



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 31.8.2005
COM(2005) 410 definitivo

2003/0242 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE

relativa alla

Posizione comune approvata dal Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE

relativa alla

Posizione comune approvata dal Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio [documento COM(2003) 622 definitivo - 2003/0242(COD)]:	24 ottobre 2003
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	29 aprile 2004
Data del parere del Parlamento europeo in prima lettura:	31 marzo 2004
Data di adozione della posizione comune:	18 luglio 2005

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta della Commissione è finalizzata ad applicare alle istituzioni e agli organi comunitari le disposizioni della convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione di Århus). La convenzione, che la Comunità ha ratificato il 17 febbraio 2005, è divenuta vincolante 90 giorni dopo. All'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), nella definizione di "autorità pubblica", sono inserite esplicitamente nell'ambito di applicazione della convenzione "le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica di cui all'articolo 17 che sia Parte della presente convenzione." Visto che il concetto di "autorità pubblica" che si evince dalla convenzione nel suo complesso è ampio, vi rientrerebbero, oltre alle istituzioni comunitarie di cui all'articolo 7 del trattato CE, di norma anche tutti gli organi istituiti dal trattato medesimo, o sulla base di quest'ultimo, e che esercitano funzioni pubbliche.

La proposta sviluppa le tre componenti della convenzione e prevede disposizioni specifiche qualora siano utili per il processo decisionale a livello comunitario.

Per quanto concerne l'accesso alle informazioni ambientali, si ispira al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che si applica a tutte le istituzioni e gli organi comunitari ivi definiti; la proposta istituisce inoltre nuove norme in particolare per un'attiva divulgazione delle informazioni ambientali.

La proposta prevede che il pubblico partecipi alla preparazione di piani e programmi in materia ambientale di competenza delle istituzioni e degli organi comunitari. Mentre la convenzione di Århus e le disposizioni di esecuzione estendono la partecipazione anche alla fase di autorizzazione dei progetti di rilevante importanza dal punto di vista ambientale questo elemento non è applicabile nel caso della proposta di regolamento perché tali progetti sono autorizzati a livello di Stati membri.

Infine, la proposta istituisce una procedura di riesame per eventuali atti e omissioni delle istituzioni comunitarie rispetto al diritto ambientale comunitario.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE

3.1 Osservazioni generali

Nella seduta plenaria del Parlamento europeo la Commissione ha accolto integralmente, parzialmente o in linea di principio 8 dei 40 emendamenti proposti dal Parlamento europeo in prima lettura. La posizione comune accoglie vari emendamenti del Parlamento, integralmente o in via di principio.

La Commissione ha accolto gli emendamenti finalizzati a chiarire o precisare meglio la proposta sotto diversi aspetti, ad esempio esplicitando i dettagli procedurali in linea con la filosofia della convenzione di Århus.

Nella posizione comune il Consiglio ha chiarito e approfondito i dettagli procedurali in merito all'accesso alle informazioni ambientali andando nella stessa direzione indicata in vari emendamenti del PE. La posizione comune accoglie numerosi elementi, anche se non tutte le sfaccettature, degli emendamenti del Parlamento europeo riguardanti la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e dei programmi in materia di ambiente.

Per quanto concerne l'accesso alla giustizia, la posizione comune semplifica inoltre i criteri e le procedure che danno diritto a presentare una richiesta di riesame interno degli atti delle istituzioni e degli organi comunitari. In particolare, per poter presentare tale domanda non è più specificamente richiesto che un'organizzazione non governativa sia attiva a livello comunitario; le domande di riesame devono, tuttavia, riguardare tematiche di scala comunitaria, devono cioè essere conformi alla definizione di diritto ambientale di cui all'articolo 2, lettera f).

La Commissione ritiene che la posizione comune adottata a maggioranza qualificata il 18 luglio 2005 non alteri l'impostazione né gli obiettivi della proposta originaria e può pertanto accoglierla nella sua forma attuale.

3.2 Osservazioni specifiche

3.2.1 Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione e inseriti integralmente, in parte o in linea di principio nella posizione comune

L'emendamento 6 viene recepito nella posizione comune all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), con una formulazione leggermente diversa, per chiarire che anche le informazioni ambientali "ricevute o elaborate" dalle istituzioni comunitarie devono essere detenute da queste ultime per essere soggette alle disposizioni sull'accesso alle informazioni.

L'emendamento 17 è inserito nella posizione comune, leggermente riformulato, in un nuovo paragrafo 2 dell'articolo 1, che introduce il concetto stipulato all'articolo 3, paragrafo 2, della convenzione di Århus, secondo il quale le amministrazioni devono adoperarsi per fornire assistenza e orientamento al pubblico con riguardo all'accesso alle informazioni, alla partecipazione ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

L'emendamento 25, nella parte accolta dalla Commissione, è ripreso nella posizione comune all'articolo 10, paragrafo 1, che ora precisa che il termine per la presentazione della richiesta di riesame interno decorre a partire dalla "data più recente tra quelle di adozione, notifica o pubblicazione dell'atto amministrativo".

3.2.2 Emendamenti del Parlamento respinti dalla Commissione e inseriti integralmente, in parte o in linea di principio nella posizione comune

L'emendamento 18, nella parte che la Commissione non ha accolto, è invece inserito parzialmente e in via di principio nella posizione comune: in un nuovo articolo 6 vengono infatti aggiunte disposizioni riguardanti la "applicazione delle eccezioni relative alla richiesta di accesso alle informazioni ambientali". Pur seguendo l'impostazione di base di estendere il regolamento (CE) n. 1049/2001 sull'accesso ai documenti a tutte le istituzioni e gli organi comunitari, il Consiglio ha ritenuto che alcune disposizioni in materia di eccezioni fissate in quel regolamento dovessero essere interpretate specificamente per la divulgazione delle informazioni ambientali per garantire la totale conformità alla convenzione di Århus. Il nuovo articolo 6 va in tal senso.

Gli emendamenti 21 e 46 e l'emendamento 22 sulla partecipazione del pubblico sono stati respinti dalla Commissione in quanto eccessivamente dettagliati nella descrizione della procedura amministrativa. Queste disposizioni sono state tuttavia accolte parzialmente e in linea di principio nella posizione comune all'articolo 9, che è stato riformulato rispetto all'articolo 8 della proposta della Commissione.

Gli emendamenti 33, 35 e 58 sui criteri per il riconoscimento dei soggetti abilitati a chiedere le informazioni erano stati respinti dalla Commissione. Alcuni elementi di questi emendamenti sono stati ripresi dall'articolo 11 della posizione comune, riguardante i "criteri di legittimazione a livello comunitario". In particolare, è stato eliminato l'obbligo per le organizzazioni non governative di essere attive in quanto tali a livello comunitario per essere riconosciute come soggetti abilitati; tuttavia, le richieste di riesame interno che esse possono presentare devono riguardare aspetti di scala comunitaria: in altri termini, devono essere coerenti con la definizione di "diritto ambientale". Inoltre, rispetto alla proposta della Commissione la posizione comune non impone più alle organizzazioni non governative l'obbligo di far "certificare il bilancio di esercizio dei due anni precedenti da un revisore ufficiale".

3.2.3 Emendamenti del Parlamento respinti dalla Commissione e dal Consiglio e non inseriti nella posizione comune

L'emendamento 1 rientrava già nel settimo considerando.

Gli emendamenti 40 e 41 sono stati respinti dalla Commissione e non sono stati recepiti nella posizione comune perché avrebbero l'effetto di estendere il campo di applicazione del regolamento e i soggetti che possono presentare domanda di riesame ben oltre la "tutela dell'ambiente" per comprendere anche la "promozione dello sviluppo sostenibile". La

convenzione di Århus concede uno statuto privilegiato alle organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente, come ripreso nella proposta della Commissione. La Commissione ha anche respinto gli emendamenti 8 e 44 che estendevano la definizione di "soggetto abilitato" alle organizzazioni "aventi come obiettivo lo sviluppo sostenibile". Tali emendamenti intendevano inoltre comprendere organizzazioni locali "ad hoc" che non corrispondevano all'impostazione della proposta originaria della Commissione, improntata ad affrontare questioni di dimensione comunitaria. Ai fini della posizione comune i due emendamenti non sono più attinenti, visto che dal testo è stato eliminato il concetto di "soggetti abilitati" (per la "dimensione comunitaria" cfr. invece il punto 3.2.2).

La Commissione ha respinto l'emendamento 56 riguardante il quindicesimo considerando perché faceva riferimento alle norme della direttiva 2003/4/CE sulle eccezioni in materia di accesso alle informazioni ambientali. L'emendamento non è stato fatto proprio dalla posizione comune, che tuttavia riguardo all'accesso alle informazioni ambientali aggiunge alcuni elementi alla proposta della Commissione (cfr. 3.2.5).

L'emendamento 3, relativo al considerando n. 18, è stato respinto dalla Commissione e non inserito nella posizione comune: le disposizioni operative sulla partecipazione del pubblico non contengono infatti il riferimento al "ricorso a strumenti come siti web specifici".

L'emendamento 4, che introduceva un nuovo considerando 20 bis ed escludeva le organizzazioni "che potrebbero non perseguire autentici obiettivi di tutela dell'ambiente", era stato respinto dalla Commissione e non è ripreso nella posizione comune.

L'emendamento 5 (considerando 20 ter) sulla necessità che le istituzioni comunitarie si adoperino per "razionalizzare le attuali procedure" non si rifà ad alcuna disposizione operativa specifica e non è dunque inserito nella posizione comune.

L'emendamento 9, finalizzato a ricomprendere nella definizione di "informazioni ambientali" le informazioni sullo stato di avanzamento delle procedure di infrazione al diritto comunitario, non è stato accolto dalla Commissione e non figura nella posizione comune, che riprende invece la definizione dalla direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

La Commissione aveva respinto l'emendamento 16 in quanto conteneva una serie di prescrizioni sulla divulgazione attiva delle informazioni ambientali che andavano oltre le disposizioni della convenzione di Århus. Nemmeno la posizione comune accoglie l'emendamento, che avrebbe comportato oneri amministrativi superflui.

L'emendamento 19 è stato respinto dalla Commissione perché di fatto era già stato incorporato nella proposta; la posizione comune non lo accoglie.

Gli emendamenti 7 e 10 sulle disposizioni in materia di partecipazione del pubblico – estensione della partecipazione alle "politiche in materia ambientale" e inserimento di piani e programmi "finanziati ... da un'istituzione o da un organo comunitario" – sono stati respinti dalla Commissione perché vanno oltre le disposizioni giuridicamente vincolanti contemplate dalla convenzione di Århus e non sono conformi all'approccio seguito per gli Stati membri. Gli emendamenti non figurano nemmeno nella posizione comune.

L'emendamento 23, che prescrive modalità per l'utilizzo dei risultati della partecipazione del pubblico, è stato respinto dalla Commissione (come pure gli emendamenti connessi 21 e 46 e

l'emendamento 22; cfr. punto 3.2.2), in quanto eccessivamente dettagliati a livello amministrativo. La posizione comune, pur apportando una serie di modifiche alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico, non riprende il contenuto dell'emendamento.

L'emendamento 45 era finalizzato a modificare la definizione di "diritto ambientale", includendovi la normativa comunitaria avente come obiettivo primario o secondario la tutela dell'ambiente; la Commissione lo ha respinto perché avrebbe potuto creare incertezze a livello di interpretazione. L'emendamento non è ripreso nemmeno nella posizione comune, che ha tuttavia modificato notevolmente la definizione contenuta nella proposta della Commissione.

Gli emendamenti 30, 42, 47, 48, 49, 50, 52 e 53 relativi alle domande di riesame presentate da membri del pubblico sono stati respinti dalla Commissione e non figurano nella posizione comune. La convenzione di Århus prevede la possibilità che le Parti istituiscano criteri per l'accesso alla giustizia; la Commissione si è avvalsa di questa facoltà nel caso delle organizzazioni non governative ("soggetti abilitati"). Anche se i criteri riguardanti la legittimazione a presentare domanda di riesame interno sono stati semplificati nella posizione comune, questa, come del resto la proposta della Commissione, si attiene strettamente alle disposizioni degli articoli 230, paragrafo 4, e 232, paragrafo 3, del trattato CE.

L'emendamento 51, che introduceva un nuovo articolo 10 bis sulle denunce al Mediatore, è stato respinto dalla Commissione per evitare interferenze con l'articolo 195 del trattato CE, che stabilisce l'accesso alla procedura di consultazione del Mediatore. La posizione comune non recepisce l'emendamento.

L'emendamento 37 è stato respinto dalla Commissione e non figura nella posizione comune, perché non tutte le istituzioni e gli organi comunitari dovranno adeguare i propri regolamenti interni e, anche qualora dovessero farlo, è necessario garantire loro un lasso di tempo sufficiente.

3.2.4 Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione integralmente, parzialmente o in linea di principio, ma non recepiti nella posizione comune

L'emendamento 39, riguardante il primo considerando, era stato accolto in linea di principio dalla Commissione perché era un'affermazione, ma non è stato inserito nella posizione comune.

La parte dell'emendamento 43 che la Commissione aveva accolto, cioè l'aggiunta dell'espressione "a norma del diritto nazionale" nella definizione di "pubblico", non è stata ripresa nella posizione comune.

La parte dell'emendamento 18 accolta dalla Commissione, che quantificava l'espressione "quanto prima", riferita al periodo entro il quale informare il richiedente se le informazioni richieste non erano detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari, come "al più tardi, entro 15 giorni lavorativi", non è stata ripresa nella posizione comune (attuale articolo 7).

L'emendamento 36, che prevedeva la possibilità per un "soggetto abilitato" (cioè le ONG) di presentare ricorso contro una decisione della Commissione di revocare il riconoscimento, non è più pertinente posto che l'articolo corrispondente riguardante la procedura di riconoscimento non è stato ripreso nella posizione comune.

L'emendamento 38 riguardante l'applicazione del regolamento sei mesi dopo l'entrata in vigore non è ripreso nella posizione comune, che non indica alcuna data.

4. CONCLUSIONI

Le modifiche introdotte dal Consiglio servono a dare chiarezza alla proposta alla luce della convenzione di Århus, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali. Sono inoltre più specifiche rispetto alla partecipazione del pubblico, pur garantendo alle istituzioni e agli organi interessati la flessibilità necessaria per stabilire le modalità e gli elementi procedurali attraverso disposizioni pratiche o di altro genere. Anche se i criteri e le procedure per la legittimazione delle organizzazioni non governative a presentare domanda di riesame interno sono stati semplificati, la Commissione rileva con soddisfazione che vengono mantenuti elementi fondamentali per definire che l'obiettivo primario di tali organizzazioni debba essere la promozione della tutela dell'ambiente nell'ambito della politica ambientale comunitaria. La Commissione pertanto sostiene la posizione comune adottata a maggioranza qualificata il 18 luglio 2005.