



Bruxelas, 11 de maio de 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

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

PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO ¹

de: Serviço Jurídico

Assunto: Proposta da Comissão de Regulamento que altera o "Regulamento Aarhus" (Regulamento (CE) n.º 1367/2006)

- Âmbito de aplicação da proposta e Parecer de 2021 do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus sobre a proposta

I. INTRODUÇÃO

1. Em 3 de dezembro de 2020, durante uma videoconferência informal, os membros do Grupo do Ambiente solicitaram ao Serviço Jurídico do Conselho, (SJC) que este emitisse um parecer escrito sobre o âmbito de aplicação da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006² 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 (a "Proposta")³.

¹ O presente documento contém aconselhamento jurídico protegido nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e não facultado ao público pelo Conselho da União Europeia. O Conselho reserva-se a faculdade de exercer todos os seus direitos em caso de publicação não autorizada.

² A seguir designado por "Regulamento Aarhus".

³ COM(2020) 642 final.

2. O pedido de parecer do SJC dizia respeito às seguintes questões:
- a) Determinar se a inclusão de atos de âmbito geral, na aceção de "ato administrativo" constante do artigo 1.º, n.º 1, da proposta (que será objeto do sistema de reexame interno, nos termos do artigo 10.º do Regulamento Aarhus), é compatível com o artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE; e
 - b) Determinar se esta aceção inclui i) as decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 218.º do TFUE e ii) os atos adotados com base no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (o "Tratado Euratom").
3. Ao mesmo tempo, solicitou-se ao SJC que este parecer jurídico fosse apresentado em conjunto com uma avaliação do parecer do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus ("ACCC") sobre a Proposta, quando este fosse emitido. A Comissão tinha solicitado ao ACCC que emitisse este novo parecer aquando da adoção da sua proposta, uma vez que esta foi concebida para dar resposta às preocupações expressas pelo ACCC em 2017 em relação ao cumprimento, pela União, das obrigações internacionais nos termos da Convenção de Aarhus. Estas preocupações tinham sido expressas nas conclusões do ACCC adotadas em 17 de março de 2017 (a seguir designadas "conclusões do ACCC de 2017")⁴. O parecer do ACCC sobre a Proposta da Comissão foi emitido em 12 de fevereiro de 2021 (a seguir designado "parecer do ACCC de 2021")⁵.
4. O presente parecer escrito visa responder a esses pedidos e começará por abordar as questões levantadas pelas delegações quanto ao âmbito de aplicação da proposta, conforme referido no ponto 2 supra. De seguida, pronunciar-se-á sobre o parecer do ACCC de 2021, com base no parecer do SJC que consta do documento 8445/17, de 25 de abril de 2017 (a seguir designado "parecer do SJC de 2017"), e que analisou, entre outras questões, as conclusões do ACCC de 2017.

⁴ Conclusões e recomendações do ACCC sobre a Comunicação ACCC/C/2008/32 (Parte II), relativa ao "Processo C-32".

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. O SJC regista que, em setembro de 2017, na última reunião das partes na Convenção e na sequência das conclusões do ACCC de 2017, a União 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 controlo jurisdicional, tendo em consideração as preocupações expressas na Convenção (...)*". O SJC considera que não cabe no âmbito do presente parecer responder às críticas feitas pelo ACCC ao sistema de controlo jurisdicional da União, previsto pelo direito primário, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Por conseguinte, essas críticas não são analisadas no presente parecer.

II. QUADRO FACTUAL E JURÍDICO

6. Recorde-se que a Convenção de Aarhus⁶ foi assinada em nome da Comunidade Europeia em 1998 e celebrada em 2005⁷.

O artigo 9.º, n.º 3 ("*Acesso à justiça*"), da Convenção de Aarhus, tem a seguinte redação: "*(...) "3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará 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 do domínio do ambiente (sublinhado nosso).*"

⁶ Convenção da UNECE (sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça em matéria de Ambiente.

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. 1–3.

7. Neste sentido, a fim de prever medidas relativas ao acesso à justiça no que respeita às instituições e órgãos da União, entre outras questões, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento Aarhus. Uma vez que o Regulamento Aarhus apenas diz respeito à aplicação da Convenção de Aarhus às instituições e órgãos da União e se refere apenas a uma das vias de recurso de que dispõem os particulares para fazerem respeitar o direito do ambiente da União, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que o Regulamento Aarhus é apenas um dos instrumentos através do qual são cumpridas as obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus⁸.

Nestes processos, o Tribunal de Justiça declarou também que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não pode ser invocado para efeitos da apreciação da legalidade do Regulamento Aarhus, uma vez que essa disposição não é, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicional e suficientemente precisa⁹.

8. O ACCC¹⁰ elaborou as suas conclusões de 2017 neste contexto jurídico. Segundo essas conclusões, a União não cumpria plenamente as suas obrigações nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. As conclusões do ACCC de 2017 podem resumir-se da seguinte forma:
- a) A primeira conclusão diz respeito ao facto de que só os atos da União de âmbito individual podem ser objeto de reexame interno nos termos dos Regulamento Aarhus. O ACCC considerou que a Convenção não corrobora esta restrição, uma vez que o artigo 9.º, n.º 3, se refere a "atos" no geral¹¹.

⁸ C-784/18 P, *Mellifera contra Comissão*, EU:C:2020:630, n.º 88; Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P, *Conselho da União Europeia e Comissão Europeia contra Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, ponto 52; Processos apensos C-401/12 P e C-403/12 P, *Conselho da União Europeia e o. contra Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, ponto 60.

⁹ Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P, *Ibid.*, pontos 46-47; Processos apensos C-401/12 P e C-403/12 P, *Ibid.*, pontos 54-55.

¹⁰ O ACCC foi criado pela Decisão I/7, adotada em 2004 pela primeira Reunião das Partes (RdP) na Convenção de Aarhus, "*para avaliação do cumprimento, pelas Partes, das suas obrigações nos termos da Convenção.*" No entanto, compete à Reunião das Partes tomar decisões sobre uma eventual declaração sobre não cumprimento – ver ponto 37 da secção XII da Decisão I/7 ("*Consideração da Reunião das Partes*").

¹¹ Ver os pontos 53 e 95 das conclusões do ACCC de 2017.

- b) A segunda conclusão diz respeito ao facto de o Regulamento Aarhus restringir o direito de atuação às "entidades qualificadas", embora a Convenção se refira também aos membros do público¹².
- c) A terceira conclusão diz respeito à limitação, no Regulamento Aarhus, do tipo de atos da União que podem ser impugnados aos atos que tenham sido adotados "ao abrigo" da legislação ambiental, enquanto a Convenção se refere a atos que "infrinjam" a legislação ambiental¹³.
- d) A quarta conclusão diz respeito ao facto de apenas os atos da União com "efeitos externos juridicamente vinculativos" serem abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento Aarhus, o que o ACCC considerou ser excessivamente restritivo¹⁴.
9. Na sequência das conclusões do ACCC de 2017, em setembro de 2017, na sua sexta sessão, a Reunião das Partes (RdP) na Convenção de Aarhus decidiu, por consenso, adiar os debates sobre o projeto de decisão VI/8f relativa à União Europeia¹⁵ para a próxima sessão ordinária da RdP, a realizar em 2021. Ao mesmo tempo, a RdP solicitou ao ACCC que procedesse à reapreciação de quaisquer novos desenvolvimentos relacionados com esta questão que tivessem ocorrido e que informasse a RdP em conformidade¹⁶.

¹² Ibidem, ver n.º 94.

¹³ Ibidem, ver pontos 99 –101.

¹⁴ Ibidem, ver n.º 104.

¹⁵ Projeto de Decisão VI/8f relativa ao cumprimento, pela União Europeia, das suas obrigações nos termos da Convenção.

¹⁶ Comissão Económica para a Europa – Reunião das Partes na Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, Relatório da sexta sessão da Reunião das Partes, n.ºs 62 e 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Na sequência disto, em outubro de 2019, a Comissão publicou um estudo¹⁷ sobre as opções da União para responder a essas conclusões, que tinha sido pedido pelo Conselho na Decisão (UE) 2018/881¹⁸. Nessa Decisão, pedia-se também à Comissão que apresentasse uma proposta legislativa sobre a matéria, caso se justificasse. A proposta dá seguimento a este pedido.
11. A proposta aborda a primeira e a terceira das conclusões do ACCC de 2017, a saber, as que dizem respeito à limitação dos atos que podem ser objeto de reexame interno (i) aos atos de âmbito individual e (ii) aos atos adotados "*ao abrigo*" da legislação ambiental.
12. A atual definição de "ato administrativo" constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus tem a seguinte redação: "*(...) Ato administrativo*", *qualquer medida de caráter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos; (...)*".
13. O artigo 1.º da proposta passa a incluir os atos de âmbito geral na definição de "ato administrativo" abrangida pelo Regulamento Aarhus e esclarece que os atos que violam o direito do ambiente, independentemente da base jurídica segundo a qual são aprovados, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do mesmo regulamento¹⁹.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

¹⁹ Artigo 1.º "*1. 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; (...)
(sublinhado nosso).

14. O artigo 1.º, n.º 1, da proposta prevê também que não é possível realizar um reexame interno dos atos da União (ou das suas disposições) que exijam medidas de execução a nível dos Estados-Membros. No entanto, no caso de um ato não legislativo da União que exija medidas de execução ao nível da União, o artigo 1.º, n.º 2, prevê que é possível realizar um reexame interno desse ato, conjuntamente com um reexame interno dessas medidas de execução, depois de estas serem adotadas²⁰.
15. A orientação geral do Conselho sobre a proposta foi aprovada em 17 de dezembro de 2020²¹. A orientação geral reformulou o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do seguinte modo²²:

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, com efeitos juridicamente vinculativos e externos [...]"²³;

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 adotado um 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.º, n.º 1, alínea f).

²⁰ Artigo 1.º, n.º 2, "O Artigo 10.º (do Regulamento Aarhus) é alterado do seguinte modo:
a) Os n.ºs 1 e 2 passam a ter a seguinte redação:

"1. (...)

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 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." (sublinhado nosso).

²¹ ST 13937/20.

²² Os elementos novos estão sublinhados.

²³ O novo considerando 10-A tem a seguinte redação:

"(10-A) Em conformidade com a jurisprudência do TJUE, 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." (A citação da jurisprudência foi omitida).

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."

16. As conclusões do ACCC de 2021 sobre a Proposta podem resumir-se da seguinte forma:
- a) A primeira conclusão reitera as críticas feitas em 2017 relativamente ao facto de que, nos termos do Regulamento Aarhus, a possibilidade de atuar fica restringida às "entidades qualificadas"²⁴;
 - b) A segunda conclusão diz respeito à nova definição de "ato administrativo" constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), em relação à qual a ACCC manifesta preocupações "quanto às implicações da utilização do termo "adotado" neste contexto e sobre a possibilidade de isso limitar o âmbito de aplicação dos atos que podem ser objeto de impugnação nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus"²⁵;
 - c) A terceira conclusão reitera as críticas feitas em 2017 segundo as quais o requisito de os atos em questão terem "efeitos juridicamente vinculativos" ser demasiado restritivo²⁶;
 - d) Na sua quarta conclusão, relativa à exclusão dos atos administrativos (ou das suas disposições) que exigem medidas de execução a nível dos Estados-Membros do âmbito de aplicação do Regulamento Aarhus, o ACCC, reconhecendo embora que as medidas de execução dos Estados-Membros não podem ser reexaminadas por instituições ou órgãos da União, considera que deve ser possível reexaminar o ato da União depois de essas medidas de execução a nível nacional serem adotadas²⁷. (sublinhado nosso).

²⁴ Ponto 37 do parecer do ACCC de 2021.

²⁵ Ibidem, n.º 46.

²⁶ Ibidem, pontos 52-55.

²⁷ Ibidem, pontos 65-68.

17. Por último, o ACCC recomenda igualmente que a União "tenha em conta", no processo legislativo, as conclusões e recomendações sobre a comunicação ACCC/C/2015/128, depois de esta ser emitida. Isto diz respeito à exclusão, no Regulamento Aarhus, das decisões sobre medidas de auxílio estatal tomadas pela Comissão nos termos do artigo 108, n.º 2, do TFUE. A proposta não introduz quaisquer alterações a este respeito. Estas conclusões foram emitidas posteriormente, em 17 de março de 2021, e não fazem parte dos procedimentos que a Proposta se destina a abordar²⁸, pelo que também não são abordadas no presente parecer.

III. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE ALGUNS ASPETOS DO REGULAMENTO AARHUS E DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

A. Disposições relativas ao reexame interno e ao acesso à justiça

18. Antes de abordar as questões levantadas pelas delegações e pelo ACCC, é conveniente descrever os principais elementos do sistema de reexame interno previsto no Regulamento Aarhus. Note-se que, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, estas disposições não se aplicam às instituições da União que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos²⁹.
19. Recorde-se que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus exige que possam ser intentados processos administrativos ou judiciais para impugnar atos que infrinjam a legislação ambiental, mas não ambos.
20. O artigo 10.º do Regulamento Aarhus prevê um sistema de "reexame interno" realizado por entidades qualificadas relativamente aos "atos administrativos" das instituições e órgãos da União ao abrigo da legislação ambiental.

²⁸ Processo C- 32; ver nota de rodapé 4.

²⁹ Artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Aarhus.

21. As organizações não governamentais que satisfaçam os critérios enunciados no artigo 11.º do Regulamento (as "entidades qualificadas") têm o direito de requerer à instituição ou ao órgão da UE que adotou esse ato administrativo (ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveria ter adotado tal ato) que proceda a um reexame administrativo interno desse mesmo ato. A instituição deve analisar qualquer pedido deste tipo, a menos que este careça manifestamente de fundamento, e apresentar uma resposta por escrito num determinado prazo³⁰. Essa resposta constitui a decisão da instituição ou do órgão sobre o reexame interno.
22. Nos termos do artigo 12.º do Regulamento Aarhus, a entidade qualificada pode então impugnar a decisão (ou a não tomada de decisão) relativa ao reexame interno, em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado. Note-se que este direito de recurso apenas diz respeito à decisão relativa ao reexame interno notificada à entidade qualificada (ou à não tomada de decisão, caso a entidade qualificada tivesse direito a receber uma notificação de decisão). Por exemplo, uma entidade qualificada pode requerer um reexame interno de uma autorização de colocação no mercado concedida pela Comissão a outra parte e pode impugnar o resultado desse reexame junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 263.º, n.º 4 do TFUE. No entanto, esse recurso junto do Tribunal de Justiça não diz respeito à eventual anulação da autorização de colocação do mercado, que a entidade qualificada não tem legitimidade para impugnar. O recurso da entidade qualificada junto do Tribunal apenas diz respeito à eventual anulação da decisão da Comissão relativa ao seu pedido de reexame interno, da qual a Comissão é a destinatária.

B. Definição de "ato administrativo"

23. A definição de "ato administrativo" constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus merece alguma atenção.

³⁰ Caso não consiga dar uma resposta em tempo útil, a instituição ou o órgão deve informar a entidade qualificada, num determinado prazo, das razões por que não pôde atuar e de quando tenciona fazê-lo.

24. A este respeito, o Tribunal Geral analisou recentemente a questão de saber se se deve considerar que a atual definição de atos "*com efeitos externos juridicamente vinculativos*", constante do artigo 10.º do Regulamento Aarhus, relativamente aos quais pode ser requerido um reexame interno, corresponde à redação do artigo 263.º do TFUE. No processo *ClientEarth contra BEI* (processo T-9/19)³¹, o Tribunal Geral recordou que o resultado do procedimento administrativo de reexame interno previsto no artigo 10.º pode ser objeto de recurso jurisdicional para o Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 12.º, e que este deve ser interposto no respeito das condições fixadas no artigo 263.º do TFUE.

O Tribunal prosseguiu, declarando o seguinte: "*Tendo em conta o nexo existente entre o conceito de ato que produz "efeitos externos juridicamente vinculativos", na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, e o de ato que produz efeitos jurídicos em relação a terceiros, na aceção do artigo 263.º, é razoável, por uma questão de coerência geral, interpretar o primeiro em conformidade com o segundo.*"³²

25. Assim, o Tribunal de Justiça baseia-se na redação do artigo 263.º do TFUE para interpretar o âmbito dos atos administrativos definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, apesar de o vocabulário utilizado ser diferente.
26. Além disso, assinala-se que a atual definição de ato administrativo apenas diz respeito a atos de "âmbito individual". Ficam igualmente excluídos determinados tipos de medidas da definição de "ato administrativo" constante do Regulamento Aarhus, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, que prevê que as medidas tomadas por uma instituição ou órgão da União na qualidade de instância de recurso administrativo, nomeadamente no contexto de regras de concorrência e de ações por incumprimento, não estão incluídas na definição de "ato administrativo". Não foi proposta qualquer alteração ao artigo 2.º, n.º 2.

³¹ Processo T-9/19, *ClientEarth contra Banco Europeu de Investimento (BEI)*, EU:T:2021:42.

³² *Ibidem*, n.º 149. Note-se, porém, que este acórdão é atualmente objeto de recurso, embora os fundamentos do recurso ainda não tenham sido tornados públicos (processos C-212/21 P e C- 223/21 P).

27. Tal como explicado anteriormente, a proposta, na redação que lhe foi dada pela orientação geral, visa alargar a definição de ato administrativo de forma a incluir "*qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos juridicamente vinculativos e externos*", excluindo explicitamente qualquer ato que exija medidas de execução a nível da União ou a nível nacional. Esta exclusão reflete-se agora numa alteração ao artigo 10.º do Regulamento Aarhus – que consta do artigo 1.º, n.º 2, da proposta –, juntamente com a exceção relativa à possibilidade de requerer o reexame interno da medida de execução da União, uma vez adotada, em simultâneo com o reexame da disposição do ato não legislativo que prevê essa medida de execução. Esta definição inclui medidas de âmbito individual e geral.
28. Note-se que, na sua exposição de motivos, a Comissão explica que "*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*"³³ e indica que, ao excluir os atos regulamentares que exigem medidas de execução, seguiu a jurisprudência do Tribunal de Justiça no que toca à interpretação do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE.

³³ O conceito de "atos regulamentares" foi clarificado pelo Tribunal de Justiça num acórdão da Grande Secção de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a.o. contra Parlamento e Conselho* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 58 a 61). Neste acórdão, o Tribunal considerou que o termo se refere a "*todos os atos de alcance geral, com exceção dos atos legislativos*". Recentemente, num acórdão da Grande Secção de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori contra Comissão*, o Tribunal indicou expressamente que o termo abrange todos os atos não legislativos de âmbito geral, sem exceção. (C-622/16, EU:C:2018:873, n.ºs 24 to 28). No entanto, este processo dizia respeito a concorrentes de beneficiários de uma decisão relativa a auxílios estatais que, na opinião do Tribunal, "*afetam esse recorrente na sua situação jurídica*" (Ibidem, n.º 51) e "*produzem os seus efeitos jurídicos de forma puramente automática, ao abrigo unicamente da regulamentação da União e sem aplicação de mais regras intermediárias*" (Ibidem, n.º 54).

29. É um facto que a exclusão dos atos não legislativos que exigem medidas de execução do processo de reexame interno corresponde à exclusão dos atos regulamentares que exigem este tipo de medidas da possibilidade de serem impugnados por um recorrente não privilegiado, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE³⁴. No entanto, o SJC considera que a definição de atos administrativos constante do artigo 1.º, n.º 1, da proposta (com a redação que lhe foi dada pela orientação geral) pode ser interpretada no sentido de permitir às autoridades qualificadas requererem o reexame interno de quaisquer medidas não legislativas da União com efeitos externos e juridicamente vinculativos, quer sejam cumpridas ou não as restantes condições referidas no artigo 263.º do TFUE (ou seja, independentemente do facto de estas medidas poderem ser impugnadas por recorrentes não privilegiados, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE). A exclusão (pelo menos parcial) da possibilidade de requerer um reexame interno dos atos que exigem medidas de execução só se torna evidente por meio de uma leitura conjugada do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2.

O SJC considera que seria aconselhável tornar mais claro, quer na parte dispositiva do texto, quer num considerando, que o conceito de "ato administrativo" abrange tanto os atos de âmbito individual como os atos regulamentares suscetíveis de impugnação, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE.

IV. COMPATIBILIDADE DA PROPOSTA COM O ARTIGO 263.º, QUARTO PARÁGRAFO, DO TFUE

30. Algumas delegações sugeriram que o alargamento proposto do âmbito do reexame interno previsto no Regulamento Aarhus para além dos atos de âmbito individual é incompatível com o artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE.

³⁴ Entende-se por "recorrente não privilegiado" uma pessoa singular ou coletiva que pode interpor recurso junto do Tribunal relativamente à legalidade de atos da União, apenas em casos que satisfaçam as condições previstas no artigo 263.º, primeiro, segundo e quarto parágrafos, do TFUE. Um "recorrente privilegiado" (como por exemplo um Estado-Membro) não necessita de satisfazer as condições do quarto parágrafo do mesmo artigo para poder interpor um recurso.

31. O SJC já analisou esta questão no seu parecer de 2017, em que indicou que seria juridicamente possível os atos de âmbito geral serem objeto do direito de requerer um reexame interno nos termos do Regulamento Aarhus, reconhecendo simultaneamente que este alargamento do âmbito criaria inevitavelmente encargos práticos e administrativos para as instituições e órgãos da União em causa (pontos 30 a 36 do parecer do SJC de 2017).
32. Neste contexto, o SJC explicou que esta abordagem seria compatível com a jurisprudência do Tribunal, que indica que uma parte que não é o destinatário de uma medida pode alegar que é visado direta e individualmente pela mesma, sempre que a legislação da União aplicável lhe confira direitos processuais específicos. No entanto, o âmbito exato desse direito de recurso depende da posição jurídica da parte em causa, tal como definida pelo legislador da União na legislação pertinente da União, tendo em vista a proteção dos seus interesses legítimos. Tal como explicado anteriormente no ponto 22, o direito de ação criado pelo Regulamento Aarhus (o direito de requerer um reexame interno) não implica que a medida concreta em questão possa posteriormente ser objeto de um recurso de anulação interposto por essa parte. Em vez disso, o direito de recurso dessa parte diz respeito à decisão relativa ao reexame interno, em conformidade com os direitos processuais que lhe foram conferidos pelo Regulamento Aarhus.
33. O Tribunal de Justiça confirmou esta abordagem em vários processos, nomeadamente no processo *TestBioTech*³⁵, no qual indeferiu o recurso interposto pelo recorrente em relação à decisão da Comissão relativa ao seu pedido de reexame interno de uma decisão da Comissão que autorizava a colocação no mercado de produtos que contenham, sejam constituídos por, ou produzidos a partir de soja geneticamente modificada. O Tribunal considerou que este reexame apenas dizia respeito à reavaliação da autorização de colocação de mercado em causa e não à autorização de colocação de mercado em si (pontos 37-38)³⁶.

³⁵ Processo C-82/17 P, *TestBioTech eV a. o. contra Comissão*, EU:C:2019:719.

³⁶ Ver também o Processo C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale contra Comissão Europeia*, no qual o Tribunal de Justiça confirmou que o artigo 9.º da Convenção de Aarhus "não pode ter por efeito alterar os requisitos de admissibilidade dos recursos de anulação previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo", EU:C:2020:978, n.º 26.

O acórdão de primeira instância tinha ainda especificado que a entidade qualificada que requer o reexame interno "*não pode exigir, no final do reexame interno, que seja tomada uma medida específica pela instituição ou órgão em causa*" e que a "*escolha das medidas a adotar na sequência de um reexame interno é inteiramente discricionária*" para a instituição ou órgão em causa³⁷.

34. Do mesmo modo, no processo T-108/17, *ClientEarth contra Comissão*³⁸, o Tribunal Geral explicou em pormenor as razões da inadmissibilidade parcial do pedido da recorrente no sentido da anulação da decisão de autorização em questão (pontos 24 a 31), incluindo o facto de esse pedido ser contrário ao sistema de vias de recurso instituído pelos Tratados. De seguida, o Tribunal Geral considerou (e rejeitou) as alegações da recorrente relativas à suposta ilegalidade da decisão da Comissão que indeferiu o pedido de reexame interno dessa decisão de autorização.
35. O SJC considera que a mesma abordagem pode ser juridicamente adotada relativamente a atos não legislativos de âmbito geral adotados pelas instituições da União, conforme estabelecido na proposta. Assim, pode ser concedido a uma entidade qualificada sem legitimidade para impugnar a adoção de um destes atos, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, o direito de requerer um reexame interno desse ato e de impugnar a decisão relativa a esse reexame interno junto do Tribunal. Esta abordagem é compatível com o artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, quer diga respeito a atos de âmbito individual, quer a atos de âmbito geral³⁹.

³⁷ Processo T-177/13, *TestBioTech eV a. o. contra Comissão*, EU:C:2016:736, n.º 55

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Note-se que, no contexto de uma impugnação deste tipo, não se pode excluir a possibilidade de, em determinados casos, uma entidade qualificada poder invocar uma exceção de ilegalidade relativa ao ato administrativo que é objeto do reexame interno, nos termos do artigo 277.º do TFUE, apesar de as circunstâncias em que tal exceção é admissível serem relativamente estritas.

V. ATOS ADOTADOS NOS TERMOS DO ARTIGO 218.º DO TFUE

36. Algumas delegações colocaram a questão de saber se as decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 218.º do TFUE poderiam ser objeto de um reexame interno, caso o Regulamento Aarhus seja alterado tal como proposto. Em especial, as delegações colocaram questões sobre as decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE, que diz respeito à celebração de acordos internacionais, e do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE, que diz respeito à assinatura desses acordos. Serão abordados sucessivamente ambos os tipos de decisões e, em seguida, serão analisadas as decisões nos termos do artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE e as decisões nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE. Recorde-se que todas estas decisões constituem atos jurídicos vinculativos da União, nos termos do artigo 288.º do TFUE.

A. Decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE

37. É evidente que as decisões do Conselho que aprovam a celebração de acordos internacionais nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE são de caráter juridicamente vinculativo e podem ser impugnadas por recorrentes privilegiados. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que, por força do artigo 216.º, n.º 2, do TFUE, os acordos internacionais celebrados pela União Europeia vinculam as suas instituições⁴⁰.
38. No entanto, o Tribunal de Justiça não se pronunciou especificamente sobre a questão de saber se há circunstâncias em que essas decisões podem ser impugnadas por recorrentes não privilegiados, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Num *obiter dictum* de um processo relativo a iniciativas de cidadania (conforme previsto no artigo 11.º do TUE e no artigo 24.º do TFUE), o Tribunal Geral observou que as decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE produzem "*efeitos jurídicos autónomos*", uma vez que os acordos internacionais celebrados pela UE implicam uma "*alteração do direito da União*", devido à inclusão do acordo no quadro jurídico da UE⁴¹, mas não se pronunciou expressamente sobre a matéria.

⁴⁰ Ver Processo C-366/10, *Air Transport Association of America e o. contra Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, ponto 50, e toda a jurisprudência aí citada. Recorde-se que, de acordo com a jurisprudência constante, os acordos internacionais propriamente ditos não podem ser objeto de um recurso de anulação; ver os processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation contra Conselho e Comissão*, EU:C:2008:461, ponto 286.

⁴¹ T-177/14, *Efler e V a. o. contra Comissão*, EU:T:2017:323, ponto 43.

39. A questão de saber se os recorrentes não privilegiados podem impugnar decisões adotadas nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE está a ser analisada pelo Tribunal Geral em vários processos pendentes.
40. Dois destes processos envolvem a *Frente Polisário*. No processo T- 279/19, a *Frentet Polisário* impugna uma decisão do Conselho⁴² relativa à celebração de determinadas alterações a dois protocolos do acordo euro-mediterrânico de associação com Marrocos. No processo T-344/19, a *Frente Polisário* impugna a Decisão (UE) 2019/441 do Conselho relativa à celebração do Acordo de Parceria no domínio da Pesca Sustentável entre a União Europeia e o Reino de Marrocos, do seu protocolo de execução e da troca de cartas⁴³. Em ambos os processos, está em causa a questão da legitimidade. Estes processos seguem-se a dois acórdãos relativos a uma anterior decisão do Conselho nos termos do artigo 218.º, n. 6, do TFUE. Em primeira instância, considerou-se que a *Frente Polisário* tinha legitimidade, mas esta decisão foi anulada em sede de recurso⁴⁴.
41. Há outros processos pendentes no Tribunal Geral nos quais é suscitada a mesma questão de legitimidade relativamente ao acordo de saída entre a UE e o Reino Unido⁴⁵. Estes casos devem também clarificar a posição em relação às circunstâncias, caso estas existam, em que estas decisões podem ser impugnadas por recorrentes não privilegiados.
42. O SJC considera que entre as considerações pertinentes se incluem o carácter da decisão e do acordo em causa, bem como quaisquer direitos ou obrigações de terceiros previstos no acordo.

⁴² Decisão do Conselho 2019/217/UE, de 18 de janeiro de 2019, relativa à celebração de um Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 ao Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO L 34, 6.2.2019, p. 1).

⁴³ JO L 77 de 20.3.2019, p. 4.

⁴⁴ Processo T- 512/12, *Front Polisario contra Conselho*, EU:T:2015:953, anulado em sede de recurso pelo Processo C-104/16, *Conselho contra Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Decisão (UE) 2020/135 do Conselho, de 30 de janeiro de 2020, relativa à celebração do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica e anexos (JO L 29 de 31.1.2020, p. 1-6). Ver os processos pendentes T-198/20, *Shindler a.o. contra Conselho*; T-231/20, *Price contra Conselho*; T-252/20, *Silver contra Conselho*.

Outra consideração prende-se com o facto de, em muitos casos, os acordos internacionais celebrados pela União exigirem a aplicação de várias medidas de execução antes de poderem afetar a situação jurídica de terceiros. Nestes casos, são as medidas de execução (quer a nível da União, quer a nível nacional) que podem ser impugnadas em conformidade com o sistema de controlo jurisdicional da União (incluindo um eventual reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça feita por um tribunal nacional ao qual tenha sido submetido um litígio relativo a essas medidas de execução). É evidente que, nos casos em que são necessárias essas medidas de execução, uma decisão do Conselho relativa à celebração de um acordo internacional não pode, em caso algum, ser impugnada nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE.

43. Concluindo, o SJC considera que ainda não é claro se as decisões do Conselho que aprovam a celebração de acordos internacionais podem, pelo menos em determinadas circunstâncias, ser tratadas como suscetíveis de impugnação, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Na ausência de jurisprudência clara sobre a matéria, não é possível afirmar que estas decisões nunca poderão ser impugnadas por recorrentes não privilegiados.
44. Por conseguinte, o alargamento do âmbito de aplicação da definição de "ato administrativo" constante da proposta implica que não se pode excluir a possibilidade de, em determinados casos, as entidades qualificadas – na aceção do Regulamento Aarhus – poderem ter o direito de requerer ao Conselho que proceda a um reexame interno dessas decisões ou, pelo menos, a possibilidade de as entidades qualificadas terem fundamentos para argumentar que esse direito lhes é conferido e que, subsequentemente, poderiam impugnar o resultado desse reexame interno junto do Tribunal.
45. Durante os debates sobre a proposta, foi sugerido informalmente que as decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE não podem ser consideradas abrangidas pelo âmbito de aplicação do reexame interno previsto no mesmo artigo. Alega-se que a finalidade destas decisões é simplesmente permitir a celebração do acordo internacional, pelo que se trata de uma decisão de carácter processual e, como tal, não pode alterar a situação jurídica de pessoas singulares ou coletivas nem afetar os seus interesses.

46. No entanto, à luz das considerações expostas nos pontos 38, 42 e 43, o SJC considera que não é certo que o Tribunal venha a aceitar este argumento.

B. Decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE

47. A situação relativa às decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE que dizem respeito à assinatura de um acordo internacional distinguem-se das decisões relativas à celebração nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE.
48. O SJC considera que existem fundamentos sólidos para sustentar que uma decisão do Conselho que preveja simplesmente a assinatura de um acordo internacional não pode, como tal, ser objeto de uma ação interposta por recorrentes não privilegiados nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Estas decisões autorizam apenas a assinatura do acordo em causa e autorizam o Presidente do Conselho a designar a pessoa habilitada a assinar o acordo em nome da União⁴⁶.
49. No entanto, a posição é menos clara nos casos em que a decisão do Conselho sobre a assinatura de um acordo internacional inclui também disposições sobre a aplicação provisória da totalidade ou de parte do mesmo. Assim, todas as disposições do acordo, ou algumas delas, são tornadas operacionais pela própria decisão relativa à assinatura, antes da posterior decisão relativa à celebração. Isto implica que uma decisão relativa à assinatura e à aplicação provisória pode ser considerada equivalente, em termos dos seus potenciais efeitos jurídicos para pessoas singulares e coletivas, aos efeitos jurídicos das decisões relativas à celebração e que as considerações expostas no n.º 38 e nos n.ºs 42 a 46 podem também ser aplicáveis.

⁴⁶ Em determinados casos, a decisão pode também conter disposições relativas às condições que antecedem a celebração do acordo. Ver, por exemplo, o artigo 4.º da Decisão (UE) 2019/1915 do Conselho de 14 de outubro de 2019 relativa à assinatura, em nome da União, do Acordo entre a União Europeia e a República da Bielorrússia sobre a facilitação da emissão de vistos (JO L 297, 18.11.2019, p. 1-2): "*A Comissão avalia a segurança e a integridade do sistema de emissão de passaportes diplomáticos biométricos da Bielorrússia e as suas especificações técnicas, e comunica a sua avaliação ao Conselho. O Conselho decide sobre a celebração do Acordo à luz dessa avaliação*".

C. Decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE

50. No artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE preveem-se decisões do Conselho que autorizam a abertura de negociações sobre um acordo internacional, designam o negociador ou o chefe da equipa de negociação, endereçam diretrizes ao negociador e designam um comité especial, devendo as negociações ser conduzidas em consulta com esse comité.
51. De acordo com a jurisprudência constante, deve considerar-se que uma decisão do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE constitui um ato preparatório em relação a uma eventual decisão posterior relativa à assinatura e à conclusão desse acordo. Enquanto ato preparatório, produz efeitos jurídicos entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, bem como entre as instituições da União Europeia, mas não produz efeitos em relação a pessoas singulares e coletivas, pelo que não pode afetar os direitos ou as obrigações destas pessoas⁴⁷.
52. Por conseguinte, estas decisões não são suscetíveis de impugnação nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE.

D. Decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE

53. O artigo 218, n.º 9, do TFUE prevê a adoção de decisões do Conselho que definem as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo internacional, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, ou de decisões sobre a suspensão da aplicação de um acordo.
54. Pode argumentar-se que as decisões do Conselho que definem as posições a tomar em nome da União não produzem efeitos jurídicos em relação a pessoas singulares e coletivas, de forma a serem suscetíveis de impugnação nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, uma vez que se limitam a definir a posição a tomar pelo representante da União na instância internacional em questão. Trata-se portanto de uma decisão de caráter preparatório.

⁴⁷ Processo T-376/18, *Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) contra Conselho*, EU:T:2019:77, ponto 28; T-458/17, *Shindler a.o. contra Conselho*, EU:T:2018:838, pontos 39-41; Processo T-754/14, ver nota de rodapé 41, ponto 34; Processo C-425/13, *Comissão contra Conselho*, EU:C:2015:483, ponto 28; Processo C-114/12, *Comissão contra Conselho*, EU:C:2014:2151, ponto 40.

As decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE não têm necessariamente como resultado decisões tomadas por essa instância internacional e as decisões dessa instância internacional também não produzirão necessariamente efeitos jurídicos em relação a pessoas singulares e coletivas. No entanto, na ausência de jurisprudência clara sobre a matéria, e tendo em conta a grande variedade de decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE, não é possível afirmar com certeza que estas decisões nunca estarão abrangidas pelo âmbito de aplicação do reexame interno previsto na proposta.

55. O mesmo se aplica às decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE relativas à suspensão da aplicação de um acordo. Recorde-se que só em casos excepcionais é que o Conselho toma uma decisão deste tipo. Não se pode excluir a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, ser possível alegar que tal decisão produz efeitos jurídicos em relação a pessoas singulares e coletivas. Tal como sucede no caso de decisões relativas à celebração de acordos internacionais, a apreciação dependerá do caráter da decisão e do acordo em causa, dos direitos ou obrigações dos terceiros relativamente ao acordo e da questão de saber se o próprio acordo internacional pode produzir efeitos diretos em relação a terceiros ou necessitar de medidas de execução a nível da União ou a nível nacional. Assim, não se pode excluir a possibilidade de o direito de requerer um reexame interno previsto no Regulamento Aarhus poder ser aplicável a tais decisões, pelo menos em determinadas circunstâncias.

E. Conclusão intercalar sobre os atos adotados nos termos do artigo 218.º do TFUE

56. Concluindo, relativamente ao artigo 218.º do TFUE, conforme descrito anteriormente, na ausência de jurisprudência clara sobre a matéria, não se pode excluir a possibilidade de as decisões do Conselho relativas à celebração de acordos internacionais nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE poderem, em determinadas circunstâncias, ser consideradas abrangidas pelo âmbito de aplicação dos atos que são objeto de reexame interno nos termos da proposta. O mesmo se poderá aplicar às decisões do Conselho relativas à assinatura de acordos internacionais nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE, na medida em que estas decisões prevejam a aplicação provisória da totalidade ou de parte do acordo em causa, bem como a determinadas decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

VI. ATOS ADOTADOS NOS TERMOS DO TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA DA ENERGIA ATÓMICA (TRATADO EURATOM)

57. Algumas delegações perguntaram se os atos adotados nos termos do Tratado Euratom podem ser objeto de um reexame interno nos termos do Regulamento Aarhus, com a redação que lhe é dada pela proposta.
58. O Tribunal Geral abordou recentemente a questão de saber se o Regulamento Aarhus (na sua redação atual) se aplica a uma medida adotada com base no Tratado Euratom, num processo relativo à recusa de acesso a documentos respeitantes a essa medida (Processo T- 307/16, *CEE Bankwatch Network contra Comissão*, EU:T:2018:97).
59. No ponto 46 do referido acórdão, o Tribunal constatou o seguinte: *"de acordo com o seu título, com o seu preâmbulo e com as suas disposições, o Regulamento n.º 1367/2006 dá execução, em matéria de informações, a obrigações formalizadas no contexto de uma convenção internacional na qual a Comunidade Europeia da Energia Atómica não é parte, concretamente, a Convenção de Aarhus. Como resulta do artigo 1.º da 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 2005, L 124, p. 1), a referida convenção foi aprovada apenas em nome da Comunidade Europeia, atual União. Na medida em que a Comunidade Europeia da Energia Atómica não é parte nesta Convenção, na falta de indicação em contrário, não está sujeita às obrigações constantes do regulamento que a aplica."* (sublinhado nosso).
60. O Tribunal recordou em seguida que os atos adotados nos termos do Tratado Euratom não estão necessariamente sujeitos às obrigações aplicáveis no quadro da União Europeia. A Comunidade Europeia da Energia Atómica e a União Europeia são organizações diferentes criadas por Tratados distintos, dotadas de personalidades jurídicas diferentes (ponto 47 e jurisprudência aí citada).

61. O Tribunal referiu que o artigo 106.º-A do Tratado Euratom torna aplicáveis determinadas disposições do TUE e do TFUE, entre as quais não consta o artigo 192.º do TFUE, que constitui a base jurídica do Regulamento Aarhus. Logo, as medidas adotadas com base no artigo 192.º do TFUE não podem ser aplicadas no quadro do Euratom (pontos 48-49).
62. O Tribunal concluiu que o Regulamento Aarhus só se aplicava no quadro da União Europeia e não se aplicava às instituições e órgãos da Euratom (ponto 50).
63. Em princípio, é portanto evidente que os atos adotados com base no Tratado Euratom não estão sujeitos às disposições do Regulamento Aarhus.
64. Em contrapartida, é um facto que o Tribunal de Justiça considerou, num recurso relativo a um processo recente sobre auxílios de Estado, que o TFUE tem objetivos muito mais amplos do que os objetivos setoriais do Tratado Euratom e que, uma vez que o TFUE *"confere à União numerosas competências em vários domínios e setores, as regras do TFUE aplicam-se no setor da energia nuclear sempre que o Tratado Euratom não contenha regras específicas. Por conseguinte, uma vez que o Tratado Euratom não contém regras em matéria de auxílios de Estado, o artigo 107.º TFUE pode ser aplicado neste setor."* (Processo C- 594/18 P, *Áustria contra Comissão*)⁴⁸ (sublinhado nosso).
65. O Tribunal considerou, em seguida, que o Tratado Euratom *"não trata exhaustivamente as questões ambientais que dizem respeito ao setor da energia nuclear. Por conseguinte, o Tratado Euratom não impede a aplicação, nesse setor, da legislação da UE no domínio do ambiente"* (ponto 41, sublinhado nosso). Foi este o caso quer das disposições do direito primário, como o artigo 11.º do TFUE, quer das disposições de direito derivado. A este respeito, o Tribunal recordou que a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente se aplica às centrais nucleares e a outros reatores nucleares (pontos 42 e 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Isto reflete a jurisprudência anterior, na qual o Tribunal considerou que, na falta de regras específicas no Tratado Euratom, podem ser aplicáveis as disposições do Tratado CE. Ver Parecer 1/94, EU:C:1994:384, no qual o Tribunal recordou que as disposições do Tratado CE não derogam às disposições do Tratado Euratom, mas decidiu que, uma vez que o Tratado Euratom não contém qualquer disposição sobre o comércio externo, *"nada se opõe a que os acordos concluídos ao abrigo do artigo 113.º do Tratado CE (atual artigo 207.º do TFUE) sejam alargados às trocas internacionais de produtos abrangidos pelo Tratado Euratom"* (n.º 24).

66. O SJC considera que decorre destes dois processos que as disposições do Regulamento Aarhus se aplicam às medidas adotadas nos termos do TFUE (ou do TUE) respeitantes ao domínio da energia nuclear. No entanto, estas disposições não se aplicam às medidas adotadas nos termos do próprio Tratado Euratom, ou seja, às decisões com base no Tratado Euratom. Nada na proposta altera esta análise.

VII. LIMITAÇÃO DA LEGITIMIDADE PARA REQUERER UM REEXAME INTERNO ÀS "ENTIDADES QUALIFICADAS"

67. O Parecer do ACCC de 2021 reitera a sua análise de 2017 segundo a qual, relativamente ao direito de requerer um reexame interno: *"ao excluir todos os membros do público, com exceção das ONG que satisfaçam os critérios enunciados no artigo 11.º, o Regulamento Aarhus não aplica corretamente o artigo 9.º, n.º 3,"* da Convenção de Aarhus⁴⁹.
68. Algumas delegações manifestaram dúvidas quanto à compatibilidade com os Tratados de um alargamento do âmbito do Regulamento Aarhus que permita que uma categoria mais ampla de entidades qualificadas, ou até membros do público, requeiram um reexame interno de atos administrativos.
69. O SJC também se pronunciou sobre esta crítica no seu parecer de 2017 (pontos 37 e 38). O SJC continua a considerar que seria juridicamente possível alterar o Regulamento Aarhus de forma a alargar o âmbito do direito de requerer um reexame interno para além do âmbito previsto na atual versão do Regulamento Aarhus (o artigo 11.º enuncia os critérios que as organizações não governamentais têm de satisfazer para poderem requerer um reexame interno de atos administrativos). Trata-se essencialmente de uma questão da competência dos legisladores, ao decidirem qual é a melhor forma de refletir os requisitos da Convenção de Aarhus no que diz respeito à aplicação das suas disposições às instituições e órgãos da União.

⁴⁹ Ponto 37 do parecer do ACCC de 2021.

70. A este respeito, o SJC regista que o artigo 9.º, n.º 3, da própria Convenção prevê que as Partes podem definir os critérios a satisfazer pelos membros do público⁵⁰ para que estes possam ter acesso a procedimentos de recurso administrativo em relação a atos e omissões considerados contrários ao direito nacional do ambiente. O ACCC reconheceu igualmente que facultar o recurso administrativo a todos os particulares constituiria uma *actio popularis* que não é exigida pela Convenção⁵¹. Em vez disso, o ACCC observou, relativamente às organizações não governamentais, que os critérios impostos não devem ser tão rígidos ao ponto de "*impedir todas ou quase todas as organizações ambientais de impugnar tais atos ou omissões*". A este respeito, recorde-se que o Tribunal de Justiça considerou que as Partes Contratantes na Convenção de Aarhus "*têm uma considerável margem de apreciação relativamente à definição de regras para a execução dos procedimentos administrativos ou judiciais*" previstos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus⁵² (sublinhado nosso).

VIII. OBSERVAÇÕES DO ACCC SOBRE A DEFINIÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS CONSTATANTE DA PROPOSTA

A. Atos com "efeitos externos e juridicamente vinculativos"

71. O parecer do ACCC de 2021 reitera a sua sugestão, apresentada pela primeira vez em 2017, no sentido de alterar a expressão "*com efeitos externos e juridicamente vinculativos*" (sublinhado nosso) – que constitui um dos requisitos para um ato ser considerado abrangido pela definição de "*ato administrativo*" –, tanto na versão atual do regulamento como na versão alterada desta definição constante da proposta (ver pontos 12 e 13 e a nota de rodapé 19 supra). O ACCC considera que esta expressão é demasiado restritiva e que deve ser alterada de forma a referir-se a atos "*com efeitos jurídicos e externos*" (sublinhado nosso). O ACCC reconhece que um ato tem de produzir efeitos jurídicos para poder infringir a legislação ambiental, mas considera que a inclusão da expressão "*vinculativos*" pode excluir determinados atos do âmbito de aplicação da proposta⁵³.

⁵⁰ O artigo 2.º, n.º 4, da Convenção 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*".

⁵¹ Ver pag. 194 do Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, que cita as conclusões do Comité de Avaliação no Processo ACCC/C/2005/11.

⁵² Processos apenas C-401/12 P a C-403/12 P, ver nota de rodapé 8, ponto 59.

⁵³ Considera-se geralmente que a expressão "*efeitos externos*" tem o mesmo significado de "*efeitos em relação a terceiros*".

72. A fim de dar resposta a esta sugestão, é necessário ponderar se a supressão da expressão "*vinculativos*" alteraria substancialmente o âmbito da definição.
73. Recorde-se que o Tribunal de Justiça já tem feito ocasionalmente uma distinção entre atos "*com efeitos jurídicos*" e atos "*juridicamente vinculativos*". No processo Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV), relativamente à definição de atos que produzem efeitos jurídicos em relação a decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE, considerou-se que as recomendações formuladas pela OIV, embora não sendo juridicamente vinculativas em si mesmas, tinham efeitos jurídicos, uma vez que podiam "*influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação [da União]*"⁵⁴.
74. De um modo mais geral, relativamente ao conceito de atos com efeitos jurídicos nos termos do artigo 263.º do TFUE, a jurisprudência do Tribunal de Justiça prevê que, para se determinar se um ato produz efeitos jurídicos, a forma do ato é irrelevante. Em vez disso, o fundamental são os efeitos, o conteúdo e o âmbito do ato em questão⁵⁵. Em alguns destes processos, o Tribunal utilizou a expressão "*efeitos jurídicos*"⁵⁶, em conformidade com a redação do artigo 263.º, primeiro parágrafo, do TFUE, ao passo que, noutros processos, se referiu aos atos nos termos do artigo 263.º do TFUE como atos de "*caráter vinculativo*"⁵⁷ ou com "*força vinculativa*" (e "*efeitos jurídicos*")⁵⁸ e, em alguns casos, referiu-se a estes atos como tendo "*efeitos juridicamente vinculativos*"⁵⁹.

⁵⁴ Processo C-399/12, *Alemanha contra Conselho*, EU:C:2014:2258, pontos 61 a 64.

⁵⁵ Como também se assinala na exposição de motivos da proposta, ver páginas 8 e 9. Ver processos apensos 1/57 e 14/57, *Usines à tubes de la Sarre contra Alta Autoridade*, ECR 1957-1958 p. 105; Processo 60/81, *IBM contra Comissão*, EU:C:1981:264, ponto 9; Processo C22/70, *Comissão contra Conselho*, EU:C:1971:32, ponto 42; Processo C-325/91, *França contra Comissão*, ECR I-3283 ponto 9; Processo C-57/95, *França contra Comissão*, EU:C:1997:164, ponto 22; Processo C-147/96, *Países Baixos contra Comissão*, Col. 2000, ECR I-4723, ponto 27; Processos apensos C-463/10 P e C-475/10 P, *Deutsche Post e Alemanha contra Comissão*, ECLI:EU:C:2011:656, ponto 36. Neste sentido, Processo C-303/90, *França contra Comissão*, Col. 1991, p. I-5315, pontos 8 e 10; Processos apensos C-213/88 e C-39/89, *Grão-Ducado do Luxemburgo contra Parlamento*, Col. 1991, ECR I-5643, ponto 15; Processo C-366/88, *França contra Comissão*, Col. 1990, p. I-3571, pontos 8 e 11;

⁵⁶ Processos apensos 1/57 e 14/57, *Ibidem*.

⁵⁷ Processo C-57/95, ver nota de rodapé 55, pontos 22; Processo C-325/91, ver nota de rodapé 55, ponto 26.

⁵⁸ Processo C-325/91, ver nota de rodapé 55, ponto 30.

⁵⁹ Processos apensos C-463/10 P e C-475/10 P, ver nota de rodapé 55, ponto 36; ver também processo 60/81, nota de rodapé 55, ponto 9 ("*efeitos jurídicos [...] que são vinculativos*").

75. Neste contexto, recorde-se que o artigo 12.º do Regulamento Aarhus prevê a possibilidade de se interpor recurso para o Tribunal de Justiça "ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado" e, portanto, em conformidade com as condições enunciadas no artigo 263.º do TFUE. Conforme referido no n.º 24, o Tribunal Geral interpretou o conceito de ato que produz "efeitos externos e juridicamente vinculativos", na aceção do artigo 263.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus como sendo coerente com o conceito de um ato que produz efeitos jurídicos em relação a terceiros, na aceção do artigo 263.º do TFUE⁶⁰.
76. À luz desta jurisprudência, é razoável concluir que não existe uma diferença substancial, para efeitos da definição de um ato administrativo nos termos do Regulamento Aarhus, entre a utilização das expressões "com efeitos jurídicos e externos" e "com efeitos externos e juridicamente vinculativos". Por conseguinte, o SJC considera que a alteração sugerida pelo ACCC não alteraria o âmbito material da definição de "ato administrativo" constante da Proposta. Esta questão pode ser abordada de diversas formas. Poderia manter-se a expressão "efeitos externos e juridicamente vinculativos", explicando ao ACCC que esta seria considerada equivalente à expressão "com efeitos jurídicos em relação a terceiros". Em alternativa, poderia aceitar-se a redação sugerida pelo ACCC e introduzir-se uma explicação num considerando, a fim de esclarecer que esta definição deve ser lida em consonância com o artigo 263.º do TFUE e com a jurisprudência conexa⁶¹.

B. Atos "adotados por uma instituição ou órgão da União"

77. O Parecer do ACCC de 2021 pronuncia-se também sobre uma das outras alterações introduzidas na definição revista de "ato administrativo" constante da proposta, que se refere a atos não legislativos "adotados por uma instituição ou órgão da União [...]" (sublinhado nosso). A ACCC considerou que a utilização da expressão "adotados" pode limitar "o âmbito dos atos que podem ser objeto de impugnação nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus"⁶².

⁶⁰ Processo T-9/19, ver nota de rodapé 31, ponto 149;

⁶¹ Outra abordagem poderia ter consistido em alterar a redação do artigo 263.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, de forma a alinhá-la diretamente com a redação do artigo 263.º do TFUE.

⁶² Ponto 46 do Parecer do ACCC de 2021.

78. O ACCC não aprofundou as suas preocupações, mas o SJC considera que é possível fazer as seguintes observações gerais em resposta a esta preocupação.
79. É razoável interpretar a expressão "adotados" no sentido de se referir a atos que já não se encontram em fase de projeto. Estes atos foram finalizados em conformidade com os procedimentos que lhes são aplicáveis e podem ser objeto do procedimento de reexame interno previsto no artigo 10.º do Regulamento Aarhus, desde que cumpram também os outros requisitos da definição. Conforme referido no ponto 74, o Tribunal de Justiça declarou de forma constante, no que respeita ao artigo 263.º do TFUE, que os atos com efeitos jurídicos em relação a terceiros podem ser impugnados, independentemente da sua forma⁶³. Por analogia com esta jurisprudência, para efeitos do reexame interno nos termos do Regulamento Aarhus, a expressão exata utilizada para indicar que o ato tem caráter definitivo ("*adotado*", "*subscrito*" "*aprovado*", etc.) não é relevante para determinar se o ato produz "*efeitos externos e juridicamente vinculativos*", nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.
80. Por conseguinte, o SJC considera que a utilização da expressão "*adotados*" em relação aos atos da União abrangidos pela definição de "*ato administrativo*" constante da proposta não limita o âmbito dos atos que podem ser objeto de reexame interno nos termos do Regulamento Aarhus.
81. Recorde-se que há muitos casos em que os Tratados se referem simplesmente a atos "das" instituições⁶⁴. Uma abordagem alternativa consistiria em utilizar aqui a mesma redação, o que também não alteraria o âmbito da disposição.

IX. MEDIDAS DE EXECUÇÃO A NÍVEL DOS ESTADOS-MEMBROS

82. A proposta faz uma distinção entre os atos que exigem medidas de execução a nível da UE, para os quais se prevê um reexame administrativo interno – mas apenas no momento em que a medida de execução em causa é adotada – e os atos que exigem medidas de execução a nível dos Estados-Membros, para os quais não se prevê um reexame interno⁶⁵.

⁶³ Neste sentido, Processo C-147/96, ver nota de rodapé 55, ponto 27.

⁶⁴ Ver, nomeadamente, o artigo 4.º do TUE e o artigo 263.º do próprio TFUE.

⁶⁵ Ver artigo 1.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), da Proposta.

83. O Parecer do ACCC de 2021 indica que o facto de os atos da União que exigem medidas de execução a nível nacional estarem excluídos do reexame interno não está em conformidade com a Convenção de Aarhus. O Parecer reconhece que as instituições e os órgãos da União não podem proceder a um reexame interno das medidas de execução nacionais, mas argumenta que o reexame interno do ato da União deve ser permitido, depois de as medidas de execução nacionais serem adotadas.
84. O SJC considera que o referido parecer não tem em conta a especificidade da ordem jurídica da UE e das várias vias de recurso disponíveis relativamente aos atos nacionais e da União no domínio do direito do ambiente. Nos casos em que são necessárias medidas de execução de um ato da União, uma entidade qualificada que pretenda impugnar essa medida deverá interpor um recurso, em conformidade com as vias de recurso nacionais aplicáveis. Isto é coerente com a abordagem adotada no artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE para os atos regulamentares que implicam medidas de execução, que não podem ser objeto de um recurso de anulação nos termos desse parágrafo, devido às possibilidades existentes para impugnar essas medidas de execução⁶⁶. Recorde-se que o âmbito deste parágrafo foi alargado pelo Tratado de Lisboa, a fim de prever o controlo jurisdicional, por parte de recorrentes não privilegiados, de atos regulamentares que lhes digam diretamente respeito, mas apenas quando estes não impliquem medidas de execução. Conforme indicado no ponto 24, o Tribunal Geral declarou, no processo T-9/19 (*ClientEarth contra BEI*), que os atos que podem ser objeto de reexame interno nos termos do artigo 10.º do Regulamento Aarhus deviam ser interpretados em conformidade com o disposto no artigo 263.º (ponto 149 do acórdão).
85. No que diz respeito às vias de recurso nacionais, além das possibilidades administrativas de reexame das medidas nacionais de execução que possam existir, existem vias de recurso judicial que proporcionam uma instância adequada para impugnar a validade do ato da União em que se baseiam essas medidas de execução.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Grupo de Trabalho II da Convenção Europeia – Documento de trabalho n.º 21 de 7 de outubro de 2002.

86. Isto pode ser conseguido interpondo um recurso contra as medidas de execução nacionais no âmbito de um processo judicial no Estado-Membro em causa, no qual o recorrente pode alegar que o ato da União que exige essa execução a nível nacional não tem validade. Nesse contexto, o tribunal nacional tem de solicitar ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º do TFUE, relativa à validade do ato da União⁶⁷.
87. Conforme indicado no ponto 17 *supra*, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus exige que possam ser intentados processos de recurso administrativos ou judiciais relativamente a atos que infrinjam a legislação ambiental, mas não exige que esses dois tipos de processos estejam disponíveis. O SJC considera que a exclusão da possibilidade de reexame interno relativamente aos atos da União que exigem medidas de execução a nível nacional, tal como previsto na Proposta, é coerente com os princípios fundamentais da ordem jurídica da União e com o seu sistema de controlo jurisdicional.

X. CONCLUSÃO

88. Em conclusão, o Serviço Jurídico do Conselho considera o seguinte:
- a) A definição de "*ato administrativo*" que pode ser objeto de reexame interno nos termos do artigo 10.º do Regulamento Aarhus deve ser mais clarificada no projeto de texto, de forma a tornar claro que este conceito abrange tanto os atos de âmbito de individual como os atos regulamentares suscetíveis de impugnação nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE;
 - b) O alargamento proposto do procedimento de reexame interno de forma a abranger atos não legislativos de âmbito geral, conforme estabelecido na proposta, é compatível com o artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE;

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares contra Comissão*, EU:C:2015:284, pontos 29-31; C-274/12 P, *Telefónica contra Comissão*, EU:C:2013:852, pontos 27-29; C-583/11, ver nota de rodapé 33, ponto 93.

- c) Na falta de jurisprudência clara sobre a matéria, não se pode excluir a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, as decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 5, do TFUE nas quais esteja prevista uma aplicação provisória, bem como as decisões do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.ºs 6 e 9, do TFUE, poderem ser objeto de um reexame interno nos termos do Regulamento Aarhus, se este for alterado do modo proposto;
- d) As disposições do Regulamento Aarhus aplicam-se às medidas adotadas nos termos do TFUE (ou do TUE) que digam respeito ao domínio da energia nuclear, mas não se aplicam às medidas adotadas nos termos do Tratado Euratom;
- e) É juridicamente possível, se assim for decidido pelo legislador da União, alterar o Regulamento Aarhus de modo a alargar o âmbito do direito de requerer um reexame interno para além da noção de "*entidades qualificadas*" prevista no artigo 11.º da versão atual do mesmo regulamento;
- f) Para efeitos do Regulamento Aarhus, e tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não há uma diferença substancial entre a expressão "*efeitos externos e juridicamente vinculativos*" e a expressão "*efeitos jurídicos e externos*" no âmbito da definição de "*ato administrativo*";
- g) A utilização (na proposta) da expressão "*adotados*" no que respeita aos atos administrativos que podem ser objeto de um reexame interno não restringe o âmbito desse reexame;
- h) A exclusão (na proposta) do procedimento de reexame interno no que respeita às disposições dos atos administrativos que exigem medidas de execução a nível dos Estados-Membros é compatível com o sistema de controlo jurisdicional da União e com o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento Aarhus.