

Bruselj, 11. december 2020
(OR. en)

13937/20

Medinstitucionalna zadeva:
2020/0289(COD)

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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Svet
Št. predh. dok.:	13531/20
Št. dok. Kom.:	11853/20 - COM(2020) 642 final
Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti – splošni pristop

1. Komisija je 14. oktobra 2020 Svetu predložila predlog¹ uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti².

¹ Dok. 11853/20.

² UL L 264, 25.9.2006, str. 13.

2. Namen predloga je obravnavati ugotovitve Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo (ACCC) v zadevi ACCC/C/2008/32³ iz leta 2017 glede skladnosti EU s Konvencijo, ob doslednem spoštovanju temeljnih načel pravnega reda EU in njenega sistema sodne revizije. Zlasti pa je njegov namen razširiti nabor aktov, ki so lahko predmet upravne revizije.
3. Komisija je kot dopolnitev predlogu predložila sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Izboljšanje dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah v EU in njenih državah članicah“⁴. V njem so določeni številni prednostni ukrepi za olajšanje dostopa nevladnih organizacij do pravnega varstva v okoljskih zadevah na nacionalni ravni in v EU.
4. Evropski parlament je 1. decembra 2020 za poročevalca o tej zadevi za Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI) imenoval Christiana Doleschala (EPP, DE). Evropski parlament naj bi o stališču glasoval na plenarnem zasedanju maja 2021.
5. Evropski ekonomsko-socialni odbor je Svet obvestil, da namerava mnenje sprejeti na plenarnem zasedanju od 26. do 28. januarja 2021, Odbor regij pa je Svet obvestil, da mnenja ne bo podal.
6. Predlog je bil obravnavan na več sejah na ravni delovne skupine; doseženo je bilo široko soglasje o kompromisnem besedilu predsedstva, katerega namen je pojasniti nekatere določbe predloga Komisije⁵. Za besedilo je bil nato uveden neformalni tihi postopek, ki ni bil prekinjen.

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

⁴ Dok. 11854/20.

⁵ Dok. 13018/20.

7. Odbor stalnih predstavnikov je 9. decembra 2020 potrdil dogovor o kompromisnem besedilu iz priloge k temu dopisu in se dogovoril za posredovanje besedila Svetu, da bi se ta na seji Sveta za okolje 17. decembra 2020 dogovoril o splošnem pristopu. Delegacija Švedske je izjavila, da ohranja parlamentarni preučitveni pridržek, ki naj bi bil umaknjen pred sejo Sveta 17. decembra.
 8. V besedilu iz priloge k temu dopisu je ta kompromis upoštevan. Deli, ki so bili dodani predlogu Komisije, so podčrtani, črtani deli pa so označeni z [...].
 9. Svet naj preuči kompromisno besedilo iz priloge k temu dopisu, da bi dosegli dogovor o splošnem pristopu.
 10. Splošni pristop bo predstavljal mandat Sveta za prihodnja pogajanja z Evropskim parlamentom.
-

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora¹,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij²,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL C , , str. .

² UL C , , str. .

- (1) Unija in njene države članice so pogodbenice Konvencije Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE) o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: Aarhuška konvencija)³, pri čemer ima vsaka svoje lastne, pa tudi skupne odgovornosti in obveznosti na podlagi navedene konvencije.
- (2) Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta⁴ je bila sprejeta, da bi prispevala k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije, z določitvijo pravil o njeni uporabi v institucijah in organih Unije.
- (3) Komisija se je v svojem sporočilu Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 11. decembra 2019 z naslovom „Evropski zeleni dogovor“ zavezala, da bo proučila potrebo po reviziji Uredbe (ES) št. 1367/2006, da bi izboljšala dostop do upravne in sodne revizije na ravni Unije za državljane in okoljske nevladne organizacije, ki imajo pomisleke glede združljivosti odločitev, ki vplivajo na okolje, z okoljskim pravom. Prav tako se je zavezala, da bo sprejela ukrepe za izboljšanje njihovega dostopa do pravnega varstva pred nacionalnimi sodišči v vseh državah članicah; v ta namen je objavila sporočilo o *„izboljšanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah v EU in njenih državah članicah“*.
- (4) Ob upoštevanju določb člena 9(3) Aarhuške konvencije ter pomislekov, ki jih je izrazil Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo⁵, bi bilo treba pravo Unije uskladiti z določbami Aarhuške konvencije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah na način, ki bo združljiv s temeljnimi načeli prava Unije in njenim sistemom sodne revizije.

³ Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

⁴ Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

⁵ Glej ugotovitve Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/C/2008/32 na spletnem naslovu <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (4a) V zvezi s tem je bila s Sklepom Sveta (EU) 2018/881⁶ zahtevana študija o možnostih Unije pri obravnavi ugotovitev Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo, ki naj bi ji po potrebi sledil še predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1367/2006. Poleg tega je spremembo Uredbe (ES) št. 1367/2006 v svojih resolucijah z dne 15. in 16. novembra 2017⁷ ter z dne 15. januarja 2020⁸ zahteval tudi Evropski parlament.
- (5) Omejitev notranje revizije, določene v Uredbi (ES) št. 1367/2006, na posamične upravne akte je glavna ovira za okoljske nevladne organizacije, ki si prizadevajo za notranjo revizijo na podlagi člena 10 navedene uredbe tudi glede upravnih aktov s širšim področjem uporabe. Zato je treba razširiti področje uporabe postopka notranje revizije iz navedene uredbe, da bi vključevalo splošne nezakonodajne akte.
- (6) Opredelitev upravnega akta za namene Uredbe (ES) št. 1367/2006 bi morala vključevati nezakonodajne akte. Vendar bi bili za nezakonodajni akt morda potrebni izvedbeni ukrepi na nacionalni ravni, zoper katere lahko okoljske nevladne organizacije pridobijo sodno varstvo, tudi pred Sodiščem Evropske unije, in sicer v postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU. Zato je ustrezno iz področja uporabe notranje revizije izključiti tiste določbe takih nezakonodajnih aktov, za katere pravo Unijo zahteva izvedbene ukrepe na nacionalni ravni.

⁶ Sklep Sveta (EU) 2018/881 z dne 18. junija 2018 s pozivom Komisiji, da predloži študijo o možnostih Unije pri obravnavi ugotovitev Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/C/2008/32 in, če je ustrezno glede na rezultate študije, predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (UL L 155, 19.6.2018, str. 6–7).

⁷ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. novembra 2017 o akcijskem načrtu EU za naravo, ljudi in gospodarstvo (2017/2819(RSP)) in Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. novembra 2017 o pregledu izvajanja okoljske politike EU (2017/2705(RSP)).

⁸ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2020 o evropskem zelenem dogovoru (2019/2956(RSP)).

- (7) Da bi katere koli določbe lahko bile izključene iz pojma upravnega akta, mora pravo Unije zaradi pravne varnosti izrecno zahtevati sprejetje izvedbenih aktov za te določbe.
- (8) Za zagotovitev učinkovitosti se lahko revizija tistih določb upravnega akta, za katere pravo Unije izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni Unije, zahteva tudi, kadar se zahteva revizija izvedbenih ukrepov na ravni Unije.
- (9) Področje uporabe Uredbe (ES) št. 1367/2006 zajema akte, sprejete na podlagi okoljskega prava. Nasprotno pa člen 9(3) Aarhuške konvencije zajema izpodbijanja aktov, ki so „v nasprotju“ s pravom v zvezi z okoljem. Zato je treba pojasniti, da bi bilo treba notranjo revizijo izvesti, da se preveri, ali je upravni akt v nasprotju z okoljskim pravom.
- (10) Pri ocenjevanju, ali upravni akt vsebuje določbe, ki so [...] morda v nasprotju z okoljskim pravom, je treba proučiti, ali bi lahko take določbe negativno vplivale na uresničevanje ciljev okoljske politike Unije iz člena 191 PDEU. Zato bi moral mehanizem notranje revizije zajemati tudi akte, ki so bili sprejeti pri izvajanju drugih politik poleg okoljske politike Unije.
- (10a) V skladu s sodno prakso Sodišča EU⁹ akt velja za pravno zavezujočega in je zato lahko predmet zahteve za revizijo ne glede na obliko, saj se njegova pravno zavezujoča narava obravnava z vidika njegovih učinkov, cilja in vsebine.
- (11) Da bi omogočili dovolj časa za izvedbo ustreznega postopka revizije, je primerno podaljšati roke, določene v Uredbi (ES) št. 1367/2006, za zahtevo upravne revizije in roke, ki veljajo za institucije in organe Unije za odgovor na tako zahtevo.

⁹ Združeni zadevi 1/57 in 14/57, Usines à tubes de la Sarre proti Visoki oblasti, [1957] Recueil 105, str. 114; Zadeva 22/70, Komisija proti Svetu [1971] Recueil 263, EU:C:1971:32, točka 42; Zadeva C-325/91, Francija proti Komisiji [1993] Recueil I-3283, točka 9; Zadeva C-57/95, Francija proti Komisiji, EU:C:1997:164, točka 22; Združeni zadevi C-463/10 P in C-475/10 P, Deutsche Post in Nemčija proti Komisiji, EU:C:2011:656, točka 36.

- (12) Skladno s sodno prakso Sodišča EU¹⁰ morajo okoljske nevladne organizacije, ki zahtevajo notranjo revizijo upravnega akta, za pojasnitev razlogov za revizijo navesti dejanske elemente ali tehtne pravne trditve, na podlagi katerih bi bil mogoč verjeten, in sicer resen dvom.
- (13) Ker ciljev te uredbe, to je določitve podrobnih pravil za uporabo določb Aarhuške konvencije za institucije in organe Unije, države članice ne morejo doseči, temveč se lahko dosežejo samo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- (14) S to uredbo se spoštujejo temeljne pravice ter upoštevajo načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina), zlasti pravica do dobrega upravljanja (člen 41) ter pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47). Ta uredba prispeva k učinkovitosti sistema Unije za upravno in sodno revizijo ter posledično krepi uporabo členov 41 in 47 Listine in tako prispeva k vladavini prava, zapisani v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).
- (15) Uredbo (ES) št. 1367/2006 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Uredba (ES) št. 1367/2006 se spremeni:

1. člen 2(1)(g) se nadomesti z naslednjim:

¹⁰ Sodba Sodišča z dne 12. septembra 2019 v zadevi C-82/17 P, *TestBioTech proti Komisiji*, EU:C:2019:719, točka 69.

„(g) ‚upravni akt‘ pomeni kateri koli nezakonodajni akt, ki ga sprejme institucija ali organ Unije ter ima pravno zavezujoče in zunanje učinke [...]“;

2. člen 10 se spremeni:

(a) odstavka 1 in 2 se nadomestita z naslednjim:

„1. Vsaka nevladna organizacija, ki izpolnjuje merila, določena v členu 11, lahko pri instituciji ali organu Unije, ki je sprejel upravni akt ali ki bi ga bil v primeru domnevne upravne opustitve moral sprejeti, vloži zahtevo za notranjo revizijo, ker je tak akt ali opustitev v nasprotju z okoljskim pravom v smislu člena 2(1)(f).

Tiste določbe upravnega akta, za katere se po pravu Unije izrecno zahtevajo izvedbeni ukrepi na ravni Unije ali nacionalni ravni, ne morejo biti predmet zahteve za notranjo revizijo.

Če je upravni akt izvedbeni ukrep na ravni Unije, ki ga zahteva drug nezakonodajni akt, pa lahko nevladna organizacija zahteva tudi revizijo določbe nezakonodajnega akta, za katerega se zahteva ta izvedbeni ukrep, kadar se zahteva revizija tega izvedbenega ukrepa.

Tako zahtevo je treba predložiti pisno in v roku največ osmih tednov po sprejetju, priglasitvi ali objavi upravnega akta, pri čemer se upošteva poznejši od teh datumov, v primeru domnevne opustitve pa v roku največ osmih tednov po dnevu, ko bi upravni akt moral biti sprejet. Zahteva vsebuje razloge za revizijo.

2. Institucija ali organ Unije iz odstavka 1 obravnava vsako tako zahtevo, razen če je očitno, da zahteva ni utemeljena. Svojo utemeljitev poda v pisnem odgovoru čim prej, najpozneje pa v 16 tednih po prejemu zahteve.“;

(b) v odstavku 3 se drugi pododstavek nadomesti z naslednjim:

„V vsakem primeru pa institucija ali organ Unije ukrepa v 22 tednih od prejema zahteve.“.

3. V celotnem besedilu Uredbe se sklicevanja na določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba ES) nadomestijo s sklicevanji na ustrezne določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), pri čemer se besedilo ustrezno slovnično prilagodi.

4. V celotnem besedilu Uredbe, vključno z naslovom, se beseda „Skupnost“ nadomesti z besedo „Unija“, pri čemer se besedilo ustrezno slovnično prilagodi.

Člen 2

Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju,

Za Evropski parlament

Predsednik

Za Svet

Predsednik
