

Bruksela, 29 czerwca 2017 r.
(OR. en)

10791/17

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2017/0151 (NLE)

ENV 656
JUR 321
DEVGEN 154
RELEX 579
ONU 88

WNIOSEK

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	29 czerwca 2017 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2017) 366 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2017) 366 final.

Załącznik: COM(2017) 366 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.6.2017 r.
COM(2017) 366 final

2017/0151 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

1) Wprowadzenie

W 1998 r. Unia Europejska podpisała konwencję z Aarhus. Miała ona wówczas i nadal ma istotne znaczenie dla UE i jej państw członkowskich, a także dla krajów Europy Wschodniej i państw byłego Związku Radzieckiego, które są stronami konwencji. Głównym celem konwencji jest umożliwienie społeczeństwu większego zaangażowania w kwestie środowiskowe oraz aktywnego wkładu w udoskonaloną ochronę środowiska.

Konwencja z Aarhus jest bezpośrednim powodem przyjęcia rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, a wcześniejsze przepisy unijne przepisy dotyczące dostępu do dokumentów pomogły nadać kształt tej konwencji. Przez lata postanowienia konwencji z Aarhus i unijne przepisy wzmacniały się zatem wzajemnie i rozwijały.

Ustalenia komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2008/32) są dla UE problematyczne, ponieważ komitet ten nie uznał w nich specyfiki porządku prawnego UE.

Unia Europejska nadal popiera realizację istotnych celów konwencji z Aarhus.

2) Konwencja z Aarhus

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencja z Aarhus)¹ jest wielostronną umową środowiskową zawartą pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ).

Gwarantuje ona publiczne prawo do dostępu do informacji, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Są to podstawowe narzędzia przyczyniające się do zwiększenia skuteczności polityki ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus weszła w życie w 2001 r. i ma obecnie 47 stron, w tym Unię Europejską i jej państwa członkowskie. Wspólnota Europejska zatwierdziła ją w dniu 17 lutego 2005 r.²

Po podpisaniu i zatwierdzeniu konwencji z Aarhus Unia Europejska wydała deklarację interpretacyjną („deklaracja UE”), w której powiadomiła organy konwencji o „instytucjonalnym i prawnym kontekście Wspólnoty” oraz o podziale odpowiedzialności z jej państwami członkowskimi w obszarach objętych konwencją³.

Określone w konwencji obowiązki zostały wdrożone – w odniesieniu do instytucji i organów Unii Europejskiej – przede wszystkim rozporządzeniem (WE) nr 1367/2006 Parlamentu

¹ Opublikowana na stronie internetowej EKG ONZ, zob. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

² Decyzja Rady 2005/370/WE, Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1.

³ Deklaracja UE jest opublikowana na stronie internetowej EKG ONZ w części „Declarations and Reservations” (Deklaracje i zastrzeżenia), zob. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en

Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty („rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus”)⁴.

3) Kontekst sprawy

Komitet ds. przestrzegania konwencji z Aarhus („komitet”) ocenia, czy strony przestrzegają postanowień konwencji. W dniu 17 marca 2017 r. komitet wydał wnioski w sprawie ACCC/C/2008/32 wniesionej przez organizację pozarządową *ClientEarth* i dotyczącej dostępu do wymiaru sprawiedliwości na poziomie UE⁵. Komitet uznał, że traktatowe zasady dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed sądami UE, według ich wykładni, oraz kryteria dostępu do administracyjnych procedur odwoławczych na podstawie rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, są niezgodne z postanowieniami konwencji.

4) Kontekst prawny

Komitet stwierdził, że naruszone zostały postanowienia art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus. Ust. 3 stanowi, że „każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”. Ust. 4 zawiera wymóg, aby procedury te były „odpowiednie i prawnie skuteczne [...] bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty”.

2. PRZEDMIOTOWY PROBLEM

1) Ustalenia komitetu

W opinii komitetu ani orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który dokonuje wykładni postanowień Traktatu w odniesieniu do dostępu osób fizycznych do sądownictwa UE w rozumieniu art. 263 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ani rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus, które przewiduje administracyjną procedurę odwoławczą prowadzoną przez Komisję w przypadku aktów prawnych dotyczących środowiska, nie daje organizacjom pozarządowym i społeczeństwu wystarczającego dostępu do procedur odwoławczych.

Komitet uznał, że postanowienia art. 263 ust. 4 TFUE dotyczące skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby prywatne, są, według wykładni TSUE, zbyt wąskie w takim sensie, że ograniczają się do aktów regulacyjnych, które dotyczą bezpośrednio danej osoby i nie wymagają środków wykonawczych⁶.

Komitet stwierdził także, że rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus nie może zrekompensować tych braków, ponieważ również narusza konwencję w następujących kwestiach:

⁴ Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

⁵ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopated_advance_unedited_version.pdf

⁶ Zob. pkt. 60–84 ustaleń.

- mechanizm odwoławczy konwencji z Aarhus powinien być dostępny nie tylko dla NGO, lecz także dla obywateli;
- procedura odwoławcza powinna obejmować akty o zasięgu ogólnym, a nie tylko akty adresowane indywidualnie;
- możliwość zaskarżenia powinna dotyczyć każdego aktu administracyjnego, który po prostu „odnosi się” do środowiska, a nie tylko aktów wydanych „na podstawie” prawa ochrony środowiska;
- akty, które nie są prawnie wiążące i nie mają skutków zewnętrznych również powinny podlegać procedurze odwoławczej⁷.

Komitet uznał również, że w orzecznictwie sądów Unii nie pojawiła się nowa tendencja, który zapewniałby zgodność z postanowieniami konwencji⁸.

Wreszcie Komitet zalecił, aby w swoim orzecznictwie TSUE w pełni uwzględniał postanowienia konwencji lub, ewentualnie, aby UE wprowadziła zmiany do rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus lub przyjęła nowe przepisy⁹.

2) Stanowisko Komisji na temat ustaleń

Jak wspomniano powyżej, w deklaracji UE poinformowano organy konwencji z Aarhus o specyfice porządku prawnego Unii Europejskiej.

Deklaracji tej nie uwzględniono jednak wcale w ustaleniach komitetu.

Specyficzny charakter systemu kontroli sądowej jest starannie opisany w traktatach UE, tak aby każdy obywatel Unii miał dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do kontroli sądowej środków UE nie ogranicza się do wnoszenia do sądów UE bezpośrednich skarg, ale może mieć miejsce również przed sądem krajowym, który może – a w pewnych okolicznościach musi – zakwestionować zgodność środka z prawem przed TSUE, który z kolei może unieważnić dany akt lub środek unijny.

W szczególności, jeżeli chodzi o skargi wnoszone do sądów UE przez osoby fizyczne lub prawne przeciwko środkom UE przyjętym na podstawie prawa ochrony środowiska, art. 263 ust. 4 TFUE stanowi, że „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść (...) skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

Warunki ustanowione w tym postanowieniu i wcześniejszych postanowieniach były przedmiotem wykładni TSUE w jego orzecznictwie, a przełomową sprawą w kwestii interpretacji kluczowego pojęcia aktu „dotyczącego indywidualnie” skarżącego, była sprawa Plaumann/Komisja¹⁰, w której TSUE orzekł, iż „podmioty inne niż adresaci decyzji mogą utrzymywać, iż decyzja ta dotyczy ich indywidualnie tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji”. Przez lata TSUE rozwinął orzecznictwo z zakresu

⁷ Zob. pkt. 85–121 ustaleń.

⁸ Zob. pkt. 122–123 i 81–83 ustaleń.

⁹ Zob. pkt. 124–126 ustaleń.

¹⁰ Sprawa 25/62 Plaumann/Komisja, ECLI:EU:C:1963:17.

sprawy Plaumanna i stosował je oraz dostosowywał do konkretnych okoliczności prawnych lub faktycznych, bez względu na rodzaj osoby wnoszącej skargę¹¹.

W Traktacie z Lizbony rozszerzono zasady legitymacji procesowej w skargach o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby prywatne, dodając w ust. 4 ostatni człon („[...] oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”). Jeżeli zastosowanie mają te warunki, skarżący nie musi wykazywać, że kwestionowany akt dotyczy go indywidualnie.

Organy unijne ustanawiające prawodawstwo wtórne nie mogą zmieniać zasad ustanowionych w art. 263 ust. 4 TFUE i muszą przestrzegać wydawanego przez unijne sądownictwo orzecznictwa, które stanowi prawidłową wykładnię Traktatu. Postanowienia konwencji z Aarhus również nie mogą być podstawą żadnego odstępstwa od postanowień art. 263 ust. 4 TFUE¹².

Oprócz rozszerzenia bezpośredniego dostępu do sądownictwa UE na mocy art. 263 ust. 4 TFUE Traktat z Lizbony nadał szczególnie znaczenie roli sądów krajowych w art. 19 ust. 1 zdanie drugie TFUE, który stanowi, że „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.” W tym samym duchu system orzeczeń w trybie prejudycjalnym TSUE stanowi podstawę porządku prawnego Unii, jak stwierdził TSUE w swojej opinii 2/13 w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska, według których, jak stwierdził w 2015 r. TSUE w dwóch wyrokach wydanych przez wielką izbę, dotyczących stosowania konwencji z Aarhus w porządku prawnym Unii, na obecnym etapie prawa Unii Europejskiej, procedury sądowe i administracyjne związane z prawem ochrony środowiska są „zasadniczo” objęte prawem państw członkowskich¹⁴.

W opinii Komisji w ustaleniach komitetu nie uznano zasadniczej roli sądów krajowych jako sądów powszechnych prawa Unii¹⁵ ani nie uznano systemu orzeczeń w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE jako ważnego środka odwoławczego.

Wbrew temu, co utrzymuje komitet w swoich ustaleniach, porządek prawny UE zapewnia kompletny system środków odwoławczych¹⁶. Osoby fizyczne, które nie spełniają kryteriów dopuszczalności określonych w art. 263 ust. 4 TFUE nawet w ich rozszerzonej wersji z

¹¹ Zob. np. sprawa C-456/13 P, T&L Sugars Ltd i Sidul Açúcares/Komisja, ECLI:EU:C:2015:284, pkt 63; sprawa C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in./ Parlament i Rada, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 72; i sprawa C-274/12 P, Telefónica/Komisja, ECLI:EU:C:2013:852, pkt 46.

¹² Zob. np. sprawa T-600/15, PAN Europe i in. przeciwko Komisji Europejskiej, w której Sąd stwierdził, że „umowy międzynarodowe zawarte przez Unię, w tym konwencja z Aarhus, nie mają pierwszeństwa przed prawem pierwotnym Unii, wobec czego odstępstwo od art. 263 akapit czwarty TFUE na podstawie wspomnianej konwencji nie jest dopuszczalne.” (pkt 56 postanowienia; ECLI:EU:T:2016:601).

¹³ Zob. w szczególności pkt 198 opinii 2/13.

¹⁴ Sprawy połączone C-401/12 P – C-403/12 P, Rada i Komisja/Vereniging Milieudefensie i in., EU:C:2015:4, pkt 60; Sprawy połączone C-404/12 P – C-405/12 P, Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i in., EU:C:2015:5, pkt 52;

¹⁵ Opinia 1/09, Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych, EU:C:2011:123, pkt 80.

¹⁶ Zob. np. sprawa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Rada, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 40; lub sprawy połączone T-236/04 i T-241/04 EEB i in./Komisja, ECLI:EU:T:2005:426, pkt 66.

Traktatu z Lizbony, wciąż mają dostęp do wymiaru sprawiedliwości i ochrony sądowej ich praw przed środkami prawa Unii. Mogą one, w zależności od przypadku, zwrócić się do sądów krajowych o wniesienie do TSUE wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym w kwestii ważności, jak stanowi art. 267 TFUE, albo pośrednio powołać się przed sądem UE na nieważność aktów o zasięgu ogólnym na podstawie art. 277 TFUE.

Jeśli chodzi o administracyjne procedury odwoławcze, komitet poprosił UE o przyznanie procedury odwoławczej w przypadku aktów o zasięgu ogólnym w sprawach dotyczących środowiska. Konwencja z Aarhus nie zawiera jednak wymogu, aby akty te podlegały administracyjnej procedurze odwoławczej, nie precyzuje też ona, w jakim zakresie procedura ta może zostać skutecznie przeprowadzona w przypadku tej szczególnej kategorii aktów.

Po drugie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie może być interpretowany jako wymagający administracyjnych procedur odwoławczych w przypadku niewiążących aktów prawnych pozbawionych skutków zewnętrznych. Środki, które mają wyłącznie wewnętrzne skutki prawne w ramach administracji i nie dają praw stronom trzecim ani nie nakładają na nie obowiązków, nie stanowią decyzji niekorzystnych.

W związku z tym warto również przypomnieć, że w 2015 r. wielka izba Trybunału Sprawiedliwości wyraziła opinię, że celem rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, które dotyczy wyłącznie instytucji UE i tylko jednego środka odwoławczego dostępnego dla osób fizycznych w celu zapewnienia zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska, nie było wdrożenie obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do krajowych procedur administracyjnych lub sądowych, które, w obecnym stanie prawa Unii Europejskiej, zasadniczo wchodzą w zakres prawa państw członkowskich. Ponieważ celem rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, jako aktu prawnego Unii, nie było wdrożenie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, zgodność z tymi postanowieniami można zapewnić w ramach porządku prawnego Unii za pomocą środków innych niż zmiana rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, za którą opowiadał się komitet w swoich zaleceniach.

3) Konsekwencje ustaleń

Komitet zalecił, aby podczas spotkania stron przyjęto wskazówki, które TSUE powinien stosować, dokonując wykładni postanowień konwencji z Aarhus.

Zgodnie z zasadą rozdziału władz i z zasadą równowagi instytucjonalnej, realizacja zaleceń komitetu nie jest jednak możliwa w drodze orzecznictwa TSUE, ponieważ sądy są niezależne w swej funkcji sądowniczej.

Jeśli chodzi o rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus, komitet uznał, że kryteria dotyczące tego, kto może wnioskować o procedurę odwoławczą i tego, co może podlegać takiej procedurze (zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy), są zbyt wąskie. Rozszerzenie zakresu zgodnie z postulatem komitetu oznaczałoby otwarcie mechanizmu kontroli sądowej – a ostatecznie dostęp do TSUE – dla ogromnej liczby potencjalnych skarżących w odniesieniu do aktów, które nie mają żadnych skutków prawnych i do obszarów spoza zakresu prawa ochrony środowiska.

Co więcej, gdyby rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus zostało zmienione w celu rozszerzenia zakresu administracyjnej procedury odwoławczej, rozwiązanie to przyczyniłoby się do znacznego zwiększenia dostępu do sądów UE określonego w TFUE i

skonsolidowanym orzecnictwie. Środki, które nie podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 263 ust. 4, takie jak decyzje skierowane do państw członkowskich, przyznające im możliwość tymczasowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, stałyby się przedmiotem administracyjnej procedury odwoławczej. Od decyzji podjętej w odpowiedzi na wniosek o administracyjną procedurę odwoławczą odwołano by się z kolei w drodze skargi o unieważnienie aktu prawnego na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE, w której skarżący mógłby również zakwestionować zgodność z prawem unijnego środka kwestionowanego we wniosku o administracyjną procedurę odwoławczą, co już zostało stwierdzone przez Sąd¹⁷.

Podobnie pojęcie aktu administracyjnego „adresowanego indywidualnie” (który jest warunkiem uruchomienia administracyjnej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus), zostało zinterpretowane przez Sąd jako pojęcie nieróżniące się zasadniczo od pojęcia aktu podlegającego zaskarżeniu na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE¹⁸. W związku z powyższym rozszerzenie kategorii aktów podlegających administracyjnej procedurze odwoławczej sprawiłoby, że pośrednio podlegałyby one zaskarżeniu na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE.

Faktycznie, w drodze zmian prawodawstwa wtórnego, sądy UE uzyskiwałyby właściwość w całej nowej kategorii spraw, w których leżące u ich podstawy akty podlegające administracyjnej procedurze odwoławczej, nie podlegałyby zaskarżeniu na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE. Takie zmiany groziłyby znacznym zaburzeniem równowagi w systemie ochrony sądowej przewidzianym w traktatach.

3. DALSZE ETAPY PROCEDURY DOTYCZĄCEJ KONWENCJI Z AARHUS

Ustalenia komitetu zostaną przedstawione do zatwierdzenia na szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus, które odbędzie się w dniach 11–14 września w Budwie w Czarnogórze. Wówczas uzyskają one status oficjalnej wykładni konwencji z Aarhus, w związku z czym staną się wiążące dla umawiających się stron i organów konwencji.

Podczas spotkania stron decyzje podejmowane są w drodze konsensusu. W przypadku gdy wszelkie próby osiągnięcia konsensusu kończą się niepowodzeniem, decyzje w kwestiach merytorycznych podejmowane są w drodze głosowania większością trzech czwartych głosów stron obecnych i głosujących¹⁹.

4. PODSUMOWANIE

Ustalenia komitetu podważają zasady konstytucyjne prawa Unii, które są na tyle fundamentalne, że zastosowanie się do tych ustaleń i ich przestrzeganie przez Unię Europejską, byłoby niegodne z prawem.

¹⁷ Sprawa T-177/13, Test BioTech eV i in./Komisja, EU:T:2016:736, pkt 56 zdanie drugie.

¹⁸ Zob. np. sprawy T-19/13 Frank Bold Society/Komisja, EU:T:2015:520, pkt 38 i 44–45; i T-565/14, Europejskie Biuro Ochrony Środowiska/Komisja, EU:T:2015:559, pkt 40–49.

¹⁹ Decyzja I/1 w sprawie regulaminu wewnętrznego (zob. w szczególności zasada 35 dotycząca podejmowania decyzji), zob. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.2.e.pdf>

W ramach procedury kontroli przestrzegania konwencji UE poprosiła komitet o drugie przesłuchanie w celu dalszego wyjaśnienia ram instytucjonalnych Unii. Komitet odrzucił jednak jej wniosek. Nie istnieje możliwość odwołania się od ustaleń komitetu. Jedynym sposobem zapewnienia pełnej ochrony specyfiki instytucjonalnej i autonomii porządku prawnego Unii, jest głosowanie przeciwko zatwierdzeniu tych ustaleń podczas spotkania stron.

W związku z powyższym na zbliżającym się spotkaniu stron UE powinna odrzucić ustalenia w sprawie ACCC/C/2008/32.

Stanowisko UE w tej sprawie nie oznacza zmniejszenia jej zaangażowania w realizację zasad i celów konwencji z Aarhus.

W przeciwieństwie do wcześniejszych ustaleń dotyczących przestrzegania konwencji, ta konkretna sprawa wymaga podjęcia przez Radę decyzji w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1, w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 17 lutego 2005 r. decyzją Rady 2005/370/WE²⁰ zatwierdzono w imieniu Wspólnoty Europejskiej konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus”)²¹.
- (2) Unia wdrożyła wynikające z konwencji obowiązki w odniesieniu do instytucji i organów UE w głównej mierze rozporządzeniem (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty („rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus”)²².
- (3) Na podstawie art. 15 konwencji z Aarhus powołano komitet ds. przestrzegania konwencji z Aarhus („komitet”), którego zadaniem jest badanie przestrzegania przez strony postanowień konwencji.
- (4) W dniu 17 marca 2017 r. Unia otrzymała jego ustalenia w sprawie ACCC/C/2008/32 dotyczącej dostępu do wymiaru sprawiedliwości na poziomie UE²³. Komitet stwierdził, że „strona nie przestrzega art. 9 ust. 3 i 4 konwencji w odniesieniu do dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, ponieważ ani rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus, ani orzecznictwo TSUE nie zapewniają wdrożenia ani

²⁰ Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1).

²¹ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

²² Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

²³ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

przestrzegania obowiązków wynikających z tych postanowień.” (pkt 123 ustaleń komitetu).

- (5) Organy konwencji z Aarhus zostały poinformowane w deklaracji interpretacyjnej, którą UE złożyła w chwili podpisania konwencji i ponowiła przy zatwierdzeniu konwencji, że w kontekście prawnym i instytucjonalnym Wspólnoty „instytucje Wspólnoty będą stosować Konwencję w ramach istniejących i przyszłych zasad dotyczących dostępu do dokumentów i innych odpowiednich zasad prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej Konwencją.”
- (6) W ustaleniach komitetu nie uznano zasadniczej roli sądów krajowych, jeśli chodzi o wdrażanie postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ani nie uznano unijnego systemu orzeczeń w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako ważnego środka odwoławczego²⁴.
- (7) W ustaleniach zaleca się, aby podczas spotkania stron podjęto działania stojące w wyraźnej sprzeczności z fundamentalnymi zasadami porządku prawnego UE i jej systemu kontroli sądowej. W ustaleniach nie uznano specyfiki porządku prawnego UE.
- (8) Unia Europejska nadal w pełni popiera realizację istotnych celów konwencji z Aarhus.
- (9) Ustalenia zostaną przedstawione do zatwierdzenia na szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus, które odbędzie się we wrześniu 2017 r. w Budwie w Czarnogórze. Wówczas uzyskają one status oficjalnej wykładni konwencji z Aarhus, w związku z czym staną się wiążące dla umawiających się stron i organów konwencji.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej podczas szóstej sesji spotkania stron konwencji z Aarhus w odniesieniu do sprawy dotyczącej przestrzegania konwencji ACCC/C/2008/32, jest następujące:

- głos przeciw przyjęciu ustaleń.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia.

²⁴ Zob. głównie pkt 58 ustaleń: „Chociaż system kontroli sądowej w sądach krajowych państw członkowskich UE, w tym możliwość wystąpienia o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stanowi istotny element służący zapewnieniu spójnego stosowania i właściwego wdrażania prawa Unii w państwach członkowskich, nie może być on podstawą powszechnego odmawiania obywatelom dostępu do sądów UE w celu zaskarżania decyzji, aktów i zaniechań ze strony instytucji i organów UE”.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*