COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Proposta de

# REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de 2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários**

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

## 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

### • A. Justificação e objetivos da proposta

As instituições da UE têm de se envolver com o público para o Pacto Ecológico Europeu[1] ter sucesso e proporcionar mudanças duradouras. O público é e deve permanecer uma força motriz da transição; deve ter os meios para participar ativamente no desenvolvimento e na implementação de novas políticas.

Envolver-se com o público significa não só envolver-se com indivíduos, mas também com a sociedade civil. As organizações não-governamentais (ONG) ambientais desempenham um papel crucial de defesa do meio ambiente, em toda a Europa. Isto implica que, em certas condições, devem ter o direito de obter a revisão das decisões tomadas pelas autoridades públicas com o argumento de que estas leis violam as leis ambientais.

Segundo o advogado-geral Sharpston: «o ambiente natural pertence a todos nós e a sua proteção é responsabilidade coletiva nossa. O Tribunal reconheceu que as regras do direito ambiental da UE, na sua maioria, tratam do interesse público e não apenas da proteção dos interesses das pessoas enquanto tais. Nem a água nem os peixes que nadam nela podem ir a tribunal. As árvores também não têm estatuto jurídico»[2].

Quando é realizada pela administração pública, a revisão chama-se «revisão administrativa». Quando é realizada por um tribunal, chama-se «revisão judicial».

O objetivo da proposta é rever o mecanismo de revisão administrativa criado em 2006 para o benefício de ONG em relação a atos administrativos e omissões de instituições e órgãos da UE. O mecanismo encontra-se no Regulamento 1367/2006, conhecido como Regulamento Aarhus (adiante referenciado por « Regulamento»).[3]

A proposta visa melhorar a aplicação da Convenção de Aarhus[4] na sequência da adoção do Tratado de Lisboa, assim como abordar as preocupações expressas pelo Comité de Conformidade da Convenção de Aarhus (adiante referenciado por «Comité») no respeitante ao cumprimento pela UE das suas obrigações internacionais nos termos da Convenção. Visa fazê-lo de forma compatível com os princípios fundamentais da ordem jurídica da UE e com o seu sistema de revisão judicial. A alteração do Regulamento é preconizada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e foi antecipada pela Comissão na sua Comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu, conforme detalhado na secção 1.A.II.

---

1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Pacto Ecológico Europeu (COM/2019/640 final).

2 Opinião do advogado-geral Sharpston, apresentada em 12 de outubro de 2017, no Caso C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, par. 77.

3 Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264 de 25.9.2006, p. 13).

4 Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.

A proposta amplia as possibilidades atualmente disponíveis para as ONG para obter uma revisão administrativa. Embora, na atualidade, uma revisão administrativa só possa ser solicitada para atos de «âmbito individual» (atos dirigidos diretamente a uma pessoa ou em cujo âmbito se pode ser determinar individualmente a pessoa afetada), de futuro, as ONG também poderão solicitar a revisão de atos administrativos de «âmbito geral».

A proposta também pretende alterar as referências à legislação ambiental: embora, na atualidade, os atos administrativos sujeitos a revisão tenham de contribuir para a consecução dos objetivos da política ambiental, propõe-se que, de futuro, qualquer ato administrativo que infrinja o direito ambiental da UE possa estar sujeito a revisão, independentemente dos seus objetivos políticos.

Por fim, propõe-se alargar os prazos dos pedidos e respostas, a fim de melhorar a qualidade do processo de revisão administrativa.

Como o TJUE recordou em acórdãos de referência sobre a relevância da Convenção de Aarhus na ordem jurídica da UE, os procedimentos judiciais e administrativos relativos ao acesso à justiça no direito ambiental enquadram-se, na atualidade, «principalmente» no âmbito da legislação nacional.[5] Por conseguinte, qualquer melhoria do acesso à revisão administrativa e judicial a nível da UE é complementar ao bom funcionamento do acesso à justiça em questões ambientais da UE nos tribunais nacionais dos Estados-Membros.

Em particular, os tribunais nacionais têm a obrigação de conceder acesso à justiça em questões ambientais nos termos do artigo 9.º, n.os 2 e 3, da Convenção, também ao implementar a legislação ambiental da UE.

Nos casos em que existam medidas de execução de um ato administrativo adotado por uma instituição ou órgão da UE a nível nacional, as ONG em causa devem primeiro procurar uma reparação perante o tribunal nacional competente do Estado-Membro que adotou a medida. Em seguida, têm acesso ao TJUE, no âmbito do procedimento de referência preliminar nos termos do artigo 267.º do TFUE. Este procedimento também pode abranger a validade dos atos das instituições da UE.

Por conseguinte, a Comissão apresenta esta proposta legislativa no contexto de um esforço mais amplo para melhorar o acesso à justiça em questões ambientais. O papel dos Estados-Membros e dos tribunais nacionais será descrito na comunicação que a acompanha[6].

## *I. Requisitos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção e conclusões do Comité de Conformidade da Convenção de Aarhus*

A UE adotou o Regulamento a fim de contribuir para a implementação das obrigações decorrentes da Convenção. A UE tornou-se formalmente parte na Convenção em 2005[7].

---

5 Processos apensos C-401/12 P a C-403/12 P, *Conselho e Comissão* contra *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, par. 60; Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P, *Conselho e Comissão* contra *Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, par. 52.

6 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a melhoria do acesso à justiça em matéria de ambiente na UE e nos seus Estados-Membros. [Adicionar ref. COM quando estiver disponível.]

7 Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

O artigo 9.º, n.º 3 da Convenção prevê que cada parte signatária deverá assegurar que «os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno no domínio do ambiente». No contexto da UE, direito interno significa legislação da UE e os membros do público incluem as ONG.

O Regulamento permitiu às ONG solicitar às instituições e aos órgãos da UE que revejam determinadas decisões – atos de âmbito individual – adotadas ao abrigo da legislação ambiental. Contudo, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção não distingue atos de alcance individual de atos de alcance geral.

O Comité, criado para analisar o cumprimento das partes da Convenção, constatou que a UE não cumpre totalmente as suas obrigações nos termos dos requisitos da Convenção sobre acesso à justiça em matéria de ambiente (processo ACCC/C/2008/32[8]).

Mais especificamente, o Comité considerou que: (i) o Regulamento também deve abranger atos gerais e não apenas atos de âmbito individual; (ii) qualquer ato administrativo simplesmente «relacionado» com o ambiente deveria ser contestável, e não apenas os atos «ao abrigo» do direito do ambiente; (iii) o mecanismo de revisão administrativa deve estar aberto a outros públicos, além das ONG; e (iv) os atos sem efeitos externos nem juridicamente vinculativos deveriam também ser passíveis de recurso.

Em setembro de 2017, na mais recente reunião das partes na Convenção, a UE declarou que «continuará a explorar formas e meios de cumprir a Convenção de Aarhus de maneira compatível com os princípios fundamentais da ordem jurídica da União e com o seu sistema de revisão judicial, tendo em consideração as preocupações expressas na Convenção» (Declaração de Budva).

O processo será discutido novamente na próxima reunião das partes na Convenção em outubro de 2021.

*II. Resposta interinstitucional às conclusões do Comité*

Em 2018, na sua Decisão (UE) 2018/881[9], o Conselho solicitou à Comissão que apresentasse os seguintes documentos, com base no artigo 241.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE):

- um estudo sobre as opções da UE para abordar as conclusões, até 30 de setembro de 2019,
- uma proposta de alteração do Regulamento (ou informação do Conselho sobre outras medidas), até 30 de setembro de 2020.

Em 10 de outubro de 2019, a Comissão publicou um estudo externo detalhado[10] sobre o funcionamento do acesso à justiça no domínio do ambiente, no que respeita a atos e omissões

[8] Ver https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

[9] Decisão (UE) 2018/881 do Conselho, de 18 de junho de 2018 que contém um pedido à Comissão no sentido de apresentar um estudo sobre as opções da União para responder às conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32 e, se adequado à luz do resultado do estudo, para apresentar uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altere o Regulamento (CE) n.º 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (JO L 155 de 19.6.2018, p. 6).

de instituições e órgãos da UE, bem como as opções para melhorar a situação atual. O estudo incluiu um exame detalhado das análises administrativas realizadas pela Comissão nos termos do Regulamento. Com base neste estudo, os serviços da Comissão apresentaram um relatório sobre a aplicação da Convenção pela UE no respeitante ao acesso à justiça no domínio de ambiente (adiante referenciado por «Relatório»)[11]. Tanto o estudo como o Relatório dão conta das conclusões do Comité, mas o seu âmbito era mais amplo; ambos abordaram as conclusões no contexto dos princípios fundamentais da ordem jurídica da UE e do seu sistema de revisão judicial, em conformidade com a Declaração de Budva, bem como no contexto dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (adiante referenciada por «Carta»).

Na Comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu que se seguiu, em 11 de dezembro de 2019, a Comissão comprometeu-se a «estudar a possibilidade de rever o Regulamento Aarhus para melhorar o acesso ao controlo administrativo e judicial a nível da UE dos cidadãos e das ONG que têm dúvidas sobre a legalidade das decisões com efeitos no ambiente» e «tomar medidas para melhorar o acesso dos mesmos à justiça perante os tribunais nacionais em todos os Estados-Membros».

O Parlamento Europeu, na sua resolução de 15 de janeiro de 2020 sobre o Pacto Ecológico Europeu[12], reiterou que «é essencial garantir aos cidadãos da UE o acesso efetivo à justiça e aos documentos consagrados na Convenção de Aarhus»; exortou a Comissão a «garantir que a UE cumpra a Convenção» e recebeu com agrado a apreciação da Comissão de rever o Regulamento.

*III. Principais conclusões do Relatório*

No que diz respeito às duas primeiras conclusões do Comité, com base no trabalho analítico e tendo em conta as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no artigo 263.º do TFUE, o Relatório identificou duas insuficiências no Regulamento, que se propõe agora remediar através de uma ação legislativa:

- As atuais possibilidades de revisão administrativa nos termos do Regulamento abrangem apenas atos administrativos de âmbito individual e não incluem atos de âmbito geral. Esta foi identificada como a principal limitação para as ONG que pretendem contestar atos administrativos a nível da UE.
- O âmbito atual abrange apenas atos «ao abrigo» do direito ambiental. O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção usa uma redação diferente, referindo-se a atos «que infrinjam o disposto no (...) direito interno no domínio do ambiente». Embora a redação atual do Regulamento, interpretada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (TJUE), seja ampla, há dúvidas de que o seu âmbito corresponda exatamente ao do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção.

Além disso, o Relatório constatou haver margem para melhorias no que se refere aos prazos para a revisão administrativa estabelecidos no Regulamento. Em particular, observou que as

---

10 Estudo sobre a implementação pela UE da Convenção de Aarhus na área de acesso à justiça em matéria de ambiente, relatório final, setembro de 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Documento de trabalho do pessoal da Comissão, Relatório sobre a implementação pela União Europeia da Convenção de Aarhus na área de acesso à justiça em matéria de ambiente, SWD (2019)378 final.

12 Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2020, sobre o Pacto Ecológico Europeu [2019/2956(RSP)].

12 semanas disponíveis para as instituições e os órgãos da UE responderem a um pedido de revisão administrativa se revelaram um prazo muito curto e difícil de cumprir[13].

*IV. Alterações introduzidas pela proposta legislativa*

IV.a. Alargamento da revisão para incluir atos de âmbito geral

A Comissão propõe alargar a definição de «ato administrativo», a fim de permitir que as ONG solicitem uma revisão administrativa de qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou um órgão da UE que tenha efeitos externos e juridicamente vinculativos e contenha disposições que, devido aos seus efeitos, possam violar o direito do ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), exceto as disposições do presente ato relativamente às quais a legislação da UE exija explicitamente a aplicação de medidas a nível da UE ou a nível nacional. Trata-se de uma mudança significativa de âmbito em relação ao texto jurídico atual do Regulamento Aarhus, que se refere apenas a «atos de caráter individual»[14].

IV.b. Alinhar as referências ao direito do ambiente com os requisitos da Convenção

A proposta esclarece que o ato administrativo deve conter disposições que possam, devido aos seus efeitos, violar o direito do ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f) do Regulamento.

A redação atual do artigo 2.º, n.º 1, alínea g) do Regulamento permite a revisão dos atos administrativos «ao abrigo da legislação ambiental». Isto significa que, até agora, ao avaliar se um ato podia estar sujeito a um pedido de revisão interna, as instituições e os órgãos da UE analisavam exclusivamente se o ato administrativo impugnado contribuía para os objetivos da política ambiental, em vez de averiguar se violava ou não o direito ambiental.

No entanto, é necessário garantir que a revisão interna é possível para todos os atos com efeitos nos objetivos da política ambiental. De facto, é no que diz respeito às «questões ambientais» que o acesso à justiça nos termos do artigo 1.º da Convenção deve ser assegurado,[15] e é «no campo abrangido pela Convenção» que a UE se comprometeu a aplicar as «regras relevantes do direito da UE» ao depositar o seu instrumento de ratificação da Convenção[16].

A fim de garantir um acesso efetivo à justiça, é, portanto, necessário adaptar a definição de atos administrativos para incluir também atos que não foram adotados ao abrigo da legislação ambiental, mas que contêm disposições que podem, devido aos seus efeitos, infringir a legislação ambiental da UE, conforme definido no artigo 2.º, n.º 1, alínea f) do Regulamento.

Isto corresponde ao estado atual da integração das considerações ambientais noutras políticas da UE, ao abrigo do artigo 11.º do TFUE, nos termos do qual «as exigências em matéria de

---

13 Ver, em particular, Estudo, secção 3.2.3.1.

14 O artigo 10.º do Regulamento também permite impugnar omissões. O considerando 11 esclarece que *«também deverão ser abrangidas as omissões quando [...] exista a obrigação de aprovar um ato»*.

15 *Com o objetivo de contribuir para a proteção 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*. (Sublinhado acrescentado).

16 Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável».

O âmbito do mecanismo de revisão interna deve ser coerente com o artigo 9.º, n.º 3 da Convenção, que se refere aos atos «que infrinjam o direito no domínio do ambiente». Portanto, a identificação de uma infração à legislação ambiental da UE é o critério decisivo na definição dos fundamentos para proceder à revisão interna.

No que diz respeito à definição do que é a legislação ambiental da UE, o artigo 2.º, n.º 1, alínea f) do Regulamento em vigor fornece uma definição ampla de legislação ambiental. Define-a, assim, como «legislação [da União] que, independentemente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política [da União] em matéria de ambiente consagrados no Tratado: preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, utilizar prudente e racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial»[17].

Propõe-se que o Regulamento preveja especificamente que, ao apresentar os fundamentos do pedido de revisão, o requerente deve demonstrar de que forma o ato administrativo infringe a legislação ambiental da UE. Conforme exigido pela jurisprudência, «para declarar da maneira exigida os motivos para a realização da revisão [interna], uma parte requerente da revisão interna de um ato administrativo de acordo com o direito do ambiente deve apresentar os factos ou argumentos jurídicos suficientes para suscitar sérias dúvidas quanto à avaliação efetuada nesse ato pela instituição ou pelo órgão da UE»[18].

IV.c. Prorrogação de prazos para o procedimento de revisão interna

A proposta alarga os prazos do procedimento de revisão interna para permitir uma qualidade de avaliação adequada. Em particular, prevê uma prorrogação de duas semanas para ONG e de quatro semanas para instituições da UE. O prazo adicional disponível para as ONG deve permitir que estas forneçam os argumentos factuais e jurídicos necessários ao impugnar atos administrativos e omissões que infrinjam a legislação ambiental da UE. A prorrogação do prazo disponível para instituições e órgãos da UE darem uma resposta deve permitir-lhes realizar análises mais aprofundadas. O prazo adicional disponível também deve fortalecer o direito à boa administração nos termos do artigo 41.º da Carta.

*V. Quem pode solicitar uma revisão administrativa?*

A análise administrativa prevista no Regulamento é apenas uma das formas pelas quais a UE cumpre os requisitos do 9.º, n.º 3 da Convenção. O cumprimento do 9.º, n.º 3 não depende apenas do Regulamento.

O 9.º, n.º 3 da Convenção pode ser implementado por meio de revisão administrativa ou por revisão judicial (ou ambas). Destina-se ao benefício do «público», na aceção do artigo 2.º, n.º

[17] O «*combate às alterações climáticas*», mencionado no artigo 191.º do TFUE, que estipula os objetivos da política da UE sobre o meio ambiente, também deve ser entendido como estando incluído na definição.

[18] Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2019 no processo C-82/17 P,*TestBioTech contra Comissão*, ECLI:EU:C:2019:719, no par. 69.

4 da Convenção de Aarhus[19]. Isto abrange tanto indivíduos como ONG; devem ser definidos direitos precisos (neste contexto) pelo direito da UE, nos termos do 9.º, n.º 3 da Convenção[20].

Em primeiro lugar, embora os particulares não possam solicitar uma revisão administrativa nos termos do Regulamento, têm a possibilidade de solicitar o controlo jurisdicional de atos e omissões de instituições e órgãos da UE nos casos em que as condições estabelecidas no TFUE sejam cumpridas, conforme explicado abaixo. A Convenção exige que as partes disponibilizem a revisão administrativa ou o controlo jurisdicional, mas não necessariamente ambos.

Nos casos em que existem medidas nacionais de execução, os indivíduos podem contestá-las perante um tribunal nacional e solicitar ao tribunal nacional que faça referência ao TJUE para examinar a validade do ato da UE relevante, nos termos do artigo 267.º do TFUE.

Além disso, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, os indivíduos podem apresentar impugnações diretas ao Tribunal Geral para: (i) atos que lhe tenham sido endereçados; (ii) atos que lhes digam respeito direta e individualmente; e (iii) atos regulamentares que lhes digam respeito diretamente que não impliquem medidas de execução.

Em segundo lugar, a própria Convenção reconhece que as ONG devem ter acesso privilegiado à justiça relativamente aos particulares[21]. A limitação do uso do mecanismo de revisão administrativa às ONG é consistente com esta diferenciação e com a necessidade de facultar às ONG acesso direto à justiça a nível da UE (através de uma impugnação ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE contra a resposta ao pedido de revisão interna), sem ter de modificar os Tratados[22].

Em terceiro lugar, muitos atos adotados pelas instituições e pelos órgãos da UE são de âmbito geral. A garantia do acesso das ONG ao mecanismo de revisão administrativa justifica-se pelo facto de que, como lembrado acima[23], estas estão, em geral, melhor posicionadas para representar efetivamente o interesse público e as preocupações da sociedade civil na área em causa, com argumentação profissional, bem fundamentada e substanciada.

Em quarto lugar, facultar a análise administrativa a todos os particulares determinaria uma situação semelhante à descrita pelo Comité de Conformidade de Aarhus como *actio popularis*, o que não é exigido pela Convenção[24].

---

19 O artigo 2.º, n.º 4 define o«*público*»como *«uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais*».

20 O artigo 9.º, n.º 3 prevê que *"«...cada parte assegurará que os membros do público <u>que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno</u> tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno no domínio do ambiente*» (sublinhado acrescentado).

21 Ver, nomeadamente, o artigo 9.º, n.º 2 da Convenção.

22 Ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, as ONG ainda não conseguiram demonstrar preocupação direta e, por isso, não conseguiram instituir procedimentos contra um ato administrativo diretamente junto do TJUE. Assim sendo, o artigo 10.º do Regulamento faculta a revisão administrativa às ONG. Por seu turno, ao abrigo do artigo 12.º do Regulamento, a ONG que fez o pedido de revisão interna nos termos do artigo 10.º pode, posteriormente, interpor recurso junto do TJUE.

23 Ver Opinião do advogado-geral Sharpston, apresentada em 12 de outubro de 2017, no Processo C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, par. 77, citado na página 1 deste Memorando Explicativo.

24 Ver conclusões do Comité no processo ACCC/C/2005/11 (Bélgica), conforme citado na página 191 do Guia de Execução da Convenção de Aarhus.

Por sua vez, para atos regulamentares que não impliquem medidas de execução, desde que preencham as condições de legitimidade nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, se o regulamento estabelecer legitimidade para particulares, isto poderá significar dar às pessoas o direito de solicitar tanto a revisão administrativa como controlo jurisdicional para o mesmo assunto. Mais uma vez, porém, isso não é exigido pela Convenção. As partes podem prever a revisão administrativa ou o controlo jurisdicional.

Em quinto lugar, a coerência com o nível de acesso à justiça fornecido a nível nacional nos termos da Convenção também é relevante. Seria inconsistente criar um direito de revisão a favor de particulares ao nível da UE sem prever um nível equivalente de acesso a nível nacional para categorias semelhantes de atos e omissões (como decretos governamentais nacionais ou outros atos de aplicação geral).

À laia de conclusão, apesar de os mecanismos de recurso disponíveis para ONG e indivíduos serem diferentes, o sistema da UE concede a cada requerente acesso a recurso administrativo e/ou judicial[25]. Conforme explicado, a revisão do Regulamento de Aarhus faz parte de um esforço maior para garantir o acesso efetivo à justiça e matéria de ambiente para todos.

*VI. Atos administrativos que não tenham efeitos juridicamente vinculativos e externos*

O Relatório também analisou a questão de excluir do âmbito da revisão interna os atos que não têm «efeitos externos juridicamente vinculativos». É, atualmente, o caso da definição de atos administrativos que consta do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento. Este é também um ponto realçado pelo Comité nas suas conclusões[26].

Apesar de a terminologia não ser idêntica, o âmbito desta exclusão no Regulamento é coerente com o âmbito do artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE, conforme interpretado pela jurisprudência do TJUE.[27] O artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE dá ao TJUE jurisdição para fiscalizar a «legalidade dos atos legislativos, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros». Além disso, prevê que o TJUE fiscalize também «a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros».

A redação tanto do atual artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento como do artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE mostra que os atos que não se destinam a produzir efeitos jurídicos se enquadram, respetivamente, no âmbito da revisão administrativa nos termos do Regulamento e da revisão judicial nos termos dos Tratados. Isto é confirmado pelo facto de as recomendações e os pareceres (que não são vinculativos) serem excluídos do âmbito do artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE[28].

No que diz respeito aos requisitos de acesso à justiça nos termos da Convenção de Aarhus, relembra-se que só os atos que visam produzir efeitos jurídicos são capazes de «infringir» o direito do ambiente, conforme indicado no artigo 9.º, n.º 3 da Convenção. Claramente, atos que não produzem efeitos jurídicos não podem ser considerados contrários ao direito do ambiente, no significado expresso no artigo 9.º, n.º 3 da Convenção de Aarhus.

---

25 Ver Relatório, secção 4.2.

26 Ver Conclusões, parte II, citada acima, par. 102 e seguintes.

27 Processo C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, par. 56.

28 Ver SWD (2019) 378 final, páginas 23-24.

Com base no exposto – e como o ACCC, nas suas conclusões, teve em conta o mecanismo de revisão interna prevista no Regulamento de Aarhus apenas como uma forma de «compensar» os requisitos aplicáveis ao acesso à justiça nos termos do artigo 263.º do TFUE[29] –, não é adequado permitir a revisão administrativa de atos que não se destinem a produzir efeitos jurídicos.

Ao mesmo tempo, a jurisprudência confirma que o nome ou a forma da medida é não é relevante. O que é crucial são os seus efeitos, o seu conteúdo e âmbito.[30] Podem ser impugnadas medidas com efeitos jurídicos vinculativos – independentemente do seu título – que possam afetar os interesses do requerente, alterando o seu estatuto jurídico[31].

- **B. Coerência com as disposições vigentes no mesmo domínio de intervenção**

A proposta é coerente e complementar às disposições existentes na área de acesso à justiça. Esses benefícios incluem, em particular:

– Artigo 6.º, n. º 2, da Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente[32];

– Artigo 13.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental[33];

– Artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais[34];

– Artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental[35]; e ainda

– Artigo 23.º da Diretiva Seveso III[36] (2012/18/UE)[37].

Cobrem decisões, atos e omissões relativamente a pedidos de informações sobre o meio ambiente, sujeitos às disposições de participação pública da Diretiva AIA, licenças industriais e relativos à responsabilidade ambiental.

29 As conclusões do ACCC no processo ACCC/2008/32, parte II, citado no par. 122.

30 No processo 22/70 *Comissão contra Conselho* [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, o Tribunal considerou que tem de ser possível um recurso de anulação para todas as medidas adotadas pelas instituições, independentemente da sua natureza ou forma, o que poderá ter efeitos legais (par. 42). Ver também processo C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Ver acórdão no processo C-325/91 *França contra Comissão* [1993] ECR I-3283; Processos apensos 1/57 e 14/57 *Usines à tubes de la Sarre* contra *Alta Autoridade* [1957] ECR 105; Processos apensos 316/82 e 40/83 *Kohler contra Tribunal de Contas* [1984] ECR 641.

32 Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41 de 14.2.2003, p. 26).

33 Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

34 Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

35 Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 26 de 28.1.2012, p. 1).

36 Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho (JO L 197 de 24.7.2012, p. 1).

37 Ver igualmente o considerando 27 da Diretiva relativa aos valores-limite nacionais de emissão, (UE) 2016/2284, que faz referência específica à jurisprudência do TJUE sobre o acesso à justiça, nos termos do par. 28 da Comunicação da Comissão relativa ao acesso à justiça em matéria de ambiente, C/2017/2616 (JO C 275 de 18.8.2017, p. 1).

- **C. Coerência com outras políticas da União**

A proposta contribui para fortalecer o Estado de direito, de acordo com as prioridades da Comissão sobre o Pacto Ecológico Europeu e a proteção do nosso modo de vida europeu.[38] Em particular, contribui para a eficácia do sistema de revisão administrativa e controlo jurisdicional da UE, reforçando, portanto, a aplicação dos artigos 41.º e 47.º da Carta.

## 2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **A. Base jurídica**

A base jurídica para ação neste domínio é o artigo 192.º, n.º 1 do TFUE, por coerência com a base jurídica original do Regulamento que a proposta visa alterar (artigo 175.º, n.º 1 do Tratado que institui a Comunidade Europeia), agora artigo 192.º, n.º 1 do TFUE.[39] A proposta visa melhorar a proteção do ambiente, melhorando o procedimento de revisão administrativa facultado às ONG, no que se refere a atos administrativos e omissões de instituições e órgãos da UE que infrinjam a legislação ambiental.

- **B. Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A UE partilhou competência com os seus Estados-Membros para regulamentar questões ambientais. Como tal, só pode legislar na medida em que os Tratados o permitam, devendo respeitar os princípios da necessidade, da subsidiariedade e da proporcionalidade.

No domínio em apreço, é necessária uma ação a nível da UE, porque a UE faz parte da Convenção e deve cumprir as obrigações decorrentes da Convenção que a vinculam, nos termos do artigo 216.º do TFUE. A iniciativa diz respeito à aplicação das disposições da Convenção sobre a revisão administrativa e o controlo jurisdicional de determinadas categorias de atos da UE. Por conseguinte, os objetivos só podem ser alcançados a nível da UE, confirmando-se o valor acrescentado da iniciativa para a UE.

Simultaneamente, importa excluir do âmbito da alteração proposta as disposições de atos administrativos em relação aos quais o direito da UE exige explicitamente medidas de execução a nível nacional.

Isto deve-se ao facto de essas medidas serem diretamente contestáveis perante tribunais nacionais. Nos termos do artigo 267.º do TFUE, os tribunais nacionais dos Estados-Membros fazem parte integrante do sistema de referências preliminares de validade e interpretação, enquanto tribunais ordinários do direito da UE[40].

- **C. Proporcionalidade**

A proposta não vai além do necessário para garantir o cumprimento das disposições da Convenção. As escolhas políticas confirmam a avaliação da proporcionalidade. Concretamente, a proposta:

---

38 Orientações políticas da Comissão, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

39 De assinalar que o artigo 192.º, n.º 1 não é mencionado nos termos do artigo 106-A.º, n.º 1 do Tratado EURATOM, que diz respeito à aplicação de determinadas disposições do TJUE e do TFUE. Ver também o acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 27 de fevereiro de 2018 nos processos T-307/16 - CEE ECLI:EU:T:2018:97, par. 49.

40 Opinião 1/09 do Tribunal (Tribunal Pleno) de 8 de março de 2011, nos termos do artigo 218.º, n.º 11 do TFUE, *Criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes*, ECLI:EU:C:2011:123, par. 80.

- Alarga o âmbito do mecanismo de revisão interna para incluir igualmente atos não legislativos de âmbito geral; no entanto, devem excluir-se as disposições para as quais o direito da UE exige explicitamente a execução de medidas a nível da UE ou nacional.
- Especifica que apenas são abrangidos atos não legislativos e omissões que possam, devido aos seus efeitos, violar o direito do ambiente. Esta redação corresponde aos objetivos de redação e política da Convenção e, portanto, garante segurança jurídica e conformidade com a Convenção;
- Não visa incluir atos que não tenham efeitos juridicamente vinculativos e externos, de acordo com a natureza do sistema de controlo judicial da UE, refletido, em especial, no artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE;
- Proporciona valor acrescentado, ao facultar às ONG, como representantes da sociedade civil e do interesse público, oportunidades adicionais para obterem a revisão de atos administrativos que violam o direito do ambiente. No entanto, pelas razões explicadas acima, não alarga os direitos concedidos nos termos da alteração proposta para indivíduos.

A proposta baseia-se nas conclusões do Relatório e no estudo que o acompanha. A escolha da política foi confirmada por uma análise detalhada que constatou que não existem opções viáveis além das medidas propostas.

- **D. Escolha do instrumento**

O instrumento jurídico escolhido é um Regulamento, assim como o instrumento jurídico que propõe alterar.

## 3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **A. Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

A proposta baseia-se em elementos de prova reunidos no Relatório; o estudo publicado contém mais elementos. Os documentos forneceram uma avaliação *ex post* abrangente das disposições do Regulamento sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente a nível da UE.

- **B. Consultas das partes interessadas**

Em consonância com as Orientações «Legislar Melhor», foi lançada uma consulta pública de 12 semanas em 20 de dezembro de 2018, para apoiar o estudo sobre a execução da Convenção pela UE na área de acesso à justiça em matéria de ambiente. A consulta permaneceu aberta até 14 de março de 2019. Consistia num questionário em linha em todas as línguas da UE, divulgado através da ferramenta de sondagem da UE.

A consulta pública acompanhou o roteiro inicial sobre o tema da implementação da Convenção pela UE na área de acesso à justiça em matéria de ambiente, que foi publicado para *feedback* entre 8 de maio de 2018 e 5 de junho de 2018; os resultados estão disponíveis em linha[41]. O processo foi complementado por outras consultas direcionadas, envolvendo partes interessadas de diversos grupos de interesse, como empresas, ONG, academias, Estados-Membros, poderes judiciais nacionais e instituições da UE.

[41] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.

A consulta pública[42] registou 175 respostas; a percentagem mais elevada foi de particulares (30%). Também obteve contributos de organizações ambientais, incluindo ONG (19,4%) e autoridades públicas (18,9%). As empresas e associações profissionais representaram 17% do total de respostas recebidas.

As respostas apresentadas por organizações ambientais, incluindo ONG e pessoas singulares, demonstraram insatisfação quanto aos meios existentes de recurso contra os atos da UE e pediram que fossem tomadas medidas. Por outro lado, as respostas apresentadas por empresas, associações profissionais e autoridades públicas mostraram maioritariamente uma perceção positiva da situação atual. Os resultados da consulta confirmaram as prioridades identificadas pela Comissão em questões que suscitavam preocupações em relação ao Regulamento. Em particular, as questões que os inquiridos reconheceram como mais importantes foram o facto de o ato ou a omissão a impugnar ter de ser de âmbito individual e o Regulamento limitar as impugnações de atos ou omissões ao abrigo da legislação ambiental. A maioria das empresas e associações profissionais considerou reduzida a importância dessas e de outras questões. No entanto, as organizações ambientais e ONG atribuíram às referidas questões um grau de importância geral elevado[43].

Além disso, o prestador de serviços que realizou o estudo organizou duas reuniões dos grupos focais das partes interessadas em 22 de janeiro de 2019, com a participação de representantes da indústria e ONG.[44] Os resultados dessas reuniões confirmaram as conclusões da consulta pública.

A Comissão realizou também várias reuniões com peritos dos Estados-Membros,[45] para os informar sobre o decurso do estudo e trocar impressões. Estas reuniões confirmaram que certos Estados-Membros têm questões quanto ao direito de contestar as medidas nacionais de execução.

Além disso, a Comissão convocou várias reuniões com outras partes interessadas, nas quais foi apresentada a progressão do estudo e se trocaram impressões:

- duas reuniões entre partes interessadas no âmbito do Fórum de Governação e Conformidade Ambiental e ONG, indústria e Estados-Membros (30 de novembro de 2018 e 29 de maio de 2019);
- uma reunião *ad hoc* entre a Comissão e os juízes nacionais sobre o artigo 267.º do TFUE em relação ao acesso à justiça em matéria de ambiente (29 de janeiro de 2019).

Por fim, foi publicado em 6 de março de 2020 um roteiro que descreve a iniciativa legislativa, aberto a comentários até 3 de abril[46]. Registou-se um total de 175 respostas, aproximadamente dois terços de particulares e um terço de organizações, incluindo associações profissionais e ambientais. A análise das respostas confirmou que a maioria das preocupações já tinha sido referida nas consultas anteriores às partes interessadas. Como tal, já tinham sido avaliadas detalhadamente no estudo e no relatório, tendo sido tidas em conta na proposta.

---

42 Resultados disponíveis online em https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

43 O estudo contém mais detalhes sobre os resultados da consulta pública.

44 Minutas disponíveis no anexo 6 do estudo.

45 Três reuniões com o Grupo de Peritos da Comissão sobre execução da Convenção de Aarhus (15 de outubro de 2018, 11 de março de 2019 e 12 de abril de 2019).

46 Disponível online em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters

A maioria das pessoas manifestou preocupações quanto ao acesso à justiça a nível nacional. Estas preocupações serão tratadas pelas ações descritas na Comunicação que acompanha a proposta. Algumas pessoas também pediram a possibilidade de apresentar queixas e petições diretamente às instituições da UE; esses mecanismos já estão disponíveis[47].

Várias associações profissionais também apresentaram contributos. Tal como anteriormente, expressaram preocupações com possíveis encargos adicionais e consequências económicas. Com base na avaliação exaustiva da base factual disponível, concluiu-se que as alterações legislativas propostas e as ações adotadas na Comunicação adotada não resultariam em encargos administrativos adicionais significativos ou incerteza jurídica e proporcionariam uma abordagem equilibrada.

As ONG ambientais também reiteraram uma série de questões importantes, que não eram novas e foram todas cuidadosamente avaliadas. Uma, no entanto, merece atenção especial.

Foi referido que a proposta deveria abranger também atos da UE que impliquem medidas nacionais de execução. A este respeito, e pelos motivos explicados em IVa.3, justifica-se o recurso aos tribunais nacionais: as ONG devem realmente ter possibilidades concretas, a nível nacional, para contestar medidas nacionais de execução; a Comissão, como guardiã dos Tratados, trabalhará em conjunto com Estados-Membros para ajudar a garantir a conformidade no local. Por sua vez, os tribunais nacionais devem permitir às ONG aceder ao TJUE através do processo de decisão preliminar, nos termos do artigo 267.º do TFUE.

Com base nos resultados da consulta pública, incluindo *feedback* sobre o roteiro, e na extensa análise realizada pela Comissão no Relatório, com base no estudo anexo, e tendo em conta as preocupações expressas pelo Comité[48], considerou-se que não existem outras opções viáveis senão suprir as duas principais questões identificadas com o Regulamento por meio de uma proposta legislativa (ver mais detalhes na secção sobre avaliação de impacto).

As atividades de consulta abrangeram todas as questões relevantes, pelo que não foi necessária outra consulta pública sobre os detalhes da proposta.

- **C. Obtenção e utilização de competências especializadas**

O Relatório da Comissão sobre a execução da Convenção pela UE na área de acesso à justiça em matéria de ambiente e o estudo subjacente apoiado pelo extenso processo de consulta são as principais fontes de conhecimento e servem de base factual para a proposta.

- **D. Avaliação de impacto**

O estudo abrangente e o relatório da Comissão que analisam o funcionamento das disposições sobre acesso à justiça em matéria de ambiente a nível da UE fornecem uma base factual sólida para a presente iniciativa.

De acordo com a ferramenta n.º 9 do conjunto de instrumentos «Legislar Melhor» («Quando é necessária uma avaliação de impacto?»), a avaliação foi considerada desnecessária, pelos seguintes motivos:

---

47 Ver, nomeadamente, o papel do Comité de Petições do Parlamento Europeu, o Provedor de Justiça e o mecanismo de gestão de queixas da Comissão Europeia.

48 Ver as conclusões do projeto do Comité de Conformidade da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32 em https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; mais detalhes na secção I do Memorando Explicativo.

- O estudo examinou todas as opções para remediar as deficiências identificadas após uma avaliação das conclusões do Comité no processo ACCC/C/2008/32[49], determinou o seu impacto e deixou claro que a única opção que permite solucionar eficazmente as lacunas identificadas no estudo é a alteração do Regulamento, ou seja, uma ação legislativa. A ausência de ação, ou uma simples ação não legislativa, são claramente insuficientes. É também claro que não existe uma alternativa real à alteração do Regulamento e não existe outra opção realista quanto ao conteúdo político da iniciativa.
- O estudo não identificou nenhum impacto social apreciável no emprego, nas condições de trabalho e na distribuição de rendimentos, na segurança social e na inclusão (ver, em particular, o capítulo 5, sobre avaliação de impactos e opções).
- Também não se esperam impactos económicos significativos resultantes da iniciativa legislativa, além de um aumento dos encargos administrativos para as instituições da UE e do TJUE, devido ao volume adicional de casos previsto.

- **E. Adequação e simplificação da legislação**

Uma série de referências e termos no Regulamento antecedem o Tratado de Lisboa; a presente proposta inclui apenas algumas atualizações parciais. O Regulamento exige, portanto, uma codificação. No entanto, atendendo à prioridade política de permitir uma rápida alteração do Regulamento à luz dos compromissos internacionais da UE, a Comissão tenciona apresentar uma proposta de codificação após a adoção da presente proposta, em conformidade com o ponto 46 do Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»[50].

- **F. Direitos fundamentais**

O Relatório e o estudo abordaram os aspetos de direitos fundamentais das medidas legislativas propostas. Verificou-se que estas medidas contribuirão para melhorar a eficácia do sistema de revisão administrativa e judicial da UE e, deste modo, fortalecerão o Estado de direito e a aplicação dos artigos 41.º e 47.º da Carta (ver, por exemplo, o ponto 3.4.2 do estudo).

Em particular, o artigo 41.º (direito à boa administração) será reforçado. Devido a uma definição mais ampla e precisa do âmbito dos atos administrativos contestáveis e dos motivos para a revisão, as ONG qualificadas terão mais segurança jurídica e uma forma mais eficaz de solicitar uma revisão dos atos administrativos quando infringirem a legislação ambiental. Além disso, a prorrogação do prazo disponível para a administração pública ponderar a apresentação de pedidos e dar uma resposta deve resultar em análises e avaliações mais aprofundadas. Portanto, o prazo adicional disponível reforçará os requisitos de boa administração nos termos do artigo 41.º da Carta.

O Regulamento será alterado apenas em termos das condições da revisão administrativa. No entanto, as ONG podem solicitar um controlo jurisdicional de qualquer resposta dada pela instituição ou pelo órgão da UE perante o TJUE. Portanto, a alteração também terá um efeito indireto sobre as possibilidades de controlo jurisdicional e fortalecerá a aplicação do artigo 47.º da Carta.

---

[49] Ver https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

[50] Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

## 4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

O Relatório e o estudo que o acompanha avaliaram cuidadosamente o impacto das diferentes opções nos recursos internos para as instituições da UE, em particular a Comissão e o TJUE. Concluíram que esse impacto será limitado se forem seguidas as opções preconizadas pela proposta. A extensão do impacto nos recursos é explicada por vários fatores:

– As alterações propostas modificarão o sistema existente de revisão administrativa e não criarão um novo sistema. O sistema existente já implica uma certa mobilização dos recursos, que será necessário ajustar face à nova situação.

– A principal alteração proposta ampliará os tipos de atos que podem ser revistos para possibilitar também a impugnação de atos de âmbito geral. No estado atual, poderá ser necessário solicitar à Comissão – que, na verdade, é frequentemente solicitada, em parte, devido à falta de clareza quanto aos critérios de admissibilidade – que reveja atos fora do atual âmbito do Regulamento. São necessários recursos para responder a essas solicitações; os serviços podem rever o mérito das decisões, independentemente da admissibilidade. Espera-se que, embora a extensão das condições de admissibilidade possa criar um aumento no atual volume de trabalho, isso possa ser parcialmente compensado por critérios mais claros de admissibilidade, que simplifiquem a avaliação da mesma.

– As alterações propostas não aumentarão o número de potenciais candidatos a revisão. Atualmente, apenas as ONG elegíveis podem enviar pedidos de revisão interna. A proposta da Comissão não prevê uma alteração nos critérios de qualificação das ONG nem garante a legitimidade dos particulares. Portanto, a ampliação do leque de atos administrativos não será necessariamente seguida de um aumento proporcional no número de pedidos. Em vez disso, permite melhorar a capacidade de as ONG priorizarem melhor os casos relativamente aos quais apresentam pedidos, porque os critérios de admissão serão definidos de forma mais clara e haverá mais tempo disponível para preparar pedidos bem fundamentados.

– A proposta alarga os prazos de processamento dos pedidos de revisão, o que proporcionará aos serviços mais tempo para o efeito.

– Por fim, embora seja essencial que nenhuma decisão tomada pelas instituições e pelos órgãos da UE esteja isenta das verificações e dos balanços previstos na ordem jurídica da UE, a jurisprudência mostra que o TJUE proporciona às instituições e aos órgãos da UE uma margem considerável de discrição relativamente às decisões que tomam no contexto de uma revisão interna.[51]

Em conformidade com o Regulamento, serão fornecidas orientações adicionais sobre o procedimento de revisão interna aos responsáveis pelos processos e às ONG. As disposições de funcionamento interno da Comissão também deverão ser revistas à luz dos novos requisitos resultantes das alterações propostas, para minimizar os efeitos negativos do volume de trabalho extra que resultará, provavelmente, das alterações. Será necessário melhorar ainda mais a eficácia e a eficiência dos procedimentos internos de revisão, por exemplo:

– averiguar se poderiam ser efetuados alguns ajustes processuais a determinadas categorias de casos, com base em critérios como número de casos semelhantes, a inovação, a complexidade e o impacto; e

[51] Ver acórdão do Tribunal Geral de 15 de dezembro de 2016 no processo T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, par. 52-55 (tal como estabelecido pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2019 no processo C-82/17 P, *TestBioTech contra Comissão*, ECLI:EU:C:2019:719).

– disponibilizar espaços de trabalho de IT colaborativos, modelos, perguntas frequentes e outras formas de orientação, orientando os gestores dos processos, incluindo a partilha de exemplos de práticas recomendadas para facilitar e uniformizar ainda mais o tratamento dos processos e o resultado.

Apesar destas iniciativas, haverá encargos administrativos adicionais para a Comissão, nomeadamente para algumas das suas agências, que poderão, até certo ponto, ser atenuados, se forem respeitadas as considerações atrás referidas. No entanto, também é claro que os impactos futuros dependem igualmente do número real de casos e da sua distribuição por domínios políticos. Embora, atualmente, não seja possível quantificá-los, é necessário observar se há um aumento geral significativo do volume de trabalho e como isso afeta áreas políticas específicas. Será, pois, necessário acompanhar continuamente a evolução do volume de trabalho e a sua distribuição, para que possam ser tomadas medidas, se necessário.

## 5. OUTROS ELEMENTOS

### • A. Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações

A comunicação anexa descreve ações adicionais para facilitar a execução da Convenção na área de acesso à justiça em matéria de ambiente a nível nacional. Também serão fornecidas orientações adicionais sobre o procedimento de revisão interna nos termos do Regulamento, tanto para o público quanto para as instituições e os órgãos da UE, para os ajudar a adaptarem-se aos novos requisitos.

### • B. Documentos explicativos (para as diretivas)

Não aplicável.

### • C. Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta

Artigo 1.º, n.º 1

O artigo 1.º, n.º 1 altera a definição de atos administrativos nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento.

Ampliação da revisão para incluir atos de âmbito geral

A alteração amplia a definição de «ato administrativo» para garantir que um ato não legislativo adotado por uma instituição ou um órgão da UE que tenha efeitos juridicamente vinculativos e externos e que possa, devido aos seus efeitos, infringir a legislação ambiental na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), possa, agora estar sujeito a revisão interna. No entanto, devem ser excluídas as disposições para as quais a legislação da UE exige explicitamente a execução de medidas a nível da UE ou nacional. Por conseguinte, de acordo com a nova definição, uma medida pode ser objeto de uma revisão interna, independentemente de ter um âmbito individual ou geral. Até agora, apenas os atos de âmbito individual eram abrangidos pela definição.

Atos que envolvem medidas de execução

A extensão da definição visa abranger as medidas não legislativas que correspondem a «atos regulamentares» nos termos do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE. Ao fazê-lo, a

alteração utiliza os elementos da jurisprudência estabelecida[52] sobre a noção de «ato regulamentar» nos termos do artigo 263.º do TFUE.

Nos termos do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE, as pessoas diretamente interessadas podem solicitar ao TJUE o controlo jurisdicional dos atos regulamentares adotados pelas instituições e pelos órgãos da UE que não impliquem medidas de execução. A jurisprudência do TJUE esclareceu que, para fins do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE, é indiferente se a medida de execução deve ser tomada a nível da UE ou nacional.[53] O Tribunal também confirmou que, para fins desta nova possibilidade introduzida pelo Tratado de Lisboa, os atos regulamentares incluem todos os atos de aplicação geral diversos dos atos legislativos[54].

Por conseguinte, nos termos da proposta, as disposições de um ato administrativo para o qual o direito da UE exija explicitamente medidas de execução a nível nacional não seriam objeto de revisão administrativa. No que diz respeito a estas disposições, é possível interpor recurso perante a jurisdição nacional, além do TJUE, nos termos do artigo 267.º do TFUE.

Para garantir a coerência com o quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE, pode solicitar-se a revisão das disposições de um ato administrativo para o qual o direito da UE exija explicitamente medidas de execução a nível da UE se for solicitada a revisão da medida de execução a nível da União.

A fim de garantir segurança jurídica, a nova definição especifica claramente que apenas as disposições do ato para o qual o direito da UE exige explicitamente medidas de execução a nível nacional ou da UE são excluídas do âmbito da revisão interna. Para verificar se esse requisito existe, não se deve considerar o ato administrativo como um todo, mas antes se as disposições contestadas desse ato envolvem medidas de execução. É indiferente que outras disposições diversas do ato administrativo impliquem ou não medidas de execução. Pode haver casos em que algumas disposições do ato administrativo sujeitas a revisão administrativa exijam medidas de execução, enquanto outras são diretamente aplicáveis. Por exemplo, algumas disposições de um regulamento da Comissão podem ser diretamente aplicáveis, enquanto outras podem exigir medidas de aplicação a nível nacional ou da EU.[55]

Nos casos em que a medida de execução nacional diz respeito às disposições contestadas do ato administrativo, as ONG só podem solicitar a revisão dessa medida perante as jurisdições nacionais. Do mesmo modo, se a medida de execução a nível da UE disser respeito às disposições contestadas do ato administrativo, as ONG devem esperar até que o ato de execução seja adotado ou, em caso de omissões, até à data em que devia ser adotado. Em contrapartida, se as medidas de execução disserem respeito apenas a outras disposições do ato, as disposições diretamente aplicáveis do ato administrativo podem ser contestadas na revisão administrativa ao abrigo do Regulamento.

Deste modo, uma ONG teria diversas possibilidades de executar atos que impliquem medidas de execução a nível da UE, consoante as disposições que pretenda contestar.

---

52 Ver o acórdão nos processos apensos C-622/16P a C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, par. 28 e 29.

53 Acórdão no processo C-456/13 P,T & L *Sugars et Sidul Açúcares e Comissão*, EU:C:2015:284, par. 30.

54 Acórdão nos processos apensos C-622/16P a C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873.

55 Acórdão do Tribunal (Grande Secção) de 19 de dezembro de 2013 no processo *Telefónica contra Comissão*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

As ONG teriam o direito de solicitar uma revisão interna das disposições do ato regulamentar, que não impliquem medidas de execução a nível da UE.

No entanto, como é facultada a revisão interna para melhorar o acesso à justiça em questões ambientais, cujo sistema de recursos é estabelecido no TFUE e de acordo com as possibilidades proporcionadas pelo artigo 263.º do TFUE, as ONG não podem apresentar diretamente um pedido de revisão interna das disposições dos atos regulamentares que impliquem medidas de execução a nível da UE.

Em vez disso, tal como qualquer outro indivíduo ou organização que recorra à justiça ao abrigo do artigo 263.º do TFUE, as ONG só podem apresentar um pedido numa fase posterior, quando o ato de execução ao nível da UE em questão for adotado.[56] Um pedido de revisão dessas disposições do ato não legislativo que implique a medida de execução só pode ser apresentado nessa altura.

Referências ao direito do ambiente

A alteração elimina a expressão «nos termos do direito ambiental» da definição de ato administrativo. Em vez disso, exige que o ato administrativo contenha «disposições que possam, devido aos seus efeitos, violar o direito do ambiente no significado expresso no artigo 2.°, n.º 1, alínea f)». Esta alteração deve ser lida em conjugação com o artigo 1.º, n.º 2, infra, que especifica que apenas os atos ou as omissões que violam o direito do ambiente da UE podem ser objeto de revisão.

A alteração assenta na jurisprudência aplicável, que interpretou a redação atual do Regulamento à luz dos objetivos da Convenção.[57] Proporciona clareza e segurança jurídica na medida em que qualquer ato administrativo que contenha disposições que possam violar o direito ambiental da UE pode ser contestado, independentemente da base jurídica ou do objetivo político do ato, conforme exigido pelo artigo 9.º, n.º 3 da Convenção.

Ao mesmo tempo, a definição preserva a relação entre o ato administrativo cuja revisão é solicitada e os objetivos da política ambiental. Fá-lo permitindo a revisão interna apenas dos atos que contenham disposições que possam, devido aos seus efeitos, infringir a legislação ambiental da UE na aceção expressa no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento.

Artigo 1.º, n.º 2

Referências ao direito do ambiente

À semelhança do artigo 1.º, n.º 1, que altera a definição de «ato administrativo», esta alteração elimina também o requisito «nos termos do direito ambiental» do primeiro parágrafo do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento. A nova disposição também esclarece que apenas os atos e as omissões que violam o direito do ambiente da UE podem ser alvo de um pedido de revisão. Deste modo, a alteração garante que a redação do Regulamento reflete os requisitos do artigo 9.º, n.º 3 da Convenção.

---

[56] Uma vez que essas disposições dos atos regulamentares que implicam medidas de execução ao nível da UE não seriam diretamente contestáveis perante o TJUE. Consequentemente, as ONG (tal como qualquer outro particular ou organização) terão de aguardar pela adoção da medida de execução ao nível da UE e impugnar a medida de execução perante o Tribunal Geral, se conseguirem demonstrar que têm reservas.

[57] Acórdão do Tribunal Geral de 14 de março de 2018 no processo T-33/16,*TestBioTech contra Comissão*, ECLI:EU: D:2018:135, par. 44 a 46.

Prorrogação dos prazos

O artigo 1.º, n.º 2 também altera o segundo parágrafo do artigo 10.º, n.º 1 de foma a alargar, das atuais seis semanas para oito semanas, o prazo facultado às ONG para introduzirem uma revisão interna. Altera igualmente o artigo 10.º, n.º 2, para alargar, das atuais 12 semanas para 16 semanas, o prazo facultado às instituições e aos órgãos da UE para responder ao pedido de revisão interna.

Como consequência lógica do acima exposto, nos casos em que uma instituição ou um órgão da UE não puder responder no prazo de 16 semanas, apesar de exercer a devida diligência, o artigo 1.º, n.º 2, também altera o segundo parágrafo do artigo 10.º, n.º 3, para prorrogar, das atuais 18 semanas para 22 semanas, o período total disponibilizado às instituições e aos órgãos da UE para responder a um pedido de revisão interna.

As alterações proporcionarão uma prorrogação de duas semanas para as ONG e uma prorrogação de quatro semanas para as instituições e os órgãos da UE. A prorrogação para as ONG visa melhorar a qualidade dos pedidos, enquanto a prorrogação para as instituições e órgãos da UE visa melhorar a qualidade e o pormenor da revisão. O prazo adicional permitirá efetuar análises mais aprofundadas, devendo resultar numa base factual mais sólida e em justificações mais claras na decisão final de revisão interna. Assim, terá também impacto no princípio da boa administração e melhorará a confiança do público nos processos de tomada de decisão da UE.

2020/0289 (COD)

Proposta de

# REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

## que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de 2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu[1],

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões[2],

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

(1) A União e os seus Estados-Membros são partes na Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (a seguir designada por «Convenção de Aarhus»)[3], assumindo cada um as suas responsabilidades próprias, bem como as responsabilidades e obrigações partilhadas ao abrigo da Convenção.

(2) Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho[4] foi adotado com o objetivo de contribuir para a execução das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus, estabelecendo regras para a sua aplicação às instituições e aos órgãos da União.

(3) Na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 11 de dezembro de 2019, intitulada «O Pacto Ecológico Europeu», a Comissão comprometeu-se a ponderar a revisão do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 para melhorar o acesso à revisão administrativa e judicial, a nível da União, por parte de cidadãos e organizações não-governamentais no domínio do ambiente preocupados com a

[1] JO C , , p. .

[2] JO C , , p. .

[3] Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

[4] Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, 25.9.2006, p. 13).

compatibilidade com a legislação ambiental das decisões com efeitos para o ambiente. A Comissão tomará igualmente medidas para melhorar o acesso dos mesmos à justiça perante os tribunais nacionais em todos os Estados-Membros; para isso, emitiu uma Comunicação intitulada *«A melhoria do acesso à justiça em matéria de ambiente na UE e nos seus Estados-Membros»*.

(4) Tendo em conta as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, bem como as preocupações expressas pelo Comité de Conformidade desta[5], a legislação da União deve ser tornada conforme com as disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça no domínio do ambiente, de forma compatível com os princípios fundamentais do direito da União e com o seu sistema de revisão judicial.

(5) A limitação da revisão interna prevista no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 a atos administrativos de âmbito individual é o principal obstáculo para as organizações não-governamentais no domínio do ambiente que pretendem recorrer à revisão interna nos termos do artigo 10.º do mesmo Regulamento, também no que se refere a atos administrativos de âmbito mais amplo. Por conseguinte, é necessário alargar o âmbito do procedimento de revisão interna previsto nesse Regulamento, de forma a incluir atos não legislativos de âmbito geral.

(6) Para efeitos do Regulamento (CE) n.º 1367/2006, a definição de ato administrativo deve abranger atos não legislativos. No entanto, um ato não legislativo pode implicar medidas de execução a nível nacional contra as quais as organizações não-governamentais no domínio do ambiente podem obter proteção judicial, inclusive perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), através de um processo de decisão preliminar nos termos do artigo 267.º do TFUE. Por conseguinte, justifica-se excluir do âmbito da revisão interna as disposições desses atos não legislativos relativamente aos quais o direito da União exija a tomada de medidas de execução a nível nacional.

(7) Por motivos de segurança jurídica, para que quaisquer disposições sejam excluídas da noção de ato administrativo, o direito da União deve exigir explicitamente a adoção de atos de execução para essas disposições.

(8) A fim de garantir eficácia, a revisão das disposições de um ato administrativo para o qual o direito da União exige explicitamente medidas de execução a nível da União também pode ser solicitada quando a revisão da medida de execução a nível da União for solicitada.

(9) O âmbito do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 abrange os atos adotados ao abrigo da legislação ambiental. Em contrapartida, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus abrange a impugnação de atos que *«infrinjam»* o direito no domínio do ambiente. Importa, pois, esclarecer que a revisão interna deve ser realizada para verificar se um ato administrativo viola a legislação ambiental.

(10) Ao avaliar se um ato administrativo contém disposições que podem, devido aos seus efeitos, violar a legislação ambiental, é necessário ponderar se essas disposições podem ter um efeito negativo na consecução dos objetivos da política da União em matéria de ambiente estabelecidos no artigo 191.º do TFUE. Consequentemente, o mecanismo de análise interna deve também abranger atos adotados no contexto da execução de políticas diversas da política da União no domínio do ambiente.

---

[5] Ver as conclusões do Comité de Conformidade da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32 em https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

(11) A fim de proporcionar tempo suficiente para conduzir um processo de revisão adequado, importa prorrogar os prazos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 para solicitar uma revisão administrativa, bem como os prazos facultados às instituições e órgãos da União para responder a essa solicitação.

(12) De acordo com a jurisprudência do TJUE[6], as organizações não-governamentais no domínio do ambiente que solicitem a revisão interna de um ato administrativo são obrigadas, ao apresentar os fundamentos do seu pedido de revisão, a apresentar factos ou argumentos jurídicos suficientes para suscitar dúvidas legítimas.

(13) Uma vez que os objetivos do presente regulamento, nomeadamente estabelecer as regras para aplicar as disposições da Convenção de Aarhus a instituições e órgãos da União, não podem ser alcançados pelos Estados-Membros mas apenas ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. De acordo com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

(14) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e cumpre os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (adiante referenciada por «Carta»), nomeadamente o direito à boa administração (artigo 41.º) e o direito a um recurso eficaz e a um julgamento justo (artigo 47.º). Concorre para a eficácia do sistema de controlo administrativo e judicial da União e, consequentemente, reforça a aplicação dos artigos 41.º e 47.º da Carta, contribuindo, assim, para o Estado de direito consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE).

(15) O Regulamento (CE) n.º 1367/2006 deve, por conseguinte, ser alterado em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

*Artigo 1.º*

O Regulamento (CE) n.º 1367/2006 é alterado do seguinte modo:

1. O artigo 2.º, n.º 1, alínea g), passa a ter a seguinte redação:

(g) «Ato administrativo», qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos juridicamente vinculativos e externos e contenha disposições que podem, devido aos seus efeitos, violar o direito do ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), com exceção das disposições do presente ato em relação às quais a legislação da União exige explicitamente medidas de execução a nível da União ou a nível nacional;

2. O artigo 10.º é alterado do seguinte modo:

(a) Os n.os 1 e 2 passam a ter a seguinte redação:

«1. Qualquer organização não-governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º tem o direito de solicitar uma revisão interna à instituição ou ao órgão da União que tenha aprovado um ato administrativo ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveria ter aprovado esse ato, pelo motivo de o ato ou omissão em causa infringir a legislação ambiental.

[6] Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2019 no processo C-82/17 P,*TestBioTech contra Comissão*, ECLI:EU:C:2019:719, no par. 69.

Caso um ato administrativo seja uma medida de execução a nível da União exigida por outro ato não legislativo, a organização não-governamental pode também solicitar a revisão da disposição do ato não legislativo para o qual essa medida de execução é necessária, ao solicitar a revisão da medida de execução.

Os pedidos têm de ser apresentados por escrito, num prazo não superior a oito semanas a contar da data de aprovação, notificação ou publicação do ato administrativo, consoante a data que for posterior, ou, em caso de alegada omissão, num prazo de oito semanas a contar da data em que o ato administrativo era devido. O pedido deve apresentar os fundamentos do reexame.

2. As instituições ou os órgãos da União a que se refere o n.º 1 devem examinar o pedido de revisão interno, a menos que este careça manifestamente de fundamento. As instituições ou os órgãos da União devem apresentar os seus motivos numa resposta escrita, o mais rapidamente possível e num prazo não superior a 16 semanas a contar da data de receção do pedido.»

(b) No n.º 3, o segundo parágrafo passa a ter a seguinte redação:

«Em qualquer caso, a instituição ou o órgão da União deve atuar no prazo de 22 semanas a contar da data de receção do pedido.»

3. Em todo o texto do regulamento, as referências às disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) são substituídas por referências às disposições correspondentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e são efetuadas as alterações gramaticais necessárias.

4. Em todo o texto do regulamento, incluindo no título, o termo «Comunidade» é substituído pelo termo «União» e são efetuadas as alterações gramaticais necessárias.

*Artigo 2.º*

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

| | |
|---|---|
| *Pelo Parlamento Europeu* | *Pelo Conselho* |
| *O Presidente* | *O Presidente* |