaliação ambiental estratégica no direito europeu

No capítulo dedicado ao direito europeu, o carácter pragmático da análise torna-se novamente evidente e a execução das disposições europeias ao nível nacional assume a centralidade num texto que usa extensamente a jurisprudência, e onde são analisados os diversos meios de controlo do cumprimento, desde o efeito directo às acções de incumprimento contra os Estados Membros.

Porém, a análise da directiva de 2001 sobre avaliação ambiental estratégica, não deixa de percorrer os pontos essenciais para a compreensão deste instrumento nos seus objectivos de protecção ambiental, de integração da política ambiental e de desenvolvimento sustentável. Assim, com o apoio da jurisprudência europeia, percorre os momentos mais importantes do procedimento de avaliação ambiental estratégica, sobretudo os que são comuns à Directiva e ao Protocolo de Kiev e sintetiza, em relação a cada momento-chave, os principais aspectos a reter. Mais uma vez, pontos de paragem obrigatória são a selecção de planos ou programas a sujeitar a avaliação, a selecção dos impactes relevantes, o relatório de análise dos impactes, a participação, a revisão do relatório, a decisão e a monitorização.

Ao nível europeu, a obra de Marsden é quase exaustiva na análise das íntimas relações entre a avaliação ambiental estratégica e outros instrumentos gerais (como a avaliação de

impacte ambiental, o acesso à informação ambiental, a responsabilidade ambiental e os fundos estruturais) ou sectoriais (como as directivas sobre aves selvagens, *habitats*, água, nitratos, resíduos ou qualidade do ar) do direito da União Europeia.

Confrontando os institutos da avaliação de impacte ambiental e da avaliação ambiental estratégica, resulta que esta última vem reforçar os efeitos preventivos da avaliação ambiental de projectos, na medida em que se debruça sobre os impactes a um nível mais *elevado* do processo de decisão e num *período anterior*, evitando, por exemplo, impactes cumulativos. A justificação da necessidade de avaliação ambiental estratégica, considerando as insuficiências da avaliação de impactes ambientais, do acesso à informação ambiental e da participação do público, é tema igualmente tratado em detalhe.

Finalmente, não foi esquecida uma análise dos princípios gerais (da integração e do desenvolvimento sustentável) e dos princípios de direito ambiental (da precaução, da prevenção e do poluidor pagador) na sua relação com a figura da avaliação ambiental estratégica.

5. Conclusão

A rematar, no capítulo final, o autor analisa a complexa articulação entre os planos nacional, europeu e internacional no que diz respeito à avaliação de impactes transnacionais. Ilustra o capítulo com três casos exemplares de sobreposição entre os três níveis do direito: o caso *MOX* (relativo à emissão de efluentes líquidos para o meio marinho de uma fábrica de combustível para reactores nucleares, que opôs a Irlanda ao Reino Unido) o caso *Iron Rhine Railway* (litígio entre a Bélgica e os Países Baixos a propósito da reactivação de uma linha férrea do séc XIX entre a Holanda e a Alemanha) e o caso *Vuotos* (decorrente de uma decisão de construir um novo empreendimento hidroeléctrico na região da Lapónia, que pôs em confronto a Finlândia e a Suécia).

Numa apreciação geral podemos afirmar que se trata, essencialmente, de uma obra de contextualização. “The background matters”, nas palavras de Marsden, significa que o conhecimento do contexto de surgimento e de funcionamento do instituto da avaliação estratégica releva e, segundo o autor, a jurisprudência do Tribunal de Justiça tem-no confirmado. Ao estar regulada em diferentes níveis, a matéria da avaliação ambiental tornou-se ainda mais dispersa e complexa, e a obra de Simon Marsden contribui definitivamente para distinguir, com grande clareza, entre os planos internacional, europeu e nacional.

Em suma, este é um excelente manual para quem não é especialista de direito internacional nem de direito europeu do ambiente, mas tem, mesmo assim, que aplicar a avaliação estratégica a planos ou programas nacionais e pretende aprofundar o conhecimento das interligações e implicações supranacionais de um instrumento jurídico de protecção ambiental que nasceu e se desenvolveu fora dos Estados e cujos objectivos são também mais vastos do que as fronteiras temporais e espaciais dos Estados.

Considerando que a obra *Strategic Environmental Assessment in International & European Law* pretendia ser uma *fonte de inspiração* para uma nova geração de leis sobre avaliação ambiental estratégica, pensamos que o propósito foi conseguido e que esta é uma obra a não perder.

Maria Alexandra Aragão

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra