

Bruselas, 11 de diciembre de 2020
(OR. en)

13937/20

**Expediente interinstitucional:
2020/0289(COD)**

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

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Consejo
N.º doc. prec.:	13531/20
N.º doc. Ción.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Asunto:	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente – Orientación general

1. El 14 de octubre de 2020, la Comisión remitió al Consejo una propuesta¹ de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente².

¹ Documento 11853/20.

² DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

2. La propuesta tiene como objetivo abordar las conclusiones que formuló el Comité de Cumplimiento del Convenio Aarhus («el Comité») en 2017, en el asunto ACCC /C/2008/32³ sobre el cumplimiento del Convenio por parte de la UE de forma plenamente compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la UE y su sistema de control judicial. En concreto, la propuesta pretende ampliar la variedad de actos que pueden estar sujetos a la revisión administrativa.
3. Como complemento a la propuesta, la Comisión presentó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la UE y sus Estados miembros»⁴. La Comunicación establece una serie de ámbitos de acción prioritarios para facilitar a las ONG el acceso a la justicia en asuntos medioambientales a escala nacional y de la UE.
4. El 1 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo nombró a D. Christian Doleschal (PPE, DE) ponente para el expediente en la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI). Se espera que el PE vote su posición en el Pleno de mayo de 2021.
5. El Comité Económico y Social Europeo ha informado al Consejo de que pretende adoptar su dictamen en su pleno del 26 al 28 de enero de 2021. El Comité de las Regiones ha informado al Consejo de que no emitirá dictamen.
6. La propuesta fue examinada por el Grupo en varias reuniones, lo que dio lugar a un acuerdo general sobre un texto transaccional de la Presidencia destinado a aclarar determinadas disposiciones de la propuesta de la Comisión⁵. A continuación se sometió el texto a un procedimiento tácito informal, sin que se formularan objeciones.

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

⁴ Documento 11854/20.

⁵ Documento 13018/20.

7. El 9 de diciembre de 2020, el Comité de Representantes Permanentes confirmó el acuerdo sobre el texto transaccional que figura en el anexo de la presente nota y acordó remitir el texto al Consejo con vistas a acordar una orientación general en el Consejo de Medio Ambiente del 17 de diciembre de 2020. SE indicó que mantenía una reserva de estudio parlamentario que esperaba retirar antes de la sesión del Consejo del 17 de diciembre.
 8. El texto que figura en el anexo de la presente nota refleja esta fórmula transaccional. El texto añadido con respecto a la propuesta de la Comisión se indica mediante subrayado y el texto suprimido mediante [...].
 9. Se ruega al Consejo que examine el texto transaccional que figura en el anexo de la presente nota para llegar a un acuerdo sobre una orientación general.
 10. Dicha orientación general constituirá el mandato del Consejo para futuras negociaciones con el Parlamento Europeo.
-

Propuesta de

**REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del
Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los
organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la
información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en
materia de medio ambiente**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192,
apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de texto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

¹ DO C de , p. .

² DO C de , p. .

- (1) La Unión y sus Estados miembros son Partes en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («el Convenio de Aarhus»)³, cada uno con sus propias responsabilidades y obligaciones, así como otras compartidas en virtud del Convenio.
- (2) El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴ fue adoptado con el fin de contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus estableciendo normas sobre su aplicación a las instituciones y organismos de la Unión.
- (3) En su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 11 de diciembre de 2019, titulada «El Pacto Verde Europeo», la Comisión se comprometió a considerar la posibilidad de revisar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 para mejorar el acceso a las revisiones administrativas y los controles judiciales al nivel de la Unión por parte de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales ecologistas que tengan dudas sobre la compatibilidad de las decisiones que afecten al medio ambiente con el Derecho medioambiental. Además, se comprometió a tomar medidas para mejorar su acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales nacionales de todos los Estados miembros; para tal fin, publicó una Comunicación titulada *Improving access to justice in environmental matters in the EU and its Member States* («Mejora del acceso a la justicia en materia medioambiental en la Unión Europea y sus Estados miembros»).
- (4) Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, así como las preocupaciones expresadas por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus⁵, el Derecho de la Unión debería ajustarse las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre acceso a la justicia en materia medioambiental de forma que sea compatible con los principios fundamentales del Derecho de la Unión y con su sistema de control judicial.

³ Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

⁴ Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

⁵ Véanse las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el asunto ACCC/C/2008/32 en <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

(4 bis) En este sentido, en la Decisión (UE) 2018/881 del Consejo⁶ se solicitó un estudio acerca de las opciones de las que disponía la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, al que seguiría, si resultara adecuado, una propuesta para modificar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006. A continuación, el Parlamento Europeo en sus resoluciones de 15 y 16 de noviembre de 2017⁷ y en su resolución de 15 de enero de 2020⁸ solicitó una modificación del Reglamento (CE) n.º 1367/2006.

- (5) La limitación de la revisión interna prevista en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 a los actos administrativos de alcance individual es el principal obstáculo para las organizaciones no gubernamentales ecologistas que desean recurrir a una revisión interna en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento también en cuanto a actos administrativos con un alcance mayor. Por tanto, se debe ampliar el alcance del procedimiento de revisión interna previsto en el Reglamento para incluir actos no legislativos de alcance general.
- (6) La definición de acto administrativo a efectos del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 debería incluir los actos no legislativos. No obstante, un acto no legislativo puede implicar medidas de ejecución a escala nacional contra las que las organizaciones no gubernamentales ecologistas pueden obtener protección judicial, incluido ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), a través de un procedimiento prejudicial en virtud del artículo 267 del TFUE. Por tanto, es adecuado excluir del alcance de la revisión interna aquellas disposiciones de dichos actos no legislativos para las que el Derecho de la Unión exija medidas de ejecución a escala nacional.

⁶ Decisión (UE) 2018/881 del Consejo, de 18 de junio de 2018, por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) n.º 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, DO L 155 de 19.6.2018, p. 6.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017, sobre un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía (2017/2819(RSP)) y Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 2017, sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE (2017/2705(RSP))

⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956 (RSP)).

- (7) Por motivos de seguridad jurídica, con el fin de excluir una disposición de la noción de acto administrativo, el Derecho de la Unión debe exigir explícitamente la adopción de actos de ejecución para dicha disposición.
- (8) Para garantizar la eficacia, la revisión de dichas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión exige explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión también puede pedirse solicitarse cuando se solicite la revisión de las medidas de ejecución a escala de la Unión.
- (9) El alcance del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 abarca los actos adoptados con arreglo al Derecho medioambiental. En cambio, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus abarca las impugnaciones de actos que «vulneren» el Derecho relacionado con el medio ambiente. Por tanto, resulta necesario aclarar que la revisión interna debería llevarse a cabo con el fin de comprobar si un acto administrativo vulnera el Derecho medioambiental.
- (10) Al evaluar si un acto administrativo contiene disposiciones que [...] puedan vulnerar el Derecho medioambiental, resulta necesario considerar si dichas disposiciones pueden tener un efecto negativo en la consecución de los objetivos de la política medioambiental de la Unión previstos en el artículo 191 del TFUE. Como resultado, el mecanismo de revisión interna también debería abarcar los actos adoptados en el marco de la aplicación de políticas de la Unión distintas a la política medioambiental.
- (10 bis) De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE⁹, un acto se considera jurídicamente vinculante, y por tanto puede ser objeto de una solicitud de revisión, independientemente de su forma, ya que su carácter jurídicamente vinculante emana de sus efectos, su objetivo y su contenido.
- (11) Con el fin de ofrecer tiempo suficiente para llevar a cabo un proceso de revisión adecuado, resulta apropiado ampliar los plazos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 para solicitar una revisión administrativa, así como aquellos aplicables a las instituciones y organismos de la Unión para responder a dicha solicitud.

⁹ Asuntos acumulados 1/57 y 14/57, Usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridad, [1957] ECR 105, P. 114; Asunto 22/70 Comisión contra Consejo [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32; apartado 42; Asunto C-325/91, Francia contra Comisión [1993] ECR I-3283m apartado 9; Asunto C-57/95 Francia contra Comisión ECLI:EU:C:1997:164., apartado 22; Asuntos acumulados C- 463/10 P y C- 475/10 P, Deutsche Post y Alemania contra Comisión, ECLI:EU:C:2011:656, apartado 36.

- (12) Según la jurisprudencia del TJUE¹⁰, las organizaciones no gubernamentales ecologistas que soliciten una revisión interna de un acto administrativo están obligadas a indicar los elementos de hecho o argumentos de Derecho esenciales que susciten dudas razonables al precisar los motivos de su solicitud de revisión.
- (13) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, establecer normas detalladas para aplicar las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos de la Unión, no puede ser alcanzado por los Estados miembros, sino únicamente a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (14) El Reglamento respeta los derechos fundamentales y los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»), en particular el derecho a una buena administración (artículo 41) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47). El Reglamento contribuye a la eficacia del sistema de revisión administrativa y control judicial de la Unión y, como resultado, refuerza la aplicación de los artículos 41 y 47 de la Carta, y, por tanto, contribuye al Estado de Derecho, consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
- (15) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 en consecuencia.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 se modifica como sigue:

1. El artículo 2, el apartado 1, letra g), se sustituye por el texto siguiente:

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, *TestBioTech/Comisión*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, apartado 69.

«g) “acto administrativo”: cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo [...];

2. El artículo 10 se modifica como sigue:

a) Los apartados 1 y 2 se sustituyen por los siguientes:

«1. Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo de la Unión que haya adoptado un acto administrativo o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto, debido a que este o la omisión vulnere el Derecho medioambiental, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f).

Dichas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión exige explícitamente medidas de ejecución a escala nacional o de la Unión no pueden ser objeto de una solicitud de revisión interna.

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución.

La petición se hará por escrito en un plazo máximo de ocho semanas a partir de la adopción, notificación o publicación del acto administrativo, tomándose como referencia la más tardía de estas tres fechas, o, en caso de supuesta omisión, de ocho semanas a partir de la fecha en que se haya requerido la adopción del acto administrativo. En la solicitud se expondrán los motivos de la revisión.

2. La institución u organismo de la Unión a que se refiere el apartado 1 deberá examinar la solicitud, a menos que carezca claramente de fundamento. Expondrá sus motivos en una respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de dieciséis semanas a partir de la recepción de la solicitud.».

b) En el apartado 3, el párrafo segundo se sustituye por el texto siguiente:

«En cualquier caso, la institución u organismo de la Unión se pronunciará en las veintidós semanas a partir de la recepción de la solicitud.».

3. A lo largo del texto del Reglamento, las referencias a las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) se sustituyen por referencias a las disposiciones correspondientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), introduciéndose los cambios gramaticales que resulten necesarios.

4. A lo largo del texto del Reglamento, incluido el título, la palabra «Comunidad» se sustituye por la palabra «Unión», introduciéndose los cambios gramaticales que resulten necesarios.

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo

El Presidente / La Presidenta

Por el Consejo

El Presidente / La Presidenta