

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind modificarea Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului

[COM(2020) 642 final – 2020/0289 (COD)]

(2021/C 123/10)

Raportor: **domnul Arnaud SCHWARTZ**

Coraportor: **doamna Isabel CAÑO AGUILAR**

Sesizări	Parlamentul European, 19.10.2020 Consiliul, 20.10.2020
Temei juridic	Articolul 192 alineatul (1) și articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Decizia Biroului	28.10.2020
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului
Data adoptării în secțiune	11.1.2021
Data adoptării în sesiunea plenară	27.1.2021
Sesiunea plenară nr.	557
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotriva/abțineri)	254/2/7

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută propunerea Comisiei ⁽¹⁾ de a consolida mecanismul de reexaminare internă prevăzut în Regulamentul Aarhus ⁽²⁾ și îi apreciază potențialul.

1.2. CESE sprijină cele patru acțiuni prioritare identificate în comunicarea Comisiei, și anume obligația statelor membre de a transpune pe deplin și în mod corect cerințele privind accesul la justiție ce rezultă din legislația secundară a UE, necesitatea ca colegiuitorii să includă dispoziții privind accesul la justiție în legislația UE – nouă sau revizuită – din domeniul mediului, reexaminarea de către statele membre a propriilor dispoziții legislative și de reglementare naționale care împiedică sau subminează accesul la justiție și obligația instanțelor naționale de a garanta persoanelor fizice și organizațiilor neguvernamentale dreptul la o cale de atac eficientă în temeiul dreptului UE.

1.3. Cu toate acestea, CESE atrage atenția Comisiei asupra faptului că propunerea ei conține lacune de care instituțiile se pot prevala pentru a evita să fie trase la răspundere.

1.4. Astfel, de exemplu, CESE nu este de acord cu propunerea Comisiei de a exclude actele UE care implică „măsuri naționale de punere în aplicare”, deoarece există o posibilitate reală ca această excludere să invalideze sau să devalorizeze propunerea Comisiei.

1.5. CESE este, de asemenea, preocupat de faptul că a permite organizațiilor societății civile să solicite o reexaminare numai după ce măsurile de punere în aplicare au fost adoptate ar exclude definitiv din cadrul reexaminării interne multe acte și omisiuni ale UE, dacă nu chiar majoritatea lor.

1.6. În pofida argumentelor prezentate de Comisie, CESE observă că actele UE fără caracter juridic obligatoriu pot avea efecte semnificative atât asupra punerii în aplicare a legislației UE, cât și asupra interpretării acestora de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/legislative_proposal_amending_aarhus_regulation.pdf

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO L 264, 25.9.2006, p. 13).

1.7. Partenerii sociali sunt actori-cheie în problemele de mediu și ca atare, CESE solicită ca aceștia să fie recunoscuți în mod explicit în ceea ce privește accesul la justiție.

1.8. CESE subliniază că noul regulament ar trebui să permită reexaminarea internă a deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat.

1.9. CESE consideră că protecția organizațiilor societății civile împotriva sarcinilor suplimentare (cum ar fi costurile suplimentare și măsurile birocratice), atât la nivel național, cât și la nivelul UE, trebuie asigurată în mod corespunzător, astfel încât controlul judiciar să devină accesibil în practică.

2. Context

2.1. *Prezentare introductivă a Convenției de la Aarhus și a propunerii legislative a Comisiei*

2.1.1. Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (Convenția de la Aarhus) a Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) a fost adoptată la 25 iunie 1998 ⁽³⁾. Convenția stabilește o serie de drepturi pentru public (persoane fizice și asociațiile acestora) în ceea ce privește mediul. Ea cuprinde trei piloni:

- **dreptul tuturor de a primi informațiile despre mediu** pe care le dețin autoritățile publice („accesul la informații despre mediu”). Acestea pot include informații despre starea mediului, dar și referitoare la politicile sau măsurile adoptate, sau despre situația sănătății umane și a siguranței persoanelor, atunci când acestea din urmă pot fi afectate de starea mediului. Solicitanții au dreptul de a obține aceste informații în termen de o lună de la formularea solicitării și fără a fi necesară motivarea respectivei solicitări. În plus, în temeiul Convenției, autoritățile publice au obligația de a disemina în mod activ informațiile despre mediu pe care le dețin;
- **dreptul de a participa la luarea deciziilor în domeniul mediului**. Autoritățile publice trebuie să stabilească modalități care să permită publicului și organizațiilor neguvernamentale din domeniul mediului să formuleze observații privind, de exemplu, propunerile de proiecte care afectează mediul sau privind planurile și programele legate de mediu. În luarea deciziilor, respectivele autorități trebuie să țină seama în mod adecvat de aceste observații și să furnizeze informații despre deciziile finale și motivele subiacente („participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul”);
- **dreptul la proceduri de reexaminare** pentru a contesta deciziile publice care au fost luate fără respectarea celor două drepturi menționate anterior sau, în general, a dreptului mediului („accesul la justiție”).

2.1.2. UE este parte la Convenția de la Aarhus. Regulamentul Aarhus, adoptat în 2006 ⁽⁴⁾, contribuie la punerea în aplicare a obligațiilor ce revin, în temeiul Convenției, instituțiilor și organismelor UE.

2.1.3. În Comunicarea privind Pactul verde european ⁽⁵⁾, Comisia s-a angajat că „va lua în calcul revizuirea Regulamentului Aarhus pentru îmbunătățirea accesului la căile de atac administrative și judiciare de la nivelul UE pentru persoanele fizice și ONG-urile care au îndoieli cu privire la legalitatea deciziilor care au efecte asupra mediului” și că „va lua măsuri pentru a îmbunătăți accesul acestora la justiție în fața instanțelor naționale din toate statele membre.”

2.1.4. La 14 octombrie 2020, Comisia Europeană a adoptat o propunere legislativă de modificare a Regulamentului Aarhus ⁽⁶⁾ având ca obiectiv declarat „să îmbunătățească punerea în aplicare a Convenției de la Aarhus” prin revizuirea mecanismului de reexaminare internă „astfel încât să fie în beneficiul ONG-urilor în ceea ce privește actele administrative și omisiunile instituțiilor și organismelor UE”.

2.1.5. Comisia Europeană a subliniat în propunerea sa, pe baza hotărârilor CJUE privind relevanța Convenției de la Aarhus în ordinea juridică a UE, că procedurile judiciare și administrative legate de accesul la justiție în domeniul dreptului mediului sunt, „în principiu”, reglementate de legislația statelor membre. Prin urmare, orice îmbunătățire a accesului la controlul administrativ și judiciar la nivelul UE este complementară accesului la justiție pe probleme de mediu ale UE în instanțele naționale ale statelor membre.

⁽³⁾ Textul Convenției de la Aarhus: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

⁽⁴⁾ Regulamentul (CE) nr. 1367/2006.

⁽⁵⁾ Comunicarea Comisiei „Pactul verde european” – COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 642 final – https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/legislative_proposal_amending_aarhus_regulation.pdf

2.1.6. Instanțele naționale au obligația de a acorda acces la justiție în domeniul mediului în temeiul articolului 9 alineatele (2) și (3) din Convenție inclusiv atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii în domeniul mediului. Cu toate acestea, în cazul în care, la nivel național, ONG-urile în cauză descoperă deficiențe în procedurile administrative adoptate, ele ar trebui să solicite mai întâi soluționarea în fața instanței naționale competente a statului membru. Ulterior, ONG-urile au acces la CJUE în cadrul procedurii de trimitere preliminară prevăzută la articolul 267 din TFUE. Această procedură poate viza și valabilitatea actelor instituțiilor UE.

2.2. Sinteza documentului Comisiei Europene

2.2.1. Modificările propuse de Comisie vizează în special îmbunătățirea posibilităților oferite ONG-urilor din domeniul mediului de a solicita instituțiilor europene să reexamineze acte care, în opinia ONG-urilor, ar putea contraveni dreptului UE în materie de mediu.

2.2.2. Acest lucru ar trebui să favorizeze deschiderea și răspunderea legate de protecția mediului, să contribuie la creșterea transparenței și la o urmărire mai eficientă a obiectivelor UE în materie de mediu și, astfel, să contribuie la realizarea schimbărilor societale sistemice pe care le impune Pactul verde european.

2.2.3. Propunerea modifică Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 care a fost adoptat de Parlamentul European și de Consiliu în 2006, în urma ratificării Convenției de la Aarhus în 2005.

2.2.4. În 2017, Comitetul pentru examinarea respectării dispozițiilor Convenției de la Aarhus a constatat că UE nu și-a îndeplinit obligațiile privind accesul la justiție în domeniul mediului. Propunerea legislativă a Comisiei are ca scop abordarea acestor constatări.

2.2.5. Propunerea legislativă este însoțită de o comunicare a Comisiei ⁽⁷⁾, având ca obiectiv facilitarea accesului la justiție în domeniul mediului pentru persoanele fizice și ONG-urile din statele membre ale UE.

2.2.6. Autoritățile naționale și locale iau multe decizii importante atunci când aplică legislația de mediu a UE, de exemplu, atunci când acordă autorizații pentru proiecte de infrastructură sau instalații industriale care riscă să polueze natura și solul, aerul sau apa.

2.2.7. Este important să se îmbunătățească și controlul public al acestor decizii. Comisia va lua măsuri pentru a ajuta statele membre să-și îmbunătățească sistemele referitoare la formare, partajarea informațiilor și consolidarea capacităților, dar este pregătită și să întreprindă acțiuni juridice în cazul încălcării dreptului UE.

2.3. Următoarele etape

2.3.1. În prezent, propunerea Comisiei trebuie să fie negociată și adoptată de Parlamentul European și de Consiliu. Comisia se va implica în mod constructiv alături de cele două instituții pentru a facilita adoptarea Regulamentului Aarhus revizuit înainte de Reuniunea părților la Convenția de la Aarhus din octombrie 2021.

3. Observații generale

3.1. CESE reamintește concluziile din avizul său anterior pe tema „Accesul la justiție la nivel național în raport cu măsurile de punere în aplicare a legislației de mediu a UE” ⁽⁸⁾:

3.1.1. recunoaște că asigurarea coerenței în ceea ce privește accesul la justiție în întreaga UE este un factor esențial pentru sprijinirea pieței unice și aplicarea coerentă a drepturilor prevăzute de dreptul UE în Uniune și că oferă claritatea și securitatea juridică necesare pentru piețe și investitori;

3.1.2. **sprijină Convenția de la Aarhus și punerea sa în aplicare deplină de către UE și pe teritoriul acesteia.** Ca atare, este esențial ca constatările referitoare la conformitate, prezentate de Comitetul pentru examinarea respectării dispozițiilor Convenției de la Aarhus (ACCC), desemnat de părți, să fie însușite pe deplin de către acestea din urmă;

⁽⁷⁾ COM(2020) 643 final – https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/communication_improving_access_to_justice_environmental_matters.pdf

⁽⁸⁾ Avizul CESE pe tema „Accesul la justiție la nivel național în raport cu măsurile de punere în aplicare a legislației de mediu a UE” (comunicare) (JO C 129, 11.4.2018, p. 65).

3.1.3. într-un context global în care apărătorii mediului sunt hărțuiți și persecutați, ar trebui să se solicite UE să fie un exemplu de urmat în ce privește facilitarea accesului la justiție;

3.1.4. ar trebui ca împreună cu ONG-urile din domeniul mediului și cu societatea civilă, să se acorde prioritate unei abordări vaste și ambițioase a modalităților și a domeniilor în care UE poate îmbunătăți punerea în aplicare a Convenției și accesul la justiție în cadrul instituțiilor UE și de către acestea. De asemenea, instituțiile UE ar trebui să procedeze la o abordare paralelă și complementară a accesului la justiție în propriul lor cadru și, totodată, să asigure îndrumarea și activitățile de implementare aferente;

3.2. CESE reamintește, de asemenea, poziția sa din avizul său pe tema „Acțiuni ale UE în vederea îmbunătățirii conformării cu legislația de mediu și a guvernancei de mediu”⁽⁹⁾, și anume că **deficiențele actuale subminează încrederea cetățenilor în eficacitatea legislației UE**, și invită statele membre și CE să aloce fonduri semnificative pentru angajarea de personal suplimentar, în vederea asigurării punerii în aplicare a guvernancei și a legislației de mediu.

3.3. Făcând trimitere la avizul său pe tema „Un rol mai constructiv pentru societatea civilă în punerea în aplicare a legislației de mediu”⁽¹⁰⁾, CESE solicită din nou Comisiei:

3.3.1. să depună eforturi pentru îmbunătățirea accesului societății civile la justiție, de exemplu, acordând organizațiilor societății civile dreptul de a se adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene și dispunând judecători și procurori specializați la nivel european, național și local;

3.3.2. să permită persoanelor fizice să se adreseze direct Curții de Justiție a Uniunii Europene, așa cum o fac în cazul Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), atunci când este în joc transpunerea dreptului UE în dreptul național, iar căile de atac interne au fost epuizate;

3.3.3. să ia în considerare introducerea, pentru alte cazuri decât situațiile de urgență, a unei acțiuni în încetare în domeniul protecției mediului, pe care statele membre să trebuiască să o respecte și prin care activitățile să fie suspendate, în așteptarea unei decizii a Tribunalului Uniunii Europene, în cazul în care se produc daune imediate în materie de mediu;

3.3.4. să creeze un mecanism adecvat, astfel încât amenzile plătite pentru daune aduse mediului să fie investite în acțiuni menite să sprijine protecția mediului.

4. Observații specifice

4.1. CESE salută propunerea Comisiei de a consolida mecanismul de reexaminare internă prevăzut în Regulamentul Aarhus și îi apreciază potențialul.

4.2. CESE sprijină cele patru acțiuni prioritare identificate în **comunicarea Comisiei**, și anume obligația statelor membre de a transpune pe deplin și în mod corect cerințele privind accesul la justiție ce rezultă din legislația secundară a UE, necesitatea ca colegiitorii să includă dispoziții privind accesul la justiție în legislația UE – nouă și revizuită – din domeniul mediului, reexaminarea de către statele membre a propriilor dispoziții de reglementare și legislative naționale care împiedică sau subminează accesul la justiție și obligația instanțelor naționale de a garanta persoanelor fizice și organizațiilor neguvernamentale dreptul la o cale de atac eficientă în temeiul dreptului UE.

4.3. Cu toate acestea, CESE subliniază că aceste acțiuni nu înlocuiesc accesul adecvat la CJUE prin intermediul solicitării unei reexaminări interne sau nevoia unei directive orizontale care să reglementeze accesul la justiție la nivelul statelor membre.

4.4. CESE este de acord cu Comisia în ceea ce privește necesitatea de a consolida punerea în aplicare a legislației de mediu a UE de către statele membre și instituțiile UE și asigurarea respectării acesteia, dată fiind necesitatea ca Pactul verde european să își îndeplinească obiectivele și promisiunile.

⁽⁹⁾ Avizul CESE pe tema „Acțiuni ale UE în vederea îmbunătățirii conformării cu legislația de mediu și a guvernancei de mediu” (JO C 283, 10.8.2018, p. 83).

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE pe tema „Un rol mai constructiv pentru societatea civilă în punerea în aplicare a legislației de mediu”, (JO C 47, 11.2.2020, p. 50), punctul 50.

4.5. Prin urmare, CESE avertizează Comisia cu privire la faptul că această propunere conține **lacune problematice**, de care instituțiile se pot prevala pentru a evita să fie trase la răspundere.

4.6. CESE reamintește Comisiei că organizațiile societății civile, inclusiv toți partenerii sociali, solicită din partea UE mecanisme solide de asigurare a respectării legii care să le permită să tragă la răspundere instituțiile UE dacă și când acestea din urmă nu reușesc să respecte obiectivele legate de mediu și de sănătatea umană.

4.7. CESE consideră că, în lipsa unor modificări adecvate, această propunere nu va responsabiliza instituțiile UE și nici nu va asigura conformitatea cu angajamentele UE în materie de drept internațional.

4.8. CESE nu este de acord cu propunerea Comisiei de a exclude actele UE care implică „măsuri naționale de punere în aplicare”. Există o posibilitate reală ca această excludere să invalideze sau să devalorizeze propunerea Comisiei.

4.9. Întrucât de cele mai multe ori nu este clar care dintre actele UE vor implica măsuri de punere în aplicare, CESE consideră că întârzierea și insecuritatea juridică ar putea fi evitate, dacă propunerea nu ar permite organizațiilor societății civile să solicite reexaminarea unor astfel de acte numai odată ce măsurile de punere în aplicare au fost adoptate. CESE este preocupat de faptul că formularea ar putea exclude definitiv din cadrul reexaminării interne multe dintre actele și omisiunile UE, dacă nu chiar majoritatea lor. CESE subliniază în această privință că accesul la instanțele naționale cu posibilitatea unei trimiteri preliminare nu înlocuiește accesul la mecanismul de reexaminare internă.

4.10. CESE consideră că definiția actelor administrative ar trebui aliniată la jurisprudența confirmată a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), astfel încât toate actele „cu forță juridică obligatorie” să fie acoperite de mecanismul de reexaminare internă, inclusiv actele pregătitoare care stau la baza regulamentelor, respectând astfel principiul precauției, care este fundamental pentru litigiile în materie de mediu.

4.11. De asemenea, CESE consideră că definiția actelor administrative supuse controlului administrativ și judiciar nu este exhaustivă, necesitând clarificări exprese, în sensul că pot fi examinate toate actele administrative **legate de mediu**.

4.12. De asemenea, CESE consideră că actele UE fără caracter juridic obligatoriu pot avea efecte semnificative atât asupra punerii în aplicare a legislației UE, cât și asupra interpretării acesteia de către CJUE. Prin urmare, acest tip de acte ar trebui să facă, de asemenea, obiectul mecanismului de revizuire internă.

4.13. CESE subliniază, de asemenea, că propunerea ar trebui să permită reexaminarea internă a deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat. Astfel cum se confirmă de către CJUE ⁽¹⁾, CE trebuie să respecte legislația de mediu a UE atunci când adoptă decizii privind ajutoarele de stat și, prin urmare, este crucial ca aceste decizii să poată fi contestate de OSC-uri atunci când acestea din urmă consideră că Comisia nu a îndeplinit această cerință.

4.14. CESE consideră că protecția organizațiilor societății civile împotriva sarcinilor suplimentare (cum ar fi costurile suplimentare și măsurile birocratice), atât la nivel național, cât și la nivelul UE, trebuie asigurată în mod corespunzător, astfel încât controlul judiciar să devină accesibil în practică.

4.15. Regulamentul Aarhus ar trebui să specifice că un control judiciar al CJUE aplicat unei decizii de reexaminare internă trebuie să acopere legalitatea de fond și de procedură a deciziei.

4.16. CESE subliniază necesitatea unei reglementări coerente, în sensul că termenele procedurale pentru controlul administrativ și/sau judiciar se aplică numai după ce se cunoaște conținutul actului administrativ contestat referitor la interesul public major protejat de dreptul mediului și ireversibilitatea daunelor ecologice. Acest lucru este necesar pentru a evita practicile care ar putea încălca articolul 9 din Convenția de la Aarhus și jurisprudența CJUE [a se vedea cauza C-261/18, Comisia/Irlanda ⁽²⁾], dând naștere unui caracter arbitrar.

⁽¹⁾ Cauza C-594/18 P, Austria/Comisia, ECLI:EU:C:2020:742, punctele 42-46.

⁽²⁾ Cauza C-261/18 – Comisia/Irlanda (Derrybrien Wind Farm), ECLI:EU:C:2019:955, punctele 80 și 95.

4.17. Nu în ultimul rând, partenerii sociali sunt actori-cheie în problemele de mediu și, prin urmare, CESE solicită ca ei să fie recunoscuți în mod explicit în ceea ce privește accesul la justiție. CESE consideră că articolul 11 din Regulamentul Aarhus este în prezent incompatibil cu articolul 2 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus și că ar trebui modificat astfel încât să nu restricționeze accesul organizațiilor societății civile la justiție, prevăzându-se că o condiție suficientă este ca o organizație neguvernamentală să aibă, printre altele, obiectivul de protecție a mediului.

Bruxelles, 27 ianuarie 2021.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Christa SCHWENG
