



Bruselas, 14.10.2020
COM(2020) 643 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la UE y sus Estados
miembros**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la UE y sus Estados miembros

I. LLAMAMIENTO A UNA ACCIÓN CONJUNTA

- 1 La participación y el compromiso de los Estados miembros, del público y de todas las partes interesadas es fundamental para el éxito del Pacto Verde Europeo. La Comisión se ha comprometido, en el marco del Pacto Verde Europeo¹, a «considerar la posibilidad de revisar el Reglamento de Aarhus para mejorar el acceso a los mecanismos de recurso administrativo y judicial al nivel de la UE por parte de los ciudadanos y las ONG que tengan dudas sobre la legalidad de las decisiones que afecten al medio ambiente. Además, tomará medidas para mejorar su acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales nacionales de todos los Estados miembros».
- 2 La UE debe colaborar con los ciudadanos y las partes interesadas si quiere que el Pacto Verde Europeo tenga éxito y produzca un cambio duradero. El público es y debe seguir siendo una fuerza motriz de la transición verde, y debe contar con los medios para participar más activamente en el desarrollo y la ejecución de nuevas políticas. Para aumentar la confianza en las administraciones, tanto nacionales como de la UE, es igualmente importante disponer de los «contrapoderes institucionales» necesarios para garantizar que pueda comprobarse la conformidad de las acciones y decisiones con la legislación medioambiental. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente, a través del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) o de los tribunales nacionales, como tribunales de la Unión, constituye una importante medida de apoyo para contribuir a la transición del Pacto Verde europeo y un medio para reforzar el papel de vigilante que puede desempeñar la sociedad civil en el espacio democrático.
- 3 La presente Comunicación acompaña a una propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (Reglamento Aarhus) con el objeto de mejorar la revisión interna de los actos administrativos [COM(2020) ...]². La propuesta, cuando sea adoptada por el colegislador, mejorará la aplicación del Convenio de Aarhus (el Convenio)³ «de un modo compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión y con su sistema de control

¹ COM(2019) 640.

² [Referencia a la propuesta legislativa por la que se modifica el Reglamento de Aarhus - Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264 de 25.9.2006, p. 13)].

³ Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

jurisdiccional»⁴. Se propone que las organizaciones no gubernamentales (ONG) de medio ambiente tengan mayores posibilidades de impugnar las acciones y omisiones de las instituciones y organismos de la UE de conformidad con el Convenio.

- 4 La propuesta legislativa tiene por objeto reforzar el sistema de acceso de la UE a la justicia en materia de medio ambiente. Este sistema, considerado en su conjunto, concede a todos los demandantes el acceso a un mecanismo de recurso eficaz en consonancia con los requisitos del Convenio.
- 5 La finalidad de la presente Comunicación consiste en destacar el papel fundamental que desempeñan los Estados miembros en el sistema general de la UE. Los Estados miembros deben proporcionar y facilitar el acceso a la justicia en los asuntos medioambientales regulados por actos adoptados en virtud de la legislación de la UE, incluidas las medidas nacionales de ejecución relacionadas con actos no legislativos de la UE. El acceso a la justicia incluye el otorgamiento de capacidad procesal a las ONG y a los particulares directamente afectados por una infracción de la legislación medioambiental⁵, también en un contexto transfronterizo. Por desgracia, se observan deficiencias en la práctica. En 2019, la Comisión publicó la Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental⁶, que detectó una serie de deficiencias sistémicas relativas a la aplicación sobre el terreno del acceso a la justicia en materia de medio ambiente en los ordenamientos jurídicos nacionales. En particular, destacó las dificultades a las que se enfrentan las ONG para que se les reconozca legitimación activa para impugnar actos medioambientales relacionados con la UE y los obstáculos procesales, como unas costas prohibitivas.
- 6 Para mejorar el sistema de acceso de la UE a la justicia en materia de medio ambiente, en consonancia con el Convenio, en el que los Estados miembros son partes por derecho propio, **la Comisión pide a los Estados miembros que refuercen el cumplimiento de la legislación de la UE aplicable.** Es igualmente importante que las normas de los Estados miembros aplicables a la judicatura y a la práctica judicial integren plenamente la jurisprudencia del TJUE sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Por otra parte, las legislaciones nacionales no deben crear un obstáculo a este respecto, por ejemplo, al no otorgar capacidad procesal a las ONG como exige el Convenio. Para garantizar la seguridad jurídica en todos los Estados miembros, la legislación nacional debe cumplir los requisitos del Convenio, de la legislación de la UE y de la jurisprudencia del TJUE. Los tribunales nacionales también deben aplicar y hacer cumplir las normas aplicables a la luz de los requisitos establecidos en sus ordenamientos jurídicos nacionales derivados del Derecho de la UE.

II. IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN LA UE

⁴ Declaración de la Unión Europea en Montenegro, Budva, en la reunión de 2017 de las Partes en el Convenio (Declaración de Budva).

⁵ Asunto C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, apartados 31-34.

⁶ Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejore su calidad de vida, COM(2019) 149.

- 7 El acceso a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial es un derecho fundamental del ordenamiento jurídico de la UE⁷. Los sistemas judiciales eficaces desempeñan un papel fundamental para salvaguardar el Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁸, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y mejorar la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas.
- 8 Esto mismo dispone también en el artículo 19, apartado 1, del TUE, que obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, así como en la jurisprudencia del TJUE sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente también es pertinente en el contexto de los artículos 41⁹ y 47¹⁰ de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y contribuye a proporcionar seguridad jurídica.
- 9 Los particulares y las ONG desempeñan un papel fundamental en la determinación de posibles infracciones del Derecho de la UE mediante la presentación de denuncias ante las administraciones o la interposición de demandas ante los tribunales. Cuando los particulares o las ONG reclaman justicia ante un órgano administrativo no judicial, la revisión se denomina recurso administrativo; si solicitan una reparación ante los tribunales, se denomina recurso judicial¹¹.
- 10 El sistema de recurso administrativo y judicial de la UE en su conjunto no solo engloba el mecanismo de revisión interna en virtud del Reglamento Aarhus y el acceso al TJUE, sino que también depende de los tribunales nacionales. En particular, el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) permite a cualquier persona física o jurídica que sea parte en un procedimiento ante los tribunales nacionales presentar una petición de resolución prejudicial ante el TJUE sobre la validez de actos adoptados por instituciones de la UE. Los sistemas de recurso nacionales y de la UE son esenciales para garantizar el acceso efectivo a la justicia en materia de medio ambiente en la UE.

III. LA UE COMO PARTE EN EL CONVENIO

- 11 La UE se convirtió oficialmente en Parte en el Convenio en 2005. Los 27 Estados miembros también son partes en el Convenio por separado, cada uno con competencias, responsabilidades y obligaciones propias y compartidas, con el fin de garantizar el acceso a la justicia «en materia medioambiental» en virtud del artículo 1 del Convenio¹². Por lo tanto, la carga del cumplimiento del Convenio

7 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 326 de 26.10.2012, p. 391, artículo 47.

8 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida del Estado de Derecho en la Unión: Situación y posibles próximas etapas [COM(2019) 163].

9 Derecho a una buena administración.

10 Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial.

11 Según la terminología utilizada en el Convenio, artículo 9, apartado 3.

12 «A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.»

está sujeta a este rasgo característico de la UE, donde las competencias son ejercidas por la UE y sus Estados miembros. Es importante recordar en los apartados siguientes los límites y las características específicas de las obligaciones derivadas de la ratificación del Convenio.

- 12 De conformidad con el Convenio, la UE es una organización de integración económica regional. Con arreglo al artículo 19, apartado 5, del Convenio, la UE debía declarar al notificar su instrumento de ratificación «el alcance de su competencia respecto de las materias reguladas por el presente Convenio».
- 13 En su respuesta, la UE declaró que «las instituciones de la UE aplicarán el Convenio en el marco de sus normas actuales y futuras sobre el acceso a los documentos y otras normas pertinentes del Derecho de la UE en el ámbito cubierto por el Convenio». Y lo que es más importante, añadió que «la UE es responsable del cumplimiento de aquellas obligaciones resultantes del Convenio que están cubiertas por el derecho de la UE en vigor» y que «el ejercicio de la competencia de la UE está sujeto, por su naturaleza, a una evolución continua».
- 14 En consecuencia, las instituciones y organismos de la UE aplican el Convenio en el marco de las normas aplicables de la UE. Al aplicar el Convenio, deben tenerse en cuenta las características específicas del ordenamiento jurídico de la UE. Este extremo también lo ha confirmado el TJUE, que ha explicado que el Convenio «fue manifiestamente concebido tomando en consideración los ordenamientos jurídicos nacionales y no las especificidades jurídicas de las organizaciones de integración económica regional, como la Unión»¹³.
- 15 El acceso al control administrativo y judicial es un sistema con varios niveles en la UE. Como también ha recordado el TJUE, en el estado actual de la legislación de la UE, los procedimientos judiciales y administrativos en materia de acceso a la justicia en el ámbito del Derecho medioambiental entran «principalmente» en el ámbito de aplicación del Derecho de los Estados miembros¹⁴. Sin perjuicio de las condiciones definidas en su Derecho nacional, las personas físicas y jurídicas pueden solicitar a un órgano jurisdiccional nacional que remita al TJUE el control de la validez de los actos de la UE con arreglo al artículo 267 del TFUE.
- 16 Además, el artículo 263, apartado 4, del TFUE permite a cualquier persona física o jurídica interponer recursos directamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Tribunal General) contra i) los actos de los que sea destinataria; ii) los actos que le afecten directa e individualmente o iii) los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.
- 17 Al adoptar el Reglamento de Aarhus, la UE complementó el sistema de revisión vigente a nivel de la UE por lo que respecta al control administrativo y judicial. Como consecuencia de ello, las ONG activas en el ámbito de la protección del

13 Asunto C-612/13 P, ClientEarth, ECLI:EU:C:2015:486, apartados 40 y 41.

14 Asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P, Consejo y Comisión/Vereniging Milieudéfensie y otros, EU:C:2015:4, apartado 60; asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y otros, EU:C:2015:5, apartado 52.

medio ambiente pueden obtener una revisión administrativa de los actos administrativos no legislativos de alcance individual adoptados por las instituciones y organismos de la UE¹⁵. La Unión, sin embargo, optó, como se ha dicho, por no ejercer su competencia en el momento de la ratificación y no adoptó disposiciones específicas en materia de revisión administrativa para las personas físicas, que sí son aplicables a escala de la Unión, en virtud del Reglamento de Aarhus, a las instituciones y organismos de la UE.

- 18 A raíz de una denuncia presentada ante el Comité de Cumplimiento del Convenio, el Comité concluyó que la UE no cumple plenamente sus obligaciones con arreglo a los requisitos del Convenio sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹⁶. La propuesta legislativa antes citada¹⁷ tiene por objeto poner remedio a esta situación mediante la modificación del Reglamento de Aarhus y la ampliación del acceso de las ONG a la justicia. La presente Comunicación complementa la actuación a nivel de la UE, poniendo de relieve las mejoras necesarias a nivel nacional.

IV. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN VIRTUD DEL DERECHO DE LA UE

- 19 Cuando la actuación de las autoridades nacionales haya sido insuficiente o incorrecta en cuanto al respeto de las normas sustantivas de protección del medio ambiente, los particulares y las ONG deben poder invocar las normas procesales que les son aplicables. Para proteger el medio ambiente y capacitar a los ciudadanos y a las ONG, la UE ha adoptado una serie de Directivas medioambientales sectoriales¹⁸, que incluyen disposiciones sobre el acceso a la justicia en las jurisdicciones nacionales. La aplicación de estas Directivas permite a los ciudadanos, incluidas las ONG, ejercer su derecho de acudir a los tribunales en estos ámbitos específicos. Es sabido que la obligación de garantizar una tutela judicial efectiva en materia de medio ambiente se extiende a los órganos jurisdiccionales nacionales¹⁹. Esta obligación se refiere a los derechos derivados de la legislación medioambiental de la UE y a la posibilidad de citar las obligaciones definidas en la legislación de la UE²⁰.
- 20 Con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva de estos derechos, las obligaciones de los Estados miembros de garantizar el acceso a la justicia ante sus

15 Modificado por el Reglamento (...) para incluir los actos administrativos de alcance general.

16 Como se describe en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Informe sobre la aplicación por parte de la Unión Europea del Convenio de Aarhus en el ámbito del acceso a la justicia en materia de medio ambiente, SWD(2019) 378 final.

17 Apartado 3.

18 Por ejemplo, la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 26 de 28.1.2012, p. 1); la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56); la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17); la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE del Consejo (DO L 197 de 24.7.2012, p. 1), y la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41 de 14.2.2003, p. 26).

19 Asunto C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, apartado 52.

20 Asunto C-237/07, Janecek, 2008 I-06221, apartado 37.

órganos jurisdiccionales nacionales no se limitan a las previstas en los actos de Derecho derivado de la Unión antes recordados²¹.

- 21 **En primer lugar**, en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del TUE, corresponde a los Estados miembros tomar todas las medidas apropiadas, en particular la tutela judicial efectiva, para garantizar la adopción de las disposiciones exigidas por el Derecho de la Unión y la protección suficiente de los derechos de los particulares derivados del Derecho de la Unión²². Además, el artículo 19, apartado 1, del TUE obliga a los Estados miembros a «establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión». Por lo tanto, el acceso a la justicia ante los órganos jurisdiccionales nacionales resulta indispensable para el correcto funcionamiento del sistema de protección judicial de la UE.
- 22 A este respecto, los mecanismos nacionales de recurso a través de los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros forman parte integrante del sistema de recurso judicial de la UE. Los tribunales nacionales son también tribunales de la Unión y están vinculados al TJUE en el marco del sistema de cuestiones prejudiciales establecido con arreglo al artículo 267 del TFUE. **Esta cooperación abarca la interpretación del Derecho de la UE y el examen de la validez de los actos de las instituciones de la UE.** El acceso a los tribunales debería ser posible tanto para los particulares como para las ONG, con arreglo a las normas procesales nacionales.
- 23 **En segundo lugar**, el Convenio, que forma parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión y que obliga a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros en virtud del artículo 216, apartado 2, del TFUE, también es aplicable al Derecho de la Unión que regula la protección del medio ambiente. A falta de normas de la Unión que regulen el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, «corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables [...], teniendo los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos»²³. En particular, el artículo 9, apartado 3, del Convenio y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, leídos conjuntamente, imponen a los «Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental»²⁴.
- 24 El TJUE ha añadido que «corresponde al juez nacional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medioambiental de la Unión, interpretar su Derecho nacional, en toda la medida de lo posible, de manera que sea conforme tanto con los objetivos del artículo 9, apartados 3 y 4,

21 Véase la nota 17.

22 Asunto C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, apartado 38.

23 Asunto C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, apartados 47-48.

24 Asunto C-664/15, Protect, ECLI:EU:C:2017:987, apartado 45; asunto C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2016:838, apartados 50 y 73.

del Convenio de Aarhus como con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el Derecho de la Unión»²⁵.

- 25 La eficacia del procedimiento prejudicial, con arreglo al artículo 267 del TFUE, sobre la validez de los actos de la UE depende, por tanto, de que los Estados miembros otorguen capacidad procesal suficiente a las ONG y a los particulares. Su deber es garantizar que sus órganos jurisdiccionales concedan acceso a la justicia en el ámbito del Derecho medioambiental regulado por la normativa de la UE. Se incluyen aquí aquellos casos en los que existe «una cuestión concreta que aún no ha sido regulada por una normativa de la Unión [pero que] puede incumbir al Derecho de la Unión si se refiere a un ámbito ampliamente cubierto por este»²⁶.
- 26 La jurisprudencia del TJUE elaborada a lo largo de los años ha aclarado que los Estados miembros están obligados a garantizar el acceso a la justicia en los ámbitos medioambientales cubiertos por las normas de la UE, incluidas las decisiones, actos y omisiones²⁷, en una serie de sectores de la política medioambiental, como el agua²⁸, la naturaleza²⁹ y la calidad del aire³⁰.
- 27 Para hacer balance de las implicaciones prácticas de la jurisprudencia del TJUE y ayudar a las autoridades y los profesionales de los Estados miembros a entender la importancia de estas implicaciones en los ámbitos regulados por la legislación medioambiental de la UE, en 2017 la Comisión publicó una Comunicación relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental³¹ («la Comunicación»). La Comunicación enunciaba las normas que rigen el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en lo que se refiere a las garantías procesales y la capacidad procesal de las ONG y los particulares. También aclaraba la exigencia de evitar procesos onerosos o largos y la obligación de los Estados miembros de hacer pública toda la información relacionada con el acceso a la justicia, como exige la jurisprudencia del TJUE. Los Estados miembros deben seguir la evolución de la jurisprudencia del TJUE, como se resume en la Comunicación, y adoptar las medidas necesarias para su aplicación³².

V. PERSPECTIVAS: ÁMBITOS DE ACCIÓN PRIORITARIOS

- 28 La Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo anunciaba que «la Comisión y los Estados miembros deben también garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las políticas y la legislación». La Comisión se ha comprometido plenamente a colaborar con los Estados miembros para mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel nacional.

25 Asunto C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, EU:C:2019:1114, apartado 39.

26 Asunto C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, apartado 40.

27 Los artículos 6, 7, 8 y 9, del Convenio son pertinentes para las decisiones, actos y omisiones en cuestión.

28 Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

29 Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

30 Por ejemplo, el artículo 23 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1).

31 C/2017/2616, DO C 275 de 18.8.2017, p. 1.

32 Véase, en particular, la Comunicación (y las actualizaciones), disponibles en el sitio web de la Comisión: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

- 29 La aplicación efectiva de las normas de la UE por parte de los Estados miembros resulta indispensable para aprovechar plenamente los beneficios de la protección del medio ambiente. También es importante garantizar que no se restrinja indebidamente el acceso al TJUE de los ciudadanos y las ONG con arreglo al artículo 267 del TFUE. La eliminación de los obstáculos al acceso a la justicia reportaría beneficios adicionales al aumentar la seguridad jurídica, mejorar la administración de justicia y reducir las cargas administrativas.
- 30 La Revisión de la Comisión de la aplicación de la normativa medioambiental de 2019 puso de manifiesto que varios Estados miembros deberían adoptar nuevas medidas a fin de otorgar legitimación activa a las ONG medioambientales para impugnar medidas medioambientales relacionadas con la UE³³. También constató que los demandantes medioambientales no deben encontrarse con obstáculos procesales nacionales, como unas costas prohibitivas (en algunos casos, cientos de miles de euros)³⁴.
- 31 A la luz de las obligaciones de los Estados miembros que figuran en la sección IV de la presente Comunicación y de las conclusiones de la Comisión³⁵ sobre la situación en cada Estado miembro, es necesaria una actuación prioritaria en los cuatro ámbitos siguientes.
- 32 En consonancia con la Comunicación estratégica de la Comisión titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»³⁶, **la primera prioridad para los Estados miembros consiste en garantizar la correcta transposición del Derecho derivado de la UE**. Se trata de la legislación medioambiental de la UE que contiene disposiciones sobre el acceso a la justicia³⁷. Los Estados miembros tienen la obligación de transponer estas directivas correctamente y en su integridad con el objeto de garantizar su aplicación, de conformidad con el artículo 291, apartado 1, del TFUE.
- 33 **La segunda prioridad es que los colegisladores incluyan disposiciones sobre el acceso a la justicia en las propuestas legislativas de la UE presentadas por la Comisión relativas a la adopción o revisión del Derecho de la UE en materia de medio ambiente**³⁸. Esto requiere el apoyo activo del Parlamento Europeo y del Consejo a las propuestas que la Comisión presente. Las disposiciones en materia de acceso a la justicia se elaborarán a la luz de la jurisprudencia del TJUE, como se resume en la Comunicación. En estos últimos años, el Consejo se ha mostrado reacio a adoptar disposiciones de este tipo³⁹, apartándose de su anterior enfoque, que le indujo en el pasado a la adopción de las Directivas mencionadas anteriormente.

33 Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de 2019, antes citada.

34 Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de 2019, antes citada. Conclusiones del estudio sobre el desarrollo de un marco de evaluación de la gobernanza medioambiental en los Estados miembros de la UE n.º 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 Informe final.

35 Véase el apartado 30.

36 Comunicación de la Comisión - Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación C/2016/8600 DO C 18 de 19.1.2017, p. 10.

37 Véase la nota 16.

38 Sobre la base de las normas de acceso a la justicia establecidas en la Comunicación.

39 Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida) COM/2017/0753.

- 34 A este respecto, la Comisión considera que unas disposiciones claras de la legislación medioambiental de la UE en esta materia redundarían en interés de la seguridad jurídica, amén de ser necesarias para afianzar la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en el Derecho de la UE. Por consiguiente, invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que adopten este enfoque cuando deliberen sobre las futuras propuestas legislativas.
- 35 La Comisión también velará por que el Derecho derivado sea adecuado a sus fines mediante la realización de evaluaciones periódicas. Por ejemplo, como parte de la revisión de las medidas de la UE para hacer frente a la contaminación procedente de instalaciones industriales anunciada en el Pacto Verde Europeo⁴⁰, la Comisión también evaluará, entre otras cosas, las disposiciones que afectan a los derechos de las partes interesadas, incluida la participación del público y el acceso a la justicia.
- 36 **La tercera prioridad es el examen por parte de los Estados miembros de sus propias disposiciones legales y reglamentarias nacionales**, distintas de las disposiciones de transposición de las directivas mencionadas en el apartado 32. Son aquellas disposiciones nacionales⁴¹ que impiden el acceso a la justicia a las ONG activas en la protección del medio ambiente o a las personas directamente afectadas por una infracción del Derecho de la UE en materia de medio ambiente resultante de acciones u omisiones de las autoridades públicas. Resulta, por lo tanto, indispensable revisar estas disposiciones nacionales con el fin de eliminar cualquier obstáculo al acceso a la justicia, como las restricciones de la capacidad procesal o unas costas desproporcionadas, y, en consecuencia, garantizar el acceso efectivo a la justicia en materia de medio ambiente en la UE.
- 37 **La cuarta prioridad se refiere a la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de garantizar el derecho de los particulares y de las ONG a una tutela judicial efectiva en virtud del Derecho de la UE.** La función de los tribunales nacionales como tribunales de la Unión⁴² es una de las piedras angulares del correcto funcionamiento del sistema de tutela judicial efectiva de la UE. Si es necesario, los tribunales nacionales deben derogar cualquier disposición, legal o reglamentaria⁴³, contraria al Derecho de la UE. Entre estas disposiciones deben figurar las restricciones indebidas de la capacidad procesal⁴⁴, con el fin de garantizar que las normas de la UE tengan plena eficacia y efectos⁴⁵. Las magistraturas supremas de los Estados miembros desempeñan un papel preeminente en este sentido, debido a su posición en las judicaturas nacionales y a la influencia de su jurisprudencia sobre los tribunales inferiores. La eficacia de

40 Esta revisión abarca la Directiva 2010/75/UE relativa a las emisiones industriales.

41 En particular, sobre el agua, la naturaleza y la calidad del aire.

42 Asunto T-51/89, Tetra Pak/Comisión (ECLI:EU:T:1990:41), apartado 42; dictamen 1/09 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 8 de marzo de 2011, emitido con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE, Creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes (ECLI:EU:C:2011:123), apartado 80.

43 Asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, Boxus y otros, y asunto C-182/10.Solvay y otros/Région wallonne.

44 Asunto C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, y asunto C-197/18 Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

45 Asunto Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22 y asunto 664/15,- ECLI:EU:C:2017:987.

esta función es indispensable para el correcto funcionamiento del sistema general de acceso a la justicia de la UE en materia de medio ambiente.

- 38 Las prioridades primera, tercera y cuarta, establecidas en los apartados 32, 36 y 37, guiarán la actuación de la Comisión en su papel de guardiana de los Tratados cuando se trate de la restricción indebida del acceso a la justicia en asuntos medioambientales cubiertos por el Derecho de la UE. Incluye la facultad de incoar procedimientos de infracción.
- 39 La actuación legislativa de la UE, tal como se describe en la segunda prioridad en los apartados 33, 34 y 35, desempeñará también un papel importante para contribuir a que los Estados miembros establezcan el nivel requerido de acceso nacional a la justicia⁴⁶. Por lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales nacionales, tratados en el apartado 37 anterior, la Comisión seguirá de cerca la manera en que los tribunales nacionales, incluidos los tribunales supremos, garantizan la tutela judicial efectiva en materia de medio ambiente en sus ordenamientos jurídicos respectivos, y adoptará las medidas necesarias.
- 40 En cumplimiento de las cuatro prioridades mencionadas, la Comisión apoyará a los Estados miembros e intensificará su labor de colaboración activa con la sociedad civil y las autoridades públicas para lograr la plena aplicación de la legislación de la UE en materia de medio ambiente. Tiene la intención de llevar a cabo nuevas iniciativas de desarrollo de capacidades, programas de formación y educación e intercambios de información con la sociedad civil destinadas a las administraciones públicas y las ONG⁴⁷. Entre los ámbitos de cooperación con el poder judicial⁴⁸ cabe citar la Red Europea de Formación Judicial (REFJ)⁴⁹, el Foro de la Unión Europea de Jueces para el Medio Ambiente⁵⁰ y la Asociación Europea de Jueces de lo Contencioso- Administrativo⁵¹.
- 41 Por último, la Comisión seguirá supervisando la aplicación del Derecho de la UE en el ámbito del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Para facilitar esta labor, proporcionará información en línea en el portal e-Justicia de la Comisión⁵² y realizará un seguimiento periódico en el marco de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental⁵³.

46 Véanse las disposiciones de la Comunicación.

47 Proyecto LIFE «Acceso a la justicia para una Europa más verde», iniciado por ClientEarth.

48 Cooperación con el programa de jueces puesta en marcha en 2008 por la DG ENV.

49 www.ejtn.eu/en/.

50 <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>.

51 <https://www.aeaj.org/>.

52 Hacia una estrategia europea en materia de e-justicia (justicia en línea) [COM(2008) 329].

53 Véase la referencia en el apartado 5.