EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 14. 10. 2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

• A. Dôvody a ciele návrhu

Európska zelená dohoda[1] môže uspieť a priniesť trvalú zmenu len vtedy, ak budú inštitúcie EÚ pri svojej práci prihliadať na názory zástupcov verejnosti. Práve verejnosť by mala naďalej zostať hybnou silou transformácie a disponovať prostriedkami, vďaka ktorým sa bude aktívne podieľať na tvorbe a vykonávaní nových politík.

Spolupráca s verejnosťou znamená nielen spoluprácu s jednotlivcami, ale aj s občianskou spoločnosťou. V boji za záujmy životného prostredia zohrávajú po celej Európe kľúčovú úlohu environmentálne mimovládne organizácie (MVO). Preto by za určitých podmienok mali mať právo žiadať o preskúmanie rozhodnutí prijímaných verejnými orgánmi z dôvodu, že sú v rozpore s právnymi predpismi v oblasti životného prostredia.

Ako uviedla generálna advokátka Eleanor Sharpstonová, „prírodné prostredie patrí nám všetkým a jeho ochrana je úlohou, za ktorú zodpovedáme kolektívne. Súdny dvor uznal, že väčšina pravidiel v rámci práva EÚ týkajúceho sa životného prostredia je venovaná riešeniu otázok týkajúcich sa verejného záujmu, a teda nie výlučne otázok ochrany záujmov jednotlivcov ako takých. Na súd sa nemôže obrátiť voda ani v nej plávajúce ryby. A podobne sú na tom aj stromy – ani tie predsa na to nemajú legitimitu.“[2]

Ak predmetné preskúmanie vykonáva verejná správa, nazýva sa „správnym preskúmaním“. Ak ho vykonáva súd, nazýva sa „súdnym preskúmaním“.

Cieľom návrhu je revízia mechanizmu správneho preskúmania vytvoreného v roku 2006, ktorého účelom bolo slúžiť MVO v súvislosti so správnymi aktmi a prípadmi nečinnosti inštitúcií a orgánov EÚ. Tento mechanizmus sa uvádza v nariadení č. 1367/2006 známom ako nariadenie o Aarhuskom dohovore (ďalej len „nariadenie“)[3].

Cieľom návrhu je zlepšiť vykonávanie Aarhuského dohovoru[4] v nadväznosti na prijatie Lisabonskej zmluvy a riešiť otázky nastolené výborom pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru (ďalej len „výbor“), pokiaľ ide o to, ako sa EÚ darí plniť si medzinárodné povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto dohovoru. Ambíciou návrhu je zabezpečiť zlepšenie vykonávania dohovoru v súlade so základnými zásadami právneho poriadku EÚ, ako aj s jej systémom súdneho preskúmania. Európsky parlament a Rada nastolili požiadavku týkajúcu sa zmeny predmetného nariadenia, pričom Komisia vyjadrila očakávania súvisiace s touto zmenou v oznámení o európskej zelenej dohode (podrobnejšie informácie sa uvádzajú v oddiele 1.A.II).

---

1 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Európska zelená dohoda, COM(2019) 640 final.

2 Stanovisko generálnej advokátky Eleanor Sharpstonovej z 12. októbra 2017 vo veci C-664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, bod 77.

3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, 25.9.2006, s. 13 – 19).

4 Dohovor Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov (EHK OSN) o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

Návrhom sa rozširujú možnosti, ktoré majú MVO v súčasnosti k dispozícii na účely správneho preskúmania. Správne preskúmanie možno v súčasnosti požadovať len v prípade aktov „individuálneho určenia“ (akty, ktoré sú priamo adresované osobe alebo akty, v ktorých možno dotknutú osobu individualizovať), no v budúcnosti budú môcť MVO požiadať aj o preskúmanie správnych aktov „všeobecného určenia“.

Cieľom návrhu je zároveň zmeniť odkazy na právo týkajúce sa životného prostredia: kým v súčasnosti musia správne akty podliehajúce preskúmaniu prispievať k dosahovaniu cieľov environmentálnej politiky, podľa návrhu by v budúcnosti mohol byť predmetom preskúmania akýkoľvek správny akt, ktorý je v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia, a to bez ohľadu na jeho politické ciele.

Napokon sa v ňom odporúča, aby sa v záujme zlepšenia kvality procesu správneho preskúmania predĺžili lehoty na predkladanie žiadostí a odpovedí.

Ako Súdny dvor pripomenul v kľúčových rozhodnutiach týkajúcich sa významu Aarhuského dohovoru v právnom poriadku EÚ, súdne a správne konania týkajúce sa prístupu k spravodlivosti v oblasti práva týkajúceho sa životného prostredia v súčasnosti patria „primárne“ do rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov[5]. Každé zlepšenie prístupu k správnemu a súdnemu preskúmaniu na úrovni EÚ je preto doplnkom k náležitému fungovaniu prístupu k spravodlivosti vo veciach EÚ týkajúcich sa životného prostredia, ktoré riešia vnútroštátne súdy členských štátov.

Vnútroštátne súdy sú predovšetkým povinné zabezpečovať prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa článkov 9 ods. 2 a ods. 3 dohovoru, a to aj pri vykonávaní práva EÚ týkajúceho sa životného prostredia.

Ak na vnútroštátnej úrovni existujú vykonávacie opatrenia správneho aktu prijatého inštitúciou alebo orgánom EÚ, predmetné MVO by mali o nápravu najprv požiadať príslušný vnútroštátny súd členského štátu, ktorý dané opatrenie prijal. Následne sa môžu obrátiť na Súdny dvor Európskej únie v rámci konania týkajúceho sa prejudiciálneho rozhodnutia podľa článku 267 ZFEÚ. Tento postup sa môže týkať aj platnosti aktov inštitúcií EÚ.

Komisia preto predkladá tento legislatívny návrh ako súčasť širšieho úsilia o zlepšenie prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. V sprievodnom oznámení sa bližšie vymedzí úloha členských štátov a vnútroštátnych súdov[6].

I. Požiadavky článku 9 ods. 3 dohovoru a zistenia Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru

EÚ prijala nariadenie s cieľom prispieť k dosahovaniu záväzkov vyplývajúcich z dohovoru. EÚ sa zmluvnou stranou dohovoru formálne stala v roku 2005[7].

---

5 Spojené veci C-401/12 P až C-403/12 P, *Rada a Komisia/Vereniging Milieudefensie aos*, EU:C:2015:4, bod 60; spojené veci C-404/12 P a C-405/12 P, *Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, bod 52.

6 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Zlepšovanie prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ a jej členských štátoch“. [Doplniť odkaz na oznámenie, keď bude k dispozícii.]

7 2005/370/ES: Rozhodnutie Rady zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005, s. 1 – 3.

V článku 9 ods. 3 dohovoru sa uvádza, že každá zmluvná strana dohovoru musí zabezpečiť, že „ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnemu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.“ V kontexte EÚ treba pod národným právom chápať právo EÚ, pričom medzi členov verejnosti patria aj MVO.

Vďaka nariadeniu môžu mimovládne organizácie požiadať inštitúcie a orgány EÚ o preskúmanie určitých rozhodnutí (aktov individuálneho určenia) prijatých v kontexte práva týkajúceho sa životného prostredia. V článku 9 ods. 3 dohovoru sa však nerozlišuje medzi aktmi individuálneho určenia a aktmi, ktoré majú všeobecné určenie.

Výbor zriadený s cieľom preskúmať dodržiavanie dohovoru zmluvnými stranami konštatoval, že EÚ si svoje záväzky, ktoré jej vyplývajú z požiadaviek dohovoru týkajúcich sa prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (vec ACCC/C/2008/32[8]), neplní v celom rozsahu.

Výbor konkrétne konštatoval, že: i) dané nariadenie by malo zahŕňať aj všeobecné akty, a nielen akty individuálneho určenia, ii) napadnuteľný by mal byť každý správny akt, a to aj ten, ktorý len „súvisí“ so životným prostredím, a teda nielen akty, ktoré patria do rozsahu predpisov v rámci práva týkajúceho sa životného prostredia, iii) okrem MVO by sa mal mechanizmus správneho preskúmania sprístupniť aj iným členom verejnosti a iv) preskúmanie by sa malo vzťahovať aj na akty, ktoré nemajú právne záväzné a vonkajšie účinky.

Na poslednom zasadnutí zmluvných strán dohovoru, ktoré sa uskutočnilo v septembri 2017, EÚ vyhlásila, že „bude naďalej skúmať spôsoby a prostriedky uplatňované na účely na dosiahnutia súladu s Aarhuským dohovorom, a to spôsobom, ktorý zodpovedá kľúčovým zásadám právneho poriadku Únie a jej systému súdneho preskúmania, pričom bude prihliadať na otázky nastolené v rámci dohovoru“ (vyhlásenie z Budvy).

O danej veci sa bude opäť rokovať na ďalšom zasadnutí zmluvných strán dohovoru v októbri 2021.

II. Medziinštitucionálna reakcia na zistenia výboru

V roku 2018 Rada vo svojom rozhodnutí (EÚ) 2018/881[9] požiadala Komisiu, aby na základe článku 241 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) predložila:

- štúdiu venovanú možnostiam EÚ týkajúcim sa riešenia predmetných zistení – do 30. septembra 2019,
- návrh na zmenu nariadenia (alebo na informovanie Rady o iných opatreniach) – do 30. septembra 2020.

Komisia uverejnila 10. októbra 2019 podrobnú externú štúdiu[10] venovanú fungovaniu prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súvislosti s aktmi a prípadmi

[8] Pozri https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[9] Rozhodnutie Rady (EÚ) 2018/881 z 18. júna 2018, ktorým sa Komisia žiada, aby predložila štúdiu o možnostiach Únie preskúmať zistenia Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo veci ACCC/C/2008/32, a ak sa to ukáže vhodné s ohľadom na výsledky štúdie, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, Ú. v. EÚ L 155, 19.6.2018, s. 6 – 7.

nečinnosti inštitúcií a orgánov EÚ, ako aj možnostiam zlepšenia súčasnej situácie. Jej súčasťou bola aj podrobná analýza správnych preskúmaní, ktoré Komisia vykonala na základe nariadenia. Na základe tejto štúdie útvary Komisie informovali o tom, ako EÚ vykonáva dohovor EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „správa“)[11]. V štúdii, ako aj v správe sa zohľadnili zistenia výboru, mali však širší záber. V obidvoch materiáloch sa riešili zistenia v kontexte kľúčových zásad právneho poriadku EÚ a jej systému súdneho preskúmania v súlade s vyhlásením z Budvy a v kontexte práv zakotvených v Charte základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

Po týchto dokumentoch nasledovalo 11. decembra 2019 oznámenie o európskej zelenej dohode (oznámenie o európskom ekologickom dohovore), v ktorom sa Komisia zaviazala, že zváži revíziu nariadenia o Aarhuskom dohovore s cieľom zlepšiť prístup k administratívnemu a súdnemu preskúmaniu na úrovni EÚ pre občanov a mimovládne organizácie, ktoré majú obavy o zákonnosť rozhodnutí s účinkami na životné prostredie“ a že „podnikne kroky, aby sa zlepšil ich prístup k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch vo všetkých členských štátoch“.

Európsky parlament vo svojom uznesení z 15. januára 2020 o európskom ekologickom dohovore[12] zopakoval, že je nevyhnutné zaručiť občanom EÚ skutočný prístup k spravodlivosti a dokumentom zakotveným v Aarhuskom dohovore“; vyzval Komisiu, aby „zabezpečila, že EÚ bude tento dohovor dodržiavať“, a víta skutočnosť, že Komisia zvažuje revíziu nariadenia o Aarhuskom dohovore.

III. Hlavné zistenia uvedené v správe

V súvislosti s prvými dvoma zisteniami výboru treba uviesť, že na základe analytickej práce a s prihliadnutím na zmeny zavedené Lisabonskou zmluvou v článku 263 ZFEÚ sa v správe konštatovali dva nedostatky v predmetnom nariadení, ktorých náprava sa navrhuje prostredníctvom legislatívnych opatrení:

- Súčasné možnosti správneho preskúmania podľa nariadenia sa týkajú len správnych aktov individuálneho určenia a nezahŕňajú akty všeobecného určenia, čo sa identifikovalo ako hlavné obmedzenie, ktorému čelia MVO usilujúce sa napadnúť správne akty na úrovni EÚ.
- Súčasný rozsah pôsobnosti sa týka len aktov v rámci práva týkajúceho sa životného prostredia. V článku 9 ods. 3 dohovoru sa používa iné znenie, ktoré odkazuje na akty, „ktoré sú v rozpore s… právom v oblasti životného prostredia.“ Hoci je súčasné znenie nariadenia, ako ho vykladá judikatúra Súdneho dvora EÚ, široké, existujú pochybnosti o tom, či jeho rozsah pôsobnosti presne zodpovedá rozsahu pôsobnosti článku 9 ods. 3 dohovoru.

Okrem toho sa v správe konštatovalo, že existuje priestor na zlepšenie, pokiaľ ide o lehoty na správne preskúmanie, ktoré sú stanovené v nariadení. Uvádzalo sa v nej aj to, že 12-týždňová lehota, ktorú majú inštitúcie a orgány EÚ k dispozícii na odpoveď na žiadosť o správne preskúmanie, je podľa zistení príliš krátka a je náročné ju dodržať[13].

---

[10] Štúdia o vykonávaní Aarhuského dohovoru EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, záverečná správa, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

[11] Pracovný dokument útvarov Komisie, Správa o vykonávaní Aarhuského dohovoru v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia Európskou úniou, SWD(2019) 378 final.

[12] Uznesenie Európskeho parlamentu z 15. januára 2020 o európskom ekologickom dohovore [2019/2956(RSP)].

[13] Pozri najmä štúdiu, oddiel 3.2.3.1.

IV. Zmeny zavedené legislatívnym návrhom

IV.a. Rozšírenie záberu preskúmania s cieľom zahrnúť doň akty všeobecného určenia

Komisia navrhuje rozšíriť vymedzenie pojmu „správny akt“ s cieľom umožniť MVO požiadať o správne preskúmanie akéhokoľvek nelegislatívneho aktu prijatého inštitúciou alebo orgánom EÚ, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky a obsahuje ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f), a to s výnimkou tých ustanovení daného aktu, v prípade ktorých si právo EÚ výslovne vyžaduje vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni. Ide o významnú zmenu rozsahu pôsobnosti oproti súčasnému právnemu textu nariadenia o Aarhuskom dohovore, v ktorom sa odkazuje len na „akty individuálneho určenia“[14].

IV.b. Zosúladenie odkazov na právo životného prostredia s požiadavkami dohovoru

V návrhu sa objasňuje, že správny akt musí obsahovať ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f) nariadenia.

Súčasné znenie článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia umožňuje preskúmanie správnych aktov „podľa práva týkajúceho sa životného prostredia“. Inštitúcie a orgány EÚ teda pri posudzovaní toho, či určitý akt môže byť predmetom žiadosti o vnútorné preskúmanie, až doteraz overovali iba to, či cieľom napadnutého správneho aktu bolo prispievať k cieľom environmentálnej politiky, a nezameriavali sa na to, či daný akt je alebo nie je v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia.

Je však potrebné zabezpečiť, aby sa toto vnútorné preskúmanie dalo uskutočniť pri všetkých aktoch, ktoré majú účinky na ciele environmentálnej politiky. Je skutočne nevyhnutné zabezpečiť prístup k spravodlivosti podľa článku 1 dohovoru[15], pokiaľ ide o „záležitosti životného prostredia“. V súvislosti s oblasťou, na ktorú sa vzťahuje dohovor“, sa zase EÚ uložením listiny o ratifikácii dohovoru zaviazala uplatňovať „relevantné pravidlá v rámci práva EÚ“[16].

V záujme účinného prístupu k spravodlivosti je preto potrebné upraviť vymedzenie správnych aktov tak, aby zahŕňalo aj akty, ktoré neboli prijaté podľa práva životného prostredia, no ktoré obsahujú ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f) nariadenia.

Zodpovedá to súčasnému stavu integrácie environmentálnych aspektov do iných politík EÚ v zmysle článku 11 ZFEÚ, podľa ktorého „požiadavky ochrany životného prostredia musia byť

---

[14] Na základe článku 10 nariadenia možno okrem toho napadnúť prípady nečinnosti. V odôvodnení 11 sa objasňuje, že *„by mala byť pokrytá nečinnosť, ak podľa práva životného prostredia existuje povinnosť prijať (správny) akt“*.

[15] „*Každá strana bude zaručovať práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu*“ (doplnené zdôraznenie).

[16] Rozhodnutie Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005, s. 1 – 3.

začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politík a činností Únie, a to predovšetkým s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja.“

Rozsah pôsobnosti mechanizmu vnútorného preskúmania sa musí zosúladiť s článkom 9 ods. 3 dohovoru vzťahujúcim sa na tie akty, „ktoré sú v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia“. Rozhodujúcim kritériom pri vymedzení dôvodov, na základe ktorých možno vykonať vnútorné preskúmanie, je preto identifikovanie porušenia práva EÚ týkajúceho sa životného prostredia.

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „právo EÚ týkajúce sa životného prostredia“, v článku 2 ods. 1 písm. f) súčasného nariadenia sa uvádza široká definícia tohto pojmu. V danom ustanovení sa teda uvádza náležité vymedzenie „práva týkajúceho sa životného prostredia“ tak, aby sa pod ním rozumeli „právne predpisy [Únie], ktoré bez ohľadu na svoj právny základ prispievajú k dosahovaniu cieľov environmentálnej politiky [Únie] stanovených v zmluve: zachovanie, ochrana a zvyšovanie kvality životného prostredia, ochrana zdravia ľudí, šetrné a racionálne využívanie prírodných zdrojov a presadzovanie opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia“[17].

Navrhuje sa, aby sa v nariadení osobitne stanovovalo, že pri odôvodňovaní žiadosti o preskúmanie by mal žiadateľ vysvetliť, prečo je správny akt v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia. Ako sa to vyžaduje v judikatúre, „na účely spresnenia dôvodov [vnútorného] preskúmania požadovaným spôsobom musí žiadateľ o vnútorné preskúmanie správneho aktu podľa práva životného prostredia uviesť zásadné skutkové okolnosti alebo právne tvrdenia, ktoré môžu vyvolať dôvodné, teda podstatné pochybnosti, čo sa týka posúdenia inštitúcie alebo orgánu Únie v danom akte“[18].

IV.c. Predĺženie lehôt pre postup vnútorného preskúmania

V návrhu sa predlžujú lehoty pre postup vnútorného preskúmania, čím sa umožní uskutočniť posúdenie v náležitej kvalite. Ide predovšetkým o predĺženie lehoty o dva týždne pre MVO a o predĺženie lehoty o štyri týždne pre inštitúcie EÚ. Vďaka získaniu času navyše by mali byť MVO schopné poskytnúť potrebné faktické a právne argumenty pri odôvodňovaní svojich pochybností týkajúcich sa správnych aktov a prípadov nečinnosti, ktoré sú v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia. Inštitúcie a orgány EÚ by zase vďaka predĺženiu lehoty, ktorú majú k dispozícii na poskytnutie odpovede, mali byť schopné vykonať dôkladnejšie preskúmania. Poskytnutím tohto dodatočného času by sa zároveň malo posilniť právo na dobrú správu vecí verejných podľa článku 41 charty.

V. Kto môže požiadať o správne preskúmanie?

Správne preskúmanie podľa predmetného nariadenia je len jedným zo spôsobov, ako EÚ plní požiadavky článku 9 ods. 3 dohovoru. Súlad s článkom 9 ods. 3 nezávisí iba od plnení ustanovení samotného nariadenia.

Článok 9 ods. 3 dohovoru možno vykonávať buď prostredníctvom správneho preskúmania alebo prostredníctvom súdneho preskúmania (prípadne ich kombináciou). Jeho cieľom je

[17] Predmetná definícia by sa mala chápať tak, že je do nej zahrnutý aj cieľ *„boj proti zmene klímy“* uvedený v článku 191 ZFEÚ, v ktorom sa stanovujú ciele politiky EÚ v oblasti životného prostredia.

[18] Pozri rozsudok Súdneho dvora z 12. septembra 2019 vo veci C-82/17 P, *TestBioTech/Komisia*, ECLI:EU:C:2019:719, bod 69.

prínos pre „členov verejnosti“ v zmysle článku 2 ods. 4 Aarhuského dohovoru[19]. Ide ako o jednotlivcov, tak aj o mimovládne organizácie; presné nároky sa (v tomto kontexte) majú vymedziť právom EÚ podľa článku 9 ods. 3 dohovoru[20].

V prvom rade treba spomenúť, že hoci jednotlivci nemôžu požiadať o správne preskúmanie podľa nariadenia, majú možnosť požiadať o súdne preskúmanie aktov a nečinnosti inštitúcií a orgánov EÚ v prípadoch, keď sú splnené podmienky stanovené v ZFEÚ, ako sa vysvetľuje ďalej v texte. V dohovore sa od zmluvných strán vyžaduje, aby umožňovali buď správne alebo súdne preskúmanie, nie však nevyhnutne oboje.

Jednotlivci môžu pred vnútroštátnym súdom napadnúť korektnosť vnútroštátnych vykonávacích opatrení (ak existujú) a požiadať ho, aby sa obrátil na Súdny dvor EÚ s cieľom preskúmať platnosť príslušného aktu EÚ podľa článku 267 ZFEÚ.

Okrem toho podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ môžu jednotlivci podať na Všeobecný súd priame podnety týkajúce sa: i) aktov, ktoré sú im určené, ii) aktov, ktoré sa ich priamo a individuálne týkajú, a iii) regulačných aktov, ktoré sa ich priamo týkajú a ktoré nezahŕňajú vykonávacie opatrenia.

Po druhé, v samotnom dohovore sa uznáva, že MVO by mali mať v porovnaní s jednotlivcami privilegovaný prístup k ochrane práva[21]. Obmedzenie využívania mechanizmu správneho preskúmania na MVO je v súlade s týmto rozlíšením, ako aj s potrebou poskytovať MVO priamy prístup k spravodlivosti na úrovni EÚ (na základe podnetu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ voči odpovedi na žiadosť o vnútorné preskúmanie) bez toho, aby bola potrebná úprava zmlúv[22].

Po tretie, viaceré akty prijaté inštitúciami a orgánmi EÚ majú všeobecné určenie. V prospech poskytnutia prístupu mimovládnych organizácií k mechanizmu správneho preskúmania hovorí skutočnosť, že (ako sme už spomínali[23]) MVO majú často najlepšie predpoklady na to, aby účinne zastupovali verejné záujmy a vyjadrovali obavy občianskej spoločnosti v tejto oblasti, pričom využívajú odbornú, fundovanú a odôvodnenú argumentáciu.

Po štvrté, otvorenie správneho preskúmania pre všetky osoby by predstavovalo situáciu podobnú tej, ktorú Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru označil ako mechanizmus *actio popularis*, ktorého uplatnenie sa v dohovore nevyžaduje[24].

---

19 V článku 2 ods. 4 sa *„verejnosť“* vymedzuje ako *„jedna alebo viac fyzických alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny“*.

20 V článku 9 ods. 3 sa stanovuje, že *„...každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnemu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia“* (doplnené zdôraznenie).

21 Pozri najmä článok 9 ods. 2 dohovoru.

22 Vzhľadom na článok 263 štvrtého odseku ZFEÚ neboli MVO doteraz schopné preukázať, že sa ich daný akt priamo týka, a preto nemohli podať podnet priamo na Súdny dvor EÚ s cieľom iniciovať konanie týkajúce sa daného správneho aktu. Preto majú MVO na základe článku 10 nariadenia možnosť požiadať o správne preskúmanie. Podľa článku 12 nariadenia zase môže MVO, ktorá podala žiadosť o vnútorné preskúmanie podľa článku 10, následne podať podnet s cieľom iniciovať konanie pred Súdnym dvorom EÚ.

23 Pozri stanovisko generálnej advokátky Eleanor Sharpstonovej z 12. októbra 2017 vo veci C-664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, bod 77, citované na strane 1 tejto dôvodovej správy.

24 Pozri zistenia výboru vo veci ACCC/C/2005/11 (Belgicko), ktorá sa uvádzajú na strane 191 príručky pre uplatňovanie Aarhuského dohovoru.

Ak by sa v nariadení ustanovila takáto aktívna legitimácia pre jednotlivcov, z tejto situácie by zase mohlo vyplývať, že v prípade regulačných aktov, ktoré si nevyžadujú vykonávacie opatrenia, by mohli byť jednotlivci oprávnení žiadať o správne, ako aj súdne preskúmanie v rovnakej záležitosti, a to za predpokladu splnenia podmienok uvedených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ. Opäť však treba pripomenúť, že v dohovore sa to nevyžaduje. Zmluvné strany môžu stanoviť buď správne alebo súdne preskúmanie.

Po piate, relevantný je aj súlad s úrovňou prístupu k spravodlivosti na vnútroštátnej úrovni v zmysle dohovoru. Bolo by však nekonzistentné ustanoviť na úrovni EÚ právo pre jednotlivcov, ktoré im umožňuje žiadať o preskúmanie, keby na vnútroštátnej úrovni nemali k dispozícii rovnocenný prístup v súvislosti s podobnými kategóriami aktov a prípadov nečinnosti (ako sú napríklad vnútroštátne vládne dekréty alebo iné všeobecne záväzné akty).

Na záver teda možno konštatovať, že hoci sa opravné mechanizmy, ktoré majú k dispozícii MVO a jednotlivci, líšia, vďaka systému EÚ má každý žiadateľ prístup k správnemu a/alebo súdnemu prostriedku nápravy[25]. Ako sa vysvetľuje vyššie, revízia nariadenia o Aarhuskom dohovore je súčasťou širšieho úsilia zabezpečiť v záležitostiach životného prostredia účinný prístup k spravodlivosti pre všetkých.

VI. Otázka správnych aktov, ktoré nemajú právne záväzné a vonkajšie účinky

V správe sa analyzovala aj otázka vylúčiť z rozsahu vnútorného preskúmania tie akty, ktoré nemajú „právne záväzné a vonkajšie účinky“. Takto je to v súčasnosti vzhľadom na vymedzenie pojmu „správny akt“, ktoré sa uvádza v článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia. Aj tejto otázke sa výbor venuje vo svojich zisteniach[26].

Rozsah tohto vylúčenia v danom nariadení je napriek rozdielnosti pojmov v súlade s rozsahom pôsobnosti článku 263 ods. 1 ZFEÚ, ako ho vykladá judikatúra Súdneho dvora EÚ[27]. Na základe článku 263 ods. 1 ZFEÚ má Súdny dvor EÚ právomoc preskúmavať „zákonnosť legislatívnych aktov, aktov Rady, Komisie a Európskej centrálnej banky okrem odporúčaní a stanovísk a preskúmava aj zákonnosť aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám“. Ďalej sa v ňom stanovuje, že Súdny dvor EÚ zároveň „preskúmava zákonnosť aktov orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám“.

Zo znenia súčasného článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia, ako aj článku 263 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že akty, z ktorých nemajú vyplývať právne účinky, nepatria do rozsahu správneho preskúmania podľa nariadenia a do súdneho preskúmania podľa zmlúv. Potvrdzuje to aj skutočnosť, že odporúčania a stanoviská (ktoré nie sú záväzné) sú z rozsahu pôsobnosti článku 263 ods. 1 ZFEÚ vylúčené[28].

Pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa prístupu k spravodlivosti podľa Aarhuského dohovoru, je potrebné pripomenúť, že „v rozpore“ s právom týkajúcim sa životného prostredia môžu byť iba akty, z ktorých nemajú vyplývať právne účinky v zmysle článku 9 ods. 3 dohovoru. Je zrejmé, že akty, z ktorých nevyplývajú právne účinky, teda nemožno považovať za akty, ktoré sú v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

---

25 Pozri správu, oddiel 4.2.

26 Pozri zistenia, časť II, citované znenie, bod 102 a ďalšie body.

27 Vec C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, bod 56.

28 Pozri SWD(2019) 378 final, s. 23 – 24.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti a keďže Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo svojich zisteniach zohľadnil mechanizmus vnútorného preskúmania ustanovený v nariadení o Aarhuskom dohovore len ako spôsob „kompenzácie“ požiadaviek vzťahujúcich sa na prístup k spravodlivosti podľa článku 263 ZFEÚ[29], nie je vhodné umožňovať správne preskúmanie aktov, z ktorých nemajú vyplývať právne účinky.

V judikatúre sa zároveň potvrdzuje, že názov alebo forma opatrenia nie sú relevantné. Rozhodujúci význam majú jeho účinky, obsah a rozsah[30]. Napadnúť možno opatrenia, ktoré majú napriek svojmu označeniu záväzné právne účinky a ktoré môžu mať vplyv na záujmy žiadateľa a zmeniť jeho právne postavenie[31].

- **B. Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky**

Návrh je v súlade s existujúcimi ustanoveniami v oblasti prístupu k spravodlivosti a dopĺňa ich. Medzi tieto ustanovenia patria predovšetkým:

– článok 6 ods. 2 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí[32],

– článok 13 smernice o environmentálnej zodpovednosti[33],

– článok 25 smernice o priemyselných emisiách[34],

– článok 11 smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie[35] a

– článok 23 smernice 2012/18/EÚ[36] (smernica Seveso III)[37].

Vzťahujú sa na rozhodnutia, akty a prípady nečinnosti týkajúce sa žiadostí o informácie o životnom prostredí, a to tie, ktoré podliehajú ustanoveniam o účasti verejnosti uvedeným v smernici o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, priemyselným povoleniam a súvisia s environmentálnou zodpovednosťou.

---

29 Zistenia ACCC vo veci ACCC/2008/32, časť II, citované znenie, bod 122.

30 Vo veci 22/70 *Komisia/Rada* Zb. 1971, s. 263, ECLI:EU:C:1971:32 Súdny dvor rozhodol, že možnosť podať žalobu o neplatnosť musí existovať pri všetkých opatreniach prijatých inštitúciami, ktoré môžu mať právne účinky (bod 42), a to bez ohľadu na ich charakter alebo formu. Pozri aj vec C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-325/91, *Francúzsko/Komisia*, Zb. 1993, s. I-3283; Spojené veci 1/57 a 14/57, *Usines à tubes de la Sarre/Vysoký úrad*, Zb. 1957, s. 105; Spojené veci 316/82 a 40/83, *Kohler/Dvor audítorov*, Zb. 1984, s. 641.

32 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS, Ú. v. EÚ L 41, 14.2.2003, s. 26 – 32.

33 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, Ú. v. EÚ L 143, 30.4.2004, s. 56 – 75.

34 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia), Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17 – 119.

35 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, Ú. v. EÚ L 26, 28.1.2012, s. 1 – 21.

36 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/18/EÚ zo 4. júla 2012 o kontrole nebezpečenstiev závažných havárií s prítomnosťou nebezpečných látok, ktorou sa mení a dopĺňa a následne zrušuje smernica Rady 96/82/ES, Ú. v. EÚ L 197, 24.7.2012, s. 1 – 37.

37 Pozri aj odôvodnenie 27 smernice (EÚ) 2016/2284 o národných emisných stropoch, v ktorom sa uvádza osobitný odkaz na judikatúru Súdneho dvora EÚ týkajúcu sa prístupu k spravodlivosti podľa bodu 28 oznámenia Komisie o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, C/2017/2616, Ú. v. EÚ C 275, 18.8.2017, s. 1 – 39.

- **C. Súlad s ostatnými politikami Únie**

Návrh prispieva k posilneniu právneho štátu v súlade so súčasnými prioritami Komisie týkajúcimi sa európskej zelenej dohody a ochrany nášho európskeho spôsobu života[38]. Prispieva najmä k účinnosti systému EÚ týkajúceho sa správneho a súdneho preskúmania, vďaka čomu posilňuje uplatňovanie článkov 41 a 47 charty.

2. PRÁVNY ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **A. Právny základ**

Právnym základom pre opatrenia v tejto oblasti je článok 192 ods. 1 ZFEÚ. Je to v súlade s pôvodným právnym základom nariadenia, ktoré sa má týmto návrhom zmeniť (článok 175 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva), terajší článok 192 ods. 1 ZFEÚ[39]. Cieľom návrhu je zlepšiť ochranu životného prostredia skvalitnením postupu správneho preskúmania, ktorý majú k dispozícii MVO, pokiaľ ide o správne akty a nečinnosť inštitúcií a orgánov EÚ v prípade ich rozporu s právom týkajúcim sa životného prostredia.

- **B. Subsidiarita (v prípade inej ako výlučnej právomoci)**

Spolu so svojimi členskými štátmi má EÚ spoločnú právomoc týkajúcu sa právnej úpravy v otázkach životného prostredia. Znamená to, že EÚ môže prijímať právne predpisy len v takom rozsahu, v akom jej to umožňujú zmluvy, pričom musí rešpektovať zásady nevyhnutnosti, subsidiarity a proporcionality.

Nevyhnutnosť opatrení na úrovni EÚ v tomto kontexte súvisí s tým, že EÚ je zmluvnou stranou dohovoru a musí plniť z neho vyplývajúce povinnosti, ktoré sú pre EÚ záväzné v súlade s článkom 216 ZFEÚ. Iniciatíva sa týka uplatňovania ustanovení dohovoru týkajúcich sa správneho alebo súdneho preskúmania určitých kategórií aktov EÚ. Ciele možno preto dosiahnuť len na úrovni EÚ, pričom sa potvrdzuje pridaná hodnota EÚ vyplývajúca z tejto iniciatívy.

Zároveň je vhodné z rozsahu navrhovanej zmeny vylúčiť tie ustanovenia správnych aktov, v prípade ktorých sa v práve EÚ výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni.

Dôvodom je, že tieto opatrenia budú priamo napadnuteľné pred vnútroštátnymi súdmi. Podľa článku 267 ZFEÚ sú vnútroštátne súdy členských štátov, ktoré pôsobia v úlohe všeobecných súdov, neoddeliteľnou súčasťou systému prejudiciálnych rozhodnutí týkajúcich sa platnosti a výkladu práva Únie[40].

- **C. Proporcionalita**

Návrh neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie súladu s ustanoveniami dohovoru. Uskutočnené politické rozhodnutia svedčia o posúdení proporcionality. Pokiaľ ide o predmetný návrh, predovšetkým:

---

38 Politické usmernenia Komisie, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sk.pdf.

39 Treba poznamenať, že článok 192 ods. 1 sa neuvádza v článku 106a ods. 1 Zmluvy o Euratome, ktorý sa týka uplatňovania určitých ustanovení ZEÚ a ZFEÚ. Pozri aj rozsudok Súdneho dvora (prvá komora) z 27. februára 2018 vo veciach T-307/16 – CEE ECLI:EU:T:2018:97, bod 49.

40 Stanovisko Súdneho dvora (plénum) 1/09 z 8. marca 2011 podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ, *Vytvorenie jednotného systému na riešenie patentových sporov*, ECLI:EU:C:2011:123, bod 80.

- sa ním rozširuje rozsah mechanizmu vnútorného preskúmania tak, aby zahŕňal aj nelegislatívne akty všeobecného určenia; no vylučujú sa ním tie ustanovenia týchto aktov, v prípade ktorých sa v práve EÚ výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni,
- uvádza sa v ňom, že sa vzťahuje len na nelegislatívne akty a prípady nečinnosti, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia. Toto znenie zodpovedá zneniu a politickým cieľom dohovoru, a teda sa ním zabezpečuje právna istota a súlad s dohovorom,
- jeho cieľom nie je zahrnúť akty, ktoré nemajú právne záväzné a vonkajšie účinky, a to v súlade s povahou systému súdneho preskúmania EÚ, ktorý sa konkrétne premieta v článku 263 ods. 1 ZFEÚ,
- prináša pridanú hodnotu spočívajúcu v tom, že poskytuje MVO, ktoré pôsobia v úlohe zástupcov občianskej spoločnosti a verejných záujmov, ďalšie príležitosti na to, aby žiadali o preskúmanie správnych aktov, ktoré sú v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia. Z uvedených dôvodov sa ním však práva poskytované na základe navrhovanej zmeny nerozširujú na jednotlivcov.

Návrh vychádza zo zistení uvedených v správe a sprievodnej štúdii. Predmetné politické rozhodnutie bolo potvrdené formou podrobnej analýzy, v ktorej sa konštatovalo, že okrem navrhovaných opatrení neexistujú nijaké iné realizovateľné alternatívy.

- **D. Výber nástroja**

Zvoleným právnym nástrojom je nariadenie, teda rovnako ako právny nástroj, ktorý sa ním má zmeniť

3. VÝSLEDKY HODNOTENÍ EX POST, KONZULTÁCIÍ SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

- **A. Hodnotenia *ex post*/kontroly vhodnosti existujúcich právnych predpisov**

Návrh vychádza z dôkazov zhromaždených v správe; ďalšie dôkazy a analýza sú k dispozícii v uverejnenej štúdii. Z dokumentov vyplynulo komplexné posúdenie *ex post* týkajúce sa ustanovení nariadenia o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na úrovni EÚ.

- **B. Konzultácie so zainteresovanými stranami**

V súlade s usmerneniami týkajúcimi sa lepšej právnej regulácie sa 20. decembra 2018 začala 12-týždňová verejná konzultácia na podporu štúdie o vykonávaní dohovoru EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Bola otvorená do 14. marca 2019. Súčasťou tejto konzultácie bol online dotazník vo všetkých jazykoch EÚ šírený prostredníctvom nástroja EÚ na uskutočňovanie prieskumov (EU Survey tool).

Na pôvodný plán, ktorý sa týkal vykonávania dohovoru zo strany EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, nadviazala verejná konzultácia, ktorá bola na účely spätnej väzby uverejnená od 8. mája 2018 do 5. júna 2018. Jej výsledky sú k dispozícii online[41]. Tento proces bol doplnený ďalšími cielenými konzultáciami s účasťou

[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.

zainteresovaných strán zastupujúcich širokú škálu záujmových skupín vrátane podnikov, MVO, akademickej obce, členských štátov, vnútroštátnych súdnych orgánov a inštitúcií EÚ.

V rámci verejnej konzultácie[42] bolo doručených 175 odpovedí, pričom najviac odpovedí pochádzalo od jednotlivcov (30 %). Počas konzultácie poskytli svoje príspevky aj environmentálne organizácie vrátane MVO (19,4 %) a verejné orgány (18,9 %). Názory podnikov a záujmových združení tvorili 17 % všetkých doručených odpovedí.

Organizácie na ochranu životného prostredia vrátane MVO, ako aj jednotlivci vo svojich reakciách vyjadrili nespokojnosť s existujúcimi prostriedkami nápravy voči aktom EÚ a vyzývali na prijatie opatrení. Naopak, z odpovedí predložených podnikmi, záujmovými združeniami a verejnými orgánmi vyplývalo najmä pozitívne vnímanie súčasnej situácie. Výsledky konzultácie potvrdili priority, ktoré Komisia stanovila v súvislosti s otázkami vyvolávajúcimi znepokojenie, pokiaľ ide o predmetné nariadenie. Medzi otázky, ktorým respondenti prikladali najväčší význam, patrili predovšetkým skutočnosti, že daný akt alebo prípad nečinnosti, ktoré sa majú napadnúť, musia mať individuálne určenie a že nariadením sa spomínané podnety obmedzujú len na akty alebo nečinnosť v kontexte práva týkajúceho sa životného prostredia. Väčšina podnikov a záujmových združení považovala tieto a iné otázky za málo dôležité. Naopak, environmentálne organizácie a MVO týmto otázkam celkovo pripisovali vysoký stupeň dôležitosti[43].

Okrem toho dodávateľ, ktorý danú štúdiu realizoval, zorganizoval 22. januára 2019 dve stretnutia osobitnej skupiny zainteresovaných strán za účasti zástupcov priemyslu a MVO[44]. Výsledky týchto stretnutí potvrdili správnosť zistení vyplývajúcich z verejnej konzultácie.

Aj Komisia zorganizovala viacero stretnutí s expertmi z členských štátov[45] s cieľom informovať ich o pokroku pri realizácii štúdie a podeliť sa o názory. Na týchto stretnutiach sa potvrdilo, že niektoré členské štáty majú problémy v súvislosti s právom napadnúť vnútroštátne vykonávacie opatrenia.

Komisia okrem toho usporiadala niekoľko stretnutí s ďalšími zainteresovanými stranami, ktoré slúžili na prezentovanie pokroku pri realizácii štúdie a na výmenu názorov:

- dve stretnutia so zainteresovanými stranami v rámci Fóra pre environmentálny súlad a správu životného prostredia, s účasťou zástupcov mimovládnych organizácií, priemyselnej obce a členských štátov (30. novembra 2018 a 29. mája 2019),
- *ad hoc* stretnutie s účasťou zástupcov Komisie a vnútroštátnych súdnych orgánov, ktoré sa týkalo uplatňovania článku 267 ZFEÚ v súvislosti s prístupom k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (29. januára 2019).

Napokon sa 6. marca 2020 uverejnil plán legislatívnej iniciatívy, ktorý bolo možné pripomienkovať do 3. apríla[46]. Spolu prišlo 175 odpovedí, z ktorých približne dve tretiny pochádzali od jednotlivcov a jedna tretina od organizácií vrátane záujmových a environmentálnych združení. Na základe analýzy odpovedí sa potvrdilo, že väčšina

[42] Výsledky sú k dispozícii online na stránke https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

[43] Ďalšie podrobnosti o výsledkoch otvorenej verejnej konzultácie možno nájsť v štúdii.

[44] Zápisnica je k dispozícii v prílohe 6 štúdie.

[45] Tri stretnutia s expertnou skupinou Komisie zaoberajúcou sa vykonávaním Aarhuského dohovoru (15. októbra 2018, 11. marca 2019 a 12. apríla 2019).

[46] K dispozícii online na adrese: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters.

znepokojivých otázok už bola nastolená počas predchádzajúcich konzultácií so zainteresovanými stranami. Tieto otázky už boli podrobne posúdené v štúdii a správe a zohľadnené v návrhu.

Väčšina jednotlivcov vyjadrila obavy, pokiaľ ide o prístup k spravodlivosti na vnútroštátnej úrovni. Tieto obavy sa budú riešiť prostredníctvom opatrení uvedených v oznámení pripojenom k návrhu. Niektorí respondenti požiadali aj o možnosť podávať sťažnosti a petície priamo inštitúciám EÚ. Takéto mechanizmy sú už k dispozícii[47].

Svojimi pripomienkami prispelo aj niekoľko záujmových združení. Tak ako predtým, aj teraz vyjadrili obavy v súvislosti s možným dodatočným zaťažením a hospodárskymi dôsledkami. Na základe rozsiahleho posúdenia dostupných dôkazov bolo možné konštatovať, že navrhované legislatívne zmeny a opatrenia v kontexte prijatého oznámenia nebudú mať za následok značnú dodatočnú administratívnu záťaž alebo právnu neistotu a zabezpečí sa nimi vyvážený prístup.

MVO zaoberajúce sa ochranou životného prostredia takisto zopakovali niekoľko dôležitých otázok. Nešlo o nové podnety, všetky boli dôsledne preskúmané. Jednej z otázok však treba venovať osobitnú pozornosť.

Pripomienka znela, že návrh by mal zahŕňať aj akty EÚ, ktoré si vyžadujú vnútroštátne vykonávacie opatrenia. V tejto súvislosti a z dôvodov vysvetlených v oddiele IVa.3 je opodstatnené spoliehať sa na vnútroštátne súdy: je skutočne nevyhnutné, aby MVO na vnútroštátnej úrovni disponovali reálnymi možnosťami napadnúť vnútroštátne vykonávacie opatrenia. Komisia v úlohe strážkyne zmlúv bude pri tom spolupracovať s členskými štátmi s cieľom pomôcť im pri zabezpečovaní súladu s predpismi v praxi. Vnútroštátne súdy zase musia umožniť MVO, aby sa obrátili na Súdny dvor EÚ v rámci prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 ZFEÚ.

Na základe výsledkov verejnej konzultácie vrátane spätnej väzby týkajúcej sa plánu a vzhľadom na rozsiahlu Komisiou uskutočnenú analýzu, ktorá sa opisuje v správe vychádzajúcej zo sprievodnej štúdie, ako aj vzhľadom na obavy vyjadrené výborom[48] sa dospelo k záveru, že neexistujú žiadne iné realizovateľné alternatívy okrem nápravy dvoch hlavných problémov identifikovaných v súvislosti s predmetným nariadením, a to prostredníctvom legislatívneho návrhu (podrobnejšie informácie možno nájsť v oddiele o posúdení vplyvu).

Konzultačné činnosti sa týkali všetkých relevantných otázok, takže v súvislosti s podrobnosťami návrhu nebola potrebná žiadna ďalšia verejná konzultácia.

- **C. Získavanie a využívanie expertízy**

Hlavnými zdrojmi odborných poznatkov, ktoré slúžia ako dôkazový materiál na účely návrhu, sú správa Komisie o vykonávaní dohovoru EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia a súvisiaca štúdia podporená rozsiahlym konzultačným postupom.

---

47 Pozri najmä úlohu Výboru pre petície pôsobiaceho v rámci Európskeho parlamentu, Európskeho ombudsmana a mechanizmu Európskej komisie pre riešenie sťažností.

48 Pozri návrh zistení Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo veci ACCC/C/2008/32 na stránke https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html. Ďalšie podrobnosti sa uvádzajú v oddiele I dôvodovej správy.

- **D. Posúdenie vplyvu**

Komplexná štúdia a správa Komisie, v ktorých sa analyzuje fungovanie ustanovení o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na úrovni EÚ, obsahuje solídne fakty na podporu tejto iniciatívy.

Vzhľadom na nástroj č. 9 („Kedy je potrebné posúdenie vplyvu?“), ktorý je súčasťou súboru nástrojov na lepšiu právnu reguláciu, sa posúdenie vplyvu nepovažovalo za potrebné, a to z týchto dôvodov:

- V štúdii sa skúmali všetky možnosti nápravy nedostatkov zistených v nadväznosti na posúdenie zistení výboru vo veci ACCC/C/2008/32[49], vyhodnotili sa v nej vplyvy týchto nedostatkov a zároveň sa v nej objasnilo, že jedinou možnosťou, ktorá pomôže účinne vyriešiť nedostatky identifikované v štúdii, je zmena nariadenia, t. j. legislatívne opatrenie. Nelegislatívne opatrenie, resp. neprijatie žiadneho opatrenia by na daný účel zjavne nepostačovalo. Takisto je evidentné, že neexistuje nijaká reálna alternatíva k zmene nariadenia a ani žiadna iná realistická voľba, ktorá by bola vhodnejšia v kontexte politickej náplne tejto iniciatívy.
- V rámci štúdie sa nezistil žiadny výrazný sociálny vplyv (pozri najmä kapitolu 5 o posúdení vplyvov a možností) na zamestnanosť, pracovné podmienky a rozdelenie príjmov, sociálnu ochranu a začlenenie.
- V dôsledku legislatívnej iniciatívy sa okrem toho neočakávajú žiadne významné hospodárske vplyvy okrem zvýšenia administratívneho zaťaženia inštitúcií EÚ a Súdneho dvora EÚ vzhľadom na očakávané dodatočné pracovné zaťaženie.

- **E. Regulačná vhodnosť a zjednodušenie**

Viaceré odkazy a pojmy spomínané v nariadení už pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy, ktoré sa uvádzajú aj v aktuálnom návrhu, sú aktualizované len čiastočne. Nariadenie si preto vyžaduje kodifikáciu. Komisia však s prihliadnutím na politickú prioritu, ktorá spočíva v promptnej zmene nariadenia vzhľadom na medzinárodné záväzky EÚ, plánuje hneď po prijatí aktuálneho návrhu predložiť návrh na kodifikáciu v súlade s bodom 46 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva[50].

- **F. Základné práva**

V správe a štúdii sa riešili aspekty základných práv navrhovaných legislatívnych opatrení. Konštatovalo sa v nich, že tieto opatrenia by prispeli k zlepšeniu účinnosti systému EÚ týkajúceho sa správneho a súdneho preskúmania, vďaka čomu by sa posilnili zásady právneho štátu, ako aj uplatňovanie článkov 41 a 47 charty (pozri napríklad oddiel 3.4.2 štúdie).

Posilní sa tak najmä uplatňovanie článku 41 (právo na dobrú správu vecí verejných). Vďaka širšiemu a presnejšiemu vymedzeniu rozsahu pojmu „napadnuteľné správne akty“, ako aj dôvodov preskúmania budú mať predmetné MVO, ktoré spĺňajú kvalifikačné kritériá, väčšiu právnu istotu a budú môcť účinnejšie žiadať o preskúmanie správnych aktov, ktoré sú v rozpore s týkajúcim sa právom životného prostredia. Okrem toho sa očakáva, že vďaka dlhším lehotám, ktoré bude mať verejná správa k dispozícii na posúdenie žiadostí a poskytnutie odpovedí, sa zabezpečia podrobnejšie analýzy a posúdenia. Poskytnutím tohto

[49] Pozri https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[50] Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva, Ú. v. EÚ L 123, 12.5.2016, s. 1 – 14.

dodatočného času sa teda posilní plnenie požiadaviek týkajúcich sa dobrej správy vecí verejných podľa článku 41 charty.

Nariadenie sa zmení len v súvislosti s podmienkami správneho preskúmania. MVO sa však môžu obrátiť na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o súdne preskúmanie ktorejkoľvek odpovede poskytnutej inštitúciou alebo orgánom EÚ. Preto bude mať navrhovaná zmena aj nepriamy účinok na možnosti súdneho preskúmania a posilní sa ňou uplatňovanie článku 47 charty.

4. VPLYV NA ROZPOČET

V správe a sprievodnej štúdii sa dôsledne posúdil vplyv rôznych možností na interné zdroje inštitúcií EÚ, najmä zdroje Komisie a Súdneho dvora EÚ. Konštatovalo sa v nich, že ak sa bude postupovať podľa možností uvedených v návrhu, daný vplyv bude obmedzený. Rozsah vplyvu na zdroje možno vysvetliť v kontexte niekoľkých faktorov:

– Uvedenými návrhmi sa zmení existujúci systém správneho preskúmania, no nevytvorí sa tak nový systém. V rámci existujúceho systému už teraz dochádza k určitému využívaniu zdrojov, čo sa možno bude musieť upraviť s cieľom prispôsobiť sa novej situácii.

– Hlavnou navrhovanou zmenou sa rozšíria druhy aktov, ktoré možno preskúmať, aby bolo možné napadnúť aj akty so všeobecným určením. V súčasnej situácii sa na Komisiu možno obrátiť so žiadosťou o preskúmanie aktov, ktoré nepatria do aktuálneho rozsahu pôsobnosti nariadenia. Dochádza k tomu vlastne často, a to čiastočne z dôvodu nedostatočnej zrozumiteľnosti kritérií prípustnosti. Na riešenie takýchto žiadostí sú potrebné zdroje, pričom útvary môžu preskúmať podstatu rozhodnutí bez ohľadu na prípustnosť žiadosti. Rozšírenie podmienok prípustnosti by sa síce mohlo podľa očakávania premietnuť do zvýšenia súčasného pracovného zaťaženia, no tento nedostatok sa môže čiastočne vykompenzovať jasnejšími kritériami prípustnosti, čím sa zjednoduší posudzovanie prípustnosti žiadostí.

– Navrhované zmeny nebudú mať za následok zvýšenie počtu potenciálnych žiadateľov o preskúmanie. Žiadosti o vnútorné preskúmanie budú môcť, tak ako v súčasnosti, podávať iba oprávnené MVO. V návrhu Komisie sa nepočíta so zmenou kvalifikačných kritérií pre MVO ani s priznaním aktívnej legitimácie pre jednotlivcov. Po rozšírení rozsahu správnych aktov preto nebude nevyhnutne nasledovať úmerné zvýšenie počtu žiadostí. V dôsledku tohto rozšírenia sa skôr zlepší schopnosť MVO priorizovať v súvislosti s predkladaním žiadostí, keďže kritériá prípustnosti budú vymedzené jasnejšie a na prípravu riadne odôvodnených žiadostí bude k dispozícii viac času.

– Návrhom sa predlžujú lehoty na spracovanie žiadostí o preskúmanie. Útvary tak získajú viac času na spracovanie žiadostí.

– Napokon treba konštatovať, že systém bŕzd a protiváh, ktorý sa ustanovuje v právnom poriadku EÚ, má síce kľúčový význam, a preto nesmie dôjsť k tomu, aby sa z neho vyňali rozhodnutia prijaté inštitúciami a orgánmi EÚ, no ako vyplýva z judikatúry, Súdny dvor EÚ poskytuje inštitúciám a orgánom EÚ značnú mieru

diskrečnej právomoci, pokiaľ ide o rozhodnutie, ktoré prijímajú počas vnútorného preskúmania[51].

Ďalšie usmernenia týkajúce sa postupu vnútorného preskúmania podľa nariadenia sa poskytnú pracovníkom povereným riešením konkrétnych prípadov a MVO. Zároveň sa budú musieť preskúmať vnútorné pracovné postupy Komisie v kontexte nových požiadaviek vyplývajúcich z navrhovaných zmien, s cieľom minimalizovať negatívne účinky zvýšeného pracovného zaťaženia, ku ktorému s veľkou pravdepodobnosťou dôjde v dôsledku predmetných zmien. Bude potrebné ďalej zlepšovať účinnosť a efektívnosť postupov vnútorného preskúmania, a to napríklad prostredníctvom:

– preskúmania, či by sa na v určité kategórie prípadov mohli uplatňovať niektoré úpravy postupov, a to na základe kritérií, ako je počet podobných prípadov, fakt, že ide o doteraz nepoznaný prípad, zložitosť prípadu a jeho vplyv, a

– sprístupnenia spoločných pracovných priestorov IT, vzorových dokumentov, často kladených otázok či iných foriem usmernenia, poskytnutia pracovníkov v úlohe mentorov, ktorí sú poverení riešením prípadu, a to vrátane výmeny najlepších postupov v záujme ďalšieho uľahčenia a štandardizovania riešenia prípadov a vyvodzovania záverov z nich.

Napriek týmto iniciatívam bude musieť Komisia, ako aj niektoré jej agentúry znášať dodatočnú administratívnu záťaž, ktorú však bude možné do určitej miery zmierniť za predpokladu dodržania vyššie uvedených podmienok. Je však jasné aj to, že v týchto budúcich vplyvoch sa zároveň bude premietať skutočný počet prípadov a ich rozdelenie medzi jednotlivé oblasti politiky. Hoci ich v súčasnosti nemožno vyčísliť, je potrebné sledovať, či v ich dôsledku dôjde k celkovému významnému zvýšeniu pracovného zaťaženia a aké vplyvy bude mať na konkrétne oblasti politiky. Bude preto nevyhnutné priebežne monitorovať vývoj pracovného zaťaženia a jeho rozdelenie s cieľom podniknúť v prípade potreby nutné opatrenia.

5. ĎALŠIE PRVKY

• A. Plány vykonávania, spôsob monitorovania, hodnotenia a podávania správ

V sprievodnom oznámení sa uvádzajú ďalšie opatrenia, ktorých cieľom je uľahčiť vykonávanie dohovoru v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na vnútroštátnej úrovni. Verejnosti, ako aj inštitúciám a orgánom EÚ sa zároveň poskytnú ďalšie usmernenia týkajúce sa postupu vnútorného preskúmania podľa nariadenia s cieľom pomôcť im prispôsobiť sa novým požiadavkám.

• B. Vysvetľujúce dokumenty (v prípade smerníc)

Neuplatňuje sa.

• C. Podrobné vysvetlenie konkrétnych ustanovení návrhu

Článok 1 ods. 1

V článku 1 ods. 1 sa mení vymedzenie správnych aktov podľa článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia.

[51] Pozri rozsudok súdu Všeobecného súdu z 15. decembra 2016 vo veci T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, body 52 – 55 (potvrdený rozsudkom Súdneho dvora z 12. septembra 2019 vo veci C-82/17 P, *TestBioTech/Komisia*, ECLI:EU:C:2019:719).

Rozšírenie záberu preskúmania s cieľom zahrnúť doň akty všeobecného určenia

Navrhovanou zmenou sa rozširuje vymedzenie pojmu „správny akt“ s cieľom zabezpečiť, aby bolo možné vnútornému preskúmaniu podrobiť každý nelegislatívny akt prijatý inštitúciou alebo orgánom EÚ, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky a ktorý môže byť z dôvodu svojich účinkov v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f). Mali by sa však vylúčiť tie ustanovenia, v prípade ktorých sa v práve EÚ výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni; Podľa nového vymedzenia pojmov možno opatrenie podrobiť vnútornému preskúmaniu bez ohľadu na to, či má individuálne alebo všeobecné určenie. Až doteraz boli do daného vymedzenia pojmov zahrnuté len akty individuálneho určenia.

Akty, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia

Cieľom rozšírenia vymedzenia pojmov je zahrnúť doň tie nelegislatívne opatrenia, ktoré zodpovedajú „regulačným aktom“ podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. V navrhovanom zmenenom znení sa tak uplatňujú prvky ustálenej judikatúry[52] týkajúce sa pojmu „regulačný akt“ podľa článku 263 ZFEÚ.

Podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ môžu osoby, ktorých sa akt priamo týka, získať od Súdneho dvora Európskej únie súdne preskúmanie regulačných aktov, ktoré prijali inštitúcie a orgány EÚ a ktoré si nevyžadujú vykonávacie opatrenia. Ako sa objasňuje v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, na účely článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ nezáleží na tom, či sa má vykonávacie opatrenie prijať na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni[53]. Súdny dvor takisto potvrdil, že na účely tejto novej možnosti zavedenej Lisabonskou zmluvou sú v pojme „regulačné akty“ zahrnuté všetky všeobecne záväzné akty, ktoré nemajú legislatívny charakter[54].

Podľa predmetného návrhu by teda tie ustanovenia správneho aktu, v prípade ktorých sa v práve Únie výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, nepodliehali správnemu preskúmaniu. V prípade týchto ustanovení sa možno so žiadosťou o nápravu obrátiť na vnútroštátny súd, ktorý sa ďalej môže obrátiť na Súdny dvor EÚ podľa článku 267 ZFEÚ.

Na účely zabezpečenia súladu s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ je možné požiadať o preskúmanie tých ustanovení správneho aktu, v prípade ktorých sa v práve EÚ výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ, a to vtedy, keď sa žiada o preskúmanie vykonávacieho opatrenia na úrovni Únie.

V záujme právnej istoty sa v novom vymedzení pojmov jasne uvádza, že z rozsahu pojmu „vnútorné preskúmanie“ sú vylúčené len tie ustanovenia aktu, v prípade ktorých sa v práve EÚ výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni. Pri zisťovaní splnenia tejto požiadavky netreba analyzovať správny akt ako celok, ale zaoberať sa skôr otázkou, či si sporné ustanovenia správneho aktu vyžadujú vykonávacie opatrenia. Nie je relevantné, či si iné, nesúvisiace ustanovenia daného správneho aktu vyžadujú vykonávacie opatrenia. Môžu nastať situácie, že niektoré ustanovenia správneho aktu, ktorý je predmetom správneho preskúmania, si vyžadujú vykonávacie opatrenia, no iné ustanovenia sú priamo

[52] Pozri rozsudok v spojených veciach C-622/16P až C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, body 28 a 29.

[53] Rozsudok vo veci C-456/13 P, T & L *Sugars a Sidul Açúcares/Komisia*, EU:C:2015:284, bod 30.

[54] Rozsudok v spojených veciach C-622/16P až C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873.

uplatniteľné. Napríklad niektoré ustanovenia nariadenia Komisie môžu byť uplatniteľné priamo, kým iné si môžu vyžadovať vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni[55].

V situáciách, keď sa vnútroštátne vykonávacie opatrenie týka sporných ustanovení správneho aktu, sa mimovládne organizácie môžu so žiadosťou o preskúmanie vykonávacieho opatrenia obrátiť len na vnútroštátne súdy. Obdobne platí, že ak sa vykonávacie opatrenie na úrovni EÚ týka sporných ustanovení správneho aktu, MVO musia počkať až do prijatia vykonávacieho aktu, alebo v prípade nečinnosti až do času, kedy sa mal daný akt prijať. Naopak, ak sa vykonávacie opatrenia týkajú iba nesúvisiacich ustanovení aktu, v rámci správneho preskúmania podľa nariadenia možno napadnúť priamo uplatniteľné ustanovenia daného správneho aktu.

MVO by tak mali k dispozícii rôzne možnosti týkajúce sa vykonávacích aktov, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ, a to v závislosti od toho, ktoré ustanovenia majú v úmysle napadnúť.

MVO by teda boli oprávnené požiadať o vnútorné preskúmanie tých ustanovení regulačného aktu, ktoré si nevyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ.

Cieľom vnútorného preskúmania je síce zlepšiť prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, v súvislosti s ktorým sa v ZFEÚ stanovuje systém nápravných opatrení, no vzhľadom na možnosti, ktoré sú k dispozícii podľa článku 263 ZFEÚ, by MVO neboli schopné priamo požiadať o vnútorné preskúmanie vo forme podnetu voči ustanoveniam regulačných aktov, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ.

Namiesto toho môžu MVO, podobne ako každý iný jednotlivec či organizácia usilujúca sa o prístup k spravodlivosti podľa článku 263 ZFEÚ, predložiť žiadosť až v neskoršej fáze, teda až vtedy, keď sa prijme príslušný vykonávací akt na úrovni EÚ[56]. Len vtedy totiž možno podať žiadosť o preskúmanie tých ustanovení nelegislatívneho aktu, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenie.

Odkazy na právo týkajúce sa životného prostredia

Na základe tejto zmeny sa z vymedzenia pojmu „správny akt“ vypúšťa slovné spojenie „podľa práva týkajúceho sa životného prostredia“. Namiesto toho sa v zmenenom znení vyžaduje, aby správny akt obsahoval ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f). Navrhovaná zmena by sa mala vykladať spoločne s ďalej uvedeným článkom 1 ods. 2, v ktorom sa uvádza, že preskúmaniu môžu podliehať len tie akty alebo prípady nečinnosti, ktoré sú v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia.

---

55 Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 19. decembra 2013 vo veci *Telefónica/Komisia*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

56 Je to tak z dôvodu, že ustanovenia regulačných aktov, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ, by nebolo možné priamo napadnúť pred Súdnym dvorom EÚ. Z toho vyplýva, že by MVO (podobne ako každá iná osoba alebo organizácia) museli čakať na prijatie vykonávacieho opatrenia na úrovni EÚ, a na Všeobecný súd by sa teda mohli obrátiť s podnetom v súvislosti s daným vykonávacím opatrením až potom, ako preukážu svoju aktívnu legitimáciu.

Zmena vychádza z príslušnej judikatúry, v ktorej sa aktuálne znenie nariadenia vykladalo v kontexte cieľov dohovoru[57]. Zmenou sa zabezpečí jasnosť a právna istota v súvislosti s napadnuteľnosťou každého správneho aktu obsahujúceho ustanovenia, ktoré môžu byť v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia, a to bez ohľadu na právny základ alebo politický cieľ daného aktu, ako sa to vyžaduje podľa článku 9 ods. 3 dohovoru.

V danom vymedzení pojmu sa zároveň zachováva prepojenie medzi správnym aktom, ktorého preskúmanie sa vyžaduje, a cieľmi environmentálnej politiky, a to vďaka tomu, že sa v ňom umožňuje vnútorné preskúmanie len v prípade aktov obsahujúcich ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f) nariadenia.

Článok 1 ods. 2

Odkazy na právo týkajúce sa životného prostredia

Podobne ako v článku 1 ods. 1, ktorým sa mení vymedzenie pojmu „správny akt“, sa aj táto zmena týka vypustenia rovnakého výrazu, v tomto prípade ide o vypustenie slovného spojenia „podľa zákona o životnom prostredí“ z článku 10 ods. 1 prvého pododseku nariadenia. V novom ustanovení sa zároveň objasňuje, že predmetom žiadosti o preskúmanie môžu byť len tie akty a prípady nečinnosti, ktoré sú v rozpore s právom EÚ týkajúcim sa životného prostredia. Danou zmenou sa preto zabezpečuje, aby sa v znení nariadenia odrážali požiadavky vyplývajúce z článku 9 ods. 3 dohovoru.

Predĺženie lehôt

Článkom 1 ods. 2 sa mení aj článok 10 ods. 1 druhý pododsek s cieľom predĺžiť lehotu, ktorú majú MVO k dispozícii na vnútorné preskúmanie, zo súčasných 6 na navrhovaných 8 týždňov. Mení sa ním aj článok 10 ods. 2 s cieľom predĺžiť lehotu, ktorú majú inštitúcie a orgány EÚ k dispozícii na to, aby odpovedali na žiadosť o vnútorné preskúmanie, a to zo súčasných 12 na navrhovaných 16 týždňov.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa článkom 1 ods. 2 logicky mení aj článok 10 ods. 3 druhý pododsek, a to v súvislosti s prípadmi, keď inštitúcia alebo orgán EÚ nedokáže napriek maximálnemu vynaloženému úsiliu poskytnúť odpoveď do 16 týždňov, čím sa predĺži celkový čas, ktorý majú inštitúcie a orgány EÚ k dispozícii na to, aby odpovedali na žiadosť o vnútorné preskúmanie, zo súčasných 18 na navrhovaných 22 týždňov.

Vďaka týmto zmenám dôjde v prípade MVO k predĺženiu lehoty o dva týždne a v prípade inštitúcií a orgánov EÚ o štyri týždne. Cieľom predĺženia lehoty pre MVO je zlepšiť kvalitu predkladaných žiadostí, kým cieľom predĺženia lehoty pre inštitúcie a orgány EÚ je zlepšiť kvalitu a hĺbku preskúmania. Vďaka tomu, že bude k dispozícii viac času, bude možné vykonať hlbšiu analýzu, ktorá by sa mala premietnuť do spoľahlivejšej dôkazovej základne a jasnejších odôvodnení uvedených v konečnom rozhodnutí týkajúcom sa vnútorného preskúmania. Predĺženie uvedených lehôt teda bude mať vplyv aj na zásadu dobrej správy vecí verejných a mala by sa vďaka nemu zvýšiť dôvera verejnosti v rozhodovacie procesy EÚ.

[57] Rozsudok Súdneho dvora zo 14. marca 2018 vo veci T-33/16 P, *TestBioTech/Komisia*, ECLI:EU:T:2018:135, body 44 – 46.

2020/0289 (COD)

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva

EURÓPSKY PARLAMENT A RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 192 ods. 1,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

po postúpení návrhu legislatívneho aktu národným parlamentom,

so zreteľom na stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru[1],

so zreteľom na stanovisko Výboru regiónov[2],

konajúc v súlade s riadnym legislatívnym postupom,

keďže:

(1) Únia a jej členské štáty sú zmluvnými stranami Dohovoru Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov (EHK OSN) o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“)[3], pričom každej zmluvnej strane prislúchajú jej vlastné, ako aj spoločné povinnosti a záväzky vyplývajúce z uvedeného dohovoru.

(2) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006[4] bolo prijaté s cieľom prispieť k plneniu záväzkov vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru, a to stanovením pravidiel uplatňovania jeho ustanovení na inštitúcie a orgány Únie.

(3) Vo svojom oznámení Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 11. decembra 2019 venovanom európskemu ekologickému dohovoru (t. j. európskej zelenej dohode) sa Komisia zaviazala zvážiť revíziu nariadenia (ES) č. 1367/2006 s cieľom zlepšiť prístup občanov a mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou životného prostredia, ktorí majú obavy o zlučiteľnosť rozhodnutí vyznačujúcich sa účinkami na životné prostredie s právom týkajúcim sa životného prostredia, k správnemu a súdnemu preskúmaniu na úrovni Únie. Komisia sa zároveň zaviazala podniknúť kroky

[1] Ú. v. EÚ C , , s. .

[2] Ú. v. EÚ C , , s. .

[3] Rozhodnutie Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005, s. 1).

[4] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, 25.9.2006, s. 13).

na zlepšenie ich prístupu k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch vo všetkých členských štátoch a na tento účel vydala oznámenie s názvom *Zlepšovanie prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ a jej členských štátoch*.

(4) S prihliadnutím na ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ako aj na otázky nastolené Výborom pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru[5] by sa malo právo Únie zosúladiť s ustanoveniami Aarhuského dohovoru, pokiaľ ide o prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, a to zlučiteľne so základnými zásadami práva Únie a s jej systémom súdneho preskúmania.

(5) Obmedzenie vnútorného preskúmania stanovené v nariadení (ES) č. 1367/2006 na správne akty individuálneho určenia predstavuje hlavnú prekážku pre mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia, ktoré majú záujem využiť nástroj vnútorného preskúmania podľa článku 10 uvedeného nariadenia aj v prípade správnych aktov so širším určením. Preto je potrebné rozšíriť rozsah postupu vnútorného preskúmania, ktorý je stanovený v uvedenom nariadení, tak, aby zahŕňal aj nelegislatívne akty všeobecného určenia.

(6) Vymedzenie správneho aktu na účely nariadenia (ES) č. 1367/2006 by malo zahŕňať aj nelegislatívne akty. Nelegislatívny akt by si však mohol vyžadovať vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, voči ktorým môžu environmentálne mimovládne organizácie získať súdnu ochranu, a to aj predložením podnetu na Súdny dvor Európskej únie formou prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 ZFEÚ. Preto je vhodné z rozsahu vnútorného preskúmania vylúčiť tie ustanovenia nelegislatívnych aktov, v prípade ktorých sa v práve Únie vyžadujú vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni.

(7) Aby bolo možné z pojmu „správny akt“ vylúčiť akékoľvek ustanovenia, v záujme právnej istoty sa v práve Únie musí výslovne vyžadovať prijatie vykonávacích aktov na účely uvedených ustanovení.

(8) V záujme efektívnosti možno o preskúmanie tých ustanovení správneho aktu, v prípade ktorých sa v práve Únie výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ, zároveň požiadať vtedy, keď sa žiada o preskúmanie vykonávacieho opatrenia na úrovni Únie.

(9) Rozsah pôsobnosti nariadenia (ES) č. 1367/2006 sa vzťahuje na akty prijaté podľa práva týkajúceho sa životného prostredia. Naopak, článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa vzťahuje na podnety voči aktom, ktoré sú *„v rozpore“* s právom týkajúcim sa životného prostredia. Je preto potrebné objasniť, že vnútorné preskúmanie by sa malo vykonať s cieľom overiť, či je správny akt v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia.

(10) Pri posudzovaní, či správny akt obsahuje ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia, je nevyhnutné zvážiť, či dané ustanovenia môžu mať negatívny vplyv na dosiahnutie cieľov politiky Únie v oblasti životného prostredia, ktoré sú stanovené v článku 191 ZFEÚ. Mechanizmus vnútorného preskúmania by sa mal preto vzťahovať aj na akty, ktoré boli prijaté pri vykonávaní iných politík, ako je politika Únie v oblasti životného prostredia.

---

[5] Pozri zistenia Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo veci ACCC/C/2008/32 na stránke https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

(11) S cieľom poskytnúť dostatok času na náležitý proces preskúmania je vhodné predĺžiť lehoty stanovené v nariadení (ES) č. 1367/2006, ktoré sa týkajú žiadostí o správne preskúmanie, ako aj lehoty vzťahujúce sa na inštitúcie a orgány Únie, ktoré sa týkajú poskytnutia odpovede na takúto žiadosť.

(12) Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ[6] sa od mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou životného prostredia, ktoré žiadajú o vnútorné preskúmanie správneho aktu, vyžaduje, aby pri odôvodňovaní svojej žiadosti o preskúmanie predložili dostatočne zásadné faktické informácie alebo právne tvrdenia, ktoré poukazujú na vážne pochybnosti v súvislosti s daným aktom.

(13) Keďže ciele tohto nariadenia, a to konkrétne stanovenie podrobných pravidiel uplatňovania ustanovení Aarhuského dohovoru na inštitúcie a orgány Únie, nemožno dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov, ale možno ich dosiahnuť len na úrovni Únie, Únia môže prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o Európskej únii. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku toto nariadenie neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.

(14) V tomto nariadení sa rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady, ktoré sú uznané Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), najmä právo na dobrú správu vecí verejných (článok 41) a právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (článok 47). Toto nariadenie prispieva k účinnosti systému Únie týkajúceho sa správneho a súdneho preskúmania, čím posilňuje uplatňovanie článkov 41 a 47 charty, a tak prispieva k upevňovaniu právneho štátu v zmysle článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ).

(15) Nariadenie (ES) č. 1367/2006 by sa preto malo zodpovedajúcim spôsobom zmeniť,

PRIJALI TOTO NARIADENIE:

Článok 1

Nariadenie (ES) č. 1367/2006 sa mení takto:

1. Článok 2 ods. 1 písm. g) sa nahrádza takto:

„g) „správny akt“ je nelegislatívny akt prijatý inštitúciou alebo orgánom Únie, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky a obsahuje ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f), a to s výnimkou tých ustanovení tohto aktu, v prípade ktorých si právo Únie výslovne vyžaduje vykonávacie opatrenia na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni;“.

2. Článok 10 sa mení takto:

a) Odseky 1 a 2 sa nahrádzajú takto:

„1. Každá mimovládna organizácia, ktorá spĺňa podmienky uvedené v článku 11, je oprávnená požiadať o vnútorné preskúmanie inštitúciu alebo orgán Únie, ktoré prijali správny akt, alebo v prípade údajnej správnej nečinnosti mali takýto akt prijať, a to z dôvodu, že daný akt alebo nečinnosť je v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia.

[6] Rozsudok Súdneho dvora z 12. septembra 2019 vo veci C-82/17 P, *TestBioTech/Komisia*, ECLI:EU:C:2019:719, bod 69.

Ak je vykonávací akt vykonávacím opatrením na úrovni Únie, ktoré sa vyžaduje na základe iného nelegislatívneho aktu, predmetná mimovládna organizácia môže v čase predloženia žiadosti o preskúmanie tohto uvedeného vykonávacieho opatrenia požiadať aj o preskúmanie ustanovenia daného nelegislatívneho aktu, v súvislosti s ktorým sa uvedené vykonávacie opatrenie vyžaduje.

Takáto žiadosť musí byť predložená písomne a v lehote, ktorá nepresahuje osem týždňov po prijatí, oznámení alebo uverejnení daného správneho aktu (podľa toho, čo nastane najneskôr), alebo v prípade údajnej nečinnosti osem týždňov po termíne, do ktorého sa mal daný správny akt prijať. Žiadosť musí obsahovať odôvodnenie preskúmania.

2. Inštitúcia alebo orgán Únie, ktoré sú uvedené v odseku 1, zvážia každú takúto žiadosť, pokiaľ nie je zjavne neopodstatnená. Inštitúcia alebo orgán Únie čo najskôr, najneskôr však do 16 týždňov od doručenia žiadosti, uvedú v písomnej odpovedi svoje dôvody.“;

b) V odseku 3 sa druhý pododsek nahrádza takto:

„Inštitúcia alebo orgán Únie musí v každom prípade konať do 22 týždňov od doručenia žiadosti.“

3. V celom texte nariadenia sa odkazy na ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Zmluva o ES) nahrádzajú odkazmi na príslušné ustanovenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) v príslušnom gramatickom tvare.

4. V celom texte nariadenia vrátane nadpisu sa výraz „Spoločenstvo“ nahrádza výrazom „Únia“ v príslušnom gramatickom tvare.

Článok 2

Toto nariadenie nadobúda účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Toto nariadenie je záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch.

V Bruseli

Za Európsky parlament	*Za Radu*
predseda	*predseda*