



Brussel, 11 december 2020
(OR. en)

13937/20

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0289(COD)**

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

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	13531/20
nr. Comdoc.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen – Algemene oriëntatie

1. Op 14 oktober 2020 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel¹ ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen².

¹ Doc. 11853/20.

² PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13.

2. Het voorstel is bedoeld om gevolg te geven aan de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)) van 2017 in zaak ACCC/C/2008/32³ betreffende de naleving door de EU van het verdrag, met volledige inachtneming van de grondbeginselen van de rechtsorde van de EU en haar systeem van rechterlijke toetsing. Het voorstel strekt er met name toe de soorten handelingen die aan administratieve toetsing kunnen worden onderworpen, uit te breiden.
3. In aanvulling op het voorstel heeft de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een mededeling ingediend, getiteld "Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten"⁴. De mededeling bevat een aantal prioritaire acties om de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor ngo's op nationaal niveau en in de EU te vergemakkelijken.
4. Op 1 december 2020 heeft het Europees Parlement de heer Christian Doleschal (PPE, DE) aangewezen als rapporteur voor het dossier voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI). Het EP zal naar verwachting in de plenaire vergadering van mei 2021 stemmen over zijn standpunt.
5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de Raad ervan in kennis gesteld dat het voornemens is om zijn advies tijdens de plenaire zitting van 26-28 januari 2021 aan te nemen. Het Comité van de Regio's heeft de Raad ervan in kennis gesteld dat het geen advies zal uitbrengen.
6. Het voorstel is in een aantal vergaderingen op groepsniveau besproken, hetgeen heeft geleid tot een ruime overeenstemming over een compromistekst van het voorzitterschap die een aantal bepalingen van het Commissievoorstel moeten verduidelijken⁵. De tekst is vervolgens onderworpen aan een stilzwijgende procedure, die door geen enkele delegatie is doorbroken.

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

⁴ Doc. 11854/20.

⁵ Doc. 13018/20.

7. Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft op 9 december 2020 het akkoord over de compromistekst in bijlage bevestigd, en is overeengekomen de tekst aan de Raad toe te zenden met het oog op een akkoord over een algemene oriëntatie tijdens de zitting van de Raad (Milieu) op 17 december 2020. SE verklaarde een parlementair voorbehoud te handhaven, dat naar verwachting vóór de Raadszitting van 17 december zal worden ingetrokken.
 8. De tekst in de bijlage bij deze nota weerspiegelt dit compromis. Toevoegingen bij het Commissievoorstel zijn onderstreept, schrappingen zijn met [...] aangegeven.
 9. De Raad wordt verzocht zich te beraden op de compromistekst in de bijlage bij deze nota met het oog op het bereiken van overeenstemming over een algemene oriëntatie.
 10. Deze algemene oriëntatie wordt het mandaat van de Raad voor de onderhandelingen met het Europees Parlement.
-

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad
van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van
Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de
rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

¹ PB C, , blz. .

² PB C, , blz. .

- (1) De Unie en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) ("het Verdrag van Aarhus")³, elk met eigen en gedeelde verantwoordelijkheden en verplichtingen uit hoofde van dat verdrag.
- (2) Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad⁴ werd vastgesteld om bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, door regels vast te stellen met betrekking tot de toepassing ervan op de instellingen en organen van de Unie.
- (3) In haar mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11 december 2019 getiteld "De Europese Green Deal" heeft de Commissie zich ertoe verbonden de herziening van Verordening (EG) nr. 1367/2006 te overwegen om de toegang tot administratieve en rechterlijke toetsing op Unieniveau te verbeteren voor burgers en niet-gouvernementele milieuorganisaties die de verenigbaarheid met het milieurecht van besluiten met gevolgen voor het milieu in twijfel trekken. De Commissie heeft ook toegezegd maatregelen te willen nemen om in alle lidstaten voor hen de toegang tot nationale rechterlijke instanties te verbeteren. Daarom heeft zij een mededeling betreffende de verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten uitgebracht.
- (4) Rekening houdend met de bepalingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, alsmede met de bezwaren van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus⁵, moet het Unierecht in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op een wijze die verenigbaar is met de grondbeginselen van het recht van de Unie en met haar stelsel van rechterlijke toetsing.

³ Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

⁴ Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

⁵ Zie de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in de zaak ACCC/C/2008/32 op <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (4a) In dit verband werd bij Besluit (EU) 2018/881⁶ van de Raad verzocht om een studie naar de mogelijkheden van de Unie om gevolg te geven aan de bevindingen van het Comité voor de naleving van het Verdrag van Aarhus, in voorkomend geval gevolgd door een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006. Voorts heeft het Europees Parlement in zijn resoluties van 15 en 16 november 2017⁷ en op 15 januari 2020⁸ verzocht om een wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006.
- (5) De beperking van de interne herziening tot administratieve handelingen van een individuele strekking waarin Verordening (EG) nr. 1367/2006 voorziet, vormt de voornaamste belemmering voor niet-gouvernementele milieuorganisaties die in het kader van artikel 10 van die verordening ook met betrekking tot administratieve handelingen met een bredere strekking een beroep willen doen op interne herziening. Daarom moet de werkingssfeer van de in die verordening vastgestelde procedure voor interne herziening worden uitgebreid tot niet-wetgevingshandelingen met een algemene strekking.
- (6) De definitie van een administratieve handeling voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1367/2006 moet niet-wetgevingshandelingen omvatten. Een niet-wetgevingshandeling kan echter uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau met zich meebrengen waarvoor niet-gouvernementele milieuorganisaties rechterlijke bescherming kunnen krijgen, onder meer voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) via een prejudiciële procedure krachtens artikel 267 VWEU. Daarom is het wenselijk om de bepalingen van de niet-wetgevingshandelingen waarvoor het Unierecht uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau vereist, buiten de interne herziening te houden.

⁶ Besluit (EU) 2018/881 van de Raad van 18 juni 2018 met een verzoek aan de Commissie om met een studie te komen over de mogelijkheden waarover de Unie beschikt om zich te conformeren aan de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in zaak ACCC/C/2008/32 en, indien passend in het licht van de resultaten van de studie, een voorstel in te dienen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (PB L 155 van 19.6.2018, blz. 6).

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2017 over een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie, aangenomen op 15 november 2017 (2017/2819 (RSP)) en resolutie van het Europees Parlement van 16 november 2017 over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (EIR) (2017/2705 (RSP)).

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal (2019/2956(RSP)).

- (7) Omwille van de rechtszekerheid moet de vereiste van het vaststellen van uitvoeringshandelingen, uit hoofde van het Unierecht, uitdrukkelijk aanwezig zijn opdat bepalingen buiten de reikwijdte van het begrip "administratieve handeling" zouden vallen.
- (8) Omwille van de doeltreffendheid kan ook om de toetsing of herziening van die bepalingen van een administratieve handeling waarvoor in het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau zijn voorgeschreven, worden verzocht wanneer om de toetsing of herziening van de uitvoeringsmaatregel op EU-niveau wordt verzocht.
- (9) De werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1367/2006 omvat op grond van het milieurecht goedgekeurde handelingen. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus ziet daarentegen op het aanvechten van handelingen die "strijdig zijn met" het recht betreffende het milieu. Er moet dus worden verduidelijkt dat interne herziening moet worden uitgevoerd om na te gaan of een administratieve handeling strijdig met het milieurecht is.
- (10) Bij de beoordeling of een administratieve handeling bepalingen bevat die [...] strijdig met het milieurecht zijn, moet worden nagegaan of deze bepalingen een negatief effect op de verwezenlijking van de in artikel 191 VWEU genoemde doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied kunnen hebben. Bijgevolg moet het mechanisme voor interne herziening ook met betrekking tot handelingen die in het kader van de uitvoering van andere beleidsmaatregelen dan het beleid van de Unie op milieugebied zijn vastgesteld, kunnen worden ingezet.
- (10a) Overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ-EU⁹ wordt een handeling als juridisch bindend beschouwd en kan zij derhalve worden onderworpen aan een verzoek tot herziening, ongeacht haar vorm, aangezien zij als juridisch bindend wordt beschouwd wat betreft haar gevolgen, doel en inhoud.
- (11) Om voldoende tijd te bieden voor een degelijk toetsings- of herzieningsproces, moeten de in Verordening (EG) nr. 1367/2006 vastgestelde termijnen voor het indienen van verzoeken tot bestuursrechtelijke toetsing en voor de instellingen en organen van de Unie om op dergelijke verzoeken te antwoorden, worden verruimd.

⁹ Gevoegde zaken 1/57 en 14/57, Usines à tubes de la Sarre/Hoge Autoriteit [1957], Jurispr. 105, blz. 237; zaak 22/70 Commissie/Raad [1971] Jurispr. 263, ECLI:EU:C:1971:32; punt 42; zaak C-325/91, Frankrijk/Commissie [1993], Jurispr. I-3283, punt 9; zaak C-57/95, Frankrijk/Commissie, ECLI:EU:C:1997:164, punt 22; gevoegde zaken C-463/10 P en C-475/10 P, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2011:656, punt 36.

- (12) Overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ-EU¹⁰ zijn niet-gouvernementele milieuorganisaties die om een interne herziening van een onder het milieurecht vallende administratieve handeling verzoeken, verplicht bij de opgave van redenen voor het verzoek tot herziening feiten of juridische argumenten aan te voeren die zwaarwegend genoeg zijn om ernstige twijfel te doen rijzen.
- (13) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het vaststellen van gedetailleerde voorschriften voor de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus op de instellingen en organen van de Unie, niet door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar alleen op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (14) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), met name het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht op een effectief rechtsmiddel en op een eerlijk proces (artikel 47). Deze verordening maakt het stelsel van bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing effectiever, zorgt daardoor voor een verbeterde toepassing van de artikelen 41 en 47 van het Handvest en draagt daarmee bij aan bescherming van de rechtsstaat, zoals verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
- (15) Verordening (EG) nr. 1367/2006 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EG) nr. 1367/2006 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2, lid 1, onder g), wordt vervangen door:

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2019 in zaak C-82/17 P, TestBioTech e.a./Commissie, ECLI:EU:C:2019:719, punt 69.

"(g) "administratieve handeling" elke niet-wetgevingshandeling van een instelling of orgaan van de Unie die juridisch bindende en externe werking heeft [...];"

2. Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

a) de leden 1 en 2 worden vervangen door:

"1. Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de instelling of het orgaan van de Unie die of dat een administratieve handeling heeft gesteld of, in het geval van een vermeende administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen, op grond van het feit dat een dergelijk handelen of nalaten strijdig is met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, punt f.

Tegen de bepalingen van een administratieve handeling waarvoor het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de Unie of op nationaal niveau vereist, kan geen verzoek om interne herziening worden ingediend.

Indien een administratieve handeling een uitvoeringsmaatregel op het niveau van de Unie is die op grond van een andere niet-wetgevingshandeling vereist is, kan de niet-gouvernementele organisatie echter, wanneer zij om de toetsing of herziening van die uitvoeringsmaatregel verzoekt, ook verzoeken om de toetsing of herziening van de bepaling van de niet-wetgevingshandeling op grond waarvan die uitvoeringsmaatregel vereist is.

Een dergelijk verzoek moet schriftelijk worden ingediend binnen een termijn van ten hoogste acht weken nadat de administratieve handeling werd gesteld, bekendgemaakt of er kennis van is gegeven, afhankelijk van wat het meest recentelijk is gebeurd, of, in het geval van vermeende nalatigheid, binnen acht weken te rekenen vanaf de dag waarop de administratieve handeling had moeten zijn gesteld. In het verzoek moeten de redenen voor toetsing of herziening worden gespecificeerd.

2. De instelling of het orgaan van de Unie zoals bedoeld in lid 1 neemt het verzoek in overweging, tenzij het duidelijk ongegrond is. De instelling of het orgaan van de Unie geeft zo snel mogelijk, en uiterlijk 16 weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk de redenen van haar of zijn antwoord aan."

b) in lid 3 wordt de tweede alinea vervangen door:

"De instelling of het orgaan van de Unie handelt in elk geval binnen 22 weken na de ontvangst van het verzoek."

3. In de gehele tekst van de verordening worden de verwijzingen naar bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) vervangen door verwijzingen naar de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en worden de nodige grammaticale wijzigingen aangebracht.
4. In de gehele tekst van de verordening, met inbegrip van de titel, wordt het woord "Gemeenschap" vervangen door het woord "Unie" en worden de nodige grammaticale wijzigingen aangebracht.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter