

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ

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

(2021/C 123/10)

Föredragande: **Arnaud SCHWARTZ**

Medföredragande: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Remisser	Europaparlamentet, 19.10.2020 Rådet, 20.10.2020
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Beslut av kommitténs presidium	28.10.2020
Ansvarig sektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	11.1.2021
Antagande vid plenarsessionen	27.1.2021
Plenarsession nr	557
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	254/2/7

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag⁽¹⁾ om att stärka den mekanism för intern omprövning som ingår i Århusförordningen⁽²⁾ och ser positivt på dess potential.

1.2 Kommittén stöder de fyra prioriterade åtgärderna i kommissionens meddelande, som består i att medlemsstaterna ska vara skyldiga att fullt ut och korrekt införliva de krav på tillgång till rättslig prövning som följer av EU:s sekundärrätt, att medlagstiftarna ska inkludera bestämmelser om tillgång till rättslig prövning i ny och reviderad EU-lagstiftning om miljöfrågor, att medlemsstaterna ska se över nationella lagstiftnings- och regleringsbestämmelser som förhindrar eller undergräver tillgången till rättslig prövning och att nationella domstolar ska vara skyldiga att garantera enskilda personers och icke-statliga organisationers rätt till ett effektivt rättsmedel enligt EU-rätten.

1.3 EESK vill dock uppmärksamma kommissionen på att förslaget innehåller kryphål som kan komma att utnyttjas av institutioner för att undgå ansvar.

1.4 Därför stöder vi exempelvis inte kommissionens förslag om att undanta EU-akter som medför "nationella genomförandeåtgärder", eftersom det finns en verklig risk för att ett sådant undantag skulle göra kommissionens förslag verkningslöst eller mindre effektivt.

1.5 Kommittén är också bekymrad över att organisationer i det civila samhället inte ges möjlighet att ansöka om omprövning förrän genomförandeåtgärder har antagits, eftersom detta kommer att undanta många, om inte de flesta, av EU:s åtgärder och försummelser från intern omprövning.

1.6 Trots kommissionens argument konstaterar EESK att EU-akter som inte är rättsligt bindande kan få betydande konsekvenser för såväl genomförandet av EU-lagstiftningen som Europeiska unionens domstols tolkning av den.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/SV/COM-2020-642-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 25.9.2006, s. 13).

1.7 Arbetsmarknadens parter är viktiga aktörer i miljöfrågor, och kommittén anser därför att de uttryckligen bör erkännas när det gäller tillgång till rättslig prövning.

1.8 EESK understryker att den nya förordningen bör möjliggöra intern omprövning av kommissionens beslut om statligt stöd.

1.9 För att den rättsliga prövningen ska bli tillgänglig i praktiken anser vi att man verkligen måste säkerställa att organisationer i det civila samhället skyddas från extra bördor (såsom ytterligare kostnader och byråkratiska åtgärder), både på nationell nivå och på EU-nivå.

2. Bakgrund

2.1 Århuskonventionen och kommissionens lagstiftningsförslag

2.1.1 Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (Unece) antog den 25 juni 1998 en konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)⁽³⁾. I konventionen fastställs ett antal rättigheter för allmänheten (enskilda personer och sammanlutningar av enskilda personer) med avseende på miljön. Den bygger på följande tre pelare:

- **Allas rätt att få ta del av miljöinformation** som finns hos en myndighet ("tillgång till miljöinformation"). Detta kan innebära information om miljöns tillstånd, men även information om strategier eller åtgärder som antagits, eller om tillståndet för människors hälsa och säkerhet om detta kan påverkas av miljöns tillstånd. Sökande har rätt att få sådan information inom en månad efter att en begäran lämnats och utan att behöva uppge varför de behöver informationen. Enligt konventionen är myndigheterna dessutom skyldiga att aktivt sprida den miljöinformation de innehar.
- **Rätten att delta i beslutsprocesser i miljöfrågor**. Myndigheter ska ordna så att allmänheten och icke-statliga miljöorganisationer kan lämna synpunkter på exempelvis förslag till projekt som påverkar miljön eller planer och program på miljöområdet. Myndigheterna ska ta hänsyn till dessa synpunkter i sitt beslutsfattande samt informera om de slutliga besluten och om de skäl som ligger till grund för dessa ("allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor").
- **Rätten till omprövningsförfaranden** för att överklaga myndighetsbeslut som har fattats utan respekt för de två ovan nämnda rättigheterna eller i strid med miljölagstiftningen i allmänhet ("tillgång till rättslig prövning").

2.1.2 EU är part i Århuskonventionen. Århusförordningen, som antogs 2006⁽⁴⁾, bidrar till fullgörandet av de skyldigheter som följer av konventionen för EU:s institutioner och organ.

2.1.3 I meddelandet om den europeiska gröna given⁽⁵⁾ åtar sig kommissionen att "överväg[a] att se över Århusförordningen för att göra det lättare för invånare och icke-statliga organisationer som ifrågasätter lagligheten i beslut som påverkar miljön att komma åt administrativa och rättsliga granskningar på EU-nivå" samt att "vidta åtgärder för att förbättra [deras] möjlighet till rättslig prövning vid nationella domstolar i alla medlemsländer".

2.1.4 Den 14 oktober 2020 antog kommissionen ett lagstiftningsförslag om ändring av Århusförordningen⁽⁶⁾, med det uttalade syftet att "förbättra genomförandet av Århuskonventionen" genom att se över mekanismen för intern omprövning "till förmån för icke-statliga organisationer när det gäller EU-institutionernas och EU-organens förvaltningsåtgärder och förvaltningsförsummelser".

2.1.5 Mot bakgrund av Europeiska unionens domstols domar beträffande Århuskonventionens relevans i unionens rättsordning betonar kommissionen i sitt förslag att rättsliga och administrativa förfaranden avseende tillgång till rättslig prövning i frågor som rör miljörätten "i princip" regleras i medlemsstaternas respektive lagstiftning. Förbättringar av tillgången till prövning i administrativ ordning eller i domstol på EU-nivå är därför ett komplement till tillgången till rättslig prövning i europeiska miljöfrågor i medlemsstaternas domstolar.

⁽³⁾ Texten till Århuskonventionen: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006.

⁽⁵⁾ Meddelande från kommissionen "Den europeiska gröna given" – COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 642 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/SV/COM-2020-642-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>

2.1.6 De nationella domstolarna är skyldiga att ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor enligt artikel 9.2 och 9.3 i konventionen, även vid tillämpningen av EU:s miljölagstiftning. Om de berörda icke-statliga organisationerna upptäcker brister i de antagna administrativa förfarandena på nationell nivå bör de emellertid först söka rättelse hos den behöriga nationella domstolen i medlemsstaten. Därefter får de icke-statliga organisationerna tillgång till Europeiska unionens domstol genom det förfarande för begäran om förhandsavgörande som fastställs i artikel 267 i EUF-fördraget. Detta förfarande kan också avse giltigheten hos EU-institutionernas åtgärder.

2.2 Sammanfattning av kommissionens dokument

2.2.1 Kommissionens föreslagna ändringar syftar framför allt till att förbättra de icke-statliga miljöorganisationernas möjligheter att begära att EU-institutionerna omprövar åtgärder som organisationerna anser kan strida mot EU:s miljölagstiftning.

2.2.2 Tanken är att detta ska främja öppenhet och ansvarsskyldighet i fråga om miljöskydd och bidra till större insyn och ett effektivare uppnående av EU:s miljömål – och därmed också till att fullborda de genomgripande samhällsförändringar som krävs enligt den europeiska gröna given.

2.2.3 Genom förslaget ändras förordning (EG) nr 1367/2006, som antogs av Europaparlamentet och rådet 2006 efter EU:s ratificering av Århuskonventionen 2005.

2.2.4 Århuskonventionens efterlevnadskommitté konstaterade 2017 att EU inte hade fullgjort sina skyldigheter i fråga om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Kommissionens lagstiftningsförslag syftar till att åtgärda detta.

2.2.5 Lagstiftningsförslaget åtföljs av ett meddelande från kommissionen⁽⁷⁾ som syftar till att underlätta tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor för enskilda personer och icke-statliga organisationer i EU:s medlemsstater.

2.2.6 Nationella och lokala myndigheter fattar många viktiga beslut i samband med tillämpningen av EU:s miljölagstiftning, till exempel när de beviljar tillstånd för infrastrukturprojekt eller industrianläggningar som kan komma att förorena natur och mark, luft eller vatten.

2.2.7 Det är viktigt att även förbättra den offentliga granskningen av dessa beslut. Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att hjälpa medlemsstaterna att förbättra sina system vad gäller exempelvis utbildning, informationsutbyte och kapacitetsuppbyggnad, men är också beredd att vidta rättsliga åtgärder vid överträdelser av EU-lagstiftningen.

2.3 Nästa steg

2.3.1 Kommissionens förslag ska nu förhandlas och antas av Europaparlamentet och rådet. Kommissionen kommer att samarbeta konstruktivt med de båda institutionerna för att underlätta ett antagande av den reviderade Århusförordningen före mötet med parterna i Århuskonventionen i oktober 2021.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK påminner om slutsatserna från sitt tidigare yttrande "Tillgång till rättslig prövning på nationell nivå i samband med åtgärder för genomförande av EU:s miljölagstiftning"⁽⁸⁾:

3.1.1 Kommittén inser att enhetlighet när det gäller tillgång till rättslig prövning i EU är en viktig faktor för att stödja den inre marknaden och ett enhetligt genomförande av de rättigheter som EU-lagstiftningen ger upphov till i unionen, och att det ger marknader och investerare nödvändig klarhet och rättssäkerhet.

3.1.2 **EESK stöder Århuskonventionen och ett fullständigt genomförande av denna av och inom EU.** Det är därför mycket viktigt att slutsatserna om efterlevnad från Århuskonventionens efterlevnadskommitté, som utses av parterna, till fullo stöds av parterna.

⁽⁷⁾ COM(2020) 643 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0643:FIN:SV:PDF>

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande "Tillgång till rättslig prövning på nationell nivå i samband med åtgärder för genomförande av EU:s miljölagstiftning" (meddelande) (EUT C 129, 11.4.2018, s. 65).

3.1.3 I ett globalt sammanhang där miljöförkämpar trakasseras och förföljs bör EU gå i bräschen för att underlätta tillgången till rättslig prövning.

3.1.4 EU bör prioritera att tillsammans med icke-statliga miljöorganisationer och det civila samhället ta fram en bred och ambitiös strategi i fråga om hur och på vilka områden EU kan förbättra genomförandet av konventionen och tillgången till rättslig prövning inom EU-institutionerna, och det sätt på vilket dessa agerar. Man bör också överväga en parallell och kompletterande strategi för tillgång till rättslig prövning inom och av EU:s institutioner, vägledning i samband med detta och aktiviteter för genomförandet.

3.2 EESK påminner också om sin ståndpunkt i yttrandet "EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen" ⁽⁹⁾ om att **de nuvarande bristerna undergräver medborgarnas förtroende för effektiviteten i EU:s lagstiftning**, och uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att mobilisera betydande finansiering för rekrytering av ytterligare personal för att övervaka genomförandet av miljöstyrningen och miljölagstiftningen.

3.3 EESK hänvisar till sitt yttrande "En mer konstruktiv roll för det civila samhället i genomförandet av miljölagstiftningen" ⁽¹⁰⁾ och uppmanar återigen kommissionen att vidta följande åtgärder:

3.3.1 Verka för att förbättra civilsamhällets tillgång till rättslig prövning, till exempel genom en rättighet för det civila samhällets organisationer att inställa sig inför Europeiska unionens domstol och genom att utse specialiserade domare och åklagare på EU-nivå, nationell nivå och lokal nivå.

3.3.2 Göra det möjligt för enskilda personer att kontakta Europeiska unionens domstol direkt, på samma sätt som när det gäller Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, när införlivandet av EU-rätten i nationell lagstiftning står på spel och de inhemska rättsmedlen har uttömts.

3.3.3 Överväga att inrätta ett miljöföreläggande för andra situationer än nödsituationer, som medlemsstaterna måste följa, och varigenom arbetet stoppas i väntan på ett beslut från tribunalen i händelse av ett akut miljöhot.

3.3.4 Inrätta en lämplig mekanism för att se till att böter som betalas för orsakade miljöskador investeras i åtgärder som syftar till att stödja miljöskyddsarbetet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK välkomnar kommissionens förslag om att stärka den mekanism för intern omprövning som ingår i Århusförordningen och ser positivt på dess potential.

4.2 Kommittén stöder de fyra prioriterade åtgärderna i **kommissionens meddelande**, som består i att medlemsstaterna ska vara skyldiga att fullt ut och korrekt införliva de krav på tillgång till rättslig prövning som följer av EU:s sekundärrätt, att medlagstiftarna ska inkludera bestämmelser om tillgång till rättslig prövning i ny och reviderad EU-lagstiftning om miljöfrågor, att medlemsstaterna ska se över nationella lagstiftnings- och regleringsbestämmelser som förhindrar eller undergräver tillgången till rättslig prövning och att nationella domstolar ska vara skyldiga att garantera enskilda personers och icke-statliga organisationers rätt till ett effektivt rättsmedel enligt EU-rätten.

4.3 EESK betonar emellertid att dessa åtgärder inte ersätter en lämplig tillgång till Europeiska unionens domstol genom en begäran om intern omprövning, och inte heller uppväger behovet av ett övergripande direktiv för att reglera tillgången till rättslig prövning på medlemsstatsnivå.

4.4 Kommittén instämmer med kommissionen i att medlemsstaterna och EU-institutionerna måste stärka genomförandet och efterlevnaden av EU:s miljölagstiftning, med tanke på behovet av att infria löftena och uppnå målen i den europeiska gröna given.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande "EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen" (EUT C 283, 10.8.2018, s. 83).

⁽¹⁰⁾ EESK:s yttrande "En mer konstruktiv roll för det civila samhället i genomförandet av miljölagstiftningen" (EUT C 47, 11.2.2020, s. 50).

4.5 EESK varnar därför kommissionen för att förslaget innehåller **problematiska kryphål** som kan komma att utnyttjas av institutioner för att undgå ansvar.

4.6 Vi påminner kommissionen om att organisationer i det civila samhället, inklusive alla arbetsmarknadsparter, uppmanar EU att införa starka efterlevnadsmekanismer som gör det möjligt för dem att ställa EU-institutionerna till svars om och när deras åtgärder är oförenliga med mål som rör miljön och människors hälsa.

4.7 Utan lämpliga ändringar menar EESK att förslaget vare sig kommer att göra EU-institutionerna ansvarsskyldiga eller säkerställa att EU:s åtaganden enligt internationell rätt fullgörs.

4.8 Kommittén stöder inte kommissionens förslag om att undanta EU-akter som medför "nationella genomförandeåtgärder". Det finns en verklig risk för att ett sådant undantag skulle göra kommissionens förslag verkningslöst eller mindre effektivt.

4.9 Eftersom det ofta är oklart vilka EU-akter som kommer att medföra genomförandeåtgärder menar EESK att förseningar och rättslig osäkerhet skulle kunna undvikas om det enligt förslaget inte bara var möjligt för organisationer i det civila samhället att begära omprövning av sådana akter efter att genomförandeåtgärder antagits. Kommittén är bekymrad över att formuleringen i förslaget skulle undanta många, om inte de flesta, av EU:s åtgärder och försummelser från intern omprövning. EESK betonar i detta sammanhang att tillgång till prövning i nationell domstol med möjlighet till ett förhandsavgörande inte kan ersätta tillgång till mekanismen för intern omprövning.

4.10 EESK anser att definitionen av förvaltningsåtgärder bör anpassas till sedan länge etablerad rättspraxis från Europeiska unionens domstol, så att alla rättsligt bindande akter, inbegripet förberedande akter som ligger till grund för förordningar, omfattas av mekanismen för intern omprövning, i linje med den försiktighetsprincip som är grundläggande när det gäller rättslig prövning i miljöfrågor.

4.11 Vi anser även att definitionen av förvaltningsåtgärder som är föremål för administrativ och rättslig prövning inte är uttömmande och önskar se ett uttryckligt förtydligande om att alla förvaltningsåtgärder som **rör miljön** kan granskas.

4.12 EESK konstaterar vidare att EU-akter som inte är rättsligt bindande kan få betydande konsekvenser för såväl genomförandet av EU-lagstiftningen som Europeiska unionens domstols tolkning av den. Därför bör även denna typ av åtgärder omfattas av mekanismen för intern omprövning.

4.13 EESK understryker också att förslaget bör möjliggöra intern omprövning av kommissionens beslut om statligt stöd. Europeiska unionens domstol har bekräftat ⁽¹⁾ att kommissionen måste följa EU:s miljölagstiftning vid beslut om statligt stöd, och det är därför ytterst viktigt att organisationer i det civila samhället ges möjlighet att överklaga sådana beslut om de anser att kommissionen inte har fullgjort denna skyldighet.

4.14 För att den rättsliga prövningen ska bli tillgänglig i praktiken anser vi att man verkligen måste säkerställa att organisationer i det civila samhället skyddas från extra bördor (såsom ytterligare kostnader och byråkratiska åtgärder), både på nationell nivå och på EU-nivå.

4.15 Det bör fastställas i Århusförordningen att Europeiska unionens domstols rättsliga prövning av ett internt omprövningsbeslut måste omfatta beslutets materiella och formella giltighet.

4.16 EESK understryker behovet av enhetlig lagstiftning i den mening att alla förfarandefrister för administrativ och/eller rättslig prövning börjar gälla först när innehållet i den förvaltningsåtgärd som ifrågasätts med hänsyn till det stora allmänintresse som skyddas av miljöretten och oåterkalleliga ekologiska skador är känt. Detta är nödvändigt för att undvika förfaranden som skulle kunna strida mot artikel 9 i Århuskonventionen och mot rättspraxis från Europeiska unionens domstol (se mål C-261/18, kommissionen/Irland ⁽²⁾), och som skulle kunna leda till godtycklighet.

⁽¹⁾ Mål C-594/18 P, Österrike/kommissionen, ECLI:EU:C:2020:742, punkterna 42–46.

⁽²⁾ Mål C-261/18, kommissionen/Irland (vindkraftsparken i Derrybrien), ECLI:EU:C:2019:955, punkterna 80 och 95.

4.17 Sist men inte minst är arbetsmarknadens parter viktiga aktörer i miljöfrågor, och kommittén anser därför att de uttryckligen bör erkännas när det gäller tillgång till rättslig prövning. EESK anser att artikel 11 i Århusförordningen för närvarande är oförenlig med artikel 2.5 i Århuskonventionen och att den bör ändras för att inte begränsa tillgången till rättslig prövning för organisationer i det civila samhället, detta genom att man fastställer att det för en icke-statlig organisation är tillräckligt att den bland annat har som syfte att skydda miljön.

Bryssel den 27 januari 2021.

Christa SCHWENG
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
