



Briuselis, 2020 10 14
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS

kuriuo iš dalies keičiamas 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams

AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS

1. PASIŪLYMO APLINKYBĖS

• A. Pasiūlymo pagrindimas ir tikslai

Kad Europos žaliasis kursas¹ būtų sėkmingas ir lemtų ilgalaikius pokyčius, ES institucijos turi bendrauti su visuomenės atstovais. Visuomenė yra ir turėtų išlikti pertvarkos varomoji jėga ir turėtų turėti priemonių aktyviai dalyvauti kuriant ir įgyvendinant naujas politikos kryptis.

Bendravimas su visuomene reiškia ne tik bendravimą su asmenimis, bet ir bendravimą su pilietine visuomene. Visoje Europoje aplinkos apsaugos srities nevyriausybinių organizacijų (NVO) atlieka labai svarbų vaidmenį aplinkos apsaugos užtikrinimo klausimais. Tai reiškia, kad tam tikromis sąlygomis joms turėtų būti suteikta teisė prašyti peržiūrėti valdžios institucijų priimtus sprendimus, remiantis tuo, kad jais pažeidžiamos aplinkos apsaugos teisės aktų nuostatos.

Generalinės advokatės E. Sharpston teigimu, „gamtinė aplinka priklauso mums visiems ir jos apsauga yra mūsų kolektyvinė atsakomybė. Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad ES aplinkos teisės normos iš esmės orientuotos į visuomenės interesus, o ne tik į privačių asmenų interesų apsaugą. Į teismą negali kreiptis nei vanduo, nei jame plaukiojančios žuvys. Teisės kreiptis į teismą neturi ir medžiai“².

Kai peržiūrą atlieka viešojo administravimo institucija, tokia peržiūra vadinama „administracine peržiūra“. Teismo atliekama peržiūra vadinama „teismine peržiūra“.

Šio pasiūlymo tikslas – peržiūrėti 2006 m. NVO labai sukurta administracinės peržiūros mechanizmą, susijusį su ES institucijų ir organų administraciniais aktais ir neveikimu. Šis mechanizmas nustatytas Reglamente Nr. 1367/2006 – vadinamajame Orhuso reglamente (toliau – reglamentas)³.

Pasiūlymu siekiama tobulinti Orhuso konvencijos⁴ įgyvendinimą priėmus Lisabonos sutartį ir spręsti Atitikties Orhuso konvencijai komiteto (toliau – Komitetas) iškeltus susirūpinimą keliančius klausimus dėl ES tarptautinių įsipareigojimų pagal Konvenciją laikymosi. To siekiama atsižvelgiant į pagrindinius ES teisinės tvarkos principus ir teisminės peržiūros sistemą. Europos Parlamentas ir Taryba paragino iš dalies pakeisti reglamentą, o Komisija šį pakeitimą buvo numačiusi komunikate dėl Europos žaliojo kurso, kaip nurodyta toliau pateiktame 1.A.II skirsnyje.

Pasiūlymu išplečiamos šiuo metu NVO suteiktos galimybės siekti administracinės peržiūros. Nors šiuo metu galima prašyti atlikti tik „individualiai taikomų“ aktų (aktų, kurie tiesiogiai skirti asmeniui arba kuriuose paveiktą asmenį galima individualiai atskirti) teisminę peržiūrą, ateityje NVO taip pat galės prašyti peržiūrėti „visuotinai taikomus“ administracinius aktus.

¹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos žaliasis kursas“, COM/2019/640 *final*.

² Generalinės advokatės E. Sharpston išvada, pateikta 2017 m. spalio 12 d. Byloje C- 664/15 *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, 77 punktas.

³ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančios sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams, OL L 264, 2006 9 25, p. 13–19.

⁴ Jungtinių Tautų Europos ekonomikos komisijos (UNECE) konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančios sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais.

Pasiūlymu taip pat siekiama pakeisti nuorodas į aplinkos apsaugos teisę: nors šiuo metu peržiūrimais administraciniais aktais turi būti padedama siekti aplinkos politikos tikslų, siūloma, kad ateityje būtų peržiūrimas bet koks administracinis aktas, kuriuo pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė, neatsižvelgiant į jo politinius tikslus.

Galiausiai, siekiant pagerinti administracinės peržiūros proceso kokybę, siūloma pratęsti prašymų ir atsakymų nagrinėjimo terminus.

Kaip precedentiniuose sprendimuose dėl Orhuso konvencijos svarbos ES teisinei tvarkai priminė ESTT, teismo ir administracinės procedūros, susijusios su galimybe kreiptis į teismą įgyvendinant aplinkos apsaugos teisę, šiuo metu yra „iš esmės“ nacionalinės teisės dalis⁵. Todėl sudarant palankesnes sąlygas kreiptis dėl administracinės ir teisminės peržiūros ES lygmeniu papildoma atitinkama galimybė kreiptis į teismą ES aplinkos apsaugos klausimais valstybių narių nacionaliniuose teismuose.

Visų pirma nacionaliniai teismai, taip pat ir įgyvendindami ES aplinkos apsaugos teisę, privalo suteikti teisę kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais pagal Konvencijos 9 straipsnio 2 ir 3 dalis.

Tuo atveju, kai ES institucijos ar organo priimto administracinio akto įgyvendinimo priemonės turėtų būti taikomos nacionaliniu lygmeniu, atitinkamos NVO dėl teisių gynimo pirmiausia turėtų kreiptis į priemonę priėmusios valstybės narės kompetentingą nacionalinį teismą. Vėliau pagal SESV 267 straipsnį jos gali kreiptis į ESTT pagal prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą. Ši procedūra taip pat gali būti susijusi su ES institucijų aktų galiojimu.

Todėl Komisija šį pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto sieja su platesnio masto pastangomis, kuriomis siekiama suteikti daugiau galimybių kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais. Valstybių narių ir nacionalinių teismų vaidmuo bus apibrėžtas pridedamame komunikate⁶.

I. Konvencijos 9 straipsnio 3 dalies reikalavimai ir Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvados

ES priėmė reglamentą, kad padėtų įgyvendinti Konvencijoje numatytus įpareigojimus. 2005 m. ES oficialiai tapo Konvencijos Šalimi⁷.

Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad kiekviena Konvencijos Šalis turi užtikrinti, kad „visuomenės atstovai, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų administracine arba teismo tvarka kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų arba neveikimo užginčijimo“. Europos Sąjungoje nacionaliniai įstatymai reiškia ES teisę, o visuomenės atstovai apima ir NVO.

⁵ Sprendimas *Taryba ir Komisija / Vereniging Milieudefensie* sujungtose bylose C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 60 punktas; Sprendimas *Taryba ir Komisija / Stichting Natuur en Milieu* sujungtose bylose C-404/12 P ir C-405/12 P, EU:C:2015:5, 52 punktas.

⁶ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl palankesnių sąlygų pasinaudoti teise kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais ES ir jos valstybėse narėse [kai bus galima, pridėti COM nuorodą].

⁷ 2005/370/EB: 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu, OL L 124, 2005 5 17, p. 1–3.

Reglamentu NVO suteikta galimybė prašyti ES institucijų ir organų peržiūrėti tam tikrus pagal aplinkos apsaugos teisę priimtus sprendimus – individualiai taikomus aktus. Vis dėlto Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje individualiai ir visuotinai taikomi aktai neatskiriami.

Komitetas, įsteigtas peržiūrėti, kaip Šalys laikosi Konvencijos, nustatė, kad ES nevysiškai vykdo savo įsipareigojimus pagal Konvencijos reikalavimus dėl teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais (byla ACCC/C/2008/32⁸).

Konkrečiau, Komitetas mano, kad: i) reglamentas taip pat turėtų apimti bendruosius aktus, o ne tik individualiai taikomus aktus; ii) ginčyti turėtų būti galima ne tik „pagal“ aplinkos teisę priimamus aktus, bet ir visus administracinius aktus, kurie tiesiog „susiję“ su aplinka; iii) administracinės peržiūros mechanizmas turėtų būti prieinamas ne tik NVO, bet ir visuomenės nariams; iv) peržiūrėti turėtų būti galima ir tuos aktus, kurie nėra teisiškai įpareigojantys ir neturi išorinio poveikio.

2017 m. rugsėjo mėn. paskutiniame Konvencijos Šalių susitikime ES pareiškė, kad „ir toliau nagrinės būdus ir priemones laikytis Orhuso konvencijos taip, kad tai būtų suderinama su pagrindiniais Sąjungos teisinės tvarkos principais ir su jos teisminės peržiūros sistema, atsižvelgdama į Konvencijoje iškeltus susirūpinimą keliančius klausimus“ (Budvos deklaracija).

Byla vėl bus svarstoma kitame Konvencijos Šalių susitikime 2021 m. spalio mėn.

II. Tarpinstitucinis atsakas į Komiteto išvadas

Savo 2018 m. Sprendime (ES) 2018/881⁹ Taryba paprašė, kad Komisija, remdamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 241 straipsniu, pateiktų:

- tyrimą dėl ES pasirinkimo galimybių reaguojant į Komiteto išvadas (ne vėliau kaip 2019 m. rugsėjo 30 d.),
- pasiūlymą iš dalies pakeisti reglamentą arba informuoti Tarybą apie kitas priemones (ne vėliau kaip 2020 m. rugsėjo 30 d.).

2019 m. spalio 10 d. Komisija paskelbė išsamų išorės tyrimą¹⁰ dėl galimybės pasinaudoti teise kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais, susijusiais su ES institucijų ir organų veiksmais ir neveikimu, taip pat dėl galimybių pagerinti esamą padėtį. Tai apėmė išsamų administracinių peržiūrų, kurias Komisija atliko pagal reglamentą, nagrinėjimą. Remdamasi šiuo tyrimu, Komisijos tarnybos pranešė apie tai, kaip ES įgyvendina Konvenciją teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje (toliau – ataskaita)¹¹. Tiek tyrime, tiek ataskaitoje atsižvelgta į Komiteto išvadas, tačiau jų taikymo sritis buvo platesnė; abiejuose dokumentuose atsižvelgta į pagrindinius ES teisinės tvarkos principus ir jos teisminės peržiūros sistemą, vadovaujantis Budvos deklaracija ir atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija) įtvirtintas teises.

⁸ Žr. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁹ 2018 m. birželio 18 d. Tarybos sprendimas (ES) 2018/881, kuriuo Komisijos prašoma pateikti tyrimą dėl Sąjungos pasirinkimo galimybių reaguojant į Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvadas byloje ACCC/C/2008/32 rezultatus ir, jei tikslinga atsižvelgiant į tyrimo rezultatus, pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, OL L 155, 2018 6 19, p. 6–7.

¹⁰ Tyrimas dėl ES Orhuso konvencijos įgyvendinimo teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje, galutinė ataskaita, 2019 m. rugsėjo mėn., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹¹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, Ataskaita dėl Europos Sąjungos Orhuso konvencijos įgyvendinimo teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje, SWD(2019) 378 final.

2019 m. gruodžio 11 d. paskelbtame komunikate dėl Europos žaliojo kurso Komisija įsipareigojo „apsvarstyti galimybę peržiūrėti Orhuso reglamentą, kad būtų suteikta galimybė piliečiams ir NVO, kuriems kelia susirūpinimą poveikį aplinkai darančių sprendimų teisėtumas, pasinaudoti administracine ir teismine peržiūra ES lygmeniu“ ir „imtis veiksmų, kad pagerintų jų galimybes kreiptis į nacionalinius teismus visose valstybėse narėse“.

Savo 2020 m. sausio 15 d. rezoliucijoje dėl Europos žaliojo kurso¹² Europos Parlamentas pakartojo, kad „labai svarbu užtikrinti ES piliečiams tikrą teisę kreiptis į teismą ir susipažinti su dokumentais, įtvirtintais Orhuso konvencijoje“; jis paragino Komisiją „užtikrinti, kad ES laikytųsi šios konvencijos“, ir palankiai įvertino tai, kad Komisija apsvarstė galimybę persvarstyti reglamentą.

III. Svarbiausios ataskaitos išvados

Kalbant apie dvi pirmąsias Komiteto išvadas, pagrįstas analitiniu darbu ir atsižvelgiant į Lisabonos sutartimi numatytus pakeitimus SESV 263 straipsnyje, ataskaitoje nustatyti du reglamento trūkumai, kuriuos dabar siūloma ištaisyti teisėkūros veiksmiais:

- Dabartinės administracinės peržiūros pagal reglamentą galimybės apima tik individualiai taikomus administracinius aktus ir neapima visuotinai taikomų aktų. Nustatyta, kad tai yra pagrindinis NVO, siekiančių užginčyti administracinius aktus ES lygmeniu, apribojimas.
- Dabartinė taikymo sritis apima tik „pagal“ aplinkos apsaugos teisę priimamus aktus. Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje vartojama kitokia formuluotė, kurioje nurodomi aktai, „pažeidžiantys <...> įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga“. Nors dabartinė reglamento formuluotė, kaip aiškinama Teisingumo Teismo (ESTT) praktikoje, yra plati, kyla abejonių, ar jos taikymo sritis tiksliai atitinka Konvencijos 9 straipsnio 3 dalies taikymo sritį.

Be to, ataskaitoje nurodyta, kad reikėtų pagerinti reglamente nustatytus administracinės peržiūros terminus. Visų pirma atkreiptas dėmesys į tai, kad 12 savaičių laikotarpis, per kurį ES institucijos ir organai gali atsakyti į administracinės peržiūros prašymą, pasirodė esantis per trypas ir sunkiai įgyvendinamas¹³.

IV. Pasiūlymu dėl teisėkūros procedūra priimamo akto numatyti pakeitimai

IV.a. Peržiūros išplėtimas įtraukiant visuotinai taikomus aktus

Komisija siūlo išplėsti „administracinio akto“ apibrėžtį, kad NVO galėtų prašyti atlikti administracinę peržiūrą bet kokio ES institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimto akto, kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį, taip pat apima nuostatas, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta 2 straipsnio 1 dalies f punkte, išskyrus tas šio akto nuostatas, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu. Tai reikšmingas taikymo srities pakeitimas, palyginti su šiuo metu galiojančiu Orhuso reglamento teisiniu tekstu, kuriame kalbama tik apie „individualiai taikomus aktus“¹⁴.

IV.b. Nuorodų į aplinkos apsaugos teisę suderinimas su Konvencijos reikalavimais

¹² 2020 m. sausio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos žaliojo kurso (2019/2956(RSP)).

¹³ Žr. visų pirma tyrimo 3.2.3.1 skirsnį.

¹⁴ Reglamento 10 straipsnyje taip pat numatyta galimybė neveikimo atveju kreiptis dėl užginčijimo. 11 konstatuojamojoje dalyje patikslinama, kad *reikėtų reglamentuoti neveikimą, kai numatyta pareiga priimti aktą*.

Pasiūlyme paaiškinama, kad administraciniame akte turi būti nuostatų, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta reglamento 2 straipsnio 1 dalies f punkte.

Remiantis dabartine reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punkto formuluote, galima peržiūrėti administracinius aktus, priimamus „pagal aplinkos apsaugos teisę“. Tai reiškia, kad vertindamos, ar galima pateikti prašymą dėl tam tikro akto vidaus peržiūros, ES institucijos ir organai iki šiol nagrinėjo tik tai, ar ginčijamu administraciniu aktu buvo siekiama aplinkos politikos tikslų, o ne tai, ar juo nepažeidžiama aplinkos apsaugos teisė.

Tačiau būtina užtikrinti, kad būtų galima atlikti visų aktų, turinčių poveikį aplinkos politikos tikslams, vidaus peržiūrą. Iš tiesų, kalbant apie „aplinkos apsaugos klausimus“, reikia užtikrinti teisę kreiptis į teismą pagal Konvencijos 1 straipsnį¹⁵, ir būtent „šioje srityje, kuriai taikoma Konvencija“, ES įsipareigojo, pateikdama Konvencijos ratifikavimo dokumentą, taikyti „atitinkamas ES teisės normas“¹⁶.

Todėl, siekiant užtikrinti veiksmingą galimybę kreiptis į teismą, būtina pritaikyti administracinių aktų apibrėžtį taip pat įtraukiant aktus, priimtus ne pagal aplinkos apsaugos teisę, bet apimančius nuostatas, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta reglamento 2 straipsnio 1 dalies f punkte.

Tai atitinka dabartinį aplinkos apsaugos aspektų integravimo į kitas ES politikos sritis principą pagal SESV 11 straipsnį, kuriuo remiantis „nustatant ir įgyvendinant Sąjungos politikos ir veiklos kryptis, ypač siekiant skatinti tvarią plėtrą, turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus“.

Vidaus peržiūros mechanizmo taikymo sritis turi atitikti Konvencijos 9 straipsnio 3 dalį, susijusią su tais aktais, kuriais „pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė“. Todėl būtent ES aplinkos apsaugos teisės pažeidimo nustatymas yra lemiamas kriterijus nustatant pagrindus, kuriais remiantis galima atlikti vidaus peržiūrą.

Kalbant apie tai, kas yra ES aplinkos apsaugos teisė, galiojančio reglamento 2 straipsnio 1 dalies f punkte pateikiama plati aplinkos apsaugos teisės apibrėžtis. Remiantis šia apibrėžtimi, „aplinkos apsaugos teisė – tai [Sąjungos] teisės aktai, kurie, nepriklausomai nuo teisinio pagrindo, prisideda siekiant Sutartyje išdėstytų [Sąjungos] aplinkos apsaugos politikos tikslų: išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, saugoti žmonių sveikatą ir protingai bei racionaliai naudoti gamtos išteklius, remti tarptautinio lygio priemonės, skirtas regioninėms ar pasaulinėms aplinkos problemoms spręsti“¹⁷.

Siūloma reglamente konkrečiai numatyti, kad pareiškėjas, nurodydamas prašymo atlikti peržiūrą motyvus, turėtų įrodyti, kaip administraciniu aktu pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė. Kaip reikalaujama pagal teismų praktiką, „tam, kad paaiškintų [vidaus] peržiūros argumentus taip, kaip to reikalaujama, prašymą atlikti pagal aplinkos teisę priimto

¹⁵ Kiekviena Šalis, vadovaudamasi šios Konvencijos nuostatomis, užtikrina teisę gauti informaciją, visuomenei dalyvauti priimant sprendimus bei teisę kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, kad būtų apsaugota kiekvieno dabartinės ir būsimų kartų žmogaus teisė gyventi palankioje jo sveikatai ir gerovei aplinkoje (papildomai pabrėžta).

¹⁶ 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas 2005/370/EB dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu, OL L 124, 2005 5 17, p. 1–3.

¹⁷ Kova su klimato kaita, minima SESV 191 straipsnyje, kuriame nustatomi ES aplinkos politikos tikslai, taip pat turėtų būti suprantama kaip įtraukta į apibrėžtį.

administracinio akto peržiūrą vidaus tvarka pateikęs asmuo privalo nurodyti visas faktines aplinkybes ar esminius teisinius argumentus, galinčius patvirtinti pagrįstas, t. y. esmines, abejones dėl atitinkamame akte Sąjungos institucijos ar įstaigos pateikto vertinimo¹⁸.

IV.c. Vidaus peržiūros procedūros terminų pratęsimas

Pasiūlymu pratęsimi vidaus peržiūros procedūros terminai, kad būtų galima užtikrinti tinkamą vertinimo kokybę. Visų pirma numatyta, kad NVO nustatytas terminas bus pratęstas dviem savaitėmis, o ES institucijoms – keturiomis savaitėmis. NVO turėtų būti suteikta daugiau laiko, kad jos galėtų pateikti būtinus faktinius ir teisinius argumentus užginčydamos administracinius aktus ir neveikimą, kuriais pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė. Pratęsus laiką, per kurį ES institucijos ir organai gali pateikti atsakymą, jos turėtų galėti atlikti išsamesnes peržiūras. Papildomas turimas laikas taip pat turėtų sustiprinti teisę į gerą administravimą pagal Chartijos 41 straipsnį.

V. *Kas gali prašyti atlikti administracinę peržiūrą?*

Administracinė peržiūra pagal reglamentą yra tik vienas iš būdų vertinant, kaip ES laikosi Konvencijos 9 straipsnio 3 dalies reikalavimų. 9 straipsnio 3 dalies laikymasis nepriklauso vien nuo reglamento.

Konvencijos 9 straipsnio 3 dalis gali būti įgyvendinama atliekant administracinę peržiūrą arba teisminę peržiūrą (arba abi). Ji skirta „visuomenės nariams“, kaip apibrėžta Orhuso konvencijos 2 straipsnio 4 dalyje¹⁹. Tai apima ir asmenis, ir NVO; (šiomis aplinkybėmis) tikslios teisės turi būti apibrėžtos ES teisėje pagal Konvencijos 9 straipsnio 3 dalį²⁰.

Pirma, nors pagal reglamentą asmenys negali prašyti atlikti administracinės peržiūros, jie turi galimybę prašyti ES institucijų ir organų veiksmų ir neveikimo teisminės peržiūros tais atvejais, kai laikomasi SESV nustatytų sąlygų, kaip paaiškinta toliau. Konvencijoje reikalaujama, kad Šalys galėtų užtikrinti galimybę kreiptis dėl administracinės arba teisminės peržiūros, bet nebūtinai dėl abiejų.

Jei taikomos nacionalinės įgyvendinimo priemonės, asmenys gali jas užginčyti nacionaliniame teisme ir paprašyti nacionalinio teismo kreiptis į ESTT, kad šis peržiūrėtų atitinkamo ES akto galiojimą pagal SESV 267 straipsnį.

Be to, pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą asmenys gali pateikti ieškinį tiesiogiai Bendrajam Teismui dėl: i) jiems skirtų aktų; ii) aktų, kurie yra tiesiogiai ir konkrečiai su jais susiję; iii) reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, tiesiogiai su jais susijusių ir dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių.

Antra, pačioje Konvencijoje pripažįstama, kad NVO turėtų turėti privilegijuotą galimybę kreiptis į teismą, palyginti su pavieniais asmenimis²¹. Administracinės peržiūros mechanizmo

¹⁸ Žr. 2019 m. rugsėjo 12 d. Teisingumo Teismo sprendimą *TestBioTech / Komisija*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, 69 punktą.

¹⁹ Remiantis 2 straipsnio 4 dalies apibrėžtimi, visuomenė – tai vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinius įstatymus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos arba grupės.

²⁰ Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad kiekviena Šalis užtikrina, kad visuomenės atstovai, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų administracinę arba teismo tvarka kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų arba neveikimo užginčijimo (papildomai pabrėžta).

²¹ Žr. visų pirma Konvencijos 9 straipsnio 2 dalį.

taikymo apribojimas NVO atitinka tiek šį diferencijavimą, tiek poreikį suteikti NVO tiesioginę galimybę kreiptis į teismą ES lygmeniu (pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą užginčijant atsakymą į prašymą atlikti vidaus peržiūrą), nekeičiant Sutarčių²².

Trečia, daugelis ES institucijų ir organų priimtų aktų yra bendro pobūdžio. NVO suteikta galimybė naudotis administracinės peržiūros mechanizmu grindžiama tuo, kad, kaip minėta pirmiau²³, NVO dažnai yra geriausiai pasirengusios veiksmingai atstovauti viešajam interesui ir pilietinės visuomenės interesams, pateikdamos profesionalius, tinkamus ir pagrįstus argumentus šioje srityje.

Ketvirta, galimybės kreiptis dėl administracinės peržiūros suteikimas visiems asmenims prilygtų padėčiai, kurią Atitikties Orhuso konvencijai komitetas apibūdino kaip *actio popularis*, o to pagal Konvenciją nereikalaujama²⁴.

Reglamentuojančio pobūdžio aktų, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių, atveju, kai jie atitinka SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos sąlygas, jei reglamente būtų numatyta suteikti autoritetą pavieniams asmenims, tai galėtų reikšti, kad asmenims būtų suteikta teisė prašyti administracinės peržiūros ir teisminės peržiūros tuo pačiu klausimu. Tačiau vėlgi to pagal Konvenciją nereikalaujama. Šalys gali numatyti arba administracinę, arba teisminę peržiūrą.

Penkta, taip pat svarbu suderinti teisės kreiptis į teismą lygį, kuris pagal Konvenciją užtikrinamas nacionaliniu lygmeniu. Būtų nenuoseklu nustatyti peržiūros teisę asmenims ES lygmeniu, nesuteikiant lygiavertės galimybės nacionaliniu lygmeniu panašių kategorijų aktų ir neveikimo atveju (pvz., nacionalinių vyriausybės dekretų ar kitų visuotinai taikomų aktų atveju).

Apibendrinant, nors NVO ir pavienių asmenų teisių gynimo mechanizmai skiriasi, ES sistema kiekvienam pareiškėjui suteikiama galimybė pasinaudoti teise apskusti administracine ir (arba) teismine tvarka²⁵. Kaip paaiškinta pirmiau, Orhuso reglamento persvarstymas siejamas su platesnio masto pastangomis, kuriomis siekiama visiems užtikrinti veiksmingą galimybę kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais.

VI. *Administracinių aktų, kurie nėra teisiškai įpareigojantys ir neturi išorinio poveikio, klausimas*

Ataskaitoje taip pat išnagrinėtas klausimas dėl aktų, „kurie nėra teisiškai įpareigojantys ir neturi išorinio poveikio“, išbraukimo iš vidaus peržiūros taikymo srities. Šiuo metu taip yra pagal reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punkte nustatytą administracinių aktų apibrėžtį. Šį klausimą Komitetas taip pat iškėlė savo išvadose²⁶.

²² Remiantis SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa, NVO iki šiol negalėjo įrodyti, kad administracinis aktas tiesiogiai su jomis susijęs, todėl negalėjo pateikti ieškinio dėl administracinio akto tiesiogiai ESTT. Todėl reglamento 10 straipsniu NVO suteikiama galimybė pateikti prašymą dėl administracinės peržiūros. Savo ruožtu, remiantis reglamento 12 straipsniu, NVO, pateikusi prašymą atlikti vidaus peržiūrą pagal 10 straipsnį, vėliau gali pateikti ieškinį ESTT.

²³ Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvados, pateiktos 2017 m. spalio 12 d. Byloje C- 664/15 *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, 77 punktą, cituojamą šio aiškinamojo memorandumo p. 1.

²⁴ Žr. Komiteto išvadas byloje ACCC/C/2005/11 (Belgija), kaip nurodyta Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadovo p. 191.

²⁵ Žr. ataskaitos 4.2 skirsnį.

²⁶ Žr. išvadų II dalies, cituojamos pirmiau, 102 ir tolesnius punktus.

Nors terminologija nėra identiška, šios reglamento išimties taikymo sritis atitinka SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos taikymo sritį, kaip aiškinama ESTT praktikoje²⁷. SESV 263 straipsnio pirmą pastraipą ESTT suteikiama jurisdikcija prižiūrėti „teisėkūros procedūra priimtų teisės aktų, Tarybos, Komisijos ir Europos centrinio banko priimtų teisės aktų, išskyrus rekomendacijas ir nuomones, ir Europos Parlamento bei Europos Vadovų Tarybos aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą“. Toliau nurodyta, kad ESTT „taip pat prižiūri Sąjungos įstaigų ar organų aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą“.

Iš dabartinio reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punkto ir SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos formuluotės matyti, kad aktai, kuriais nesiekama daryti teisinio poveikio, atitinkamai nepatenka į administracinės peržiūros pagal reglamentą ir teisminės peržiūros pagal Sutartis taikymo sritį. Tai patvirtina faktas, kad rekomendacijos ir nuomonės (kurios nėra privalomos) nepatenka į SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos taikymo sritį²⁸.

Kalbant apie teisės kreiptis į teismą reikalavimus pagal Orhuso konvenciją, reikia priminti, kad tik aktais, kuriais siekiama daryti teisinį poveikį, gali būti „pažeidžiama“ aplinkos apsaugos teisė, kaip nurodyta Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje. Akivaizdu, kad aktai, neturintys teisinio poveikio, negali būti laikomi pažeidžiančiais aplinkos apsaugos teisę, kaip apibrėžta Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, ir tai, kad Atitikties Orhuso konvencijai komitetas savo išvadose atsižvelgė į Orhuso reglamente numatytą vidaus peržiūros mechanizmą tik kaip būdą „kompensuoti“ reikalavimus, taikomus galimybei kreiptis į teismą pagal SESV 263 straipsnį²⁹, netikslinga leisti atlikti aktų, kuriais nesiekama daryti teisinio poveikio, administracinės peržiūros.

Be to, teismų praktika patvirtinama, kad priemonės pavadinimas ar forma nėra svarbūs. Svarbiausia yra jos poveikis, turinys ir taikymo sritis³⁰. Nepaisant jų ženklinimo, gali būti ginčijamos teisiškai įpareigojančios ir įtakos pareiškėjo interesams galinčios turėti priemonės, kuriomis pakeičiama jo teisinė padėtis³¹.

• **B. Suderinamumas su toje pačioje politikos srityje galiojančiomis nuostatomis**

Pasiūlymas atitinka galiojančias nuostatas dėl teisės kreiptis į teismą ir jas papildo. Tai visų pirma apima:

- Direktyvos dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką 6 straipsnio 2 dalį³²,
- Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą 13 straipsnį³³,

²⁷ Byla C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, 56 punktas.

²⁸ Žr. SWD(2019) 378 *final*, p. 23–24.

²⁹ Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvados byloje ACCC/2008/32, II dalis, 122 punktas.

³⁰ Byloje 22/70 *Komisija / Taryba* [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, Teisingumo Teismas nusprendė, kad teisė pateikti ieškinį dėl teisės akto panaikinimo turi būti taikoma dėl visų institucijų priimtų nuostatų, kuriomis siekiama sukurti teisinių pasekmių, neatsižvelgiant į jų pobūdį ar formą (42 punktas). Taip pat žr. bylą C-57/95, ECLI:ES:C:1997:164.

³¹ Žr. Sprendimą *Prancūzija / Komisija*, C-325/91, [1993] ECR I-3283; Sprendimą *Usines à tubes de la Sarre / Aukščiausioji valdžios institucija* sujungtose bylose 1/57 ir 14/57, [1957] ECR 105; Sprendimą *Kohler / Audito rūmai* sujungtose bylose 316/82 ir 40/83, [1984] ECR 641.

³² 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB, OL L 41, 2003 2 14, p. 26–32.

- Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 25 straipsnį³⁴,
- Poveikio aplinkai vertinimo direktyvos 11 straipsnį³⁵ ir
- Direktyvos „Sevezas III“³⁶ (Direktyva 2012/18/ES) 23 straipsnį³⁷.

Tai apima sprendimus, veiksmus ir neveikimą, susijusius su prašymais pateikti informaciją apie aplinką, PAV direktyvos nuostatomis dėl visuomenės dalyvavimo, pramonės leidimais ir atsakomybe už aplinkos apsaugą.

• **C. Suderinamumas su kitomis Sąjungos politikos sritimis**

Pasiūlymu prisidedama prie teisinės valstybės stiprinimo, atsižvelgiant į dabartinės Komisijos prioritetus, susijusius su Europos žaliuoju kursu ir mūsų europinio gyvenimo būdo apsauga³⁸. Visų pirma juo prisidedama prie ES administracinės ir teisminės peržiūros sistemos veiksmingumo ir taip sustiprinamas Chartijos 41 ir 47 straipsnių taikymas.

2. TEISINIS PAGRINDAS, SUBSIDIARUMO IR PROPORCINGUMO PRINCIPAI

• **A. Teisinis pagrindas**

Teisinis pagrindas imtis veiksmų šioje srityje yra SESV 192 straipsnio 1 dalis. Tai atitinka pirminį reglamento teisinį pagrindą, kurį pasiūlymu siekiama iš dalies pakeisti (Europos bendrijos steigimo sutarties 175 straipsnio 1 dalis, dabar SESV 192 straipsnio 1 dalis)³⁹. Pasiūlymu siekiama gerinti aplinkos apsaugą, tobulinant NVO prieinamą administracinės peržiūros procedūrą, susijusią su ES institucijų ir organų administraciniais aktais ir neveikimu tais atvejais, kai aktais pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė.

• **B. Subsidiarumo principas (neišimtinės kompetencijos atveju)**

ES dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis aplinkos apsaugos klausimų reguliavimo srityje. Tai reiškia, kad ji gali priimti teisės aktus tik kiek leidžiama Sutartimis ir privalo laikytis būtinumo, subsidiarumo ir proporcingumo principų.

Šiuo atveju būtina imtis veiksmų ES lygmeniu, nes ES yra Konvencijos Šalis ir privalo laikytis įsipareigojimų pagal Konvenciją, kuri pagal SESV 216 straipsnį yra privaloma

³³ 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143, 2004 4 30, p. 56–75).

³⁴ 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės), OL L 334, 2010 12 17, p. 17–119).

³⁵ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo, OL L 26, 2012 1 28, p. 1–21.

³⁶ 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/18/ES dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės, iš dalies keičianti ir vėliau panaikinanti Tarybos direktyvą 96/82/EB, OL L 197, 2012 7 24, p. 1–37.

³⁷ Taip pat žr. Išmetamųjų teršalų nacionalinių ribų direktyvos (ES) 2016/2284 27 konstatuojamąją dalį, kurioje konkrečiai daroma nuoroda į ESTT praktiką dėl teisės kreiptis į teismą pagal Komisijos pranešimo dėl teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais 28 dalį, C/2017/2616, OL C 275, 2017 8 18, p. 1–39.

³⁸ Komisijos politinės gairės, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_lt.pdf.

³⁹ Pažymėtina, kad 192 straipsnio 1 dalis neminima Euratomo sutarties 106a straipsnio 1 dalyje, susijusioje su tam tikrų ES sutarties ir SESV nuostatų taikymu. Taip pat žr. 2018 m. vasario 27 d. Bendrojo Teismo (Pirmosios kolegijos) sprendimo byloje T-307/16 – CEE ECLI:EU:T:2018:97 49 punktą.

Europos Sąjungai. Inicatyva susijusi su Konvencijos nuostatų dėl tam tikrų kategorijų ES aktų administracinės ar teisminės peržiūros taikymu. Todėl tikslai gali būti pasiekti tik ES lygmeniu ir patvirtinta iniciatyvos ES pridėtinė vertė.

Kartu tikslinga į siūlomo pakeitimo taikymo sritį neįtraukti administracinių aktų nuostatų, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemonės nacionaliniu lygmeniu.

Taip yra todėl, kad šios priemonės bus tiesiogiai ginčijamos nacionaliniuose teismuose. Pagal SESV 267 straipsnį valstybių narių nacionaliniai teismai, kaip ES teisės bendrosios kompetencijos teismai, yra neatsiejama prejudicinių sprendimų dėl galiojimo ir išaiškinimo priėmimo sistemos dalis⁴⁰.

• **C. Proporcingumo principas**

Pasiūlymas apima tik tai, kas būtina, kad būtų laikomasi Konvencijos nuostatų. Priimtais politiniais sprendimais patvirtinamas proporcingumo vertinimas. Visų pirma šiuo pasiūlymu:

- išplečiama vidaus peržiūros mechanizmo taikymo sritis, įtraukiant ir visuotinai taikomus ne teisėkūros procedūra priimtus aktus; vis dėlto jis neapima tų šių aktų nuostatų, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemonės ES arba nacionaliniu lygmeniu;
- nurodoma, kad kalbama tik apie ne teisėkūros procedūra priimamus aktus ir neveikimą, kuriais dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė. Ši formuluotė atitinka Konvencijos formuluotę ir politinius tikslus, todėl užtikrinamas teisinis tikrumas ir Konvencijos laikymasis;
- nesiekama, kad aktai, kurie nėra teisiškai įpareigojantys ir neturi išorinio poveikio, atitiktų ES teisminės peržiūros sistemos pobūdį, visų pirma atsispindėtą SESV 263 straipsnio pirmoje pastraipoje;
- sukuriama pridėtinė vertė, suteikiant NVO, kaip pilietinės visuomenės ir viešojo intereso atstovams, papildomas galimybes prašyti peržiūrėti administracinius aktus, kuriais pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė. Tačiau dėl pirmiau nurodytų priežasčių pagal siūlomą pakeitimą asmenims suteikiamų teisių galiojimas nepratęsiamas.

Pasiūlymas grindžiamas ataskaitos ir su ja susijusio tyrimo išvadomis. Politikos pasirinkimas patvirtintas atlikus išsamią analizę, kurioje nustatyta, kad nėra jokių perspektyvių galimybių, išskyrus siūlomas priemones.

• **D. Pasirinkta priemonė**

Pasirinkta teisinė priemonė yra reglamentas, kaip ir teisinė priemonė, kurią siūloma iš dalies pakeisti.

⁴⁰ 2011 m. kovo 8 d. Teisingumo Teismo (plenarinė sesija) nuomonė 1/09, pateikta pagal SESV 218 straipsnio 11 dalį, *Bendrosios patentų ginčų nagrinėjimo sistemos sukūrimas*, ECLI:EU:C:2011:123, 80 punktas.

3. **EX POST VERTINIMŲ, KONSULTACIJŲ SU SUINTERESUOTAISIAIS SUBJEKTAIS IR POVEIKIO VERTINIMŲ REZULTATAI**

• **A. Galiojančių teisės aktų *ex post* vertinimai / tinkamumo patikros**

Pasiūlymas grindžiamas ataskaitoje surinktais įrodymais; daugiau įrodymų ir išsamesnę analizę galima rasti paskelbtame tyrime. Dokumentuose pateiktas išsamus reglamento nuostatų dėl teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais ES lygmeniu *ex post* vertinimas.

• **B. Konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais**

Vadovaujantis Geresnio reglamentavimo gairėmis, 2018 m. gruodžio 20 d. buvo pradėtos 12 savaičių trukmės viešos konsultacijos, kurių tikslas – pagrįsti tyrimą dėl to, kaip ES įgyvendina Konvenciją teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje. Jose buvo galima dalyvauti iki 2019 m. kovo 14 d. Vykdam konsultacijas buvo pateiktas internetinis klausimynas visomis ES kalbomis, išplatintas naudojantis ES apklausų priemone.

Po viešų konsultacijų buvo paskelbtas pradinis veiksmų planas, susijęs su tuo, kaip ES įgyvendina Konvenciją teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje. Atsiliepimus dėl veiksmų plano buvo galima teikti nuo 2018 m. gegužės 8 d. iki 2018 m. birželio 5 d.; rezultatai pateikiami internete⁴¹. Šį procesą papildė kitos tikslinės konsultacijos, kuriose dalyvavo įvairių interesų grupių suinteresuotieji subjektai, įskaitant įmones, NVO, akademinę bendruomenę, valstybes nares, nacionalinius teismus ir ES institucijas.

Per viešas konsultacijas⁴² gauti 175 atsakymai; daugiausia atsakymų gauta iš pavienių asmenų (30 proc.). Atsakymus taip pat pateikė aplinkos apsaugos organizacijos, įskaitant NVO (19,4 proc.) ir valdžios institucijas (18,9 proc.). Įmonių ir verslo asociacijų atsakymai sudarė 17 proc. visų gautų atsakymų.

Aplinkos apsaugos organizacijų, įskaitant NVO ir pavienius asmenis, pateiktais atsakymais atskleistas nepasitenkinimas esamomis ES aktų užginčijimo priemonėmis ir paraginta imtis veiksmų. Kita vertus, įmonių, verslo asociacijų ir valdžios institucijų pateikti atsakymai iš esmės atskleidė teigiamą dabartinės padėties suvokimą. Konsultacijų rezultatais patvirtinti Komisijos nustatyti prioritetai, susiję su susirūpinimą keliančiais klausimais dėl reglamento. Visų pirma klausimai, kuriuos respondentai įvardijo kaip svarbiausius, buvo tai, kad ginčijamas aktas arba neveikimas turi būti individualaus pobūdžio ir kad remiantis reglamentu gali būti ginčijami tik veiksmai arba neveikimas pagal aplinkos apsaugos teisę. Dauguma įmonių ir verslo asociacijų manė, kad šie ir kiti klausimai nėra itin svarbūs. Tačiau aplinkos apsaugos organizacijos ir NVO šiems klausimams apskritai skyrė daug dėmesio⁴³.

Be to, tyrimą atlikęs rangovas 2019 m. sausio 22 d. surengė du suinteresuotųjų subjektų tikslinės grupės susitikimus, kuriuose dalyvavo pramonės atstovai ir NVO⁴⁴. Šių susitikimų rezultatais patvirtinti viešų konsultacijų rezultatai.

Komisija taip pat surengė keletą susitikimų su valstybių narių ekspertais⁴⁵, kad informuotų juos apie tyrimo pažangą ir pasikeistų nuomonėmis. Šiuose susitikimuose patvirtinta, kad kai

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 Rezultatai pateikiami internete adresu <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm>.

⁴³ Daugiau informacijos apie atvirų viešų konsultacijų rezultatus galima rasti tyrime.

⁴⁴ Protokolas pateiktas tyrimo 6 priede.

kurios valstybės narės susiduria su problemomis dėl teisės užginčyti nacionalines įgyvendinimo priemonės.

Be to, Komisija surengė kelis susitikimus su kitais suinteresuotaisiais subjektais, kuriuose jie pristatė tyrimo pažangą ir pasikeitė nuomonėmis:

- du suinteresuotųjų subjektų susitikimus pagal Aplinkosaugos reikalavimų laikymosi ir aplinkos valdymo forumą su NVO, pramonės atstovais ir valstybėmis narėmis (2018 m. lapkričio 30 d. ir 2019 m. gegužės 29 d.);
- Komisijos ir nacionalinių teisėjų *ad hoc* susitikimą dėl SESV 267 straipsnio dėl teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais (2019 m. sausio 29 d.).

Galiausiai 2020 m. kovo 6 d. paskelbtas veiksmų planas, kuriame išdėstyta teisėkūros iniciatyva. Atsiliepimus dėl jo buvo galima teikti iki balandžio 3 d.⁴⁶ Iš viso gauti 175 atsakymai – maždaug du trečdaliai iš pavienių asmenų ir trečdalis iš organizacijų, įskaitant verslo ir aplinkos apsaugos asociacijas. Išanalizavus atsakymus patvirtinta, kad dauguma susirūpinimą keliančių klausimų jau buvo nagrinėjami per ankstesnes konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais. Todėl jie jau buvo išsamiai įvertinti tyrime ir ataskaitoje ir į juos buvo atsižvelgta pasiūlyme.

Dauguma asmenų išreiškė susirūpinimą dėl teisės kreiptis į teismą nacionaliniu lygmeniu. Šie klausimai bus sprendžiami atliekant su pasiūlymu pateiktame komunikate išdėstytus veiksmus. Kai kurie asmenys taip pat prašė suteikti galimybę teikti skundus ir peticijas tiesiogiai ES institucijoms; tokių mechanizmų jau yra⁴⁷.

Prisidėjo ir kelios verslo asociacijos. Kaip ir anksčiau, jos išreiškė susirūpinimą dėl galimos papildomos naštos ir ekonominių pasekmių. Remiantis išsamiau turimų įrodymų bazės vertinimu, padaryta išvada, kad siūlomi teisės aktų pakeitimai ir veiksmai pagal priimtą komunikatą nesukels didelės papildomos administracinės naštos ar teisinio netikrumo ir užtikrins subalansuotą požiūrį.

Aplinkos apsaugos srities NVO taip pat pakartojo keletą svarbių klausimų. Jie nebuvo nauji ir visi buvo kruopščiai įvertinti. Tačiau vienas iš jų nusipelno ypatingo dėmesio.

Buvo iškelta mintis, kad į pasiūlymą turėtų būti įtraukti ir ES aktai, dėl kurių reikia patvirtinti nacionalines įgyvendinimo priemones. Šiuo atžvilgiu ir dėl IVa.3 skirsnyje nurodytų priežasčių tikslinga pasikliauti nacionaliniais teismais: NVO iš tiesų turi turėti realias galimybes nacionaliniu lygmeniu ginčyti nacionalines įgyvendinimo priemones, o Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, bendradarbiaus su valstybėmis narėmis, kad padėtų užtikrinti atitiktį vietoje. Savo ruožtu nacionaliniai teismai turi sudaryti sąlygas NVO pasinaudoti teise kreiptis į ESTT pasitelkiant prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą pagal SESV 267 straipsnį.

Remiantis viešų konsultacijų rezultatais, įskaitant atsiliepimus dėl veiksmų plano, ir išsamia analize, kurią Komisija pateikė ataskaitoje, pagrįstoje pridedamu tyrimu, taip pat atsižvelgiant

⁴⁵ Trys susitikimai su Komisijos ekspertų grupe Orhuso konvencijos įgyvendinimo klausimais (2018 m. spalio 15 d., 2019 m. kovo 11 d. ir 2019 m. balandžio 12 d.).

⁴⁶ Pateikiama internete adresu <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters>.

⁴⁷ Žr. visų pirma Europos Parlamento Peticijų komiteto, Europos ombudsmeno ir Europos Komisijos skundų nagrinėjimo mechanizmo funkcijas.

į Komiteto išreikštą susirūpinimą⁴⁸, buvo nuspręsta, kad nėra kitų perspektyvių galimybių, kaip tik pasiūlymu dėl teisėkūros procedūra priimamo akto išspręsti du pagrindinius reglamentu nustatytus klausimus (žr. išsamesnę informaciją poveikio vertinimo skirsnyje).

Konsultacijų veikla apėmė visus svarbius klausimus, todėl papildomų viešų konsultacijų dėl išsamesnės informacijos apie pasiūlymą nereikėjo.

- **C. Tiriamųjų duomenų rinkimas ir naudojimas**

Komisijos ataskaita dėl to, kaip ES įgyvendina Konvenciją teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje, ir pagrindinis tyrimas, paremtas išsamių konsultacijų procesu, yra pagrindiniai tiriamųjų duomenų šaltiniai ir įrodymais grindžiamo pasiūlymo pagrindas.

- **D. Poveikio vertinimas**

Išsamus tyrimas ir Komisijos ataskaita, kurioje analizuojamas nuostatų dėl teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais taikymas veikimas ES lygmeniu, yra tvirtas faktinis šios įrodymais grindžiamos iniciatyvos pagrindas.

Atsižvelgiant į geresnio reglamentavimo priemonių rinkinio 9 priemonę „Kada būtina atlikti poveikio vertinimą?“, poveikio vertinimas buvo laikomas nereikalingu dėl šių priežasčių:

- Tyrime išnagrinėtos visos galimybės pašalinti trūkumus, nustatytus įvertinus Komiteto išvadas byloje ACCC/C/2008/32⁴⁹, įvertintas jų poveikis ir išaiškinta, kad vienintelė galimybė veiksmingai pašalinti tyrime nustatytus trūkumus yra iš dalies pakeisti reglamentą, t. y. imtis teisėkūros veiksmų. Akivaizdu, kad nesiimti jokių veiksmų arba imtis tik ne teisėkūros veiksmų nepakanka. Taip pat aišku, kad nėra realios alternatyvos reglamento pakeitimui ir nėra realaus pasirinkimo dėl iniciatyvos politinio turinio.
- Tyrime nenustatyta jokio pastebimo socialinio poveikio užimtumui, darbo sąlygoms ir pajamų paskirstymui, socialinei apsaugai ir įtraukčiai (žr. visų pirma 5 skyrių dėl poveikio ir galimybių vertinimo).
- Be to, įgyvendinant teisėkūros iniciatyvą nenumatoma didelio ekonominio poveikio, išskyrus didesnę administracinę naštą ES institucijoms ir ESTT dėl tikėtino papildomo bylų krūvio.

- **E. Reglamentavimo tinkamumas ir supaprastinimas**

Kai kurios reglamento nuorodos ir sąlygos prieš Lisabonos sutartį ir dabartinis pasiūlymas apima tik tam tikrus dalinius atnaujinimus. Todėl reglamentas turi būti kodifikuotas. Tačiau atsižvelgdama į politinį prioritetą – sudaryti sąlygas greitai iš dalies pakeisti reglamentą atsižvelgiant į ES tarptautinius įsipareigojimus – Komisija ketina pateikti pasiūlymą dėl kodifikavimo, kai tik bus priimtas dabartinis pasiūlymas, laikantis Tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnės teisėkūros 46 dalies⁵⁰.

⁴⁸ Žr. Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvadų byloje ACCC/C/2008/32 projektus adresu <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>; daugiau informacijos pateikiama aiškinamojo memorandumo I skirsnyje.

⁴⁹ Žr. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁵⁰ Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros, OL L 123, 2016 5 12, p. 1–14.

• **F. Pagrindinės teisės**

Ataskaitoje ir tyrime nagrinėjami siūlomų teisėkūros priemonių pagrindinių teisių aspektai. Nustatyta, kad šios priemonės padėtų padidinti ES administracinės ir teisminės priežiūros sistemos veiksmingumą, todėl būtų sustiprinta teisinė valstybė ir Chartijos 41 ir 47 straipsnių taikymas (žr., pavyzdžiui, tyrimo 3.4.2 skirsnį).

Visų pirma bus sustiprintas 41 straipsnis, t. y. teisė į gerą administravimą. Plačiau ir tiksliau apibrėžus ginčytinų administracinių aktų taikymo sritį ir peržiūros pagrindus, kvalifikuotoms NVO bus suteikta daugiau teisinio tikrumo ir užtikrintas veiksmingesnis būdas prašyti peržiūrėti administracinius aktus, jei jais pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė. Be to, tikimasi, kad pratęsus laiką, per kurį viešojo administravimo institucija gali nagrinėti prašymus ir pateikti atsakymą, bus atlikta išsamesnė analizė ir vertinimas. Taigi turint daugiau laiko bus galima sustiprinti reikalavimus dėl teisės į gerą administravimą pagal Chartijos 41 straipsnį.

Reglamentas bus iš dalies pakeistas tik atsižvelgiant į administracinės peržiūros sąlygas. Tačiau NVO gali prašyti ESTT bet kokio ES institucijos ar organo pateikto atsakymo teisminės peržiūros. Todėl pakeitimu taip pat bus daromas netiesioginis poveikis teisminės peržiūros galimybėms ir sustiprintas Chartijos 47 straipsnio taikymas.

4. POVEIKIS BIUDŽETUI

Ataskaitoje ir pridedamame tyrime atidžiai įvertintas įvairių galimybių poveikis ES institucijų, visų pirma Komisijos ir ESTT, vidaus ištekliais. Padaryta išvada, kad toks poveikis bus ribotas, jei bus laikomasi pasiūlyme nustatytų galimybių. Poveikio ištekliais mastą galima paaiškinti keliais veiksniais:

- Siūlomais pakeitimais bus iš dalies pakeista esama administracinės peržiūros sistema ir nebus sukurta nauja sistema. Esama sistema jau apima tam tikrą išteklių panaudojimą; tai gali tekti koreguoti, kad būtų galima prisitaikyti prie naujos padėties.
- Pagrindiniu siūlomu pakeitimu bus išplėstos aktų, kuriuos galima peržiūrėti, rūšys, kad būtų galima ginčyti visuotinai taikomus aktus. Šiuo metu Komisijos galima prašyti (ir iš dalies dėl nepakankamo aiškumo, susijusio su priimtino kriterijais, tai yra dažnai daroma) peržiūrėti aktus, kurie nepatenka į dabartinę reglamento taikymo sritį. Tokiems prašymams patenkinti reikia išteklių, o tarnybos gali peržiūrėti sprendimų esminius aspektus, neatsižvelgdamos į priimtumą. Nors išplėtus priimtumo sąlygas gali padidėti esamas darbo krūvis, tikimasi, kad tai galima iš dalies kompensuoti nustatant aiškesnius priimtumo kriterijus, kuriais supaprastinamas priimtumo vertinimas.
- Dėl siūlomų pakeitimų nepadaugės galimų prašymų dėl peržiūros teikiančių pareiškėjų. Kaip ir dabar, prašymus atlikti vidaus peržiūrą galės teikti tik reikalavimus atitinkančios NVO. Komisijos pasiūlyme nenumatyta keisti NVO kvalifikacinių kriterijų ar suteikti autoriteto pavieniams asmenims. Todėl, išplėtus administracinių aktų spektrą, nebūtinai atitinkamai padaugės prašymų. Veikiau tai gali pagerinti NVO gebėjimą geriau nustatyti prašymų pateikimo prioritetus, nes priėmimo kriterijai bus aiškiau apibrėžti ir bus suteikta daugiau laiko tinkamai pagrįstiems prašymams parengti.
- Pasiūlymu pratęsiami prašymų peržiūrėti nagrinėjimo terminai. Tai tarnyboms suteiks daugiau laiko apdoroti prašymus.

- Galiausiai, nors labai svarbu, kad jokiems ES institucijų ir organų sprendimams nebūtų taikoma išimtis dėl ES teisinėje tvarkoje numatytų patikrinimų ir balansų, teismų praktika rodo, kad ESTT suteikia ES institucijoms ir organams didelę veiksmų laisvę, susijusią su atliekant vidaus peržiūrą priimamu sprendimu⁵¹.

Tolesnės rekomendacijos dėl vidaus peržiūros procedūros pagal reglamentą bus pateiktos bylų tvarkytojams ir NVO. Komisijos vidaus darbo tvarką taip pat reikės peržiūrėti atsižvelgiant į naujus reikalavimus, kuriuos lemia siūlomi pakeitimai, kad būtų sumažintas neigiamas papildomo darbo krūvio, kuris greičiausiai atsiras dėl pakeitimų, poveikis. Reikės toliau didinti vidaus peržiūros procedūrų veiksmingumą ir efektyvumą, pavyzdžiui:

- peržiūrint, ar tam tikrų kategorijų byloms galėtų būti taikomi tam tikri procedūriniai pakeitimai, pagrįsti tokiais kriterijais kaip panašių bylų skaičius, naujumas, sudėtingumas ir poveikis, ir
- sudarant sąlygas naudotis bendromis IT darbo erdvėmis, šablonais, dažnai užduodamais klausimais ir kitokiomis gairėmis, kurioje būtų tvarkytojus, įskaitant dalijimąsi geriausios patirties pavyzdžiais, kad būtų galima dar labiau palengvinti ir standartizuoti bylų nagrinėjimą ir rezultatus.

Nepaisant šių iniciatyvų, Komisijai, įskaitant kai kurias jos agentūras, teks papildoma administracinė našta, tačiau ji tam tikru mastu galėtų būti sumažinta, atsižvelgiant į pirmiau išdėstytus aspektus. Tačiau taip pat aišku, kad būsimas poveikis taip pat priklauso nuo faktinio bylų skaičiaus ir jų pasiskirstymo politikos srityse. Nors šiuo metu neįmanoma jų kiekybiškai įvertinti, būtina stebėti, ar iš esmės padidėjo darbo krūvis ir kaip jis veikia konkrečias politikos sritis. Todėl reikės nuolat stebėti darbo krūvio ir jo paskirstymo pokyčius, kad prireikus būtų galima imtis veiksmų.

5. KITI ELEMENTAI

• A. Įgyvendinimo planai ir stebėseną, vertinimas ir ataskaitų teikimo tvarka

Pridedamame komunikate išdėstomi tolesni veiksmai, kuriais siekiama palengvinti Konvencijos įgyvendinimą teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje nacionaliniu lygmeniu. Be to, visuomenei ir ES institucijoms bei organams bus pateiktos papildomos rekomendacijos dėl vidaus peržiūros procedūros pagal reglamentą, kad jos galėtų prisitaikyti prie naujų reikalavimų.

• B. Aiškinamieji dokumentai (direktyvoms)

Netaikoma.

• C. Išsamus konkrečių pasiūlymo nuostatų paaiškinimas

1 straipsnio 1 dalis

1 straipsnio 1 dalimi iš dalies keičiama administracinių aktų apibrėžtis pagal reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punktą.

Peržiūros išplėtimas įtraukiant visuotinai taikomus aktus

⁵¹ Žr. 2016 m. gruodžio 15 d. Bendrojo Teismo sprendimo byloje T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, 52–55 punktus (pagrįsta 2019 m. rugsėjo 12 d. Teisingumo Teismo sprendimu *TestBioTech / Komisija*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719).

Pakeitimu išplečiama administracinio akto apibrėžtis, siekiant užtikrinti, kad bet koks ES institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimtas aktas, kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį ir kuriuo dėl jo poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta 2 straipsnio 1 dalies f punkte, dabar galėtų būti peržiūrimas vidaus tvarka. Vis dėlto tai netaikoma toms nuostatoms, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu. Todėl pagal naująją apibrėžtį priemonė gali būti peržiūrima vidaus tvarka, neatsižvelgiant į tai, ar ji yra individualiai ar visuotinai taikoma. Iki šiol į apibrėžtį buvo įtraukti tik individualiai taikomi aktai.

Aktai, dėl kurių reikia patvirtinti įgyvendinimo priemones

Išplėtus apibrėžtį siekiama aprėpti tas ne teisėkūros priemones, kurios atitinka „reglamentuojančio pobūdžio aktus“ pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą. Šiuo pakeitimu remiamasi įtvirtintos teismų praktikos⁵², susijusios su „reglamentuojančio pobūdžio akto“ sąvoka pagal SESV 263 straipsnį, elementais.

Pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą tiesiogiai susiję asmenys gali kreiptis į ESTT dėl reglamentuojančio pobūdžio aktų, kuriuos priėmė ES institucijos ir organai ir dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių, teisminės peržiūros. ESTT praktikoje paaiškinta, kad pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą nesvarbu, ar įgyvendinimo priemonė turi būti taikoma ES, ar nacionaliniu lygmeniu⁵³. Teisingumo Teismas taip pat patvirtino, kad, siekiant užtikrinti šią naują Lisabonos sutartimi numatytą galimybę, reglamentuojančio pobūdžio aktai apima visus visuotinai taikomus aktus, išskyrus teisėkūros procedūra priimtus aktus⁵⁴.

Todėl pagal pasiūlymą toms administracinio akto nuostatoms, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones nacionaliniu lygmeniu, administracinė peržiūra nebūtų taikoma. Kalbant apie šias nuostatas, dėl teisių gynimo galima kreiptis į nacionalinę jurisdikciją, o vėliau kreiptis į ESTT pagal SESV 267 straipsnį.

Siekiant užtikrinti suderinamumą su SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa, prašant peržiūrėti Sąjungos lygmens įgyvendinimo priemonę, gali būti prašoma peržiūrėti tas administracinio akto nuostatas, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES lygmeniu.

Siekiant užtikrinti teisinį tikrumą, naujojoje apibrėžtyje aiškiai nurodyta, kad vidaus peržiūra netaikoma tik toms akto nuostatoms, dėl kurių ES teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu. Nustatant, ar toks reikalavimas taikomas, reikia atsižvelgti ne į visą administracinį aktą, o į tai, ar ginčijamos administracinio akto nuostatos susijusios su įgyvendinimo priemonėmis. Nesvarbu, ar kitos nesusijusios administracinio akto nuostatos yra susijusios su įgyvendinimo priemonėmis. Gali būti atvejų, kai dėl kai kurių administracinio akto nuostatų, kurioms taikoma administracinė peržiūra, gali reikėti patvirtinti įgyvendinimo priemones, o kitos nuostatos taikomos tiesiogiai. Pavyzdžiui,

⁵² Žr. Sprendimo *Montessori* sujungtose bylose C-622/16P–C-624/16P, ECLI:EU:C:2018:873, 28 ir 29 punktus.

⁵³ Sprendimas *Sugars et Sidul Açúcares / Komisija*, C-456/13 P, T ir L, EU:C:2015:284, 30 punktas.

⁵⁴ Sprendimas *Montessori* sujungtose bylose C-622/16P–C-624/16P, ECLI:EU:C:2018:873.

kai kurios Komisijos reglamento nuostatos gali būti taikomos tiesiogiai, o dėl kitų nuostatų gali reikėti patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu⁵⁵.

Tokiais atvejais, kai nacionalinė įgyvendinimo priemonė susijusi su ginčijamomis administracinio akto nuostatomis, NVO gali prašyti peržiūrėti įgyvendinimo priemonę tik nacionalinėse jurisdikcijose. Be to, jei ES lygmens įgyvendinimo priemonė susijusi su ginčijamomis administracinio akto nuostatomis, NVO turi palaukti, kol bus priimtas įgyvendinimo aktas, arba neveikimo atveju – kol jis turėtų būti priimtas. Priešingai, jei įgyvendinimo priemonės susijusios tik su nesusijusiomis akto nuostatomis, tiesiogiai taikomos administracinio akto nuostatos gali būti ginčijamos atliekant administracinę peržiūrą pagal reglamentą.

Todėl NVO turėtų skirtingas galimybes įgyvendinti aktus, dėl kurių reikia patvirtinti įgyvendinimo priemones ES lygmeniu, atsižvelgiant į tai, kokias nuostatas jos nori užginčyti.

NVO turėtų teisę prašyti peržiūrėti tas reglamentuojančio pobūdžio akto nuostatas, dėl kurių nereikia patvirtinti ES lygmens įgyvendinimo priemonių.

Tačiau, kadangi vidaus peržiūra yra numatyta siekiant pagerinti galimybes kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais, kurių taisomųjų priemonių sistema nustatyta SESV, ir atsižvelgiant į SESV 263 straipsnyje numatytas galimybes, NVO negalėtų pateikti prašymo atlikti tiesioginę reglamentuojančio pobūdžio aktų nuostatų, dėl kurių reikia patvirtinti ES lygmens įgyvendinimo priemones, vidaus peržiūrą.

NVO, kaip ir bet kuris kitas asmuo ar organizacija, kurie kreipiasi į teismą pagal SESV 263 straipsnį, prašymą galės pateikti tik vėliau, kai bus priimtas atitinkamas ES lygmens įgyvendinimo aktas⁵⁶. Prašymas peržiūrėti tas ne teisėkūros procedūra priimto akto nuostatas, dėl kurių reikia patvirtinti įgyvendinimo priemonę, taip pat gali būti pateiktas tik tuo metu.

Nuorodos į aplinkos apsaugos teisę

Pakeitimu iš administracinio akto apibrėžties išbraukiama frazė „pagal aplinkos apsaugos teisę“. Vietoj to reikalaujama, kad administraciniame akte būtų nuostatų, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta 2 straipsnio 1 dalies f punkte. Šis pakeitimas turėtų būti skaitomas kartu su toliau pateikta 1 straipsnio 2 dalimi, kurioje nurodyta, kad gali būti peržiūrimi tik tie veiksmai ar neveikimas, kuriais pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė.

Pakeitimas grindžiamas taikoma teismų praktika, kurioje dabartinė reglamento formuluotė aiškinama atsižvelgiant į Konvencijos tikslus⁵⁷. Pakeitimu suteikiama aiškumo ir teisinio tikrumo dėl to, kad bet koks administracinis aktas, apimantis nuostatas, kuriomis gali būti pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė, gali būti ginčijamas, neatsižvelgiant į akto teisinį pagrindą ar politinį tikslą, kaip to reikalaujama pagal Konvencijos 9 straipsnio 3 dalį.

⁵⁵ 2013 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas *Telefónica / Komisija*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

⁵⁶ Taip yra todėl, kad tos reglamentuojančio pobūdžio aktų nuostatos, dėl kurių reikia patvirtinti ES lygmens įgyvendinimo priemones, nebūtų tiesiogiai ginčijamos ESTT. Todėl NVO (panašiai kaip bet kuris kitas asmuo ar organizacija) turėtų palaukti, kol bus priimta ES lygmens įgyvendinimo priemonė, ir užginčyti įgyvendinimo priemonę Bendrajame Teisme, jei joms pavyks įrodyti savo autoritetą.

⁵⁷ 2018 m. kovo 14 d. Bendrojo Teismo sprendimas *TestBioTech / Komisija*, T-33/16, ECLI:EU:T:2018:135, 44–46 punktai.

Be to, apibrėžtimi išsaugomas administracinio akto, kurį prašoma peržiūrėti, ir aplinkos politikos tikslų ryšys. Tai užtikrinama sudarant sąlygas vidaus tvarka peržiūrėti tik tuos aktus, apimančius nuostatas, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta reglamento 2 straipsnio 1 dalies f punkte.

1 straipsnio 2 dalis

Nuorodos į aplinkos apsaugos teisę

Panašiai kaip 1 straipsnio 1 dalies, kuria iš dalies pakeičiama administracinio akto apibrėžtis, šiuo pakeitimu reikalavimas „pagal aplinkos apsaugos teisę“ išbraukiamas ir iš reglamento 10 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos. Naująja nuostata taip pat paaiškinama, kad galima prašyti peržiūrėti tik tuos veiksmus ir neveikimą, kuriais pažeidžiama ES aplinkos apsaugos teisė. Todėl pakeitimu užtikrinama, kad reglamento formuluotė atspindėtų Konvencijos 9 straipsnio 3 dalies reikalavimus.

Terminų pratęsimas

1 straipsnio 2 dalimi taip pat iš dalies keičiama 10 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, kad NVO nustatytas terminas pateikti prašymą dėl vidaus peržiūros būtų pratęstas nuo dabartinių šešių iki siūlomų aštuonių savaičių. Ja taip pat iš dalies keičiama 10 straipsnio 2 dalis, kad ES institucijoms ir organams būtų suteikta daugiau laiko atsakyti į prašymą atlikti vidaus peržiūrą, pratęsiant nustatytą terminą nuo dabartinių 12 iki siūlomų 16 savaičių.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, tais atvejais, kai ES institucija ar organas, nepaisydamas išsamaus patikrinimo, negali atsakyti per 16 savaičių, 1 straipsnio 2 dalimi taip pat iš dalies keičiama 10 straipsnio 3 dalies antra pastraipa, kad bendras ES institucijoms ir organams nustatytas terminas atsakyti į prašymą atlikti vidaus peržiūrą būtų pratęstas nuo dabartinių 18 iki siūlomų 22 savaičių.

Pakeitimais NVO nustatytas terminas būtų pratęstas dviem savaitėmis, o ES institucijoms ir organams – keturiomis savaitėmis. Pratęsus NVO nustatytą terminą siekiama pagerinti paraiškų kokybę, o pratęsus ES institucijoms ir organams nustatytą terminą siekiama pagerinti peržiūros kokybę ir išsamumą. Turint daugiau laiko bus galima atlikti išsamesnę analizę, kuri turėtų užtikrinti tvirtesnę įrodymų pagrindą ir aiškesnius pagrindimus, pateiktus galutiniam sprendimui dėl vidaus peržiūros. Taigi terminų pratęsimas taip pat turės įtakos gero administravimo principui ir padidins visuomenės pasitikėjimą ES sprendimų priėmimo procesais.

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS

kuriuo iš dalies keičiamas 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams

EUROPOS PARLAMENTAS IR EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,
atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 192 straipsnio 1 dalį,
atsižvelgdami į Europos Komisijos pasiūlymą,
teisėkūros procedūra priimamo akto projektą perdavus nacionaliniams parlamentams,
atsižvelgdami į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonę¹,
atsižvelgdami į Regionų komiteto nuomonę²,
laikydami įprastos teisėkūros procedūros,
kadangi:

- (1) Sąjunga ir jos valstybės narės yra Jungtinių Tautų Europos ekonomikos komisijos (UNECE) konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (toliau – Orhuso konvencija)³ Šalys, kiekviena turinčios individualią ir bendrą atsakomybę ir įpareigojimus pagal šią Konvenciją;
- (2) Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006⁴ buvo priimtas siekiant prisidėti prie Orhuso konvencijoje nustatytų įpareigojimų įgyvendinimo, nustatant jos taikymo Sąjungos institucijoms ir organams taisykles;
- (3) savo 2019 m. gruodžio 11 d. komunikate Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos žaliasis kursas“ Komisija įsipareigojo apsvarstyti galimybę peržiūrėti Reglamentą (EB) Nr. 1367/2006, kad būtų pagerintos piliečių ir aplinkos apsaugos srities nevyriausybinių organizacijų, kuriems kelia susirūpinimą poveikį aplinkai darančių sprendimų suderinamumas su aplinkos teise, pasinaudoti administracine ir teismine peržiūra Sąjungos lygmeniu. Komisija taip pat įsipareigojo imtis veiksmų, kad pagerintų jų galimybes kreiptis į nacionalinius teismus visose

¹ OL C , , p. .

² OL C , , p. .

³ 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas 2005/370/EB dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 124, 2005 5 17, p. 1).

⁴ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (OL L 264, 2006 9 25, p. 13).

valstybėse narėse; šiuo tikslu ji paskelbė Komunikatą „Geresnis teisės kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais ES ir jos valstybėse narėse užtikrinimas“;

- (4) atsižvelgiant į Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalies nuostatas ir Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išreikštą susirūpinimą⁵, Sąjungos teisė turėtų būti suderinta su Orhuso konvencijos dėl galimybės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais nuostatomis taip, kad ji atitiktų pagrindinius Sąjungos teisės principus ir jos teisminės peržiūros sistemą;
- (5) Reglamente (EB) Nr. 1367/2006 numatytas apribojimas atlikti tik individualiai taikomų administracinių aktų vidaus peržiūrą yra pagrindinė kliūtis aplinkos apsaugos srities nevyriausybinėms organizacijoms, siekiančioms pasinaudoti vidaus peržiūra pagal Reglamento 10 straipsnį ir administracinių aktų, kurių taikymo sritis platesnė, atveju. Todėl būtina išplėsti reglamente nustatytos vidaus peržiūros procedūros taikymo sritį, kad į ją būtų įtraukti bendro pobūdžio ne teisėkūros procedūra priimti aktai;
- (6) administracinio akto apibrėžtis pagal Reglamentą (EB) Nr. 1367/2006 turėtų apimti ne teisėkūros procedūra priimtus aktus. Tačiau dėl ne teisėkūros procedūra priimto akto gali reikėti patvirtinti nacionalinio lygmens įgyvendinimo priemonės, kurių atžvilgiu aplinkos apsaugos srities nevyriausybinių organizacijų gali gauti teisminę apsaugą, be kita ko, Europos Sąjungos Teisingumo Teisme (ESTT), taikant prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą pagal SESV 267 straipsnį. Todėl tikslinga į vidaus peržiūros taikymo sritį neįtraukti tokių ne teisėkūros procedūra priimamų aktų nuostatų, dėl kurių Sąjungos teisėje reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones nacionaliniu lygmeniu;
- (7) siekiant teisinio tikrumo, kad tam tikros nuostatos nebūtų įtrauktos į administracinio akto sąvoką, Sąjungos teisėje turi būti aiškiai reikalaujama priimti šių nuostatų įgyvendinimo aktus;
- (8) siekiant užtikrinti veiksmingumą, prašant peržiūrėti Sąjungos lygmens įgyvendinimo priemonę, gali būti prašoma peržiūrėti tas administracinio akto nuostatas, dėl kurių Sąjungos teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones Sąjungos lygmeniu;
- (9) Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 taikomas aktams, priimtiems pagal aplinkos apsaugos teisę. Tačiau Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalis apima galimybę užginčyti aktus, kuriais *pažeidžiamos* su aplinkos apsauga susijusios įstatymų nuostatos. Todėl būtina paaiškinti, kad vidaus peržiūrą reikėtų atlikti siekiant patikrinti, ar administraciniu aktu pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė;
- (10) vertinant, ar administraciniame akte yra nuostatų, kuriomis dėl jų poveikio gali būti pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, būtina apsvarstyti, ar tokios nuostatos gali turėti neigiamą poveikį Sąjungos aplinkos politikos tikslų, nustatytų SESV 191 straipsnyje, įgyvendinimui. Todėl vidaus peržiūros mechanizmas taip pat turėtų apimti aktus, priimtus įgyvendinant ne tik Sąjungos aplinkos politiką, bet ir kitas politikos kryptis;
- (11) siekiant suteikti pakankamai laiko tinkamai peržiūrai atlikti, tikslinga pratęsti Reglamente (EB) Nr. 1367/2006 nustatytus prašymo atlikti administracinę peržiūrą pateikimo terminus, taip pat terminus, per kuriuos Sąjungos institucijos ir organai turi atsakyti į tokį prašymą;

⁵ Žr. Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvadas byloje ACCC/C/2008/32 adresu <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

- (12) pagal ESTT praktiką⁶ aplinkos apsaugos srities nevyriausybinių organizacijų, prašančios atlikti administracinio akto vidaus peržiūrą, turi pateikti pakankamai reikšmingų faktų ar teisinių argumentų, kad, nurodydamos savo prašymo atlikti peržiūrą pagrindą, galėtų sukelti rimtų abejonių;
- (13) kadangi šio reglamento tikslų, t. y. nustatyti išsamias Orhuso konvencijos nuostatų taikymo Sąjungos institucijoms ir organams taisykles, valstybės narės pasiekti negali, o šį tikslą galima pasiekti tik Sąjungos lygmeniu, Sąjunga gali patvirtinti priemones vadovaudamasi Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnyje nustatytu subsidiarumo principu. Pagal tame straipsnyje nustatytą proporcingumo principą šiuo reglamentu neviršijama to, kas būtina nurodytiems tikslams pasiekti;
- (14) šiame reglamente gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija), visų pirma teisės į gerą administravimą (41 straipsnis) ir teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą (47 straipsnis). Šiuo reglamentu prisidedama prie Sąjungos administracinės ir teisminės peržiūros sistemos veiksmingumo, todėl sustiprinamas Chartijos 41 ir 47 straipsnių taikymas ir taip prisidedama prie teisinės valstybės, įtvirtintos Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 2 straipsnyje;
- (15) todėl Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 turėtų būti atitinkamai iš dalies pakeistas,
- PRIĖMĖ ŠĮ REGLAMENTĄ:

1 straipsnis

Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 iš dalies keičiamas taip:

1. 2 straipsnio 1 dalies g punktas pakeičiamas taip:

„g) Administracinis aktas – tai Sąjungos institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimtas aktas, kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį ir kurio nuostatos dėl savo poveikio gali pažeisti aplinkos apsaugos teisę, apibrėžtą 2 straipsnio 1 dalies f punkte, išskyrus tas šio akto nuostatas, dėl kurių Sąjungos teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu;“;

2. 10 straipsnis iš dalies keičiamas taip:

- (a) 1 ir 2 dalys pakeičiamos taip:

„1. Bet kuri nevyriausybinių organizacija, atitinkanti 11 straipsnyje nustatytus kriterijus, turi teisę pateikti prašymą dėl vidaus peržiūros Sąjungos institucijai ar organui, priėmusiam administracinį aktą, arba įtariamo administracinio neveikimo atveju – tam, kuris turėjo priimti tokį aktą, remdamasi tuo, kad tokiu aktu arba neveikimu pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė.

Kai administracinis aktas yra Sąjungos lygmens įgyvendinimo priemonė, kurią reikalaujama priimti kitu ne teisėkūros procedūra priimamu aktu, nevyriausybinių organizacija, prašydama peržiūrėti tą įgyvendinimo priemonę, taip pat gali prašyti peržiūrėti ne teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriam ši įgyvendinimo priemonė reikalinga, nuostatą.

⁶ 2019 m. rugsėjo 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas *TestBioTech / Komisija*, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, 69 punktas.

Toks prašymas pateikiamas raštu ne vėliau kaip per aštuonias savaites po vėliausios iš šių datų – administracinio akto priėmimo, pranešimo apie jį ar jo paskelbimo datos, arba įtariamo neveikimo atveju – ne vėliau kaip per aštuonias savaites nuo tos dienos, kai jis turėjo būti priimtas. Prašyme nurodomi peržiūros pagrindai.

2. 1 dalyje nurodyta Sąjungos institucija arba organas apsveria kiekvieną tokį prašymą, nebent prašymas yra aiškiai nepagrįstas. Savo sprendimo motyvus Sąjungos institucija ar organas nurodo atsakyme, kuris pateikiamas raštu kuo greičiau, bet ne vėliau kaip per šešiolika savaitių nuo prašymo gavimo.“;

(b) 3 dalies antra pastraipa pakeičiama taip:

„Bet kokių atvejų Sąjungos institucija ar organas imasi veiksmų per 22 savaites nuo prašymo gavimo.“;

3. Visame reglamento tekste nuorodos į Europos bendrijos steigimo sutarties (EB sutarties) nuostatas pakeičiamos nuorodomis į atitinkamas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) nuostatas ir atliekami visi būtini gramatiniai pakeitimai.

4. Visame reglamento tekste, įskaitant antraštę, žodis „Bendrija“ pakeičiamas žodžiu „Sąjunga“ ir atliekami visi būtini gramatiniai pakeitimai.

2 straipsnis

Šis reglamentas įsigalioja dvidešimtą dieną po jo paskelbimo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

Šis reglamentas yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse.

Priimta Briuselyje

Europos Parlamento vardu
Pirmininkas

Tarybos vardu
Pirmininkas