

Bruksela, 11 maja 2021 r.
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0289(COD)

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od: Służba Prawna

Dotyczy: Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus (rozporządzenie (WE) nr 1367/2006)

- Zakres stosowania wniosku oraz opinia z 2021 r. Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie wniosku

I. WPROWADZENIE

1. 3 grudnia 2020 r. podczas nieformalnej wideokonferencji członkowie Grupy Roboczej ds. Środowiska zwrócili się do Służby Prawnej Rady o przedstawienie pisemnej opinii na temat zakresu wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1367/2006² 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 („wniosek”)³.

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

² Dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie konwencji z Aarhus”.

³ COM(2020) 642 final.

2. Wniosek o opinię Służby Prawnej Rady dotyczył następujących kwestii:
- a) czy włączenie aktów o zasięgu ogólnym do definicji „aktu administracyjnego” w art. 1 ust. 1 wniosku (który będzie podlegał systemowi wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus) jest zgodne z art. 263 akapit czwarty TFUE; oraz
 - b) czy definicja ta obejmuje: (i) decyzje Rady przyjęte na podstawie art. 218 TFUE oraz (ii) akty przyjęte na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej („Traktat Euratom”).
3. Jednocześnie Służba Prawna Rady została poproszona o przedstawienie tej opinii prawnej wraz z oceną opinii Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (ACCC) w sprawie wniosku, po wydaniu opinii przez ACCC. Komisja zwróciła się do ACCC o przedstawienie tej nowej opinii w momencie przyjmowania wniosku, biorąc pod uwagę, że wniosek opracowano w odpowiedzi na obawy wyrażone przez ACCC w 2017 r. w odniesieniu do wypełniania przez Unię jej międzynarodowych zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus. Obawy te zostały wyrażone w ustaleniach ACCC przyjętych 17 marca 2017 r. (zwanym dalej „ustaleniami ACCC z 2017 r.”)⁴. Opinia ACCC w sprawie wniosku Komisji została wydana 12 lutego 2021 r. (zwana dalej „opinią ACCC z 2021 r.”)⁵.
4. Niniejsza opinia pisemna ma na celu udzielenie odpowiedzi na te wnioski i w pierwszej kolejności zajmie się kwestiami poruszonymi przez delegacje w odniesieniu do zakresu stosowania wniosku, jak przedstawiono powyżej w pkt 2, a następnie skomentuje opinię ACCC z 2021 r. w oparciu o opinię Służby Prawnej Rady przedstawioną w dok. 8445/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r. (zwaną dalej „opinią Służby Prawnej Rady z 2017 r.”), w której przeanalizowano między innymi ustalenia ACCC z 2017 r.

⁴ Ustalenia i zalecenia ACCC dotyczące komunikatu ACCC/2008/32 (część II) dotyczące „sprawy C-32”.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Służba Prawna Rady odnotowuje, że we wrześniu 2017 r. na ostatnim posiedzeniu stron konwencji, w następstwie ustaleń ACCC z 2017 r., Unia oświadczyła, że „będzie nadal badać sposoby i środki takiego przestrzegania konwencji z Aarhus, które będzie zgodne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii oraz z jej systemem kontroli sądowej (...)”. Służba Prawna Rady jest zdania, że w zakres niniejszej opinii nie wchodzi odniesienie się do krytyki ACCC wobec unijnego systemu kontroli sądowej, który jest przewidziany w prawie pierwotnym, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z tym krytyka ta nie została przeanalizowana w niniejszej opinii.

II. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE I PRAWNE

6. Przypomina się, że konwencja z Aarhus⁶ została podpisana w imieniu Wspólnoty Europejskiej w 1998 r. i zawarta w 2005 r.⁷

Art. 9 ust. 3 („Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”) konwencji z Aarhus stanowi:

„(...) 3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”. (podkreślenie dodane).

⁶ Konwencja (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

⁷ 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. 1–3.

7. W związku z tym, aby przewidzieć środki dotyczące między innymi dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do instytucji i organów Unii, Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus. Biorąc pod uwagę, że rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus dotyczy wyłącznie stosowania konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii oraz że dotyczy ono tylko jednego ze środków odwoławczych dostępnych osobom fizycznym w celu zapewnienia zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska, Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzekł, że rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus jest tylko jednym z instrumentów, za pomocą których wypełniane są zobowiązania wynikające z konwencji z Aarhus⁸.

W tych sprawach Trybunał orzekł również, że nie można powoływać się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w celu dokonania oceny zgodności z prawem rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, ponieważ treść tego przepisu nie jest bezwarunkowa i wystarczająco jasna⁹.

8. To właśnie w tym kontekście prawnym ACCC¹⁰ opracował swoje ustalenia z 2017 r. Zgodnie z tymi ustaleniami Unia nie wywiązała się w pełni ze swoich zobowiązań wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Ustalenia ACCC z 2017 r. można podsumować następująco:

- a) Pierwsze ustalenie dotyczy ograniczenia aktów Unii, które mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, do aktów o charakterze indywidualnym. ACCC uznał, że konwencja nie przewiduje takiego ograniczenia, ponieważ art. 9 ust. 3 odnosi się ogólnie do „aktów”¹¹.

⁸ C-784/18 P, *Mellifera przeciwko Komisji*, EU:C:2020:630, pkt 88; sprawy połączone C-404/12 P i C-405/12 P, *Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przeciwko Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, pkt 52; sprawy połączone C-401/12 P i C-403/12 P, *Rada Unii Europejskiej i inni przeciwko Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, pkt 60.

⁹ Sprawy połączone C-404/12 P i C-405/12 P, *ibidem*, pkt 46–47; sprawy połączone C-401/12 i C-403/12 P, *ibidem*, pkt 54–55.

¹⁰ ACCC powstał na mocy decyzji I/7, przyjętej podczas pierwszego spotkania stron konwencji z Aarhus, w 2004 r., „z myślą o przeglądzie przestrzegania przez strony ich zobowiązań wynikających z konwencji”. Uprawnienie do podjęcia decyzji w sprawie ewentualnego oświadczenia o nieprzestrzeganiu konwencji ma jednak spotkanie stron – zob. pkt 37 sekcji XII decyzji I/7 („Kwestie rozpatrywane podczas spotkania stron”).

¹¹ Zob. pkt 53 i 95 ustaleń ACCC z 2017 r.

- b) Drugie ustalenie dotyczy ograniczenia prawa do wniesienia skargi w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus do „kwalifikujących się podmiotów”, chociaż konwencja odnosi się również do obywateli¹².
- c) Trzecie ustalenie dotyczy ograniczenia w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus rodzajów aktów Unii, w przypadku których można wnosić skargi, do tych, które zostały przyjęte „na podstawie” prawa ochrony środowiska, natomiast konwencja odnosi się do aktów prawnych, które „naruszają” prawo ochrony środowiska¹³.
- d) Czwarte ustalenie odnosi się do faktu, że jedynie akty Unii mające „wiążące prawnie skutki i skutki zewnętrzne” wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, co ACCC uznało za zbyt restrykcyjne¹⁴.
9. W następstwie ustaleń ACCC z 2017 r. na 6. sesji spotkania stron konwencji z Aarhus we wrześniu 2017 r. postanowiono w drodze konsensusu przełożyć dyskusję na temat projektu decyzji VI/8f dotyczącej Unii Europejskiej¹⁵ na kolejną sesję zwyczajną spotkania stron, która odbędzie się w 2021 r. Jednocześnie spotkanie stron zwróciło się do ACCC, by dokonał przeglądu wszelkich zmian, jakie zaszły w związku z powyższym, oraz by przedstawił spotkaniu stron stosowne sprawozdanie¹⁶.

¹² *Ibidem*, pkt 94.

¹³ *Ibidem*, pkt 99–101.

¹⁴ *Ibidem*, pkt 104.

¹⁵ Projekt decyzji VI/8f dotyczącej przestrzegania przez Unię Europejską jej zobowiązań wynikających z konwencji.

¹⁶ Europejska Komisja Gospodarcza – spotkanie stron Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sprawozdanie z szóstej sesji spotkania stron, pkt 62 i 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. W związku z tym w październiku 2019 r. Komisja opublikowała analizę¹⁷ na temat tego, w jaki sposób Unia może odpowiedzieć na te ustalenia. Przeprowadzenie analizy zleciła Rada w decyzji (UE) 2018/881¹⁸. W decyzji tej zwrócono się również do Komisji, by w stosownych przypadkach przedstawiła wniosek ustawodawczy w tej sprawie. Przedmiotowy wniosek jest odpowiedzią na tę sugestię.
11. Wniosek odnosi się do pierwszego i trzeciego z ustaleń ACCC z 2017 r., mianowicie tych dotyczących ograniczenia aktów, które mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej, do tych, które (i) mają indywidualny zakres oraz (ii) zostały przyjęte „na podstawie” prawa ochrony środowiska.
12. Obecna definicja „aktu administracyjnego” zawarta w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus brzmi następująco: „(...) »akt administracyjny« oznacza każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny; (...)”.
13. Art. 1 ust. 1 wniosku obejmuje obecnie akty o zasięgu ogólnym w zakres definicji „aktu administracyjnego” objętego rozporządzeniem w sprawie konwencji z Aarhus i wyjaśnia, że akty naruszające prawo ochrony środowiska, niezależnie od podstawy prawnej, na której zostały przyjęte, wchodzą w zakres jego stosowania¹⁹.

¹⁷ Analiza dotycząca wdrożenia przez Unię Europejską konwencji z Aarhus w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sprawozdanie końcowe, wrzesień 2019 r., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Decyzja Rady (UE) 2018/881 z dnia 18 czerwca 2018 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zająć się kwestiami podniesionymi 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, Dz.U. L 155 z 19.6.2018, s. 6–7.

¹⁹ Artykuł 1 „1. W rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 wprowadza się następujące zmiany:
1. art. 2 ust. 1 lit. g) otrzymuje brzmienie:
g) »akt administracyjny« oznacza każdy akt o charakterze nieustawodawczym przyjęty przez instytucję lub organ Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny oraz zawierający przepisy, które mogą, ze względu na swoje skutki, naruszać prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f), wyłączając te przepisy takiego aktu, w odniesieniu do których prawo Unii wyraźnie wymaga zastosowania środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym;(…)” (podkreślenie dodane).

14. Art. 1 ust. 1 wniosku stanowi również, że wewnętrzna procedura odwoławcza w przypadku aktów Unii (lub ich przepisów) wymagających wdrożenia na szczeblu państw członkowskich nie jest możliwa. Jednak w przypadku unijnego aktu o charakterze nieustawodawczym, który wymaga wdrożenia na poziomie Unii, art. 1 ust. 2 stanowi, że po ich przyjęciu możliwa jest wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca odpowiednich przepisów tego aktu wraz z wewnętrzną procedurą odwoławczą dotyczącą takich środków wykonawczych²⁰.
15. Podejście ogólne Rady w sprawie wniosku zostało zatwierdzone 17 grudnia 2020 r.²¹ W podejściu ogólnym przededagowano art. 1 ust. 1 i 2 w następujący sposób:²²

„Artykuł 1

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

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

g) »akt administracyjny« oznacza każdy akt o charakterze nieustawodawczym przyjęty przez instytucję lub organ Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny [...];²³;

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).

²⁰ Art. 1 ust. 2 „Artykuł 10 (rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus) otrzymuje brzmienie:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. (...)

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” (podkreślenie dodane).

²¹ Dok. ST 13937/20.

²² Podkreślenia dodane.

²³ Nowy motyw 10a stanowi:

„(10a) Zgodnie z orzecznictwem TSUE 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”.
(cytat z orzecznictwa nie został przywołany)

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.”.

16. Opinię ACCC z 2021 r. na temat wniosku można podsumować następująco:

- a) pierwsze ustalenie powtarza krytykę z 2017 r. dotyczącą ograniczenia prawa do wniesienia skargi na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus do „kwalifikujących się podmiotów”²⁴;
- b) drugie ustalenie dotyczy nowej definicji „aktu administracyjnego” w art. 2 ust. 1 lit. g), która budzi obawy ACCC „dotyczące konsekwencji stosowania w tym kontekście terminu »przyjęty« i tego, czy ogranicza on zakres aktów, które mogą być zaskarżane na mocy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus”²⁵;
- c) trzecie ustalenie powtarza krytykę ACCC z 2017 r., zgodnie z którą wymóg, aby przedmiotowe akty miały „wiążące skutki prawne”, jest zbyt restrykcyjny²⁶;
- d) w czwartym ustaleniu dotyczącym wyłączenia aktów administracyjnych (lub ich przepisów) wymagających środków wykonawczych na szczeblu państw członkowskich z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, ACCC, przyznając, że instytucje lub organy Unii nie mogą dokonać przeglądu środków wykonawczych państw członkowskich, uważa, że po przyjęciu takich krajowych środków wykonawczych powinna istnieć możliwość dokonania przeglądu aktu Unii²⁷.
(podkreślenie dodane).

²⁴ Pkt 37 opinii ACCC z 2021 r.

²⁵ *Ibidem*, pkt 46.

²⁶ *Ibidem*, pkt 52–55.

²⁷ *Ibidem*, pkt 65–68.

17. Ponadto ACCC zaleca również, aby Unia „uwzględniała” w procesie ustawodawczym ustalenia i zalecenia dotyczące komunikatu ACCC/C/2015/128 po ich wydaniu. Dotyczy to wyłączenia w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus decyzji w sprawie środków pomocy państwa przyjmowanych przez Komisję na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE. Wniosek nie wprowadza żadnych zmian w tym zakresie. 17 marca 2021 r. wydano ustalenia. Nie stanowią one części postępowania, którego dotyczy wniosek²⁸. W związku z tym nie uwzględniono ich w niniejszej opinii.

III. UWAGI WSTĘPNE DOTYCZĄCE ASPEKTÓW ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE KONWENCJI Z AARHUS I ZMIAN, KTÓRYCH DOTYCZY WNIOSEK

A. Przepisy dotyczące wewnętrznej procedury odwoławczej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości

18. Przed zajęciem się kwestiami podniesionymi przez delegacje i ACCC warto przedstawić główne elementy systemu wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus postanowienia te nie mają zastosowania do instytucji Unii działających w charakterze sądowym lub ustawodawczym²⁹.
19. Należy przypomnieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wymaga, aby w przypadku działań sprzecznych z prawem ochrony środowiska dostępne były środki administracyjne lub sądowe. Nie są wymagane oba rodzaje.
20. W art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus przewidziano system „wewnętrznej procedury odwoławczej” przez kwalifikujące się podmioty w odniesieniu do „aktów administracyjnych” instytucji i organów Unii na mocy prawa ochrony środowiska.

²⁸ Sprawa C- 32, zob. przypis 4 powyżej.

²⁹ Art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.

21. Organizacje pozarządowe spełniające kryteria określone w art. 11 rozporządzenia („kwalifikujące się podmioty”) są uprawnione do zwrócenia się do instytucji lub organu Unii, które przyjęły taki akt administracyjny (lub – w przypadku domniemanego zaniechania administracyjnego – które powinny były przyjąć taki akt), o wszczęcie wewnętrznej administracyjnej procedury odwoławczej dotyczącej tego aktu. Instytucja musi rozpatrzyć każdy taki wniosek, chyba że jest on wyraźnie nieuzasadniony, i udzielić pisemnej odpowiedzi w określonym terminie³⁰. Jest to decyzja instytucji lub organu w sprawie wewnętrznej procedury odwoławczej.
22. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus kwalifikujący się podmiot może następnie zaskarżyć decyzję (lub niepodjęcie decyzji) w sprawie wewnętrznej procedury odwoławczej, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatu. Należy zauważyć, że takie prawo do zaskarżenia dotyczy wyłącznie decyzji w sprawie wewnętrznej procedury odwoławczej skierowanej do kwalifikującego się podmiotu (lub nieprzyjęcia takiej decyzji, jeżeli podmiot był uprawniony do otrzymania takiej decyzji). Na przykład kwalifikujący się podmiot może zwrócić się do drugiej strony o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej pozwolenia na dopuszczenie do obrotu wydanego przez Komisję. Może on zaskarżyć wynik tej procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE. Jednak taka skarga wniesiona do Trybunału nie dotyczy ewentualnego stwierdzenia nieważności samego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, czego kwalifikujący się podmiot nie może zaskarżyć. Skarga kwalifikującego się podmiotu do Trybunału dotyczy jedynie ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji Komisji w sprawie jej wniosku o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej, którego jest adresatem.

B. Definicja „aktu administracyjnego”

23. Interesująca jest także definicja „aktu administracyjnego” zawarta w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.

³⁰ Jeżeli nie jest w stanie udzielić odpowiedzi w terminie, musi poinformować kwalifikujący się podmiot w określonym terminie o przyczynach niepodjęcia działań oraz o tym, kiedy zamierza to zrobić.

24. W tym względzie Sąd zbadał niedawno, czy obecną definicję aktów „mających prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” zgodnie z art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, w odniesieniu do których można wystąpić o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, należy rozumieć jako odpowiadającą brzmieniu art. 263 TFUE. W sprawie *ClientEarth przeciwko EBI* (sprawa T-9/19)³¹ Sąd przypomniał, że wynik wewnętrznej administracyjnej procedury odwoławczej przewidzianej w art. 10 może być przedmiotem postępowania sądowego przed Trybunałem na podstawie art. 12 i że takie postępowanie musi zostać wszczęte zgodnie z warunkami określonymi w art. 263 TFUE.
- Trybunał stwierdził: „Biorąc pod uwagę związek istniejący zatem między pojęciem aktu mającego »prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny« w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus a pojęciem aktu wywierającego skutki prawne wobec osób trzecich w rozumieniu art. 263, interpretowanie pierwszego pojęcia zgodnie z drugim pojęciem jest rozsądne ze względów ogólnej spójności”³².
25. Trybunał opiera się zatem na brzmieniu art. 263 TFUE w celu dokonania wykładni zakresu aktów administracyjnych określonych w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, mimo że użyta terminologia jest inna.
26. Ponadto należy zauważyć, że obecna definicja aktu administracyjnego dotyczy wyłącznie aktów o „zakresie indywidualnym”. Niektóre rodzaje środków są również wyłączone z definicji „aktu administracyjnego” na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, zgodnie z jego art. 2 ust. 2. Stanowi on, że środki przyjmowane przez instytucję lub organ Unii jako administracyjny organ odwoławczy, takie jak w kontekście reguł konkurencji i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie są objęte definicją „aktu administracyjnego”. Nie zaproponowano żadnej zmiany art. 2 ust. 2.

³¹ Sprawa T-9/19 , *ClientEarth przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI)*, EU:T:2021:42.

³² *Ibidem*, pkt 149. Należy jednak zauważyć, że wyrok ten jest obecnie przedmiotem odwołania, chociaż podniesione zarzuty nie są jeszcze jawne (sprawy C-212/21 P i C-223/21 P).

27. Jak wyjaśniono, wniosek, zmieniony podejściem ogólnym, ma na celu rozszerzenie definicji aktu administracyjnego, by obejmowała ona „każdy akt o charakterze nieustawodawczym przyjęty przez instytucję lub organ Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”, z wyłączeniem aktów wyraźnie wymagających środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym. Wyłączenie to znajduje obecnie odzwierciedlenie w zmianie art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, określonej w art. 1 ust. 2 wniosku, wraz z wyjątkiem dotyczącym możliwości złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej unijnego środka wykonawczego po jego przyjęciu, wraz z przepisem aktu o charakterze nieustawodawczym przewidującego ten środek wykonawczy. Definicja ta obejmuje środki zarówno o charakterze indywidualnym, jak i ogólnym.
28. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu Komisja wyjaśnia, że „rozszerzenie definicji ma na celu objęcie tych środków o charakterze nieustawodawczym, które odpowiadają »aktom regulacyjnym« określonym w art. 263 akapit czwarty TFUE”³³. Wskazuje ona, że w przypadku wykluczających aktów regulacyjnych wymagających środków wykonawczych zastosowano się do orzecznictwa Trybunału dokonującego wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE.

³³ Pojęcie „aktów regulacyjnych” zostało wyjaśnione przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wielkiej izby z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 58–61). Trybunał stwierdził tam, że termin ten odnosi się do „aktów o charakterze generalnym innych niż akty ustawodawcze”. Niedawno w wyroku wielkiej izby z dnia 6 listopada 2018 r., *Scuola Elementare Maria Montessori przeciwko Komisji*, Trybunał wyraźnie wskazał, że termin ten rozciąga się na wszystkie bez wyjątku akty nieustawodawcze o charakterze generalnym. (Sprawa C-622/16 P, EU:C:2018:873, pkt 24–28). Sprawa ta dotyczyła jednak konkurentów beneficjentów decyzji w sprawie pomocy państwa, która – jak stwierdził Trybunał – „wpłynęła bezpośrednio na ich sytuację prawną” (*ibidem*, pkt 51) i „wywołuje skutki prawne w sposób automatyczny wyłącznie na podstawie przepisów Unii i bez stosowania innych przepisów pośrednich” (*ibidem*, pkt 54).

29. Prawdą jest, że wyłączenie aktów o charakterze nieustawodawczym wymagających środków wykonawczych z wewnętrznej procedury odwoławczej odpowiada wyłączeniu aktów regulacyjnych wymagających takich środków z możliwości zaskarżenia przez skarżącego nieuprzywilejowanego na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE³⁴. Służba Prawna Rady uważa jednak, że proponowaną definicję aktów administracyjnych, określoną w art. 1 ust. 1 wniosku (zmienioną podejściem ogólnym), można interpretować w ten sposób, że zezwala ona kwalifikującym się podmiotom na wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do wszelkich unijnych środków nieustawodawczych mających prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny, niezależnie od tego, czy inne warunki określone w art. 263 akapit czwarty TFUE zostały spełnione (tj. niezależnie od tego, czy takie środki mogą zostać zakwestionowane przez skarżących nieuprzywilejowanych zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE). Wyłączenie (przynajmniej częściowe) możliwości złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów wymagających środków wykonawczych staje się widoczne jedynie, gdy art. 1 ust. 1 i 2 odczytujemy łącznie.

Służba Prawna Rady uważa, że wskazane byłoby wyjaśnienie w części normatywnej tekstu lub w motywie, że pojęcie „aktu administracyjnego” obejmuje zarówno akty o charakterze indywidualnym, jak i akty regulacyjne, które mogą zostać zaskarżone zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE.

IV. ZGODNOŚĆ WNIOSKU Z ART. 263 AKAPIT CZWARTY TFUE

30. Niektóre delegacje zasugerowały, że proponowane rozszerzenie zakresu wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus poza akty o charakterze indywidualnym jest niezgodne z art. 263 akapit czwarty TFUE.

³⁴ „Skarżący nieuprzywilejowany” oznacza osobę fizyczną lub prawną, która może zakwestionować zgodność z prawem aktów Unii przed Trybunałem tylko wtedy, gdy spełnione są warunki określone w art. 263 akapity pierwszy, drugi i czwarty TFUE. „Skarżący uprzywilejowany” (taki jak państwo członkowskie) nie musi spełniać warunków określonych w akapicie czwartym tego artykułu, by wnieść taki środek zaskarżenia.

31. Służba Prawna Rady analizowała już tę kwestię w opinii z 2017 r. W opinii tej stwierdzono, że z prawnego punktu widzenia akty o zasięgu ogólnym mogłyby stać się przedmiotem prawa do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, przyznając jednocześnie, że takie rozszerzenie zakresu nieuchronnie stworzyłoby praktyczne i administracyjne obciążenia dla zainteresowanych instytucji i organów Unii (pkt 30–36 opinii Służby Prawnej Rady z 2017 r.).
32. W tym kontekście Służba Prawna Rady wyjaśniła, że takie podejście byłoby zgodne z orzecznictwem Trybunału, które wskazuje, że strona inna niż adresat środka może twierdzić, że środek ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, jeżeli z mających zastosowanie przepisów unijnych wynikają szczególne prawa procesowe. Dokładny zakres tego prawa do wniesienia skargi zależy jednak od sytuacji prawnej danej strony, określonej przez ustawodawcę Unii w odpowiednich przepisach unijnych, w celu ochrony jej uzasadnionych interesów. Jak wyjaśniono w pkt 22 powyżej, prawo do wniesienia skargi ustanowione przez rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus (prawo do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej) nie oznacza, że dany akt materialny może następnie być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez tę stronę. Natomiast prawo strony do wniesienia skargi dotyczy decyzji w sprawie wewnętrznej procedury odwoławczej, zgodnie z prawami procesowymi przyznanymi jej na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.
33. Trybunał potwierdził to podejście w kilku sprawach, w szczególności w sprawie *TestBioTech*³⁵, w której Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargę skarżących w odniesieniu do decyzji Komisji dotyczącej jej wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji Komisji zezwalającej na wprowadzenie do obrotu produktów zawierających pewną genetycznie zmodyfikowaną soję, składających się z niej lub z niej wyprodukowanych. Ustalił, że taka procedura odwoławcza dotyczyła jedynie ponownej oceny przedmiotowego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, a nie samego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu (pkt 37–38)³⁶.

³⁵ Sprawa C-82/17 P, *TestBioTech eV a.o. przeciwko Komisji*, EU:C:2019:719.

³⁶ Zob. również sprawa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale przeciwko Komisji*, w której Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że art. 9 konwencji z Aarhus „nie może skutkować zmianą przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności ustanowionych w art. 263 akapit czwarty”, EU:C:2020:978, pkt 26.

W wyroku wydanym w pierwszej instancji uściślono ponadto, że kwalifikujący się podmiot wnioskujący o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej „nie może wymagać, po zakończeniu wewnętrznej procedury odwoławczej, przyjęcia konkretnego środka przez daną instytucję lub organ” oraz że „wybór środków, które mają zostać przyjęte w następstwie wewnętrznej procedury odwoławczej, jest całkowicie uznaniowy” dla danej instytucji lub danego organu³⁷.

34. Podobnie w sprawie T-108/17, *ClientEarth przeciwko Komisji*³⁸, Sąd wyjaśnił szczegółowo, dlaczego żądanie skarżącego zmierzające do stwierdzenia nieważności spornej decyzji w sprawie wydania zezwolenia było niedopuszczalne (pkt 24–31), w tym okoliczność, że takie żądanie byłoby sprzeczne z systemem środków odwoławczych ustanowionym w Traktatach. Następnie zbadał (i oddalił) twierdzenia skarżącego dotyczące rzekomej niezgodności z prawem decyzji Komisji oddalającej wniosek skarżącego o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do tej decyzji w sprawie wydania zezwolenia.
35. Służba Prawna Rady uważa, że takie samo podejście można pod względem prawnym przyjąć w odniesieniu do aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym przyjętych przez instytucje Unii, jak określono we wniosku. W związku z tym kwalifikującemu się podmiotowi, który nie byłby uprawniony do zaskarżania przyjęcia takiego aktu na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, można przyznać prawo do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do tego aktu oraz do zaskarżenia do Trybunału decyzji w przedmiocie tej wewnętrznej procedury odwoławczej. Takie podejście jest zgodne z art. 263 akapit czwarty TFUE, niezależnie od tego, czy chodzi o akty o charakterze indywidualnym, czy o zasięgu ogólnym³⁹.

³⁷ Sprawa T-177/13, *TestBioTech eV i in. przeciwko Komisji*, EU:C:2016:736, pkt 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Należy zauważyć, że w ramach takiego zaskarżenia nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach kwalifikujący się podmiot może powołać się na zarzut niezgodności z prawem aktu administracyjnego będącego przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 277 TFUE, podczas gdy okoliczności, w których taki zarzut jest dopuszczalny, są stosunkowo surowe.

V. AKTY PRZYJĘTE NA MOCY ART. 218 TFUE

36. Niektóre delegacje zapytały, czy decyzje Rady przyjęte na podstawie art. 218 TFUE mogłyby być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej, jeżeli rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus zostanie zmienione zgodnie z wnioskiem. Delegacje zapytały w szczególności o decyzje Rady na mocy art. 218 ust. 6 TFUE, dotyczące zawierania umów międzynarodowych, oraz art. 218 ust. 5 TFUE, dotyczące podpisywania takich umów. Oba rodzaje decyzji będą rozpatrywane kolejno, przed odniesieniem do decyzji na podstawie art. 218 ust. 3 i 4 TFUE oraz decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE. Przypomina się, że zgodnie z art. 288 TFUE wszystkie takie decyzje stanowią wiążące akty prawne Unii.

A. Decyzje Rady na mocy art. 218 ust. 6 TFUE

37. Oczywiście jest, że decyzje Rady zatwierdzające zawarcie umów międzynarodowych na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE mają charakter prawnie wiążący i mogą być zaskarżane przez skarżących uprzywilejowanych. Ponadto Trybunał konsekwentnie orzekł, że na mocy art. 216 ust. 2 TFUE, w przypadku gdy Unia Europejska zawiera umowy międzynarodowe, są one wiążące dla jej instytucji⁴⁰.
38. Trybunał nie wypowiedział się jednak wyraźnie co do tego, czy istnieją okoliczności, w których takie decyzje mogą być zaskarżone przez skarżących nieuprzywilejowanych na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. W *obiter dictum* w sprawie dotyczącej inicjatyw obywatelskich (zgodnie z art. 11 TUE i art. 24 TFUE) Sąd stwierdził, że decyzje Rady na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE wywołują „autonomiczne skutki prawne”, biorąc pod uwagę, że umowy międzynarodowe zawarte przez UE pociągają za sobą „zmianę prawa Unii Europejskiej” ze względu na włączenie umowy do ram prawnych Unii⁴¹, nie orzekając wyraźnie w tej kwestii.

⁴⁰ Zob. sprawa C-366/10, *Air Transport Association of America i in. przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo. Przypomina się, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem same umowy międzynarodowe nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności; zob. sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, EU:C:2008:461, pkt 286.

⁴¹ Sprawa T-754/14, *Efler i in. przeciwko Komisji*, EU:T:2017:323, pkt 43.

39. Kwestia, czy skarżący nieuprzywilejowani mogą skarżyć decyzje wydane na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, jest rozpatrywana przez Sąd w kilku toczących się sprawach.
40. Dwie z tych spraw dotyczą *Frontu Polisario*. W sprawie T-279/19 *Front Polisario* kwestionuje decyzję Rady⁴² dotyczącą zawarcia pewnych zmian w dwóch protokołach do układu eurośródziemnomorskiego o stowarzyszeniu z Marokiem. W sprawie T-344/19 *Front Polisario* kwestionuje decyzję Rady (UE) 2019/441 w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między UE a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie⁴³. Kwestia prawa do wniesienia skargi jest rozpatrywana w obu sprawach. Sprawy te są następstwem dwóch wyroków dotyczących wcześniejszej decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, w których stwierdzono, że *Front Polisario* miał prawo do wniesienia skargi w pierwszej instancji, ale orzeczenie to zostało uchylone w postępowaniu odwoławczym⁴⁴.
41. Przed Sądem toczą się inne sprawy, w których podnoszona jest ta sama kwestia prawa do wniesienia skargi w odniesieniu do umowy o wystąpieniu między UE a Zjednoczonym Królestwem⁴⁵. Przypadki te powinny również wyjaśniać sytuację w odniesieniu do ewentualnych okoliczności, w których takie decyzje mogą być zaskarżane przez skarżących nieuprzywilejowanych.
42. Sugeruje się, aby istotne względy obejmowały charakter danej decyzji, charakter danej umowy oraz wszelkie prawa lub obowiązki osób trzecich przewidziane w umowie.

⁴² Decyzja Rady 2019/217/UE z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. L 34 z 6.2.2019, s. 1).

⁴³ Dz.U. L 77 z 20.3.2019, s. 4.

⁴⁴ Sprawa T-512/12, *Front Polisario przeciwko Radzie*, EU:T:2015:953, uchylona w postępowaniu odwoławczym w sprawie C-104/16 P, *Rada przeciwko Frontowi Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Decyzja Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz załączniki do niej (Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 1–6). Zob. toczące się sprawy T-198/20, *Shindler i in. przeciwko Radzie*; T-231/20, *Price przeciwko Radzie*; T-252/20, *Silver przeciwko Radzie*.

Kolejna analiza dotyczy faktu, że w wielu przypadkach umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wymagają różnych środków wykonawczych, zanim będą mogły wpłynąć na sytuację prawną osób trzecich. W takich przypadkach to środki wykonawcze (na szczeblu unijnym lub krajowym) mogą zostać zaskarżone zgodnie z unijnym systemem kontroli sądowej (w tym ewentualne odesłanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości przez sąd krajowy rozpatrujący spór w związku z takimi środkami wykonawczymi). Jest oczywiste, że w przypadku gdy takie środki wykonawcze są wymagane, decyzja Rady w sprawie zawarcia takiej umowy międzynarodowej nie może w żadnym wypadku zostać zaskarżona na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

43. Podsumowując, Służba Prawna Rady jest zdania, że nie jest jeszcze jasne, czy decyzje Rady zatwierdzające zawarcie umów międzynarodowych można, przynajmniej w pewnych okolicznościach, uznać za możliwe do zaskarżenia na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Wobec braku jasnego orzecznictwa w tej dziedzinie nie można stwierdzić, że decyzje te nigdy nie będą mogły zostać zaskarżone przez skarżących nieuprzywilejowanych.
44. W związku z tym rozszerzenie zakresu definicji „aktów administracyjnych” we wniosku oznacza, że nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach kwalifikujące się podmioty w rozumieniu rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus mogą być uprawnione do zwrócenia się do Rady, by wszczęła wewnętrzną procedurę odwoławczą dotyczącą takich decyzji lub przynajmniej że będą miały podstawy do twierdzenia, że mają do tego prawo, a następnie będą mogły zaskarżyć wynik tej wewnętrznej procedury odwoławczej do Trybunału.
45. Podczas dyskusji nad wnioskiem sugerowano nieformalnie, że decyzji Rady na mocy art. 218 ust. 6 TFUE nie można uznać za wchodzące w zakres wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w tym artykule. Twierdzi się, że celem takich decyzji jest po prostu umożliwienie zawarcia umowy międzynarodowej, a zatem decyzja ma charakter proceduralny i jako taka nie może zmieniać sytuacji prawnej osób fizycznych lub prawnych ani wpływać na ich interesy.

46. Jednak w świetle rozważań przedstawionych w pkt 38, 42 i 43 powyżej Służba Prawna Rady uważa, że nie jest pewne, czy Trybunał przychyli się do tego argumentu.

B. Decyzje Rady na mocy art. 218 ust. 5 TFUE

47. Sytuacja w odniesieniu do decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 5 TFUE dotyczących podpisania umowy międzynarodowej różni się od decyzji w sprawie zawarcia umowy na mocy art. 218 ust. 6 TFUE.
48. Służba Prawna Rady jest zdania, że istnieją poważne powody, aby twierdzić, że decyzja Rady przewidująca jedynie podpisanie umowy międzynarodowej nie może jako taka być przedmiotem skargi nieuprzywilejowanych skarżących na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Decyzje takie upoważniają jedynie do podpisania przedmiotowej umowy i upoważniają przewodniczącego Rady do wyznaczenia osoby uprawnionej do podpisania umowy w imieniu Unii⁴⁶.
49. Stanowisko jest jednak mniej jasne w przypadku, gdy decyzja Rady w sprawie podpisania zawiera również przepisy dotyczące tymczasowego stosowania całości lub części umowy międzynarodowej. Niektóre lub wszystkie postanowienia umowy stają się zatem skuteczne na mocy samej decyzji w sprawie podpisania, przed podjęciem decyzji o zawarciu umowy. Oznacza to, że decyzję w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania, pod względem jej potencjalnych skutków prawnych dla osób fizycznych i prawnych, można uznać za równoważną ze skutkami prawnymi decyzji w sprawie zawarcia umowy, a rozważania przedstawione w pkt 38 i 42–46 powyżej również byłyby istotne.

⁴⁶ W niektórych przypadkach może ona również zawierać postanowienia dotyczące warunków poprzedzających zawarcie umowy. Zob. na przykład art. 4 decyzji Rady (UE) 2019/1915 z dnia 14 października 2019 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, Umowy między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz (Dz.U. L 297 z 18.11.2019, s. 1–2): „Komisja dokona oceny bezpieczeństwa i integralności białoruskiego systemu wydawania biometrycznych paszportów dyplomatycznych i ich technicznych specyfikacji, a ocenę przekaże Radzie. Rada w świetle tej oceny podejmie decyzję w sprawie zawarcia umowy”.

C. Decyzje Rady na mocy art. 218 ust. 3 i 4 TFUE

50. Art. 218 ust. 3 i 4 TFUE przewiduje decyzje Rady upoważniające do podjęcia rokowań w sprawie umowy międzynarodowej, mianujące negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów, kierujące wytyczne do negocjatora oraz wyznaczające specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania.
51. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem decyzję Rady na mocy art. 218 ust. 3 i 4 TFUE należy uznać za akt przygotowawczy w odniesieniu do ewentualnej późniejszej decyzji o podpisaniu i zawarciu takiej umowy. Jako akt przygotowawczy wywołuje on skutki prawne między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, jak również między instytucjami Unii Europejskiej, ale nie wywołuje skutków wobec osób fizycznych i prawnych, a zatem nie może wpływać na prawa lub obowiązki tych osób⁴⁷.
52. W związku z tym takie decyzje nie podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

D. Decyzje Rady na mocy art. 218 ust. 9 TFUE

53. Art. 218 ust. 9 TFUE przewiduje przyjmowanie decyzji Rady ustalających stanowiska, które mają być zajęte przez Unię w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, lub przyjmowanie decyzji zawieszających stosowanie umowy.
54. Można twierdzić, że decyzje Rady ustalające stanowiska, które mają być zajęte przez Unię, nie wywołują skutków prawnych wobec osób fizycznych i prawnych, takich jak możliwość zaskarżenia decyzji na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ ograniczają się do określenia stanowiska, jakie ma zostać podtrzymane przez przedstawiciela Unii w danym organie międzynarodowym. Taka decyzja ma zatem charakter przygotowawczy.

⁴⁷ Sprawa T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) przeciwko Radzie*, EU:T:2019:77, pkt 28; T-458/17, *Shindler i in. przeciwko Radzie*, EU:T:2018:838, pkt 39–41; sprawa T-754/14, zob. przypis 41, pkt 34; sprawa C-425/13 *Komisja przeciwko Radzie*, EU:C:2015:483, pkt 28; sprawa C-114/12 *Komisja przeciwko Radzie*, EU:C:2014:2151, pkt 40.

Decyzje Rady przyjmowane na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE niekoniecznie prowadzą do podejmowania decyzji przez ten organ międzynarodowy. Decyzje samego organu międzynarodowego nie będą również konieczne wywoływać skutków prawnych wobec osób fizycznych i prawnych. Jednak ze względu na brak jasnego orzecznictwa w tej kwestii oraz ze względu na bardzo dużą różnorodność decyzji Rady przyjmowanych na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE nie można stwierdzić z całą pewnością, że takie decyzje nigdy nie będą objęte zakresem wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej we wniosku.

55. To samo dotyczy decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zawieszających stosowanie umowy. Przypomina się, że Rada podejmuje taką decyzję jedynie w wyjątkowych przypadkach. Nie można wykluczyć, że w pewnych okolicznościach można by twierdzić, że taka decyzja wywołuje skutki prawne wobec osób fizycznych i prawnych. Podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie zawarcia umów międzynarodowych, ocena zależałaby od charakteru decyzji i danej umowy oraz od praw lub obowiązków stron trzecich w odniesieniu do danej umowy, a także od tego, czy sama umowa międzynarodowa może mieć bezpośredni skutek wobec osób trzecich lub wymaga środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym. Nie można zatem wykluczyć, że prawo do wewnętrznej procedury odwoławczej przewidziane w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus może mieć zastosowanie do takich decyzji, przynajmniej w pewnych okolicznościach.

E. Wniosek pośredni dotyczący aktów przyjętych na mocy art. 218 TFUE

56. Podsumowując uwagi dotyczące art. 218 TFUE, jak wskazano powyżej, wobec braku jasnego orzecznictwa w tej kwestii nie można wykluczyć, że decyzje Rady w sprawie zawarcia umów międzynarodowych na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE można w pewnych okolicznościach uznać za wchodzące w zakres aktów podlegających wewnętrznej procedurze odwoławczej na mocy wniosku. To samo może dotyczyć decyzji Rady w sprawie podpisania umów międzynarodowych na mocy art. 218 ust. 5 TFUE w zakresie, w jakim decyzja ta przewiduje tymczasowe stosowanie całości lub części danej umowy, oraz w odniesieniu do niektórych decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE.

VI. AKTY PRZYJĘTE NA MOCY TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO EUROPEJSKA WSPÓLNOTĘ ENERGII ATOMOWEJ (TRAKTAT EURATOM)

57. Niektóre delegacje zapytały, czy akty przyjęte na podstawie traktatu Euratom mogłyby być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej, jeżeli rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus zostanie zmienione zgodnie z wnioskiem.
58. Sąd zajął się ostatnio kwestią, czy rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus (w obecnym brzmieniu) ma zastosowanie do środka przyjętego na podstawie traktatu Euratom, w sprawie dotyczącej odmowy udzielenia dostępu do dokumentów sporządzonych w związku z tym aktem (sprawa T-307/16, *CEE Bankwatch Network przeciwko Komisji*, EU:T:2018:97).
59. W pkt 46 tego wyroku Sąd stwierdził, że: „zgodnie z jego tytułem, motywami i przepisami rozporządzenie nr 1367/2006 wdraża, w odniesieniu do informacji, zobowiązania podjęte w ramach międzynarodowej konwencji, której Europejska Wspólnota Energii Atomowej nie jest stroną, czyli konwencji z Aarhus. Jak wynika z art. 1 decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej konwencji z Aarhus (Dz.U. 2005, L 124, s. 1), konwencja ta została zatwierdzona wyłącznie w imieniu Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii). Europejska Wspólnota Energii Atomowej, jako że nie jest stroną tej konwencji, nie może podlegać, jeśli nie wskazano inaczej, zobowiązaniom określonym w rozporządzeniu, które konwencja ta wprowadza w życie”. (podkreślenie dodane).
60. Sąd przypominał również, że środki przyjęte na mocy traktatu Euratom niekoniecznie podlegają zobowiązaniom, które mają zastosowanie w obrębie Unii Europejskiej. Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Unia Europejska są odrębnymi organizacjami utworzonymi na mocy odrębnych traktatów i mającymi odrębną osobowość prawną (pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

61. Wskazał, że art. 106a traktatu Euratom nadaje zastosowanie niektórym postanowieniom TUE i TFUE. Art. 192 TFUE, który stanowi podstawę prawną rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, nie znajduje się wśród tych postanowień. Wynika z tego, że środki przyjęte na podstawie art. 192 TFUE nie mogą być stosowane w ramach Euratomu (pkt 48–49).
62. Sąd doszedł do wniosku, że rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus ma zastosowanie wyłącznie w ramach Unii Europejskiej, a nie w odniesieniu do instytucji i organów Euratomu (pkt 50).
63. Co do zasady jest zatem jasne, że akty przyjęte na podstawie traktatu Euratom nie podlegają przepisom rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.
64. Z drugiej strony prawdą jest, że w odwołaniu dotyczącym niedawnej sprawy dotyczącej pomocy państwa Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że TFUE ma znacznie bardziej dalekosiężne cele niż cele sektorowe traktatu Euratom oraz że z uwagi na to, że TFUE „przysnaje Unii rozległe kompetencje w wielu dziedzinach i sektorach, postanowienia traktatu TFUE mają zastosowanie do sektora energii jądrowej w sytuacji, w której traktat Euratom nie zawiera szczegółowych postanowień. W konsekwencji, ponieważ traktat Euratom nie zawiera przepisów o pomocy państwa, art. 107 TFUE może znaleźć zastosowanie w tym sektorze”. (sprawa C- 594/18 P, *Austria przeciwko Komisji*)⁴⁸ (podkreślenie dodane).
65. Trybunał kontynuował, że traktat Euratom „nie reguluje w wyczerpujący sposób kwestii środowiskowych, które dotyczą sektora energii jądrowej. W związku z tym traktat Euratom nie stoi na przeszkodzie stosowaniu we wspomnianym sektorze przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska”. (pkt 41, podkreślenie dodane). Tak było zarówno w przypadku przepisów prawa pierwotnego, takich jak art. 11 TFUE, jak i przepisów prawa wtórnego. W tym względzie Trybunał przypominał, że dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ma zastosowanie do elektrowni jądrowych i innych reaktorów jądrowych (pkt 42 i 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Jest to zgodne z wcześniejszym orzecnictwem, w którym Trybunał stwierdził, że w braku szczególnych przepisów traktatu Euratom zastosowanie mogą mieć postanowienia traktatu WE. Zobacz opinia 1/94, EU:C:1994:384, w której Trybunał przypominał, że postanowienia traktatu WE nie mogą stanowić odstępstwa od postanowień traktatu Euratom, lecz orzekł, że skoro traktat Euratom nie zawiera postanowień dotyczących handlu zagranicznego, „nie ma powodów, aby porozumienia zawarte na podstawie art. 113 traktatu WE (obecnie art. 207 TFUE) nie obejmowały międzynarodowego handlu produktami Euratom” (pkt 24).

66. Służba Prawna Rady uważa, że z tych dwóch przypadków wynika, iż przepisy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus mają zastosowanie do środków przyjętych na podstawie TFUE (lub TUE), które dotyczą dziedziny energii jądrowej. Nie mają one jednak zastosowania do środków przyjętych na podstawie samego traktatu Euratom, tj. do decyzji opartych na traktacie Euratom. Wniosek nie zawiera żadnych elementów, które mogłyby zmienić tę analizę.

VII. OGRANICZENIE PRAWA DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WSZCZĘCIE WEWNĘTRZNEJ PROCEDURY ODWOŁAWCZEJ DO „KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ PODMIOTÓW”

67. Opinia ACCC z 2021 r. potwierdza swoją analizę z 2017 r., zgodnie z którą w odniesieniu do prawa do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej: „poprzez zakazanie wszystkim członkom społeczeństwa, z wyjątkiem organizacji pozarządowych spełniających kryteria określone w art. 11, rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus nie wdraża prawidłowo art. 9 ust. 3 tej konwencji”⁴⁹.
68. Niektóre delegacje wyraziły wątpliwości co do tego, czy rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus pozwalające szerszej kategorii kwalifikujących się podmiotów, a nawet członków społeczeństwa, na złożenie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych byłoby zgodne z Traktatami.
69. Służba Prawna Rady również wypowiedziała się na temat tej uwagi w opinii Służby Prawnej Rady z 2017 r. (pkt 37 i 38). Służba Prawna Rady nadal uważa, że z prawnego punktu widzenia możliwe byłoby wprowadzenie zmian do rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, tak aby rozszerzyć zakres prawa do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej poza zakres przewidziany w obecnej wersji rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus (w art. 11 tego rozporządzenia określono kryteria, które muszą spełniać organizacje pozarządowe, aby móc wnioskować o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych). Kwestia ta leży zasadniczo w gestii współprawodawców przy podejmowaniu decyzji, w jaki sposób najlepiej odzwierciedlić wymogi konwencji z Aarhus, jeżeli chodzi o stosowanie postanowień tej konwencji do instytucji i organów Unii.

⁴⁹ Pkt 37 opinii ACCC z 2021 r.

70. W tym względzie Służba Prawna Rady zauważa, że art. 9 ust. 3 konwencji przewiduje, że strony mogą ustanowić kryteria, które należy spełnić, aby obywatele⁵⁰ mieli dostęp do administracyjnych procedur odwoławczych dotyczących działań i zaniechań uznanych za sprzeczne z prawem ochrony środowiska. ACCC uznało również, że otwarcie kontroli administracyjnej na wszystkie osoby stanowiłoby *actio popularis*, co nie jest wymagane na mocy konwencji⁵¹. ACCC stwierdziło jednak, że jeżeli chodzi o organizacje pozarządowe, nałożone kryteria nie mogą być tak surowe, by „zakazywały wszystkim lub prawie wszystkim organizacjom ochrony środowiska kwestionowania takich działań lub zaniechań”. W związku z tym przypomina się, że Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż umawiające się strony konwencji z Aarhus „mają szeroki margines swobody przy określaniu zasad stosowania »procedur administracyjnych lub sądowych«” przewidzianych w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus⁵² (podkreślenie dodane).

VIII. UWAGI ACCC DOTYCZĄCE DEFINICJI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH WE WNIOSKU

A. Akty mające „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”

71. W opinii ACCC z 2021 r. potwierdzono sugestię, po raz pierwszy wysuniętą w 2017 r., aby zmienić termin „mające prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” (podkreślenie dodane), który jest jednym z wymogów uznania aktu za wchodzący w zakres definicji „aktu administracyjnego” zarówno w obecnej wersji rozporządzenia, jak i w zmienionej wersji tej definicji we wniosku (zob. pkt 12 i 13 oraz przypis 19 powyżej). ACCC uważa, że termin ten jest zbyt restrykcyjny i powinien zostać zmieniony tak, aby odnosił się do aktów „mających skutki prawne i zewnętrzne” (podkreślenie dodane). Przyznaje, że akt prawny, aby być sprzeczny z prawem ochrony środowiska, musi wywoływać skutki prawne, ale uważa, że włączenie terminu „wiązące” może wykluczyć niektóre akty z zakresu stosowania wniosku⁵³.

⁵⁰ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 4 konwencji termin „społeczeństwo” oznacza „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy”.

⁵¹ Zob. s. 194 wytycznych dotyczących wdrażania konwencji z Aarhus, przywołujących ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2005/11.

⁵² Sprawy połączone C-401/12 P do C-403/12 P, zob. przypis 8, pkt 59.

⁵³ Powszechnie przyjmuje się, że termin „skutki zewnętrzne” ma takie samo znaczenie jak „skutki wobec podmiotów trzecich”.

72. Aby uwzględnić tę sugestię, należy rozważyć, czy skreślenie słowa „wiązące” znacznie zmieniłoby zakres definicji.
73. Przypomina się, że Trybunał dokonał kiedyś rozróżnienia między aktami „mającymi skutki prawne” a aktami „prawnie wiążącymi”. W sprawie OIV, dotyczącej definicji aktów mających skutki prawne w odniesieniu do decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, zalecenia wydane przez Międzynarodową Organizację ds. Winorośli i Wina, chociaż same w sobie nie są prawnie wiążące, uznano za mające skutki prawne, ponieważ „mogły one w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść prawodawstwa [Unii]”⁵⁴.
74. Bardziej ogólnie, jeśli chodzi o pojęcie aktów wywołujących skutki prawne w rozumieniu art. 263 TFUE, orzecznictwo Trybunału przewiduje, że przy ustalaniu, czy dany akt wywołuje skutki prawne, forma tego aktu nie ma znaczenia. Decydujące znaczenie mają natomiast skutki, treść i zakres stosowania danego aktu⁵⁵. W niektórych spośród tych spraw Trybunał użył terminu „skutki prawne”⁵⁶, zgodnie z brzmieniem art. 263 akapit pierwszy TFUE, podczas gdy w innych odwoływał się do aktów na mocy art. 263 TFUE jako aktów „wiązących”⁵⁷ lub mających „moc wiążącą” (i „skutki prawne”)⁵⁸, podczas gdy w niektórych przypadkach odwoływał się do tych aktów jako mających „wiązące skutki prawne”⁵⁹.

⁵⁴ Sprawa C-399/12, *Niemcy przeciwko Radzie*, EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

⁵⁵ Jak zaznaczono również w uzasadnieniu wniosku, zob. s. 8 i 9. Zob. sprawy połączone 1/57 i 14/57 *Usines à tubes de la Sarre przeciwko Wysokiej Władzy*, ECR 1957–1958, s. 105; sprawa 60/81, *IBM przeciwko Komisji*, EU:C:1981:264, pkt 9; sprawa 22/70 *Komisja przeciwko Radzie*, EU:C:1971:32, pkt 42; sprawa C-325/91 *Francja przeciwko Komisji*, ECR I-3283, pkt 9; sprawa C-57/95, *Francja przeciwko Komisji*, EU:C:1997:164, pkt 22; sprawa C-147/96 *Niderlandy przeciwko Komisji*, [2000] ECR I-4723, pkt 27; sprawy połączone C-463/10 P i C-475/10 P, *Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji*, EU:C:2011:656, pkt 36.

W tym kontekście: sprawa C-303/90 *Francja przeciwko Komisji*, [1991] ECR I-5315, pkt 8 i 10; sprawy połączone C-213/88 i C-39/89, *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi*, [1991] ECR I-5643, pkt 15; sprawa C-366/88 *Francja przeciwko Komisji*, [1990] ECR I-3571, pkt 8 i 11.

⁵⁶ Sprawy połączone 1/57 i 14/57, *ibidem*.

⁵⁷ Sprawa C-57/95, zob. przypis 55, pkt 22; sprawa C-325/91, zob. przypis 55, pkt 26.

⁵⁸ Sprawa T-325/91, zob. przypis 55, pkt 30.

⁵⁹ Sprawy połączone C-463/10 P i C-475/10 P, zob. przypis 55, pkt 36; zob. również sprawa 60/81, przypis 55, pkt 9 („skutki prawne (...) wiążące”).

75. W tym kontekście przypomina się, że art. 12 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus przewiduje możliwość wszczęcia postępowania przed Trybunałem „zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatu”, a zatem zgodnie z warunkami określonymi w art. 263 TFUE. Jak wspomniano w pkt 24 powyżej, Sąd zinterpretował pojęcie aktu mającego „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus jako zgodne z pojęciem aktu wywołującego skutki prawne wobec podmiotów trzecich w rozumieniu art. 263 TFUE⁶⁰.
76. W świetle tego orzecznictwa można racjonalnie stwierdzić, że do celów definicji aktu administracyjnego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie konwencji z Aarhus nie ma różnicy co do istoty między stosowaniem terminów „mający skutki prawne i zewnętrzne” a „mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”. W związku z tym Służba Prawna Rady uważa, że zmiana zaproponowana przez ACCC nie zmieniałaby przedmiotowego zakresu zawartej we wniosku definicji „aktu administracyjnego”. Kwestię tę można rozwiązać na kilka sposobów. Można by zachować termin „mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”, a fakt, że należy go uznać za równoważny z terminem „mający skutki prawne wobec podmiotów trzecich”, można wyjaśnić ACCC. Ewentualnie brzmienie zaproponowane przez ACCC mogłoby zostać zaakceptowane, a w motywie można by dodać uwagę wyjaśniającą, że definicję należy czytać zgodnie z art. 263 TFUE i powiązanym orzecznictwem⁶¹.

B. Akty „przyjęte przez instytucję lub organ Unii”

77. W opinii ACCC z 2021 r. przedstawiono również uwagi na temat jednej z pozostałych zmian wprowadzonych w zmienionej definicji „aktu administracyjnego” zgodnie z wnioskiem. Odnosi się to do aktów o charakterze nieustawodawczym „przyjętych przez instytucję lub organ Unii (...)” (podkreślenie dodane). ACCC uznało, że użycie terminu „przyjęte” może ograniczyć „zakres aktów, które mogą być zaskarżane na mocy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus”⁶².

⁶⁰ Sprawa T-9/19, zob. przypis 31, pkt 149.

⁶¹ Inne podejście mogłoby polegać na zmianie brzmienia art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus w celu dostosowania go bezpośrednio do brzmienia art. 263 TFUE.

⁶² Pkt 46 opinii ACCC z 2021 r.

78. ACCC nie doprecyzowało swoich obaw, ale Służba Prawna Rady uważa, że możliwe jest przedstawienie następujących uwag ogólnych w odpowiedzi na tę obawę.
79. Rozsądne jest interpretowanie terminu „przyjęte” jako odnoszącego się do aktów, które nie mają już formy projektu. Akty te zostały sfinalizowane zgodnie z mającymi do nich zastosowanie procedurami i mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, pod warunkiem że spełniają również pozostałe wymogi definicji. Jak wskazano w pkt 74 powyżej, Trybunał konsekwentnie orzekał w odniesieniu do art. 263 TFUE, że akty wywołujące skutki prawne wobec podmiotów trzecich mogą być zaskarżane niezależnie od ich formy⁶³. Analogicznie do tego orzecznictwa, do celów wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus dokładne określenie użyte w celu wskazania, że akt ma charakter ostateczny („przyjęty”, „zatwierdzony”, „zaaprobowany” itp.) nie ma znaczenia dla ustalenia, czy ma on „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.
80. W związku z tym Służba Prawna Rady jest zdania, że użycie terminu „przyjęte” w odniesieniu do aktów Unii wchodzących w zakres definicji „aktu administracyjnego” zawartej we wniosku nie ogranicza zakresu aktów, które mogą podlegać wewnętrznej procedurze odwoławczej na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.
81. Przypomina się, że w wielu przypadkach traktaty odnoszą się po prostu do aktów „instytucji”⁶⁴. Alternatywne podejście polegałoby na zastosowaniu tego samego sformułowania w tym miejscu; nie zmieniłoby to również zakresu tego przepisu.

IX. ŚRODKI WYKONAWCZE NA SZCZEBLU PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

82. We wniosku wprowadza się rozróżnienie między aktami wymagającymi środków wykonawczych na szczeblu UE, w odniesieniu do których przewiduje się wewnętrzną administracyjną procedurę odwoławczą, ale dopiero w momencie przyjęcia danego środka wykonawczego, a aktami wymagającymi środków wykonawczych na szczeblu państw członkowskich, w odniesieniu do których nie przewidziano wewnętrznej procedury odwoławczej⁶⁵.

⁶³ W tym kontekście: sprawa T-147/96, zob. przypis 55, pkt 27.

⁶⁴ Zob. w szczególności art. 4 TUE i sam art. 263 TFUE.

⁶⁵ Zob. art. 1 ust. 1 i ust. 2 lit. a) wniosku.

83. W opinii ACCC z 2021 r. wskazano, że zgodnie z konwencją z Aarhus akty Unii wymagające środków wykonawczych na szczeblu krajowym nie mogą być wyłączone z wewnętrznej procedury odwoławczej. Komisja przyznaje, że instytucje i organy Unii nie mogły same przeprowadzać wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej krajowych środków wykonawczych. Twierdzi jednak, że wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca aktu Unii powinna być dozwolona po przyjęciu krajowych środków wykonawczych.
84. Służba Prawna Rady uważa, że ta opinia nie uwzględnia specyfiki porządku prawnego UE ani różnych dostępnych środków odwoławczych dotyczących unijnych i krajowych aktów prawnych w dziedzinie prawa ochrony środowiska. W przypadku gdy wymagane są krajowe środki wykonawcze do aktu Unii, kwalifikujący się podmiot, który zamierza zaskarżyć ten środek, powinien dochodzić roszczeń zgodnie z mającymi zastosowanie krajowymi środkami odwoławczymi. Jest to zgodne z podejściem przyjętym w odniesieniu do aktów regulacyjnych wymagających środków wykonawczych w art. 263 akapit czwarty TFUE, które nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie tego akapitu ze względu na istniejące możliwości zaskarżenia takich środków wykonawczych⁶⁶. Należy przypomnieć, że zakres tego akapitu został rozszerzony Traktatem z Lizbony, by zapewnić skarżącym nieuprzywilejowaną możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej aktów regulacyjnych, które dotyczą ich bezpośrednio, ale tylko wtedy, gdy nie wymagają one środków wykonawczych. Jak wskazano w pkt 24 powyżej, Sąd orzekł w sprawie T-9/19 (*ClientEarth przeciwko EBI*), że akty podlegające wewnętrznej procedurze odwoławczej na podstawie art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus należy interpretować zgodnie z przepisami art. 263 (pkt 149 wyroku).
85. Jeżeli chodzi o krajowe środki odwoławcze, oprócz wszelkich administracyjnych możliwości odwołania od krajowych środków wykonawczych istnieją możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, które stanowią odpowiednie forum do kwestionowania ważności aktu Unii, na podstawie którego te środki wykonawcze zostały przyjęte.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Grupa Robocza II Konwencji Europejskiej – dokument roboczy nr 21 z 7 października 2002 r.

86. Można to osiągnąć poprzez wszczęcie postępowania przeciwko krajowym środkom wykonawczym w postępowaniu sądowym w danym państwie członkowskim, w którym wnioskodawca może powołać się na nieważność aktu Unii wymagającego takiej transpozycji na szczeblu krajowym. W tym kontekście sąd krajowy musi zwrócić się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności aktu Unii⁶⁷.
87. Jak wskazano w pkt 17 powyżej, art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wymaga udostępnienia administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych w przypadku działań sprzecznych z prawem ochrony środowiska, ale nie wymaga obu tych środków. Służba Prawna Rady uważa, że przewidziane we wniosku wyłączenie aktów Unii wymagających środków wykonawczych na szczeblu krajowym z wewnętrznej procedury odwoławczej jest zgodne z podstawowymi zasadami unijnego porządku prawnego i z jej systemem kontroli sądowej.

X. PODSUMOWANIE

88. Podsumowując, Służba Prawna Rady jest zdania, że:
- a) definicja „aktów administracyjnych” podlegających wewnętrznej procedurze odwoławczej zgodnie z art. 10 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus powinna zostać doprecyzowana w projekcie tekstu, aby było jasne, że pojęcie to obejmuje zarówno akty o charakterze indywidualnym, jak i akty regulacyjne, które mogą zostać zaskarżone zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE;
 - b) proponowane rozszerzenie wewnętrznej procedury odwoławczej na akty o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, jak określono we wniosku, jest zgodne z art. 263 akapit czwarty TFUE;

⁶⁷ Sprawa C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares przeciwko Komisji*, EU:C:2015:284, pkt 29–31; sprawa C-274/12 P, *Telefónica przeciwko Komisji*, EU:C:2013:852, pkt 27–29; sprawa C-583/11 P, zob. przypis 33, pkt 93.

- c) wobec braku jasnego orzecznictwa w tej kwestii nie można wykluczyć, że w pewnych okolicznościach decyzje Rady na podstawie art. 218 ust. 5 TFUE, w których przewidziano tymczasowe stosowanie, a także decyzje Rady na podstawie art. 218 ust. 6 i 9 TFUE mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, jeżeli zostanie ono zmienione zgodnie z wnioskiem;
- d) przepisy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus mają zastosowanie do środków przyjętych na mocy TFUE (lub TUE), które dotyczą dziedziny energii jądrowej, ale nie mają zastosowania do środków przyjętych na mocy traktatu Euratom;
- e) z prawnego punktu widzenia możliwa jest – o ile tak zadecyduje prawodawca Unii – zmiana rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus w celu rozszerzenia zakresu prawa do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej poza pojęcie „kwalifikujących się podmiotów” przewidziane w art. 11 obecnej wersji tego rozporządzenia;
- f) do celów rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus i w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie ma istotnej różnicy między terminem „mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” a „mający skutki prawne i zewnętrzne” w definicji „aktu administracyjnego”;
- g) użycie terminu „przyjęte” (we wniosku) w odniesieniu do aktów administracyjnych, które mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej, nie ogranicza zakresu tej procedury;
- h) wyłączenie (we wniosku) z wewnętrznej procedury odwoławczej przepisów aktów administracyjnych wymagających środków wykonawczych na szczeblu państw członkowskich jest zgodne z unijnym systemem kontroli sądowej oraz z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.