



2020/0289(COD)

23.3.2021

OPINIÓN

de la Comisión de Asuntos Jurídicos

para la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente

(COM(2020)0642 – C9-0321/2020 – 2020/0289(COD))

Ponente de opinión: Jiří Pospíšil

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, respaldada por un informe¹ y un estudio que lo acompaña², pretende revisar el mecanismo de revisión administrativa creado en 2006 con respecto a los actos y omisiones administrativos de las instituciones y organismos de la Unión. El estudio exhaustivo y el informe de la Comisión en los que se analiza el funcionamiento de las disposiciones sobre acceso a la justicia en materia medioambiental a escala de la Unión Europea ofrecen una sólida base empírica para la presente iniciativa. Aunque los cambios propuestos son bastante extensos, la Comisión considera innecesario que se efectúe una evaluación de impacto. Tal decisión es especialmente preocupante, dado que uno de los principales objetivos consiste en modificar las referencias al Derecho medioambiental, de manera que cualquier acto administrativo que vulnere el Derecho medioambiental de la Unión pueda someterse a revisión, con independencia de sus objetivos políticos, lo que tendrá un impacto considerable en la administración; y más preocupante además porque otro de los objetivos principales es ampliar los plazos para las solicitudes y respuestas del proceso de revisión administrativa, lo que demorará el procedimiento de manera considerable, tendrá efectos negativos en el procedimiento comunitario y privado y elevará los costes. En este sentido, sin una evaluación de impacto, el equilibrio entre los intereses y las consecuencias no queda nada claro.

El ponente reconoce que, en toda Europa, las organizaciones no gubernamentales ecologistas desempeñan un papel importante en favor del medio ambiente. Esto implica que, bajo determinadas condiciones, deberían tener derecho a solicitar la revisión de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas en caso de que estas vulneren el Derecho medioambiental.

La Unión Europea adoptó el Reglamento con el fin de contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio, del que se convirtió oficialmente en Parte en 2005³. El artículo 9, apartado 3, del Convenio establece que cada Parte debe velar «por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters» (Informe sobre la aplicación por parte de la Unión Europea del Convenio de Aarhus en el ámbito del acceso a la justicia en materia de medio ambiente), SWD (2019)378 final.

² «Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters» (Estudio sobre la aplicación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental), Informe final, septiembre de 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

³ 2005/370/CE: Decisión del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1-3.

El ponente apoya en general la propuesta de la Comisión, aunque con varias enmiendas encaminadas a adaptar la definición de acto (administrativo) a la establecida en el artículo 263 del TUE, ya que conviene con la voluntad de la Comisión de ampliar la posibilidad de solicitar una revisión administrativa no solo para los actos que poseen un alcance individual, sino también para los actos de alcance general. De hecho, en lo que atañe a la protección del medio ambiente, lo está en juego es el interés público y no intereses individuales. Además, el ponente está de acuerdo con la argumentación de la Comisión en el sentido de que los efectos de un acto administrativo que vulnere el Derecho medioambiental de la Unión y no sus objetivos políticos deben tenerse en cuenta al solicitar una revisión administrativa.

Por otra parte, el ponente propone referirse a los actos administrativos «que tengan como objetivo surtir efecto jurídicamente vinculante y externo», ya que no solo los actos que por naturaleza son legalmente vinculantes y surten efectos externos deberían poder ser revisados, sino también los actos cuyo autor tenía la intención de formularlos de modo que surtiesen tales efectos.

En lo que se refiere a los plazos que propone la Comisión, el ponente plantea que se reduzcan ligeramente con miras a evitar que los procedimientos administrativos resulten demasiado prolongados y onerosos. Un plazo demasiado largo para solicitar una revisión administrativa podría representar una carga para la institución. Por el contrario, un plazo más breve para la presentación de solicitudes de revisión administrativa puede evitar un aluvión de solicitudes administrativas y oportunistas. La diferencia de plazo entre los actos administrativos y la omisión de adoptar tales actos está relacionada con la naturaleza de la omisión en sí. Al mismo tiempo, un plazo más corto para que las instituciones respondan a una solicitud garantiza una protección más rápida y efectiva de los ciudadanos, pero también limita el plazo de procedimiento, que es importante para los adjudicatarios de los proyectos en cuestión. Es esencial que se reduzca el período de inseguridad jurídica para el público afectado. También tiene en cuenta que, si es probable que un acto administrativo tenga un impacto negativo en el medio ambiente, el daño puede ser irreversible, lo que justifica la necesidad de actuar con prontitud. Un plazo breve también constituye un incentivo para que la institución reaccione con rapidez y permite garantizar que se respete el principio de buena administración. Por último, dado que los procedimientos de revisión administrativa pueden percibirse como más sencillos que los procedimientos judiciales (por ejemplo, no hace falta contar con asesoramiento jurídico), no hay necesidad de ampliar el plazo en demasía, o tal vez ni siquiera de ampliarlo.

ENMIENDAS

La Comisión de Asuntos Jurídicos pide a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, competente para el fondo, que tome en consideración las siguientes enmiendas:

Enmienda 1

Propuesta de Reglamento Considerando 4 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(4 bis) El artículo 9, apartados 3, y 4, del Convenio de Aarhus prevé que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su Derecho nacional o de la Unión puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar acciones u omisiones que vulneren las disposiciones de Derecho nacional o de la Unión en materia de medio ambiente. Facilitar el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales es necesario a fin de que la Unión pueda cumplir los requisitos de esas disposiciones.

Enmienda 2

Propuesta de Reglamento Considerando 5

Texto de la Comisión

Enmienda

(5) La limitación de la revisión interna prevista en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 a los actos administrativos de alcance individual es **el principal** obstáculo para las organizaciones no gubernamentales ecologistas que desean recurrir a una revisión interna en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento también en cuanto a actos administrativos con un alcance mayor. Por tanto, **se debe** ampliar el alcance del procedimiento de revisión interna previsto en el Reglamento para incluir actos no legislativos de alcance general.

(5) La limitación de la revisión interna prevista en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 a los actos administrativos de alcance individual es **un** obstáculo para las organizaciones no gubernamentales ecologistas que desean recurrir **de manera justificada** a una revisión interna en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento también en cuanto a actos administrativos con un alcance mayor. Por tanto, **procede** ampliar el alcance del procedimiento de revisión interna previsto en el Reglamento para incluir actos no legislativos de alcance general **que vulneren la legislación en materia de medio ambiente.**

Enmienda 3

Propuesta de Reglamento
Considerando 11 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(11 bis) El artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus exige que los procedimientos judiciales comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio no tengan un costo prohibitivo. A fin de garantizar que los procedimientos judiciales contemplados en el artículo 12 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 no tengan un costo prohibitivo y que este costo sea previsible para el demandante, las instituciones u organismos de la Unión, cuando ganen el litigio, formularán pretensiones sobre las costas que sean razonables.

Enmienda 4

Propuesta de Reglamento
Considerando 12

Texto de la Comisión

Enmienda

(12) Según la jurisprudencia del TJUE⁶, **las** organizaciones no gubernamentales ecologistas que soliciten una revisión interna de un acto administrativo están obligadas a indicar los elementos de hecho o argumentos de Derecho esenciales que susciten dudas razonables al precisar los motivos de su solicitud de revisión.

(12) Según la jurisprudencia del TJUE⁶, **aquellas** organizaciones no gubernamentales ecologistas que soliciten una revisión interna de un acto administrativo están obligadas a indicar los elementos de hecho o argumentos de Derecho esenciales que susciten dudas razonables al precisar los motivos de su solicitud de revisión. **Esa solicitud debe realizarse asimismo con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1367/2006.**

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, TestBioTech/Comisión, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, apartado 69.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2019, TestBioTech/Comisión, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, apartado 69.

Enmienda 5

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 1

Reglamento (CE) n.º 1367/2006

Artículo 2 – apartado 1 – letra g

Texto de la Comisión

g) “acto administrativo”: cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo y contenga disposiciones que, **debido a sus efectos**, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido de la letra f) del artículo 2, apartado 1, excepto aquellas disposiciones de dicho acto para las que el Derecho de la Unión exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional;

Enmienda

g) “acto administrativo”: cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta, **o tenga como objetivo surtir**, efecto jurídicamente vinculante y externo y contenga disposiciones que puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido de la letra f) del artículo 2, apartado 1, excepto aquellas disposiciones de dicho acto para las que el Derecho de la Unión exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional;

Justificación

El ponente conviene con la voluntad de la Comisión de ampliar la posibilidad de solicitar una revisión administrativa no solo para los actos que poseen un alcance individual, sino también para los actos de alcance general. Por otra parte, el ponente propone referirse a los actos administrativos «que tengan como objetivo surtir efecto jurídicamente vinculante y externo», ya que no solo los actos que por naturaleza son legalmente vinculantes y surten efectos externos deberían poder ser revisados, sino también los actos cuyo autor tenía la intención de formularlos de modo que surtiesen tales efectos.

Enmienda 6

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 1 bis (nuevo)

Reglamento (CE) n.º 1367/2006

Artículo 4 – apartado 2

Texto en vigor

2. La información medioambiental que se haya de facilitar y difundir será actualizada si procede. Además de los documentos enumerados en el artículo 12, apartados 2 y 3, y en el artículo 13, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE)

Enmienda

1 bis. El artículo 4, el apartado 2, se sustituye por el texto siguiente:

«2. La información medioambiental que se haya de facilitar y difundir será actualizada si procede. Además de los documentos enumerados en el artículo 12, apartados 2 y 3, y en el artículo 13, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE)

n.º 1049/2001, en las bases de datos o los registros también figurarán:

- a) los textos de tratados, convenios o acuerdos internacionales y de la legislación **comunitaria** sobre el medio ambiente o relacionados con él, y de las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente;
- b) los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos contemplados en la letra a), cuando las instituciones u organismos **comunitarios** los hayan elaborado o dispongan de ellos en formato electrónico;
- c) las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario a partir de la emisión del dictamen motivado en virtud del artículo **226**, párrafo primero, del Tratado;
- d) los informes sobre la situación del medio ambiente indicados en el apartado 4;
- e) los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente;
- f) las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos medioambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar esa información o acceder a ella;
- g) los estudios sobre el impacto medioambiental y las evaluaciones de riesgo relativas a los elementos medioambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar esa información o acceder a ella.

n.º 1049/2001, en las bases de datos o los registros también figurarán **en cuanto estén consolidados**:

- a) los textos de tratados, convenios o acuerdos internacionales y de la legislación **de la Unión** sobre el medio ambiente o relacionados con él, y de las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente;
- a bis) las posiciones de los Estados miembros conforme se expresen en los procedimientos de toma de decisiones que conducen a la adopción de la legislación o los actos administrativos de la Unión sobre el medio ambiente o relacionados con él;**
- b) los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos contemplados en la letra a), cuando las instituciones u organismos **de la Unión** los hayan elaborado o dispongan de ellos en formato electrónico;
- c) las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario a partir de la emisión del dictamen motivado en virtud del artículo **258**, párrafo primero, del Tratado;
- d) los informes sobre la situación del medio ambiente indicados en el apartado 4;
- e) los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente;
- f) las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos medioambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar esa información o acceder a ella;
- g) los estudios sobre el impacto medioambiental y las evaluaciones de riesgo relativas a los elementos medioambientales, o una referencia al lugar donde se puede solicitar esa información o acceder a ella.».

Enmienda 7

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 2 – letra a
Reglamento (CE) n.º 1367/2006
Artículo 10 – apartado 1 – párrafo 2

Texto de la Comisión

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución.

Enmienda

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución, ***siempre que tal acto no legislativo esté relacionado con el medio ambiente.***

Enmienda 8

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 2 – letra a
Reglamento (CE) n.º 1367/2006
Artículo 10 – apartado 2

Texto de la Comisión

2. La institución u organismo de la Unión a que se refiere el apartado 1 deberá examinar la solicitud, a menos que carezca claramente de fundamento. Expondrá sus motivos en una respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de ***dieciséis*** semanas a partir de la recepción de la solicitud.

Enmienda

2. La institución u organismo de la Unión a que se refiere el apartado 1 deberá examinar la solicitud, a menos que carezca claramente de fundamento. Expondrá sus motivos en una respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de ***catorce*** semanas a partir de la recepción de la solicitud.

Justificación

Un plazo más corto para que las instituciones respondan a una solicitud garantiza una protección más rápida y efectiva de los ciudadanos, pero también limita el plazo de procedimiento, que es importante para los adjudicatarios de los proyectos en cuestión. Es esencial que se reduzca el período de inseguridad jurídica para el público afectado. También

tiene en cuenta que, si es probable que un acto administrativo tenga un impacto negativo en el medio ambiente, el daño puede ser irreversible, lo que justifica la necesidad de actuar con prontitud.

Enmienda 9

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 2 – letra b

Reglamento (CE) n.º 1367/2006

Artículo 10 – apartado 3 – párrafo 2

Texto de la Comisión

«En cualquier caso, la institución u organismo de la Unión se pronunciará en las **veintidós** semanas a partir de la recepción de la solicitud.»

Enmienda

«En cualquier caso, la institución u organismo de la Unión se pronunciará en las **veinte** semanas a partir de la recepción de la solicitud.»

Enmienda 10

Propuesta de Reglamento

Artículo 1 – párrafo 1 – punto 2 bis (nuevo)

Reglamento (CE) n.º 1367/2006

Artículo 12 – apartado 2 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

2 bis. En el artículo 12 se añade el apartado siguiente:

2 bis. Sin perjuicio de la prerrogativa del Tribunal de distribuir las costas, los procedimientos judiciales emprendidos en virtud de esta disposición no serán prohibitivos. Las instituciones y organismos de la Unión a que se refiere el artículo 10, apartado 1, cuando ganen el litigio, formularán pretensiones sobre las costas que sean razonables.

PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

Título	Modificación del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente	
Referencias	COM(2020)0642 – C9-0321/2020 – 2020/0289(COD)	
Comisión competente para el fondo Fecha del anuncio en el Pleno	ENVI 19.10.2020	
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	JURI 19.10.2020	
Ponente de opinión Fecha de designación	Jiří Pospíšil 16.11.2020	
Examen en comisión	7.12.2020	22.2.2021
Fecha de aprobación	18.3.2021	
Resultado de la votación final	+: 11 –: 8 0: 6	
Miembros presentes en la votación final	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos	
Suplentes presentes en la votación final	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor	

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

11	+
PPE	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Antonius Manders, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
ID	Gilles Lebreton, Jérôme Rivière
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

8	-
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry

6	0
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
ID	Gunnar Beck
NI	Mislav Kolakušić

Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones