

# Quem espera e desespera com a política europeia de acesso à justiça ambiental: da Convenção de Aarhus de 1998 à Comunicação da Comissão Europeia de 2017

Ana Celeste Carvalho

*Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul*

Alexandra Aragão

*Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

---

---

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. A Comunicação da Comissão de 28 de abril de 2017 sobre o Acesso à Justiça em matéria de Ambiente 3. A doutrina dos interesses difusos 4. Os meios de ação e a ação popular 5. Conclusões

---

---

## 1. INTRODUÇÃO

A União Europeia tem desempenhado um papel importante na promoção da implementação dos chamados “pilares” da Convenção de Aarhus<sup>[1]</sup>, relativa ao acesso à informação (primeiro pilar), à participação pública (segundo pilar) e ao acesso à justiça em matéria ambiental (terceiro pilar).

[1] «Convenção da UNECE sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente» (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>). Tendo sido adotada em 25/6/1998, entrou em vigor em 30/10/2001, após ratificação por 16 Estados membros da CEE/ONU e pela União Europeia. Portugal é Parte da mesma Convenção, mediante a aprova-

ção para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 19/12/2002, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25/02, publicados no Diário da República, I Série-A, n.º 47, de 25/2/2003, entrando em vigor em Portugal em 10/9/2003. Com interesse explicativo, cfr. o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, 2.ª ed., 2014 (<http://www.unece.org/env/pp/>

[implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html), que não tem força obrigatória, nem o alcance normativo das disposições da Convenção de Aarhus, conforme decidido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Processo C-182/10, *Solvay e O.*, n.º 27 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=119510&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=430738>).

Através de duas diretivas, a 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 a 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, a União Europeia contribuiu para a aplicação dos dois primeiros pilares, reforçando a efetividade do direito do ambiente.

Faltava implementar, ao nível europeu, o terceiro pilar, relativo ao *acesso à justiça* ambiental, o qual constitui o objeto da recente Comunicação da Comissão n.º 2616, de 28 de abril de 2017, a «*Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente*»<sup>[2]</sup> (doravante, Comunicação da Comissão).

A Comunicação da Comissão surge catorze anos após a adoção, em 2003, de uma «*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o acesso à justiça no domínio do ambiente*»<sup>[3]</sup>, segundo a qual os Estados membros deveriam garantir aos seus cidadãos um amplo acesso ao Direito e à justiça, assegurando o direito a procedimentos administrativos e judiciais para reagir contra ações e omissões de autoridades públicas que violem o disposto na legislação ambiental.

A fim de garantir um efetivo direito de acesso à justiça, a Proposta de Diretiva incluía ainda regras sobre medidas provisórias e ressarcitórias, mecanismos de recurso jurisdicional, patrocínio judiciário, custas judiciais, celeridade processual e legitimidade ativa dos cidadãos.

Desde que a União Europeia aprovou a Convenção de Aarhus em 2005<sup>[4]</sup>, vinculando todos os Estados membros<sup>[5]</sup>, o acesso à

[2] Bruxelas, 28/4/2017 C (2017) 2616 final (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8752-2017-INIT/pt/pdf>).

[3] De 24/10/2003, COM (2003) 624 final 2003/0246 (COD) (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-624-PT-F1-1.Pdf>).

[4] A Convenção Aarhus foi aprovada em 17/2/2005 pela Decisão 2005/370/CE, do Conselho, relativa à Celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o Acesso à Informação,

justiça em matéria ambiental passou a suscitar grande interesse nos Estados membros.

Após trabalhos preparatórios que se prolongaram no tempo e uma discussão pública alargada da Proposta de Diretiva com a participação de vários atores<sup>[6]</sup>, em maio de 2014, sob a iniciativa da Comissão, o projeto de diretiva foi retirado<sup>[7]</sup> e o processo legislativo perdeu impulso.

A partir daí gerou-se uma grande expectativa sobre a forma como a União Europeia iria cumprir a sua missão de promover a facilitação do acesso à justiça e aos tribunais em matéria ambiental, assim como a natureza do instrumento jurídico que iria adotar.

Não obstante em 2006 ter sido aprovado o Regulamento n.º 1367/2006<sup>[8]</sup>, a pressão sobre as instituições europeias para que aprovasse um instrumento de promoção dos meios de acesso à justiça ambiental foi crescendo.

Em 2014, perante a retirada da Proposta de Diretiva, o Tribunal de Justiça de União Europeia (TJUE) lembrava o que já constava do segundo parágrafo da declaração da Comunidade Europeia, anexa à Decisão 2005/370 do Conselho de 2005 (aprova

Participação do Público no processo de tomada de decisão e Acesso à Justiça em matéria de Ambiente, entrando em vigor para a Comunidade Europeia em 18/5/2005, cfr. JOUE L 124, de 17/05/2005, p. 1-3 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l28056>). Apesar de ter assinado a Convenção em 1998, a aprovação pela União Europeia foi relativamente tardia, em 2005, depois de 19 Estados Membros terem ratificado individualmente a Convenção.

[5] Nos termos do n.º 2 do artigo 216.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Nesse sentido,

Processo C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK (LZ II)*, n.º 45, (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d621cbb578430f4621be2296eeb572aaff.e34KaxiLc3qMb4oRchoSaxyMb3ro?text=&docid=185199&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=426063>).

[6] Vide ANA CELESTE CARVALHO, "Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus", Revista do Centro de Estudos Judiciários, 2013 - I, Almedina, p. 222 e segs..

[7] Cfr. Retirada juntamente com diversas outras propostas consideradas obsoletas pela Comissão – lista das propostas retiradas, JO C 153 de 21/5/2014, p. 3-7 ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2014.153.01.0003.01.POR&toc=OJ.C:2014:153:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.153.01.0003.01.POR&toc=OJ.C:2014:153:TOC)).

[8] 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.