

## IV

(Informações)

## INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

### Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente

(2017/C 275/01)

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
A. INTRODUÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DA UE .....	2
B. QUADRO JURÍDICO: OS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS NACIONAIS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DA UE .....	4
C. GARANTIR O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE .....	6
1. INTERESSES PÚBLICOS. OBRIGAÇÕES E DIREITOS PERTINENTES PARA O EXERCÍCIO DA PROTEÇÃO JURISDICIONAL .....	6
1.1. Introdução .....	6
1.2. Interesses públicos, direitos e obrigações .....	6
1.3. Assegurar o papel ativo do público, salvaguardando direitos e cumprindo obrigações .....	7
2. LEGITIMIDADE PROCESSUAL .....	11
2.1. Introdução .....	11
2.2. Pedidos de informações sobre o ambiente e direito de receber informações .....	11
2.3. Atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público .....	12
2.4. Pedidos de intervenção ao abrigo de normas em matéria de responsabilidade ambiental .....	16
2.5. Outras questões relacionadas nomeadamente com disposições nacionais de execução, atos regulamentares gerais, planos, programas e derrogações .....	16
3. ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL .....	19
3.1. Introdução .....	19
3.2. Possíveis fundamentos da fiscalização jurisdicional .....	20
3.3. Intensidade do controlo/critério de fiscalização .....	22
4. SOLUÇÕES EFICAZES .....	27
4.1. Introdução .....	27
4.2. Vias de recurso em caso de irregularidades processuais menores .....	27
4.3. Suspensão, revogação ou anulação de decisões ou atos ilícitos, incluindo a não aplicação de legislação e atos regulamentares .....	28
4.4. Ordens de adoção de medidas omitidas .....	29

4.5	Reparação de prejuízo ilícito causado por decisão, ato ou omissão ilícita .....	29
4.6	Medidas provisórias .....	30
5.	CUSTOS .....	31
5.1.	Introdução .....	31
5.2.	Critérios para avaliar se os processos são exageradamente dispendiosos .....	32
5.3	Assistência judiciária .....	34
6.	CALENDARIZAÇÃO, CELERIDADE E EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS .....	34
7.	INFORMAÇÕES PRÁTICAS .....	35
D.	CONCLUSÃO .....	36
	ANEXO I .....	37
	ANEXO II .....	38

#### A. INTRODUÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DA UE

- O ambiente é o nosso sistema de apoio à vida e um património comum. A sua preservação, proteção e melhoria constitui um valor europeu partilhado e a legislação ambiental da UE estabelece um quadro comum de obrigações para as autoridades públicas e de direitos para o público.
- A comunicação da Comissão intitulada «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» <sup>(1)</sup>, recentemente adotada, salienta que, nos casos em que as obrigações ou os direitos previstos na legislação da UE sejam afetados a nível nacional, deve haver acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais em consonância com o princípio da proteção jurisdicional efetiva, consagrado nos Tratados da UE, e com os requisitos consignados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- O direito da UE reconhece que, no domínio do ambiente, o acesso à justiça deve refletir os interesses públicos em causa.
- A Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente <sup>(2)</sup> (doravante «Convenção de Aarhus») estabelece que, em determinados casos, pessoas singulares e coletivas (como organizações não governamentais ou «ONG») podem recorrer a um tribunal ou a outra instância imparcial para impugnar atos ou omissões de particulares e autoridades públicas <sup>(3)</sup>. Esta Convenção foi ratificada por todos os Estados-Membros e pela UE <sup>(4)</sup>.
- Além do cumprimento de um compromisso internacional, assegurar que as pessoas e as ONG têm acesso à justiça ao abrigo da presente convenção constitui igualmente um importante meio para melhorar a aplicação da legislação ambiental da UE sem a necessidade de intervenção da Comissão.
- O Regulamento (CE) n.º 1367/2006 aplica a Convenção de Aarhus às instituições e organismos da UE. No que se refere aos Estados-Membros, determinados diplomas do direito derivado da UE contêm disposições expressas relativas ao acesso à justiça que refletem as da Convenção <sup>(5)</sup>.
- Fora do âmbito de aplicação do direito derivado da UE harmonizado, as disposições legislativas, em vigor nos Estados-Membros, relativas ao acesso à justiça em matéria de ambiente diferem consideravelmente <sup>(6)</sup>. Ao mesmo tempo, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) pronunciou importantes acórdãos que clarificam as exigências da UE relativas ao acesso à justiça em matéria de ambiente, tanto dentro como fora do âmbito do direito derivado harmonizado. O resultado é uma jurisprudência considerável e valiosa do TJUE, que aborda todos os aspetos da questão.

<sup>(1)</sup> C(2016) 8600.

<sup>(2)</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

<sup>(3)</sup> Ver, em especial, o artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, da Convenção de Aarhus.

<sup>(4)</sup> Decisão 2005/370/CE.

<sup>(5)</sup> Por exemplo, a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e a Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE).

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

8. Neste contexto, foram detetados vários problemas:

- As pessoas e as ONG são prejudicadas pelos obstáculos no acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais. Isto ajuda a explicar a razão pela qual diversos órgãos jurisdicionais nacionais apresentaram ao TJUE inúmeros pedidos de decisão prejudicial, procurando obter esclarecimentos sobre o acesso, bem como as condições de concessão do referido acesso. O público é prejudicado de forma mais indireta quando o acesso ineficaz à justiça contribui para a aplicação incorreta da legislação, como é o caso dos níveis de poluição atmosférica nefastos para a saúde resultantes de inércia administrativa.
- As administrações públicas e os órgãos jurisdicionais nacionais suportam encargos decorrentes de litígios que incidem sobre questões relacionadas com o acesso à justiça. Assegurar uma maior clareza com base na jurisprudência do TJUE deve contribuir para a eficiência da administração pública e da administração da justiça.
- As empresas são prejudicadas pelos atrasos no processo de tomada de decisões administrativas relativas a litígios prolongados resultantes da falta de clareza das regras de acesso à justiça, nomeadamente no que concerne aos direitos de legitimidade e ao âmbito da fiscalização jurisdicional. Os órgãos jurisdicionais nacionais corrigem cada vez mais as lacunas do direito processual nacional, especialmente no domínio da legitimidade processual, mas, uma vez que as suas decisões dizem respeito a processos específicos, estes não conseguem assegurar a clareza e a previsibilidade necessárias para nortear as decisões de investimento.

A calendarização e um quadro jurídico claro afiguram-se especialmente importantes para as pequenas e médias empresas («PME»), já que estas não podem suportar longos procedimentos de autorização desnecessários nem a incerteza quanto aos riscos processuais e ao âmbito. As empresas podem ainda ser prejudicadas quando o acesso ineficaz à justiça impede que disponham de um ambiente «limpo», do qual muitas dependem, ou com o facto de os governos não realizarem investimentos que promovam a economia verde.

9. Após ter analisado várias opções, a Comissão decidiu que uma comunicação interpretativa sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (a presente comunicação) seria o meio mais adequado e eficaz para resolver os problemas. Reunindo toda a jurisprudência pertinente em vigor do TJUE e retirando conclusões cuidadosas da mesma, proporcionaria uma clareza significativa e uma fonte de referência para: as administrações nacionais, responsáveis por assegurar a correta aplicação da legislação ambiental da UE; os órgãos jurisdicionais nacionais, que garantem o respeito da legislação da UE e que têm competência para submeter questões sobre a validade e a interpretação do direito da UE ao TJUE; o público — nomeadamente as pessoas e as ONG ambientais — que desempenha um papel de defesa do interesse público; e os operadores económicos, que partilham o interesse na aplicação previsível da legislação. O procedimento de aprovação simplificado permitiria que a Comissão apresentasse uma iniciativa eficaz a curto prazo.
10. A opção de manter o *status quo* e de contar apenas com a jurisprudência do TJUE para evoluir não foi considerada adequada, tendo em conta as necessidades identificadas. Uma opção legislativa sob a forma de um instrumento jurídico específico de acesso à justiça foi tão-pouco levada a cabo, tendo em conta a experiência com uma proposta da Comissão de 2003 <sup>(7)</sup> que esteve em apreciação no Conselho durante mais de uma década, sem que se tenha chegado a um acordo nem houvesse uma perspetiva nesse sentido <sup>(8)</sup>. Por último, uma abordagem legislativa setorial, centrando-se no aditamento de disposições em matéria de acesso à justiça em domínios nos quais se tenham detetado problemas específicos (tais como natureza, água, resíduos e ar), não ajudaria a curto prazo e, de qualquer modo, o legislador da UE não parece mostrar abertura para tal <sup>(9)</sup>.
11. A comunicação baseia-se em disposições do direito da UE, nomeadamente a Carta dos Direitos Fundamentais e a jurisprudência do TJUE. Aborda a forma como o público pode impugnar decisões, atos ou omissões das autoridades públicas junto dos tribunais ou de outra instância semelhante, no concernente a legitimidade processual, intensidade do controlo e soluções eficazes, que devem ser asseguradas por um juiz nacional, assim como a várias outras salvaguardas. Para tal, proporciona uma ideia clara do que é necessário à escala nacional para cumprir estes requisitos.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 624 final.

<sup>(8)</sup> Por conseguinte, esta proposta foi retirada pela Comissão em 2014, ver Retirada das propostas obsoletas da Comissão (JO C 153 de 21.5.2014, p. 3).

<sup>(9)</sup> Nas conversações sobre a Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão [Diretiva (UE) 2016/2284], o Conselho e o Parlamento consideraram a inclusão de disposições relativas ao acesso à justiça, mas decidiram referir este domínio apenas num considerando.

12. Quando os Estados-Membros tenham de tomar medidas para assegurar a conformidade, serão ajudados a introduzir as alterações necessárias, nomeadamente através de intercâmbios no âmbito do reexame da aplicação da política ambiental da UE <sup>(10)</sup> recentemente adotado. Em 6 de fevereiro de 2017, a Comissão publicou a primeira panorâmica abrangente sobre a forma como a legislação e as políticas ambientais da UE são aplicadas no terreno. Isto mostra que as políticas e a legislação em matéria de ambiente funcionam, mas que existem grandes lacunas na forma como são aplicadas em toda a Europa. As lacunas de aplicação mais preocupantes nos Estados-Membros da UE registam-se nos domínios políticos da gestão de resíduos, da natureza e da biodiversidade, da qualidade do ar e da qualidade e gestão da água. A comunicação sobre o reexame da aplicação da política ambiental da UE e os 28 relatórios por país criaram condições para a adoção de uma abordagem positiva e construtiva com vista a melhorar a aplicação da legislação da UE; a presente comunicação é um complemento importante para tal.
13. Em 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.
14. Embora incida no ambiente, a comunicação é consentânea com os trabalhos mais abrangentes da Comissão sobre o acesso à justiça, nomeadamente o Painel de Avaliação da Justiça na UE, bem como sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o quadro da UE para reforçar o Estado de direito <sup>(11)</sup>. A eficácia dos sistemas judiciais desempenha um papel crucial na defesa do Estado de direito e dos valores fundamentais da União Europeia, bem como para garantir a efetiva aplicação do direito da UE e a confiança mútua. Por este motivo, a melhoria da eficácia dos sistemas judiciais nacionais constitui uma das prioridades do Semestre Europeu, o ciclo anual de coordenação da política económica da UE. O Painel de Avaliação da Justiça na UE ajuda os Estados-Membros a reforçarem a eficácia da justiça mediante o fornecimento de dados comparativos sobre a qualidade, a eficiência e a independência dos sistemas judiciais nacionais <sup>(12)</sup>. A Comissão adotou um novo quadro para dar resposta às ameaças sistémicas ao Estado de direito em qualquer um dos Estados-Membros da UE na sua comunicação de 2014 <sup>(13)</sup>. O respeito pelo Estado de direito é uma condição prévia para a proteção de todos os valores fundamentais referidos nos Tratados, incluindo os direitos fundamentais.
15. O âmbito de aplicação da comunicação limita-se ao acesso à justiça no que respeita a decisões, atos e omissões das autoridades públicas dos Estados-Membros. Não aborda litígios no domínio do ambiente entre privados <sup>(14)</sup>. Também não incide sobre fiscalização jurisdicional de atos das instituições da UE através do Tribunal Geral, abordado no Regulamento Convenção de Aarhus (1367/2006). Além disso, apesar de a comunicação estar estreitamente alinhada com a jurisprudência do TJUE, só este último pode fornecer interpretações definitivas.
16. Nesta perspetiva, a comunicação contribuirá para uma melhor aplicação da legislação ambiental da UE nos Estados-Membros, clarificando o modo como o público pode recorrer aos órgãos jurisdicionais nacionais, que estão muitas vezes em melhores condições para encontrar soluções adequadas, uma vez que estão mais próximos dos factos e do seu contexto. Deste modo, a comunicação contribuirá igualmente para o Estado de direito, um valor fundamental da ordem jurídica da UE.

## B. QUADRO JURÍDICO: OS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS NACIONAIS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DA UE

17. Os órgãos jurisdicionais nacionais são os «juízes de «direito comum» da ordem jurídica dos Estados-Membros <sup>(15)</sup>. Têm competências para fiscalizar as decisões que sejam incompatíveis com o direito da UE ou ordenar indemnização pelos danos causados por essas medidas <sup>(16)</sup>.
18. O acesso à justiça em matéria de ambiente é intrínseco à legislação ambiental da UE e assenta nos princípios fundamentais do direito da UE, que se refletem nas disposições do Tratado da UE, da Convenção de Aarhus e do direito derivado, tal como interpretadas pela jurisprudência do TJUE.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm)

<sup>(11)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(12)</sup> Em 2008, a Comissão lançou igualmente o programa de formação de juízes no domínio da legislação ambiental da UE. Através de módulos de formação disponíveis em linha, juízes nacionais e instituições de formação podem obter conhecimentos por meio de informações atualizadas e precisas sobre diferentes temas da legislação ambiental da UE, como o acesso à justiça, a responsabilidade ambiental, a água e os resíduos.

<sup>(13)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(14)</sup> Este aspeto é referido na Recomendação da Comissão «Tutela Coletiva» (2013/396/UE).

<sup>(15)</sup> Parecer 1/09, «Criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes», ECLI:EU:C:2011:123, n.º 80.

<sup>(16)</sup> C(2016) 8600, p. 4.

19. A legislação ambiental da UE abrange as disposições legislativas que contribuem para a prossecução dos seguintes objetivos da política da UE no domínio do ambiente <sup>(17)</sup>, estabelecidos no artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE):
- a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; a proteção da saúde das pessoas;
  - a utilização prudente e racional dos recursos naturais; e
  - a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.
20. Esta legislação cria um vasto leque de obrigações, que as autoridades públicas competentes nos Estados-Membros devem cumprir, e é pertinente para categorias importantes de decisões, atos e omissões sob a responsabilidade das referidas autoridades públicas.
21. Frisando que o direito da UE constitui uma ordem jurídica distinta e autónoma, o TJUE confirmou e desenvolveu princípios gerais — como o princípio da equivalência e o princípio da efetividade <sup>(18)</sup> — a fim de definir e apoiar, reconhecendo, ao mesmo tempo, a autonomia processual dos Estados-Membros <sup>(19)</sup>, a saber, o poder de estes estabelecerem as suas próprias modalidades processuais.
22. O Estado de direito inclui uma proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pela legislação da UE. Tal reflete-se no direito primário da UE. O artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece que «[o]s Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União». Além disso, os Estados-Membros estão vinculados, quando aplicam o direito da UE, pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que consagra, no seu primeiro parágrafo, o direito à ação, estabelecendo que «[t]oda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal». É necessário lembrar que o artigo 19.º, n.º 1, do TUE e o artigo 47.º da Carta apenas se aplicam no âmbito do direito da UE. O artigo 47.º da Carta corresponde ao artigo 6.º e ao artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que consagram, respetivamente, o direito a um processo equitativo e o direito a um recurso efetivo.
23. Uma proteção jurisdicional efetiva está estreitamente relacionada com a interpretação uniforme do direito da UE pelo TJUE, bem como a possibilidade — e, por vezes, a obrigação — de os órgãos jurisdicionais nacionais colocarem questões ao TJUE sobre a validade e a interpretação dos atos das instituições e dos organismos da UE, sob a forma de pedidos de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º do TFUE. O papel do artigo 267.º pode ser posto em causa se o acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais for impossível ou excessivamente difícil.
24. Desde a sua ratificação pela UE e entrada em vigor, a Convenção de Aarhus é parte integrante da ordem jurídica da UE e vincula os Estados-Membros nos termos do artigo 216.º, n.º 2, do TFUE <sup>(20)</sup>. Por conseguinte, no quadro dessa ordem jurídica, o TJUE é, em princípio, competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação da referida convenção <sup>(21)</sup>.
25. O objetivo da Convenção é «contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar» <sup>(22)</sup>. Para o efeito, obriga as partes contratantes a garantir três grandes categorias de direitos aos cidadãos, bem como às suas associações, ou seja, direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisão e ao acesso à justiça em matéria de ambiente.
26. O acesso à justiça é referido no artigo 9.º da Convenção. Na sua estrutura, esta disposição reflete os três «pilares» supramencionados da Convenção e salienta que os direitos de acesso à justiça são complementares e apoiam outros direitos <sup>(23)</sup>. O Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus <sup>(24)</sup>, publicado pelo Secretariado da Convenção, proporciona orientações adicionais para as partes contratantes no que respeita à interpretação e aplicação das disposições da Convenção, embora seja necessário ter em mente que «não reveste força obrigatória e não tem o alcance normativo das disposições da Convenção de Aarhus» <sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> Ver o artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais

<sup>(18)</sup> Ver, por exemplo, processo C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, n.º 43, e processo C-570/13, Gruber, n.º 37.

<sup>(19)</sup> Processo C-416/10, *Križan e o.*, n.º 106.

<sup>(20)</sup> Processo C-243/15, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK (LZ II)*, n.º 45.

<sup>(21)</sup> Ver processo C-240/09, *Lesoochrannárske zoskupenie (LZ I)*, n.º 30, sobre a interpretação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

<sup>(22)</sup> Artigo 1.º da Convenção de Aarhus.

<sup>(23)</sup> O artigo 9.º, n.º 1, remete para o direito de acesso à informação; o artigo 9.º, n.º 2, prende-se com o direito de participação do público nas decisões referentes a atividades específicas; o artigo 9.º, n.º 3, abrange atos e omissões que infringem o disposto no direito do domínio do ambiente em geral; o artigo 9.º, n.º 4, incide sobre as soluções, bem como a celeridade e os custos dos processos referidos nos pontos anteriores.

<sup>(24)</sup> *A Convenção de Aarhus: Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus*, 2.ª edição, 2014.  
[http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)

<sup>(25)</sup> Ver processo C-182/10, *Solvay e o.*, n.º 27.

27. O TJUE declarou que compete ao tribunal nacional, a fim de assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da UE em matéria de ambiente, interpretar a sua legislação nacional de um modo que, na medida do possível, esta esteja em consonância com os objetivos da Convenção de Aarhus <sup>(26)</sup>.
28. A UE adotou legislação em matéria de ambiente que contém exigências explícitas sobre o acesso à justiça <sup>(27)</sup>.
29. A jurisprudência considerável do TJUE que emergiu sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente é essencialmente o resultado de pedidos de decisões prejudiciais emitidos por órgãos jurisdicionais nacionais ao abrigo do artigo 267.º do TFUE. Grande parte da referida jurisprudência diz respeito a disposições relativas ao acesso à justiça contidas no direito derivado. Além disso, há processos que salientam a importância dos princípios gerais do direito da UE — nomeadamente o princípio da efetividade <sup>(28)</sup>.
30. O que precede constitui o quadro geral do acesso à justiça em matéria de ambiente nos Estados-Membros. Embora o quadro tenha sido estabelecido à escala da UE, é ao nível dos Estados-Membros — e, em particular, dos órgãos jurisdicionais nacionais — que se materializa e adquire significado.

### C. GARANTIR O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE

#### 1. INTERESSES PÚBLICOS, OBRIGAÇÕES E DIREITOS PERTINENTES PARA O EXERCÍCIO DA PROTEÇÃO JURISDICIONAL

##### 1.1. Introdução

*O acesso à justiça em matéria de ambiente contribui para que os indivíduos e as suas associações possam exercer os direitos que lhes são conferidos pela legislação ambiental da UE. Ajuda igualmente a assegurar o cumprimento dos objetivos e das obrigações no âmbito da legislação ambiental da UE.*

31. Ao abrigo da legislação da UE, o acesso à justiça em matéria de ambiente representa um conjunto de direitos de apoio com duas finalidades. Permite que os indivíduos e as suas associações exerçam os direitos que lhes são conferidos pelo direito da UE e contribui para assegurar o cumprimento dos objetivos e das obrigações da legislação ambiental da UE <sup>(29)</sup>.

##### 1.2 Interesses públicos, direitos e obrigações

*A legislação ambiental da UE visa assegurar os interesses públicos gerais, tais como ar limpo, recursos hídricos seguros e adequados e biodiversidade saudável. A participação ativa do público constitui um interesse público ambiental que complementa e apoia os interesses públicos gerais.*

32. Ao legislar com vista à preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, o legislador da UE elaborou vastas disposições legislativas a favor dos interesses públicos gerais, tais como ar limpo, recursos hídricos seguros e adequados, biodiversidade saudável e prevenção da produção de resíduos. Estes constituem interesses públicos gerais, uma vez que o bem-estar da sociedade depende dos mesmos.

<sup>(26)</sup> Ver processo C-240/09, LZ I, n.º 50. Esta decisão foi proferida no contexto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

<sup>(27)</sup> Artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE); artigo 13.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE); artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE); artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE). Ver também o considerando 27 da Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão (2016/2284), que refere especificamente a jurisprudência do TJUE em matéria de acesso à justiça.

<sup>(28)</sup> A clareza no domínio do acesso à justiça deve-se, em parte, a ações diretas que a Comissão empreendeu, nos termos do artigo 258.º do TFUE, para resolver problemas de transposição mediante a Diretiva Avaliação de Impacto ambiental (2011/92/UE) e a Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE). Ver, por exemplo, processo C-427/07, *Comissão/Irlanda*, e processo C-530/11, *Comissão/Reino Unido*.

<sup>(29)</sup> Processo C71/14, *East Sussex County Council*, n.º 52, e processo C72/95, *Kraaijeveld e o.º*, n.º 56.

33. As medidas adotadas pelo legislador da UE para garantir esses interesses públicos gerais incluem o seguinte:
- objetivos e obrigações vinculativos de qualidade ambiental, que os Estados-Membros devem respeitar <sup>(30)</sup>;
  - deveres dos Estados-Membros de vigiarem o estado do ambiente <sup>(31)</sup>;
  - exigência aplicável às autoridades públicas de elaboração de planos e programas de redução da poluição e dos resíduos <sup>(32)</sup>;
  - exigência de que realização de determinadas atividades esteja sujeita à prévia obtenção de uma licença ou autorização, emitida por uma autoridade pública <sup>(33)</sup>; e
  - exigência de realização de avaliações de impacto ambiental antes da autorização de determinados tipos de planos e projetos <sup>(34)</sup>.

Estas medidas devem ser complementadas, à escala dos Estados-Membros, por disposições nacionais de execução e atos regulamentares gerais, bem como por decisões e atos individuais elaborados pelas autoridades públicas.

34. A partir da década de 80 e através de uma série de etapas, a UE adotou igualmente medidas para reconhecer um interesse público acessório da participação ativa do público nas medidas em causa <sup>(35)</sup>. O TJUE chamou a atenção para a relação entre o acesso à justiça em matéria de ambiente e a «*vontade do legislador da União de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e de atribuir ao público um papel ativo para esse efeito*» <sup>(36)</sup>.

### 1.3. Assegurar o papel ativo do público, salvaguardando direitos e cumprindo obrigações

*Os interesses públicos e outros interesses previstos na legislação ambiental da UE, bem como as obrigações conexas impostas às autoridades públicas, resultam em direitos processuais e materiais para os indivíduos e as suas associações. Estes direitos devem ser protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais.*

35. O TJUE reconheceu que os interesses públicos acima referidos e as obrigações impostas às autoridades públicas resultam em direitos para os indivíduos e as suas associações, que devem ser protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Estes direitos são ambos de natureza processual e material. Podem estar simultaneamente em causa vários direitos processuais e materiais quando uma decisão, um ato ou uma omissão de uma autoridade pública implique questões relacionadas com a participação do público e o cumprimento de obrigações materiais de proteção do ambiente.
36. No processo *LZ II*, o TJUE decidiu, no contexto da Diretiva Habitats (92/43/CEE), que «*seria incompatível com o efeito vinculativo que o artigo 288.º do TFUE reconhece a uma diretiva excluir, em princípio, que as obrigações que ela impõe possam ser invocadas pelos interessados*» <sup>(37)</sup>.

<sup>(30)</sup> Estes incluem os valores-limite fixados para os principais poluentes, tais como dióxido de enxofre, partículas finas e dióxido de azoto, nos termos do artigo 13.º da Diretiva Qualidade do Ar (2008/50/CE); objetivos de boa qualidade das águas de superfície e das águas subterrâneas, em conformidade com o artigo 4.º da Diretiva Quadro Água (2000/60/CE); e um estado de conservação favorável de um conjunto de espécies e tipos de *habitat* natural nos termos do artigo 2.º da Diretiva Habitats (92/43/CEE).

<sup>(31)</sup> Por exemplo, os deveres de monitorizar as águas balneares, nos termos do artigo 3.º da Diretiva Águas Balneares (2006/7/CE), e de avaliar a qualidade do ar, em conformidade com o artigo 5.º a 11.º da Diretiva Qualidade do Ar (2008/50/CE).

<sup>(32)</sup> Por exemplo, as exigências de elaboração de planos de gestão de bacias hidrográficas, nos termos do artigo 13.º da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE), de planos de qualidade do ar, em conformidade com os artigos 23.º e 24.º da Diretiva Qualidade do Ar (2008/50/CE) e de planos de gestão de resíduos, por força do artigo 28.º da Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE).

<sup>(33)</sup> Por exemplo, as obrigações de obtenção de uma licença de resíduos, nos termos do artigo 23.º da Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE), de licenciamento, por força do artigo 4.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), e de obtenção de autorização, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats (92/43/CEE).

<sup>(34)</sup> Por exemplo, o artigo 3.º da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (2001/42/CE) e o artigo 2.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE).

<sup>(35)</sup> A Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental original (85/337/CEE) estabelecia que ao público fosse concedida a possibilidade de dar o seu parecer sobre as informações ambientais apresentadas por criadores de projetos com o objetivo de as completar. A Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente original (90/313/CEE) assinalou, nos seus considerandos, «que o acesso à informação sobre o ambiente detida pelas autoridades públicas melhorará a proteção do ambiente». Estas disposições foram reforçadas com a adoção da Convenção de Aarhus e de vários diplomas do direito derivado da UE.

<sup>(36)</sup> Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, n.º 32.

<sup>(37)</sup> Processo C-243/15, *LZ II*, n.º 44.

37. Este facto realça que a lógica subjacente ao acesso à justiça em matéria de ambiente inclui a necessidade de garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas pela legislação ambiental da UE. As condições para interpor uma ação junto de um tribunal nacional podem, contudo, variar, dependendo de quem esteja implicado. Neste contexto, é necessário estabelecer uma distinção entre as ONG ambientais e os indivíduos.

*As ONG ambientais desempenham um papel importante para assegurar o cumprimento das obrigações da legislação ambiental da UE e gozam de amplos direitos de proteção ambiental, que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.*

38. No contexto da participação do público, tem-se considerado não só o papel dos indivíduos mas também o das suas associações <sup>(38)</sup>. Com efeito, a jurisprudência do TJUE reconhece que as associações de proteção do ambiente — «organizações não governamentais ambientais» ou «ONG ambientais» — desempenham um papel fundamental na garantia do cumprimento das obrigações impostas ao abrigo da legislação ambiental da UE.
39. No processo LZ I (também conhecido por «urso-pardo-eslovaco»), o TJUE decidiu que «[c]abe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio interpretar, na medida do possível, o direito processual relativo às condições que devem estar preenchidas para intentar uma ação administrativa ou jurisdicional em conformidade tanto com os objetivos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como com o objetivo de proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, a fim de permitir a uma organização de defesa do ambiente, como a Lesoochranské zoskupenie, impugnar num órgão jurisdicional uma decisão tomada no termo de um procedimento administrativo suscetível de ser contrário ao direito da União relativo ao ambiente» <sup>(39)</sup>.
40. O acórdão proferido no processo LZ I é igualmente notável, na medida em que dizia respeito à decisão emitida por uma autoridade pública de autorizar a caça do urso-pardo, em derrogação das disposições relativas à proteção das espécies da Diretiva Habitats (92/43/CEE). As disposições relativas à proteção das espécies da presente diretiva não visam a proteção dos indivíduos, mas do ambiente, constituindo este um interesse público geral. Por conseguinte, o TJUE reconheceu que a organização não governamental requerente gozava de um direito que merecia proteção jurisdicional naquele caso concreto, designadamente o de tornar as executórias as disposições da Diretiva Habitats (92/43/CEE).
41. Este facto é especialmente importante no domínio da proteção da natureza, já que, neste contexto, pode ser difícil argumentar que as decisões, os atos ou as omissões de autoridades públicas são suscetíveis de afetar direitos específicos das pessoas, como os que estão relacionados com a saúde humana.
42. A posição do TJUE no processo LZ I está igualmente em consonância com o sétimo, o décimo terceiro e o décimo oitavo considerando da Convenção de Aarhus, que reconhecem o papel importante que as ONG ambientais desempenham na proteção do ambiente. Além disso, a decisão do TJUE no processo LZ I não é isolada. É coerente com a decisão anteriormente proferida (no processo *Janecek*) de que tanto pessoas singulares como coletivas podem invocar disposições legislativas da UE em matéria de ambiente que visam a proteção da saúde humana <sup>(40)</sup>.
43. Além do direito das ONG ambientais que o TJUE reconheceu nos processos LZ I e *Janecek* <sup>(41)</sup>, vários atos legislativos da UE reconhecem o papel das ONG ambientais, assegurando legitimidade processual *de lege* a estas em relação a atividades específicas que impliquem a participação do público, bem como a situações de danos ambientais. Estas são analisadas de forma mais pormenorizada na secção C.2.

*A legislação ambiental da UE confere direitos processuais e materiais às pessoas. Estes prendem-se, em particular, com a exigência aplicável às autoridades públicas de seguirem corretamente um procedimento que visa a participação do público, bem como disposições relativas à saúde humana e à propriedade.*

<sup>(38)</sup> Por exemplo, a Convenção de Aarhus define «público», por forma a incluir as associações, organizações ou grupos de pessoas singulares ou coletivas.

<sup>(39)</sup> Processo C-240/09, LZ I, n.º 51.

<sup>(40)</sup> Processo C-237/07, *Janecek*, n.º 39.

<sup>(41)</sup> Processo C-237/07, *Janecek*, n.º 39.

a) *Direitos processuais*

44. O «público», nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, inclui igualmente as pessoas, que também desempenham um papel reconhecido na preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente. No entanto, o direito de invocar obrigações impostas às autoridades nacionais pela legislação ambiental da UE perante um tribunal nacional pode ser restringido pela legislação a circunstâncias em que é possível demonstrar um interesse suficiente ou a violação de um direito <sup>(42)</sup>. Por conseguinte, o acesso a um tribunal nacional pode limitar-se à aplicação de disposições que não só impõem obrigações às autoridades públicas mas também conferem direitos às pessoas.
45. Os direitos processuais geralmente prendem-se com a participação do público. Em geral, estes estão relacionados com as modalidades práticas mediante as quais uma autoridade pública informa o público de uma decisão proposta, eventualmente recebe dossiês, examina estes últimos e comunica a sua decisão publicamente. A participação do público está prevista na Convenção de Aarhus:
- decisões referentes a atividades específicas <sup>(43)</sup>;
  - planos, programas e ações em matéria de ambiente <sup>(44)</sup>; e
  - regulamentos de execução e/ou instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis <sup>(45)</sup>.
46. As disposições expressas em matéria de participação do público estão contidas principalmente — embora não exclusivamente — nas seguintes diretivas da UE em matéria de ambiente: Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), Diretiva Emissões Industriais (2010/75/U); Diretiva Participação do Público (2003/35/CE); Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (2001/42/CE). Por outro lado, no processo *LZ II*, o TJUE interpretou de forma lata os requisitos obrigatórios de participação do público do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Aarhus, em conjugação com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats (92/43/CEE).
47. Ademais, como o TJUE observou no processo *Kraaijeveld e o.*, os direitos processuais visam garantir a aplicação efetiva da legislação ambiental da UE: «Especialmente nos casos em que as autoridades comunitárias tenham, por meio de diretiva, obrigado os Estados-Membros a adotar um determinado comportamento, o efeito útil desse ato seria enfraquecido se os particulares fossem impedidos de o invocar em juízo [...]» <sup>(46)</sup> O comportamento referido nesse processo era a realização de uma avaliação de impacto ambiental, que incluía uma consulta pública. Aplica-se a mesma lógica a outras disposições da legislação ambiental da UE que exigem a consulta pública, tais como as da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (2001/42/CE) <sup>(47)</sup>.

b) *Direitos materiais*

48. Além dos direitos processuais, o TJUE reconheceu que alguns atos do direito derivado da UE conferem determinados direitos materiais aos indivíduos e às suas associações.
49. No processo *Janecek*, o TJUE declarou que «em todos os casos em que a inobservância das medidas exigidas pelas diretivas relativas à qualidade do ar e da água potável que visam proteger a saúde pública possa pôr em perigo a saúde das pessoas, estas devem poder invocar as regras imperativas que aquelas contêm» <sup>(48)</sup>.
50. Existem duas razões pelas quais o direito material reconhecido no processo *Janecek* — ou seja, o direito à proteção da saúde através da legislação ambiental da UE — apresenta uma ampla pertinência.

<sup>(42)</sup> Ver, por exemplo, o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), e o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

<sup>(43)</sup> Artigo 6.º

<sup>(44)</sup> Artigo 7.º

<sup>(45)</sup> Artigo 8.º

<sup>(46)</sup> Processo C72/95, *Kraaijeveld e o.*, n.º 56.

<sup>(47)</sup> Processo C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, n.º 42.

<sup>(48)</sup> Processo C-237/07, *Janecek*, n.º 38. O processo *Janecek* foi precedido de um conjunto de acórdãos, nos quais o TJUE realçou a necessidade de uma correta transposição da Diretiva Qualidade do Ar e da Diretiva Água Potável, a fim de assegurar que as pessoas em causa podem conhecer a plenitude dos seus direitos; ver processos C-361/88, *Comissão/Alemanha*, n.º 24, e C-59/89, *Comissão/Alemanha*, n.º 13.

51. Em primeiro lugar, o próprio TJUE, no processo posterior, *Stichting Natuur en Milieu e o.* <sup>(49)</sup>, aplicou a mesma lógica à legislação em matéria de qualidade do ar, que abrange um nível mais vasto do que o nível local pertinente no processo *Janecek*. Isto significa que a proteção da saúde humana não deve ser entendida como estando limitada às ameaças imediatas e locais <sup>(50)</sup>.
52. Em segundo lugar, a legislação ambiental da UE inclui frequentemente a proteção da saúde humana nos seus objetivos, em conformidade com o artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais <sup>(51)</sup>. A saúde humana é especificamente referida em algumas dos diplomas mais importantes da legislação ambiental da UE, tais como a Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE) <sup>(52)</sup>, a Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE) <sup>(53)</sup> e a Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão [Diretiva (UE) 2016/2284] <sup>(54)</sup>. Por conseguinte, a lógica subjacente ao processo *Janecek* pode ser pertinente no que se refere à legislação em matéria de qualidade do ar e de água potável, mas não só.
53. Uma possível violação dos direitos de propriedade e o consequente prejuízo patrimonial, decorrente de uma decisão, um ato ou uma omissão de uma autoridade pública que desrespeita a legislação ambiental, podem igualmente permitir aos indivíduos invocar a legislação ambiental da UE perante um tribunal.
54. No processo *Leth*, o TJUE declarou que «a prevenção dos prejuízos patrimoniais, na medida em que sejam consequências económicas diretas das incidências de um projeto público ou privado no ambiente, está coberta pelo objetivo de proteção prosseguido pela Diretiva 85/337» (atual Diretiva 2011/92/UE) <sup>(55)</sup>. A lógica subjacente a este processo aplica-se igualmente a outros diplomas da legislação ambiental da UE, tais como a Diretiva Avaliação Ambiental Estratégia (2001/42/CE).
55. A legislação ambiental da UE não estabelece o direito geral a um ambiente saudável e intacto para todos. No entanto, uma pessoa singular ou coletiva pode ter obtido o direito de utilizar o ambiente para uma atividade económica ou sem fins lucrativos específica, como, por exemplo, um direito de pesca atribuído e adquirido em determinadas águas <sup>(56)</sup>. Esta situação pode resultar na necessidade de impugnar qualquer decisão, ato ou omissão que afete especificamente esse direito atribuído de utilização do ambiente.
56. Este aspeto é particularmente pertinente para a legislação da UE no domínio da água e da natureza. Neste contexto, o principal instrumento no domínio da água, a Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE), define «poluição» como «a introdução [...] de substâncias ou de calor [...] que prejudique ou interfira com o valor paisagístico/recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente». A Diretiva Aves Selvagens (2009/147/CE) e a Diretiva Habitats (92/43/CE) apresentam um vasto conjunto de utilizações possíveis da natureza, nomeadamente para fins recreativos (por exemplo, caça), de investigação e de ensino. Para estas diferentes utilizações, é razoável supor que, além de interesses, podem igualmente emergir questões relacionadas com direitos.
57. Neste contexto, as restantes secções da presente comunicação examinam o acesso à justiça em matéria de ambiente a partir de diferentes perspetivas:
- a base jurídica e as condições exatas em que indivíduos e ONG ambientais podem obter legitimidade;
  - o âmbito da fiscalização jurisdicional, ou seja, os fundamentos do recurso e a intensidade do controlo aplicáveis às decisões, aos atos e às omissões;
  - as soluções eficazes para as decisões, os atos e as omissões que apresentam deficiências jurídicas;
  - os custos de contencioso e fatores a ter em conta para evitar que estes sejam exageradamente dispendiosos; e
  - a celeridade dos processos, bem como a necessidade de facultar informações práticas ao público.

<sup>(49)</sup> Processos apensos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, n.º 94.

<sup>(50)</sup> O processo *Janecek* concernia à qualidade local do ar na cidade de Munique, enquanto o processo *Stichting Natuur en Milieu* dizia respeito aos valores-limite nacionais de emissão nos Países Baixos.

<sup>(51)</sup> Segundo o referido artigo, «[n]a definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana».

<sup>(52)</sup> Ver artigo 13.º.

<sup>(53)</sup> Ver definição de «poluição» no artigo 2.º, n.º 33.

<sup>(54)</sup> Ver artigo 1.º.

<sup>(55)</sup> Processo C-420/11, *Leth*, n.º 36.

<sup>(56)</sup> Ver o processo pendente C-529/15, *Folk*.

## 2. LEGITIMIDADE PROCESSUAL

### 2.1. Introdução

*A legitimidade processual é o direito de interpor recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial, a fim de proteger um direito ou interesse do requerente no que se refere à legalidade de uma decisão, um ato ou uma omissão de uma autoridade pública. A legitimidade processual pode variar, consoante o objeto da decisão, do ato ou da omissão impugnada. Ademais, pode variar em função de o requerente ser um indivíduo ou uma ONG ambiental.*

58. A legitimidade processual — por vezes denominada *locus standi* — é o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial, para proteger um direito ou interesse do requerente. O direito de recurso prende-se com decisões, atos e omissões de autoridades públicas que possam violar esse direito ou interesse. As decisões, os atos e as omissões representam o modo como as autoridades públicas cumprem — ou tomam uma posição sobre — deveres que lhes incumbem ao abrigo da legislação ambiental da UE, nomeadamente para assegurar que as instalações de tratamento de resíduos e as instalações industriais só funcionam após terem obtido uma licença <sup>(57)</sup>. Além de constituir um meio para garantir a proteção dos direitos e interesses, a legitimidade processual representa um meio para assegurar a responsabilização relativamente a tais decisões, atos ou omissões.
59. Algumas diretivas da UE em matéria de ambiente contêm disposições relativas ao acesso à justiça que exigem expressamente que os Estados-Membros concedam legitimidade processual <sup>(58)</sup>. No entanto, não existem disposições expressas em matéria de acesso à justiça, incluindo legitimidade processual, na maioria dos atos do direito derivado da UE. Mas, apesar da ausência de disposições legislativas expressas, os requisitos relativos à legitimidade processual devem ser interpretados à luz dos princípios estabelecidos na jurisprudência do TJUE.
60. A base da legitimidade processual varia em função do objeto da decisão, do ato ou da omissão que se pretende impugnar. As secções seguintes estabelecem uma distinção entre decisões, atos e omissões no que diz respeito a:
- Pedidos de informações sobre o ambiente e direito de receber informações (secção C.2.2);
  - Atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público (secção C.2.3);
  - Pedidos de intervenção ao abrigo das normas em matéria de responsabilidade ambiental (secção C.2.4);
  - Outras questões relacionadas nomeadamente com disposições nacionais de execução, atos regulamentares gerais, planos, programas e derrogações (secção C.2.5).
61. No que concerne às três primeiras categorias, os direitos expressos de legitimidade processual constam amplamente do direito derivado da UE em matéria de ambiente <sup>(59)</sup>. No que se refere à última categoria, a legitimidade processual está sujeita aos princípios gerais que regem a legitimidade processual, tal como interpretada pelo TJUE.
62. O âmbito da legitimidade processual também varia em função de o requerente do recurso ser uma pessoa singular, uma ONG ambiental ou outra entidade. Considera-se este aspeto nas diferentes secções abaixo.

### 2.2. Pedidos de informações sobre o ambiente e direito de receber informações

*Qualquer pessoa singular ou coletiva que apresente um pedido de informações dispõe de legitimidade processual para impugnar uma decisão, um ato ou uma omissão da autoridade pública responsável pelo tratamento desse pedido. Os direitos de receber informações através da divulgação ativa podem igualmente permitir aos indivíduos e às associações a interposição de recursos judiciais.*

<sup>(57)</sup> Estes direitos são referidos na Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE) e na Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE).

<sup>(58)</sup> Artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE); artigo 13.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE); artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE); artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE). Ver também o considerando 27 da Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão (2016/2284), que refere especificamente a jurisprudência do TJUE em matéria de acesso à justiça.

<sup>(59)</sup> Ver, também, o processo C-243/15, LZ II. O TJUE estabelece requisitos em matéria de legitimidade processual para os processos que vão além do direito derivado da UE, com base no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conjugado com o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, no que respeita a decisões, atos e omissões aos quais se aplica a disposição relativa à participação do público do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

63. A legislação ambiental da UE confere direitos às pessoas singulares e coletivas de pedirem informações sobre ambiente <sup>(60)</sup>. A Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE) prevê expressamente, no seu artigo 6.º, um processo de recurso para analisar atos ou omissões das autoridades públicas relativamente a pedidos de acesso a informações sobre ambiente abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva. O direito a recurso tem por base os requisitos do artigo 9.º, n.º 1, da Convenção de Aarhus e destina-se a proteger o direito de apresentar um pedido de informações <sup>(61)</sup>. Qualquer pessoa singular ou coletiva que apresente um pedido de informações dispõe de legitimidade processual <sup>(62)</sup>.
64. A legislação ambiental da UE confere direitos às pessoas singulares e coletivas tanto de pedirem como de receberem informações sobre o ambiente <sup>(63)</sup>. Atendendo à decisão do TJUE proferida no âmbito do processo *East Sussex County Council*, é evidente que os direitos dos requerentes de acesso a informações sobre o ambiente incluem o direito ao devido cumprimento, pelas autoridades públicas competentes, das condições relacionadas com o fornecimento de informações <sup>(64)</sup>. Este processo dizia respeito aos direitos de receber informações mediante pedido, mas o público pode igualmente receber informações através da divulgação ativa por parte das autoridades públicas competentes <sup>(65)</sup>. O cumprimento pelas autoridades públicas das suas obrigações de divulgar ativamente informações sobre o ambiente pode, *inter alia*, ser importante para salvaguardar o direito à proteção da saúde das pessoas <sup>(66)</sup>.

### 2.3. Atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público

*Os requisitos em matéria de participação do público aplicáveis a atividades específicas conferem direitos aos interessados e permitem-lhes impugnar a decisão, o ato ou a omissão em causa.*

65. A legislação ambiental da UE contém um número significativo de obrigações impostas às autoridades públicas, que podem implicar que estas últimas tomem decisões sobre atividades específicas com eventuais efeitos no ambiente. Por exemplo, a proposta de construção de uma autoestrada implicará que uma autoridade pública tome a decisão de autorizar ou não a obra antes de esta começar. Do mesmo modo, a proposta de uma atividade industrial pode exigir a tomada de uma decisão por parte de uma autoridade pública relativamente à concessão de uma licença de emissões industriais antes do início dessa atividade. Além disso, grande parte do direito derivado da UE em matéria de ambiente exige consultas públicas durante o processo de tomada de decisão <sup>(67)</sup>. A consulta obrigatória confere direitos de participação aos membros do público que podem participar nas mesmas.
66. A legitimidade processual para impugnar decisões, atos e omissões referentes a atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público baseia-se nas disposições expressas relativas à legitimidade processual do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus e do direito derivado conexo da União <sup>(68)</sup>, bem como na jurisprudência do TJUE. Em especial, o TJUE confirmou, no processo *Kraaijeveld* e o. <sup>(69)</sup>, que a decisão, o ato ou a omissão de uma autoridade pública que ofenda os direitos de participação permite a interposição de recurso judicial.
67. Desde que foi proferido o acórdão *Kraaijeveld* incorporou-se, na Convenção de Aarhus, um direito expresso de legitimidade processual baseado no direito de participação. Em especial, o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus exige um processo de recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei <sup>(70)</sup>, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições relativas à participação do público do artigo 6.º da Convenção de Aarhus.

<sup>(60)</sup> Estes estão indicados na Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE).

<sup>(61)</sup> O direito de apresentar um pedido de informações é definido no artigo 4.º da Convenção de Aarhus.

<sup>(62)</sup> Ver o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, página 191.

<sup>(63)</sup> As referidas obrigações estão indicadas na Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE), assim como em vários diplomas de informação setorial sobre o ambiente.

<sup>(64)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 56.

<sup>(65)</sup> Ver, por exemplo, o artigo 7.º da Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE) e o artigo 11.º da Diretiva Inspire (2007/2/CE).

<sup>(66)</sup> Alguns dos exemplos mais notáveis são o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva Águas Balneares (2006/7/CE), que exige que o público seja informado sempre que a prática banhar seja proibida ou desaconselhada; o artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva Água Potável (98/83/CEE), que exige que os consumidores sejam imediatamente informados da contaminação da água potável nociva para a saúde.

<sup>(67)</sup> Exemplos notáveis são o artigo 24.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e o artigo 15.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE). Existe uma exigência de consulta pública mais vaga no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats (92/43/CEE), que, no entanto, deve ser conjugado com o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Aarhus; ver processo C-243/15, *LZ II*, n.º 45.

<sup>(68)</sup> Artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE); artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>(69)</sup> Processo C72/95, *Kraaijeveld* e o., n.º 56.

<sup>(70)</sup> Na presente comunicação, as referências aos tribunais nacionais devem igualmente ser consideradas aplicáveis *mutatis mutandis* a outras instâncias independentes e imparciais instituídas por lei.

68. Diplomas conexos do direito derivado da UE em matéria e ambiente <sup>(71)</sup> contêm disposições baseadas na redação do artigo 9.º, n.º 2. No entanto, este direito derivado não inclui todos os processos de tomada de decisão abrangidos pelo artigo 6.º — e, por extensão, o artigo 9.º, n.º 2, — da Convenção. Uma vez que o artigo 9.º, n.º 2, se refere a situações em que são aplicáveis as disposições relativas à participação do público do artigo 6.º da Convenção de Aarhus, os Estados-Membros são obrigados a dispor de um regime para os processos de recurso, sempre que o artigo 6.º da Convenção preveja uma obrigação de participação do público.
69. No processo *LZ II* <sup>(72)</sup>, o TJUE considerou que as exigências de participação do público do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Aarhus também são aplicáveis no contexto do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats (92/43/CEE), em situações em que uma autoridade pública seja obrigada pela legislação nacional a determinar se deve ou não realizar uma avaliação adequada a um projeto que pode ter um efeito significativo na integridade de um sítio protegido Natura 2000. Além disso, o TJUE declarou que, devido ao facto de os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção se aplicarem a tais situações, as disposições do artigo 9.º, n.º 2, também se aplicam às mesmas.
70. Com este acórdão, o TJUE clarificou que os requisitos do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, conjugado com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, podem aplicar-se igualmente aos domínios da legislação ambiental que não contêm requisitos específicos em matéria de acesso à justiça. Com efeito, embora o processo *LZ I* se prendesse com a Diretiva Habitats (92/43/CEE), a lógica subjacente à interpretação do TJUE aplica-se por analogia aos processos de tomada de decisão noutros domínios da legislação ambiental da UE, como a água e os resíduos.
71. É o «público interessado» que beneficia com as disposições relativas à participação do público do artigo 6.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus e, por extensão, com as disposições relativas ao acesso à justiça constantes do artigo 9.º, n.º 2, e do direito derivado conexo da UE. Este é definido como «o público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões» <sup>(73)</sup>. Entende-se por «público uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais» <sup>(74)</sup>.
72. No entanto, nem o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus nem as disposições de direito derivado da UE concedem aos membros do público acesso incondicional à justiça. A Convenção e a legislação permitem que as partes contratantes e os Estados-Membros imponham algumas condições, por forma a evitar, deste modo, uma legitimidade processual geral em questões ambientais para todos (*actio popularis*) <sup>(75)</sup>. Além disso, a Convenção de Aarhus e o direito derivado conexo da UE preveem uma distinção nos direitos em matéria de legitimidade processual. Esta distinção estabelece-se entre, por um lado, indivíduos, associações, organizações e grupos e, por outro, ONG ambientais reconhecidas.

### 2.3.1. Indivíduos

No que se refere aos indivíduos, a condição prévia de estes deverem demonstrar a «ofensa de um direito» ou um interesse suficiente, a fim de obter legitimidade processual para impugnar determinada atividade, deve ser interpretada e aplicada à luz da obrigação de concessão de um amplo acesso à justiça em matéria de ambiente. Nos direitos suscetíveis de serem ofendidos, incluem-se os direitos processuais dos indivíduos decorrentes da legislação da UE em matéria de ambiente (por exemplo, direitos de participação do público), bem como os direitos materiais conferidos aos indivíduos (por exemplo, proteção da saúde humana, direitos de propriedade).

73. Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, o artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), o acesso aos órgãos jurisdicionais pode ser limitado, pelas partes contratantes e pelos Estados-Membros, aos indivíduos que demonstrem um interesse suficiente ou, em alternativa, a ofensa de um direito. A doutrina da «ofensa de um direito» explica-se de forma mais circunstanciada na secção C.2.5.3.

<sup>(71)</sup> Ver artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE); e artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>(72)</sup> Processo C-243/15, *LZ II*.

<sup>(73)</sup> Ver o artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus e o artigo 1.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE).

<sup>(74)</sup> Ver o artigo 2.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus.

<sup>(75)</sup> Ver também o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, p. 199.

### 2.3.2. ONG ambientais com legitimidade processual de lege

#### 2.3.2.1. Princípios gerais

As ONG ambientais reconhecidas beneficiam de legitimidade processual de lege para impugnar decisões, atos ou omissões de autoridades públicas referentes a atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público ao abrigo da legislação da UE.

74. O artigo 2.º, n.º 5, e o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, bem como a legislação conexa da UE que dá aplicação a esta convenção, reconhecem o papel importante de intervenientes como as ONG ambientais, concedendo-lhes uma forma de legitimidade processual *de lege* com base no pressuposto de que estas cumprem os requisitos aplicáveis estabelecidos na legislação nacional. No que concerne a estas organizações, as condições prévias de legitimidade processual com base num interesse suficiente ou na ofensa de um direito consideram-se que estejam preenchidas <sup>(76)</sup>. Esta legitimidade processual *de lege* tem implicações não só para a admissibilidade de um pedido, mas também para o âmbito da fiscalização jurisdicional exercida pelo juiz nacional (ver secção C.3.2.2.2).
75. O TJUE clarificou o âmbito dos requisitos da legislação nacional que as ONG deverão satisfazer para obterem a referida legitimidade processual. Declarou que, embora caiba aos Estados-Membros a criação de regras que definam tais requisitos, estas não podem ser formulados de uma forma que torne impossível para as ONG exercer o direito de recorrer aos órgãos jurisdicionais para proteger o interesse geral. «[A]s regras nacionais [...] *devem* [...] assegurar um “vasto acesso à justiça”» <sup>(77)</sup>.
76. O TJUE pronunciou que a legislação nacional infringe o artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) nos casos em que não reconhece às ONG, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da referida diretiva, a possibilidade de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projetos «suscetíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, da referida diretiva, a violação de uma disposição decorrente do direito da UE que tenha por objeto a proteção do ambiente, pelo facto de esta norma proteger unicamente os interesses da coletividade e não os dos particulares <sup>(78)</sup>.
77. Esta lógica aplica-se a todos os casos que se prendam com a legitimidade processual *de lege*, ou seja, que sejam abrangidos pelo artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

#### 2.3.2.2. Critérios específicos de legitimidade processual de lege

O cumprimento dos critérios para a obtenção de legitimidade processual de lege por parte das ONG ambientais não devem ser excessivamente difíceis e devem ter em conta os interesses das ONG pequenas e locais.

78. As regras nacionais podem definir os requisitos que as ONG devem cumprir para obterem legitimidade processual *de lege*. A jurisprudência do TJUE evidencia quão rigorosas podem ser essas regras.

##### a) Ação no domínio do ambiente

79. O empenho no domínio do ambiente ajuda a assegurar que as ONG dispõem de competência e conhecimentos úteis. No processo Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, o TJUE confirma que «a lei nacional pode exigir que as associações que pretendam contestar judicialmente um projeto no âmbito da Diretiva 85/337 [atualmente a Diretiva 2011/92/UE] tenham um objeto social com alguma relação com a proteção da natureza e do ambiente» <sup>(79)</sup>. Não se pode inferir dessa formulação que o TJUE aprovou a exigência de que o objeto social da ONG seja exclusivamente relacionado com a proteção do ambiente. No entanto, parece legítimo que um Estado-Membro exija que a proteção do ambiente constitua um objetivo prevalente ou relevante da ONG em causa.

<sup>(76)</sup> Ver artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

<sup>(77)</sup> Processo C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, n.º 45.

<sup>(78)</sup> Processo C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, n.º 59.

<sup>(79)</sup> Processo C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, n.º 46

b) *Exigência em matéria de filiação*

80. O número de membros que compõem uma ONG pode constituir um indicador importante do seu nível de atividade. No processo *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, o TJUE analisou uma exigência da legislação nacional segundo a qual a ONG deveria ter um determinado número de membros. O TJUE decidiu que o número de membros exigido não pode ser fixado de um modo que entrave a objetivo de facilitar o acesso à justiça <sup>(80)</sup>. Frisou ainda a importância de ajudar as ONG locais, na medida em que são estas as mais suscetíveis de impugnar projetos de menor envergadura, que não são relevantes à escala nacional ou regional, mas que, apesar disso, têm um efeito significativo no ambiente <sup>(81)</sup>. Note-se que nem todas as ONG que beneficiam de legitimidade processual *de lege* funcionam por filiação. Algumas são fundações de utilidade pública. Com efeito, os pedidos efetuados por estas fundações têm contribuído substancialmente para a jurisprudência do TJUE.

c) *Outros critérios*

81. Na prática, alguns Estados-Membros exigem que as ONG cumpram outros critérios com vista a obterem a legitimidade processual *de lege*. Estes podem estar relacionados com a independência ou o caráter não lucrativo das ONG ou o facto de estas terem uma personalidade jurídica distinta ao abrigo da legislação nacional; ou podem implicar que as ONG comprovem que dispõem de uma base financeira sólida para concretizar o objetivo de promover a proteção do ambiente; ou podem ainda consistir numa duração mínima de existência para a concessão da legitimidade processual *de lege*. A este respeito, é necessário ter em conta a fundamentação do TJUE, no processo *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, relativa aos requisitos em matéria de filiação evocados no ponto anterior <sup>(82)</sup>.

2.3.3. *Não discriminação de ONG estrangeiras*

As condições a preencher pelas ONG ambientais com vista a obterem legitimidade processual *de lege* não devem favorecer em maior medida as ONG nacionais em relação às estrangeiras.

82. As ONG ambientais dos Estados-Membros vizinhos podem pretender participar num processo de tomada de decisões relativamente a uma atividade específica ou intervir de forma ativa em relação ao mesmo. Isto é particularmente verdade quando uma determinada atividade específica pode ter impactos ambientais transfronteiriços. O artigo 3.º, n.º 9, da Convenção de Aarhus estipula que «o público terá acesso à informação, poderá participar no processo de tomada de decisões e beneficiará de acesso à justiça no domínio do ambiente sem discriminação em matéria de cidadania, nacionalidade ou domicílio e, no caso das pessoas coletivas, sem discriminações em função da localização da sua sede ou do centro efetivo das suas atividades». Assim, quando uma ONG estrangeira procura obter legitimidade processual não deve receber um tratamento menos favorável do que as ONG nacionais no que respeita às condições a preencher para a obtenção de legitimidade processual *de lege*.

83. Como o artigo 3.º, n.º 9, apenas proíbe a discriminação, um Estado-Membro pode exigir que as ONG estrangeiras preencham as mesmas condições que se aplicam às ONG nacionais. No entanto, estas condições, especialmente no que se refere ao procedimento de obtenção do estatuto de ONG com legitimidade processual *de lege*, não devem impedir ou tornar excessivamente difícil a obtenção, por parte de uma ONG estrangeira, de um estatuto privilegiado <sup>(83)</sup>.

2.3.4. *Outras associações, organizações e grupos*

Embora não beneficiem de legitimidade processual *de lege*, outras associações, organizações e grupos podem, sob reserva do disposto no direito nacional, beneficiar de legitimidade processual nas mesmas condições que os indivíduos.

84. Como já foi referido, no âmbito da Convenção de Aarhus, o conceito de «público» pode incluir «uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais». Assim, mesmo sem direito a legitimidade processual *de lege*, as associações, as organizações e os grupos podem ter direito a legitimidade processual nas mesmas condições que os indivíduos. Tal pode facilitar a fusão de pedidos, que, de outro modo, teriam, provavelmente, de ser efetuados de forma separada por cada um dos requerentes, gerando vantagens para o público interessado (mediante a partilha dos custos de contencioso) e para a autoridade pública (reduzindo o risco de esta ter de tratar uma multiplicidade de processos judiciais separadamente).

<sup>(80)</sup> Processo C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, n.º 47.

<sup>(81)</sup> No contexto concreto deste processo, o TJUE considerou que exigência de 2 000 membros não estava em consonância com os objetivos da Diretiva Impacto Ambiental (2011/92/UE).

<sup>(82)</sup> Processo C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, n.º 47.

<sup>(83)</sup> Ver também o n.º 18 da Recomendação «Tutela Coletiva» (2013/396/UE), em que se recomenda um mecanismo diferente de concessão de legitimidade processual a ONG de outro Estado-Membro. Este mecanismo baseia-se no reconhecimento da legitimidade concedida no Estado-Membro em que a ONG se encontra sediada. Seria mais favorável do que o princípio de não discriminação, em especial para ONG de Estados-Membros nos quais as condições de concessão de legitimidade processual são menos estritas do que em outros. Assim, nos casos abrangidos tanto pela Convenção de Aarhus como pela Recomendação, a aplicação adicional do mecanismo de reconhecimento mútuo previsto na Recomendação permitirá facilitar ainda mais as atividades das ONG.

### 2.3.5. Participação prévia

Os Estados-Membros não podem restringir a legitimidade processual para impugnar uma decisão de uma autoridade pública aos membros do público interessado que tenham participado previamente no processo administrativo de adoção dessa decisão.

85. A não participação no processo administrativo de adoção de uma decisão pode afetar a admissibilidade de um recurso para impugnar posteriormente essa decisão <sup>(84)</sup>. A jurisprudência do TJUE salienta o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais na proteção dos direitos materiais conferidos aos indivíduos e às associações ao abrigo da legislação da UE e, ao mesmo tempo, que os processos administrativos e judiciais têm finalidades diferentes. Por exemplo, a decisão de uma autoridade pública pode dar origem a uma potencial ofensa do direito à proteção da saúde de um requerente, independentemente de este beneficiar ou não de direitos processuais.
86. A este respeito, no processo *Djurgården Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, o TJUE considerou que, no contexto de uma decisão pertinente para a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), «a participação no processo de decisão em matéria ambiental, [...], é distinta e tem um objetivo diferente do recurso jurisdicional que pode eventualmente ser interposto da decisão tomada no final desse processo» <sup>(85)</sup>. Por conseguinte, «os membros do público em causa, [...], devem poder recorrer da decisão pela qual uma instância que integra a organização judiciária de um Estado-Membro decida um pedido de licenciamento de um projeto, qualquer que tenha sido o seu papel na instrução desse pedido no momento em que intervieram no processo na referida instância e aí exprimiram a sua opinião».

### 2.4. Pedidos de intervenção ao abrigo de normas em matéria de responsabilidade ambiental

87. A Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE) visa, *inter alia*, incentivar as pessoas singulares e coletivas a ajudarem as autoridades competentes a tomarem medidas nas situações de danos ambientais abrangidas pelas normas em matéria de responsabilidade ambiental <sup>(86)</sup>. Permite que as pessoas singulares ou coletivas afetadas por tais danos, que tenham um interesse suficiente nestes ou que invoquem a violação de um direito em resultado desses danos apresentem observações e pedidos às autoridades nacionais competentes para que estas tomem as medidas necessárias. Prevê que se considere que certas ONG tenham um interesse suficiente ou direitos passíveis de violação, permitindo-lhes, deste modo, apresentar um pedido de intervenção. A autoridade competente deve tomar uma decisão em relação ao pedido de intervenção <sup>(87)</sup>.
88. O direito de apresentar observações e pedidos de intervenção é formulado de um modo muito semelhante ao do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus e ao das disposições conexas da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE). Com efeito, as pessoas que podem apresentar observações ou pedidos de intervenção podem igualmente impugnar a legalidade material e processual de uma decisão, um ato ou uma omissão de uma autoridade competente com base nas observações e no pedido <sup>(88)</sup>.
89. A semelhança de redação, nomeadamente no que se refere ao estatuto privilegiado das ONG ambientais, significa que a jurisprudência do TJUE sobre a legitimidade processual, descrita na secção C.2.3, pode igualmente ser tida em conta na interpretação da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE).

### 2.5. Outras questões relacionadas nomeadamente com disposições nacionais de execução, atos regulamentares gerais, planos, programas e derrogações

#### 2.5.1. Base geral da legitimidade processual

A base geral da legitimidade processual para impugnar decisões, atos ou omissões dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pela legislação ambiental da UE está consagrada no direito nacional, mas deve ser interpretada de acordo com os requisitos estabelecidos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, no artigo 19.º, n.º 1, do TUE e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

<sup>(84)</sup> Ver também o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, p. 195.

<sup>(85)</sup> Processo C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, n.º 38.

<sup>(86)</sup> Estas normas incluem disposições circunstanciadas sobre «medidas de reparação» de danos ambientais abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida diretiva. Ver o artigo 7.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE).

<sup>(87)</sup> Artigo 12.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE).

<sup>(88)</sup> Artigo 13.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE).

90. O artigo 19.º, n.º 1, do TUE, que codifica o princípio consagrado da proteção jurisdicional efetiva <sup>(89)</sup>, estipula que «[o]s Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União». Simultaneamente, o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais, que os Estados-Membros devem respeitar aquando da aplicação da legislação da UE, prevê que «[t]oda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal».
91. No domínio específico do ambiente, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus estabelece que as partes contratantes devem assegurar 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. Como referido anteriormente, a definição de «público» inclui as ONG ambientais.
92. O artigo 9.º, n.º 3, é mais abrangente do que o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, já que quem beneficia de legitimidade processual é o «público», cujo conceito definido na Convenção de Aarhus é mais vasto do que o do «público interessado». O artigo 9.º, n.º 3, também se refere a atos e omissões de particulares, enquanto o artigo 9.º, n.º 2, se limita às decisões, aos atos e às omissões de autoridades públicas <sup>(90)</sup>. Por outro lado, o artigo 9.º, n.º 3, permite que as partes contratantes escolham entre um processo de recurso administrativo e um processo de recurso judicial. Ademais, não há qualquer referência aos critérios de acesso, tais como a ofensa de um direito ou um interesse suficiente, nem se prevê a legitimidade processual *de lege* para as ONG ambientais.
93. Em consequência, o TJUE clarificou, no processo *LZ I*, que o artigo 9.º, n.º 3, não contém nenhuma obrigação clara e precisa suscetível de reger diretamente a situação jurídica de particulares, uma vez que está dependente da intervenção de um ato posterior das partes contratantes <sup>(91)</sup>. No entanto, o TJUE considerou igualmente que as disposições do artigo 9.º, n.º 3, embora redigidas em termos gerais, têm por objetivo assegurar uma proteção efetiva do ambiente <sup>(92)</sup> e que «*não é assim possível, [...], interpretar as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus de modo a tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União*» <sup>(93)</sup>.
94. Por força do artigo 216.º, n.º 2, do TFUE, a Convenção de Aarhus é parte integrante da ordem jurídica da União <sup>(94)</sup>. Os requisitos da ordem jurídica da UE, que são vinculativos para os Estados-Membros na aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção, incluem a aplicação e a interpretação uniformes do direito da UE. Trata-se de um mecanismo essencial para garantir que esta é a possibilidade — e, por vezes, o dever — dos órgãos jurisdicionais nacionais de pedirem ao TJUE que decida, a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º do TFUE, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. Tal requer o acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais.
95. À luz de todas estas considerações, os Estados-Membros são obrigados a conceder legitimidade processual, a fim de garantir o acesso a uma via de recurso efetiva para a proteção dos direitos processuais e materiais conferidos pela legislação ambiental da UE, mesmo que a legislação ambiental da UE em causa não contenha disposições específicas sobre a matéria.

#### 2.5.2. Legitimidade processual para proteger os direitos processuais ao abrigo da legislação ambiental da UE

*A legitimidade processual deve ser concedida aos indivíduos e às ONG para assegurar o respeito pelas disposições processuais da UE em matéria de ambiente, tais como as que estabelecem os processos de tomada de decisão com a participação do público, como em processos relativos a planos e programas.*

96. Os direitos processuais são particularmente importantes no caso dos planos e programas. Muitos diplomas da legislação ambiental da UE exigem que os planos e programas sejam adotados, por forma a assegurar

<sup>(89)</sup> Ver, por exemplo, processo C-432/05, *Unibet*, n.º 37.

<sup>(90)</sup> Para efeitos da presente comunicação, ver a secção A.

<sup>(91)</sup> Processo C-240/09, *LZ I*, n.º 45.

<sup>(92)</sup> Processo C-240/09, *LZ I*, n.º 46.

<sup>(93)</sup> Processo C-240/09, *LZ I*, n.º 49.

<sup>(94)</sup> Processo C-243/15, *LZ II*, n.º 45.

a consecução dos objetivos previstos no domínio do ambiente. Estes documentos podem ajudar a gerir as intervenções ao longo do tempo (por exemplo, planos de gestão de bacias hidrográficas) <sup>(95)</sup> ou a definir as ações destinadas a dar resposta a problemas específicos (por exemplo, planos de qualidade do ar para reduzir níveis excessivos de poluição atmosférica) <sup>(96)</sup>. Além de exigir a adoção de determinados tipos de planos e programas, a legislação ambiental da UE estabelece igualmente requisitos em matéria de avaliação ambiental de planos e programas (por exemplo, planos de utilização do solo) que possam ter um impacto significativo no ambiente <sup>(97)</sup>.

97. Grande parte da legislação em causa prevê uma fase de consulta pública obrigatória durante o processo de tomada de decisão. A este respeito, o artigo 7.º da Convenção de Aarhus prevê a realização de consultas públicas relativamente a planos e programas abrangidos pelo seu amplo âmbito de aplicação. Neste contexto, os planos e programas no domínio do ambiente que sejam obrigatórios ao abrigo da legislação da UE, mas relativamente aos quais não tenham sido estabelecidas disposições explícitas relativas à participação do público, poderão ainda ter de incluir a consulta pública.
98. A legitimidade processual para impugnar decisões, atos e omissões das autoridades públicas referentes a planos e programas abrangidos pelo artigo 7.º da Convenção pode ser definida à luz da jurisprudência do TJUE em matéria de participação do público. Aplicando a lógica subjacente ao acórdão *Kraaijeveld e o.* <sup>(98)</sup> (que dizia respeito a um projeto, em vez de um plano ou programa), os beneficiários dos direitos de participação podem solicitar a um tribunal que verifique se foi respeitada a conduta exigida no processo de tomada de decisão relativo a determinado plano ou programa.
99. A jurisprudência do TJUE indica que a legitimidade processual é pertinente não só para decisões, atos ou omissões referentes a planos e programas específicos, mas também para a legislação nacional e os atos regulamentares gerais que estabelecem os requisitos processuais aplicáveis a esses planos e programas. Com efeito, nos processos apensos *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie* <sup>(99)</sup>, o TJUE decidiu que um programa de ação no âmbito da Diretiva Nitratos (91/676/CEE) também implica, em princípio, uma avaliação ambiental estratégica (que inclui consulta pública), em conformidade com a Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (2001/42/CE). Consequentemente, um tribunal nacional anulou partes de uma decisão nacional que estabelecia um programa de ação no domínio dos nitratos com base no facto de não se ter realizado uma avaliação ambiental estratégica. No processo seguinte, *Inter-Environnement Wallonie*, o TJUE confirmou que a anulação era adequada naquelas circunstâncias <sup>(100)</sup>.
100. É evidente que tanto os indivíduos como as ONG ambientais podem beneficiar de legitimidade processual para proteger direitos processuais. Isto porque ambos estão habilitados a exercer tais direitos.

### 2.5.3. Legitimidade processual para proteger direitos materiais

Os Estados-Membros devem assegurar a legitimidade processual para impugnar categorias muito amplas de decisões, atos ou omissões, a fim de garantir o exercício de um vasto conjunto de direitos materiais.

101. A jurisprudência do TJUE deixa claro que é necessário conceder legitimidade processual a indivíduos e ONG ambientais para proteger a saúde humana através da legislação ambiental da UE, bem como os direitos de propriedade no âmbito dos objetivos da legislação ambiental da UE, e, no caso das ONG ambientais, para proteger o ambiente mediante os requisitos da legislação ambiental da UE.
102. A aplicação da «doutrina de violação de um direito» (ou seja, a doutrina aplicada em determinados Estados-Membros segundo a qual um indivíduo deve demonstrar ao tribunal que um direito seu foi violado) suscitou problemas, uma vez que, geralmente, a proteção do ambiente serve o interesse público geral e, por norma, não visa conceder expressamente direitos a indivíduos. A abordagem alternativa de exigir um interesse suficiente parece suscitar menos problemas, mas deveriam aplicar-se considerações semelhantes *mutatis mutandis* às descritas relativamente à doutrina da ofensa de direitos.
103. O TJUE confirmou que cabe aos Estados-Membros definir o conceito de violação de um direito <sup>(101)</sup>. No entanto, decorre da própria letra do artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), bem como do artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus, que esta margem de apreciação está

<sup>(95)</sup> Ver o artigo 13.º da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE).

<sup>(96)</sup> Ver o artigo 23.º da Diretiva Qualidade do Ar (2008/50/CE).

<sup>(97)</sup> Ver o artigo 4.º da Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (2001/42/CE).

<sup>(98)</sup> Processo C72/95, *Kraaijeveld e o.*, n.º 56.

<sup>(99)</sup> Processos apensos C-105/09 e C-110/09, *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie*.

<sup>(100)</sup> Processo C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, n.º 46.

<sup>(101)</sup> Processo C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, n.º 44.

limitada ao respeito do objetivo que visa garantir ao público envolvido um amplo acesso à justiça <sup>(102)</sup>. Além disso, a margem de apreciação dos Estados-Membros em relação ao que constitui a violação de um direito não pode tornar excessivamente difícil a proteção dos direitos conferidos pelo direito da UE. Por conseguinte, a legitimidade processual dos membros do público interessado nas decisões, nos atos ou nas omissões abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) — e do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus — não pode interpretar-se restritivamente <sup>(103)</sup>.

104. O TJUE defendeu estes direitos no contexto das seguintes decisões, atos e omissões de autoridades públicas: omissão de uma autoridade pública referente à elaboração, obrigatória por lei, de um plano sobre a qualidade do ar <sup>(104)</sup>, adoção de planos nacionais de redução das emissões <sup>(105)</sup> e concessão de uma derrogação ao abrigo da legislação ambiental. <sup>(106)</sup> Por conseguinte, a jurisprudência salienta a necessidade de os Estados-Membros e de os órgãos jurisdicionais nacionais garantirem legitimidade processual para impugnar categorias muito amplas de decisões, atos ou omissões, com base num vasto conjunto de direitos materiais.

#### 2.5.4. Critérios que indivíduos e ONG devem preencher para beneficiarem de legitimidade processual

*Os Estados-Membros podem adotar critérios que os indivíduos e as ONG devem preencher, por forma a beneficiarem de legitimidade processual, mas estes critérios não devem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos materiais e processuais conferidos pelo direito da UE.*

105. A redação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus («que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno») confere às partes contratantes uma certa margem de apreciação para definirem os critérios de legitimidade processual.
106. Os Estados-Membros não são obrigados a conceder legitimidade processual a cada um dos membros do público (*actio popularis*) nem a cada uma das ONG. No entanto, de acordo com o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, esses critérios devem ser coerentes com os objetivos da Convenção no que diz respeito a garantir o acesso à justiça <sup>(107)</sup>. As partes não podem utilizar a cláusula «que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno» como pretexto para introduzir ou manter critérios de tal modo rigorosos, que impeçam efetivamente todas, ou quase todas, as organizações ambientais de impugnar atos ou omissões que infringem a legislação nacional em matéria de ambiente <sup>(108)</sup>. Além disso, em conformidade com o princípio da efetividade, os Estados-Membros não podem adotar critérios que tornem impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da UE.
107. Os critérios estabelecidos pelos Estados-Membros que sejam adequados no contexto do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus serão igualmente adequados no contexto do artigo 9.º, n.º 3. No entanto, ao contrário do artigo 9.º, n.º 2, o artigo 9.º, n.º 3, não prevê expressamente a legitimidade processual *de lege* para as ONG ambientais. Este facto coloca em causa o direito dos Estados-Membros de aplicarem a doutrina da violação de direitos sem terem em conta que uma ONG não será capaz de demonstrar uma violação da mesma forma que um indivíduo. A este respeito, tendo em conta o papel das ONG ambientais na proteção dos interesses gerais do ambiente, como, por exemplo, a qualidade do ar e a biodiversidade, os Estados-Membros que aplicam a doutrina da violação de direitos devem fazê-lo por forma a assegurar que as ONG ambientais beneficiam de legitimidade processual para impugnar decisões, atos ou omissões que se prendam com esse papel.

### 3. ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL

#### 3.1. Introdução

*O âmbito da fiscalização jurisdicional determina a forma como os juízes nacionais avaliarão a legalidade de decisões, atos ou omissões. Apresenta dois aspetos. O primeiro diz respeito aos possíveis fundamentos da fiscalização jurisdicional, a saber, os domínios legislativos e os argumentos jurídicos que poderão ser suscitados. O segundo concerne à intensidade do controlo (ou critério de fiscalização).*

<sup>(102)</sup> Processo C-570/13, Gruber, n.º 39, e processo C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, n.º 44.

<sup>(103)</sup> Processo C-570/13, Gruber, n.º 40.

<sup>(104)</sup> Processo C-237/07, *Janecek*.

<sup>(105)</sup> Processos apensos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e o.*

<sup>(106)</sup> Processo C-240/09, *LZ I*.

<sup>(107)</sup> Ver o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, p. 198.

<sup>(108)</sup> Ver o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, p. 198.

108. O âmbito da fiscalização jurisdicional constitui um elemento fundamental para a eficácia do mecanismo de fiscalização jurisdicional, já que determina a forma como os órgãos jurisdicionais nacionais avaliarão a legalidade das decisões, dos atos e das omissões impugnados. Apresenta dois aspetos principais. O primeiro refere-se aos domínios legislativos e aos argumentos jurídicos que poderão ser suscitados num recurso judicial, nomeadamente se o requerente pode invocar todas as disposições pertinentes da legislação ambiental da UE perante um tribunal para reforçar os seus argumentos. Esta questão é abordada na secção C.3.2. O segundo aspeto prende-se com a intensidade do controlo a ser exercida pelos juízes aquando da avaliação da legalidade, abordada na secção C.3.3.
109. Um determinado número de diretivas da UE que preveem expressamente o acesso à justiça contém disposições pertinentes para o âmbito da fiscalização jurisdicional <sup>(109)</sup>. No entanto, a maior parte do direito derivado conexo da UE em matéria de ambiente carece de tais disposições e, com vista a uma melhor compreensão do âmbito adequado, é necessário, tal como na legitimidade processual, remeter para a jurisprudência do TJUE.

### 3.2. Possíveis fundamentos da fiscalização jurisdicional

110. Este aspeto é particularmente pertinente para as jurisdições que concedem legitimidade processual apenas com base na violação dos direitos do requerente. Neste contexto, os possíveis fundamentos da fiscalização jurisdicional são, muitas vezes, tradicionalmente limitados às disposições jurídicas que conferem direitos individuais que constituem a base para a legitimidade processual invocada. Este aspeto também é pertinente para as restrições destinadas a limitar a argumentação dos requerentes já suscitada em processos administrativos prévios (exclusão) ou a evitar recursos abusivos por parte dos requerentes com argumentos de direito irrelevantes.

#### 3.2.1. Atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público

111. Esta categoria é abrangida pelo artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus. Como referido anteriormente, o artigo 9.º, n.º 2, destina-se a assegurar o acesso à justiça no âmbito de decisões, atos ou omissões referentes a atividades específicas sujeitas a exigências de participação do público do artigo 6.º da Convenção.
112. Ademais, o artigo 9.º, n.º 2, permite aos Estados-Membros restringir a legitimidade processual com base em requerentes que sejam pessoas singulares e que tenham de demonstrar a ofensa de um direito ou um interesse suficiente. No que se refere aos possíveis fundamentos da fiscalização jurisdicional, tal resulta numa potencial diferença na forma como poderão ser tratados os pedidos de indivíduos e ONG ambientais. Esta questão é especialmente pertinente para as decisões, os atos e as omissões no âmbito da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), os principais diplomas do direito derivado da União que dão aplicação ao artigo 9.º, n.º 2. No entanto, no processo *LZ II* <sup>(110)</sup>, o TJUE confirmou que o âmbito do artigo 6.º da Convenção de Aarhus — e, por conseguinte, do artigo 9.º, n.º 2 — é mais amplo do que o destas diretivas da UE.

##### 3.2.1.1. Indivíduos

*Um Estado-Membro pode igualmente prever que a anulação de uma decisão administrativa por um tribunal nacional exija a violação de um direito do requerente, se tal tornar a admissibilidade de um recurso judicial interposto por um indivíduo sujeita à condição de violação de um direito desse indivíduo.*

113. No processo *Comissão/Alemanha*, o TJUE decidiu que, em conformidade com as disposições relativas ao acesso à justiça da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), quando um Estado-Membro reserve a legitimidade processual de indivíduos a situações em que tenha ocorrido a violação de direitos, este «também pode prever que a anulação de uma decisão administrativa pelo órgão jurisdicional competente exija a violação de um direito subjetivo na esfera jurídica do recorrente» <sup>(111)</sup>. Esta interpretação pode aplicar-se ao contexto de outras decisões, atos e omissões impugnados, que sejam abrangidas pelo artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.
114. Tal significa que, perante a condição de violação de direitos, no respeitante a pedidos submetidos por indivíduos, o tribunal nacional pode limitar o seu exame às disposições que permitem que o indivíduo interponha o recurso judicial.

<sup>(109)</sup> Artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE); artigo 13.º da Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE); artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE); artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE). Ver também o considerando 27 da Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão (2016/2284), que refere especificamente a jurisprudência do TJUE em matéria de acesso à justiça.

<sup>(110)</sup> Processo C-243/15, *LZ II*.

<sup>(111)</sup> Processo C-137/14, *Comissão/Alemanha*, n.º 32.

### 3.2.1.2. ONG ambientais reconhecidas

No que se refere aos recursos judiciais abrangidos pelo artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, as ONG ambientais reconhecidas não estão sujeitas a restrições nos fundamentos jurídicos que possam apresentar e podem invocar qualquer disposição da legislação ambiental da UE.

115. A restrição relacionada com os fundamentos, descrita na secção C.3.2.1.1, não é aplicável às ONG ambientais que preencham os critérios estabelecidos no direito nacional para obterem legitimidade processual *de lege*.
116. No processo *Trianel*, o TJUE clarificou que estas organizações podem invocar quaisquer disposições da legislação ambiental da UE com efeitos diretos e da legislação nacional de aplicação do direito da UE. Considerou que caso «o legislador nacional possa limitar os direitos cuja violação pode ser invocada por um particular no âmbito de um recurso judicial [...], essa limitação não pode ser aplicada como tal às associações de defesa do ambiente sem contrariar os objetivos do artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Diretiva 85/337»<sup>(112)</sup>.
117. Isto significa que uma ONG ambiental que interponha um recurso com base na legitimidade processual *de lege* pode invocar quaisquer disposições da legislação ambiental da UE que considere terem sido infringidas.

### 3.2.2. Objeto abrangido pelo artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus

Os fundamentos a examinar em recursos judiciais no âmbito do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus devem, no mínimo, abranger as disposições da legislação nas quais se baseia o direito à legitimidade processual do requerente.

118. O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus prevê a legitimidade processual para impugnar atos e omissões não abrangidos pelo artigo 9.º, n.º 1 ou 2 da Convenção de Aarhus.

#### 3.2.2.1. Indivíduos

119. Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, os membros do público têm acesso a processos judiciais caso satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno. Deste modo, à luz da abordagem da violação de direitos, os Estados-Membros podem limitar o âmbito da fiscalização jurisdicional aos fundamentos de direito relacionados com os direitos alegadamente violados do requerente.

#### 3.2.2.2. ONG ambientais

120. Na ausência de legitimidade processual *de lege*, as ONG ambientais têm direito, no mínimo, à fiscalização jurisdicional no que toca a disposições da legislação suscetíveis de dar origem a direitos e interesses impugnáveis. Como resulta das secções C.1 a C.2 e, em particular, do acórdão proferido pelo TJUE no âmbito do processo *LZ II*, as ONG ambientais beneficiam de um amplo direito de proteger o ambiente e invocar obrigações ambientais perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

### 3.2.3 Exclusão e outras restrições

O âmbito da fiscalização jurisdicional por um tribunal nacional não pode ser reduzido às objeções já apresentadas no prazo fixado durante o procedimento administrativo. No entanto, os órgãos jurisdicionais podem considerar inadmissíveis os argumentos apresentados abusivamente ou de má-fé.

121. No processo *Comissão/Alemanha*, o TJUE decidiu que não é possível restringir o «âmbito da fiscalização jurisdicional às objeções que já foram apresentadas no prazo fixado durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão». O TJUE justificou a sua posição, referindo a obrigação de garantir uma fiscalização jurisdicional que incida sobre a legalidade material ou processual da totalidade da decisão impugnada<sup>(113)</sup>. O referido acórdão é aplicável às decisões, aos atos ou às omissões abrangidas pelo artigo 11.º da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e pelo artigo 25.º da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), bem como às decisões, aos atos ou às omissões no âmbito do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus. É igualmente aplicável a atos e omissões no âmbito do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção, uma vez que os recursos judiciais referentes aos mesmos também abrangem a legalidade material ou processual (ver secção C.3.3.3).

<sup>(112)</sup> Processo C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, n.º 45.

<sup>(113)</sup> Processo C-137/14, *Comissão/Alemanha*, n.º 80.

122. Embora não seja permitida a exclusão, o TJUE indicou que os legisladores nacionais podem «prever regras processuais específicas, como a inadmissibilidade de um argumento apresentado abusivamente ou de má-fé, que constituam mecanismos adequados para garantir a eficácia do processo judicial» <sup>(114)</sup>. A este respeito, compete aos Estados-Membros estabelecer regras que estejam em conformidade com o requisito geral de assegurar a fiscalização jurisdicional da legalidade material ou processual de decisões, atos e omissões.

### 3.3. Intensidade do controlo/critério de fiscalização

Nos termos do artigo 9.º, n.os 2 e 3, da Convenção de Aarhus, os Estados-Membros devem assegurar uma fiscalização jurisdicional eficaz da legalidade material e processual de decisões, atos ou omissões abrangidas por estas disposições, mesmo que o direito derivado da UE não faça referência expressa a um critério de fiscalização que abranja estes dois aspetos da legalidade.

O controlo deve, se for caso disso, ser alargado à legalidade da legislação e dos atos regulamentares quando estes limitem ou violem direitos processuais e materiais.

123. A intensidade do controlo ou o critério de fiscalização determina o rigor que o tribunal nacional é obrigado a aplicar ao avaliar a legalidade da decisão, do ato ou da omissão em causa. As abordagens adotadas variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Podem centrar-se em questões processuais ou implicar a fiscalização de plena jurisdição da legalidade das decisões, dos atos ou das omissões impugnadas, com a possibilidade de os juízes substituírem a apreciação da administração pela sua própria avaliação.
124. A intensidade do controlo ou o critério de fiscalização não está definido de forma circunstanciada na Convenção de Aarhus nem no direito derivado da UE. No entanto, a jurisprudência do TJUE fornece algumas clarificações sobre os requisitos mínimos a preencher para que a fiscalização jurisdicional se considere eficaz.

#### 3.3.1. Pedidos de informações sobre o ambiente

Os Estados-Membros devem assegurar uma fiscalização jurisdicional eficaz do direito de pedir informações sobre o ambiente que abranjam os princípios e as regras pertinentes do direito da UE. Estes princípios e regras incluem condições específicas que uma autoridade pública deve respeitar por força das disposições vinculativas da UE em matéria de acesso a informações sobre o ambiente.

125. Os recursos judiciais para impugnar decisões relativas a pedidos de acesso a informações sobre o ambiente são abrangidos pelo artigo 9.º, n.º 1, da Convenção de Aarhus. A Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE) contém disposições relativas ao acesso à justiça <sup>(115)</sup>, que refletem os requisitos do artigo 9.º, n.º 1. Estas preveem que os Estados-Membros devem garantir que qualquer pessoa que peça informações ao abrigo da referida diretiva tenha acesso a um processo de recurso junto de um tribunal, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, mediante o qual os atos ou as omissões da autoridade pública em causa possam ser sujeitos a fiscalização e cujas decisões possam ser definitivas. Contudo, não estabelecem o âmbito da fiscalização jurisdicional exigido pela diretiva.
126. No processo *East Sussex County Council*, o TJUE foi chamado a interpretar o âmbito da fiscalização jurisdicional exigido pela Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente (2003/4/CE). Considerou que «[n]a falta de precisão no direito da União, a determinação deste alcance decorre da ordem jurídica dos Estados-Membros, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade» <sup>(116)</sup>. No contexto específico das disposições relativas ao acesso à justiça da referida diretiva, o TJUE esclareceu que uma fiscalização eficaz deve cumprir o objetivo de proporcionar um quadro geral destinado a garantir que qualquer pessoa singular ou coletiva de um Estado-Membro tenha direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, sem ter de justificar o seu interesse <sup>(117)</sup>. No que diz respeito à decisão administrativa impugnada de imputar custos a um requerente pela resposta a um pedido de informação, o TJUE, no processo *East Sussex County Council*, considerou que o tribunal nacional deve, pelo menos, examinar se foram preenchidas as condições aplicáveis da referida diretiva <sup>(118)</sup>.

<sup>(114)</sup> Processo C-137/14, *Comissão/Alemanha*, n.º 81.

<sup>(115)</sup> Artigo 6.º, n.º 2.

<sup>(116)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 53.

<sup>(117)</sup> Processo C-279/12, *Fish Legal e Shirley*, n.º 36.

<sup>(118)</sup> Definidas no artigo 5.º, n.º 2.

### 3.3.2. **Outros objetos, como atividades específicas que exijam a participação do público; responsabilidade ambiental; planos e programas; derrogações; disposições nacionais de execução e atos regulamentares**

A jurisprudência do TJUE fornece orientações sobre a forma como efetuar o controlo de decisões, atos ou omissões ao abrigo da legislação ambiental da UE.

#### 3.3.2.1. *A necessidade de controlar a legalidade processual e material*

127. O recurso judicial previsto nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus — e ao abrigo do direito derivado da UE que a transpõe — é necessário para avaliar a legalidade material e processual de decisões, atos ou omissões impugnadas. Contudo, nem a Convenção de Aarhus nem o direito derivado da UE especificam o âmbito da fiscalização jurisdicional da legalidade material e processual que é necessário realizar.
128. Do mesmo modo, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não prevê expressamente a obrigação de estabelecer um mecanismo de fiscalização jurisdicional em que se avalie a legalidade material e processual de um ato ou uma omissão. No âmbito do direito derivado da UE, atualmente, apenas a Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE) o prevê expressamente. No entanto, a jurisprudência do TJUE, designadamente os processos *East Sussex County Council e Janeček*, indica que se aplica aos atos e às omissões no âmbito do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus o princípio da UE relativo a uma fiscalização jurisdicional eficaz que abranja a legalidade material e processual. De outra forma, não seria possível assegurar que os objetivos e os direitos conferidos pela legislação ambiental da UE fossem suficientemente protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais. De acordo com o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, o critério de fiscalização jurisdicional a aplicar no contexto do artigo 9.º, n.º 3, é idêntico ao aplicável no do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção, o que significa que um tribunal nacional deve examinar a legalidade tanto material como processual <sup>(119)</sup>.
129. A jurisprudência do TJUE deixa claro que uma fiscalização limitada à legalidade processual não é conforme com as obrigações que decorrem do artigo 9.º, n.º 2, e com o direito derivado conexo da UE. No processo *Comissão/Alemanha*, o TJUE considerou que «o próprio objetivo prosseguido pelo artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e pelo artigo 25.º da Diretiva 2010/75 consiste não só em garantir aos particulares um acesso o mais amplo possível à fiscalização jurisdicional mas também em permitir que esta fiscalização incida sobre a legalidade material ou processual da totalidade da decisão impugnada» <sup>(120)</sup>.
130. De um modo mais geral, no processo *East Sussex County Council* <sup>(121)</sup>, o TJUE declarou que um mecanismo de fiscalização jurisdicional respeita o princípio da efetividade «desde que permita ao órgão jurisdicional chamado a apreciar um recurso de anulação dessa decisão aplicar efetivamente, no âmbito da fiscalização da legalidade desta, os princípios e as regras pertinentes do direito da União».
131. A conclusão que se retira do processo *East Sussex County Council* é a de que, mesmo que o critério de fiscalização jurisdicional não esteja especificado na legislação da UE, o modo de realizar essa fiscalização deve ser eficaz, a fim de proteger os direitos e de assegurar a consecução dos objetivos da legislação pertinente da UE.

#### 3.3.2.2. *Legalidade processual*

132. De acordo com a definição do Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, a ilegalidade processual ocorre quando a autoridade pública desrespeitou procedimentos estabelecidos na legislação <sup>(122)</sup>.
133. As lacunas processuais, que podem redundar na ilegalidade de uma decisão, um ato ou uma omissão, podem estar relacionadas com 1) a competência da autoridade para levar a cabo a decisão ou o ato em causa, 2) um procedimento obrigatório definido para o processo de tomada de decisão (por exemplo, realização de uma consulta pública ou de uma avaliação de impacto ambiental) e 3) a forma da decisão, do ato ou da omissão.
134. Embora os fatores 1) e 3) sejam geralmente determinados pelos Estados-Membros, em consonância com a sua autonomia processual, o fator 2) é mais suscetível de ser determinado pela legislação da UE, devido à exigência obrigatória de participação do público, prevista na Convenção de Aarhus e no direito derivado conexo da UE. Por exemplo, a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) estabelece os requisitos formais de consulta pública que uma autoridade pública deve respeitar aquando da realização de uma avaliação de impacto ambiental. O cumprimento desses requisitos é essencial para assegurar a participação do público no processo de tomada de

<sup>(119)</sup> Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, p. 199.

<sup>(120)</sup> Processo C-137/14, *Comissão/Alemanha*, n.º 80 (sublinhado aditado).

<sup>(121)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 58.

<sup>(122)</sup> Ver página 196.

decisão. Em consequência, para aplicar a abordagem referida acima, o tribunal nacional deve ter competência para examinar a conformidade com estes requisitos formais e decidir sobre soluções adequadas caso se registem lacunas processuais. Os requisitos formais obrigatórios não estão sujeitos à apreciação da autoridade pública.

135. O controlo da legalidade processual pode estar relacionado com a possível regularização dos atos ilegais de um particular ou uma autoridade pública. O TJUE permitiu a possibilidade de regularização, mas incluiu condições relativamente à sua utilização <sup>(123)</sup>. No processo *Križan e o.*, no contexto de um processo de licenciamento de um aterro, o TJUE foi chamado a examinar a possibilidade de regularizar um erro cometido por uma autoridade pública (nomeadamente, a não disponibilização de determinadas informações no âmbito de um processo de licenciamento de um aterro) na fase de recurso administrativo da decisão da referida autoridade. O TJUE confirmou que a regularização seria possível, na condição de todas as opções e soluções permanecerem em aberto na fase do recurso <sup>(124)</sup>. Esta era uma questão que competia ao tribunal nacional determinar <sup>(125)</sup>.

### 3.3.2.3.. *Legalidade material*

136. Segundo a definição do Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, a ilegalidade material ocorre aquando da violação da substância da legislação <sup>(126)</sup>.

#### a) *Matéria de facto*

137. Um primeiro aspeto da fiscalização da legalidade material prende-se com os factos do processo. Os factos, recolhidos pela administração e, por fim, sujeitos a alterações num processo de consulta pública, constituem a base para a autoridade competente tomar ou não uma decisão ou medidas e, conseqüentemente, a base para o seu teor e justificação. Nos casos em que os factos estejam incompletos ou incorretos, ou tenham sido interpretados erradamente, o erro tem consequências diretas na qualidade da decisão administrativa, podendo comprometer os objetivos da legislação ambiental da UE.

138. No processo *East Sussex County Council*, o TJUE confirmou que, na falta normas da UE, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da UE. A este respeito, não deve tornar-se impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da UE (princípio da efetividade) <sup>(127)</sup>.

139. Os órgãos jurisdicionais nacionais não são, em princípio, obrigados a efetuar a recolha das suas próprias informações ou investigações factuais. Porém, a fim de assegurar uma fiscalização jurisdicional eficaz das decisões, dos atos ou das omissões em questão, deve aplicar-se um critério mínimo para examinar os factos, a fim de assegurar que os requerentes podem exercer o seu direito a uma fiscalização eficaz, também no que respeita ao exame dos factos. Se um tribunal nacional nunca pudesse fiscalizar os factos que servem de base a decisões tomadas pela administração, tal poderia, desde o início, impedir o requerente de interpor, de forma eficaz, um recurso eventualmente justificado.

#### b) *Apreciação da procedência de uma decisão, um ato ou uma omissão*

140. Para retirar conclusões dos factos de um processo e da legislação aplicável, a autoridade administrativa dispõe geralmente de uma ampla margem de apreciação. O TJUE reconhece que uma fiscalização limitada da procedência de uma decisão, um ato ou uma omissão pode ser compatível com o direito da UE. Tal como acima referido, o TJUE, no processo *East Sussex County Council*, declarou que, embora uma fiscalização jurisdicional limitada, por si só, não torne excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da UE, esta deve, no mínimo, permitir ao tribunal aplicar efetivamente os princípios e as regras pertinentes do direito da UE. <sup>(128)</sup>

141. Isto significa que o critério de fiscalização aplicado deve garantir que estão salvaguardados os objetivos e o âmbito de aplicação do direito da UE em causa. Deve igualmente ter em conta o âmbito da margem de apreciação da autoridade administrativa na avaliação dos factos e retirar conclusões e constatações dos mesmos.

142. A jurisprudência do TJUE clarifica a forma como os órgãos jurisdicionais nacionais devem exercer o controlo da margem de apreciação das autoridades públicas em vários contextos específicos.

<sup>(123)</sup> No processo C-215/06, *Comissão/Irlanda*, o TJUE declarou, no n.º 57, que «embora o direito comunitário não possa impedir que as normas nacionais aplicáveis permitam, em determinados casos, regularizar operações ou atos que, na perspetiva do direito comunitário, são irregulares, esta possibilidade deve estar subordinada à condição de não proporcionar aos interessados a oportunidade de contornarem as normas comunitárias, ou de não as aplicarem, e de ser excecional».

<sup>(124)</sup> Processo C-416/10, *Križan e o.*, n.ºs 87-91.

<sup>(125)</sup> Processo C-416/10, *Križan e o.*, n.º 91.

<sup>(126)</sup> Ver página 196.

<sup>(127)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 52.

<sup>(128)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 58.

143. No contexto da Diretiva Avaliação de Impacto ambiental (2011/92/UE), os acórdãos do TJUE nos processos *Mellor e Gruber* <sup>(129)</sup> estabelecem que uma decisão tomada por uma administração, no âmbito de um projeto, de não realizar uma avaliação de impacto ambiental pode ser impugnada junto de um tribunal nacional por um membro do público interessado. Em especial, a eficácia da fiscalização jurisdicional deve incidir sobre a legalidade dos fundamentos da decisão de apreciação prévia impugnada <sup>(130)</sup>. Tal inclui a possibilidade de o projeto ter ou não um provável efeito significativo no ambiente. Além disso, no que concerne à referida diretiva, o TJUE, no processo *Comissão/Alemanha*, considerou que um Estado-Membro não pode limitar o âmbito de uma fiscalização jurisdicional à eventual validade de uma decisão de não se realizar uma avaliação de impacto ambiental. Observou ainda que a exclusão da aplicabilidade no caso em que, tendo sido realizada, essa avaliação padeça de irregularidades — mesmo graves — seria significativamente contrária às disposições relativas à participação do público da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental <sup>(131)</sup>.
144. No contexto do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats (92/43/CEE), o TJUE decidiu, no processo *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging* <sup>(132)</sup>, que as autoridades públicas competentes só podem autorizar uma atividade num sítio protegido Natura 2000 quando, tendo em conta as conclusões de uma avaliação adequada, não subsiste nenhuma dúvida razoável, do ponto de vista científico, de que tal atividade é desprovida de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em questão, à luz dos seus objetivos de conservação. Isto significa que, ao fiscalizar a decisão de autorização de tal atividade, o juiz nacional deve determinar se os elementos científicos invocados pela autoridade pública não deixam nenhuma dúvida razoável.
145. Deste modo, o juiz nacional pode ser chamado a ter em conta os elementos científicos pertinentes, nos quais se baseiam geralmente as medidas ambientais. A formulação do acórdão proferido no processo *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging* indica que o critério para verificar se existe dúvida razoável é objetivo e não pode ser considerado pelo tribunal nacional subjetivo e deixado exclusivamente à apreciação da autoridade pública.
146. No contexto do requisito relativo à elaboração de planos de qualidade do ar, ao abrigo da legislação em matéria de qualidade do ar, o TJUE, no processo *Janecek*, observou que «*embora os Estados-Membros disponham de um poder de apreciação, o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 96/62 contém limites ao seu exercício, suscetíveis de serem invocados nos órgãos jurisdicionais nacionais (v., nesse sentido, acórdão de 24 de outubro de 1996 no processo C-72/95, Kraaijeveld e o., n.º 59), no que respeita à adequação das medidas que o plano de ação deve conter com o objetivo de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração, tendo em conta o equilíbrio que importa garantir entre esse objetivo e os diferentes interesses públicos e privados em presença*» <sup>(133)</sup>. Por conseguinte, neste acórdão, o TJUE considera que o controlo do juiz nacional deve abranger a adequação das medidas, à luz dos interesses em causa nesse processo. Do mesmo modo, no contexto da obrigação dos Estados-Membros de elaborarem programas de redução das emissões de poluentes específicos, com vista ao cumprimento dos valores-limite de emissões fixados na Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão (2016/2284) <sup>(134)</sup>, o TJUE, no processo *Stichting Natuur en Milieu e o.*, declarou que a controlo deve abranger o facto de os programas nacionais conterem ou não políticas e medidas apropriadas e coerentes, suscetíveis de reduzir as emissões a níveis que cumpram aos valores-limite de emissão <sup>(135)</sup>.
147. Do mesmo modo, a intensidade do controlo que o TJUE previu nos processos *Janecek* e *Stichting Natuur en Milieu e o.* é aplicável aos domínios da água e dos resíduos, abrangidos pela legislação da UE, quando as obrigações das autoridades públicas competentes de elaboração de planos e programas também desempenhem um papel fundamental na consecução dos objetivos no domínio do ambiente.
148. No processo *Stichting Natuur en Milieu e o.*, o TJUE referiu a obrigação geral dos Estados-Membros de se absterem de adotar disposições, gerais ou específicas, suscetíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito por essa diretiva <sup>(136)</sup>. Tal é pertinente nos casos em que se argumente ao juiz nacional que a decisão que visa assegurar a aplicação de determinadas disposições legislativas da UE em matéria de ambiente comprometerá a aplicação de outras.
149. Os aspetos comuns aos últimos processos referidos e ao processo *East Sussex County Council* são a importância das especificidades dos diferentes diplomas da legislação da UE e a correta interpretação do direito da UE durante

<sup>(129)</sup> Processo C-570/13, *Gruber*, n.ºs 42 a 50.

<sup>(130)</sup> Processo C-75/08, *Mellor*, n.º 59.

<sup>(131)</sup> Processo C-137/14, *Comissão/Alemanha*, n.º 48; e processo C-72/12, *Gemeinde Altrip e o.*, n.º 37.

<sup>(132)</sup> Processo C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging*, n.º 59.

<sup>(133)</sup> Processo C-237/07 *Janecek*, n.º 46.

<sup>(134)</sup> Anteriormente, Diretiva 2001/81/CE.

<sup>(135)</sup> Processos apensos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e o.*

<sup>(136)</sup> Processos apensos C-165 a C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, n.ºs 78 e 79.

o processo de tomada de decisão. Uma grande parte da jurisprudência referida resulta de pedidos de decisões prejudiciais, submetidos por órgãos jurisdicionais nacionais, para verificar se a autoridade administrativa interpretou corretamente o direito da UE. Neste contexto, há que recordar que os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a aplicar a legislação da UE pertinente *ex officio*, independentemente do que as partes invocarem no processo, quando, por força do direito nacional, devam suscitar oficiosamente os fundamentos de direito que decorrem de uma norma interna vinculativa, que não tenham sido adiantados pelas partes <sup>(137)</sup>.

150. O princípio da proporcionalidade é igualmente pertinente ao ter em conta as especificidades da legislação ambiental da UE <sup>(138)</sup>.

c) *Controlo da legislação e dos atos regulamentares nacionais*

151. Tal como referido na secção C.1.2, a legislação ambiental da UE que visa salvaguardar os interesses públicos — incluindo o interesse de participação do público — dependerá, em parte, das disposições nacionais de execução e dos atos regulamentares gerais. Não se pode excluir a possibilidade de os atos legislativos e regulamentares apresentarem, por vezes, lacunas e serem mais restritivos no que toca ao reconhecimento dos direitos mencionados na secção C.1 do que o que é previsto pela legislação ambiental da UE aplicável. A existência de disposições de execução e atos regulamentares nacionais com lacunas pode resultar numa aplicação não uniforme da legislação ambiental da UE, pelo que o TJUE reconheceu a necessidade de prever a revisão dos mesmos em determinadas circunstâncias.

152. A Convenção de Aarhus exclui os atos legislativos do seu âmbito de aplicação <sup>(139)</sup> e a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) exclui os «*projetos que são adotados em pormenor por um ato legislativo nacional específico*». Todavia, nos processos *Boxus* e *Solvay*, o TJUE confirmou que os órgãos jurisdicionais nacionais devem estar em condições de fiscalizar os atos legislativos nacionais, a fim de assegurar que cumprem as condições que justifiquem sua exclusão dos requisitos em matéria de avaliação de impacto ambiental. Estes processos prendiam-se com legislação nacional que supostamente estabelecia requisitos relativos a elementos específicos de infraestruturas ferroviárias e aeroportuárias, independentemente dos procedimentos administrativos habituais. O TJUE considerou que a exceção para os atos legislativos só se aplica aos casos em que estejam preenchidas determinadas condições e observou que as disposições aplicáveis em matéria de acesso à justiça da Convenção Aarhus e da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) perderiam todo o efeito útil se a simples circunstância de um projeto ser adotado através de um ato legislativo tivesse como consequência privá-lo de qualquer via de recurso que permitisse impugnar a sua legalidade, quanto à substância ou ao processo <sup>(140)</sup>. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a fiscalizar se estão preenchidas as condições que justificam a exclusão <sup>(141)</sup>.

153. No processo *InterEnvironnement Wallonie*, o TJUE salientou a importância de os órgãos jurisdicionais nacionais fiscalizarem os atos legislativos, a fim de assegurarem o cumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação ambiental da UE em matéria de planos e programas <sup>(142)</sup>. No processo *Stadt Wiener Neustadt*, o TJUE frisou o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais de fiscalizar a conformidade da legislação nacional com a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/CE) no concernente à regularização atos irregulares <sup>(143)</sup>. No referido processo, o TJUE considerou que o direito da UE se opõe a disposições nacionais que estabeleçam que se deve considerar que foi realizada anteriormente uma avaliação de impacto ambiental em relação a determinados projetos que, na verdade, não foram submetidos a avaliação. Assinalou que tais disposições legislativas comprometem a possibilidade de se obter uma solução eficaz em condições razoáveis <sup>(144)</sup>.

d) *Exame da validade dos atos adotados pelas instituições e organismos da UE*

154. O artigo 267.º do TFUE prevê um meio mediante o qual os órgãos jurisdicionais nacionais podem pedir ao TJUE que se pronuncie sobre a validade da legislação e dos atos da UE. O recurso a esta possibilidade é ilustrado no

<sup>(137)</sup> Ver processo C72/95, *Kraaijeveld e o.*, n.º 57.

<sup>(138)</sup> Nos processos apensos C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland e Seitlinger e o.*, no que concerne às regras sobre a conservação geral de metadados de tráfego das comunicações, o TJUE observou, no n.º 47, «[q]uanto à fiscalização jurisdicional do respeito destes requisitos, uma vez que estão em causa ingerências em direitos fundamentais, o alcance do poder de apreciação do legislador da União pode revelar-se limitado em função de um certo número de elementos, entre os quais figuram, designadamente, o domínio em questão, a natureza do direito em causa garantido pela Carta, a natureza e a gravidade da ingerência, bem como a sua finalidade».

<sup>(139)</sup> Isto deve-se ao facto de a definição de «autoridade pública» do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus não incluir organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos.

<sup>(140)</sup> Processos apensos C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*, n.º 53.

<sup>(141)</sup> Processos apensos C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*.

<sup>(142)</sup> Processo C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, n.ºs 42 a 47.

<sup>(143)</sup> Processo C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, n.º 38.

<sup>(144)</sup> Processo C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, n.ºs 47 e 48.

processo *Standley*, no qual, na sequência de questões suscitadas por um órgão jurisdicional nacional, o TJUE, examinou, *inter alia*, a validade da Diretiva Nitratos (91/676/CEE) à luz do princípio do poluidor-pagador, estabelecido no artigo 191.º do TFUE <sup>(145)</sup>. Do mesmo modo, no processo *Safety HiTech*, o TJUE examinou a validade do Regulamento Camada do Ozono [Regulamento (CE) n.º 3093/94, atualmente Regulamento (CE) n.º 2037/2000], em relação ao disposto no artigo 191.º do TFUE, que impõe que a política da UE no domínio do ambiente vise um nível de proteção elevado do ambiente <sup>(146)</sup>. O processo *EcoEmballages*, que, *inter alia*, incluía uma questão sobre a validade de uma diretiva da Comissão adotada ao abrigo da Diretiva Resíduos de Embalagens (94/62/CE), mostra como o artigo 267.º do TFUE pode ser utilizado em relação a um ato relativo a uma filial adotado à escala da UE <sup>(147)</sup>.

#### 4. SOLUÇÕES EFICAZES

##### 4.1 Introdução

Existe uma exigência geral, aplicável a todos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro, de eliminação das consequências ilícitas de determinada violação da legislação ambiental da UE. Os Estados-Membros devem igualmente abster-se de adotar disposições suscetíveis de comprometer gravemente a obtenção de um resultado prescrito pela legislação ambiental da UE. Os Estados-Membros dispõem de margem de apreciação no que se refere a soluções eficazes, desde que respeitem os princípios da equivalência e da efetividade.

155. Em geral, não é suficiente determinar, mediante fiscalização jurisdicional, a legalidade de uma decisão, um ato ou uma omissão. Será igualmente necessário que o órgão jurisdicional considere soluções eficazes — por vezes denominadas «reparações» — quando a conduta da autoridade pública seja considerada contrária ao direito da UE. O TJUE considerou, por força do princípio da cooperação leal, atualmente previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TFUE, que os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas de uma violação do direito comunitário <sup>(148)</sup>. O dever de cooperação também exige a prevenção de violações, estando os Estados-Membros obrigados a abster-se de adotar disposições suscetíveis de comprometer gravemente a obtenção de um resultado prescrito pela legislação ambiental da UE <sup>(149)</sup>. Os sistemas jurídicos dos Estados-Membros devem prever soluções eficazes que cumpram estas exigências.

156. As vias processuais aplicáveis a soluções eficazes dependem da ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, na condição de que não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não tornem praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da UE (princípio da efetividade) <sup>(150)</sup>. No que se refere ao último princípio, o TJUE baseou-se igualmente nas normas decorrentes do artigo 47.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que consagra o direito à ação <sup>(151)</sup>.

157. A Convenção de Aarhus também se refere a soluções eficazes. O artigo 9.º, n.º 4, prevê que os processos de recurso judicial para impugnar decisões, atos ou omissões deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo a «reparação injuntiva do direito». Esta exigência complementa o artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Convenção de Aarhus.

##### 4.2 Vias de recurso em caso de irregularidades processuais menores

As irregularidades processuais menores não exigem vias de recurso, desde que possa ser demonstrado — sem impor qualquer ónus ao requerente da fiscalização jurisdicional — que as mesmas não tiveram impacto na decisão impugnada.

158. No processo *Altrip*, que se prendia com questões de interpretação, suscitadas em resultado de alegadas irregularidades numa avaliação de impacto ambiental realizada a um plano de construção de um sistema de retenção de

<sup>(145)</sup> Processo C-293/97, *Standley*, n.ºs 51 e 52.

<sup>(146)</sup> Processo C-284/95, *Safety Hi-Tech*, n.ºs 33 a 61.

<sup>(147)</sup> Processos apensos C-313/15 e C-530/15, *Eco-Emballages*.

<sup>(148)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.ºs 64 e 65.

<sup>(149)</sup> Processo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, n.º 45.

<sup>(150)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.º 67, e processo C-420/11, *Leth*, n.º 38.

<sup>(151)</sup> Processo C-71/14, *East Sussex County Council*, n.º 52.

águas de enchente, o TJUE considerou ser «incontestável que nem todas as irregularidades processuais implicam necessariamente consequências suscetíveis de afetarem o sentido de tal decisão e que, como tal, não podem, nesse caso, ser encaradas como violadoras dos direitos daquele que as invoca» <sup>(152)</sup>. Considerou que não é necessário recorrer à revogação se a decisão impugnada não for diferente sem a irregularidade processual invocada <sup>(153)</sup>. Contudo, declarou também que o requerente da fiscalização jurisdicional não pode ser obrigado a provar o nexo de causalidade entre a irregularidade processual e o sentido da decisão impugnada <sup>(154)</sup>. Pelo contrário, competia à outra parte apresentar elementos de prova de que a irregularidade processual não afetaria o resultado <sup>(155)</sup>.

#### 4.3. Suspensão, revogação ou anulação de decisões ou atos ilícitos, incluindo a não aplicação de legislação e atos regulamentares

Os órgãos jurisdicionais nacionais devem considerar a adoção de medidas gerais ou especiais para resolver a não conformidade com a legislação ambiental da UE. Essas medidas podem incluir a suspensão, revogação ou anulação de decisões ou atos ilícitos, bem como a não aplicação de legislação e atos regulamentares.

159. No processo *Wells*, que se prendia com a concessão de uma autorização para exploração mineira sem que tivesse sido realizada uma avaliação dos efeitos desse projeto no ambiente, o TJUE considerou o alcance da obrigação de remediar a omissão da avaliação de impacto ambiental. Concluiu que «as autoridades competentes são obrigadas a adotar, no âmbito das suas competências, todas as medidas genéricas ou particulares a fim de remediar a omissão da avaliação dos efeitos no ambiente de um projeto» <sup>(156)</sup>. Declarou igualmente que «compete ao órgão jurisdicional nacional averiguar se existe no direito interno a possibilidade de revogar ou suspender uma autorização já concedida, a fim de sujeitar o projeto em causa à avaliação dos seus efeitos no ambiente» <sup>(157)</sup>. O TJUE considerou a suspensão ou a revogação da autorização impugnada um progresso no sentido do cumprimento a exigência em falta, nomeadamente a realização da avaliação de impacto ambiental <sup>(158)</sup>.

160. Nos processos *Boxus* e *Solvay*, o TJUE refletiu sobre a forma como um órgão jurisdicional nacional devia proceder numa situação em que a legislação nacional não cumpria os critérios para justificar a não aplicação de requisitos em matéria de avaliação de impacto ambiental. Declarou que o órgão jurisdicional nacional deveria estar em condições de anular as disposições legislativas com as referidas irregularidades <sup>(159)</sup>. No processo *Stadt Wiener Neustadt*, o TJUE considerou que a legislação nacional que pudesse comprometer a possibilidade de se obter uma solução eficaz da natureza da que é referida em *Wells* era contrária à Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) <sup>(160)</sup>. Competia aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar esta questão <sup>(161)</sup>.

Alguns órgãos jurisdicionais nacionais dispõem de uma faculdade para limitar os efeitos da anulação de atos regulamentares considerados contrários à legislação ambiental da UE. No entanto, a referida faculdade só pode ser exercida se estiverem preenchidas determinadas condições rigorosas.

161. Quando o incumprimento da legislação ambiental da UE exija a anulação de atos regulamentares (em consonância com as competências conferidas aos tribunais nacionais pelo direito interno), o órgão jurisdicional nacional poderá enfrentar um dilema: como limitar os efeitos ambientais indesejáveis causados pela própria anulação, sobretudo nos casos em que decorrerá algum tempo até à substituição das disposições? O TJUE estabeleceu critérios para abordar esta questão no processo *InterEnvironnement Wallonie* e *Terre Wallonne* <sup>(162)</sup>, relacionado com um programa de ação no domínio dos nitratos que apresentava irregularidades jurídicas, e no processo *Association France Nature Environnement* <sup>(163)</sup>, que dizia respeito a um decreto, com irregularidades jurídicas, em matéria de avaliação estratégica do impacto ambiental. Confirmou que um órgão jurisdicional nacional pode limitar os efeitos jurídicos da anulação, desde que essa limitação seja imposta por uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente.

<sup>(152)</sup> Processo C-72/12, *Gemeinde Altrip e o.*, n.º 49.

<sup>(153)</sup> Processo C-72/12, *Gemeinde Altrip e o.*, n.º 51.

<sup>(154)</sup> Processo C-72/12, *Gemeinde Altrip e o.*, n.ºs 52 a 54.

<sup>(155)</sup> No entanto, a possibilidade de se desconsiderar irregularidades processuais menores para efeitos de reparação não impede um juiz de declarar a efetiva ocorrência de uma irregularidade processual.

<sup>(156)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.º 65.

<sup>(157)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.º 69.

<sup>(158)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.º 60.

<sup>(159)</sup> Processos apensos C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus*, n.º 57; e processo C-182/10, *Solvay e o.*, n.º 52.

<sup>(160)</sup> Processo C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, n.º 45 a 48.

<sup>(161)</sup> Processo C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, n.º 31.

<sup>(162)</sup> Processo C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre Wallonne*.

<sup>(163)</sup> Processo C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

162. No entanto, a faculdade de o órgão jurisdicional nacional limitar os efeitos da anulação só pode ser exercida quando estiverem preenchidas as seguintes condições <sup>(164)</sup>:

- a disposição de direito nacional impugnada constitui uma medida de transposição correta do direito da UE em matéria de proteção do ambiente;
- a adoção e a entrada em vigor da nova disposição de direito nacional não permitem evitar os efeitos prejudiciais no ambiente resultantes da anulação da disposição de direito nacional impugnada;
- a anulação tem como consequência criar um vazio jurídico no que respeita à transposição, que seria mais prejudicial para o ambiente, no sentido de essa anulação se traduzir numa menor proteção;
- uma manutenção excepcional dos efeitos da disposição impugnada de direito nacional abrange apenas o tempo estritamente necessário à adoção das medidas que permitam corrigir a irregularidade verificada.

#### 4.4. Ordens de adoção de medidas omitidas

*Autoridades administrativas competentes devem considerar a adoção de medidas gerais ou especiais para resolver a não conformidade com a legislação ambiental da UE. Caso não o façam, cabe ao órgão jurisdicional nacional competente adotar as medidas necessárias.*

163. No processo *Janeček* <sup>(165)</sup>, o TJUE refletiu sobre a não adoção, por uma autoridade pública, de um plano de ação para a poluição atmosférica, obrigatório por lei, para resolver o problema dos elevados de níveis de partículas finas, e confirmou que um órgão jurisdicional nacional pode exigir que a autoridade pública adote um plano neste domínio. Por conseguinte, o presente processo refere o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais de ordenar a adoção de medidas omitidas.

164. Os processos *Janeček* <sup>(166)</sup>, *ClientEarth* <sup>(167)</sup> e *Altrip* <sup>(168)</sup> vão mais longe, indicando que o papel do órgão jurisdicional nacional deve abranger a fiscalização do conteúdo de decisões e atos, a fim de garantir que estes cumprem as exigências da legislação da UE. Por conseguinte, como corolário, as soluções eficazes devem incluir medidas destinadas a corrigir as deficiências de conteúdo, como, por exemplo, uma ordem de revisão de um plano de ação, já adotado, no domínio da qualidade do ar <sup>(169)</sup>.

#### 4.5. Reparação de prejuízo ilícito causado por decisão, ato ou omissão ilícita

*As vias de recurso devem incluir medidas destinadas a reparar o prejuízo causado por uma decisão, um ato ou uma omissão ilícita. Essas medidas devem abranger tanto a reparação dos prejuízos pecuniários como de prejuízos ambientais ilícitos.*

165. No momento em que a decisão, o ato ou a omissão seja impugnada, já poderão ter ocorrido prejuízos. No processo *Wells*, o TJUE considerou que um Estado-Membro é obrigado a reparar todo e qualquer prejuízo causado pelo não cumprimento da legislação ambiental da UE <sup>(170)</sup>. No referido processo, o TJUE referiu a indemnização do requerente. Porém, como resulta da jurisprudência posterior, nomeadamente no processo *Grüne Liga Sachsen e o.* <sup>(171)</sup>, a possibilidade de reparação também abrange o próprio ambiente — especialmente quando o cumprimento das exigências não respeitadas teria evitado os prejuízos ambientais e, conseqüentemente, a sua compensação.

##### 4.5.1. Reparação de prejuízos pecuniários

*Ao abrigo do princípio da responsabilidade do Estado, a violação das exigências da legislação ambiental da UE pode conferir ao público interessado o direito à reparação de prejuízos patrimoniais. Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais determinar se estão preenchidos os três requisitos de responsabilidade da legislação da UE aos quais está sujeito o direito à reparação.*

<sup>(164)</sup> Processo C-379/15 *Association France Nature Environnement*, n.º 38.

<sup>(165)</sup> Processo C-237/07, *Janeček*, n.ºs 39 a 42.

<sup>(166)</sup> Processo C-237/07, *Janeček*, n.º 46.

<sup>(167)</sup> Processo 404/13, *ClientEarth*, n.º 58. Neste processo, no contexto dos valores-limite relativos à qualidade do ar, obrigatórios ao abrigo da Diretiva Qualidade do Ar (2008/50/UE), o TJUE declarou que «quando um Estado-Membro não tenha respeitado as exigências decorrentes do artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/50 e não tenha pedido a prorrogação do prazo nas condições previstas no artigo 22.º desta diretiva, incumbe ao órgão jurisdicional nacional competente, eventualmente chamado a conhecer do processo, adotar, contra a autoridade nacional, qualquer medida necessária, como uma injunção, para que esta autoridade elabore o plano exigido pela referida diretiva, nas condições que a mesma prevê».

<sup>(168)</sup> Processo C-72/12, *Gemeinde Altrip e o.*

<sup>(169)</sup> Ver nota de rodapé 163.

<sup>(170)</sup> Processo C-201/02, *Wells*, n.º 66.

<sup>(171)</sup> Processo C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e o.*

166. No processo *Leth*, que se prendia com um pedido de reparação por alegada depreciação do valor de um bem imóvel, na sequência da extensão de um aeroporto sem a realização de uma avaliação de impacto ambiental, o TJUE clarificou a possibilidade de reparação de um prejuízo patrimonial pelo incumprimento de uma exigência prevista pela legislação ambiental da UE. Confirmou que a prevenção dos prejuízos patrimoniais estava coberta pelo objetivo de proteção prosseguido pela Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE), e que as modalidades processuais aplicáveis pertenciam à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro relativamente aos pedidos de reparação, em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade<sup>(172)</sup>. Recordou a jurisprudência assente que estabelece uma doutrina de responsabilidade do Estado, segundo a qual os particulares lesados têm direito a reparação, desde que estejam preenchidos três requisitos:

- a norma de direito da UE violada tem por objeto conferir-lhes direitos;
- a violação dessa norma é suficientemente caracterizada; e
- há um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares<sup>(173)</sup>.

Salientou que importava ter em conta o caráter da norma violada e que, em princípio, a omissão da avaliação de impacto ambiental não constituía, por si própria, a causa da depreciação do valor de um bem imóvel<sup>(174)</sup>. Confirmou igualmente que competia ao órgão jurisdicional nacional saber se estavam preenchidos os requisitos estabelecidos em matéria de reparação de danos.

167. A lógica subjacente ao processo *Leth* é aplicável a outros casos de incumprimento da legislação ambiental da UE em que a legislação em causa visa proteger ou conceder direitos individuais, incluindo direitos de acesso à justiça.

#### 4.5.2. Resolução nos casos de danos ambientais ilícitos

168. No processo *Grüne Liga Sachsen*, o TJUE foi confrontado com questões sobre a interpretação da Diretiva Habitats (92/43/CEE), numa situação em se havia já construído uma ponte num sítio protegido ao abrigo da referida diretiva, sem que se tivessem adotado as salvaguardas necessárias. O TJUE solicitou efetivamente que a situação fosse abordada retroativamente, de um modo que correspondesse, tanto quanto possível, à situação de um projeto não executado. Deveriam ser preenchidos os mesmos requisitos *mutatis mutandis*. Deste modo, o impacto da ponte deveria ser analisado de forma adequada, sendo mesmo necessário considerar a sua demolição como possível solução para prevenir a ocorrência de danos<sup>(175)</sup>. Além disso, é possível inferir do acórdão que era necessário prever a reparação de qualquer dano ilícito já causado ao sítio protegido<sup>(176)</sup>.

169. Afigura-se necessário abordar de forma eficaz quaisquer danos causados ao ambiente e em consonância com os objetivos da legislação ambiental da UE em causa<sup>(177)</sup>.

#### 4.6 Medidas provisórias

*Um órgão jurisdicional nacional que examina um litígio abrangido pela legislação ambiental da UE deve estar em condições de ordenar medidas provisórias.*

170. As medidas provisórias — denominadas «reparação injuntiva do direito» no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus — permitem a um órgão jurisdicional ordenar a não aplicação de uma decisão ou de um ato impugnado ou a tomada de medidas positivas antes de o órgão jurisdicional proferir o acórdão. O objetivo consiste em evitar danos decorrentes de uma decisão ou de um ato que possa vir a ser ilícito.

171. No processo *Križan e o.*, que se prendia com o licenciamento de um aterro, o TJUE foi questionado sobre se as disposições relativas ao acesso à justiça da atual Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE) permitiam a adoção de medidas provisórias (apesar de não as mencionarem). Este declarou que «o exercício do recurso previsto no artigo 15.º-A da [então] Diretiva 96/61 não permitiria prevenir eficazmente as referidas poluições se fosse impossível evitar que uma instalação suscetível de ter beneficiado de uma licença concedida em violação desta diretiva continuasse a funcionar enquanto se aguarda uma decisão definitiva sobre a legalidade da referida licença. Daqui resulta que a garantia de efetividade do direito de

<sup>(172)</sup> Processo C-420/11, *Leth*, n.ºs 36 e 38.

<sup>(173)</sup> Processo C-420/11, *Leth*, n.º 41.

<sup>(174)</sup> Processo C-420/11, *Wells*, n.º 46.

<sup>(175)</sup> Processo C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e o.*, n.º 75.

<sup>(176)</sup> Tal deve-se ao facto de o TJUE ter exigido que a futura situação da ponte fosse enquadrada no artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats (92/43/CEE), o que requer medidas compensatórias se um projeto suscetível de causar danos receber autorização para avançar pela falta de soluções alternativas e pelo reconhecido interesse público.

<sup>(177)</sup> Ver, também, o processo C-104/15, *Comissão/Roménia*, n.º 95, no que diz respeito à importância de ter em conta as exigências quanto aos resultados nos casos de não conformidade. Este processo concernia aos artigos 4.º e 13.º, n.º 2, da Diretiva Resíduos de Indústrias Extrativas (2006/21/CE).

interpor um recurso previsto no referido artigo 15.º-A exige que os membros do público em causa tenham o direito de pedir ao órgão jurisdicional ou ao órgão independente e imparcial competente que tome medidas provisórias suscetíveis de prevenir essas poluições, o que inclui, se necessário, a suspensão temporária da licença impugnada»<sup>(178)</sup>.

172. No processo *Križan e o.*, o TJUE recordou igualmente que a possibilidade de adoção de medidas provisórias constitui um requisito geral da ordem jurídica da UE. Na falta de regras fixadas pelo direito da UE e em consonância com o princípio da autonomia processual, compete aos Estados-Membros estabelecer condições pormenorizadas de concessão de medidas provisórias.
173. O TJUE definiu critérios de apreciação de pedidos de medidas provisórias relativamente às quais tem competência. As decisões que proferiu, que concerniam nomeadamente à legislação ambiental da UE, referem a necessidade de se apresentar ao TJUE um processo *prima facie*, bem como a urgência da questão e a ponderação dos interesses<sup>(179)</sup>.

## 5. CUSTOS

### 5.1. Introdução

Os Estados-Membros devem garantir que os processos de recurso judicial para impugnar decisões, atos e omissões no âmbito da legislação ambiental da UE não são exageradamente dispendiosos.

174. Os custos de um processo de recurso judicial apresentam um efeito potencialmente muito dissuasor da interposição de recurso junto de um órgão jurisdicional nacional. Tal é especialmente verdade nos processos no domínio do ambiente, que são frequentemente iniciados visando a proteção do interesse público geral e sem qualquer lucro em vista. Com efeito, após a ponderação dos potenciais benefícios de um litígio comparativamente com o risco de incorrer em custos elevados de contencioso, o público interessado pode abster-se de interpor recurso, mesmo em casos devidamente justificados.
175. A fim de prevenir o efeito potencialmente dissuasor dos custos, a Convenção de Aarhus, no seu artigo 9.º, n.º 4, prevê que os processos de recurso abrangidos pelo artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, não deverão ser exageradamente dispendiosos. Uma vez que se trata de um requisito complementar das disposições do artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Convenção de Aarhus, a exigência relativa aos custos do artigo 9.º, n.º 4, é pertinente para os diferentes tipos de recursos judiciais relacionados com a legislação ambiental da UE e abrangidos por estas disposições<sup>(180)</sup>.
176. Algumas diretivas da UE incluem uma exigência relativa aos custos com base na redação do artigo 9.º, n.º 4<sup>(181)</sup>. A atual jurisprudência do TJUE interpreta a referida exigência no âmbito da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE)<sup>(182)</sup>, as quais se baseiam na exigência relativa aos custos do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus.
177. Ademais, no processo *Edwards and Pallikaropoulos*, o TJUE considerou que a exigência de que os custos de um processo não devem ser exageradamente dispendiosos «faz parte integrante, no domínio do ambiente, do respeito do direito a um recurso efetivo, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como do princípio da efetividade, segundo o qual as modalidades processuais das ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União não devem tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União»<sup>(183)</sup>. Por conseguinte, é necessário criar um regime de despesas que permita garantir que os direitos conferidos pela UE possam ser efetivamente exercidos.
178. A este respeito, o TJUE desenvolveu um conjunto de critérios com a finalidade de evitar que os custos de contencioso se tornem exageradamente dispendiosos.

<sup>(178)</sup> Processo C-416/10, *Križan e o.*, n.º 109.

<sup>(179)</sup> Ver, por exemplo, o processo C-76/08 R, *Comissão/Malta*. O n.º 21 refere o seguinte: «Em conformidade com jurisprudência assente, as medidas provisórias só podem ser concedidas pelo juiz das medidas provisórias se se demonstrar, à primeira vista, que a sua concessão se justifica de facto e de direito (*fumus boni juris*) e que são urgentes, no sentido de que é necessário, para evitar que os interesses do requerente sejam prejudicados de forma grave e irreparável, que sejam decretadas e produzam os seus efeitos antes da decisão no processo principal. O juiz das medidas provisórias procede igualmente, sendo caso disso, à ponderação dos interesses em presença (ver, designadamente, despacho no processo C-404/04 P-R, *Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão*, Coletânea 2005, p. I-03539, n.º 10, e o processo citado)». O n.º 22 declara que «as condições assim impostas são cumulativas, pelo que um pedido de medidas provisórias deva ser indeferido se uma das referidas condições não estiver preenchida (v., designadamente, o processo *Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão*, n.º 11, e o processo citado)».

<sup>(180)</sup> Ver, também, o processo C-268/06, *Impact*, n.º 51.

<sup>(181)</sup> Artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva Impacto Ambiental (2011/92/UE); artigo 25.º, n.º 4, da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE); a artigo 23.º da Diretiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>(182)</sup> Processo C-427/07, *Comissão/Irlanda*; processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*; e processo C-530/11, *Comissão/Reino Unido*.

<sup>(183)</sup> Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, n.º 33.

## 5.2. Critérios para avaliar se os processos são exageradamente dispendiosos

A exigência de que a fiscalização jurisdicional não seja exageradamente dispendiosa está sujeita a interpretação à escala da UE. Esta concerne a todos os custos de participação no processo, incluindo as garantias financeiras que o requerente deve fornecer, e é aplicável a todas as fases do processo judicial. Os requerentes têm direito a uma previsibilidade razoável em relação à exposição aos custos. Quando um órgão jurisdicional nacional esteja habilitado a determinar os custos a pagar pelo requerente vencido, pode ter em conta considerações subjetivas relacionadas com o requerente, assegurando, ao mesmo tempo, que os custos não sejam objetivamente desrazoáveis.

### a) Os órgãos jurisdicionais nacionais e as disposições em matéria de custos

179. O artigo 3.º, n.º 8, da Convenção de Aarhus prevê que os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais não são afetados. A jurisprudência do TJUE confirma igualmente que a exigência relativa aos custos não proíbe que os órgãos jurisdicionais profiram uma condenação nas despesas <sup>(184)</sup>.
180. No entanto, nos termos do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, os processos não podem ser exageradamente dispendiosos. Neste contexto, o TJUE confirmou que a interpretação do conceito de «não exageradamente dispendioso» não pode ser feita exclusivamente com base no direito nacional e que, decorrendo das exigências de uma aplicação uniforme do direito da UE e do princípio da igualdade, deve ser procurada uma interpretação autónoma e uniforme em toda a União <sup>(185)</sup>.
181. Observou que a exigência da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), segundo a qual os processos não devem ser exageradamente dispendiosos, «*implica que as pessoas aí visadas não sejam impedidas de interpor ou dar continuidade a um processo judicial que seja abrangido pelo âmbito de aplicação desses artigos devido ao encargo financeiro que daí poderia resultar*» <sup>(186)</sup>.
182. O TJUE analisou a forma como a ressalva dos custos está consagrada no direito nacional. O TJUE considerou que a transposição <sup>(187)</sup> deve garantir ao requerente uma previsibilidade razoável no que se refere ao princípio e ao montante do custo do processo judicial que inicia <sup>(188)</sup>.
183. O TJUE considerou que a ressalva dos custos deve ser interpretada no contexto de todos os custos decorrentes da participação em processos judiciais <sup>(189)</sup>. Por conseguinte, importa ter em conta todos os custos suportados pela parte condenada, nomeadamente relacionados com representação legal, custas judiciais, elementos de prova e honorários dos peritos.
184. Além disso, no contexto das medidas provisórias, o TJUE clarificou que a exigência relativa aos custos se aplica igualmente aos custos financeiros resultantes das medidas às quais o juiz nacional entenda condicionar a concessão de medidas cautelares no quadro de litígios abrangidos pela Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e pela Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE) <sup>(190)</sup>. Mais especificamente, examinou os custos relativos a garantias financeiras (tais como obrigações ou cauções relacionadas com danos) que o requerente é convidado a fornecer para reparar os prejuízos resultantes dos atrasos sofridos num projeto, em consequência de um processo judicial sem êxito. Por um lado, declarou que a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos não pode ser interpretada no sentido de se opor *a priori* à exigência de garantias financeiras quando previstas no direito nacional <sup>(191)</sup>. Por outro lado, indicou que «*caberá ao juiz que tomar essa decisão, ao apreciar a inexistência de um custo exageradamente dispendioso do processo, assegurar-se de que o risco financeiro que daí resulta para o autor seja igualmente incluído nos diferentes custos gerados pelo processo*» <sup>(192)</sup>.
185. Um outro critério diz respeito às instâncias judiciais às quais se aplica a exigência relativa aos custos. O TJUE clarificou que esta se aplica a todas as fases do processo, ou seja, não só na fase de um processo em primeira instância mas também em sede de recurso ou de um recurso em segunda instância <sup>(193)</sup>.

<sup>(184)</sup> Processo C-427/07, Comissão/Irlanda, n.º 92

<sup>(185)</sup> Processo C-260/11, Edwards e Pallikaropoulos, n.ºs 30 a 29.

<sup>(186)</sup> Processo C-260/11, Edwards e Pallikaropoulos, n.º 35.

<sup>(187)</sup> A jurisprudência concerne à exigência relativa aos custos da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) e da Diretiva Emissões Industriais (2010/75/UE), que estão sujeitas à obrigação de transposição das diretivas.

<sup>(188)</sup> Processo C-530/11, Comissão/Reino Unido, n.º 58.

<sup>(189)</sup> Processo C-427/07, Comissão/Irlanda, n.º 92.

<sup>(190)</sup> Processo C-530/11, Comissão/Reino Unido, n.º 66. Por analogia, este aspeto é também pertinente no âmbito da Diretiva Seveso III (2012/18/UE).

<sup>(191)</sup> Processo C-530/11, Comissão/Reino Unido, n.º 67.

<sup>(192)</sup> Processo C-530/11, Comissão/Reino Unido, n.º 68.

<sup>(193)</sup> Processo C-260/11, Edwards e Pallikaropoulos, n.ºs 45 e 48.

b) *Aplicação do princípio do «perdedor pagador» e outras abordagens de imputação de custos nas decisões de pagamento de despesas*

186. O TJUE analisou a forma como os órgãos jurisdicionais nacionais devem aplicar o princípio do «perdedor pagador» ao pronunciar-se sobre a condenação nas despesas de um requerente vencido num litígio em matéria de ambiente. De acordo com este princípio, um órgão jurisdicional nacional pode condenar a parte vencida ao pagamento de todas as despesas do processo, incluindo as da parte contrária. Decorre da jurisprudência que, na decisão do órgão jurisdicional nacional sobre os custos, se afiguram pertinentes as considerações tanto de natureza subjetiva como objetiva. Ademais, a jurisprudência rejeita a tese de que um processo não pode ser exageradamente dispendioso para um requerente, por ter sido este a interpor o recurso <sup>(194)</sup>.
187. Os elementos subjetivos incluem:
- a situação económica do requerente;
  - as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente;
  - a gravidade do que está em causa para este e para a proteção do ambiente;
  - a complexidade do direito e do processo aplicáveis; e
  - o eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases <sup>(195)</sup>.
188. Além de examinar a situação específica do requerente (critério subjetivo) e cada um dos factos do processo em apreço, o órgão jurisdicional nacional deve aplicar um critério objetivo, com vista a garantir que os custos não sejam objetivamente desrazoáveis. O TJUE realçou este aspeto no contexto dos particulares e das suas associações que desempenham um papel ativo na defesa do ambiente <sup>(196)</sup>. Assim, o custo de um processo não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afigurar-se, de qualquer modo, objetivamente desrazoável <sup>(197)</sup>.
189. Quando que se aplique o princípio do «perdedor pagador», pode revelar-se oportuna a adoção de uma abordagem de imputação de custos com limitação das despesas. Esta proporciona uma maior previsibilidade e controlo da exposição aos custos. Implica um mecanismo — providência de proteção das despesas — no âmbito do qual é fixado um limite dos custos imputados ao requerente no início do processo, caso perca, e, à luz de uma abordagem recíproca de imputação de custos com limitação de despesas, o montante a recuperar, caso vença o processo. No âmbito de uma abordagem unilateral da imputação de custos com limitação de despesas, os custos imputados ao requerente, caso este perca, ficam limitados a um determinado montante, aumentando a previsibilidade dos riscos financeiros. No entanto, no contexto de uma abordagem recíproca de imputação de custos com limitação de despesas, a responsabilidade da autoridade pública de pagar as despesas a um requerente que vença o processo também está limitada a um montante, e quaisquer custos excessivos deverão ser pagos por este último.
190. O TJUE ponderou um mecanismo de limitação das despesas no processo *Comissão/Reino Unido*, constatando que, em princípio, a possibilidade de o juiz decretar uma providência de proteção das despesas assegura uma maior previsibilidade do custo do processo e faz parte do cumprimento da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos <sup>(198)</sup>. No entanto, considerou que várias características específicas do referido mecanismo do Estado-Membro — como, por exemplo, a inexistência de uma obrigação de decretar a proteção quando o custo do processo seja objetivamente desrazoável, e a exclusão de proteção nos casos em que apenas estejam em causa os interesses particulares — indicavam que o mesmo não constituía um método suscetível de satisfazer a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos.
191. O raciocínio que o TJUE aplicou a um determinado mecanismo de limitação de despesas no processo *Comissão/Reino Unido* é pertinente, por analogia, a outras abordagens à limitação de despesas. Deste modo, quando um órgão jurisdicional nacional dispõe de margem de apreciação para decidir que cada uma das partes, incluindo o requerente vencedor, deve pagar as suas próprias despesas (imputação recíproca dos custos), deve ter em conta o critério do TJUE de que o custo do processo não deve ser objetivamente desrazoável. A decisão de que o requerente no domínio do ambiente deve pagar as suas próprias despesas, mesmo que vença o processo, pode suscitar o argumento de que tal decisão é desrazoável e incoerente com a exigência do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus de que os processos devem ser justos e equitativos.
192. A «transferência unilateral de custas» é uma abordagem à imputação de custos em que se prevê que um requerente vencedor no domínio do ambiente pode recuperar os custos que suportou (tal como no âmbito do princípio do

<sup>(194)</sup> Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, n.º 43.

<sup>(195)</sup> Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, n.º 42.

<sup>(196)</sup> Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*, n.º 40.

<sup>(197)</sup> Processo C-530/11, *Comissão/Reino Unido*, n.º 47.

<sup>(198)</sup> Processo C-530/11 *Comissão/Reino Unido*, n.º 54.

«perdedor pagador»), mas um requerente vencido fica isento de pagar a totalidade ou uma parte dos custos da outra parte. A transferência de custas pode incluir o dever do Estado de pagar uma parte dos custos do requerente vencido — se se considerar que o litígio reflete um forte interesse público. Assim, uma transferência unilateral das custas pode apresentar características suscetíveis de colmatar potenciais lacunas de outras abordagens à imputação de custos (no que toca à necessidade de os custos não serem objetivamente desrazoáveis e de os processos deverem ser justos e equitativos).

193. Certos regimes de transferência de custas apresentam limitações de utilização, devendo o órgão jurisdicional nacional responsável pela imputação dos custos aplicar critérios como a importância do litígio, o impacto no ambiente e a gravidade da violação da legislação ou da conduta da autoridade pública. No entanto, uma margem de apreciação demasiado ampla pode comprometer a previsibilidade dos custos, um aspeto que a jurisprudência do TJUE considera importante, em especial quando os processos judiciais implicam elevados honorários de advogados. Pode igualmente contribuir para que os referidos regimes não cumpram o critério global de os custos não deverem ser objetivamente desrazoáveis <sup>(199)</sup>.

### 5.3. Assistência judiciária

194. O artigo 9.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus exige que as partes contratantes considerem a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça. Esta disposição não chega a exigir a disponibilização de um sistema de assistência judiciária e o direito derivado da UE em matéria de ambiente é omissivo neste domínio. Por conseguinte, os Estados-Membros podem optar por adotar ou não um sistema de assistência judiciária que contribua para a redução dos riscos de custos dos processos judiciais no domínio do ambiente. No entanto, a existência de um sistema de assistência jurídica não pode, por si só, demonstrar que os custos não são exageradamente dispendiosos, se o acesso a essa assistência estiver sujeito à condição de recursos e aberto apenas a particulares. Tal deve-se ao facto de a exigência de os custos não deverem ser exageradamente dispendiosos se aplicar a pessoas com capacidade para pagar, bem como a associações.

195. Ao mesmo tempo, importa recordar que o artigo 47.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais prevê que seja «concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça». Esta disposição concede aos Estados-Membros a liberdade de escolha dos meios a utilizar para garantir a assistência judiciária aos litigantes, de modo que estes gozem efetivamente do direito de acesso a um tribunal. Por conseguinte, os Estados-Membros são livres de instituir os seus sistemas de assistência jurídica da forma que considerem adequada. Podem ser indicados como exemplos, o aconselhamento pré-contencioso, a assistência jurídica e a representação num tribunal, bem como a isenção dos custos do processo, ou o apoio no pagamento destes. O direito a assistência judiciária não é absoluto e pode estar sujeito a restrições, como o direito de acesso a um tribunal. Por conseguinte, os Estados-Membros deverão ser livres de impor condições para a concessão de assistência judiciária, nomeadamente com base nas perspetivas de êxito do requerente no processo. Contudo, estas condições não deverão privar os indivíduos de um acesso «prático e efetivo» a um tribunal a que tenham direito <sup>(200)</sup>.

## 6. CALENDARIZAÇÃO, CELERIDADE E EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS

*Os Estados-Membros podem exigir que os requerentes no domínio do ambiente recorram judicialmente dentro de um determinado prazo, que seja razoável. Nos termos do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, os Estados-Membros devem assegurar que os processos judiciais são realizados em tempo oportuno.*

196. Afigura-se pertinente um certo número de aspetos de ordem temporal para o acesso à justiça em matéria de ambiente: as exigências de que os requerentes no domínio do ambiente interponham recurso dentro de um determinado prazo e de que a fiscalização jurisdicional seja realizada em tempo oportuno.
197. No processo *Stadt Wiener Neustadt*, o TJUE confirmou que a fixação de prazos razoáveis para a interposição de recurso, no interesse da segurança jurídica, é compatível com o direito da UE. Esta exigência protege simultaneamente os particulares e a autoridade em questão <sup>(201)</sup>.
198. A celeridade dos processos judiciais é essencial para garantir a eficiência da fiscalização jurisdicional. Deste modo, o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus prevê que os processos referidos no artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, se devem realizar em tempo oportuno.
199. A celeridade nos processos apresenta várias finalidades, como, por exemplo, proporcionar clareza jurídica e facilitar a resolução de litígios, sem atrasos injustificados. Os processos morosos tendem a gerar maiores custos de contencioso e a aumentar os encargos financeiros das partes num litígio; podem igualmente provocar atrasos em projetos e noutras atividades económicas cuja legalidade acaba por se confirmar. Deste modo, a celeridade dos processos constitui um interesse não só dos requerentes no domínio do ambiente mas também de todas as partes do litígio, incluindo os operadores económicos.

<sup>(199)</sup> Processo C-530/11, *Comissão/Reino Unido*, n.º 47.

<sup>(200)</sup> Ver as Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, artigo 47.º, n.º 3.

<sup>(201)</sup> Processo C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, n.º 41.

200. A exigência do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de que os processos devem ser céleres não é suficientemente precisa e incondicional para ser diretamente aplicável, pelo que deve ser transposta para o direito nacional para produzir efeitos.
201. A obrigação geral de garantir uma duração razoável dos processos está igualmente consagrada no artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais, que corresponde ao artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre o direito a um processo equitativo.

#### 7. INFORMAÇÕES PRÁTICAS

*É necessário prestar ao público informações práticas sobre o acesso a processos de recurso judiciais.*

202. Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, «cada parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso [...] judiciais». A obrigação de informar os cidadãos sobre os seus direitos de acesso à justiça também foi tida em conta em certas disposições do direito derivado da UE que transpõem as exigências da Convenção de Aarhus <sup>(202)</sup>. A obrigação de informar o público é aplicável aos processos no âmbito do artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Convenção.
203. No que se refere à obrigação atualmente prevista no artigo 11, n.º 5, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE) <sup>(203)</sup>, o TJUE, no seu acórdão Comissão/Irlanda, destacou que «a obrigação de pôr à disposição do público uma informação prática respeitante ao acesso às vias de recurso administrativas e jurisdicionais [...] deve ser analisada como uma obrigação de resultado precisa, cujo cumprimento os Estados-Membros devem assegurar» <sup>(204)</sup>. Considerou ainda que «[n]a falta de dispositivo legal ou regulamentar específico respeitante à informação sobre os direitos assim conferidos ao público, não pode considerar-se que a simples colocação à disposição, pela via da publicação ou pela via eletrónica, das regras relativas às vias de recurso administrativas e jurisdicionais, bem como o acesso possível às decisões judiciais, garantam de maneira suficientemente clara e precisa que o público em causa está em condições de conhecer os seus direitos de acesso à justiça em matéria de ambiente» <sup>(205)</sup>.
204. Os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para cumprirem esta exigência. No entanto, o processo Comissão/Irlanda confirma que não é suficiente que os Estados-Membros assegurem apenas a publicação de regras nacionais em matéria de acesso à justiça e a acessibilidade das decisões pertinentes proferidas pelos tribunais nacionais. A referência do TJUE relativamente à garantia de que o público em causa deve ser informado dos seus direitos de acesso à justiça, de maneira suficientemente clara e precisa, aponta para a necessidade de os Estados-Membros considerarem, em primeiro lugar, os destinatários das informações, em segundo lugar, o conteúdo das informações e, em terceiro lugar, o modo de estas serem apresentadas.
205. No que toca aos destinatários, é necessário assegurar que as informações alcançam um público amplo e representativo. A disponibilização de informações práticas apenas através de um sítio pode revelar-se insuficiente, uma vez que uma parte considerável da população pode não ter acesso a recursos em linha. Embora seja um instrumento eficaz e eficiente, deve ser complementado por outras medidas.
206. No que se refere ao conteúdo, as informações sobre os processos de recurso devem incluir todos os aspetos pertinentes, a fim de facilitar a decisão de um membro do público quanto à interposição ou não de um recurso junto de um tribunal.
207. As informações devem ser completas, exatas e atualizadas <sup>(206)</sup>, salientando as alterações que ocorram no âmbito dos processos de recurso. A utilização de informações desatualizadas ou erróneas pode ter consequências graves, pelo que se afigura fundamental adotar medidas que previnam esta situação. É necessário abranger todas as fontes de direito utilizadas para estabelecer as condições de acesso, incluindo a jurisprudência nacional em que este fator desempenhe um papel importante.
208. No que respeita ao modo de apresentar as informações, estas devem ser claras e inteligíveis para não advogados.
209. Neste contexto, é igualmente pertinente o artigo 3.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, que prevê que «[c]ada parte promoverá a educação e a sensibilização ambiental do público, especialmente no que respeita à forma de obter acesso à informação, de participar no processo de tomada de decisões e de obter acesso à justiça em matéria ambiental».

<sup>(202)</sup> Por exemplo, o artigo 11.º, n.º 5, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (2011/92/UE).

<sup>(203)</sup> Antigo artigo 10.º, n.º 6, da Diretiva 85/337/CEE.

<sup>(204)</sup> Processo C-427/07, Comissão/Irlanda, n.º 97 (sublinhado aditado).

<sup>(205)</sup> Processo C-427/07, Comissão/Irlanda, n.º 98.

<sup>(206)</sup> Ver, igualmente, as informações disponíveis sobre o acesso à justiça através do Portal Europeu da Justiça, as quais devem ser regularmente atualizadas pelos Estados-Membros: [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-pt.do?init=true](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-pt.do?init=true)

**D. CONCLUSÃO**

210. Após análise, tornou-se evidente que, tal como interpretado pelo TJUE, os requisitos em vigor do acervo da UE, nomeadamente os decorrentes do direito derivado em matéria de ambiente, e os compromissos internacionais já preveem um quadro coerente para o acesso à justiça em matéria de ambiente. Os requisitos em vigor preveem todos os aspetos essenciais desta matéria, assegurando que os membros do público, incluindo as ONG ambientais, podem interpor recursos junto dos tribunais nacionais e que os processos estão sujeitos a uma correta fiscalização e a soluções eficazes. Além disso, as decisões proferidas posteriormente ao longo da última década demonstram a importância que o TJUE atribui ao acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais enquanto meio para garantir a eficácia do direito da UE. Os recursos interpostos junto dos órgãos jurisdicionais nacionais não são apenas um meio para impugnar decisões, atos e omissões das autoridades públicas dos Estados-Membros com base na legislação ambiental da UE. Os pedidos de decisões prejudiciais, ao abrigo do artigo 267.º do TFUE, permitem que o TJUE se pronuncie sobre a interpretação e a validade dos atos jurídicos da UE.
211. A presente comunicação facilita o acesso aos órgãos jurisdicionais nacionais, explicando e interpretando os requisitos jurídicos em vigor. Deste modo, contribui para a melhoria da aplicação do direito da UE. Destina-se a ajudar os Estados-Membros, os órgãos jurisdicionais nacionais, os profissionais da justiça e o público. A Comissão acompanhará com interesse o modo como estes beneficiários a utilizam e como o acesso à justiça em matéria de ambiente evolui em toda a UE.
212. O papel do TJUE continuará a ser primordial na interpretação da legislação da UE aplicável ao acesso à justiça em matéria de ambiente, incluindo o cumprimento dos requisitos do artigo 19.º, n.º 1, do TUE, sobre a proteção jurisdicional efetiva. A este respeito, a jurisprudência atual mostra os frutuoso resultados da cooperação entre o TJUE e os órgãos jurisdicionais nacionais no âmbito do artigo 267.º do TFUE. É de esperar que continuem. A Comissão acompanhará atentamente e analisará a nova jurisprudência pertinente do TJUE, e considerará a possibilidade de atualizar futuramente a presente comunicação, se tal se revelar necessário.
-

## ANEXO I

**Lista da jurisprudência do TJUE pertinente para o acesso à justiça em matéria de ambiente**

- Acórdão de 30 de maio de 1991, *Comissão/Alemanha*, C-361/88, EU:C:1991:224
- Acórdão de 17 de outubro de 1991, *Comissão/Alemanha*, C-58/89, EU:C:1991:391.
- Acórdão de 24 de outubro de 1996, *Kraaijeveld e o.*, C-72/95, EU:C:1996:404
- Acórdão de 14 de julho de 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352
- Acórdão de 29 de abril de 1999, *Standley e o.*, C-293/97, EU:C:1999:215
- Acórdão de 7 de dezembro de 2000, *Comissão/França*, C-374/98, EU:C:2000:670.
- Acórdão de 7 de janeiro de 2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12
- Acórdão de 7 de setembro de 2004, *Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482
- Acórdão de 13 de março de 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163
- Acórdão de 25 de julho de 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447
- Acórdão de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223
- Acórdão de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda*, C-215/06, EU:C:2008:380
- Acórdão de 16 de julho de 2009, *Comissão/Irlanda*, C-427/07, EU:C:2009:457
- Acórdão de 30 de abril de 2009, *Mellor*, C-75/08, EU:C:2009:279
- Acórdão de 15 de outubro de 2009, *Djurgården*, C-263/08, EU:C:2009:631
- Acórdão de 12 de maio de 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289
- Acórdão de 18 de outubro de 2011, *Boxus e o.*, processos apensos C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, EU:C:2011:667.
- Acórdão de 8 de março de 2011, *LZ I*, C-240/09, EU:C:2011:125
- Acórdão de 26 de maio de 2011, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, C-165 a C-167/09, EU:C:2011:348
- Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, *Solvay e o.*, C-182/10, EU:C:2012:82
- Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, EU:C:2012:103
- Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, C-416/10, EU:C:2013:8
- Acórdão de 14 de março de 2013, *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166
- Acórdão de 11 de abril de 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221
- Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625
- Acórdão de 7 de novembro de 2013, *Gemeinde Altrip e o.*, C-72/12, EU:C:2013:712
- Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853
- Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, *Comissão/Reino Unido*, C-530/11, EU:C:2014:67
- Acórdão de 19 de novembro de 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382
- Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656
- Acórdão de 15 de outubro de 2015, *Comissão/Alemanha*, C-137/14, EU:C:2015:683
- Acórdão de 14 de janeiro de 2016, *Grüne Liga Sachsen e o.*, C-399/14, EU:C:2016:10
- Acórdão de 21 de julho de 2016, *Comissão/Roménia*, C-104/15, EU:C:2016:581
- Acórdão de 15 de outubro de 2015, *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:683
- Acórdão de 28 de junho de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15 EU:C:2016:603
- Acórdão de 8 de novembro de 2016, *LZ II*, C-243/15, EU:C:2016:838
- Acórdão de 10 de novembro de 2016, *EcoEmbballages*, C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859
- Acórdão de 17 de novembro de 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882
- Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de abril de 2008, *Comissão/Malta*, C-76/08, EU:C:2008:252
- Parecer 1/09, Criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes, EU:C:2011:123

## ANEXO II

**Instrumentos da UE em vigor citados**

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7);

Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1);

Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (Diretiva Resíduos de Embalagens) (JO L 365 de 31.12.1994, p. 10);

Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (Diretiva Água potável) (JO L 330 de 5.12.1998, p. 32). Substitui a Diretiva 80/778/CEE;

Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de junho de 2000, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (Regulamento Ozono) (JO L 244 de 29.9.2000, p. 1). Substitui o Regulamento (CE) n.º 3093/94;

Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (Diretiva-Quadro Água) (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1);

Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica ou Diretiva AAE) (JO L 197 de 21.7.2001, p. 30);

Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (Diretiva Acesso às Informações sobre Ambiente) (JO L 41 de 14.2.2003, p. 26);

Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (Diretiva Participação do Público) (JO L 156 de 25.6.2003, p. 17);

Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (Diretiva Responsabilidade Ambiental) (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56);

Decisão 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 (2005/370/CE) (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1);

Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (Regulamento Convenção de Aarhus) (JO L 264 de 25.9.2006, p. 13);

Diretiva 2006/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2006, relativa à gestão da qualidade das águas balneares e que revoga a Diretiva 76/160/CEE (Diretiva Águas Balneares) (JO L 64 de 4.3.2006, p. 37);

Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE (Diretiva Resíduos de Indústrias Extrativas) (JO L 102 de 11.4.2006, p. 15);

Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2007, que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (Inspire) (Diretiva Inspire) (JO L 108 de 25.4.2007, p. 1);

Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO C 303 de 14.12.2007, p. 17).

Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (Diretiva Qualidade do Ar) (JO L 152 de 11.6.2008, p. 1);

Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (Diretiva-Quadro Resíduos) (JO L 312 de 22.11.2008, p. 3);

Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (Diretiva Aves Selvagens) (JO L 20 de 26.1.2010, p. 7);

Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (Diretiva Emissões Industriais) (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17);

Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental) (JO L 26 de 28.1.2012, p. 1); substitui a Diretiva 85/337/CEE;

Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho (Diretiva Seveso III ou Diretiva Perigos Associados a Acidentes) (JO L 197 de 24.7.2012, p. 1);

Recomendação da Comissão, de 11 de junho de 2013, sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União (2013/396/UE) (Recomendação da Comissão «Tutela Coletiva») (JO L 201 de 26.7.2013, p. 60);

Diretiva (UE) 2016/2284 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa à redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos, que altera a Diretiva 2003/35/CE e revoga a Diretiva 2001/81/CE (Diretiva Valores-Limite Nacionais de Emissão ou Diretiva NEC) (JO L 344 de 17.12.2016, p. 1).

---