

Bruxelles, den 11. december 2020
(OR. en)

13937/20

**Interinstitutionel sag:
2020/0289(COD)**

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

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	Rådet
Tidl. dok. nr.:	13531/20
Komm. dok. nr.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Vedr.:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer – Generel indstilling

1. Den 14. oktober 2020 sendte Kommissionen Rådet et forslag¹ til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer².

¹ Dok. 11853/20.

² EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13.

2. Forslaget har til formål at tage hensyn til konklusionerne fra 2017 fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag ACCC/C/2008/32³ vedrørende EU's overholdelse af konventionen, samtidig med at EU-rettens grundlæggende principper og systemet for domstolsprøvelse respekteres fuldt ud. Forslaget søger navnlig at udvide den række af retsakter, der kan gøres til genstand for en administrativ prøvelse.
3. Som supplement til forslaget forelagde Kommissionen en meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med titlen "Forbedret adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne"⁴. Meddelelsen indeholder en række prioriterede foranstaltninger til at lette adgangen for NGO'er til domstolsprøvelse på miljøområdet på nationalt plan og i EU.
4. Den 1. december 2020 udpegede Europa-Parlamentet Christian Doleschal (EPP, DE) til ordfører for sagen for Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI). Europa-Parlamentet forventes at stemme om sin holdning på plenarmødet i maj 2021.
5. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har meddelt Rådet, at det agter at vedtage sin udtalelse på plenarmødet den 26.-28. januar 2021. Regionsudvalget har meddelt Rådet, at det ikke vil afgive udtalelse.
6. Forslaget blev drøftet på gruppeniveau på en række møder, hvilket førte til bred enighed om en kompromistekst fra formandskabet, der sigtede mod at præcisere visse bestemmelser i Kommissionens forslag⁵. Teksten blev efterfølgende omfattet af en uformel stiltiende samtykkeprocedure, der ikke blev brudt.

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

⁴ Dok. 11854/20.

⁵ Dok. 13018/20.

7. Den 9. december 2020 bekræftede De Faste Repræsentanternes Komité enigheden om kompromisteksten, jf. bilaget til denne note, og besluttede at fremsende teksten til Rådet med henblik på at nå til enighed om en generel indstilling på samlingen i Rådet (miljø) den 17. december 2020. SE anførte, at det opretholdt et parlamentarisk undersøgelsesforbehold, som forventes at blive hævet inden Rådets samling den 17. december.
 8. Teksten i bilaget til denne note afspejler dette kompromis. Tilføjelser til Kommissionens forslag er markeret med understregning og udgået tekst med [...].
 9. Rådet opfordres til at gennemgå kompromisteksten i bilaget til denne note med henblik på at nå til enighed om en generel indstilling.
 10. Den generelle indstilling vil udgøre Rådets mandat med henblik på de fremtidige forhandlinger med Europa-Parlamentet.
-

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg¹,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget²,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

¹ EUT C af , s. .

² EUT C af , s. .

- (1) Den Europæiske Union og medlemsstaterne er parter i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ("Århuskonventionen")³, idet de hver især har deres eget og et fælles ansvar og deres egne og fælles forpligtelser i henhold til nævnte konvention.
- (2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006⁴ blev vedtaget med henblik på at bidrage til gennemførelsen af forpligtelserne i henhold til Århuskonventionen, idet den fastsætter bestemmelser vedrørende konventionens anvendelse på EU's institutioner og organer.
- (3) I sin meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 11. december 2019 med titlen "Den europæiske grønne pagt", forpligtede Kommissionen sig til at undersøge behovet for at revidere forordning (EF) nr. 1367/2006 med henblik på at forbedre adgangen til administrativ prøvelse og domstolsprøvelse på EU-niveau for borgere og ikkestatslige miljøorganisationer, der har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt afgørelser, der har indvirkning på miljøet, er forenelige med miljølovgivningen. Kommissionen forpligtede sig ligeledes til at træffe foranstaltninger for at forbedre disses adgang til domstolsprøvelse ved de nationale domstole i alle medlemsstaterne. Til det formål udsendte Kommissionen en meddelelse om "*bedre adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet i EU og medlemsstaterne*".
- (4) På grundlag af bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, samt de betænkeligheder, komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen⁵ har givet udtryk for, bør EU-lovgivningen bringes i overensstemmelse med Århuskonventionens bestemmelser vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet under hensyntagen til EU-rettens grundlæggende principper og systemet for domstolsprøvelse.

³ Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124 af 17.5.2005, s. 1).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

⁵ Se konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag nr. ACCC/C/2008/32 på <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (4a) I den forbindelse blev der ved Rådets afgørelse (EU) 2018/881⁶ anmodet om en undersøgelse af Unionens muligheder for at tage hensyn til konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen, som, hvis det er relevant, skal følges op af et forslag om ændring af forordning (EF) nr. 1367/2006. Desuden anmodede Europa-Parlamentet i sine beslutninger af 15. og 16. november 2017⁷ og 15. januar 2020⁸ om en ændring af forordning (EF) nr. 1367/2006.
- (5) Den begrænsning af anvendelsesområdet for den interne prøvelse til kun at omfatte forvaltningsakter med individuel virkning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1367/2006, er den primære hindring for, at ikkestatslige miljøorganisationer kan få adgang til intern prøvelse i henhold til forordningens artikel 10, også vedrørende forvaltningsakter med bredere anvendelsesområde. Anvendelsesområdet for den interne prøvelsesprocedure, der er beskrevet i forordningen, bør derfor udvides, således at den også omfatter ikkelovgivningsmæssige retsakter af generel karakter.
- (6) Definitionen på en forvaltningsakt med henblik på forordning (EF) nr. 1367/2006 bør omfatte ikkelovgivningsmæssige retsakter. En ikkelovgivningsmæssig retsakt kan imidlertid medføre gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau, som ikkestatslige miljøorganisationer kan opnå domstolsbeskyttelse imod, herunder ved EU-Domstolen ved en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 i TEUF. De bestemmelser i sådanne ikkelovgivningsmæssige retsakter, for hvilke EU-lovgivningen kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau, bør derfor udelukkes fra den interne prøvelses anvendelsesområde.

⁶ Rådets afgørelse (EU) 2018/881 af 18. juni 2018 om en anmodning til Kommissionen om at forelægge en undersøgelse om Unionens muligheder for at tage hensyn til konklusionerne fra komitéen til overvågning af overholdelse af Århuskonventionen i sag ACCC/C/2008/32 og at fremsætte et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1367/2006, hvis det er relevant som følge af resultaterne af undersøgelsen, ST/9422/2018/INIT (EUT L 155 af 19.6.2018, s. 6).

⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 15. november 2017 om en handlingsplan for naturen, mennesket og økonomien (2017/2819(RSP)) og Europa-Parlamentets beslutning af 16. november 2017 om EU's revision af gennemførelsen af miljøreglerne (EIR) (2017/2705(RSP)).

⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt (2019/2956(RSP)).

- (7) For at en given bestemmelse kan udelades af definitionen på begrebet forvaltningsakt skal der af hensyn til retssikkerheden i EU-lovgivningen udtrykkeligt kræve vedtagelse af gennemførelsesretsakter for de pågældende bestemmelser.
- (8) For at sikre en effektiv funktionsmåde bør det også være muligt at anmode om prøvelse af sådanne bestemmelser i en forvaltningsakt, for hvilke EU-retten udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, når der anmodes om prøvelse af gennemførelsesforanstaltningen på EU-niveau.
- (9) Anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1367/2006 er retsakter vedtaget i henhold til miljølovgivningen. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, dækker imidlertid anfægtelse af retsakter, der er "*i strid med*" lovgivning, der vedrører miljøet. Det bør derfor også præciseres, at den interne prøvelse skal tage sigte på at kontrollere, om en forvaltningsakt er i strid med miljølovgivningen.
- (10) Ved vurderingen af, om en forvaltningsakt indeholder bestemmelser, der [...] kan være i strid med miljølovgivningen, er det nødvendigt at fastslå, om sådanne bestemmelser kan have en negativ effekt på indfrielsen af målsætningerne for EU's miljøpolitik som fastsat i artikel 191 i TEUF: Følgelig bør mekanismen for intern prøvelse også omfatte retsakter, der er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af andre politikker end EU's miljøpolitik.
- (10a) I overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis⁹ betragtes en retsakt som juridisk bindende og kan derfor gøres til genstand for en anmodning om prøvelse, uanset dens form, da dens juridisk bindende karakter fastslås med hensyn til dens virkninger, formål og indhold.
- (11) For at sikre tilstrækkelig tid til at gennemføre en grundig prøvelsesprocedure, bør de frister, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1367/2006 for anmodning om administrativ prøvelse, og de frister, der gælder for EU's institutioner og organer ved besvarelsen af sådanne anmodninger, forlænges.

⁹ Forenede sager 1/57 og 14/57, Usines à tubes de la Sarre mod Den Høje Myndighed [1957] ECR 105, s. 114, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, præmis 42, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen [1993] ECR I-3283, præmis 9, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen ECLI:EU:C:1997:164, præmis 22, forenede sager C-463/10 P og C-475/10 P, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, EU:C:2011:656, præmis 36.

- (12) I henhold til EU-Domstolens retspraksis¹⁰ er ikkestatslige miljøorganisationer, der anmoder om intern prøvelse af en forvaltningsakt, underlagt krav om at fremsætte faktiske omstændigheder eller retlige argumenter, som kan rejse rimelig, dvs. væsentlig, tvivl, når de fremsætter deres begrundelse for en anmodning om prøvelse.
- (13) Da denne forordnings målsætninger, nemlig at fastsætte detaljerede regler for anvendelsen af Århuskonventionens bestemmelser på EU's institutioner og organer, ikke kan indfries af medlemsstaterne, men kun på EU-niveau, kan Unionen træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (14) Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret), navnlig retten til god forvaltning (artikel 41) og adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47). Denne forordning bidrager til en effektiv anvendelse af EU's system for administrativ prøvelse og domstolsprøvelse, og dermed styrker den anvendelsen af chartrets artikel 41 og 47 og bidrager til at opretholde retsstatsprincippet, der er knæsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).
- (15) Forordning (EF) nr. 1367/2006 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I forordning (EF) nr. 1367/2006 foretages følgende ændringer:

1. Artikel 2, stk. 1, litra g), affattes således:

¹⁰ Domstolens dom af 12. september 2019 i sag nr. C-82/17 P, *TestBioTech mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2019:719, præmis 69.

"g) "forvaltningsakt": enhver ikkelovgivningsmæssig retsakt vedtaget af en EU-institution eller et EU-organ, som har juridisk bindende og ekstern virkning [...]"

2. I artikel 10 foretages følgende ændringer:

a) Stk. 1 og 2 affattes således:

"1. Enhver ikkestatslig organisation, der opfylder kriterierne i artikel 11, kan indgive anmodning om intern prøvelse til den EU-institution eller det EU-organ, som har vedtaget en forvaltningsakt, eller, i tilfælde af en påstået administrativ undladelse, burde have vedtaget en sådan forvaltningsakt, med den begrundelse, at en sådan forvaltningsakt eller undladelse er i strid med miljølovgivningen, jf. artikel 2, stk. 1, litra f).

De bestemmelser i en forvaltningsakt, for hvilke EU-lovgivningen udtrykkeligt kræver gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau eller nationalt niveau, kan ikke gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse.

Når en forvaltningsakt er en gennemførelsesforanstaltning på EU-niveau, der kræves i henhold til en anden ikkelovgivningsmæssig retsakt, kan den ikkestatslige organisation dog ligeledes anmode om prøvelse af den bestemmelse i den ikkelovgivningsmæssige retsakt, for hvilken den pågældende gennemførelsesforanstaltning er krævet, når den anmoder om prøvelse af nævnte gennemførelsesforanstaltning.

En sådan anmodning skal indgives skriftligt inden for en frist på højst otte uger efter vedtagelsen, meddelelsen eller offentliggørelsen af forvaltningsakten, idet det seneste tidspunkt lægges til grund, eller, i tilfælde af en påstået undladelse, inden for en frist på otte uger efter det tidspunkt, hvor forvaltningsakten var påkrævet. I anmodningen angives grundene til, at der anmodes om intern prøvelse.

2. EU-institutionen eller -organet som omhandlet i stk. 1 behandler enhver sådan anmodning, medmindre den er klart ubegrundet. EU-institutionen eller -organet giver et begrundet skriftligt svar hurtigst muligt og senest 16 uger efter modtagelsen af anmodningen."

b) I stk. 3 affattes andet afsnit således:

"EU-institutionen eller -organet behandler dog under alle omstændigheder anmodningen inden for en frist på toogtyve uger efter modtagelsen heraf."

3. I hele forordningen erstattes henvisningerne til bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) med henvisninger til de tilsvarende bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og eventuelle grammatiske ændringer foretages.
4. I hele forordningen, herunder titlen, erstattes ordet "Fællesskab" med ordet "Union", og eventuelle grammatiske ændringer foretages.

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand