

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a
«Comunicação da Comissão de 28 de abril de 2017 — Comunicação da Comissão sobre o acesso à
justiça em matéria de ambiente»

[C(2017) 2616 final]

(2018/C 129/10)

Relator: **Cillian LOHAN**

Correlator: **Brian CURTIS**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	25.4.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	21.11.2017
Adoção em plenária	7.12.2017
Reunião plenária n.º	530
Resultado da votação	171/5/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe com agrado a comunicação interpretativa em apreço, que apresenta uma panorâmica valiosa da jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE sobre o acesso à justiça a nível nacional em processos no domínio do ambiente até à data da sua publicação. Esta comunicação trará benefícios acrescidos, na medida em que produz maior segurança e clareza, aos decisores nos órgãos jurisdicionais e estruturas administrativas nacionais, bem como às empresas e aos cidadãos, **contanto que** seja difundida de forma eficaz.

1.2. O CESE reconhece que a coerência no acesso à justiça em toda a UE constitui um dos fatores essenciais que alicerçam o mercado único e a aplicação harmonizada, em toda a União, dos direitos consagrados na legislação da UE, para além de proporcionar a clareza e segurança necessárias aos mercados e aos investidores.

1.3. O CESE apela para uma legislação da UE abrangente e vinculativa, necessária a uma aplicação coerente e completa do acesso à justiça em toda a União, a fim de complementar o passo positivo que a comunicação em apreço representa no âmbito do acesso à justiça. O documento de trabalho dos serviços da Comissão ⁽¹⁾ estima que a adoção de legislação vinculativa da UE é a abordagem ideal. O CESE toma nota também da análise e das recomendações constantes do relatório de Jan Darpö ⁽²⁾ nesta matéria, encomendado pela Comissão Europeia. É necessário que os Estados-Membros apoiem tais objetivos e não entrem a sua consecução.

1.4. Para que a comunicação produza um efeito real, necessita de ser complementada por formação e educação ao nível dos Estados-Membros, abrangendo todos os destinatários pertinentes e, em particular, o sistema judicial, os órgãos competentes em matéria de recurso administrativo e os cidadãos.

1.5. A Comissão deve conferir prioridade à atribuição de recursos e financiamento suficientes, de modo a apoiar eficazmente esses planos, tal como o devem fazer os Estados-Membros.

1.6. A comunicação não pretende sobrepor-se às jurisdições nacionais e define os acórdãos e as clarificações do Tribunal de Justiça que constituem um requisito básico vinculativo. Em versões futuras, a comunicação deve assinalar essa questão e estabelecer o requisito de que não deve haver derrogações nem retrocessos.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. Importa manter atualizada esta comunicação interpretativa. A fim de assegurar que a exatidão e a pertinência se mantêm, é essencial realizar em tempo útil atualizações ao conteúdo, bem como prestar informações atualizadas aos destinatários pertinentes, de modo a refletir a evolução da jurisprudência do TJUE. Deve ser estudada a criação de um instrumento dinâmico e atualizado destinado à sociedade civil, às administrações públicas e aos órgãos judiciais.

1.8. Além disso, importa dar prioridade e resposta às observações das comunidades de peritos e às lacunas e omissões na comunicação relativamente aos Estados-Membros, nomeadamente tecendo considerações sobre a forma de abordar os domínios que apresentam lacunas na atual jurisprudência do Tribunal.

1.9. Importa desenvolver, e **manter**, uma base de referência independente, objetiva, abrangente e atualizada, que reflita a evolução positiva e os problemas no acesso à justiça a nível dos Estados-Membros, bem como todos os elementos constantes do artigo 9.º da Convenção de Aarhus.

1.10. Atendendo à importância dos pedidos de decisão prejudicial para assegurar a coerência do direito da UE neste domínio ⁽³⁾, a Comissão deve estudar exaustivamente e comunicar a utilização e o cumprimento da referida disposição em todos os Estados-Membros, bem como investigar e procurar eliminar todos os entraves à sua aplicação.

1.11. Num contexto mundial de assédio e perseguição dos defensores do ambiente, a UE deve assumir um papel de liderança na facilitação do acesso à justiça.

1.12. O CESE salienta as limitações da comunicação interpretativa por não incluir as conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus (ACCC), uma entidade independente. Este *corpus* importante e útil pode complementar a comunicação da Comissão e apoiar os decisores políticos e os cidadãos no domínio do acesso à justiça, devendo ser referido.

1.13. O CESE apoia a Convenção de Aarhus e a sua plena aplicação pela UE e na UE. É, por conseguinte, fundamental que as conclusões em matéria de cumprimento, emitidas pelo ACCC, um órgão nomeado pelas partes, sejam plenamente subscritas por estas.

1.14. O CESE reconhece as suscetibilidades associadas às recentes conclusões do ACCC relativamente ao incumprimento em matéria de acesso à justiça no seio das instituições da UE. O CESE insta a UE a um compromisso urgente e construtivo nesta matéria durante o período que antecede a próxima Reunião das Partes. Será importante, em particular, dar prioridade, juntamente com as ONG ambientais e a sociedade civil, a uma abordagem ampla e ambiciosa das formas e dos domínios em que a UE pode melhorar a aplicação da Convenção e o acesso à justiça, nas instituições da UE e por parte destas. Deve igualmente ponderar-se uma abordagem paralela e complementar do acesso à justiça nas instituições da UE e por parte destas, bem como orientações pertinentes e atividades de execução.

2. Observações gerais

2.1. O documento publicado pela Comissão é uma comunicação interpretativa. Apresenta uma panorâmica da jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) sobre o acesso à justiça a nível nacional em processos no domínio do ambiente. Assume a forma de uma análise jurídica pormenorizada, que clarifica alguns requisitos e normas processuais e jurídicos aplicáveis a processos no domínio do ambiente. São abrangidos temas como vias de recurso, custos, calendarização, prazos, âmbito, legitimidade processual e eficiência.

2.2. O objetivo da comunicação é proporcionar «clareza [...] e uma fonte de referência» aos seus destinatários, designadamente as administrações nacionais, os órgãos jurisdicionais nacionais, as pessoas singulares e as ONG ambientais, que desempenham um papel de defesa do interesse público, e «os operadores económicos, que partilham o interesse na aplicação previsível da legislação» (ponto A-9). O ponto 8 define o contexto deste objetivo no que diz respeito aos problemas enfrentados pelos referidos destinatários, incluindo, nomeadamente, empresas, PME, pessoas singulares, ONG e o público em geral, em consequência das dificuldades de aplicação do acesso à justiça nos Estados-Membros.

2.3. Refere igualmente a importância do ambiente enquanto «o nosso sistema de apoio à vida» e a forma como a sua preservação, proteção e melhoria «constitui um valor europeu partilhado».

⁽³⁾ Artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.4. Descreve o contexto mais amplo da UE no acesso à justiça fazendo referência aos Tratados e ao princípio da proteção jurisdicional efetiva, bem como ao artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e à Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente («Convenção de Aarhus»). A UE e os 28 Estados-Membros estão entre as 47 partes na Convenção, para além de outros países da Europa e da Ásia Central.

2.5. Em 2003, a UE adotou duas propostas legislativas, uma relativa ao acesso às informações sobre ambiente ⁽⁴⁾ e outra relativa à participação do público ⁽⁵⁾, que previam o acesso à justiça num âmbito limitado por determinadas diretivas em vigor. Em 2006, foi adotado um regulamento adicional relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus na UE («Regulamento Convenção de Aarhus» ⁽⁶⁾). A Comissão adotou uma proposta legislativa sobre o acesso à justiça em 2003 ⁽⁷⁾. As opiniões divergentes entre os Estados-Membros e a falta de vontade política para a sua aprovação levaram à sua retirada em 2014 ⁽⁸⁾. A inexistência de uma diretiva continua a ser problemática e requer solução. O CESE apela para uma legislação da UE abrangente e vinculativa em matéria de acesso à justiça.

2.6. A UE e os Estados-Membros são signatários da Convenção de Aarhus e já a ratificaram. Na sua primeira sessão, em 2002, a Reunião das Partes na Convenção criou um mecanismo de verificação do cumprimento da Convenção, que inclui o ACCC. O ACCC examina as comunicações sobre o incumprimento de uma parte e formula conclusões e recomendações sobre as mesmas, apresentando-as à Reunião das Partes. Até à sexta sessão da Reunião das Partes, em 2017, essas conclusões contaram sempre, sem exceção, com o apoio total das partes.

2.7. A comunicação **reconhece** que subsistem obstáculos de monta em alguns Estados-Membros. Alguns países bloqueiam o acesso quase por completo, outros limitam o âmbito, em alguns países os custos significativos são um problema e outros não asseguram vias de recurso eficazes. Deve ser elaborado um relatório de referência bem sustentado e independente, a fim de clarificar questões específicas nos Estados-Membros e destacar as boas práticas existentes.

2.8. A Comissão define os acórdãos e as clarificações do Tribunal de Justiça, que constituem requisitos básicos vinculativos. Em versões futuras, a comunicação deve assinalar claramente essa questão e estabelecer o requisito de que não deve haver derrogações nem retrocessos.

2.9. A publicação da comunicação da Comissão surge no contexto de uma intensa controvérsia sobre o pleno cumprimento, ou não, pela UE das suas próprias obrigações nos termos do artigo 9.º da Convenção. Tal vem na sequência de uma comunicação ao ACCC em que se alegava tal incumprimento, relativamente à qual o ACCC emitiu conclusões ⁽⁹⁾, confirmando o incumprimento no que toca à aplicação pela própria UE do acesso à justiça, e formulou recomendações conexas.

2.10. Em julho de 2017, o Conselho da UE decidiu por unanimidade aceitar estas conclusões, sob reserva de um conjunto de alterações (uma posição promovida pela Comissão), e reiterou igualmente o seu apoio à Convenção de Aarhus ⁽¹⁰⁾. As propostas de alteração à decisão da Reunião das Partes sobre as conclusões do ACCC preveem, nomeadamente, que a Reunião das Partes assinale que «toma nota» das conclusões e não que as «subscreve». O CESE destaca a contradição da UE, que não pretende subscrever as conclusões do ACCC mas reitera o seu apoio à Convenção. Esta abordagem, se for adotada por outras partes na Convenção, pode comprometer seriamente o mecanismo independente de verificação do cumprimento e, conseqüentemente, a força e a eficácia da Convenção.

2.11. Na Reunião das Partes na Convenção realizada em setembro de 2017, no Montenegro, decidiu-se adiar uma tomada de decisão sobre as conclusões do ACCC relativas ao incumprimento da UE. Esta decisão veio na sequência de declarações sólidas, com pontos de vista alternativos, e debates na Reunião das Partes. A Reunião das Partes sempre decidiu por consenso e, uma vez que não houve consenso na matéria, foi acordado, após uma reunião de coordenação dos Estados-Membros da UE, adiar a decisão para a próxima Reunião das Partes em 2021.

⁽⁴⁾ Diretiva 2003/4/CE.

⁽⁵⁾ Diretiva 2003/35/CE.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1367/2006.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

⁽⁸⁾ Ver retirada de propostas obsoletas da Comissão (JO C 153 de 21.5.2014, p. 3).

⁽⁹⁾ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/pt/pdf>

2.12. O CESE reconhece as suscetibilidades associadas às recentes conclusões do ACCC relativamente ao incumprimento da UE. O CESE insta a UE a um compromisso urgente, atempado e construtivo antes da próxima Reunião das Partes. Será importante, em particular, que a UE se empenhe e dê prioridade, juntamente com as ONG ambientais e a sociedade civil em geral, a uma abordagem ampla e ambiciosa das formas e dos domínios em que a UE pode melhorar a aplicação da Convenção e o acesso à justiça nas instituições da UE e por parte destas. Deve igualmente ponderar-se uma abordagem paralela e complementar da aplicação do acesso à justiça nas instituições da UE e por parte destas, a par de orientações pertinentes e atividades de execução.

2.13. A comunicação interpretativa da Comissão decorre de um processo longo e infrutífero para adotar medidas específicas a nível da UE em matéria de acesso à justiça, nomeadamente:

- a retirada da proposta de diretiva relativa ao acesso à justiça;
- a tentativa fracassada de alterar cada uma das diretivas pertinentes, a fim de incluir disposições relativas ao acesso à justiça; por exemplo, diretivas fundamentais em matéria de ambiente, tais como as Diretivas Aves e *Habitats*, não foram alteradas de modo a prever disposições claras e abrangentes sobre o acesso à justiça;
- as tentativas falhadas de alterar determinadas diretivas, a fim de prever disposições sobre o acesso à justiça ⁽¹¹⁾.

2.14. São necessárias medidas que harmonizem a forma como os órgãos jurisdicionais nacionais examinam os processos no domínio ambiental: as normas jurídicas da UE parecem não ser suficientemente específicas, o que suscitou o envio de um grande número de pedidos de decisão prejudicial ao TJUE. A comunicação da Comissão pretende clarificar as regras e as normas que decorrem da jurisprudência do TJUE e, conseqüentemente, proporcionar maior segurança jurídica às partes interessadas.

2.15. A Comissão acrescentou igualmente os seus próprios pontos de vista à análise jurídica.

2.16. A comunicação e o exercício de clarificação que lhe está subjacente articulam-se com o reexame da aplicação da política ambiental e destinam-se a reforçá-lo. Num parecer recente ⁽¹²⁾, o CESE declarou o seu apoio ao processo de reexame da aplicação da política ambiental e apelou para a tomada de medidas decisivas destinadas a aplicar o acervo ambiental em todo o seu alcance e potencial.

2.17. A inexistência de uma diretiva relativa ao acesso à justiça deixa uma lacuna no topo da hierarquia da legislação, cuja colmatação ajudaria a clarificar muitas das questões que geraram confusão e incoerências nos Estados-Membros, redundando em problemas para as empresas e os cidadãos.

2.18. Alguns Estados-Membros ratificaram a Convenção de Aarhus sem terem indicado de que forma o acesso à justiça seria aplicado a processos específicos, ou não foram claros ou exaustivos quanto a essa aplicação.

3. Posição do CESE

3.1. O CESE apoia a Convenção de Aarhus e a sua plena aplicação pela UE e na UE. É essencial para a validade e a integridade da Convenção de Aarhus que as conclusões do ACCC sejam plenamente subscritas pelas partes.

3.2. O CESE observa que a Convenção de Aarhus se enquadra no acervo legislativo internacional em matéria de direitos humanos e é plenamente compatível com os princípios fundamentais da UE, estabelecidos quer nos Tratados quer na Carta dos Direitos Fundamentais. O Comité salienta a necessidade de a UE defender os direitos humanos e assumir-se como líder mundial neste domínio.

3.3. O CESE exorta os Estados-Membros a acelerar a aplicação efetiva da Convenção de Aarhus e, em particular, a assegurar que o acesso à justiça nos processos de recurso administrativo e nos órgãos jurisdicionais nacionais seja garantido em consonância com os requisitos da Convenção e as características essenciais dos referidos processos previstas no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção. O CESE reconhece igualmente que existe uma interdependência crucial entre os três pilares da Convenção e que estes devem ser aplicados em conjunto, de forma complementar, para produzirem um efeito real.

⁽¹¹⁾ Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão.

⁽¹²⁾ Ver parecer sobre o «Reexame da aplicação da política ambiental da UE» (JO C 345 de 13.10.2017, p. 114).

3.4. O documento publicado pela Comissão é acolhido com agrado e considerado uma comunicação muito útil e importante. O CESE reconhece que a coerência no acesso à justiça em toda a UE constitui um fator essencial para propiciar condições de mercado homogêneas, que são fundamentais para o êxito do mercado único, sendo também necessária para a aplicação eficaz e harmonizada, em toda a União, dos direitos fundamentais consagrados na legislação da UE. A comunicação em apreço contribui para esse objetivo.

3.5. O CESE congratula-se com a afirmação da Comissão de que «[e]m caso de não conformidade com os atuais requisitos jurídicos ao abrigo do acervo da UE, a Comissão continuará também a recorrer a processos por infração para assegurar o seu cumprimento» (ponto A-13). A Comissão tem um papel necessário e definido neste domínio ao abrigo dos Tratados da UE. O desempenho eficaz desse papel é essencial para garantir que os Estados-Membros honram os seus compromissos de forma coerente, que os Estados-Membros cumpridores não são injustamente prejudicados e que é assegurada homogeneidade nas condições de mercado e nos direitos.

3.6. O CESE considera que a aplicação eficaz da legislação ambiental proporciona aos mercados e aos investidores a clareza e a segurança necessárias, facilitando, desse modo, o desenvolvimento sustentável. Acolhe-se favoravelmente o objetivo do guia da Comissão, ora em apreço, que consiste em reforçar a segurança e a clareza no contexto da legislação ambiental, apesar das limitações do seu âmbito de aplicação.

3.7. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia ter encomendado estudos sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, como, por exemplo, o relatório Darpö⁽¹³⁾. Este relatório, bem como outros estudos independentes, fornecem uma importante avaliação da aplicação, que os Estados-Membros devem ter em conta.

3.8. O CESE reconhece que a definição de «autoridade pública» constante do artigo 2.º da Convenção inclui «[a]s instituições das organizações de integração económica regional referidas no artigo 17.º que sejam parte na presente convenção». Através desta definição e do próprio artigo 17.º, o CESE reconhece a aplicação da Convenção à UE enquanto uma das partes. A própria UE assinou e ratificou a Convenção⁽¹⁴⁾. O CESE considera que o instrumento da UE para a ratificação da Convenção não exime as instituições da UE das suas obrigações no domínio do acesso à justiça.

4. Medidas futuras

4.1. São necessárias mais comunicações ou guias que incluam as conclusões e as recomendações do ACCC, a fim de proporcionar maior clareza e facilitar a aplicação e execução da Convenção. Uma diretiva relativa ao acesso à justiça pode ser uma ajuda preciosa na produção de clareza e coerência.

4.2. Uma *abordagem mais coerente* da aplicação proporcionaria às empresas condições mais homogêneas em todos os Estados-Membros e facilitaria o desenvolvimento. Atualmente, a incerteza causa atrasos e custos suplementares e obsta ao desenvolvimento sustentável.

4.3. Urge realizar uma *consulta à escala da UE para desenvolver e manter uma avaliação de referência independente* do acesso à justiça ao nível dos Estados-Membros. Esta avaliação deve analisar tanto o grau de sensibilização na sociedade civil como a situação atual dos órgãos jurisdicionais e dos processos de recurso administrativo. É fundamental que identifique os processos que estão e que não estão a ser aceites ou cuja aceitação enfrenta obstáculos devido a questões relacionadas com o acesso à justiça. Através da sua rede da sociedade civil organizada, o CESE pode ajudar a alcançar um público mais vasto e está igualmente disposto a assumir um papel de seguimento da avaliação, comunicando as respetivas conclusões. A avaliação em si deve ser independente e objetiva.

4.4. A base de referência deve superar as limitações do reexame da aplicação da política ambiental, que é condicionado pelo seu âmbito e pela falta de participação pública, bem como as limitações do Pannel de Avaliação da Justiça na UE. O âmbito da base de referência deve abranger todos os aspetos constantes do artigo 9.º da Convenção de Aarhus, nomeadamente todas as características dos processos de recurso especificadas no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção, e apoiar a obrigação prevista no artigo 9.º, n.º 5. Esta base de referência deve ser objeto de uma atualização completa, pelo menos, de dois em dois anos.

4.5. A Comissão reconhece o contributo vital dos cidadãos e das ONG para salientar a responsabilização ao abrigo da Convenção de Aarhus, o que o CESE subscreve. A formação e a educação a nível dos Estados-Membros são cruciais tanto para os cidadãos como para o sistema judicial. A Comissão:

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

⁽¹⁴⁾ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDoc

- deve elaborar planos específicos para atualizar e divulgar eficazmente a comunicação, de modo a refletir atempadamente a evolução da jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça, e deve trabalhar em conjunto com a sociedade civil neste processo;
- terá de dar prioridade à afetação de recursos e de financiamento a esses planos;
- poderia estudar a criação de um instrumento dinâmico e atualizado destinado à sociedade civil, às administrações públicas e aos órgãos judiciais, para assegurar a pertinência e a exatidão, de modo a refletir a evolução da jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça;
- deve apresentar relatórios intercalares sobre esses planos de seis em seis meses;
- deve identificar as lacunas e as omissões na comunicação relativamente aos Estados-Membros, bem como estabelecer prioridades e procurar soluções para as mesmas, nomeadamente prestando atenção aos domínios com lacunas na atual jurisprudência do Tribunal e às observações das comunidades de peritos.

4.6. Os custos proibitivos em determinadas jurisdições podem constituir um obstáculo significativo à justiça. O risco de suportar custos potencialmente proibitivos pode obstar ao acesso à justiça. Num contexto mundial de assédio e perseguição dos defensores do ambiente, a UE deve assumir um papel de liderança na facilitação do acesso à justiça e deve ser especialmente proativa na procura de uma solução para os processos de assédio, inclusive nos casos em que os custos constituem um obstáculo.

4.7. É necessário um mecanismo que permita utilizar as conclusões do ACCC para complementar a comunicação aos Estados-Membros e ajudar a clarificar as obrigações.

4.8. A comunicação interpretativa deverá ser objeto de revisão e atualização regulares, incluindo a renovação contínua dos conteúdos e a prestação de informações atualizadas aos seus destinatários. Cumpre disponibilizar recursos e financiamento suficientes para apoiar planos eficazes, tanto a nível dos Estados-Membros como da Comissão.

4.9. Atendendo à importância dos pedidos de decisão prejudicial ⁽¹⁵⁾ para assegurar a coerência da aplicação do direito da UE neste domínio, a Comissão deve analisar exaustivamente e comunicar a utilização e o cumprimento da referida disposição em todos os Estados-Membros, bem como investigar e procurar eliminar todos e quaisquer entraves à sua aplicação.

Bruxelas, 7 de dezembro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.