

Bruxelas, 11 de dezembro de 2020
(OR. en)

13937/20

**Dossiê interinstitucional:
2020/0289(COD)**

ENV 791
JUR 588
JUSTCIV 150
INF 219
ONU 81
CODEC 1315

NOTA

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Conselho

n.º doc. ant.: 13531/20

n.º doc. Com.: 11853/20 - COM(2020) 642 final

Assunto: 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

– Orientação geral

1. Em 14 de outubro de 2020, a Comissão transmitiu ao Conselho uma proposta¹ 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 comunitários².

¹ Doc. 11853/20.

² JO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

2. A proposta visa dar resposta às conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus (ACCC) de 2017 no processo ACCC/C/2008/32³ sobre o cumprimento da Convenção por parte da UE, respeitando plenamente os princípios fundamentais da ordem jurídica da UE e o seu sistema de controlo jurisdicional. Em particular, a proposta visa ampliar o leque de atos que podem ser objeto de controlo administrativo.
3. Como complemento a esta proposta, a Comissão apresentou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada "Melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na UE e nos Estados-Membros"⁴. Esta comunicação define uma série de ações prioritárias para facilitar o acesso das ONG à justiça em matéria de ambiente a nível nacional e ao nível da UE.
4. Em 1 de dezembro de 2020, o Parlamento Europeu nomeou Christian Doleschal (PPE, DE) como Relator do dossiê para a Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar (ENVI). O PE deverá votar a sua posição em sessão plenária em maio de 2021.
5. O Comité Económico e Social Europeu informou o Conselho que tenciona adotar o seu parecer na reunião plenária de 26 a 28 de janeiro de 2021. O Comité das Regiões informou o Conselho de que não emitirá parecer.
6. A proposta foi analisada ao nível do Grupo em várias reuniões, tendo-se alcançado um acordo abrangente sobre um texto de compromisso da Presidência que visa clarificar determinadas disposições da proposta da Comissão⁵. O texto foi posteriormente submetido a um procedimento informal de assentimento tácito que não foi rompido.

³ Ver <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

⁴ Doc. 11854/20.

⁵ Doc. 13018/20.

7. Em 9 de dezembro de 2020, o Comité de Representantes Permanentes confirmou o acordo sobre o texto de compromisso constante do anexo à presente nota e acordou em enviar o texto ao Conselho, tendo em vista chegar a acordo sobre uma orientação geral no Conselho (Ambiente) de 17 de dezembro de 2020. O SE indicou que mantinha uma reserva de análise parlamentar que deveria ser levantada antes da reunião do Conselho de 17 de dezembro.
 8. O texto constante do anexo à presente nota reflete este compromisso. As adendas à proposta da Comissão estão sublinhadas e as supressões estão assinaladas por [...].
 9. Convida-se o Conselho a analisar o texto de compromisso constante do anexo à presente nota, tendo em vista chegar a acordo sobre uma orientação geral.
 10. A orientação geral constituirá o mandato do Conselho para as futuras negociações com o Parlamento Europeu.
-

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 Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões²,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

¹ JO C , , p. .

² JO C , , p. .

- (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) O Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴ 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 ao controlo administrativo e jurisdicional, a nível da União, por parte de cidadãos e organizações não-governamentais no domínio do ambiente preocupados com a 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 *"Melhorar o 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 Avaliação do Cumprimento desta⁵, 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 controlo jurisdicional.

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).

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

(4a) A este respeito, foi pedido um estudo, pela Decisão (UE) 2018/881⁶ do Conselho, sobre as opções da UE para dar resposta às conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus, a que se deverá seguir, se adequado, uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. O Parlamento Europeu pediu ainda, nas suas resoluções de 15 e 16 de novembro de 2017⁷ e de 15 de janeiro de 2020⁸, uma alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006.

- (5) A limitação do reexame interno previsto 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 ao reexame interno 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 reexame interno 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 do reexame interno as disposições desses atos não legislativos relativamente aos quais o direito da União exija a tomada de medidas de execução a nível nacional.

⁶ 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. 6-7).

⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017, sobre um plano de ação para a natureza, as pessoas e a economia, adotada em 15 de novembro de 2017 [2017/2819(RSP)] e Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de novembro de 2017, sobre o reexame da aplicação da política ambiental da UE [2017/2705(RSP)].

⁸ Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2020, sobre o Pacto Ecológico Europeu [2019/2956(RSP)].

- (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, o reexame 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 solicitado quando o reexame da medida de execução a nível da União for solicitado.
- (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 o reexame interno deve ser realizado para verificar se um ato administrativo infringe a legislação ambiental.
- (10) Ao avaliar se um ato administrativo contém disposições que podem, devido aos seus efeitos, infringir 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 reexame interno deve também abranger atos adotados no contexto da execução de políticas diversas da política da União no domínio do ambiente.
- (10a) Em conformidade com a jurisprudência do TJUE⁹, considera-se que um ato é juridicamente vinculativo, e por conseguinte pode ser objeto de um pedido de reexame, independentemente da sua forma, já que a sua natureza juridicamente vinculativa é considerada no que diz respeito aos seus efeitos, objetivo e conteúdo.
- (11) A fim de proporcionar tempo suficiente para conduzir um processo de reexame adequado, importa prorrogar os prazos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1367/2006 para solicitar um controlo administrativo, bem como os prazos facultados às instituições e órgãos da União para responder a essa solicitação.

⁹ Processos apensos 1/57 e 14/57 Usines à tubes de la Sarre contra Alta Autoridade [1957] ECR 105, p. 114; Processo 22/70 Comissão/Conselho [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, parágrafo 42; Processo C-325/91 França/Comissão [1993] I-3283, parágrafo 9; Processo C-57/95 França/Comissão, ECLI:EU:C:1997:164, parágrafo 22. Processos apensos C463/10 P a C475/10 P, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, ECLI:EU:C:2011:656, parágrafo 36.

(12) De acordo com a jurisprudência do TJUE¹⁰, as organizações não-governamentais no domínio do ambiente 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.

- (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. Em conformidade 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 jurisdicional 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:

¹⁰ 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, parágrafo 69.

"(g) "ato administrativo", qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União, com efeitos juridicamente vinculativos e externos [...];

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 requerer um exame interno à instituição ou ao órgão da União que tenha adotado 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 o direito do ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f).

As disposições de um ato administrativo para o qual o direito da União exige explicitamente medidas de execução a nível da União ou a nível nacional não podem ser objeto de um pedido de reexame interno.

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

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente