I

(Atos legislativos)

REGULAMENTOS

REGULAMENTO (UE) 2021/1767 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

de 6 de outubro de 2021

que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 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]),

Após consulta ao Comité das Regiões,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário ([2]),

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 «Convenção de Aarhus») ([3]), assumindo cada um responsabilidades próprias, bem como responsabilidades e obrigações partilhadas ao abrigo dessa Convenção.

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

(3) Na sua Comunicação de 11 de dezembro de 2019 sobre o Pacto Ecológico Europeu, a Comissão comprometeu-se a ponderar a revisão do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 para melhorar o acesso ao controlo administrativo e judicial a nível da União, por parte de cidadãos e organizações não governamentais no domínio do ambiente que tenham dúvidas específicas sobre a compatibilidade com a legislação ambiental dos atos administrativos com efeitos no ambiente. A Comissão comprometeu-se igualmente a tomar medidas para melhorar o acesso dos cidadãos e organizações não governamentais à justiça perante os tribunais nacionais em todos os Estados-Membros. Para esse efeito, emitiu a Comunicação de 14 de outubro de 2020, intitulada «Melhorar o acesso à justiça em matéria de

([1]) JO C 123 de 9.4.2021, p. 66.

([2]) Posição do Parlamento Europeu de 5 de outubro de 2021 (ainda não publicada no Jornal Oficial) e decisão do Conselho de 6 de outubro de 2021.

([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 de 25.9.2006, p. 13).

ambiente na UE e nos Estados-Membros», na qual afirma que «o acesso à justiça em matéria de ambiente, tanto através do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) como dos tribunais nacionais enquanto tribunais da União, constitui uma importante medida de apoio para ajudar a concretizar a transição proposta no Pacto Ecológico Europeu e uma forma de reforçar o papel de vigilância que a sociedade civil pode desempenhar no espaço democrático».

(4) Sem prejuízo da prerrogativa do TJUE sobre repartição de custas, os processos judiciais intentados ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 não devem ser incomportavelmente dispendiosos, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus. Por conseguinte, as instituições e os órgãos da União esforçar-se-ão por incorrer apenas em custos razoáveis e, assim, requerer o correspondente reembolso, no âmbito destes processos.

(5) Tendo em conta as disposições do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus, bem como as conclusões e recomendações do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32, o direito da União deverá ser conformado com as disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à justiça no domínio do ambiente, de um modo compatível com os princípios fundamentais do direito da União e o seu sistema de revisão judicial.

(6) Através da Decisão (UE) 2018/881 ([5]), o Conselho pediu um estudo sobre as opções da União para dar resposta às conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32, a que se deverá seguir, se adequado, uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Para além disso, o Parlamento Europeu solicitou a alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 nas suas resoluções de 15 de novembro de 2017 sobre um plano de ação para a natureza, a população e a economia ([6]), de 16 de novembro de 2017 sobre o reexame da aplicação da política ambiental da UE (EIA) ([7]) e de 15 de janeiro de 2020 sobre o Pacto Ecológico Europeu ([8]).

(7) O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus prevê que, no âmbito do respetivo direito nacional, cada Parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no seu direito interno tenham acesso a vias de recurso judicial ou outro para impugnar a legalidade substantiva e processual de qualquer decisão, ato ou omissão que infrinja as disposições do respetivo direito interno no domínio do ambiente. O reexame interno de atos administrativos previsto no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 vem complementar o sistema geral da União de recurso judicial que permite aos interessados solicitar a revisão de atos administrativos através de impugnação judicial direta a nível da União, nomeadamente ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e, em conformidade com o artigo 267.º do TFUE, através dos tribunais nacionais. O direito e obrigação dos tribunais nacionais de apresentar um pedido de decisão preliminar ao TJUE, nos termos do artigo 267.º do TFUE, são elementos essenciais nesse sistema. Nos termos do artigo 267.º do TFUE, na interpretação do TJUE, os tribunais nacionais dos Estados-Membros fazem parte integrante do sistema de proteção judicial da União enquanto tribunais ordinários do direito da UE ([9]).

(8) A limitação do reexame interno previsto no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 a atos administrativos de âmbito individual constitui o principal fundamento de improcedência de pedidos de reexame interno apresentados por organizações não governamentais no domínio do ambiente nos termos do artigo 10.º do mesmo regulamento, nomeadamente quanto a atos administrativos de âmbito mais amplo. Por conseguinte, é necessário alargar o âmbito do procedimento do reexame interno previsto nesse regulamento, de forma a incluir atos não legislativos de âmbito geral.

([5]) 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 (JO L 155 de 19.6.2018, p. 6).

([6]) JO C 356 de 4.10.2018, p. 38.

([7]) JO C 356 de 4.10.2018, p. 84.

([8]) JO C 270 de 7.7.2021, p. 2.

([9]) Opinião do Tribunal, de 8 de março de 2011, Criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes, 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, n.º 80.

(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 ou omissões que «infrinjam» o direito no domínio do ambiente. Importa, pois, esclarecer que deverá ser realizado um reexame interno a fim de verificar se um ato administrativo infringe a legislação ambiental.

(10) Ao avaliar se um ato administrativo contém disposições que poderão, pelos seus efeitos, infringir a legislação ambiental, é necessário ponderar se tais disposições poderão ter um efeito negativo na concretização dos objetivos da política da União em matéria de ambiente estabelecidos no artigo 191.º do TFUE. Se for esse o caso, o procedimento de reexame interno deverá também abranger atos adotados no contexto da execução de políticas diversas da política da União no domínio do ambiente.

(11) Ao abrigo do artigo 263.º do TFUE, na interpretação do TJUE, considera-se que um ato produz efeitos externos e é, portanto, suscetível de ser objeto de recurso se se destinar a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Os atos preparatórios, as recomendações, os pareceres e outros atos não vinculativos que não produzam efeitos jurídicos em relação a terceiros e que não possam, por conseguinte, considerar-se como tendo efeitos externos, em conformidade com a jurisprudência do TJUE, não deverão, assim, considerar-se atos administrativos na aceção do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 ([10]).

(12) A fim de assegurar a coerência jurídica, entende-se que um ato produz efeitos jurídicos e, por conseguinte, é suscetível de ser objeto de recurso, nos termos do artigo 263.º do TFUE, na interpretação do TJUE ([11]). Considerar que um ato produz efeitos jurídicos implica que tal ato pode ser objeto de recurso, independentemente da sua forma, uma vez que a sua natureza é considerada, quanto aos seus efeitos, ao seu objetivo e ao seu conteúdo ([12]).

(13) A fim de permitir tempo suficiente para conduzir um processo de reexame adequado, importa prorrogar os prazos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 para solicitar uma revisão administrativa, bem como os prazos aplicáveis às instituições e órgãos da União para responder a tais solicitações.

(14) Em conformidade com a jurisprudência do TJUE ([13]), as organizações não governamentais no domínio do ambiente ou outros membros do público que solicitem o reexame interno de um ato administrativo são obrigadas, ao apresentar os fundamentos do seu pedido de reexame, a apresentar factos ou argumentos jurídicos suficientes para suscitar dúvidas legítimas.

(15) O âmbito de aplicação dos procedimentos de reexame ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 deverá cobrir tanto a legalidade material como a legalidade processual do ato objeto de impugnação. Em conformidade com a jurisprudência do TJUE, os procedimentos nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE e do artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 não podem basear-se em fundamentos ou em elementos de prova que não tenham já sido invocados no pedido de reexame, sob pena de se esvaziar a finalidade do requisito, enunciado no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006, relativo à fundamentação do reexame de tal pedido, e de se alterar o objeto do processo iniciado pelo pedido ([14]).

(16) Em conformidade com os Tratados e o princípio da autonomia dos tribunais nacionais, os atos adotados pelas autoridades públicas dos Estados-Membros, nomeadamente as medidas nacionais de execução adotadas a nível dos Estados-Membros exigidas por um ato não legislativo adotado ao abrigo do direito da União, não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1367/2006.

([10]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e outros/Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, n.º 56.

([11]) Ver acórdão no Processo C-583/11 P, n.º 56.

([12]) Acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 1957, *Usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridade*, processos 1/57 e 14/57, ECLI:EU:C:1957:13, n.º 114; de 31 de março de 1971, *Comissão/Conselho*, 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, n.º 42; de 16 de junho de 1993, *França/Comissão*, C-325/91, ECLI:EU:C:1993:245, n.º 9; de 20 de março de 1997, *França/Comissão*, processo C-57/95, ECLI:EU:C:2002:164, n.º 22; e de 13 de outubro de 2011, *Deutsche Post e Alemanha/Comissão*, processos C-463/10 P e C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656, n.º 36.

([13]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2019, *TestBioTech/Comissão*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, n.º 69.

([14]) Ver acórdão no Processo C-82/17 P, n.º 39.

(17) As organizações ambientais não governamentais e outros membros do público deverão ter o direito de pedir o reexame interno de atos administrativos e omissões por parte das instituições e órgãos da União em conformidade com as condições estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1367/2006, com a redação que lhe é dada pelo presente regulamento.

(18) Para alegar a existência de uma ofensa aos seus direitos, os membros do público deverão demonstrar que houve uma violação dos seus direitos. Tal poderá incluir uma restrição ou um obstáculo injustificados ao exercício desses direitos.

(19) Os membros do público não são obrigados a demonstrar que os atos lhes dizem direta e individualmente respeito na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, na interpretação do TJUE ([15]). No entanto, a fim de evitar que os membros do público tenham um direito incondicional de requerer um reexame interno («*actio popularis*»), o que não é exigido pela Convenção de Aarhus, deverão demonstrar que são diretamente afetados em comparação com o público em geral, designadamente, em conformidade com a jurisprudência do TJUE ([16]), quando haja uma ameaça iminente para a sua própria saúde e segurança, ou uma ofensa de um seu direito decorrente da legislação da União, causada pela alegada violação da legislação ambiental.

(20) Ao demonstrar que existe um interesse público suficiente, os membros do público deverão demonstrar coletivamente a existência de um interesse público na preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, na proteção da saúde humana, na utilização prudente e racional dos recursos naturais ou na luta contra as alterações climáticas, e que o seu pedido de reexame é apoiado por um número suficiente de pessoas singulares ou coletivas em toda a União através da recolha das respetivas assinaturas física ou digitalmente.

(21) A fim de assegurar a eficiência dos procedimentos de reexame interno e garantir, em especial, que os pedidos de reexame satisfazem, se for o caso, os critérios estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 e apresentam factos ou argumentos jurídicos suficientes para suscitar dúvidas legítimas quanto à avaliação efetuada pela instituição ou órgão da União ([17]), os membros do público deverão ser representados por uma organização ambiental não governamental que satisfaça os critérios estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1367/2006, com a redação que lhe é dada pelo presente regulamento, ou por um advogado autorizado a exercer junto dos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro.

(22) Caso uma instituição ou órgão da União receba múltiplos pedidos de reexame do mesmo ato ou da mesma omissão e decida juntar os pedidos a fim de os tratar no âmbito de um único processo, a instituição ou órgão da União deverá, na sua resposta, examinar cada pedido individualmente. Em especial, se um tal pedido for considerado inadmissível por motivos processuais ou for rejeitado por falta de fundamento, essa circunstância não deverá prejudicar a apreciação dos outros pedidos de reexame analisados no âmbito do mesmo procedimento.

(23) A fim de assegurar que o tratamento dos processos é eficaz, as instituições e os órgãos da União deverão esforçar-se por aplicar os critérios estabelecidos no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 de forma coerente.

(24) Por razões de transparência e tendo em vista um tratamento eficaz dos processos, as instituições e os órgãos da União deverão poder criar sistemas em linha para a receção de pedidos de reexame interno.

(25) Atendendo a que o objetivo do presente regulamento, a saber, estabelecer as regras relativas à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus às instituições e órgãos da União, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros mas pode, devido à sua dimensão ou efeitos, ser mais bem alcançado ao nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE). Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esse objetivo.

([15]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963, *Plaumann/Comissão*, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17, 107.

([16]) Acórdãos do Tribunal de Justiça, de 25 de julho de 2008, *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, de 1 de junho de 2017, *Folk*, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419, e de 3 de outubro de 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e outros*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

([17]) Ver acórdão no Processo C-82/17 P, n.º 69.

(26) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e cumpre os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), nomeadamente a necessidade de integrar um elevado nível de proteção do ambiente nas políticas da União (artigo 37.º), o direito a uma boa administração (artigo 41.º) e o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º). O presente regulamento contribui para a eficácia do sistema de controlo administrativo e judicial da União e, consequentemente, reforça a aplicação dos artigos 37.º, 41.º e 47.º da Carta, contribuindo, assim, para o Estado de direito consagrado no artigo 2.º do TUE.

(27) Por conseguinte, o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 deverá ser alterado em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

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

1) No artigo 2.º, n.º 1, as alíneas g) e h) passam a ter a seguinte redação:

«g) "Ato administrativo", qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos e contenha disposições que possam infringir a legislação ambiental na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f);

h) "Omissão administrativa", a falta de adoção de um ato não legislativo por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos, sempre que tal falta possa infringir a legislação ambiental na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f);».

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 ou outros membros do público que satisfaçam os critérios enunciados no artigo 11.º têm o direito de requerer um reexame interno à instituição ou ao órgão da União que tenha adotado o ato administrativo ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveria ter adotado esse ato, pelo motivo de o ato ou omissão em causa infringir a legislação ambiental, na aceção do artigo 2, n.º 1, alínea f).

Esses pedidos devem ser apresentados por escrito, num prazo não superior a oito semanas após a data de adoção, notificação ou publicação do ato administrativo, consoante a data que for posterior, ou, em caso de alegada omissão administrativa, num prazo de oito semanas após a 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 reexame interno, a menos que este seja manifestamente improcedente ou careça em absoluto de fundamento. Caso uma instituição ou um órgão da União receba múltiplos pedidos de reexame relativos ao mesmo ato administrativo ou à mesma omissão administrativa, pode juntar os pedidos e tratá-los como um pedido único. A instituição ou o órgão da União deve responder, fundamentando a sua decisão por escrito, o mais rapidamente possível e num prazo não superior a 16 semanas após o termo do prazo de oito semanas estabelecido no n.º 1, segundo parágrafo.»;

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 do termo do prazo de oito semanas estabelecido no n.º 1, segundo parágrafo.»

3) O artigo 11.º é alterado do seguinte modo:

a) É inserido o seguinte número:

«1-A. Também pode ser apresentado um pedido de reexame interno por outros membros do público, sujeito às seguintes condições:

a) Deverão demonstrar que houve uma ofensa dos seus direitos causada pela alegada infração da legislação ambiental da União e que são diretamente afetados por tal ofensa em comparação com o público em geral; ou

b) Deverão demonstrar que existe um interesse público suficiente e que o pedido é apoiado por, pelo menos, 4 000 membros do público residentes ou estabelecidos em, pelo menos, cinco Estados-Membros, com pelo menos 250 membros do público provenientes de cada um desses Estados-Membros.

Nos casos mencionados no primeiro parágrafo, os membros do público são representados por uma organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados no primeiro parágrafo ou por um advogado autorizado a exercer junto de órgão jurisdicional de um Estado-Membro. Tal organização não governamental ou tal advogado cooperam com a instituição ou o órgão da União em causa a fim de determinar se estão preenchidas as condições quantitativas previstas no primeiro parágrafo, alínea b), se for o caso, e apresentam provas adicionais se tal lhes for solicitado.»;

b) O n.º 2 passa a ter a seguinte redação:

«2. A Comissão deve adotar as disposições necessárias para garantir que os critérios e as condições a que se referem o n.º 1 e o n.º 1-A, segundo parágrafo, são aplicados de forma transparente e coerente.»

4) É inserido o seguinte artigo:

«*Artigo 11.º-A*

Publicação de pedidos e de decisões finais, e sistemas em linha de receção de pedidos

1. As instituições e os órgãos da União publicam todos os pedidos de reexame interno o mais rapidamente possível após a sua receção, bem como todas as decisões finais sobre esses pedidos o mais rapidamente possível após a sua adoção.

2. As instituições e os órgãos da União podem criar sistemas em linha para a receção de pedidos de reexame interno e podem exigir que todos os pedidos de reexame interno sejam apresentados através dos seus sistemas em linha.»

5) O artigo 12.º, n.º 2, passa a ter a seguinte redação:

«2. Quando a instituição ou o órgão da União não agir em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2 ou n.º 3, a organização não governamental ou outros membros do público que tiverem requerido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.º podem interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado.»

6) 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 TFUE e são efetuadas as alterações gramaticais necessárias.

7) 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 artigo 1.º, ponto 3, alínea a), é aplicável a partir de 29 de abril de 2023.

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

Feito em Estrasburgo, em 6 de outubro de 2021.

Pelo Parlamento Europeu	*Pelo Conselho*
O Presidente	*O Presidente*
D. M. SASSOLI	A. LOGAR