KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.10.2020 r.
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

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

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• A. Przyczyny i cele wniosku

Instytucje Unii powinny współpracować z przedstawicielami społeczeństwa, jeżeli Europejski Zielony Ład[1] ma odnieść sukces i doprowadzić do trwałych zmian. Społeczeństwo jest i powinno pozostać siłą napędową transformacji oraz powinno mieć możliwość aktywnego udziału w opracowywaniu i wdrażaniu nowych strategii.

Współpraca z przedstawicielami społeczeństwa oznacza współpracę nie tylko z osobami fizycznymi, ale także z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W całej Europie organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska (NGO) mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia rzecznictwa na rzecz ochrony środowiska. Oznacza to, że w określonych okolicznościach takie podmioty powinny mieć prawo do wszczęcia procedury odwoławczej w odniesieniu do decyzji podjętych przez organy publiczne, które to decyzje naruszają przepisy prawa ochrony środowiska.

Jak stwierdziła rzecznik generalna Eleanor Sharpston, „[ś]rodowisko naturalne należy do nas wszystkich, a jego ochrona jest naszą wspólną odpowiedzialnością. Trybunał uznał, że przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska najczęściej są ukierunkowane na interes ogólny, a nie tylko na ochronę dóbr prawnych poszczególnych jednostek. Ani woda, ani ryby w niej pływające nie mogą pójść do sądu. Drzewa również nie mają legitymacji procesowej”[2].

Procedura przeprowadzana przez organ administracji publicznej nosi nazwę „administracyjnej procedury odwoławczej”. Jeżeli przeprowadza ją sąd, wówczas mamy do czynienia z „sądową procedurą odwoławczą”.

Celem niniejszego wniosku jest zmiana mechanizmu administracyjnej procedury odwoławczej utworzonego w 2006 r. na potrzeby organizacji pozarządowych w odniesieniu do aktów administracyjnych i zaniechań instytucji i organów UE. Mechanizm ten ustanowiono w rozporządzeniu nr 1367/2006, znanym jako „rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus” („rozporządzenie”)[3].

Celem niniejszego wniosku jest usprawnienie wdrażania konwencji z Aarhus[4] w następstwie przyjęcia traktatu lizbońskiego oraz zaradzenie wątpliwościom wyrażonym przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus („Komitet”) co do przestrzegania przez UE podjętych przez nią zobowiązań międzynarodowych wynikających z konwencji. Cel ten ma zostać osiągnięty w sposób, który będzie zgodny z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii oraz z jej systemem sądowej procedury odwoławczej. Parlament Europejski i Rada wezwały do zmiany rozporządzenia, której oczekuje również Komisja, co zaznaczyła

---

1 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

2 Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 12 października 2017 r. w sprawie C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, pkt 77.

3 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.

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

w komunikacie dotyczącym Europejskiego Zielonego Ładu, jak wskazano w części 1 lit. A pkt II poniżej.

W niniejszym wniosku zwiększa się możliwości wnoszenia o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej, którymi dysponują obecnie organizacje pozarządowe. Obecnie o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej można ubiegać się wyłącznie w odniesieniu do „indywidualnie adresowanych" aktów (czyli do aktów, które są adresowane bezpośrednio do danej osoby fizycznej lub w przypadku których można wyróżnić osoby fizyczne, na które akty te mają wpływ), natomiast w przyszłości organizacje pozarządowe również będą mogły wnosić o przeprowadzenie procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów administracyjnych „o zasięgu ogólnym".

Niniejszy wniosek służy również zmianie odniesień do prawa ochrony środowiska: obecnie akty administracyjne podlegające procedurze odwoławczej muszą przyczyniać się do urzeczywistnienia celów polityki ochrony środowiska, proponuje się natomiast, aby w przyszłości procedurę odwoławczą można było wszcząć w odniesieniu do każdego aktu administracyjnego naruszającego unijne prawo ochrony środowiska niezależnie od celów polityki, jakim dany akt służy.

Ponadto proponuje się wydłużenie terminów na składanie wniosków i udzielanie odpowiedzi, aby poprawić jakość administracyjnej procedury odwoławczej.

Jak przypomniał TSUE w przełomowych wyrokach dotyczących znaczenia konwencji z Aarhus w porządku prawnym Unii, procedury sądowe i administracyjne dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa ochrony środowiska obecnie „zasadniczo" są objęte prawem państw członkowskich[5]. Każde usprawnienie dostępu do administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej ma zatem charakter uzupełniający w stosunku do prawidłowego funkcjonowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w unijnych sprawach dotyczących środowiska na poziomie sądów krajowych w państwach członkowskich.

W szczególności sądy krajowe mają obowiązek udzielić dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na podstawie art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 konwencji, również przy wdrażaniu unijnego prawa ochrony środowiska.

Jeżeli na poziomie krajowym obowiązują środki wykonawcze dotyczące aktu administracyjnego przyjętego przez instytucję lub organ UE, zainteresowane organizacje pozarządowe powinny w pierwszej kolejności wnieść środek zaskarżenia do właściwego sądu krajowego w państwie członkowskim, w którym przyjęto dany środek wykonawczy. Następnie zyskują one dostęp do TSUE w drodze procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE. Procedura ta może również dotyczyć ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii.

Komisja przedstawia zatem niniejszy wniosek ustawodawczy w ramach szerszych działań mających na celu usprawnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach

[5] Sprawy połączone od C-401/12 P do C-403/12 P, Rada i Komisja/Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, pkt 60; sprawy połączone od C-404/12 P do C-405/12 P, Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, pkt 52.

dotyczących środowiska. Rola państw członkowskich i sądów krajowych zostanie przedstawiona w towarzyszącym komunikacie[6].

I. Wymogi określone w art. 9 ust. 3 konwencji oraz ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus

UE przyjęła rozporządzenie w ramach działań służących wykonaniu zobowiązań wynikających z konwencji. UE formalnie stała się stroną konwencji w 2005 r.[7]

Art. 9 ust. 3 konwencji stanowi, że 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". W kontekście UE prawo krajowe oznacza prawo Unii, a przedstawicielami społeczeństwa są między innymi organizacje pozarządowe.

W rozporządzeniu umożliwiono organizacjom pozarządowym wnioskowanie do instytucji i organów UE o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do określonych decyzji – indywidualnie adresowanych aktów – przyjętych na podstawie prawa ochrony środowiska. W art. 9 ust. 3 konwencji nie stosuje się jednak rozróżnienia na akty indywidualnie adresowane i akty o zasięgu ogólnym.

Komitet, ustanowiony do celów przeglądu przestrzegania konwencji przez jej strony, stwierdził, że UE nie wywiązuje się w pełni ze swoich obowiązków określonych w wymogach konwencji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (sprawa ACCC/C/2008/32[8]).

W szczególności Komitet uznał, że: (i) zakres stosowania rozporządzenia powinien obejmować akty o zasięgu ogólnym, a nie tylko akty adresowane indywidualnie; (ii) możliwość zaskarżenia powinna dotyczyć każdego aktu administracyjnego, który po prostu „odnosi się" do środowiska, a nie tylko aktów wchodzących w zakres prawa ochrony środowiska; (iii) mechanizm administracyjnej procedury odwoławczej powinien być dostępny nie tylko dla NGO, lecz także dla pozostałych przedstawicieli społeczeństwa; oraz (iv) akty, które nie są prawnie wiążące i nie mają skutków zewnętrznych również powinny podlegać procedurze odwoławczej.

We wrześniu 2017 r. na ostatnim spotkaniu stron konwencji UE „wyraziła gotowość do [dalszego badania] sposobów i środków takiego przestrzegania konwencji z Aarhus, które będzie zgodne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii oraz z jej systemem kontroli sądowej" (Deklaracja z Budvy w sprawie demokracji środowiskowej na rzecz naszej zrównoważonej przyszłości).

Sprawa ta zostanie omówiona ponownie na kolejnym spotkaniu stron konwencji w październiku 2021 r.

---

6 Komunikat Komisji 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". [Podać numer COM, gdy będzie dostępny.]

7 2005/370/WE: decyzja Rady 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.

8 Zob. https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

II. Międzyinstytucjonalna odpowiedź na ustalenia Komitetu

W 2018 r. w decyzji (UE) 2018/881[9] Rada wezwała Komisję do przedłożenia następujących dokumentów na podstawie art. 241 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE):

- do dnia 30 września 2019 r. analizy opcji, jakimi Unia dysponuje, by zaradzić kwestiom podniesionym w ustaleniach Komitetu,
- do dnia 30 września 2020 r. wniosku dotyczącego rozporządzenia (lub do poinformowania Rady o innych środkach).

W dniu 10 października 2019 r. Komisja opublikowała szczegółowe badanie zewnętrzne[10] dotyczące funkcjonowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w odniesieniu do działań i zaniechań instytucji i organów UE, a także zawierające analizę opcji poprawy obecnej sytuacji. Badanie obejmuje szczegółową analizę administracyjnych procedur odwoławczych przeprowadzonych przez Komisję na podstawie rozporządzenia. Na podstawie wyników tego badania służby Komisji przedstawiły sprawozdanie dotyczące wdrożenia przez UE konwencji w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („sprawozdanie”)[11]. Zarówno w ramach badania, jak i w sprawozdaniu uwzględniono ustalenia Komitetu, przy czym zakres badania i sprawozdania był szerszy. W obu przypadkach ustalenia Komitetu rozważono w kontekście podstawowych zasad porządku prawnego Unii i jej systemu kontroli sądowej, zgodnie z Deklaracją z Budvy w sprawie demokracji środowiskowej na rzecz naszej zrównoważonej przyszłości, oraz w kontekście praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”).

W późniejszym komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu z dnia 11 grudnia 2019 r. Komisja zobowiązała się, że „rozważy przegląd rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus w celu poprawy dostępu do administracyjnej i sądowej kontroli na szczeblu UE dla obywateli i organizacji pozarządowych, które mają obawy co do legalności decyzji wywierających wpływ na środowisko” oraz „podejmie również działania w celu poprawy ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich”.

W rezolucji z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu[12] Parlament Europejski ponownie podkreślił, że „zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie obywatelom UE rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i dokumentów, zagwarantowanego w konwencji z Aarhus”; wezwał Komisję do „zadbania o to, by UE przestrzegała konwencji”, a także z zadowoleniem przyjął zamiar Komisji dotyczący dokonania przeglądu rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.

---

[9] 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.

[10] Badanie dotyczące 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.

[11] Dokument roboczy służb Komisji, sprawozdanie dotyczące wdrożenia przez Unię Europejską konwencji z Aarhus w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, SWD(2019) 378 final.

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

III. Najważniejsze ustalenia zawarte w sprawozdaniu

W odniesieniu do dwóch pierwszych ustaleń Komitetu – na podstawie prac analitycznych i uwzględniając zmiany w art. 263 TFUE wprowadzone traktatem lizbońskim – w sprawozdaniu ustalono, że w rozporządzeniu występują dwa niedociągnięcia, którym obecnie proponuje się zaradzić w drodze działania legislacyjnego:

- Obecnie w rozporządzeniu dopuszcza się przeprowadzenie administracyjnej procedury odwoławczej jedynie w przypadku indywidualnie adresowanych aktów administracyjnych, a procedura ta nie obejmuje aktów o zasięgu ogólnym. Fakt ten uznano za główny czynnik ograniczający możliwość zaskarżania aktów administracyjnych przez NGO na szczeblu unijnym.
- Obecnie zakres zastosowania obejmuje wyłącznie akty wchodzące w zakres prawa ochrony środowiska. W art. 9 ust. 3 konwencji zastosowano inne sformułowanie, tzn. odniesiono się do aktów „naruszających postanowienia [...] prawa [...] w dziedzinie środowiska". Mimo że, zgodnie z wykładnią przedstawioną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (TSUE), obecne sformułowanie zawarte w rozporządzeniu ma szeroki zakres zastosowania, to jednak zachodzą wątpliwości, czy dokładnie odpowiada on zakresowi zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji.

Ponadto w sprawozdaniu ustalono, że możliwe jest udoskonalenie określonych w rozporządzeniu terminów dotyczących administracyjnej procedury odwoławczej. W szczególności wskazano, że termin 12 tygodni na przedstawienie przez instytucje i organy UE odpowiedzi na wniosek o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej okazał się zbyt krótki i trudny do dotrzymania[13].

IV. Zmiany wprowadzone w drodze niniejszego wniosku ustawodawczego

IV.a. Rozszerzenie procedury odwoławczej na akty o zasięgu ogólnym

Komisja proponuje rozszerzyć definicję terminu „akt administracyjny" tak, aby organizacje pozarządowe mogły przedstawiać wnioski o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej w odniesieniu do każdego aktu o charakterze nieustawodawczym przyjętego przez instytucję lub organ Unii, mającego prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny oraz zawierającego 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 obowiązywania środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym. Jest to istotna zmiana zakresu stosowania obecnie obowiązującego tekstu prawnego rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, w którym jest mowa wyłącznie o „indywidualnie adresowanych aktach"[14].

IV.b. Dostosowanie odniesień do prawa ochrony środowiska do wymogów konwencji

We wniosku wyjaśnia się, że kwestionowany akt administracyjny musi zawierać przepisy, które ze względu na swoje skutki mogą naruszać prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia.

[13] Zob. w szczególności badanie pkt 3.2.3.1.

[14] W art. 10 rozporządzenia dopuszcza się również kwestionowanie zaniechań. W motywie 11 wyjaśniono, że „zaniechania powinny podlegać tej samej procedurze, w przypadku gdy [...] istnieje obowiązek przyjęcia aktu [...]".

W art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia, w jego obecnym brzmieniu, dopuszcza się przeprowadzenie procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów administracyjnych „w zakresie prawa ochrony środowiska". Oznacza to, że dotychczas, oceniając, czy dany akt może stanowić przedmiot wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, instytucje i organy UE analizowały wyłącznie kwestię, czy kwestionowany akt administracyjny miał przyczynić się do osiągnięcia celów polityki ochrony środowiska, zamiast koncentrować się na kwestii, czy dany akt narusza przepisy prawa ochrony środowiska.

Należy natomiast zapewnić, aby możliwość wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczyła wszystkich aktów, które wpływają na osiągnięcie celów polityki ochrony środowiska. W praktyce dostęp do wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 1 konwencji należy zapewnić w odniesieniu do „spraw dotyczących środowiska"[15], a UE, przedkładając dokument ratyfikacji konwencji, zobowiązała się do stosowania „odpowiednich zasad prawa [unijnego]" „w dziedzinie objętej Konwencją"[16].

Aby zapewnić skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, konieczne jest zatem dostosowanie definicji aktów administracyjnych i rozszerzenie jej zakresu o akty, które nie zostały przyjęte na podstawie prawa ochrony środowiska, ale zawierają przepisy, które ze względu na swoje skutki mogą naruszać unijne prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia.

Odpowiada to obecnej sytuacji w zakresie uwzględniania kwestii środowiskowych w pozostałych obszarach polityki UE na podstawie. art. 11 TFUE, który stanowi, że „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska".

Zakres stosowania mechanizmu wewnętrznej procedury odwoławczej musi być zgodny z art. 9 ust. 3 konwencji dotyczącym aktów „naruszających postanowienia [...] prawa [...] w dziedzinie środowiska". Identyfikacja naruszenia unijnego prawa ochrony środowiska stanowi zatem kryterium mające decydujące znaczenie przy określaniu podstaw, w oparciu o które możliwe jest przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej.

Jeżeli chodzi o definicję unijnego prawa ochrony środowiska, art. 2 ust. 1 lit. f) obecnie obowiązującego rozporządzenia zawiera szeroką definicję prawa ochrony środowiska. Według tej definicji „prawo ochrony środowiska" oznacza „przepisy prawne [Unii], które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki [Unii] w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej

[15] „W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze Stron gwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji". [Dodano podkreślenie].

[16] 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.

środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”[17].

Proponuje się, aby rozporządzenie stanowiło w szczególności, że w uzasadnieniu wniosku o wszczęcie procedury odwoławczej wnioskodawca musi wykazać, w jaki sposób dany akt administracyjny narusza unijne prawo ochrony środowiska. Zgodnie z wymogami orzecznictwa „w celu uściślenia podstaw [wewnętrznej] procedury odwoławczej podmiot występujący z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktu administracyjnego na podstawie prawa ochrony środowiska ma obowiązek wskazać okoliczności faktyczne i argumenty prawne, które mogą uzasadniać poważne wątpliwości, jeśli chodzi o ocenę dokonaną przez instytucję lub organ Unii w przyjętym akcie”[18].

IV.c. Wydłużenie terminów dotyczących wewnętrznej procedury odwoławczej

W niniejszym wniosku wydłuża się terminy dotyczące wewnętrznej procedury odwoławczej, aby umożliwić zapewnienie odpowiedniej jakości przeprowadzanych ocen. W szczególności uwzględniono przedłużenie terminu o dwa tygodnie dla organizacji pozarządowych oraz o cztery tygodnie dla instytucji Unii. Dodatkowy czas powinien umożliwić organizacjom pozarządowym przedstawienie argumentów faktycznych i prawnych niezbędnych do zakwestionowania aktów i zaniechań administracyjnych naruszających unijne prawo ochrony środowiska. Wydłużenie czasu przeznaczonego na udzielenie odpowiedzi przez instytucje i organy UE powinno umożliwić im przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy. Ponadto wydłużenie terminów powinno skutkować lepszym egzekwowaniem prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 karty.

V. Kto może złożyć wniosek o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej?

Administracyjna procedura odwoławcza przewidziana w rozporządzeniu to zaledwie jeden z kilku sposobów, w jakie UE spełnia wymogi art. 9 ust. 3 konwencji. Zgodność z postanowieniami art. 9 ust. 3 nie jest uzależniona wyłącznie od rozporządzenia.

Wykonanie art. 9 ust. 3 konwencji może odbywać się w drodze administracyjnej albo sądowej procedury odwoławczej (albo w drodze obu tych procedur). Z procedur tych mogą skorzystać „członkowie społeczeństwa” w rozumieniu art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus[19]. Dotyczy to zarówno osób fizycznych, jak i organizacji pozarządowych. Precyzyjne uprawnienia określa się (w tym kontekście) w prawie Unii, zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji[20].

Po pierwsze, chociaż osoby fizyczne nie mogą przedstawiać wniosków o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej na podstawie rozporządzenia, mogą one jednak złożyć wniosek o wszczęcie sądowej procedury odwoławczej dotyczącej aktów i zaniechań instytucji i organów UE w sprawach, w których spełnione są warunki określone w TFUE, jak

---

17 Należy przyjąć interpretację przedmiotowej definicji, zgodnie z którą obejmuje ona „zwalczanie zmian klimatu”, o którym mowa w art. 191 TFUE określającym cele polityki Unii w dziedzinie środowiska.

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

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

20 Art. 9 ust. 3 stanowi, że„[...] 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 postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska” (dodano podkreślenie).

wyjaśniono poniżej. Zgodnie z wymogami konwencji strony muszą zapewnić dostęp albo do administracyjnej, albo do sądowej procedury odwoławczej, ale niekoniecznie do obu tych procedur.

Jeżeli obowiązują krajowe środki wykonawcze, osoby fizyczne mogą je zakwestionować przed sądem krajowym i zwrócić się do niego z wnioskiem o wystąpienie do TSUE o zbadanie ważności danego aktu UE na podstawie art. 267 TFUE.

Ponadto na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE osoby fizyczne mogą wnosić skargi bezpośrednio do Sądu w odniesieniu do: (i) aktów, których są adresatem; (ii) aktów, które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie; (iii) oraz aktów regulacyjnych, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

Po drugie, w treści samej konwencji uznaje się, że organizacje pozarządowe powinny korzystać z uprzywilejowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości względem osób fizycznych[21]. Zapewnienie możliwości korzystania z mechanizmu administracyjnej procedury odwoławczej jedynie organizacjom pozarządowym jest zgodne zarówno z tym rozróżnieniem, jak i z koniecznością zapewnienia organizacjom pozarządowym bezpośredniego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu unijnym (w drodze skargi przewidzianej w art. 263 akapit czwarty TFUE dotyczącej odpowiedzi na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej) i nie wymaga zmiany Traktatów[22].

Po trzecie, wiele aktów przyjętych przez instytucje i organy UE to akty o zasięgu ogólnym. Udzielenie organizacjom pozarządowym dostępu do mechanizmu administracyjnej procedury odwoławczej jest uzasadnione, gdyż, jak przypomniano powyżej[23], takie organizacje często mają największe możliwości, aby skutecznie reprezentować interes publiczny i przedstawiać zastrzeżenia społeczeństwa obywatelskiego w tym obszarze, przedstawiając profesjonalną i należycie uzasadnioną argumentację.

Po czwarte, zapewnienie dostępu do administracyjnej procedury odwoławczej wszystkim osobom fizycznym spowodowałoby sytuację przypominającą sytuację określoną przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus jako *actio popularis*[24].

Z kolei w przypadku aktów regulacyjnych, które nie wymagają środków wykonawczych, nadanie w rozporządzeniu osobom fizycznym – które spełniają warunki dotyczące legitymacji procesowej określone w art. 263 akapit czwarty TFUE – legitymacji procesowej mogłoby oznaczać nadanie im prawa do składania zarówno wniosków o wszczęcie administracyjnej procedury odwoławczej, jak i wniosków o wszczęcie sądowej procedury odwoławczej w tym samym przedmiocie. Konwencja nie zawiera jednak również takiego wymogu. Strony mogą przewidzieć albo administracyjną, albo sądową procedurę odwoławczą.

---

21 Zob. w szczególności art. 9 ust. 2 konwencji.

22 Dotychczas, na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, organizacje pozarządowe nie były w stanie wykazać, że dany akt administracyjny dotyczy ich bezpośrednio, i tym samym nie mogły wnieść skargi dotyczącej takiego aktu bezpośrednio do TSUE. Art. 10 rozporządzenia zapewnia zatem organizacjom pozarządowym dostęp do administracyjnej procedury odwoławczej. Z kolei, zgodnie z art. 12 rozporządzenia, organizacja pozarządowa, która złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10, może następnie wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

23 Zob. opinia rzecznik generalnej Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 12 października 2017 r. w sprawie C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, pkt 77, cytowana na pierwszej stronie niniejszego uzasadnienia.

24 Zob. ustalenia Komitetu w sprawie ACCC/C/2005/11 (Belgia), cytowane na stronie 191 podręcznika dotyczącego wdrażania konwencji z Aarhus.

Po piąte, istotne znaczenie ma również zgodność z poziomem dostępu do wymiaru sprawiedliwości zapewnionym na szczeblu krajowym na mocy konwencji. Niekonsekwencją byłoby nadanie prawa dostępu do procedury odwoławczej osobom fizycznym na szczeblu unijnym w sytuacji, w której nie istnieje taki sam poziom dostępu na szczeblu krajowym w odniesieniu do podobnych kategorii aktów i zaniechań (takich jak krajowe dekrety rządowe lub innego rodzaju akty ogólnego zastosowania).

Podsumowując, mimo że mechanizmy odwoławcze dostępne dla organizacji pozarządowych różnią się od tych dostępnych dla osób fizycznych, to jednak w systemie UE każdy wnioskodawca ma dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury odwoławczej[25]. Jak wyjaśniono, zmiana rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus wpisuje się w szersze działania mające na celu zapewnienie dla wszystkich skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

VI. Kwestia aktów administracyjnych, które nie są prawnie wiążące i nie mają skutków zewnętrznych

W sprawozdaniu przeanalizowano również kwestię wyłączenia z zakresu zastosowania wewnętrznej procedury odwoławczej aktów, które nie są „prawnie wiążące" i nie mają „skutków zewnętrznych". Obecnie taka sytuacja ma miejsce na mocy definicji aktów administracyjnych zawartej w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia. Jest to kolejna kwestia podniesiona w ustaleniach Komitetu[26].

Chociaż zastosowana terminologia nie jest identyczna, zakres stosowania tego wyłączenia w rozporządzeniu jest zgodny z zakresem stosowania art. 263 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z wykładnią wskazaną w orzecznictwie TSUE[27]. Na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE TSUE jest właściwy do przeprowadzania „kontrol[i] legalnośc[i] aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich". Artykuł ten stanowi dalej, że TSUE „[k]ontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich".

Z brzmienia obecnie obowiązującego art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia i art. 263 akapit pierwszy TFUE wynika, że akty, które nie mają wywierać skutków prawnych, nie są objęte zakresem, odpowiednio, administracyjnej procedury odwoławczej przewidzianej w rozporządzeniu ani sądowej procedury odwoławczej przewidzianej w Traktatach. Potwierdza to fakt, że zalecenia i opinie (które mają charakter niewiążący) są wykluczone z zakresu stosowania art. 263 akapit pierwszy TFUE[28].

Jeżeli chodzi o wymogi dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z konwencją z Aarhus, należy przypomnieć, że jedynie akty, które mają wywierać skutki prawne, mogą „naruszać" prawo ochrony środowiska, jak wskazano w art. 9 ust. 3 konwencji. Jasno wynika z tego, że nie można zatem uznać, iż akty, które nie wywierają skutków prawnych, naruszają prawo ochrony środowiska, w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

Na podstawie powyższego oraz mając na uwadze, że w swoich ustaleniach Komitet uwzględnił mechanizm wewnętrznej procedury odwoławczej przewidziany w rozporządzeniu

[25] Zob. sprawozdanie, pkt 4.2.
[26] Zob. ustalenia, część II, cytowane powyżej, pkt 102 i kolejne.
[27] Sprawa-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 56.
[28] Zob. SWD(2019) 378 final, ss. 23–24.

w sprawie konwencji z Aarhus jedynie jako sposób na „zrekompensowanie” wymogów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości określonych w art. 263 TFUE[29], nie należy zezwolić na przeprowadzanie administracyjnej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów, które nie mają wywierać skutków prawnych.

Jednocześnie w orzecznictwie potwierdzono, że ani nazwa, ani forma środka nie mają znaczenia. Istotne są jego skutki, treść i zakres stosowania[30]. Zakwestionować można środki wywołujące wiążące skutki prawne niezależnie od ich charakteru, które mogą mieć wpływ na interesy wnioskodawcy i skutkować zmianą jego sytuacji prawnej[31].

- **B. Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek jest zgodny z obowiązującymi przepisami w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i je uzupełnia. Obejmują one w szczególności:

– art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska[32];

– art. 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko[33];

– art. 25 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych[34];

– art. 11 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko[35]; oraz

– art. 23 dyrektywy[36]2012/18/UE[37](dyrektywa Seveso III).

Przepisy te obejmują decyzje, akty i zaniechania odnoszące się do wniosków o dostęp do informacji o środowisku, decyzje, akty i zaniechania podlegające przepisom dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dotyczącym udziału społeczeństwa, decyzje, akty i zaniechania dotyczące pozwoleń przemysłowych oraz te dotyczące odpowiedzialności za środowisko.

---

29 Ustalenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/2008/32, część II, cytowana, pkt 122.

30 W sprawie 22/70 Komisja/Rada [1971] Rec. 263, ECLI:EU:C:1971:32, Trybunał orzekł, że możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności obejmować powinna wszelkie akty instytucji mające na celu wywołanie skutków prawnych, niezależnie od ich charakteru i formy (pkt 42). Zob. również sprawa C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Zob. wyrok w sprawie C-325/91, Francja/Komisja, Rec. 1993, s. I-3283, pkt 40; sprawy połączone 1/57 i 14/57 Usines à tubes de la Sarre/Wysoka Władza [1957] Rec. 105; sprawy połączone 316/82 i 40/83 Kohler/Trybunał Obrachunkowy [1984], Rec. 641.

32 Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s. 26.

33 Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

34 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.

35 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1.

36 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1.

37 Zob. też motyw 27 dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji, który zawiera bezpośrednie odwołanie do orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak określono w pkt 28 obwieszczenia Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, C(2017) 2616, Dz.U. C 275 z 18.8.2017, s. 1.

- **C. Spójność z innymi politykami Unii**

Wniosek przyczynia się do umocnienia praworządności, zgodnie z obecnymi priorytetami Komisji dotyczącymi Europejskiego Zielonego Ładu i ochrony naszego europejskiego stylu życia[38]. W szczególności niniejszy wniosek zwiększyłby skuteczność unijnego systemu administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej, co skutkowałoby usprawnieniem stosowania art. 41 i 47 karty.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **A. Podstawa prawna**

Podstawą prawną działania w tym obszarze jest art. 192 ust. 1 TFUE. Jest to zgodne z pierwotną podstawą prawną rozporządzenia, którego dotyczą zmiany przewidziane w niniejszym wniosku (art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), obecnie art. 192 ust. 1 TFUE[39]. Celem niniejszego wniosku jest poprawa ochrony środowiska dzięki usprawnieniu administracyjnej procedury odwoławczej, z której mogą korzystać organizacje pozarządowe w odniesieniu do aktów i zaniechań administracyjnych ze strony instytucji i organów UE, które to akty i zaniechania naruszają prawo ochrony środowiska.

- **B. Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

W kwestii regulacji spraw dotyczących środowiska UE posiada kompetencje dzielone z państwami członkowskimi. Oznacza to, że UE może stanowić prawo jedynie w takim zakresie, w jakim pozwalają na to traktaty, oraz musi przestrzegać zasad konieczności, pomocniczości i proporcjonalności.

W tym przypadku podjęcie działania na szczeblu unijnym jest konieczne, gdyż UE jest stroną konwencji i musi wypełniać obowiązki wynikające z konwencji, która jest wiążąca dla UE zgodnie z art. 216 TFUE. Niniejsza inicjatywa dotyczy stosowania postanowień konwencji w zakresie administracyjnej lub sądowej procedury odwoławczej w odniesieniu do określonych kategorii aktów UE. Jej cele można zatem osiągnąć jedynie na szczeblu UE, przy czym ustalono, że inicjatywa ta wnosi wartość dodaną.

Jednocześnie z zakresu proponowanej zmiany należy wyłączyć te przepisy aktów administracyjnych, w odniesieniu do których w prawie Unii wyraźnie wymaga się obowiązywania środków wykonawczych na szczeblu krajowym.

Wynika to z faktu, że takie środki będą podlegać zaskarżeniu bezpośrednio przed sądami krajowymi. Zgodnie z art. 267 TFUE sądy krajowe państw członkowskich orzekające w charakterze sądów powszechnych w porządku prawnym UE stanowią integralny element systemu odesłań prejudycjalnych dotyczących ważności i wykładni aktów[40].

---

38 Wytyczne polityczne Komisji, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

39 Co istotne, art. 192 ust. 1 nie został wymieniony w art. 106a ust. 1 Traktatu Euratom, który dotyczy stosowania niektórych postanowień TUE i TFUE. Zob. również wyrok Sądu (pierwsza izba) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie T-307/16, CEE, ECLI:EU:T:2018:97, pkt 49.

40 Opinia Trybunału (w pełnym składzie) nr 1/09 z dnia 8 marca 2011 r. wydana na mocy art. 218 ust. 11 TFUE, „Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych”, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 80.

- **C. Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zgodności z postanowieniami konwencji. Dokonane wybory polityczne potwierdzają ustalenia oceny proporcjonalności. W szczególności we wniosku:

- rozszerza się zakres stosowania mechanizmu wewnętrznej procedury odwoławczej, tak aby obejmował on również akty o charakterze nieustawodawczym i zasięgu ogólnym. We wniosku wyklucza się jednak te przepisy takich aktów, w przypadku których w prawie Unii wyraźnie wymaga się obowiązywania środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym;
- określa się, że zakres jego stosowania obejmuje wyłącznie akty o charakterze nieustawodawczym i zaniechania, które ze względu na swoje skutki mogą naruszać prawo ochrony środowiska. Brzmienie wniosku odpowiada brzmieniu i celom politycznym konwencji, co gwarantuje pewność prawa i zgodność z konwencją;
- nie zmierza się do włączenia aktów, które nie są prawnie wiążące i nie wywierają skutków zewnętrznych, zgodnie z charakterem unijnego systemu sądowej procedury odwoławczej odzwierciedlonym w szczególności w art. 263 akapit pierwszy TFUE;
- wnosi się wartość dodaną, zapewniając organizacjom pozarządowym, reprezentującym społeczeństwo obywatelskie i interes publiczny, dodatkowe możliwości ubiegania się o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów administracyjnych naruszających prawo ochrony środowiska. Z przyczyn wyjaśnionych powyżej prawa przyznane w ramach proponowanej zmiany nie dotyczą jednak osób fizycznych.

Niniejszy wniosek opiera się na ustaleniach przedstawionych w sprawozdaniu i towarzyszącym mu badaniu. Słuszność wyboru politycznego potwierdzają wyniki szczegółowej analizy, zgodnie z którymi oprócz proponowanych środków nie istnieją żadne realne warianty.

- **D. Wybór instrumentu**

Wybranym instrumentem prawnym jest rozporządzenie, ponieważ niniejszy wniosek dotyczy zmiany takiego właśnie instrumentu prawnego.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **A. Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Niniejszy wniosek opiera się na dowodach zgromadzonych w sprawozdaniu; dalsze dowody i analiza są dostępne w opublikowanym badaniu. Dokumentacja ta obejmuje kompleksową ocenę *ex post* w zakresie przepisów rozporządzenia dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na szczeblu unijnym.

- **B. Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Zgodnie z wytycznymi w zakresie lepszego stanowienia prawa w dniu 20 grudnia 2018 r. rozpoczęto 12-tygodniowe konsultacje publiczne na potrzeby przeprowadzenia badania dotyczącego wdrożenia przez UE konwencji w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konsultacje trwały do dnia 14 marca 2019 r.

Konsultacje przeprowadzono w formie internetowego kwestionariusza dostępnego we wszystkich językach UE, udostępnionego za pośrednictwem narzędzia EU Survey.

Konsultacje publiczne stanowiły działanie następcze w stosunku do wstępnego planu działania na temat wdrożenia przez UE konwencji w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, opublikowanym na potrzeby udzielenia informacji zwrotnej w okresie od dnia 8 maja 2018 r. do dnia 5 czerwca 2018 r. Wyniki konsultacji są dostępne w internecie[41]. W ramach uzupełnienia tego procesu przeprowadzono inne ukierunkowane konsultacje z udziałem zainteresowanych stron reprezentujących wiele różnych grup interesów, w tym z przedstawicielami biznesu, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego, państw członkowskich, krajowego sądownictwa oraz instytucji Unii.

W ramach konsultacji publicznych[42] uzyskano 175 odpowiedzi; najwięcej odpowiedzi udzieliły osoby fizyczne (30 %). Odpowiedzi udzieliły również organizacje działające na rzecz ochrony środowiska, w tym organizacje pozarządowe (19,4 %) i organy publiczne (18,9 %). Udział odpowiedzi ze strony przedsiębiorstw i stowarzyszeń przedsiębiorców wyniósł 17 % wszystkich udzielonych odpowiedzi.

W odpowiedziach przedstawionych przez organizacje działające na rzecz ochrony środowiska, w tym organizacje pozarządowe i osoby fizyczne, wyrażono brak zadowolenia z obowiązujących środków odwoławczych dotyczących aktów UE i wezwano do działania. Z kolei odpowiedzi przedstawione przez przedsiębiorstwa, stowarzyszenia przedsiębiorców i organy publiczne wskazywały, że podmioty te przeważnie pozytywnie oceniają obecną sytuację. Wyniki konsultacji stanowiły potwierdzenie priorytetów określonych przez Komisję w kwestiach budzących zastrzeżenia wobec rozporządzenia. W szczególności kwestią, którą respondenci uznali za najistotniejszą, był fakt, że akt lub zaniechanie podlegające zaskarżeniu muszą być indywidualnie adresowane oraz że w rozporządzeniu ograniczono możliwość zaskarżenia do aktów lub zaniechań wchodzących w zakres prawa ochrony środowiska. Większość przedsiębiorstw i stowarzyszeń przedsiębiorców uznała tę i inne kwestie za mało istotne. Z kolei organizacje i NGO działające na rzecz ochrony środowiska zasadniczo uznały te kwestie za bardzo istotne[43].

Ponadto wykonawca, który przeprowadził badanie, zorganizował dwa posiedzenia grup dyskusyjnych zainteresowanych stron w dniu 22 stycznia 2019 r., w których uczestniczyli przedstawiciele przemysłu i organizacje pozarządowe[44]. Wyniki tych spotkań potwierdzają ustalenia z konsultacji publicznych.

Komisja zorganizowała również szereg spotkań z ekspertami z państw członkowskich[45], aby poinformować ich o postępach w ramach badania i wymienić się opiniami. W trakcie tych spotkań potwierdzono, że niektóre państwa członkowskie mają wątpliwości dotyczące prawa do zakwestionowania krajowych środków wykonawczych.

---

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters

42 Wyniki są dostępne online pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm

43 Dalsze informacje dotyczące wyników otwartych konsultacji publicznych można znaleźć w badaniu.

44 Protokół dostępny w załączniku 6 do badania.

45 Trzy spotkania z grupą ekspertów Komisji ds. wdrożenia konwencji z Aarhus (w dniach 15 października 2018 r., 11 marca 2019 r. i 12 kwietnia 2019 r.).

Ponadto Komisja przeprowadziła szereg spotkań z innymi zainteresowanymi stronami, których uczestnicy przedstawili postępy w zakresie badania i wymienili się poglądami:

- dwa spotkania z zainteresowanymi stronami w ramach Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, przemysłu i państw członkowskich (w dniach 30 listopada 2018 r. i 29 maja 2019 r.);
- spotkanie *ad hoc* między Komisją a krajowymi sędziami poświęcone kwestii art. 267 TFUE w kontekście dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (w dniu 29 stycznia 2019 r.).

Ostatecznie w dniu 6 marca 2020 r. opublikowano plan działania przedstawiający inicjatywę ustawodawczą, w odniesieniu do którego do dnia 3 kwietnia można było przedstawiać informacje zwrotne[46]. W odniesieniu do tego planu przestawiono 175 odpowiedzi, z których około dwie trzecie pochodziło od osób fizycznych a jedna trzecia od organizacji, w tym przedsiębiorstw i stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska. W wyniku analizy odpowiedzi stwierdzono, że większość wątpliwości podniesiono już na etapie konsultacji z zainteresowanymi stronami. Tego typu kwestie przeanalizowano już szczegółowo w ramach badania i w sprawozdaniu oraz uwzględniono w niniejszym wniosku.

Większość osób fizycznych przedstawiła zastrzeżenia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym. Kwestia tego typu zastrzeżeń zostanie rozwiązana w ramach działań przedstawionych w komunikacie towarzyszącym niniejszemu wnioskowi. Niektórzy wnioskowali również o wprowadzenie możliwości wnoszenia skarg i petycji bezpośrednio do instytucji Unii. Tego rodzaju mechanizmy są już dostępne[47].

Wśród odpowiedzi znalazły się również opinie kilku stowarzyszeń przedsiębiorców. Jak uprzednio, wyraziły one obawy dotyczące ewentualnego dodatkowego obciążenia i możliwych skutków gospodarczych. Na podstawie dogłębnej oceny dostępnej bazy dowodowej stwierdzono, że proponowane zmiany legislacyjne i przyjęte działania przewidziane w komunikacie nie skutkowałyby dodatkowym obciążeniem administracyjnym ani brakiem pewności prawa i zapewniłyby zrównoważone podejście.

Organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska również ponownie podkreśliły szereg istotnych kwestii. Wskazane wątpliwości nie były nowe i wszystkie zostały poddane szczegółowej ocenie. Jedna kwestia zasługuje jednak na szczególną uwagę.

Wskazano, że niniejszy wniosek powinien uwzględniać również akty UE wymagające krajowych środków wykonawczych. W tym zakresie i z przyczyn wyjaśnionych w części IVa.3 poleganie w tej kwestii na sądach krajowych jest uzasadnione: organizacje pozarządowe faktycznie muszą mieć realne możliwości zakwestionowania krajowych środków wykonawczych na szczeblu krajowym, a Komisja, jako strażniczka Traktatów, będzie współpracować z państwami członkowskimi celem wsparcia przestrzegania przepisów w praktyce. Sądy krajowe zapewniają z kolei dostęp organizacji pozarządowych do TSUE w drodze postępowania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE.

---

[46] Dokument dostępny w internecie pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters

[47] Zob. w szczególności rola Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego oraz rola Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także mechanizm rozpatrywania skarg Komisji Europejskiej.

Na podstawie wyników konsultacji publicznych, w tym na podstawie informacji zwrotnych dotyczących planu działania, oraz kompleksowej analizy przeprowadzonej przez Komisję i przedstawionej w sprawozdaniu opartym na towarzyszącym badaniu, a także uwzględniając zastrzeżenia wyrażone przez Komitet[48], uznano, że oprócz rozwiązania dwóch głównych problemów dotyczących rozporządzenia w drodze wniosku ustawodawczego nie istnieją żadne inne realne warianty (zob. więcej informacji w części poświęconej ocenie skutków).

Te działania w zakresie konsultacji obejmowały wszystkie istotne kwestie, w związku z czym nie zachodziła konieczność organizacji dalszych konsultacji publicznych w sprawie szczegółów niniejszego wniosku.

- **C. Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Główne źródła wiedzy specjalistycznej, które posłużyły jako baza dowodowa na potrzeby niniejszego wniosku, są następujące: sprawozdanie Komisji dotyczące wdrożenia przez UE konwencji w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz badanie, na podstawie którego sporządzono to sprawozdanie, a także wyniki procesu szeroko zakrojonych konsultacji.

- **D. Ocena skutków**

Niniejsza inicjatywa opiera się na rzetelnej bazie udokumentowanych informacji, na którą składają się: kompleksowe badanie i sprawozdanie Komisji zawierające analizę funkcjonowania przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na szczeblu unijnym.

Zgodnie z narzędziem nr 9: „Kiedy potrzebna jest ocena skutków?”, stanowiącym element Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa, uznano, że nie ma potrzeby przeprowadzania oceny skutków, gdyż:

- W ramach badania przeanalizowano wszystkie możliwości zaradzenia niedociągnięciom określonym w wyniku oceny ustaleń Komitetu w sprawie ACCC/C/2008/32[49], zmierzono ich wpływ i wyraźnie stwierdzono, że jedynym wariantem umożliwiającym skuteczne zaradzenie niedociągnięciom określonym w ramach badania jest zmiana rozporządzenia, tj. podjęcie działania legislacyjnego. Nie ulega wątpliwości, że niepodjęcie działania lub podjęcie jedynie działania o charakterze nieustawodawczym jest niewystarczające. Jasne jest również, że nie istnieje żadne realne rozwiązanie alternatywne wobec zmiany rozporządzenia ani żaden inny realny wybór dotyczący politycznej treści inicjatywy.
- W toku badania nie ustalono żadnych istotnych skutków społecznych (zob. w szczególności rozdział 5 dotyczący oceny skutków i wariantów) w zakresie zatrudnienia, warunków pracy i rozkładu dochodów, ochrony socjalnej i włączenia społecznego.
- W wyniku niniejszej inicjatywy ustawodawczej nie przewiduje się także żadnych znacznych skutków gospodarczych oprócz wzrostu obciążenia administracyjnego instytucji Unii i TSUE w wyniku oczekiwanego wzrostu liczby spraw.

---

[48] Zob. projekt ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2008/32 dostępny na stronie https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html. Dalsze informacje można znaleźć w części I uzasadnienia.

[49] Zob. https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

- **E. Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Szereg odesłań i terminów występujących w rozporządzeniu wprowadzono przed przyjęciem traktatu lizbońskiego, a niniejszy wniosek aktualizuje je jedynie częściowo. Rozporządzenie wymaga zatem ujednolicenia. Mając jednak na uwadze, że umożliwienie szybkiej zmiany rozporządzenia w świetle unijnych zobowiązań międzynarodowych stanowi polityczny priorytet, Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący ujednolicenia po przyjęciu niniejszego wniosku, zgodnie z pkt 46 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa[50].

- **F. Prawa podstawowe**

W sprawozdaniu i badaniu uwzględniono elementy proponowanych środków ustawodawczych związane z prawami podstawowymi. Ustalono, że środki te zwiększyłyby skuteczność unijnego systemu administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej, co skutkowałoby wyższym poziomem praworządności i usprawnieniem stosowania art. 41 i 47 karty (zob. na przykład pkt 3.4.2 badania).

W szczególności poprawa sytuacji będzie dotyczyć stosowania art. 41 dotyczącego prawa do dobrej administracji. Dzięki rozszerzeniu i doprecyzowaniu definicji zakresu aktów administracyjnych podlegających zaskarżeniu i podstaw procedury odwoławczej kwalifikujące się organizacje pozarządowe zyskają wyższy poziom pewności prawa i skuteczniejszy sposób wnoszenia o wszczęcie procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych naruszających prawo ochrony środowiska. Ponadto oczekuje się, że w wyniku wydłużenia terminów na rozpatrzenie wniosku i udzielenie odpowiedzi przez organy administracji publicznej prowadzone analizy i oceny będą bardziej szczegółowe. Zapewnienie dodatkowego czasu będzie zatem skutkowało lepszym stosowaniem się do wymogów dotyczących dobrej administracji określonych w art. 41 karty.

Zmiany rozporządzenia będą dotyczyły jedynie warunków w zakresie administracyjnej procedury odwoławczej. Organizacje pozarządowe mogą jednak wnosić o wszczęcie sądowej procedury odwoławczej przed TSUE w odniesieniu do każdej odpowiedzi przedstawionej przez instytucję lub organ UE. Przedmiotowa zmiana pośrednio wpłynie zatem również na możliwości wszczęcia sądowej procedury odwoławczej i usprawni stosowanie art. 47 karty.

4. WPŁYW NA BUDŻET

W sprawozdaniu i w ramach towarzyszącego badania dokładnie przeanalizowano wpływ poszczególnych wariantów na wewnętrzne zasoby instytucji Unii, w szczególności Komisji i TSUE. W źródłach tych stwierdzono, że taki wpływ będzie ograniczony w przypadku stosowania wariantów wprowadzonych w niniejszym wniosku. O zakresie wpływu na zasoby decyduje szereg czynników:

– Proponowane zmiany obejmują modyfikację obecnie obowiązującego systemu administracyjnej procedury odwoławczej, a nie utworzenie nowego systemu. Obecny system obejmuje już w pewnym stopniu rozmieszczenie zasobów. W tym zakresie konieczne mogą okazać się pewne zmiany, jakich wymaga dostosowanie się do nowej sytuacji.

[50] Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

– W ramach głównej proponowanej zmiany więcej rodzajów aktów będzie objętych możliwością wszczęcia procedury odwoławczej a zaskarżeniu będą podlegać również akty o zasięgu ogólnym. Obecnie do Komisji można zwrócić się – co w praktyce często ma miejsce częściowo ze względu na niewystarczająco jasne kryteria w zakresie dopuszczalności – o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów nieobjętych zakresem stosowania rozporządzenia. Rozpatrzenie takich wniosków wymaga zasobów, a służby mogą analizować podstawy decyzji, niezależnie od spełnienia kryteriów w zakresie dopuszczalności. Oczekuje się, że chociaż rozszerzenie warunków dopuszczalności może spowodować wzrost obecnego obciążenia pracą, to jednak częściowo można to zrekompensować bardziej przejrzystymi kryteriami dopuszczalności, które będą skutkować uproszczeniem oceny dopuszczalności.

– W wyniku proponowanych zmian nie wzrośnie liczba potencjalnych wnioskodawców ubiegających się o wszczęcie procedury odwoławczej. Tak jak obecnie wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej będą mogły składać jedynie uprawnione organizacje pozarządowe. We wniosku Komisji nie przewiduje się zmiany kryteriów kwalifikowalności organizacji pozarządowych ani przyznania legitymacji procesowej osobom fizycznym. Rozszerzenie kategorii aktów administracyjnych nie musi zatem wiązać się z proporcjonalnym wzrostem liczby wniosków. Dzięki znacznemu doprecyzowaniu kryteriów w zakresie dopuszczalności i dłuższemu terminowi na sporządzenie należycie uzasadnionych wniosków można natomiast poprawić zdolność organizacji pozarządowych do lepszego wyboru spraw, które w pierwszej kolejności powinny stanowić przedmiot wniosków.

– We wniosku wydłuża się termin na rozpatrzenie wniosków o wszczęcie procedury odwoławczej. Dzięki temu służby będą miały więcej czasu na przetworzenie wniosków.

– Ponadto, mimo że niezwykle istotne jest, aby żadne decyzje podejmowane przez instytucje i organy UE nie były wyłączone z zakresu stosowania mechanizmów kontroli i równowagi przewidzianych w unijnym porządku prawnym, to jednak z orzecznictwa wynika, że TSUE daje instytucjom i organom UE znaczną swobodę uznania co do decyzji podejmowanej w toku wewnętrznej procedury odwoławczej[51].

Osoby prowadzące sprawy oraz organizacje pozarządowe otrzymają dalsze wytyczne dotyczące wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w rozporządzeniu. Konieczny będzie również przegląd wewnętrznych ustaleń roboczych Komisji w związku z nowymi wymogami wynikającymi z proponowanych zmian w celu ograniczenia do minimum negatywnego wpływu dodatkowego obciążenia pracą, do którego najprawdopodobniej dojdzie w rezultacie zmian. Trzeba będzie jeszcze bardziej zwiększyć skuteczność i wydajność wewnętrznych procedur odwoławczych, na przykład poprzez:

– przeprowadzenie oceny kwestii, czy niektóre dostosowania proceduralne można zastosować w odniesieniu do określonych kategorii spraw, na podstawie kryteriów, takich jak liczba podobnych spraw, nowość, złożoność i wpływ; oraz

– udostępnienie wspólnych informatycznych przestrzeni roboczych, modeli, często zadawanych pytań i innego rodzaju wytycznych, zapewnienie mentoringu dla osób

[51] Zob. wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, pkt 52–55 (podtrzymany wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2019 r. w sprawie C-82/17 P, TestBioTech/Komisja, ECLI:EU:C:2019:719).

prowadzących sprawy, w tym w ramach wymiany przykładowych najlepszych praktyk – na potrzeby dalszego ułatwienia i znormalizowania sposobów rozpatrywania spraw i wyników.

Inicjatywy te nie wyeliminują dodatkowego obciążenia administracyjnego Komisji, w tym niektórych jej agencji, ale – pod warunkiem przestrzegania powyższych wskazań – mogą w pewnym stopniu je ograniczyć. Wyraźnie widać jednak również, że przyszłe skutki stanowią także wypadkową faktycznej liczby spraw i ich rozkładu między obszary polityki. Chociaż elementów tych nie da się obecnie określić pod względem ilościowym, należy jednak monitorować, czy nie zachodzi znaczny ogólny wzrost poziomu obciążenia pracą oraz jaki jest jego wpływ w konkretnych obszarach polityki. Konieczne będzie zatem dalsze monitorowanie zmian obciążenia pracą i jego rozkładu, aby w razie potrzeby podjąć odpowiednie działania.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• A. Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania

W towarzyszącym komunikacie przedstawia się dalsze działania służące ułatwieniu wdrożenia konwencji w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na szczeblu krajowym. Ponadto społeczeństwo oraz instytucje i organy UE otrzymają dalsze wytyczne dotyczące wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w rozporządzeniu, mające pomóc im w dostosowaniu się do nowych wymogów.

• B. Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)

Nie dotyczy.

• C. Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Art. 1 ust. 1

W art. 1 ust. 1 zmieniono definicję aktów administracyjnych zawartą w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia.

Rozszerzenie procedury odwoławczej na akty o zasięgu ogólnym

Zmiana polega na rozszerzeniu definicji „aktu administracyjnego”, aby zapewnić, by każdy akt o charakterze nieustawodawczym przyjęty przez instytucję lub organ Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny oraz mogący, ze względu na swoje skutki, naruszać prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f), mógł obecnie podlegać wewnętrznej procedurze odwoławczej. Należy jednak wykluczyć te przepisy, w przypadku których prawo Unii wyraźnie wymaga środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym. W związku z tym, zgodnie z nową definicją, środek może być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej bez względu na to, czy ma on zasięg indywidualny czy ogólny. Do tej pory definicja obejmowała jedynie akty adresowane indywidualnie.

Akty wymagające środków wykonawczych

Rozszerzenie definicji ma na celu objęcie tych środków o charakterze nieustawodawczym, które odpowiadają „aktom regulacyjnym” określonym w art. 263 akapit czwarty TFUE. Tym

samym zmiana wykorzystuje elementy utrwalonego orzecznictwa[52] dotyczącego pojęcia „aktu regulacyjnego” zgodnie z art. 263 TFUE.

Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE strony bezpośrednio zainteresowane mogą uzyskać od TSUE przeprowadzenie sądowej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktów regulacyjnych przyjętych przez instytucje i organy UE, które nie wymagają środków wykonawczych. W orzecznictwie TSUE wyjaśniono, że do celów art. 263 akapit czwarty TFUE nie ma znaczenia, czy środek wykonawczy ma zostać przyjęty na szczeblu UE czy na szczeblu krajowym[53]. Trybunał potwierdził również, że do celów tej nowej możliwości wprowadzonej przez traktat lizboński akty regulacyjne obejmują wszystkie akty o zasięgu ogólnym inne niż akty ustawodawcze[54].

W związku z tym, zgodnie z wnioskiem, te przepisy aktu administracyjnego, w przypadku których prawo Unii wyraźnie wymaga środków wykonawczych na szczeblu krajowym, nie podlegałyby administracyjnej procedurze odwoławczej. Jeżeli chodzi o te przepisy, można zaskarżyć je przed sądem krajowym, a następne przed TSUE na mocy art. 267 TFUE.

Aby zapewnić spójność z art. 263 akapit czwarty TFUE, można wnieść o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do tych przepisów aktu administracyjnego, w przypadku których prawo Unii wyraźnie wymaga środków wykonawczych na poziomie UE, w sytuacji gdy wniesiono o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do środka wykonawczego na poziomie Unii.

W celu zagwarantowania pewności prawa w nowej definicji wyraźnie określono, że z zakresu wewnętrznej procedury odwoławczej wyłącza się jedynie te przepisy aktu, w odniesieniu do których w prawie Unii wyraźnie wymaga się zastosowania środków wykonawczych na szczeblu unijnym lub krajowym. Ustalając, czy wymóg ten istnieje, nie wolno rozpatrywać aktu administracyjnego jako całości, lecz należy ustalić, czy zaskarżane przepisy aktu administracyjnego wymagają środków wykonawczych. Nie jest istotne, czy inne, niepowiązane przepisy aktu administracyjnego wymagają środków wykonawczych, czy też nie. Mogą wystąpić sytuacje, w których niektóre przepisy aktu administracyjnego podlegającego administracyjnej procedurze odwoławczej wymagają środków wykonawczych, podczas gdy inne przepisy stosuje się bezpośrednio. Przykładowo niektóre przepisy rozporządzenia Komisji mogą być stosowane bezpośrednio, podczas gdy stosowanie innych może wymagać środków wykonawczych na poziomie unijnym lub krajowym[55].

W takich sytuacjach, gdy krajowy środek wykonawczy dotyczy zaskarżanych przepisów aktu administracyjnego, organizacje pozarządowe mogą jedynie wnioskować o przeprowadzenie procedury odwoławczej w odniesieniu do środka wykonawczego przed sądami krajowymi. Podobnie, jeżeli środek wykonawczy na szczeblu UE dotyczy zaskarżanych przepisów aktu administracyjnego, organizacje pozarządowe muszą wstrzymać się do czasu przyjęcia aktu wykonawczego lub, w przypadku zaniechań, do czasu, kiedy powinien on zostać przyjęty. Jeżeli natomiast środki wykonawcze dotyczą jedynie niepowiązanych przepisów aktu, bezpośrednio stosowane przepisy aktu administracyjnego można zaskarżyć w ramach administracyjnej procedury odwoławczej przeprowadzonej na podstawie rozporządzenia.

---

52 Zob. wyrok w sprawach połączonych C-622/16P do C-624/16P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873, pkt 28 i 29.

53 Wyrok w sprawie C-456/13 P, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Komisja, EU:C:2015:284, pkt 30.

54 Wyrok w sprawach połączonych C-622/16P do C-624/16P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873.

55 Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

W rezultacie dana organizacja pozarządowa miałaby różne możliwości w przypadku aktów wykonawczych wymagających środków wykonawczych na szczeblu UE, w zależności od tego, które przepisy chciałaby zaskarżyć.

Organizacje pozarządowe miałyby prawo wnieść o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do tych przepisów aktu regulacyjnego, które nie wymagają środków wykonawczych na szczeblu UE.

Ponieważ jednak wewnętrzną procedurę odwoławczą zapewniono w celu poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, w którym to przypadku system środków zaradczych został ustanowiony w TFUE, oraz zgodnie z możliwościami dostępnymi na mocy art. 263 TFUE, organizacje pozarządowe nie mogłyby złożyć wniosku o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej bezpośrednio w odniesieniu do przepisów aktów regulacyjnych wymagających środków wykonawczych na szczeblu UE.

Organizacje pozarządowe, podobnie jak każda inna osoba lub organizacja mająca dostęp do wymiaru sprawiedliwości na mocy art. 263 TFUE, mogą złożyć wniosek dopiero na późniejszym etapie, po przyjęciu danego aktu wykonawczego na szczeblu UE[56]. Tylko w tym momencie można też złożyć wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do tych przepisów aktu o charakterze nieustawodawczym, które wymagają środka wykonawczego.

Odniesienia do prawa ochrony środowiska:

W wyniku zmiany usuwa się sformułowanie „w zakresie prawa ochrony środowiska” z definicji aktu administracyjnego. Wymaga się w zamian za to, aby akt administracyjny zawierał „przepisy, które ze względu na swoje skutki mogą naruszać prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f)”. Zmianę tę należy odczytywać wspólnie z poniższym art. 1 ust. 2, który stanowi, że procedurę odwoławczą można wszcząć wyłącznie w odniesieniu do tych aktów lub zaniechań, które są sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska.

Zmiana opiera się na mającym zastosowanie orzecznictwie, w którym dokonano wykładni obecnego brzmienia rozporządzenia w świetle celów konwencji[57]. Zapewnia ona jasność i pewność prawa co do tego, że każdy akt administracyjny zawierający przepisy, które mogą naruszać prawo ochrony środowiska UE, może stać się przedmiotem odwołania, bez względu na podstawę prawną lub cel polityki zgodnie z wymogami art. 9 ust. 3 konwencji.

Jednocześnie w definicji tej zachowano związek między aktem administracyjnym, wobec którego złożono wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej, a celami polityki ochrony środowiska. Udało się to osiągnąć poprzez umożliwienie wszczynania wewnętrznej procedury odwoławczej wyłącznie w odniesieniu do aktów zawierających przepisy, które ze względu na swoje skutki mogą naruszać prawo ochrony środowiska UE w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia.

---

56 Wynika to z faktu, że te przepisy aktów regulacyjnych, które wymagają środków wykonawczych na szczeblu UE, nie mogłyby być przedmiotem bezpośredniego odwołania do TSUE. W związku z tym organizacje pozarządowe (podobnie jak każda inna osoba lub organizacja) musiałyby wstrzymać się do czasu przyjęcia środka wykonawczego na szczeblu UE i zaskarżyć ten środek wykonawczy do Sądu, jeżeli uda im się wykazać, że posiadają legitymację procesową.

57 Wyrok Sądu z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie T-33/16, TestBioTech/Komisja, ECLI:EU:T:2018:135, pkt 44–46.

Art. 1 ust. 2

Odniesienia do prawa ochrony środowiska:

Podobnie jak w art. 1 ust. 1, w którym zmienia się definicję „aktu administracyjnego”, niniejsza zmiana usuwa również sformułowanie „zgodnie z prawem ochrony środowiska” z art. 10 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia. W nowym przepisie zawarto również wyjaśnienie, że przedmiotem wniosku o wszczęcie procedury odwoławczej mogą być tylko te działania i zaniechania, które naruszają prawo ochrony środowiska UE. W związku z tym zmiana zapewnia, by brzmienie rozporządzenia stanowiło odzwierciedlenie wymogów art. 9 ust. 3 konwencji.

Przedłużenie terminów

W art. 1 ust. 2 zmieniono również art. 10 ust. 1 akapit drugi, aby przedłużyć termin przysługujący organizacjom pozarządowym na wniesienie o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej z obecnych sześciu do proponowanych ośmiu tygodni. Zmieniono nim również art. 10 ust. 2, aby przedłużyć termin, jakim dysponują instytucje i organy UE na udzielenie odpowiedzi na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, z obecnych 12 do proponowanych 16 tygodni.

Logiczną konsekwencją powyższego jest to, że w odniesieniu do przypadków, w których instytucja lub organ UE nie są w stanie udzielić odpowiedzi w terminie 16 tygodni pomimo zachowania należytej staranności, art. 1 ust. 2 zmieniono również art. 10 ust. 3 akapit drugi, aby przedłużyć ogólny termin, jakim dysponują instytucje i organy UE na udzielenie odpowiedzi na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, z obecnych 18 do proponowanych 22 tygodni.

Zmiany obejmowałyby przedłużenie terminu o dwa tygodnie dla organizacji pozarządowych oraz o cztery tygodnie dla instytucji i organów UE. Celem przedłużenia terminu dla organizacji pozarządowych jest poprawa jakości składanych wniosków, natomiast w przypadku instytucji i organów UE jest to poprawa jakości i szczegółowości procedury odwoławczej. Dodatkowy czas pozwoli na dokonanie bardziej dogłębnej analizy, która powinna zaowocować solidniejszą podstawą dowodową i jaśniejszymi uzasadnieniami przedstawianymi w ostatecznych decyzjach kończących wewnętrzną procedurę odwoławczą. W ten sposób przedłużenie będzie miało również wpływ na zasadę dobrej administracji i zwiększy zaufanie społeczne do procesów decyzyjnych UE.

2020/0289 (COD)

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-Społecznego[1],

uwzględniając opinię Komitetu Regionów[2],

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(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 Rady[4] 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

[1] Dz.U. C […] z […], s. […].

[2] Dz.U. C […] z […], s. […].

[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).

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 Aarhus[5], 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.

(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.

(7) W celu zapewnienia pewności prawa, aby jakiekolwiek 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, ze względu na swoje skutki, naruszać prawo ochrony środowiska, należy rozważyć, czy takie

[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

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.

(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.

(12) Zgodnie z orzecznictwem TSUE[6] 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:

„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;”

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

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 przypadku gdy akt administracyjny jest środkiem wykonawczym na szczeblu Unii wymaganym na mocy innego aktu o charakterze nieustawodawczym, organizacja pozarządowa może 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	*W imieniu Rady*
Przewodniczący	*Przewodniczący*