

Bruksela, 11 grudnia 2020 r.
(OR. en)

13937/20

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0289(COD)

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

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Rada
Nr poprz. dok.:	13531/20
Nr dok. Kom.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Dotyczy:	Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (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 – Podejście ogólne

1. W dniu 14 października 2020 r. Komisja przedstawiła Radzie wniosek¹ w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (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 Wspólnoty².

¹ Dok. 11853/20.

² Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

2. Celem wniosku jest uwzględnienie ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (ACCC) z 2017 r. w sprawie ACCC/C/2008/32³ dotyczącej przestrzegania konwencji przez UE, przy pełnym poszanowaniu podstawowych zasad porządku prawnego UE i systemu kontroli sądowej. W szczególności wniosek ma na celu rozszerzenie zakresu aktów, które mogą podlegać kontroli administracyjnej.
3. Jako uzupełnienie wniosku Komisja przedstawiła komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich”⁴. W komunikacie tym określono szereg priorytetowych działań mających na celu ułatwienie organizacjom pozarządowym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na szczeblu krajowym i unijnym.
4. W dniu 1 grudnia 2020 r. Parlament Europejski wyznaczył Christiana Doleschala (PPE, DE) na sprawozdawcę z ramienia Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI). Oczekuje się, że PE przeprowadzi głosowanie w sprawie swojego stanowiska na posiedzeniu plenarnym w maju 2021 r.
5. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny poinformował Radę, że zamierza przyjąć swoją opinię na posiedzeniu plenarnym w dniach 26–28 stycznia 2021 r. Komitet Regionów poinformował Radę, że nie wyda opinii.
6. Wniosek był analizowany na szczeblu grupy roboczej na kilku posiedzeniach, w wyniku czego osiągnięto szerokie porozumienie w sprawie kompromisowego tekstu prezydencji mającego na celu wyjaśnienie niektórych przepisów wniosku Komisji⁵. Tekst został następnie poddany nieformalnej procedurze milczącej zgody, która nie została złamana.

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

⁴ Dok. 11854/20.

⁵ Dok. 13018/20.

7. W dniu 9 grudnia 2020 r. Komitet Stałych Przedstawicieli potwierdził porozumienie w sprawie tekstu kompromisowego w wersji zamieszczonej w załączniku do niniejszej noty i zgodził się na przekazanie tekstu Radzie z myślą o uzgodnieniu podejścia ogólnego na posiedzeniu Rady (ds. Środowiska) w dniu 17 grudnia 2020 r. Delegacja SE wskazała, że podtrzymuje zastrzeżenie parlamentarne, które ma zostać wycofane przed posiedzeniem Rady w dniu 17 grudnia.
 8. Tekst znajdujący się w załączniku do niniejszej noty odzwierciedla ten kompromis. Fragmenty dodane do wniosku Komisji zostały podkreślone, a fragmenty skreślone oznaczono symbolem [...].
 9. Rada proszona jest o przeanalizowanie zamieszczonego w załączniku do niniejszej noty kompromisowego tekstu z myślą o wypracowaniu podejścia ogólnego.
 10. To podejście ogólne będzie stanowić mandat Rady podczas przyszłych negocjacji z Parlamentem Europejskim.
-

Wniosek

**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniające rozporządzenie (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**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów²,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

² Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

- (1) Unia i jej państwa członkowskie są stronami Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus”)³, które mają własne, jak również wspólne obowiązki i zobowiązania wynikające z tej konwencji.
- (2) Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁴ przyjęto, aby przyczynić się do realizacji zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus poprzez ustanowienie zasad stosowania jej postanowień do instytucji i organów Unii.
- (3) W swoim komunikacie do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. pt. „Europejski Zielony Ład” Komisja zobowiązała się do rozważenia przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w celu poprawy dostępu do administracyjnej i sądowej kontroli na szczeblu UE dla obywateli i organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska, mających obawy co do zgodności z prawem ochrony środowiska decyzji wywierających wpływ na środowisko. Komisja zobowiązała się również do podjęcia działań w celu poprawy ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich; w tym celu Komisja wydała komunikat, którego przedmiotem była „Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich”.
- (4) Uwzględniając postanowienia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak również obawy wyrażone przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus⁵, prawo Unii powinno zostać dostosowane do postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w sposób zgodny z podstawowymi zasadami prawa Unii i jej systemem dotyczącym sądowych procedur odwoławczych.

³ 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.

⁴ Rozporządzenie (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, Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

⁵ Zob. ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 dostępne na stronie <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

- (4a) Decyzją Rady (UE) 2018/881⁶ zwrócono się w tym względzie o przeprowadzenie badania na temat unijnych możliwości zaradzenia kwestiom podniesionym w ustaleniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, a następnie – o ile sytuacja tego wymaga – o wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1367/2006. Ponadto Parlament Europejski w swoich rezolucjach z dnia 15 i 16 listopada 2017 r.⁷ oraz z 15 stycznia 2020 r.⁸ zwrócił się o zmianę rozporządzenia (WE) nr 1367/2006.
- (5) Przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 ograniczenie zakresu wewnętrznej procedury odwoławczej do aktów administracyjnych indywidualnie adresowanych stanowi główną przeszkodę dla organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska, które chcą mieć prawo do wniesienia o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej na mocy art. 10 tego rozporządzenia również w odniesieniu do aktów administracyjnych o szerszym zakresie stosowania. Konieczne jest zatem rozszerzenie zakresu wewnętrznej procedury odwoławczej określonej w tym rozporządzeniu, tak aby obejmowała ona akty o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym.
- (6) Definicja aktu administracyjnego do celów rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 powinna obejmować akty o charakterze nieustawodawczym. Akt o charakterze nieustawodawczym może jednak wymagać środków wykonawczych na szczeblu krajowym, przed którymi organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska mogą uzyskać ochronę sądową, w tym przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w drodze postępowania prejudycjalnego na mocy art. 267 TFUE. Z zakresu wewnętrznej procedury odwoławczej należy zatem wyłączyć te przepisy takich aktów o charakterze nieustawodawczym, w odniesieniu do których prawo Unii wymaga zastosowania środków wykonawczych na szczeblu krajowym.

⁶ Decyzja Rady (UE) 2018/881 z dnia 18 czerwca 2018 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 i, w stosownym przypadku, mając na uwadze wyniki analizy, wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, Dz.U. L 155 z 19.6.2018, s. 6–7.

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie „Planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki” (2017/2819(RSP)) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE (2017/2705(RSP)).

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956(RSP)).

- (7) W celu zapewnienia pewności prawa, aby jakiegokolwiek przepisy można było wyłączyć z zakresu pojęcia aktu administracyjnego, prawo Unii musi wyraźnie wymagać przyjęcia aktów wykonawczych w odniesieniu do tych przepisów.
- (8) Aby zapewnić skuteczność, można również wnieść o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do tych przepisów aktu administracyjnego, w przypadku których prawo Unii wyraźnie wymaga zastosowania środków wykonawczych na szczeblu Unii, w sytuacji gdy wniesiono o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do środka wykonawczego na szczeblu Unii.
- (9) Zakres stosowania rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 obejmuje akty przyjęte zgodnie z prawem ochrony środowiska. Art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przewiduje natomiast możliwość zaskarżenia aktów, które „naruszają” prawo w dziedzinie środowiska. Konieczne jest zatem wyjaśnienie, że należy przeprowadzić wewnętrzną procedurę odwoławczą w celu sprawdzenia, czy dany akt administracyjny narusza prawo ochrony środowiska.
- (10) Podczas oceny, czy akt administracyjny zawiera przepisy, które mogą[...] naruszać prawo ochrony środowiska, należy rozważyć, czy takie przepisy mogą mieć negatywny wpływ na osiągnięcie celów polityki Unii w dziedzinie środowiska określonych w art. 191 TFUE. W związku z tym mechanizm wewnętrznej procedury odwoławczej powinien obejmować również akty przyjęte w ramach realizacji polityk innych niż polityka Unii w zakresie środowiska.
- (10a) Zgodnie z orzecznictwem TSUE⁹ akt uznaje się za prawnie wiążący, a zatem może być przedmiotem wniosku o ponowne zbadanie, niezależnie od jego formy, ponieważ jego wiążący prawnie charakter jest rozpatrywany w odniesieniu do jego skutków, celu i treści.
- (11) Aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na właściwe przeprowadzenie procedury odwoławczej, należy przedłużyć terminy określone w rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 na złożenie wniosku o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej oraz terminy mające zastosowanie do instytucji i organów Unii na udzielenie odpowiedzi na taki wniosek.

⁹ Sprawy połączone 1/57 i 14/57 Usines à tubes de la Sarre/Wysoka Władza [1957] Rec. 105, s. 114; sprawa 22/70 Komisja przeciwko Radzie [1971] Rec. 263, ECLI:EU:C:1971:32, pkt 42; sprawa C-325/91 Francja przeciwko Komisji [1993] Rec. I-3283, pkt 9. Sprawa C-57/95 Francja przeciwko Komisji ECLI:EU:C:1997:164, pkt 22; sprawy połączone C463/10 P i C475/10 P, Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2011:656, pkt 36.

- (12) Zgodnie z orzecznictwem TSUE¹⁰ organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i występujące z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktu administracyjnego mają obowiązek – przy podawaniu przyczyn złożenia wniosku o wszczęcie procedury odwoławczej – wskazać okoliczności faktyczne i argumenty prawne, które mogą uzasadniać poważne wątpliwości.
- (13) Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, tj. określenie szczegółowych zasad dotyczących zastosowania postanowień konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii, nie mogą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie, a możliwe jest ich osiągnięcie tylko na poziomie Unii, może ona przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (14) Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (karta), w szczególności prawem do dobrej administracji (art. 41) i prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47). Niniejsze rozporządzenie przyczynia się do zwiększenia skuteczności unijnego systemu dotyczącego administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej, wzmacniając w rezultacie stosowanie art. 41 i 47 karty, a tym samym wspiera praworządność zapisaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).
- (15) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (WE) nr 1367/2006,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 wprowadza się następujące zmiany:

1. art. 2 ust. 1 lit. g) otrzymuje brzmienie:

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2019 r. w sprawie C-82/17 P, TestBioTech/Komisja, ECLI:EU:C:2019:719, pkt 69.

„g) »akt administracyjny« oznacza każdy akt o charakterze nieustawodawczym przyjęty przez instytucję lub organ Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny [...];

2. w art. 10 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Unii, które przyjęły akt administracyjny, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt, w oparciu o przesłankę, że taki akt lub takie zaniechanie narusza prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f).

Te przepisy aktu administracyjnego, w przypadku których prawo Unii wyraźnie wymaga zastosowania środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym, nie mogą być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

W przypadku gdy akt administracyjny jest środkiem wykonawczym na szczeblu Unii wymagany na mocy innego aktu o charakterze nieustawodawczym, organizacja pozarządowa może jednak również zwrócić się z wnioskiem o wszczęcie procedury odwoławczej dotyczącej przepisu aktu o charakterze nieustawodawczym, w odniesieniu do którego ten środek wykonawczy jest wymagany, przy składaniu wniosku o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do tego środka wykonawczego.

Wniosek taki musi być sporządzony na piśmie w terminie nieprzekraczającym ośmiu tygodni od daty przyjęcia aktu administracyjnego, powiadomienia o nim lub jego opublikowania, w zależności od tego, która z tych dat będzie późniejsza, lub w przypadku zarzutu zaniechania – ośmiu tygodni od daty, w której akt administracyjny był wymagany. Wniosek musi wskazywać przyczyny odwołania.

2. Instytucja lub organ Unii, o których mowa w ust. 1, rozpoznaje każdy taki wniosek, chyba że jest on oczywiście bezzasadny. Instytucja lub organ Unii udziela zawierającej uzasadnienie odpowiedzi na piśmie, tak szybko, jak to jest możliwe, lecz nie później niż w terminie szesnastu tygodni od daty otrzymania wniosku.”

b) ust. 3 akapit drugi otrzymuje brzmienie:

„W każdym przypadku instytucja lub organ Unii zobowiązane są do podjęcia działania w terminie dwudziestu dwóch tygodni od daty otrzymania wniosku.”

3. W całym tekście rozporządzenia odesłania do postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE) zastępuje się odesłaniami do odpowiednich postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i wprowadza się konieczne zmiany gramatyczne;
4. W całym tekście rozporządzenia, w tym w tytule, słowo „Wspólnota” zastępuje się słowem „Unia” i wprowadza się konieczne zmiany gramatyczne.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący