

Брюксел, 11 декември 2020 г.
(OR. en)

13937/20

Междуетноститутуционално досие:
2020/0289(COD)

ENV 791
JUR 588
JUSTCIV 150
INF 219
ONU 81
CODEC 1315

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Съвета
№ предх. док.:	13531/20
№ док. Ком.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Относно:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността – Общ подход

1. На 14 октомври 2020 г. Комисията представи на Съвета предложение¹ за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността².

¹ Док. 11853/20.

² ОВ L 264 от 25.9.2006 г., стр.13.

2. Предложението има за цел да отговори на констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция от 2017 г. по дело АССС/С/2008/32³ относно спазването на Конвенцията от страна на ЕС, при пълно зачитане на основните принципи на правния ред на ЕС и неговата система за съдебен контрол. По-специално предложението има за цел да разшири обхвата на актовете, които могат да подлежат на административно преразглеждане.
3. В допълнение към предложението Комисията представи съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Подобряване на достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС и неговите държави членки“⁴. В съобщението се определят редица приоритетни действия за улесняване на достъпа до правосъдие за неправителствените организации (НПО) по въпроси на околната среда на национално равнище и в ЕС.
4. На 1 декември 2020 г. Европейският парламент назначи г-н Christian Doleschal (EPP, DE) за докладчик по досието за комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните (ENVI). Очаква се ЕП да гласува позицията си на пленарно заседание през май 2021 г.
5. Европейският икономически и социален комитет информира Съвета, че възнамерява да приеме становището си на пленарното заседание на 26—28 януари 2021 г. Комитетът на регионите информира Съвета, че няма да представя становище.
6. Предложението беше разгледано на равнище работна група на редица заседания, което доведе до широко съгласие по компромисен текст, предложен от председателството, с цел изясняване на някои разпоредби на предложението на Комисията⁵. Впоследствие текстът беше подложен на неформална процедура на мълчаливо съгласие, която не беше нарушена.

³ Вж. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

⁴ Док. 11854/20.

⁵ Док. 13018/20.

7. На 9 декември 2020 г. Комитетът на постоянните представители потвърди съгласието по компромисния текст, изложен в приложението към настоящата бележка, и постигна съгласие да предаде текста на Съвета с оглед постигане на съгласие по общ подход на заседанието на Съвета (Околна среда) на 17 декември 2020 г. SE посочи, че поддържа резерва за парламентарно разглеждане, която се очаква да бъде оттеглена преди заседанието на Съвета на 17 декември.
 8. Текстът в приложението към настоящата бележка отразява този компромис. Допълненията към предложението на Комисията са подчертани, а заличаванията са отбелязани с [...].
 9. Съветът се приканва да разгледа компромисния текст, съдържащ се в приложението към настоящата бележка, с оглед постигането на съгласие по общ подход.
 10. Общият подход ще представлява мандата на Съвета за бъдещите преговори с Европейския парламент.
-

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите²,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

¹ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

² ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

- (1) Съюзът и неговите държави членки са страни по Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда („Орхуската конвенция“)³, като всеки от тях има собствени и споделени отговорности и задължения по тази конвенция.
- (2) Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета⁴ беше приет, за да спомогне за изпълнението на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция, чрез определяне на правила за прилагането ѝ по отношение на институциите и органите на Съюза.
- (3) В съобщението си от 11 декември 2019 г. до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Европейски зелен пакт“, Комисията се ангажира да предложи преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1367/2006 с цел подобряване на достъпа до административен и съдебен контрол на равнището на ЕС за гражданите и неправителствените организации в областта на околната среда, които имат опасения относно съвместимостта на решенията, оказващи въздействие върху околната среда, със законодателството в същата област. Комисията се ангажира също така да предприеме действия за подобряване на техния достъп до правосъдие пред националните съдилища във всички държави членки; за тази цел тя публикува съобщението *„Подобряване на достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС и неговите държави членки“*.
- (4) Като се имат предвид разпоредбите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, както и опасенията, изразени от Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция⁵, правото на Съюза следва да бъде приведено в съответствие със заложените в конвенцията разпоредби за достъп до правосъдие по въпроси на околната среда по начин, който е съвместим с основните принципи на правото на Съюза и с неговата система за съдебен контрол.

³ Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 1).

⁴ Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13).

⁵ Вж. констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело ACCC/C/2008/32 на адрес <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (4a) Във връзка с това в Решение (ЕС) 2018/881 на Съвета⁶ беше отправено искане да се изготви проучване на възможностите на Съюза за предприемане на действия по констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция, което да бъде последвано, ако е целесъобразно, от предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006. Освен това в резолюциите си от 15 и 16 ноември 2017 г.⁷ и от 15 януари 2020 г.⁸ Европейският парламент поиска изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006.
- (5) Фактът, че вътрешното преразглеждане, предвидено в Регламент (ЕО) № 1367/2006, е ограничено до административни актове от индивидуален характер, е основната пречка пред неправителствените организации в областта на околната среда, които се стремят да получат достъп до вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от посочения регламент и по отношение на административните актове от по-широк характер. Поради това е необходимо обхватът на процедурата за вътрешно преразглеждане, предвидена в посочения регламент, да се разшири така, че да бъдат включени незаконодателните актове от общ характер.
- (6) Определението на понятието „административен акт“ за целите на Регламент (ЕО) № 1367/2006 следва да включва и незаконодателните актове. Възможно е обаче незаконодателните актове да съдържат мерки за изпълнение на национално равнище, срещу които неправителствените организации в областта на околната среда могат да получат съдебна защита, включително пред Съда на ЕС, чрез процедура за преюдициално заключение съгласно член 267 от ДФЕС. Поради това е целесъобразно от обхвата на вътрешното преразглеждане да бъдат изключени онези разпоредби от незаконодателните актове, за които съгласно правото на Съюза се изискват мерки за изпълнение на национално равнище.

⁶ Решение (ЕС) 2018/881 на Съвета от 18 юни 2018 г. за отправяне на искане до Комисията да представи проучване относно възможностите на Съюза за предприемане на действия по констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело АССС/С/2008/32 и, ако е целесъобразно с оглед на резултатите от проучването, предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (ОВ L 155, 19.6.2018 г., стр. 6—7).

⁷ Резолюция на Европейския парламент от 15 ноември 2017 г. относно План за действие за природата, хората и икономиката, приета на 15 ноември 2017 г. (2017/2819(RSP) и Резолюция на Европейския парламент от 16 ноември 2017 г. относно Прегледа на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда (ПИПООС) (2017/2705(RSP)).

⁸ Резолюция на Европейския парламент от 15 януари 2020 г. относно Европейския зелен пакт (2019/2956(RSP)).

- (7) В интерес на правната сигурност, за да може разпоредбите да бъдат изключени от понятието „административен акт“, съгласно правото на Съюза трябва изрично да се изисква приемането на актове за изпълнение за тези разпоредби.
- (8) С оглед на ефективността, преразглеждане на разпоредби на административен акт, за които съгласно правото на Съюза изрично се изискват мерки за изпълнение на равнището на Съюза, може да се търси и в рамките на искането за преразглеждане на мерките за изпълнение на равнището на Съюза.
- (9) Приложното поле на Регламент (ЕО) № 1367/2006 обхваща актовете, приети съгласно законодателството в областта на околната среда. В същото време обаче член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обхваща оспорването на актове, които „нарушават“ законодателството в областта на околната среда. Поради това е необходимо да се поясни, че следва да се извършва вътрешно преразглеждане, за да се провери дали даден административен акт нарушава законодателството в областта на околната среда.
- (10) Когато се преценява дали даден административен акт съдържа разпоредби, които могат [...] да нарушават законодателството в областта на околната среда, е необходимо да се вземе под внимание дали тези разпоредби биха имали неблагоприятно въздействие върху постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, определени в член 191 от ДФЕС. В резултат на това механизмът за вътрешно преразглеждане следва да обхваща и актовете, приети в изпълнение на политики, различни от политиката на Съюза в областта на околната среда.
- (10a) В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС⁹ даден акт се счита за правно обвързващ и следователно може да подлежи на преразглеждане, независимо от неговата форма, тъй като правнообвързващият му характер се извежда от неговите последици, цели и съдържание.
- (11) С цел да се осигури достатъчно време за осъществяване на подходящ процес на преразглеждане е целесъобразно да се удължат предвидените в Регламент (ЕО) № 1367/2006 срокове за внасяне на искания за административно преразглеждане, както и сроковете, в които институциите и органите на Съюза трябва да отговорят на такива искания.

⁹ Съединени дела 1/57 и 14/57 Usines à tubes de la Sarre/Върховен орган [1957 г.], Сборник 105, стр. 114; дело 22/70 Комисия/Съвет [1971 г.], Сборник 263, ECLI:EU:C:1971:32, точка 42; дело C-325/91 Франция/Комисия [1993 г.], Сборник I-3283, точка 9; дело C-57/95 Франция/Комисия, ECLI:EU:C:1997:164, точка 22; съединени дела C-463/10 P и C-475/10 P, Deutsche Post и Германия/Комисия, ECLI:EU:C:2011:656, точка 36.

- (12) Съгласно практиката на Съда на ЕС¹⁰ неправителствените организации в областта на околната среда, които изискват вътрешно преразглеждане на административен акт, са длъжни да посочат съществените фактически или правни обстоятелства, които пораждат сериозни съмнения, когато изказват основанията за своето искане за преразглеждане.
- (13) Тъй като целите на настоящия регламент, а именно определянето на подробни правила за прилагане на разпоредбите на Орхуската конвенция по отношение на институциите и органите на Съюза, не могат да бъдат постигнати от държавите членки, а единствено на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, определен в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тези цели.
- (14) Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално правото на добра администрация (член 41) и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47). Настоящият регламент допринася за ефективността на системата на Съюза за административно и съдебно преразглеждане и съответно подобрява прилагането на членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, като по този начин укрепва принципите на правовата държава, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз.
- (15) Поради това Регламент (ЕО) № 1367/2006 следва да бъде съответно изменен,

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Регламент (ЕО) № 1367/2006 се изменя, както следва:

1. Член 2, параграф 1, буква ж) се заменя със следното:

¹⁰ Решение на Съда от 12 септември 2019 г. по дело C-82/17 P, *TestBioTech/Комисия*, ECLI:EU:C:2019:719, точка 69.

„ж) „административен акт“ означава всеки незаконодателен акт, приет от институция или орган на Съюза, който поражда правнообвързващи и външни последици [...];

2. Член 10 се изменя, както следва:

а) параграфи 1 и 2 се заменят със следното:

„1. Всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, определени в член 11, има право да представи искане за вътрешно преразглеждане пред институцията или органа на Съюза, които са приели административен акт, или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт, на основание, че такова действие или бездействие нарушава закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е).

Разпоредбите на административен акт, за които съгласно правото на Съюза изрично се изискват мерки за изпълнение на равнището на Съюза или на национално равнище, не могат да бъдат предмет на искане за вътрешно преразглеждане.

Когато обаче административен акт представлява мярка за изпълнение на равнището на Съюза, която се изисква по силата на друг незаконодателен акт, при искането си за преразглеждане на мярката за изпълнение неправителствената организация може също така да поиска преразглеждане на разпоредбата на незаконодателния акт, на основание на която се изисква посочената мярка.

Посоченото искане трябва да е направено в писмен вид и в срок, не по-дълъг от осем седмици след приемането, нотифицирането или публикуването на административния акт — в зависимост от това кое от трите събития настъпи най-късно, или, в случай на твърдяно бездействие — осем седмици след датата, на която е бил изискан административният акт. В искането се посочва основаниято за преразглеждане.

2. Институцията или органът на Съюза, посочени в параграф 1, разглеждат всяко такова искане, освен ако то е очевидно необосновано. Институцията или органът на Съюза посочват своите аргументи в писмен вид във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 16 седмици след получаване на искането.“;

б) в параграф 3 втората алинея се заменя със следното:

„Във всички случаи институцията или органът на Съюза действат в рамките на 22 седмици от получаване на искането“.

3. В целия текст на регламента препратките към разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност (Договора за ЕО) се заменят с препратки към съответните разпоредби на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и се правят всички необходими граматични промени.

4. В целия текст на регламента, включително в заглавието, думата „Общност“ се заменя с думата „Съюз“ и се правят всички необходими граматични промени.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент

Председател

За Съвета

Председател