ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 29.6.2017
COM(2017) 366 final

2017/0151 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έκτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Aarhus όσον αφορά την υπόθεση συμμόρφωσης ACCC/C/2008/32

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

(1) Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) υπέγραψε τη σύμβαση του Aarhus (ή Århus) το 1998. Η σύμβαση αυτή είχε και εξακολουθεί να έχει μεγάλη σημασία για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, καθώς και για τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης που είναι συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης. Ο κύριος στόχος της είναι να καθιστά εφικτή τη μεγαλύτερη συμμετοχή του κοινού στα περιβαλλοντικά θέματα και να συμβάλλει ενεργά στην καλύτερη διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος.

Ο κανονισμός Aarhus είναι άμεσο απότοκο της σύμβασης του Aarhus, η οποία με τη σειρά της διαμορφώθηκε με βάση τους προηγούμενους ενωσιακούς κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά συνέπεια, η σύμβαση του Aarhus και η ΕΕ αλληλοενισχύθηκαν και συνέβαλαν η μία στην ανάπτυξη της άλλης με την πάροδο των ετών.

Τα συμπεράσματα της επιτροπής συμμόρφωσης με τη σύμβαση του Aarhus όσον αφορά την υπόθεση ACCC/C/2008/32 δυσχεραίνουν την ΕΕ, επειδή δεν αναγνωρίζουν την ειδική έννομη τάξη της.

Η ΕΕ εξακολουθεί να στηρίζει τους σημαντικούς στόχους της σύμβασης του Aarhus.

(2) Η σύμβαση του Aarhus

Η σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα («σύμβαση του Aarhus»)[1] είναι πολυμερής περιβαλλοντική συμφωνία υπό την αιγίδα της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (ΟΕΕ/ΟΗΕ).

Η σύμβαση κατοχυρώνει το δικαίωμα του κοινού για πρόσβαση σε πληροφορίες, συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Πρόκειται για σημαντικά εργαλεία που συμβάλλουν στην ενίσχυση των αποτελεσματικών πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος.

Η σύμβαση του Aarhus άρχισε να ισχύει το 2001 και σήμερα έχει 47 συμβαλλόμενα μέρη, μεταξύ των οποίων η ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ενέκρινε τη σύμβαση στις 17 Φεβρουαρίου 2005[2].

Κατά την υπογραφή και έγκριση της σύμβασης του Aarhus η ΕΕ προέβη σε δήλωση («η δήλωση της ΕΕ»), με την οποία ενημέρωσε τους οργανισμούς του Aarhus σχετικά με το *«θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Κοινότητας»* και την κατανομή των αρμοδιοτήτων με τα κράτη μέλη της στους τομείς που καλύπτονται από τη σύμβαση[3].

Οι υποχρεώσεις που ορίζονται στη σύμβαση εφαρμόστηκαν, όσον αφορά τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, κυρίως με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με

---

[1] Όπως έχει δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΟΕΕ/ΟΗΕ, βλ. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

[2] Απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 124 της 17.5.2005, σ. 1).

[3] Η δήλωση της ΕΕ έχει δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΟΕΕ/ΟΗΕ, στην ενότητα «Declarations and Reservations» (δηλώσεις και επιφυλάξεις), βλ. *https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en*

την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα[4] («ο κανονισμός Aarhus»).

(3) Ιστορικό της υπόθεσης

Η επιτροπή συμμόρφωσης με τη σύμβαση του Aarhus («η επιτροπή συμμόρφωσης») ελέγχει τη συμμόρφωση των μερών με τη σύμβαση. Στις 17 Μαρτίου 2017 εξέδωσε τα συμπεράσματά της για την υπόθεση ACCC/C/2008/32, η οποία είχε κινηθεί από τη μη κυβερνητική οργάνωση (ΜΚΟ) *ClientEarth* σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε επίπεδο ΕΕ[5]. Η επιτροπή συμμόρφωσης έκρινε ότι τόσο οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από τα εν λόγω δικαστήρια, όσο και τα κριτήρια για την πρόσβαση σε διαδικασίες διοικητικού ελέγχου σύμφωνα με τον κανονισμό Aarhus παραβιάζουν τη σύμβαση.

(4) Νομικό πλαίσιο

Η επιτροπή συμμόρφωσης διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 9 παράγραφοι 3 και 4 της σύμβασης του Aarhus. Στην παράγραφο 3 ορίζεται ότι «*κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι, σε περίπτωση που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό του δίκαιο, το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον.*» Η παράγραφος 4 απαιτεί οι εν λόγω διαδικασίες να είναι κατάλληλες και αποτελεσματικές, καθώς και *«αμερόληπτες, δίκαιες, έγκαιρες και μη απαγορευτικά δαπανηρές»*.

2. ΤΟ ΥΠΟ ΕΞΕΤΑΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

(1) Τα συμπεράσματα της επιτροπής συμμόρφωσης

Σύμφωνα με την επιτροπή συμμόρφωσης, ούτε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), η οποία ερμηνεύει τις διατάξεις της Συνθήκης όσον αφορά την πρόσβαση των ιδιωτών στα δικαστήρια της ΕΕ, κατά την έννοια του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ούτε ο κανονισμός Aarhus, ο οποίος προβλέπει τον διοικητικό έλεγχο των περιβαλλοντικών πράξεων από την Επιτροπή, δίνουν στις ΜΚΟ και στους πολίτες επαρκή πρόσβαση στις διαδικασίες ελέγχου.

Η επιτροπή συμμόρφωσης θεωρεί ότι, όσον αφορά τις προσφυγές ακύρωσης που ασκούνται από φυσικά πρόσωπα, το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, όπως ερμηνεύεται από το ΔΕΕ, είναι υπερβολικά συσταλτικό, στον βαθμό που περιορίζεται σε κανονιστικές πράξεις που αφορούν άμεσα το πρόσωπο και δεν συνεπάγονται τη λήψη εκτελεστικών μέτρων[6].

Η επιτροπή συμμόρφωσης ανέφερε επίσης ότι ο κανονισμός Aarhus δεν μπορεί να αντισταθμίσει αυτές τις αδυναμίες, αφού, συν τοις άλλοις, παραβιάζει τη σύμβαση στα ακόλουθα σημεία:

– ο μηχανισμός ελέγχου του κανονισμού Aarhus θα πρέπει να είναι ανοικτός στο ευρύ κοινό και όχι μόνο στις ΜΚΟ·

---

4 ΕΕ L 264 της 25.9.2006, σ. 13.

5 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

6 Βλ. σημεία 60-84 των συμπερασμάτων.

– ο έλεγχος θα πρέπει να περιλαμβάνει και γενικές πράξεις και όχι μόνο πράξεις ατομικού περιεχομένου·

– δεκτική προσφυγής θα πρέπει να είναι κάθε διοικητική πράξη η οποία απλώς «αφορά» το περιβάλλον, και όχι μόνο πράξεις «στο πλαίσιο» της περιβαλλοντικής νομοθεσίας·

– οι πράξεις που δεν είναι νομικά δεσμευτικές και δεν έχουν εξωτερική ισχύ θα πρέπει επίσης να είναι δεκτικές προσφυγής[7].

Η επιτροπή συμμόρφωσης έκρινε επίσης ότι δεν υπήρξε νέα κατεύθυνση στη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ που να εξασφαλίζει συμμόρφωση με τη σύμβαση[8].

Τέλος, σύμφωνα με τις συστάσεις της επιτροπής συμμόρφωσης, η νομολογία του ΔΕΕ θα πρέπει να λαμβάνει πλήρως υπόψη τη σύμβαση ή, εναλλακτικά, η ΕΕ θα πρέπει να τροποποιήσει τον κανονισμό Aarhus ή να θεσπίσει νέα νομοθεσία[9].

(2) Η θέση της Επιτροπής ως προς τα συμπεράσματα

Όπως προαναφέρθηκε, η ΕΕ, στη δήλωσή της, ενημέρωσε τους οργανισμούς της σύμβασης του Aarhus σχετικά με τις ιδιαιτερότητες της ενωσιακής έννομης τάξης.

Ωστόσο, η δήλωση της ΕΕ δεν ελήφθη καθόλου υπόψη στα συμπεράσματα.

Πράγματι, ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του συστήματος δικαστικού ελέγχου έχει διατυπωθεί προσεκτικά στις Συνθήκες της ΕΕ, ώστε κάθε πολίτης της Ένωσης να έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Η υπαγωγή των ενωσιακών μέτρων σε δικαστικό έλεγχο δεν περιορίζεται στις προσφυγές που ασκούνται απευθείας ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ, αλλά συντελείται και με τις προσφυγές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία μπορούν –και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οφείλουν– να θέτουν ζήτημα νομιμότητας ενώπιον του ΔΕΕ, το οποίο μπορεί να κηρύξει την ενωσιακή πράξη ή το ενωσιακό μέτρο άκυρα.

Ειδικότερα, όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά μέτρων που λαμβάνει η ΕΕ στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ ορίζει ότι κάθε τέτοιο πρόσωπο μπορεί *«[…] να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.»*

Οι όροι που καθορίζονται στην εν λόγω διάταξη και στις προηγούμενες αυτής διατάξεις έχουν ερμηνευθεί από το ΔΕΕ στη νομολογία του. Η υπόθεση-ορόσημο σχετικά με την ερμηνεία της φράσης «αφορά ατομικά» είναι η υπόθεση *Plaumann*[10], στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι *«[υ]ποκείμενα άλλα από τους αποδέκτες μιας αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι τα αφορά ατομικά, παρά μόνον αν τα θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη»*. Με την πάροδο των ετών, το ΔΕΕ ανέπτυξε περαιτέρω τη νομολογία του ως προς την υπόθεση *Plaumann*, νομολογία την οποία εφάρμοσε και προσάρμοσε σε ιδιαίτερες νομικές περιστάσεις ή πραγματικά περιστατικά, ανεξάρτητα από τη φύση του προσφεύγοντος[11].

---

7 Βλ. σημεία 85-121 των συμπερασμάτων.

8 Βλ. σημεία 122-123 και 81-83 των συμπερασμάτων.

9 Βλ. σημεία 124-126 των συμπερασμάτων.

10 Υπόθεση 25/62, *Plaumann* κατά *Επιτροπής*, ECLI:EU:C:1963:17.

11 Βλ., π.χ., υπόθεση C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd και Sidul Acúcares* κατά *Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2015:284, σκέψη 63· υπόθεση C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ.* κατά *Ευρωπαϊκού*

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διεύρυνε τους κανόνες ενεργητικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο προσφυγών ακύρωσης που ασκούνται από πρόσωπα, προσθέτοντας στο τέλος του τέταρτου εδαφίου την εξής φράση: «[...] *καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα*». Όταν συντρέχουν οι εν λόγω συνθήκες, δεν είναι αναγκαίο για τον προσφεύγοντα να αποδείξει ότι η προσβαλλόμενη πράξη τον αφορά ατομικά.

Ο νομοθέτης του παράγωγου ενωσιακού δικαίου δεν έχει το δικαίωμα να τροποποιήσει τους κανόνες που ορίζονται στο άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ και οφείλει να σέβεται τη νομολογία που έχουν αναπτύξει οι ενωσιακοί δικαστές, στην οποία καθορίζεται η ορθή ερμηνεία της Συνθήκης. Ομοίως, η σύμβαση του Aarhus δεν μπορεί να προβλέπει παρεκκλίσεις από το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ[12].

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, εκτός του ότι διεύρυνε την άμεση πρόσβαση στα δικαστήρια της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων με το άρθρο 19 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «*[τ]α κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης*». Σ' αυτό το πνεύμα, το σύστημα έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων από το Δικαστήριο της ΕΕ αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της ενωσιακής έννομης τάξης, όπως επισημαίνεται από το Δικαστήριο της ΕΕ στη γνωμοδότησή του 2/13 σχετικά με την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου[13].

Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ, στην οποία, όπως τονίστηκε από το Δικαστήριο της ΕΕ το 2015 σε δύο αποφάσεις του τμήματος μείζονος συνθέσεως σχετικά με τη σημασία της σύμβασης του Aarhus για την ενωσιακή έννομη τάξη, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου, οι δικαστικές και οι διοικητικές διαδικασίες σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία διέπονται «*κατά βάση*» από τη νομοθεσία των κρατών μελών[14].

Κατά την άποψη της Επιτροπής, τα συμπεράσματα της επιτροπής συμμόρφωσης δεν αναγνωρίζουν τον κεντρικό ρόλο των εθνικών δικαστηρίων ως «δικαστηρίων κοινού δικαίου της έννομης τάξεως της Ένωσης»[15], ούτε αναγνωρίζουν το σύστημα των προδικαστικών αποφάσεων βάσει του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ ως έγκυρο μέσο έννομης προστασίας.

Αντίθετα με όσα υποστήριξε η επιτροπή συμμόρφωσης στα συμπεράσματά της, η ενωσιακή έννομη τάξη παρέχει πλήρες σύστημα μέσων έννομης προστασίας[16]. Πράγματι, τα

Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2013:625, σκέψη 72· και υπόθεση C-274/12 P, *Telefónica* κατά *Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2013:852, σκέψη 46.

12 Βλ., π.χ., υπόθεση T-600/15, *PAN Europe κ.λπ.* κατά *Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, στην οποία το Γενικό Δικαστήριο υποστήριξε ότι *«οι συναπτόμενες από την Ένωση διεθνείς συμφωνίες, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η Σύμβαση του Århus, δεν κατισχύουν των πράξεων του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, οπότε δεν μπορεί να γίνει δεκτή απόκλιση από το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, με βάση την εν λόγω Σύμβαση»* (σκέψη 56 της απόφασης, ECLI:EU:T:2016:601).

13 Βλ. ιδίως το σημείο 198 της γνωμοδότησης 2/13.

14 Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-401/12 P έως C-403/12 P, *Συμβούλιο και Επιτροπή* κατά *Vereniging Milieudefensie κ.λπ.*, EU:C:2015:4, σκέψη 60· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-404/12 P έως C-405/12 P, *Συμβούλιο και Επιτροπή* κατά *Stichting Natuur en Milieu κ.λπ.*, EU:C:2015:5, σκέψη 52.

15 Γνωμοδότηση 1/09, *Δημιουργία ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας*, EU:C:2011:123, σημείο 80.

16 Βλ. π.χ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequenos Agricultores* κατά *Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2002:462, σκέψη 40· ή συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-236/04 και T-241/04, *EEB κ.λπ.* κατά *Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2005:426, σκέψη 66.

πρόσωπα που δεν πληρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας τα οποία ορίζονται στο άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, ακόμα και υπό την ευρύτερη έννοια της Συνθήκης της Λισαβόνας, εξακολουθούν να έχουν αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη και σε ένδικη προστασία των δικαιωμάτων τους έναντι μέτρων του ενωσιακού δικαίου. Έχουν τη δυνατότητα, ανάλογα με την υπόθεση, είτε να απευθυνθούν στα εθνικά δικαστήρια, ζητώντας τους να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ για την έκδοση προδικαστικής απόφασης επί του κύρους μιας πράξης, όπως ορίζει το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ, είτε να επικαλεστούν έμμεσα το ανεφάρμοστο πράξεων γενικής ισχύος ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ βάσει του άρθρου 277 της ΣΛΕΕ.

Ως προς τον διοικητικό έλεγχο, πρώτον, η επιτροπή συμμόρφωσης ζήτησε από την ΕΕ να επιτρέπει τον έλεγχο των πράξεων γενικής ισχύος σε θέματα περιβάλλοντος. Όμως, στη σύμβαση του Aarhus δεν προβλέπεται απαίτηση σύμφωνα με την οποία οι εν λόγω πράξεις πρέπει να υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο, ούτε είναι σαφές σε ποιον βαθμό μπορεί να διενεργηθεί ουσιαστικά έλεγχος για τη συγκεκριμένη κατηγορία πράξεων.

Δεύτερον, το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Aarhus δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απαιτεί τον διοικητικό έλεγχο μη δεσμευτικών πράξεων που δεν έχουν εξωτερική ισχύ. Τα μέτρα που παράγουν έννομα αποτελέσματα μόνο στο πλαίσιο της διοίκησης και δεν προβλέπουν δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τρίτους δεν συνιστούν βλαπτικές αποφάσεις.

Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να υπομνησθεί ότι, το 2015, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου αποφάνθηκε ότι ο κανονισμός Aarhus, ο οποίος αφορά μόνο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και μόνο ένα από τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι ιδιώτες για να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση με την περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ, δεν έχει σκοπό να εφαρμόσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Aarhus όσον αφορά εθνικές διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, οι οποίες, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου, εμπίπτουν κατά κύριο λόγο στο πεδίο εφαρμογής των νομοθεσιών των κρατών μελών. Δεδομένου ότι ο κανονισμός Aarhus δεν αποσκοπεί, κατά το ενωσιακό δίκαιο, στην εφαρμογή του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Aarhus, η συμμόρφωση με τη συγκεκριμένη διάταξη μπορεί να διασφαλιστεί, εντός της ενωσιακής έννομης τάξης, με άλλους τρόπους και όχι με την τροποποίηση του κανονισμού Aarhus, όπως, ωστόσο, υποστήριξε η επιτροπή συμμόρφωσης στα συμπεράσματά της.

(3) Συνέπειες των συμπερασμάτων

Η επιτροπή συμμόρφωσης συνέστησε στη σύνοδο των μερών να εγκρίνει κατευθύνσεις τις οποίες θα πρέπει να ακολουθεί το ΔΕΕ κατά την ερμηνεία της σύμβασης του Aarhus.

Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, δεν είναι δυνατή η εφαρμογή των συμπερασμάτων της επιτροπής συμμόρφωσης μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ, αφού τα δικαστήρια είναι ανεξάρτητα ως προς τη δικαστική τους λειτουργία.

Όσον αφορά τον κανονισμό Aarhus, η επιτροπή συμμόρφωσης έκρινε ότι τα κριτήρια σχετικά με το ποιος μπορεί να ζητήσει τον έλεγχο και ποιο μπορεί να είναι το αντικείμενο αυτού του ελέγχου (το προσωπικό και το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής) είναι υπερβολικά συσταλτικά. Εάν διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής, όπως ζητεί η επιτροπή συμμόρφωσης, θα δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης στον μηχανισμό δικαστικού ελέγχου –και, τελικά, στο ΔΕΕ– σ' έναν τεράστιο αριθμό δυνητικών διαδίκων, σε πράξεις που δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα και σε τομείς που υπερβαίνουν το πεδίο του περιβάλλοντος.

Πράγματι, εάν τροποποιηθεί ο κανονισμός Aarhus προκειμένου να διευρυνθεί το πεδίο του διοικητικού ελέγχου, θα διευρυνθεί σημαντικά η πρόσβαση στα δικαστήρια της ΕΕ, όπως αυτή ορίζεται στη ΣΛΕΕ και όπως έχει παγιωθεί στη νομολογία. Τα μέτρα που δεν είναι

δεκτικά προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, όπως για παράδειγμα οι αποφάσεις που απευθύνονται στα κράτη μέλη και τους παρέχουν τη δυνατότητα για μεταβατική δωρεάν κατανομή των δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, θα αποτελέσουν και αυτά αντικείμενο της διαδικασίας διοικητικού ελέγχου. Με τη σειρά της, η απόφαση που λαμβάνεται με σκοπό να ικανοποιηθεί αίτημα για διοικητικό έλεγχο θα είναι δεκτική προσφυγής ακύρωσης σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας ο προσφεύγων θα μπορούσε επίσης να εγείρει ζητήματα νομιμότητας όσον αφορά το προσβαλλόμενο ενωσιακό μέτρο με την υποβολή αιτήματος διοικητικού ελέγχου, όπως έχει ήδη υποστηρίξει το Γενικό Δικαστήριο[17].

Ομοίως, η έννοια της διοικητικής πράξης «*ατομικού περιεχομένου*» (που συνιστά την προϋπόθεση για τη διενέργεια διοικητικού ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού Aarhus) έχει, προς το παρόν, ερμηνευθεί από το Γενικό Δικαστήριο ως έννοια που δεν διαφέρει ουσιωδώς από την πράξη δεκτική προσφυγής βάσει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ[18]. Κατά συνέπεια, η διεύρυνση της κατηγορίας των πράξεων που είναι δεκτικές διοικητικού ελέγχου θα μπορούσε στη συνέχεια να τις καταστήσει έμμεσα δεκτικές προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ.

Στην ουσία, μέσω τροποποιήσεων του παράγωγου δικαίου, τα δικαστήρια της ΕΕ θα αποκτήσουν δικαιοδοσία σε μια εξ ολοκλήρου νέα κατηγορία υποθέσεων, στις οποίες οι υποκείμενες πράξεις που υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο δεν θα είναι δεκτικές προσφυγής βάσει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ. Οι τροποποιήσεις αυτές θα μπορούσαν να προκαλέσουν σημαντική ανισορροπία στο σύστημα δικαστικής προστασίας που προβλέπεται στις Συνθήκες.

3. ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΒΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ AARHUS

Τα συμπεράσματα της επιτροπής συμμόρφωσης θα τεθούν προς έγκριση στην έκτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Aarhus, η οποία θα πραγματοποιηθεί από τις 11 έως τις 14 Σεπτεμβρίου στη Budva (Μαυροβούνιο), και έτσι θα αποκτήσουν καθεστώς επίσημης ερμηνείας της σύμβασης του Aarhus και, ως εκ τούτου, θα είναι δεσμευτικά για τα συμβαλλόμενα μέρη και τους οργανισμούς της σύμβασης.

Κατά κανόνα, η σύνοδος των μερών λαμβάνει τις αποφάσεις της με συναίνεση. Εάν έχουν εξαντληθεί όλες οι προσπάθειες για την επίτευξη συναίνεσης, οι αποφάσεις για ουσιώδη θέματα λαμβάνονται με πλειοψηφία τριών τετάρτων των μερών που παρίστανται και ψηφίζουν[19].

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα συμπεράσματα της επιτροπής συμμόρφωσης έρχονται σε αντίθεση με καταστατικές αρχές του ενωσιακού δικαίου οι οποίες είναι τόσο θεμελιώδεις ώστε είναι νομικώς αδύνατον για την ΕΕ να συνταχθεί και να συμμορφωθεί με τα εν λόγω συμπεράσματα.

---

17 Υπόθεση T-177/13, *Test BioTech eV κ.λπ.* κατά *Επιτροπής*, EU:T:2016:736, σκέψη 56, δεύτερη περίοδος.

18 Βλ., π.χ., υπόθεση T-19/13, *Frank Bold Society* κατά *Επιτροπής*, EU:T:2015:520, σκέψεις 38 και 44 έως 45· και υπόθεση T-565/14, *Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος* κατά *Επιτροπής*, EU:T:2015:559, σκέψεις 40-49.

19 Απόφαση I/1 σχετικά με τον εσωτερικό κανονισμό (ιδίως το άρθρο 35 σχετικά με τη λήψη αποφάσεων), βλ. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.2.e.pdf

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συμμόρφωσης, η ΕΕ ζήτησε από την επιτροπή συμμόρφωσης τη διεξαγωγή δεύτερης ακρόασης, προκειμένου να διευκρινίσει περαιτέρω το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης. Ωστόσο, η επιτροπή συμμόρφωσης απέρριψε το αίτημα αυτό. Δεν υπάρχει μέσο προσφυγής κατά των συμπερασμάτων της επιτροπής συμμόρφωσης. Ο μόνος τρόπος που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ προκειμένου να διασφαλίσει πλήρως τις θεσμικές ιδιαιτερότητές της και την αυτονομία της έννομης τάξης της είναι να καταψηφίσει την έγκριση των εν λόγω συμπερασμάτων στη σύνοδο των μερών.

Με βάση τα ανωτέρω, η ΕΕ θα πρέπει να απορρίψει τα συμπεράσματα στην υπόθεση ACCC/C/2008/32 κατά την προσεχή σύνοδο των μερών.

Η θέση της ΕΕ επί του συγκεκριμένου θέματος δεν μειώνει την προσήλωσή της στις αρχές και τους στόχους της σύμβασης του Aarhus.

Σε αντίθεση με προγενέστερα συμπεράσματα σχετικά με τη συμμόρφωση, η συγκεκριμένη υπόθεση απαιτεί απόφαση του Συμβουλίου κατά την έννοια του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

2017/0151 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έκτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Aarhus όσον αφορά την υπόθεση συμμόρφωσης ACCC/C/2008/32

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 192 παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Στις 17 Φεβρουαρίου 2005 η σύμβαση του Aarhus (ή Århus) για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα («η σύμβαση του Aarhus»)[20] εγκρίθηκε, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου[21].

(2) Η Ένωση εφάρμοσε τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη σύμβαση όσον αφορά τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ κυρίως με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα[22] («ο κανονισμός Aarhus»).

(3) Σύμφωνα με το άρθρο 15 της σύμβασης του Aarhus, δημιουργείται η επιτροπή συμμόρφωσης της σύμβασης του Aarhus («η επιτροπή συμμόρφωσης»), η οποία είναι αρμόδια για να εξετάζει τη συμμόρφωση των μερών με τις διατάξεις της σύμβασης.

(4) Στις 17 Μαρτίου 2017 η Ένωση έλαβε τα συμπεράσματα για την υπόθεση ACCC/C/2008/32 όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε επίπεδο ΕΕ[23]. Η επιτροπή συμμόρφωσης υποστήριξε ότι το ενδιαφερόμενο μέρος δεν συμμορφώνεται με το άρθρο 9 παράγραφοι 3 και 4 της σύμβασης του Aarhus όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη από το ευρύ κοινό, επειδή ούτε ο κανονισμός του Aarhus ούτε η νομολογία του ΔΕΕ εφαρμόζουν ή συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις εν λόγω παραγράφους (σημείο 123 των συμπερασμάτων της επιτροπής συμμόρφωσης).

---

20 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

21 Απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ L 124 της 17.5.2005, σ. 1).

22 ΕΕ L 264 της 25.9.2006, σ. 13.

23 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

(5) Τα όργανα της σύμβασης του Aarhus ενημερώθηκαν από τη δήλωση που εξέδωσε η ΕΕ κατά την υπογραφή της σύμβασης και την οποία επανέλαβε κατά την έγκριση της σύμβασης, ότι στο θεσμικό και το νομικό πλαίσιο της ΕΕ *«[...] τα κοινοτικά όργανα θα εφαρμόζουν τη σύμβαση στο πλαίσιο των ισχυόντων και μελλοντικών κανόνων σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα και άλλων συναφών κανόνων κοινοτικού δικαίου στον τομέα που καλύπτει η σύμβαση.»*

(6) Τα συμπεράσματα δεν αναγνωρίζουν τον κεντρικό ρόλο των εθνικών δικαστηρίων για την εφαρμογή του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Aarhus ούτε αναγνωρίζουν ότι το σύστημα της ΕΕ για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά έγκυρο μέσο έννομης προστασίας[24].

(7) Τα συμπεράσματα συνιστούν στη σύνοδο των μερών να λάβει μέτρα που είναι προδήλως ασυμβίβαστα με τις θεμελιώδεις αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης και του ενωσιακού συστήματος δικαστικού ελέγχου. Τα συμπεράσματα δεν αναγνωρίζουν την ειδική έννομη τάξη της ΕΕ.

(8) Η ΕΕ εξακολουθεί να στηρίζει πλήρως τους σημαντικούς στόχους της σύμβασης του Aarhus.

(9) Τα συμπεράσματα θα υποβληθούν στην έκτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Aarhus, η οποία θα πραγματοποιηθεί τον Σεπτέμβριο του 2017 στη Budva (Μαυροβούνιο), και έτσι θα αποκτήσουν καθεστώς επίσημης ερμηνείας της σύμβασης του Aarhus και, ως εκ τούτου, θα είναι δεσμευτικά για τα συμβαλλόμενα μέρη και τους οργανισμούς της Σύμβασης,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Η θέση που πρέπει να λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την έκτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Aarhus όσον αφορά την υπόθεση συμμόρφωσης ACCC/C/2008/32 έχει ως εξής:

– αρνητική ψήφο όσον αφορά την έγκριση των συμπερασμάτων.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση αρχίζει να ισχύει την ημέρα της έκδοσής της.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος

[24] Βλ. ιδίως σημείο 58 των συμπερασμάτων, όπου αναφέρεται ότι, ενώ το σύστημα δικαστικού ελέγχου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να ζητηθεί η έκδοση προδικαστικής απόφασης, αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την εξασφάλιση της συνεπούς και ορθής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατόν να αποτελεί τη βάση επί της οποίας, κατά κανόνα, δεν παρέχεται στους πολίτες πρόσβαση στα ενωσιακά δικαστήρια για να προσφύγουν κατά αποφάσεων, πράξεων και παραλείψεων των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ.