



Bruksela, dnia 14.10.2020 r.
COM(2020) 643 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w
UE i jej państwach członkowskich**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I
KOMITETU REGIONÓW**

**Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska
w UE i jej państwach członkowskich**

I. WEZWANIE DO WSPÓLNEGO DZIAŁANIA

- 1 Uczestnictwo i zaangażowanie państw członkowskich, opinii publicznej i wszystkich zainteresowanych stron ma kluczowe znaczenie dla powodzenia Europejskiego Zielonego Ładu. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu¹ 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. Komisja podejmie również działania w celu poprawy ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich”.
- 2 UE powinna współpracować z obywatelami i zainteresowanymi stronami, jeżeli Europejski Zielony Ład ma odnieść sukces i doprowadzić do trwałych zmian. Społeczeństwo jest i powinno pozostać siłą napędową transformacji ekologicznej oraz powinno mieć możliwość bardziej aktywnego udziału w opracowywaniu i wdrażaniu nowych strategii. Aby zwiększyć zaufanie zarówno do krajowych, jak i unijnych organów administracji, równie ważne jest funkcjonowanie niezbędnych mechanizmów kontroli i równowagi, które zapewniają kontrolę aktów i decyzji pod kątem zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi ochrony środowiska. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zarówno przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), jak i przed sądami krajowymi orzekającymi jako sądy Unii stanowi istotny środek wspierający osiągnięcie transformacji przewidzianej w ramach Europejskiego Zielonego Ładu oraz jest sposobem umocnienia roli strażnika, jaką społeczeństwo obywatelskie może odgrywać w przestrzeni demokratycznej.
- 3 Niniejszy komunikat towarzyszy wnioskowi Komisji dotyczącemu zmiany rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 (rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus) w celu udoskonalenia wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych ((COM) 2020 ...)². Po jego przyjęciu przez współprawodawców wniosek spowoduje usprawnienie wdrażania konwencji

¹ COM(2019) 640.

² [Odniesienie do wniosku ustawodawczego zmieniającego rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus – 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].

z Aarhus (konwencja)³, „które będzie zgodne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii oraz z jej systemem kontroli sądowej”⁴. Proponuje się, aby organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska (NGO) miały większe możliwości kwestionowania działań i zaniechań instytucji i organów UE zgodnie z postanowieniami konwencji.

- 4 Celem przedmiotowego wniosku ustawodawczego jest usprawnienie unijnego systemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. System ten jako całość zapewnia każdemu wnioskodawcy dostęp do skutecznego mechanizmu odwoławczego zgodnie z wymogami konwencji.
- 5 Celem niniejszego komunikatu jest podkreślenie kluczowej roli, jaką odgrywają państwa członkowskie w ogólnym systemie unijnym. Państwa członkowskie mają zapewniać i ułatwiać dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, regulowany w drodze aktów przyjmowanych na podstawie przepisów UE, w tym krajowych środków wykonawczych związanych z nieustawodawczymi aktami Unii. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości obejmuje zapewnienie legitymacji procesowej organizacjom pozarządowym i osobom fizycznym, które odczuwają bezpośrednie skutki naruszenia prawa ochrony środowiska⁵ również w kontekście transgranicznym. Taki dostęp w praktyce niestety jest niedostateczny. W 2019 r. Komisja opublikowała przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska⁶, w którym określono szereg systematycznych niedociągnięć dotyczących faktycznego egzekwowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w krajowych systemach prawnych. W komunikacie podkreślono w szczególności problemy organizacji pozarządowych w zakresie uzyskania legitymacji procesowej do wnoszenia skarg w sprawach unijnych związanych ze środowiskiem oraz przeszkody proceduralne takie jak nazbyt wysokie koszty.
- 6 W celu udoskonalenia unijnego systemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zgodnie z konwencją, której niezależnymi stronami są państwa członkowskie, **Komisja wzywa państwa członkowskie do usprawnienia wdrażania mających zastosowanie przepisów prawa Unii.** Równie ważne jest pełne wdrożenie orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w przepisach państw członkowskich mających zastosowanie do sądownictwa i praktyki sądowej. Ponadto przepisy krajowe nie powinny stanowić przeszkody w tym zakresie polegającej na przykład na niezapewnieniu, wbrew wymogom konwencji, legitymacji procesowej organizacjom pozarządowym. Aby zagwarantować pewność prawa we wszystkich państwach członkowskich, prawo krajowe musi spełniać wymogi określone w konwencji, przepisach UE

³ Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

⁴ Deklaracja złożona przez Unię Europejską w Czarnogórze, w Budvie, na posiedzeniu stron konwencji w 2017 r. (Deklaracja z Budvy w sprawie demokracji środowiskowej na rzecz naszej zrównoważonej przyszłości).

⁵ Sprawa C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, pkt 31–34.

⁶ Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019: Europa, która chroni swoich obywateli i podnosi jakość ich życia, COM(2019) 149.

i orzecznictwie TSUE. Sądy krajowe powinny również stosować i egzekwować mające zastosowanie przepisy w związku z wymogami określonymi w krajowym porządku prawnym wynikającym z prawa Unii.

II. ZNACZENIE DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ŚRODOWISKA W UE

- 7 Dostęp do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu stanowi jedno z praw podstawowych określonych w unijnym porządku prawnym⁷. Skuteczne systemy sądowe mają kluczowe znaczenie dla ochrony praworządności zapisanej w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁸, a także dla zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii i zwiększenia zaufania publicznego do administracji publicznej.
- 8 Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w art. 19 ust. 1 TUE zawierającym wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, a także w orzecznictwie TSUE dotyczącym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska stanowi kwestię istotną również w kontekście art. 41⁹ i 47¹⁰ Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz przyczyniającą się do zagwarantowania pewności prawa.
- 9 Kierując skargi do organów administracji lub wnosząc sprawy do sądu, osoby fizyczne i organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w wykrywaniu ewentualnych naruszeń prawa Unii. Jeżeli osoby fizyczne lub organizacje pozarządowe dochodzą sprawiedliwości przed organem administracji innym niż organ sądowy, przeprowadza się wówczas administracyjną procedurę odwoławczą. Jeżeli dochodzą one swoich praw przed sądem, wówczas mamy do czynienia z sądową procedurą odwoławczą¹¹.
- 10 Unijny system administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej jako taki obejmuje nie tylko mechanizm wewnętrznej procedury odwoławczej przewidziany w rozporządzeniu w sprawie konwencji z Aarhus oraz dostęp do TSUE, ale także opiera się na sądach krajowych. W szczególności zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) każda osoba fizyczna lub prawna, która jest stroną postępowania toczącego się przez sądem krajowym, może wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w odniesieniu do ważności aktów przyjętych przez instytucje unijne. Łącznie unijny i krajowe systemy procedur odwoławczych są kluczowe dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE.

III. UE JAKO STRONA KONWENCJI

7 Art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

8 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady pt. „Dalsze umacnianie praworządności w Unii: Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” (COM(2019) 163).

9 Prawo do dobrej administracji.

10 Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

11 Zgodnie z terminologią stosowaną w konwencji, art. 9 ust. 3.

- 11 UE formalnie stała się stroną konwencji w 2005 r. 27 państw członkowskich również, niezależnie, jest stronami konwencji, przy czym każde z nich ma niezależne oraz dzielone kompetencje, zakres odpowiedzialności i obowiązki w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w „sprawach dotyczących środowiska” zgodnie z art. 1 konwencji¹². Ciężar zapewnienia zgodności z postanowieniami konwencji podlega zatem specyfice funkcjonowania UE, w ramach którego kompetencje wykonują UE i jej państwa członkowskie. W kolejnych punktach warto przypomnieć konkretne ograniczania i charakter zobowiązań wynikające z ratyfikacji konwencji.
- 12 Zgodnie z warunkami określonymi w konwencji UE stanowi regionalną organizację integracji gospodarczej. Na podstawie art. 19 ust. 5 konwencji w chwili przedstawiania dokumentu dotyczącego ratyfikacji UE miała obowiązek przedstawić „zakres swoich kompetencji odnośnie do spraw regulowanych niniejszą Konwencją”.
- 13 W odpowiedzi UE zadeklarowała, że *„instytucje [Unii] będą stosować Konwencję w ramach istniejących i przyszłych zasad dotyczących dostępu do dokumentów i innych odpowiednich zasad prawa [unijnego] w dziedzinie objętej Konwencją”*. Co najważniejsze, UE dodała, że *„[Unia] Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie tych obowiązków wynikających z Konwencji, które są objęte obowiązującym prawem [unijnym]”* oraz że *„[r]ealizacja kompetencji [Unii] podlega ze swej natury ciągłemu rozwojowi”*.
- 14 W rezultacie instytucje i organy UE stosują postanowienia konwencji w ramach mających zastosowanie przepisów UE. Przy wdrażaniu konwencji należy uwzględnić specyfikę unijnego porządku prawnego. Potwierdził to również TSUE, który wyjaśnił, że konwencja „w oczywisty sposób została stworzona z uwzględnieniem krajowych porządków prawnych, a nie specyficznych cech charakteryzujących regionalne organizacje integracji gospodarczej, takich jak Unia”¹³.
- 15 Dostęp do administracyjnej i sądowej procedury odwoławczej w UE jest objęty wielopoziomowym systemem. Jak przypominał TSUE, w obecnym stanie prawa Unii procedury sądowe i administracyjne dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa ochrony środowiska należą „zasadniczo” do prawa państw członkowskich¹⁴. Osoby fizyczne i podmioty prawne mogą zwrócić się do sądu krajowego o wystąpienie do TSUE o zbadanie ważności aktów UE na podstawie art. 267 TFUE, z zastrzeżeniem warunków określonych w prawie krajowym.

12 „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”.

13 Sprawa C-612/13 P, ClientEarth, ECLI:EU:C:2015:486, pkt 40 i 41.

14 Sprawy połączone od C-401/12 P do C-403/12 P, Rada i Komisja/Vereniging Milieudefensie a.o., 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 i in., EU:C:2015:5, pkt 52.

- 16 Ponadto zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść bezpośrednio do TSUE (do Sądu) skargę na akty, (i) których jest adresatem; (ii) które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie; lub (iii) na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.
- 17 Przyjmując rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus, UE uzupełniła obowiązujący system odwoławczy dostępny na poziomie unijnym zarówno w zakresie administracyjnej, jak i sądowej procedury odwoławczej. W rezultacie organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska mogą doprowadzić do wszczęcia administracyjnej procedury odwoławczej dotyczącej nieustawodawczych, indywidualnie adresowanych aktów administracyjnych przyjętych przez instytucje i organy UE¹⁵. Unia podjęła jednak decyzję o niezrealizowaniu swoich kompetencji wskazanych w czasie ratyfikacji i nie przyjęła odrębnych przepisów dotyczących administracyjnej procedury odwoławczej dostępnej dla osób fizycznych, na podstawie rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus na szczeblu unijnym, mających zastosowanie do instytucji i organów UE.
- 18 W następstwie skargi wniesionej do Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus komitet ten stwierdził, że obecnie UE nie wywiązała się w pełni ze swoich obowiązków określonych w wymogach konwencji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁶. Wyżej wspomniany wniosek ustawodawczy¹⁷ ma naprawić tę sytuację poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus i rozszerzenie dostępu przysługującego organizacjom pozarządowym. Niniejszym komunikatem uzupełnia się działanie na szczeblu unijnym poprzez wskazanie udoskonaleń, jakie należy wprowadzić na szczeblu krajowym.

IV. OBOWIĄZKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WYNIKAJĄCE Z PRAWA UNII

- 19 Jeżeli działanie podjęte przez organy krajowe było niewystarczające lub niewłaściwe z punktu widzenia poszanowania przepisów prawa materialnego zapewniających ochronę środowiska, osoby fizyczne i organizacje pozarządowe muszą mieć możliwość skorzystania z przepisów proceduralnych mających do nich zastosowanie. Aby chronić środowisko i wzmocnić pozycję przedstawicieli społeczeństwa i organizacji pozarządowych, UE przyjęła szereg sektorowych dyrektyw w dziedzinie ochrony środowiska¹⁸, które obejmują przepisy dotyczące

15 I zmienionej rozporządzeniem (...) w celu objęcia aktów administracyjnych o charakterze ogólnym.

16 Jak wskazano w dokumencie roboczym 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.

17 Pkt 3.

18 Na przykład 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, 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, lub 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. 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.

dostępu do wymiaru sprawiedliwości na poziomie sądów krajowych. Dzięki wdrożeniu tych dyrektyw przedstawiciele społeczeństwa, w tym organizacje pozarządowe, mogą skorzystać z przysługującego im prawa do wystąpienia na drogę sądową w tych konkretnych obszarach. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach dotyczących ochrony środowiska dotyczy również sądów krajowych¹⁹. Obowiązek ten dotyczy praw wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska oraz z możliwości powoływania się na obowiązki określone w przepisach UE²⁰.

- 20 W celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej tych praw obowiązki państw członkowskich dotyczące zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości na poziomie sądów krajowych nie ograniczają się do obowiązków przewidzianych w aktach unijnego prawa wtórnego przywołanych powyżej²¹.
- 21 **Po pierwsze**, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie właściwe działania, uwzględniając skuteczną ochronę sądową, aby zapewnić przyjęcie środków wymaganych w prawie Unii i skuteczną ochronę praw osób fizycznych wynikających z prawa Unii²². Ponadto art. 19 ust. 1 TUE zawiera wymóg, zgodnie z którym „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie sądów krajowych jest zatem niezbędny do prawidłowego funkcjonowania unijnego systemu ochrony sądowej.
- 22 W tym zakresie krajowe mechanizmy wnoszenia odwołania za pośrednictwem sądów krajowych państw członkowskich stanowią integralną część unijnego systemu sądowej procedury odwoławczej. Sądy krajowe orzekają również jako sądy Unii i są powiązane z TSUE za sprawą systemu odesłań prejudycjalnych ustanowionego w art. 267 TFUE. **Współpraca ta obejmuje kwestię wykładni prawa Unii i badanie ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii.** Zarówno osoby fizyczne, jak i organizacje pozarządowe powinny mieć dostęp do sądów na podstawie krajowych przepisów proceduralnych.
- 23 **Po drugie**, konwencja – która stanowi integralną część unijnego porządku prawnego oraz wiąże instytucje Unii i państwa członkowskie zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE – ma również zastosowanie do prawa Unii regulującego kwestię ochrony środowiska. W przypadku braku przepisów UE regulujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska „zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, [...] przy czym państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie w każdym

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.

19 Sprawa C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, pkt 52.

20 Sprawa C-237/07, Janecek, Zb.Orz. 2008 I-06221, pkt 37.

21 Zob. przypis 17.

22 Sprawa C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, pkt 38.

przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień”²³. W szczególności w art. 9 ust. 3 konwencji w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nałożono „na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska”²⁴.

- 24 W TSUE dodano, że „[w] celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska do sądu krajowego należy dokonanie takiej wykładni prawa krajowego, która w najszerszym możliwym zakresie będzie zgodna zarówno z celami art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych prawem Unii”²⁵.
- 25 Skuteczność postępowania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE w zakresie ważności aktów UE zależy zatem od tego, czy państwa członkowskie zapewnią wystarczającą legitymację procesową organizacjom pozarządowym i osobom fizycznym. Obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie, aby w sądach krajowych udzielano dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska objętych zakresem stosowania przepisów UE. Dotyczy to również spraw, w których zachodzi „konkretna kwestia, która nie była jeszcze przedmiotem przepisów Unii, [ale która] może podlegać prawu Unii, jeżeli dotyczy dziedziny objętej w szerokim zakresie prawem Unii”²⁶.
- 26 W utrwalonym na przestrzeni lat orzecznictwie TSUE wyjaśniono, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska objętych przepisami UE, w tym w zakresie decyzji, działań i zaniechań²⁷ w wielu obszarach polityki ochrony środowiska, takich jak zasoby wodne²⁸, przyroda²⁹ i jakość powietrza³⁰.
- 27 Aby podsumować praktyczne skutki orzecznictwa TSUE i pomóc organom państw członkowskich i praktykom z państw członkowskich zrozumieć wagę tych skutków w dziedzinach regulowanych unijnym prawem ochrony środowiska, w 2017 r. Komisja wydała obwieszczenie w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska³¹ („obwieszczenie”). W obwieszczeniu przedstawiono normy regulujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w zakresie gwarancji procesowych oraz legitymacji procesowej organizacji pozarządowych i osób fizycznych. Sprecyzowano również wymóg dotyczący unikania kosztownych lub długotrwałych procedur oraz wymóg zobowiązujący państwa członkowskie do

23 Sprawa C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, pkt 47–48.

24 Sprawa C-664/15, Protect, ECLI:EU:C:2017:987, pkt 45; sprawa C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2016:838, pkt 50 i 73.

25 Sprawa C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, EU:C:2019:1114, pkt 39.

26 Sprawa C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, pkt 40.

27 W kontekście przedmiotowych decyzji, działań i zaniechań istotne są art. 6, 7, 8, 9 konwencji.

28 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1.

29 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

30 Np. art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1.

31 2017/2616, Dz.U. C 275 z 18.8.2017, s. 1.

publicznego udostępnienia wszystkich informacji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z wymogami orzecznictwa TSUE. Państwa członkowskie powinny postępować zgodnie ze zmianami w orzecznictwie TSUE zgodnie z podsumowaniem przedstawionym w obwieszczeniu i oraz podejmować działania wymagane do ich wdrożenia³².

V. DALSZE DZIAŁANIA: PRIORYTETOWE OBSZARY DZIAŁANIA

- 28 W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu wskazano, że „Komisja i państwa członkowskie muszą również zadbać o to, by strategie polityczne i przepisy były egzekwowane i przyniosły wymierne rezultaty”. Komisja jest w pełni zaangażowana we współpracę z państwami członkowskimi nad poprawą dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na szczeblu krajowym.
- 29 Aby w pełni czerpać korzyści z działań na rzecz ochrony środowiska, państwa członkowskie muszą skutecznie wdrożyć w terenie przyjęte przepisy unijne. Ważne jest również zapewnienie, aby dostęp obywateli i organizacji pozarządowych do TSUE na podstawie art. 267 TFUE nie był nadmiernie ograniczony. Usuwanie przeszkód w dostępie do wymiaru sprawiedliwości przyniesie dalsze korzyści dzięki zwiększeniu pewności prawa, lepszemu wymierzaniu sprawiedliwości oraz ograniczeniu obciążeń administracyjnych.
- 30 W przygotowanym przez Komisję przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska 2019 stwierdzono, że w szeregu państw członkowskich należy wdrożyć dalsze środki na rzecz zapewnienia organizacjom pozarządowym działającym na rzecz ochrony środowiska legitymacji procesowej do wnoszenia skarg w unijnych sprawach związanych ze środowiskiem³³. Stwierdzono również, że skarżący w sprawach związanych ze środowiskiem nie powinni napotykać przeszkód takich jak nazbyt wysokie koszty (setki tysięcy EUR w niektórych przypadkach)³⁴.
- 31 W świetle zobowiązań państw członkowskich określonych w sekcji IV niniejszego komunikatu oraz ustaleń Komisji³⁵ dotyczących sytuacji w terenie w poszczególnych państwach członkowskich należy podjąć działania priorytetowe w następujących czterech obszarach.
- 32 Zgodnie ze strategicznym komunikatem Komisji zatytułowanym „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”³⁶ **pierwszym obszarem priorytetowym państw członkowskich jest zapewnienie poprawnej transpozycji prawa wtórnego UE**. Dotyczy to unijnych aktów prawnych

32 Zob. w szczególności obwieszczenie (i jego aktualizacje) dostępne na stronie internetowej Komisji: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

33 Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019, przywołany powyżej.

34 Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019, przywołany powyżej. Wnioski z badania dotyczącego opracowania ram oceny zarządzania środowiskiem w państwach członkowskich UE nr 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4, sprawozdanie końcowe.

35 Zob. pkt 30.

36 Komunikat Komisji – „Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, C/2016/8600, Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10.

dotyczących ochrony środowiska, które zawierają przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości³⁷. Państwa członkowskie mają obowiązek dokonania prawidłowej i pełnej transpozycji tych dyrektyw, aby zagwarantować, że zostaną wdrożone, zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE.

- 33 **Drugim obszarem priorytetowym jest uwzględnienie przez współprawodawców przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przedstawionych przez Komisję wnioskach ustawodawczych UE w sprawie nowego lub zmienionego prawa Unii dotyczącego kwestii z zakresu środowiska³⁸.** Wymaga to aktywnego wsparcia ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady, w sytuacji gdy Komisja występuje z takimi wnioskami. Przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostaną przygotowane na podstawie orzecznictwa TSUE oraz podsumowane w obwieszczeniu. W ostatnich latach Rada nie była skłonna do przyjmowania takich przepisów³⁹, odchodząc od swojej wcześniejszej praktyki, która w przeszłości doprowadziła do przyjęcia wspomnianych powyżej dyrektyw.
- 34 W tym kontekście Komisja stwierdza, że jasne przepisy dotyczące tej kwestii zawarte w unijnych aktach prawnych dotyczących ochrony środowiska byłyby korzystne z punktu widzenia pewności prawa, jak również stanowiłyby niezbędną podstawę obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw zapisanych w prawie Unii. Komisja wzywa zatem Parlament Europejski i Radę do przyjęcia tego podejścia podczas obrad nad wnioskami ustawodawczymi, które mają zostać przedstawione.
- 35 Komisja dopilnuje również, by prawo wtórne było odpowiednie do założonego celu, dzięki przeprowadzaniu regularnych ocen. Na przykład w ramach przeglądu działań UE na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń pochodzących z zakładów przemysłowych ogłoszonych w Europejskim Zielonym Ładzie⁴⁰ Komisja oceni również m.in. przepisy wpływające na prawa stron, których przepisy dotyczą, w tym związane z zaangażowaniem społeczeństwa i dostępem do wymiaru sprawiedliwości.
- 36 **Trzecim obszarem priorytetowym jest przeprowadzenie przez państwa członkowskie przeglądu własnych krajowych przepisów ustawodawczych i wykonawczych** poza przepisami transponującymi dyrektywy, o których mowa powyżej w pkt 32. Przepisów krajowych⁴¹, które uniemożliwiają dostęp organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska lub osobom fizycznym bezpośrednio dotkniętym naruszeniem unijnego prawa ochrony środowiska wynikającym z działań lub zaniechań organów publicznych. W związku z tym bardzo ważne jest, aby zmienić te przepisy krajowe w celu usunięcia wszelkich barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości takich jak ograniczenia dotyczące legitymacji procesowej lub nieproporcjonalnych kosztów,

37 Zob. przypis 16.

38 W oparciu o normy dostępu do wymiaru sprawiedliwości określone w obwieszczeniu.

39 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), COM(2017) 753.

40 Przegląd obejmuje dyrektywę 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych.

41 W szczególności dotyczących wody, przyrody i jakości powietrza.

a w rezultacie zapewnić skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE.

- 37 **Czwarty obszar priorytetowy dotyczy spoczywającego na sądach krajowych obowiązku zagwarantowania osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym prawa do skutecznego środka prawnego przewidzianego w prawie Unii.** Sądy krajowe orzekające jako sądy Unii⁴² stanowią jeden z fundamentów prawidłowego funkcjonowania unijnego systemu skutecznej ochrony sądowej. W stosownych przypadkach sądy krajowe mają obowiązek nie stosować jakichkolwiek przepisów sprzecznych z prawem Unii, nawet jeżeli mają charakter prawny lub regulacyjny⁴³. Powinno to obejmować nadmierne ograniczenia dotyczące legitymacji procesowej⁴⁴, aby zapewnić pełne obowiązywanie i skuteczność prawa Unii⁴⁵. Sądy najwyższe państw członkowskich mają do odegrania główną rolę w tym zakresie ze względu na pozycję zajmowaną w krajowych systemach wymiaru sprawiedliwości oraz wpływ ich orzecznictwa na sądy niższej instancji. Skuteczne wypełnianie tej roli jest konieczne do prawidłowego funkcjonowania ogólnego systemu UE w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.
- 38 Pierwszy, trzeci i czwarty priorytet, określone w pkt 32, 36 i 37, pomogą Komisji w wypełnianiu roli strażniczki traktatów podczas zajmowania się problemem nadmiernie ograniczonego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska objętych zakresem prawa Unii. Obejmuje to prawo do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 39 Unijne działania ustawodawcze opisane w części dotyczącej drugiego obszaru priorytetowego w pkt 33, 34 i 35 będą również odgrywały istotną rolę we wspieraniu państw członkowskich w ustanawianiu wymaganego standardu dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym⁴⁶. Jeżeli chodzi o sądy krajowe, o których mowa w pkt 37 powyżej, Komisja będzie ściśle monitorować sposób, w jaki krajowe sądy krajowe, w tym sądy najwyższe, zapewniają skuteczną ochronę prawną w sprawach dotyczących środowiska w swoich porządkach prawnych, i w razie potrzeby podejmie odpowiednie działania.
- 40 Dążąc do osiągnięcia wszystkich czterech celów priorytetowych przedstawionych powyżej, Komisja będzie wspierać państwa członkowskie i zintensyfikuje prace na rzecz aktywnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i organów publicznych w działania zmierzające do osiągnięcia pełnego wdrożenia obowiązującego unijnego prawa ochrony środowiska. Komisja planuje podjąć

42 Sprawa T-51/89. *Tetra Pak Rausing SA/Komisja*, ECLI:EU:T:1990:41, pkt 42; 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.

43 Sprawy połączone od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, *Boxus i in.*, oraz sprawa C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay i in./Région wallonne*.

44 Sprawa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125 oraz sprawa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*.

45 Sprawa *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22, oraz sprawa C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

46 Zob. przepisy obwieszczenia.

kolejne inicjatywy na rzecz budowania zdolności, programy szkoleniowe i programy kształcenia oraz inicjatywy na rzecz wymiany informacji ze społeczeństwem obywatelskim skierowane do administracji publicznej i organizacji pozarządowych⁴⁷. Obszary współpracy z sądownictwem⁴⁸ obejmują Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN)⁴⁹, Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska⁵⁰ oraz Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych⁵¹.

- 41 Ponadto Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie prawa Unii w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Aby ułatwić ten proces, Komisja udostępni informacje w internecie na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość”⁵² oraz będzie prowadzić regularne prace związane z monitorowaniem wdrażania w ramach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska⁵³.

47 Organizacja ClientEarth rozpoczęła projekt w ramach programu LIFE „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na rzecz bardziej zielonej Europy”.

48 W 2008 r. Dyrekcja Generalna ds. Środowiska uruchomiła program współpracy z sędziami.

49 www.ejtn.eu/en/

50 <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>

51 <https://www.aej.org/>

52 *Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości* (COM(2008) 329).

53 Zob. odniesienie w pkt 5 powyżej.