I

(Законодателни актове)

РЕГЛАМЕНТИ

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2021/1767 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

от 6 октомври 2021 година

за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет ([1]),

след консултация с Комитета на регионите,

в съответствие с обикновената законодателна процедура ([2]),

като имат предвид, че:

(1) Съюзът и неговите държави членки са страни по Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН) за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) ([3]), като всеки от тях има собствени и споделени отговорности и задължения по посочената конвенция.

(2) Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета ([4]) беше приет, за да спомогне за изпълнението на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция, чрез определяне на правила за прилагането ѝ спрямо институциите и органите на Съюза.

(3) В съобщението си от 11 декември 2019 г. относно Европейския зелен пакт Комисията се ангажира да предложи преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1367/2006 с цел подобряване на достъпа до административен и съдебен контрол на равнището на Съюза за гражданите и неправителствените организации в областта на околната среда, които имат конкретни опасения относно съвместимостта на административните актове, оказващи въздействие върху околната среда, с правото в същата област. Комисията се ангажира също така да предприеме действия за подобряване на достъпа на гражданите и неправителствените организации до правосъдие пред националните съдилища във всички държави членки. За тази цел тя публикува съобщението от 14 октомври 2020 г. относно подобряване на достъпа до

([1]) ОВ C 123, 9.4.2021 г., стр. 66.

([2]) Позиция на Европейския парламент от 5 октомври 2021 г. (все още непубликувана в Официален вестник) и решение на Съвета от 6 октомври 2021 г.

([3]) Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 1).

([4]) Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13).

правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС и неговите държави членки, в което потвърждава, че „достъпът до правосъдие по въпросите на околната среда – както чрез Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съда на ЕС“), така и чрез националните съдилища в качеството им на съдилища на Съюза – е важна мярка за подкрепа при осъществяването на прехода към Европейския зелен пакт и средство за засилване на позициите на гражданското общество като пазител на демократичното измерение“.

(4) Без да се засяга правомощието на Съда на ЕС за разпределяне на разноските, в съответствие с член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция съдебните производства по Регламент (ЕО) № 1367/2006 не трябва да бъдат недостъпно скъпи. Съобразно с това институциите и органите на Съюза ще се стремят в рамките на такива производства да правят и съответно да искат възстановяването само на разумни разходи.

(5) Като се имат предвид разпоредбите на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, както и констатациите и препоръките на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело ACCC/C/2008/32, правото на Съюза следва да бъде приведено в съответствие с разпоредбите на конвенцията относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда по начин, който е съвместим с основните принципи на правото на Съюза и неговата система за съдебен контрол.

(6) С Решение (ЕС) 2018/881 ([5]) Съветът поиска да бъде направено проучване на възможностите на Съюза за предприемане на действия по констатациите на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело ACCC/C/2008/32, което да бъде последвано, ако е целесъобразно, от предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006. Освен това в резолюциите си от 15 ноември 2017 г. относно План за действие за природата, хората и икономиката ([6]), 16 ноември 2017 г. относно Прегледа на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда (ПИПООС) ([7]) и 15 януари 2020 г. относно Европейския зелен пакт ([8]) Европейският парламент поиска изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006.

(7) В член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се посочва, че в рамките на своето национално право всяка страна трябва да осигури на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, определени в националното ѝ право, достъп до съдебни или други процедури за оспорване на материалната или процесуална законосъобразност на всяко решение, действие или бездействие, които нарушават разпоредбите на националното ѝ право, касаещо околната среда. Административната процедура за преразглеждане, предвидена в Регламент (ЕО) № 1367/2006, допълва цялостната система на Съюза за съдебен контрол, която позволява на гражданите да изискат контрол на административни актове чрез преки съдебни искове на равнището на Съюза, а именно съгласно член 263, четвърта алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), а в съответствие с член 267 от ДФЕС – чрез националните съдилища. Правото и задължението на националните съдилища да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС на основание член 267 от ДФЕС са съществени елементи на тази система. Съгласно член 267 от ДФЕС, така както го тълкува Съдът на ЕС, националните съдилища на държавите членки в качеството си на „общи“ съдилища в правния ред на Съюза съставляват неразделна част от системата за съдебна защита на Съюза ([9]).

(8) Фактът, че вътрешното преразглеждане, предвидено в Регламент (ЕО) № 1367/2006, е ограничено до административни актове от индивидуален характер, представляваше главното основание за недопустимостта на исканията, подавани от неправителствени организации в областта на околната среда, за вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от посочения регламент, включително по отношение на административни актове с по-широк обхват. Поради това е необходимо обхватът на вътрешната процедура за преразглеждане, предвидена в посочения регламент, да се разшири така, че да бъдат включени незаконодателните актове от общ характер.

([5]) Решение (ЕС) 2018/881 на Съвета от 18 юни 2018 г. за отправяне на искане до Комисията да представи проучване относно възможностите на Съюза за предприемане на действия по констатациите на Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция по дело ACCC/C/2008/32 и ако е целесъобразно, с оглед на резултатите от проучването, предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 (ОВ L 155, 19.6.2018 г., стр. 6).

([6]) ОВ C 356, 4.10.2018 г., стр. 38.

([7]) ОВ C 356, 4.10.2018 г., стр. 84.

([8]) ОВ C 270, 7.7.2021 г., стр. 2.

([9]) Становище на Съда от 8 март 2011 г., Създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство, 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, т. 80.

(9) Приложното поле на Регламент (ЕО) № 1367/2006 обхваща актовете, приети съгласно правото в областта на околната среда. В същото време обаче член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обхваща оспорването на действия или бездействия, които „нарушават“ правото в областта на околната среда. Поради това е необходимо да се поясни, че следва да се извършва вътрешно преразглеждане, за да се провери дали даден административен акт нарушава правото в областта на околната среда.

(10) Когато се преценява дали даден административен акт съдържа разпоредби, които поради своите последици биха могли да нарушават правото в областта на околната среда, е необходимо да се вземе под внимание дали тези разпоредби биха имали неблагоприятно въздействие върху постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, определени в член 191 от ДФЕС. Когато това е така, процедурата за вътрешно преразглеждане следва да обхваща и актовете, приети в изпълнение на политики, различни от политиката на Съюза в областта на околната среда.

(11) Съгласно член 263 от ДФЕС, така както го тълкува Съдът на ЕС, се счита, че даден акт има външни последици и следователно може да бъде предмет на искане за преразглеждане, ако е предназначен да породи правно действие по отношение на трети страни. Следователно подготвителни актове, препоръки, становища и други необвързващи актове, които не пораждат правно действие по отношение на трети страни и поради това в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС не може да се счита, че имат външни последици, не следва да се счита, че представляват административни актове съгласно Регламент (ЕО) № 1367/2006 ([10]).

(12) За да се осигури правна съгласуваност, се счита, че всеки акт има правно действие и следователно може да бъде предмет на искане за преразглеждане в съответствие с тълкуването на Съда на ЕС на член 263 от ДФЕС ([11]). Когато за даден акт се счита, че има правно действие, той може да подлежи на искане за преразглеждане, независимо от своята форма, тъй като характерът му се разглежда във връзка с неговите последици, цел и съдържание ([12]).

(13) С цел да се осигури достатъчно време за осъществяване на подходящ процес на преразглеждане е целесъобразно да се удължат предвидените в Регламент (ЕО) № 1367/2006 срокове за внасяне на искания за административно преразглеждане, както и сроковете, в които институциите и органите на Съюза трябва да отговорят на такива искания.

(14) В съответствие с практиката на Съда на ЕС ([13]) неправителствените организации в областта на околната среда или другите представители на обществеността, които искат вътрешно преразглеждане на административен акт, са длъжни, когато посочват основанията за своето искане за преразглеждане, да посочат съществените фактически или правни обстоятелства, които да са достатъчно убедителни, така че да породят сериозни съмнения.

(15) Обхватът на производствата за преразглеждане съгласно Регламент (ЕО) № 1367/2006 следва да включва както материалната, така и процесуалната законосъобразност на оспорвания акт. В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС производството по член 263, четвърта алинея от ДФЕС и член 12 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 не може да се основава на основания или доказателства, които не фигурират в искането за преразглеждане, тъй като в противен случай целта на изискването за мотивиране на едно такова искане, съдържащо се в член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006, би била лишена от полезното действие на това изискване и предметът на производството, образувано по такова искане, би бил изменен ([14]).

(16) Актовете, приемани от публичните органи на държавите членки, включително националните мерки за изпълнение, приемани на равнището на държавите членки, които се изискват от незаконодателен акт, приет съгласно правото на Съюза, не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 1367/2006 в съответствие с Договорите и принципа на независимост на националните съдилища.

([10]) Решение на Съда от 3 октомври 2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami и други/Парламент и Съвет*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, т. 56.

([11]) Вж. Решение по дело C-583/11 P, т. 56.

([12]) Решения на Съда от 10 декември 1957 г., *Usines à tubes de la Sarre/Върховен орган*, 1/57 и 14/57, ECLI:EU:C:1957:13, т. 114; от 31 март 1971 г., *Комисия/Съвет*, 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, т. 42; от 16 юни 1993 г., *Франция/Комисия*, C-325/91, ECLI:EU:C:1993:245, т. 9; от 20 март 1997 г., *Франция/Комисия*, C-57/95, ECLI:EU:C:1997:164, т. 22; и от 13 октомври 2011 г., *Deutsche Post и Германия/Комисия*, C-463/10 P и C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656, т. 36.

([13]) Решение на Съда от 12 септември 2019 г., *TestBioTech/Комисия*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, т. 69.

([14]) Вж. Решение по дело C-82/17 P, т. 39.

(17) Неправителствените организации в областта на околната среда и другите представители на обществеността следва да имат право да поискат вътрешно преразглеждане на административни актове и бездействия на институциите и органите на Съюза в съответствие с условията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1367/2006, изменен с настоящия регламент.

(18) Когато доказват, че правата им са накърнени, представителите на обществеността следва да докажат нарушение на правата си. Това може да включва необосновано ограничение или пречка за упражняването на тези права.

(19) От представителите на обществеността не се изисква да доказват, че са пряко и лично засегнати по смисъла на член 263, четвърта алинея от ДФЕС, както се тълкува от Съда на ЕС ([15]). Въпреки това, за да се избегне възможността представителите на обществеността да имат безусловно право да поискат вътрешно преразглеждане („*actio popularis*“), каквото не се изисква съгласно Орхуската конвенция, те следва да доказват, че са пряко засегнати в сравнение с широката общественост, например, както е посочено в съдебната практика на Съда на ЕС ([16]), в случай на непосредствена заплаха за собственото им здраве и безопасност или при накърняване на право, предоставено им съгласно законодателството на Съюза, вследствие на предполагаемо нарушение на правото в областта на околната среда.

(20) При доказването на достатъчен обществен интерес представителите на обществеността следва колективно да докажат както наличието на обществен интерес от защита, опазване и подобряване на качеството на околната среда, опазване на човешкото здраве, разумно и рационално използване на природните ресурси или от борба с изменението на климата, така и че искането им за преразглеждане се подкрепя от достатъчен брой физически или юридически лица в целия Съюз чрез събиране на подписите им или физически, или цифрово.

(21) За да се гарантират ефективни процедури за вътрешно преразглеждане, и по-специално, че исканията за преразглеждане отговарят, когато е приложимо, на критериите, определени в Регламент (ЕО) № 1367/2006, и че в тях се посочват съществени фактически или правни обстоятелства, които пораждат сериозни съмнения относно оценката, направена от институцията или органа на Съюза ([17]), представителите на обществеността следва да бъдат представлявани или от неправителствена организация в областта на околната среда, която отговаря на критериите, определени в Регламент (ЕО) № 1367/2006, изменен с настоящия регламент, или от адвокат, който има право да практикува пред съд на държава членка.

(22) В случай че институция или орган на Съюза получи множество искания за преразглеждане на един и същ акт или бездействие и обедини тези искания, за да извърши преценка по тях в рамките на една процедура, в отговора си институцията или органът на Съюза следва да разгледа всяко искане поотделно. По-специално, ако такова искане бъде счетено за недопустимо по процедурни причини или ако бъде отхвърлено по същество, това не следва да засяга разглеждането на другите искания за преразглеждане, които са част от същата процедура.

(23) За да се гарантира ефективното разглеждане на случаите, институциите и органите на Съюза следва да се стремят да прилагат последователно критериите, посочени в член 11 от Регламент (ЕО) № 1367/2006.

(24) В интерес на прозрачността и ефективното разглеждане на случаите институциите и органите на Съюза следва да могат да създадат онлайн системи за получаване на искания за вътрешно преразглеждане.

(25) Доколкото целта на настоящия регламент, а именно да се определят подробни правила за прилагане на разпоредбите на Орхуската конвенция по отношение на институциите и органите на Съюза, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата и последиците ѝ може да бъде постигната единствено на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

([15]) Решение на Съда от 15 юли 1963 г., *Plaumann/Комисия*, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

([16]) Решения на Съда от 25 юли 2008 г., *Janecek*, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447; от 1 юни 2017 г., Folk, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419; и от 3 октомври 2019 г., *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др.*, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824.

([17]) Вж. Решение по дело C-82/17 P, т. 69.

(26) Настоящият регламент зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) – по-специално необходимостта от включване в политиките на Съюза на високо равнище на опазване на околната среда (член 37), правото на добра администрация (член 41) и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47). Настоящият регламент допринася за ефективността на системата на Съюза за административно и съдебно преразглеждане и съответно подобрява прилагането на членове 37, 41 и 47 от Хартата, като по този начин укрепва върховенството на закона, залегнало в член 2 от ДЕС.

(27) Поради това Регламент (ЕО) № 1367/2006 следва да бъде съответно изменен,

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Регламент (ЕО) № 1367/2006 се изменя, както следва:

1) В член 2, параграф 1, букви ж) и з) се заменят със следното:

„ж) „административен акт“ означава всеки незаконодателен акт, приет от институция или орган на Съюза, който има правно действие и външни последици и съдържа разпоредби, които биха могли да нарушават закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е);

з) „административно бездействие“ означава всеки пропуск на институция или орган на Съюза да приеме незаконодателен акт, който има правно действие и външни последици, ако такъв пропуск може да нарушава закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е).“;

2) Член 10 се изменя, както следва:

а) параграфи 1 и 2 се заменят със следното:

„1. Всяка неправителствена организация или други представители на обществеността, които отговарят на критериите, определени в член 11, имат право да представят искане за вътрешно преразглеждане пред институцията или органа на Съюза, които са приели административния акт, или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт, на основание, че такъв акт или такова бездействие нарушава закон за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква е).

Такова искане се прави в писмен вид и в срок, не по-дълъг от осем седмици след приемането, нотифицирането или публикуването на административния акт — в зависимост от това кое от трите събития настъпи най-късно, или, в случай на твърдяно административно бездействие — осем седмици след датата, на която е бил изискан административният акт. В искането се посочва основанието за преразглеждане.

2. Институцията или органът на Съюза, посочени в параграф 1, разглеждат всяко такова искане, освен ако то е явно неоснователно или очевидно необосновано. В случай че институция или орган на Съюза получи няколко искания за преразглеждане на един и същ административен акт или едно и също административно бездействие, институцията или органът може да обедини исканията и да ги разглежда като едно цяло. Институцията или органът на Съюза посочва своите аргументи в писмен отговор във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 16 седмици след изтичането на осемседмичния срок, посочен в параграф 1, втора алинея.“;

б) в параграф 3 втората алинея се заменя със следното:

„Във всички случаи институцията или органът на Съюза действа в рамките на 22 седмици от изтичането на осемседмичния срок, посочен в параграф 1, втора алинея.“;

3) Член 11 се изменя, както следва:

а) вмъква се следният параграф:

„1а. Искане за вътрешно преразглеждане може да бъде отправено и от други представители на обществеността при следните условия:

а) те да доказват, че правата им са накърнени вследствие на предполагаемо нарушение на законодателството на Съюза в областта на околната среда, и че са пряко засегнати от това нарушение в сравнение с широката общественост; или

б) те да доказват наличие на достатъчен обществен интерес и че искането е подкрепено от най-малко 4 000 представители на обществеността, пребиваващи или установени в най-малко пет държави членки, като от всяка от тези държави членки има поне по 250 представители на обществеността.

В случаите, посочени в първа алинея, представителите на обществеността се представляват от неправителствена организация, която отговаря на критериите, посочени в параграф 1, или от адвокат, който има право да практикува пред съд на държава членка. Неправителствената организация или адвокатът си сътрудничи със съответната институция или орган на Съюза с цел да установи, че когато е приложимо, количествените условия по първа алинея, буква б) са изпълнени, като при поискване предоставя допълнителни доказателства за това.“;

б) параграф 2 се заменя със следното:

„2. Комисията приема необходимите разпоредби за гарантиране на прозрачно и последователно прилагане на критериите и условията, посочени в параграф 1 и параграф 1а, втора алинея.“;

4) Вмъква се следният член:

„*Член 11а*

Публикуване на исканията и на окончателните решения и онлайн системи за получаване на искания

1. Институциите и органите на Съюза публикуват всички искания за вътрешно преразглеждане във възможно най-кратък срок след получаването им, както и всички окончателни решения по тези искания във възможно най-кратък срок след тяхното приемане.

2. Институциите и органите на Съюза могат да създадат онлайн системи за получаване на искания за вътрешно преразглеждане и могат да изискват всички искания за вътрешно преразглеждане да се подават чрез техните онлайн системи.“;

5) Член 12, параграф 2 се заменя със следното:

„2. Когато институцията или органът на Съюза не предприеме действия в съответствие с член 10, параграфи 2 или 3, неправителствената организация или другите членове на обществеността, които са отправили искането за вътрешно преразглеждане съгласно член 10, може да образуват производство пред Съда съгласно съответните разпоредби на Договора.“;

6) В целия текст на регламента препратките към разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност (Договора за ЕО) се заменят с препратки към съответните разпоредби на ДФЕС и се правят всички необходими граматични промени;

7) В целия текст на регламента, включително в заглавието, думата „Общност“ се заменя с думата „Съюз“ и се правят всички необходими граматични промени.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 1, точка 3), буква а) се прилага от 29 април 2023 година.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Страсбург на 6 октомври 2021 година.

За Европейския парламент	*За Съвета*
Председател	*Председател*
D.M. SASSOLI	A. LOGAR