EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.10.2020.
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• A. Razlozi i ciljevi prijedloga

Institucije EU-a moraju surađivati s javnošću kako bi europski zeleni plan[1] bio uspješan i kako bi se postigle trajne promjene. Javnost jest i trebala bi ostati pokretačka snaga tranzicije te bi trebala moći aktivno sudjelovati u razvoju i provedbi novih politika.

Suradnja s javnošću nije samo suradnja s pojedincima, nego i s civilnim društvom. Nevladine organizacije (NVO) za zaštitu okoliša imaju važnu ulogu u zagovaranju zaštite okoliša diljem Europe. Time se podrazumijeva da bi u određenim uvjetima te organizacije trebale imati pravo tražiti preispitivanje odluka koje su donijela javna tijela ako su one u suprotnosti s pravom zaštite okoliša.

Riječima nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston: „Prirodni okoliš pripada svima nama te je njegova zaštita naša zajednička odgovornost. Sud je utvrdio da se pravila Unijina prava zaštite okoliša u većem dijelu odnose na javni interes, a ne samo na zaštitu interesa pojedinaca kao takvih. Ni voda ni ribe u njoj ne mogu pristupiti sudu. Isto tako, ni stabla nemaju procesnu legitimaciju”[2].

Kad ga provodi javna uprava, preispitivanje se naziva „upravnim preispitivanjem”. Kad ga provodi sud, naziva se „sudskim preispitivanjem”.

Cilj je prijedloga mehanizam upravnog preispitivanja koji je uspostavljen 2006. revidirati u korist NVO-â u pogledu upravnih akata te propusta institucija i tijela EU-a. Mehanizam je dio Uredbe br. 1367/2006, poznate kao Aarhuška uredba („Uredba”)[3].

Cilj je prijedloga poboljšati provedbu Aarhuške konvencije[4] nakon donošenja Ugovora iz Lisabona i uzeti u obzir pitanja koja je istaknuo Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom (Odbor) u vezi s usklađenošću EU-a s međunarodnim obvezama iz Konvencije. To se nastoji postići u skladu s temeljnim načelima pravnog poretka EU-a i njegovim sustavom sudskog preispitivanja. Izmjenu Uredbe traže Europski Parlament i Vijeće, a Komisija ju je predvidjela u Komunikaciji o europskom zelenom planu, kako je navedeno u odjeljku 1.A.II. u nastavku.

Prijedlogom se povećavaju mogućnosti NVO-â da zatraže upravno preispitivanje. Dok se upravno preispitivanje trenutačno može zatražiti samo za akte „pojedinačnog područja primjene” (akte koji su izravno upućeni određenoj osobi ili za koje se osoba na koju se odnose može pojedinačno utvrditi), u budućnosti će NVO-i moći zatražiti i preispitivanje upravnih akata „općeg područja primjene”.

---

1 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski zeleni plan, COM/2019/640 final.

2 Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 12. listopada 2017. u predmetu C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, točka 77.

3 Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, SL L 264, 25.9.2006., str. 13.–19.

4 Konvencija Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

Prijedlogom se nastoje promijeniti i upućivanja na pravo zaštite okoliša: upravni akti koji trenutačno podliježu preispitivanju moraju doprinositi postizanju ciljeva politike zaštite okoliša, a predlaže se da u budućnosti svi upravni akti koji se kose s pravom zaštite okoliša EU-a podliježu preispitivanju, neovisno o svojim ciljevima politike.

Naposljetku, predlaže se da se produže rokovi za zahtjeve i odgovore kako bi se poboljšala kvaliteta postupka upravnog preispitivanja.

Kao što je Sud EU-a podsjetio u ključnim presudama povezanima sa značajem Aarhuške konvencije u pravnom poretku EU-a, sudski i upravni postupci povezani s pristupom pravosuđu u pravu zaštite okoliša trenutačno „primarno" obuhvaćeni su nacionalnim pravom[5]. Stoga su sva poboljšanja pristupa upravnom i sudskom preispitivanju na razini EU-a komplementarna s pravilnim funkcioniranjem pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša povezanima s EU-om na nacionalnim sudovima država članica.

Nacionalni sudovi osobito imaju obvezu omogućiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša prema članku 9. stavcima 2. i 3. Konvencije, među ostalim pri provedbi prava zaštite okoliša EU-a.

Ako bi provedbene mjere upravnog akta koji je donijela institucija ili tijelo EU-a trebale postojati na nacionalnoj razini, NVO-i bi trebali zatražiti pravnu zaštitu pred nadležnim nacionalnim sudom države članice koja je donijela mjeru. Zatim imaju pristup Sudu EU-a prema prethodnom postupku u skladu s člankom 267. UFEU-a. Taj postupak može se odnositi i na valjanost akata institucija EU-a.

Stoga Komisija iznosi ovaj zakonodavni prijedlog kao dio širih nastojanja da poboljša pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Uloga država članica i nacionalnih sudova bit će navedena u popratnoj Komunikaciji[6].

I. Zahtjevi iz članka 9. stavka 3. Konvencije i nalazi Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom

EU je donio Uredbu radi uspješnije provedbe obveza koje proizlaze iz Konvencije. EU je 2005. službeno postao stranka Konvencije[7].

U članku 9. stavku 3. navedeno je da je svaka stranka Konvencije dužna osigurati „pripadnicima javnosti koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš". U kontekstu EU-a domaće zakonodavstvo znači pravo EU-a, a među pripadnike javnosti spadaju i NVO-i.

Uredba je NVO-ima omogućila da od institucija i tijela EU-a zatraže preispitivanje određenih odluka – akata pojedinačnog područja primjene – donesenih na temelju prava zaštite okoliša.

---

5 Spojeni predmeti od C-401/12 P do C-403/12 P, *Vijeće i Komisija* protiv *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, točka 60; Spojeni predmeti C-404/12 P i C-405/12 P, *Vijeće i Komisija* protiv *Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, točka 52.

6 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o poboljšanju pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u EU-u i državama članicama. [Dodati upućivanje na komunikaciju kada bude dostupna.]

7 2005/370/EZ: Odluka Vijeća od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, SL L 124, 17.5.2005., str. 1.–3.

Međutim, u članku 9. stavku 3. Konvencije nije navedena razlika između akata pojedinačnog područja primjene i akata općeg područja primjene.

Odbor osnovan radi preispitivanja usklađenosti stranaka s Konvencijom utvrdio je da EU nije u potpunosti usklađen sa svojim obvezama prema zahtjevima Konvencije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (predmet ACCC/C/2008/32[8]).

Konkretnije, Odbor je smatrao: i. da bi Uredba trebala obuhvaćati i opće akte, a ne samo akte pojedinačnog područja primjene; ii. da bi trebalo moći osporiti svaki upravni akt koji je samo „povezan" s okolišem, a ne isključivo akte „u okviru" prava zaštite okoliša; iii. da bi se mehanizam upravnog preispitivanja trebao proširiti izvan NVO-â na ostale pripadnike javnosti; i iv. da bi trebalo moći preispitati i akte koji nemaju pravno obvezujuće i vanjske učinke.

U rujnu 2017., na zadnjem sastanku stranaka Konvencije, EU je objavio da će „nastaviti razmatrati načine i sredstva za usklađivanje s Aarhuškom konvencijom na način koji je kompatibilan s temeljnim načelima pravnog poretka Unije i njezinim sustavom sudskog preispitivanja, uzimajući u obzir pitanja izražena u okviru Konvencije" (Izjava iz Budve).

O predmetu će se ponovno raspravljati na sljedećem sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2021.

II. Međuinstitucijski odgovor na nalaze Odbora

Vijeće je 2018. u Odluci (EU) 2018/881[9] zatražilo da Komisija, na temelju članka 241. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU-a), podnese sljedeće:

- studiju o opcijama EU-a za rješavanje pitanja nalazâ, do 30. rujna 2019.,
- prijedlog izmjene Uredbe (ili da obavijesti Vijeće o drugim mjerama), do 30. rujna 2020.

Komisija je 10. listopada 2019. objavila temeljitu vanjsku studiju[10] o funkcioniranju pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u pogledu akata i propusta institucija i tijela EU-a te o mogućnostima za poboljšanje trenutačne situacije. To je uključivalo podrobno ispitivanje upravnih preispitivanja koje je Komisija provela u skladu s Uredbom. Na temelju studije službe Komisije izvijestile su o tome kako EU provodi Konvenciju u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša (Izvješće)[11]. I u studiji i u Izvješću uzeti su u obzir nalazi Odbora, ali u širem opsegu: oboje se odnosilo na nalaze u kontekstu temeljnih načela pravnog poretka i sustava sudskog preispitivanja u EU-u, u skladu s Izjavom iz Budve i u kontekstu pravâ iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja).

U Komunikaciji o europskom zelenom planu, koja je uslijedila 11. prosinca 2019., Komisija se obvezala da će „razmotriti reviziju Aarhuške uredbe kako bi se poboljšao pristup upravnim

---

8 Vidjeti https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

9 Odluka Vijeća (EU) 2018/881 od 18. lipnja 2018. o zahtjevu Komisiji da podnese studiju o opcijama Unije za rješavanje pitanja nalaza Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom u predmetu ACCC/C/2008/32 te, prema potrebi s obzirom na rezultate studije, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, SL L 155, 19.6.2018., str. 6.–7.

10 Studija o provedbi Aarhuške konvencije u EU-u u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, završno izvješće, rujan 2019., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Radni dokument službi Komisije, Izvješće o provedbi Aarhuške konvencije u Europskoj uniji u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, SWD(2019) 378 final.

i sudskim preispitivanjima na razini EU-a za građane i nevladine organizacije koji smatraju upitnom zakonitost odluka s učincima na okoliš" te da će „poduzet[i] i mjere za poboljšanje pristupa pravosuđu pred nacionalnim sudovima u svim državama članicama".

U svojoj rezoluciji od 15. siječnja 2020. o europskom zelenom planu[12] Europski parlament ponovno je istaknuo „da je ključno osigurati da građani EU-a imaju stvaran pristup pravosuđu i dokumentima zajamčen Aarhuškom konvencijom", pozvao je Komisiju da se „pobrine za to da EU poštuje Konvenciju" i pozdravio činjenicu da Komisija razmatra mogućnost revizije Aarhuške uredbe.

III. Ključni nalazi Izvješća

U odnosu na prva dva nalaza Odbora, na temelju analitike i uzimajući u obzir izmjene članka 263. UFEU-a uvedene Ugovorom iz Lisabona, u Izvješću su utvrđena dva nedostatka u Uredbi, koje se sada predlaže ukloniti zakonodavnim mjerama:

- trenutačne mogućnosti upravnog preispitivanja u skladu s Uredbom odnose se samo na upravne akte pojedinačnog područja primjene i ne uključuju akte općeg područja primjene. Utvrđeno je da je to glavno ograničenje za NVO-e koji nastoje osporiti upravne akte na razini EU-a,
- trenutačno područje primjene obuhvaća samo akte „u okviru" prava zaštite okoliša. U članku 9. stavku 3. Konvencije upotrijebljen je drugi izbor riječi, tako da se navode akti „u suprotnosti s odredbama […] zakonodavstva koje se odnose na okoliš". Iako je trenutačni izbor riječi u Uredbi, kako ga tumači sudska praksa Suda Europske unije, širokog područja primjene, postoje nedoumice o tome je li područje primjene potpuno usklađeno s onim iz članka 9. stavka 3. Konvencije.

Osim toga, u Izvješću je utvrđeno da je bilo prostora za poboljšanja u pogledu rokova za upravno preispitivanje utvrđenih u Uredbi. Konkretno je navedeno da se pokazalo da je rok od 12 tjedana koji institucije i tijela EU-a imaju za odgovor na zahtjev za upravno preispitivanje prekratak i da ga se teško pridržavati[13].

IV. Promjene koje se uvode zakonodavnim prijedlogom

IV.a Proširenje preispitivanja na akte općeg područja primjene

Komisija predlaže proširenje definicije „upravnog akta" kako bi se NVO-ima omogućilo da zatraže upravno preispitivanje svih nezakonodavnih akata koje su donijele institucije ili tijela EU-a, koji imaju pravno obvezujuće i vanjske učinke te sadržavaju odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f), osim onih odredbi ovog akta za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na razini EU-a ili nacionalnoj razini. To je značajna promjena područja primjene u usporedbi s trenutačnim pravnim tekstom Aarhuške uredbe, koji se odnosi samo na „akte pojedinačnog područja primjene"[14].

IV.b Usklađivanje upućivanja na pravo zaštite okoliša sa zahtjevima Konvencije

U prijedlogu se objašnjava da upravni akt mora sadržavati odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe.

---

12 Rezolucija Europskog parlamenta od 15. siječnja 2020. o europskom zelenom planu (2019/2956(RSP)).

13 Vidjeti osobito odjeljak 3.2.3.1. Studije.

14 Članak 10. Uredbe omogućava i osporavanje propusta. U uvodnoj izjavi 11. pojašnjeno je da bi trebalo urediti propuste u slučajevima gdje postoji obveza donošenja akata.

Trenutačan izbor riječi u članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe omogućava preispitivanje upravnih akata „u okviru prava zaštite okoliša”. To znači da su institucije i tijela EU-a dosad pri procjenjivanju toga podliježe li akt zahtjevu za interno preispitivanje razmatrali isključivo to je li svrha upravnog akta koji se osporava doprinos ciljevima politike zaštite okoliša, a nisu bili usmjereni na to kosi li se on s pravom zaštite okoliša.

Međutim, potrebno je osigurati mogućnost internog preispitivanja svih akata koji imaju učinke na ciljeve politike zaštite okoliša. Prema članku 1. Konvencije upravo se u „pitanjima okoliša” mora osigurati pristup pravosuđu[15], a EU se pri polaganju svoje isprave o ratifikaciji Konvencije obvezao na primjenu „relevantnih pravila iz prava EU-a u području na koje se odnosi Konvencija”[16].

Stoga, kako bi se osigurao učinkovit pristup pravosuđu, potrebno je prilagoditi definiciju upravnih akata tako da se obuhvate i akti koji nisu doneseni u okviru prava zaštite okoliša, ali sadržavaju odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša kako je definirano u članku 2. stavku 1. točki (f) Uredbe.

To odgovara trenutačnom statusu uključivanja pitanja okoliša u druge politike EU-a, u okviru članka 11. UFEU-a, prema kojem se „zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju […] uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja”.

Područje primjene mehanizma internog preispitivanja mora biti u skladu s člankom 9. stavkom 3. Konvencije, koji se odnosi na akte „u suprotnosti s pravom zaštite okoliša”. Stoga je utvrđivanje kršenja prava zaštite okoliša EU-a presudan kriterij za definiranje osnove na kojoj se može provesti interno preispitivanje.

Kad je riječ o definiciji prava zaštite okoliša EU-a, u članku 2. stavku 1. točki (f) postojeće Uredbe dana je široka definicija prava zaštite okoliša. U skladu s njom „pravo zaštite okoliša” znači „zakonodavstvo [Unije], bez obzira na njegovu pravnu osnovu, koje doprinosi provođenju ciljeva politike zaštite okoliša [Unije] utvrđenih u Ugovoru, a to su očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita zdravlja ljudi, razborita i racionalna uporaba prirodnih resursa te promicanje mjera na međunarodnoj razini radi rješavanja regionalnih i globalnih problema vezanih uz okoliš”[17].

Predlaže se da se u Uredbi posebno propiše da bi podnositelj zahtjeva pri navođenju osnove zahtjeva za preispitivanje trebao dokazati na koji je način upravni akt u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a. Prema zahtjevima sudske prakse, „zbog pojašnjavanja razloga za [interno] preispitivanje na način koji se zahtijeva podnositelj zahtjeva za interno preispitivanje upravnog akta donesenog na temelju prava okoliša dužan [je] navesti sve bitne činjenice ili

---

15 „Radi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka će stranka jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije.” (Naknadno podcrtano.)

16 Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, SL L 124, 17.5.2005., str. 1.–3.

17 Podrazumijeva se da je u definiciju uključena i „borba protiv klimatskih promjena”, spomenuta u članku 191. UFEU-a, u kojem se određuju ciljevi politike Unije u području okoliša.

sve pravne argumente koji mogu izazivati ozbiljne, tj. bitne dvojbe u pogledu ocjene koju su institucija ili tijelo Unije donijeli u predmetnom aktu”.[18]

IV.c Produljenje rokova za postupak internog preispitivanja

U prijedlogu se produljuju rokovi za postupak internog preispitivanja kako bi se omogućila odgovarajuća kvaliteta procjene. U to je osobito uključeno dvotjedno produljenje za NVO-e i četverotjedno produljenje za institucije EU-a. Dodatno vrijeme dostupno NVO-ima trebalo bi im omogućiti da navedu potrebne činjenične i pravne argumente pri osporavanju upravnih akata i propusta koji su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a. Produljenje vremena dostupnog institucijama i tijelima EU-a za odgovor trebalo bi im omogućiti da provedu podrobnija preispitivanja. Dodatno vrijeme trebalo bi ojačati i pravo na dobru upravu na temelju članka 41. Povelje.

V. Tko može zatražiti upravno preispitivanje?

Upravno preispitivanje u skladu s Uredbom samo je jedan od načina na koji EU ispunjava zahtjeve iz članka 9. stavka 3. Konvencije. Usklađenost s člankom 9. stavkom 3. ne ovisi samo o Uredbi.

Članak 9. stavak 3. Konvencije može se provesti upravnim preispitivanjem ili sudskim preispitivanjem (ili na oba načina). Namijenjen je u korist „pripadnika javnosti”, u smislu članka 2. stavka 4. Aarhuške konvencije[19]. Time su obuhvaćeni i pojedinci i NVO-i, a konkretna prava potrebno je definirati (u tom kontekstu) pravom EU-a, u skladu s člankom 9. stavkom 3. Konvencije[20].

Prvo, iako pojedinci ne mogu zatražiti upravno preispitivanje u skladu s Uredbom, na raspolaganju im je mogućnost da zatraže sudsko preispitivanje akata i propusta institucija i tijela EU-a u slučajevima u kojima su ispunjeni uvjeti utvrđeni UFEU-om, kako je objašnjeno u nastavku. Konvencija od stranaka zahtijeva da stave na raspolaganje upravno ili sudsko preispitivanje, ali ne nužno oba.

Ako postoje nacionalne provedbene mjere, pojedinci ih mogu osporiti pred nacionalnim sudom i zatražiti od nacionalnog suda upućivanje na Sud EU-a radi preispitivanja valjanosti relevantnog akta EU-a u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Osim toga, prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, pojedinci na Općem sudu mogu izravno osporavati: i. akte koji su upućeni njima; ii. akte koji se izravno i osobno odnose na njih; i iii. upravne akte koji se izravno odnose na njih, a ne podrazumijevaju provedbene mjere.

Drugo, u samoj Konvenciji priznaje se da bi NVO-i trebali imati povlašteni pristup pravosuđu u odnosu na pojedince[21]. Ograničavanje upotrebe mehanizma upravnog preispitivanja na NVO-e u skladu je i s tim razlikovanjem i s potrebom osiguranja izravnog pristupa pravosuđu

---

[18] Vidjeti presudu Suda od 12. rujna 2019. u predmetu C-82/17 P, *TestBioTech protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2019:719, točka 69.

[19] Prema članku 2. stavku 4. „javnost” označava „jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine”.

[20] Prema članku 9. stavku 3. „[…] svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš” (naknadno podcrtano).

[21] Vidjeti posebno članak 9. stavak 2. Konvencije.

na razini EU-a za NVO-e (osporavanjem u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a protiv odgovora na zahtjev za interno preispitivanje), a da se pritom ne moraju izmijeniti Ugovori[22].

Treće, mnogi akti koje su donijeli institucije i tijela EU-a imaju opće područje primjene. Omogućavanje da NVO-i imaju pristup mehanizmu upravnog preispitivanja opravdano je činjenicom da su, kao što je prethodno navedeno[23], NVO-i često u najboljem položaju za učinkovito predstavljanje javnog interesa i pitanja civilnog društva u tom području uz profesionalnu, osnovanu i potkrijepljenu argumentaciju.

Četvrto, omogućavanje pristupa upravnom preispitivanju svim pojedincima stvorilo bi situaciju sličnu onoj koju je Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom opisao kao *actio popularis*, što nije obavezno prema Konvenciji[24].

Kao rezultat toga, za upravne akte koji ne podrazumijevaju provedbene mjere, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete legitimnosti u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, ako bi Uredba omogućavala legitimitet pojedincima, to bi moglo značiti da bi pojedinci imali pravo za isti predmet zatražiti i upravno preispitivanje i sudsko preispitivanje. Međutim, ponovno, to prema Konvenciji nije obvezno. Stranke mogu omogućiti upravno preispitivanje ili sudsko preispitivanje.

Peto, u skladu s Konvencijom relevantna je i dosljednost razine pristupa pravosuđu na nacionalnoj razini. Ne bi bilo dosljedno stvoriti pravo preispitivanja u korist pojedinaca na razini EU-a, a da se pritom ne stvori ekvivalentna razina pristupa na nacionalnoj razini za slične kategorije akata i propustâ (kao što su državne odluke ili drugi akti općeg područja primjene).

Konačno, iako su NVO-ima i pojedincima dostupni različiti mehanizmi preispitivanja, sustav EU-a svakom podnositelju zahtjeva omogućava pristup upravnom i/ili sudskom preispitivanju[25]. Kao što je objašnjeno, revizija Aarhuške uredbe dio je širih nastojanja da se svima osigura učinkovit pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.

VI. Pitanje upravnih akata koji nemaju pravno obvezujuće i vanjske učinke

U Izvješću se analiziralo i pitanje izuzimanja akata koji nemaju „pravno obvezujuće i vanjske učinke” iz primjene internog preispitivanja. To je trenutačno na snazi u skladu s definicijom upravnih akata utvrđenom u članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe. I Odbor se u svojim nalazima osvrnuo na to pitanje[26].

Iako terminologija nije jednaka, područje primjene tog izuzetka u Uredbi u skladu je s područjem primjene iz članka 263. prvog stavka UFEU-a, kako ga tumači sudska praksa Suda

---

22 Prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, NVO-i dosad nisu mogli dokazati izravan odnos i stoga nisu mogli pokrenuti postupak protiv upravnog akta izravno pred Sudom EU-a. Stoga se člankom 10. Uredbe NVO-ima omogućava upravno preispitivanje. Kao rezultat toga, prema članku 12. Uredbe, NVO koji je uputio zahtjev za interno preispitivanje u skladu s člankom 10. može naknadno pokrenuti postupak pred Sudom EU-a.

23 Vidjeti Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 12. listopada 2017. u predmetu C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, točka 77., navedeno na stranici 1. ovog Obrazloženja.

24 Vidjeti nalaze Odbora u predmetu ACCC/C/2005/11 (Belgija), kako je navedeno na stranici 191. Vodiča za provedbu Aarhuške konvencije.

25 Vidjeti Izvješće, odjeljak 4.2.

26 Vidjeti Nalaze, dio II., prethodno navedeno, stavak 102. i dalje.

EU-a[27]. Prema članku 263. prvom stavku UFEU-a, Sud EU-a nadležan je da „ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća s pravnim učinkom prema trećima”. Nadalje je propisano da Sud EU-a „ispituje i zakonitost akata tijelâ, uredâ ili agencija Unije s pravnim učinkom prema trećima”.

Izbor riječi i u trenutačnom članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe i članku 263. prvom stavku UFEU-a pokazuje da akti koji nemaju pravni učinak nisu obuhvaćeni upravnim preispitivanjem na temelju Uredbe ni sudskim preispitivanjem na temelju Ugovorâ. To je potvrđeno činjenicom da su preporuke i mišljenja (koji nisu obvezujući) izuzeti iz područja primjene članka 263. prvog stavka UFEU-a.[28]

Kad je riječ o zahtjevu omogućavanja pristupa pravosuđu u skladu s Aarhuškom konvencijom, trebalo bi podsjetiti da samo akti koji imaju pravni učinak mogu biti „u suprotnosti” s pravom zaštite okoliša, kako je navedeno u članku 9. stavku 3. Konvencije. Stoga je jasno da se akti koji nemaju pravni učinak ne mogu smatrati u suprotnosti s pravom zaštite okoliša, u okviru značenja iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

Na temelju prethodno navedenog i s obzirom na to da je Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom u svojim nalazima uzeo u obzir mehanizam internog preispitivanja predviđen Aarhuškom uredbom samo kao način za „nadoknadu” zahtjeva primjenjivih na pristup pravosuđu na temelju članka 263. UFEU-a[29], nije primjereno omogućiti upravno preispitivanje akata koji nemaju pravne učinke.

Istovremeno, sudska praksa potvrđuje da je naziv ili oblik mjere nevažan. Presudni su njezin učinak, sadržaj i područje primjene[30]. Mjere s obvezujućim pravnim učinkom, unatoč oznaci i tomu što mogu utjecati na interese podnositelja zahtjeva mijenjajući njegov pravni položaj, mogu se osporiti.[31]

- **B. Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Prijedlog je dosljedan s postojećim odredbama u području pristupa pravosuđu i nadopunjuje ih. To se posebno odnosi na:

– članak 6. stavak 2. Direktive o pristupu informacijama o okolišu[32],

– članak 13. Direktive o ekološkoj odgovornosti[33],

– članak 25. Direktive o industrijskim emisijama[34],

---

27 Predmet C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, točka 56.

28 Vidjeti SWD(2019) 378 final, stranice 23.–24.

29 Nalazi Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom u predmetu ACCC/2008/32, dio II., navedeno, točka 122.

30 U predmetu 22/70 *Komisija protiv Vijeća* [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, Sud je smatrao da tužba za poništenje mora biti na raspolaganju u slučaju svih mjera koje su donijele institucije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, koje imaju pravne učinke (točka 42.). Vidjeti i predmet C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164

31 Vidjeti i presudu u predmetu C-325/91 *Francuska protiv Komisije* [1993.] ECR I-3283; Spojeni predmeti 1/57 i 14/57 *Usines à tubes de la Sarre* protiv *Visokog tijela* [1957.] ECR 105; Spojeni predmeti 316/82 i 40/83 *Kohler protiv Revizorskog suda* [1984.] ECR 641.

32 Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ, SL L 41, 14.2.2003., str. 26.–32.

33 Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, SL L 143, 30.4.2004., str. 56.–75.

– članak 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš[35], i

– članak 23. Direktive Seveso III[36] 2012/18/EU[37].

To obuhvaća odluke, akte i propuste povezane sa zahtjevima za informacije o okolišu, podložne odredbama o sudjelovanju javnosti iz Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, industrijske dozvole i one povezane s odgovornošću za okoliš.

• C. Dosljednost u odnosu na druge politike Unije

Prijedlog doprinosi jačanju vladavine prava, u skladu s trenutačnim prioritetima Komisije u pogledu europskog zelenog plana i zaštite europskog načina života[38]. Osobito doprinosi učinkovitosti EU-ova sustava upravnog i sudskog preispitivanja i kao rezultat toga ojačava primjenu članaka 41. i 47. Povelje.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• A. Pravna osnova

Pravna je osnova za djelovanje u ovom području članak 192. stavak 1. UFEU-a. To je u skladu s izvornom pravnom osnovom Uredbe koju se prijedlogom nastoji izmijeniti (članak 175. stavak 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice), sada člankom 192. stavkom 1. UFEU-a[39]. Prijedlogom se nastoji poboljšati zaštita okoliša poboljšanjem postupka upravnog preispitivanja dostupnog NVO-ima u pogledu upravnih akata i propusta institucija i tijela EU-a ako su oni u suprotnosti s pravom zaštite okoliša.

• B. Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

EU je za regulaciju pitanja zaštite okoliša podijelio nadležnost s državama članicama. To znači da može donositi propise samo u mjeri u kojoj je to dopušteno Ugovorima te mora poštovati načela nužnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U ovom je slučaju potrebno djelovanje na razini EU-a jer je EU stranka Konvencije i mora biti usklađen s obvezama u okviru Konvencije, koja je obvezujuća za EU u skladu s člankom 216. UFEU-a. Inicijativa se odnosi na primjenu odredbi Konvencije na upravno ili sudsko preispitivanje određenih kategorija akata EU-a. Stoga se ciljevi mogu postići samo na razini EU-a i potvrđuje se dodana vrijednost EU-a u inicijativi.

---

34 Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), SL L 334, 17.12.2010., str. 17.–119.

35 Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 26, 28.1.2012., str. 1.–21.

36 Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ, SL L 197, 24.7.2012., str. 1.–37.

37 Vidjeti i uvodnu izjavu 27. Direktive o nacionalnim gornjim graničnim vrijednostima emisija, (EU) 2016/2284, koja sadržava izričito upućivanje na sudsku praksu Suda EU-a u pogledu pristupa pravosuđu, pod točkom 28. Obavijesti Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, C/2017/2616, SL C 275, 18.8.2017., str. 1.–39.

38 Političke smjernice Komisije, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf.

39 Ističe se da se članak 192. stavak 1. ne spominje u članku 106.a stavku 1. Ugovora o Euratomu, koji se odnosi na primjenu određenih odredbi UEU-a i UFEU-a. Vidjeti i presudu Općeg suda (prvo vijeće) od 27. veljače 2018. u predmetima T-307/16 – CEE ECLI:EU:T:2018:97, točka 49.

Istovremeno je iz područja primjene predložene izmjene potrebno izuzeti odredbe administrativnih akata za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na nacionalnoj razini.

Razlog tomu je što će se te mjere moći izravno osporiti pred nacionalnim sudovima. U skladu s člankom 267. UFEU-a, nacionalni sudovi država članica sastavni su dio sustava odlučivanja o prethodnim pitanjima u pogledu valjanosti i tumačenja kao redovni sudovi s obzirom na pravo EU-a[40].

- **C. Proporcionalnost**

Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje usklađenosti s odredbama Konvencije. Odluke o politici potvrđuju razmjernost procjene. Prijedlogom se posebice:

- proširuje područje primjene mehanizma internog preispitivanja tako da uključuje i nezakonodavne akte općeg područja primjene; međutim, izuzete su one odredbe tih akata za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na razini EU-a ili nacionalnoj razini,
- utvrđuje da su obuhvaćeni samo nezakonodavni akti i propusti koji zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša. Taj izbor riječi odgovara izboru riječi i ciljevima politike Konvencije, čime se osiguravaju pravna sigurnost i usklađenost s Konvencijom,
- ne nastoje obuhvatiti akti koji nemaju pravno obvezujuće i vanjske učinke, što je dosljedno s prirodom EU-ova sustava sudskog preispitivanja, odraženom posebice u članku 263. prvom stavku UFEU-a,
- donosi dodana vrijednost tako što se NVO-ima kao predstavnicima civilnog društva i javnog interesa daju dodatne mogućnosti za zahtijevanje preispitivanja upravnih akata koji nisu u skladu s pravom zaštite okoliša. Međutim, zbog prethodno objašnjenih razloga, prava iz predložene izmjene ne odnose se na pojedince.

Prijedlog se temelji na nalazima Izvješća i popratne studije. Odluka o politici potvrđena je temeljitom analizom u kojoj je utvrđeno da osim predloženih mjera nema drugih održivih opcija.

- **D. Odabir instrumenta**

Odabrani je pravni instrument uredba, kao i pravni instrument na koji se odnosi prijedlog izmjene.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **A. *Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Prijedlog se temelji na dokazima prikupljenima u Izvješću; dodatni dokazi i analiza dostupni su u objavljenoj studiji. U dokumentima je sadržana sveobuhvatna *ex post* procjena odredbi Uredbe o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na razini EU-a.

[40] Mišljenje Suda 1/09 (puni sastav) od 8. ožujka 2011., na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a, *Stvaranje ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente*, ECLI:EU:C:2011:123, točka 80.

- **B. Savjetovanja s dionicima**

U skladu sa Smjernicama za bolju regulativu 20. prosinca 2018. pokrenuto je 12-tjedno javno savjetovanje za potporu studiji o tome kako EU provodi Konvenciju u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša. Bilo je otvoreno do 14. ožujka 2019. Savjetovanje je uključivalo internetski upitnik na svim jezicima EU-a, koji je stavljen na raspolaganje putem alata EUSurvey.

Javno savjetovanje nadovezalo se na početni plan na temu toga kako EU provodi Konvenciju u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, a koji je bio objavljen od 8. svibnja 2018. do 5. lipnja 2018. radi prikupljanja povratnih informacija. Rezultati su dostupni na internetu[41]. Postupak je bio dopunjen drugim ciljanim savjetovanjima koja su uključivala dionike iz različitih interesnih skupina, uključujući poduzeća, NVO-e, akademsku zajednicu, države članice, nacionalna sudstva i institucije EU-a.

Tijekom javnog savjetovanja[42] zaprimljeno je 175 odgovora, a najviše je bilo odgovora pojedinaca (30 %). Sudjelovale su i organizacije za zaštitu okoliša, uključujući NVO-e (19,4 %) i javna tijela (18,9 %). Od poduzeća i poslovnih udruženja došlo je 17 % primljenih odgovora.

U odgovorima koje su poslale organizacije za zaštitu okoliša, uključujući NVO-e i pojedince, izraženo je nezadovoljstvo postojećim načinom preispitivanja akata EU-a i zatraženo je djelovanje. S druge strane, u odgovorima koje su poslala poduzeća, poslovna udruženja i javna tijela izražena je uglavnom pozitivna percepcija trenutačne situacije. Rezultati savjetovanja potvrdili su prioritete koje je Komisija utvrdila u pogledu pitanja koja su uočena u vezi s Uredbom. Pitanja koja su zainteresirane strane smatrale najvažnijima bila su činjenice da akt ili propust koji se osporava mora biti pojedinačnog područja primjene i da se Uredbom ograničava osporavanje akata ili propustâ u okviru prava zaštite okoliša. Većina poduzeća i poslovnih udruženja smatrala je da su ta i druga pitanja manje važna. Organizacije i NVO-i za zaštitu okoliša, s druge strane, smatrali su da su ta pitanja općenito od velike važnosti[43].

Osim toga, ugovaratelj koji je proveo studiju organizirao je 22. siječnja 2019. dva sastanka fokusnih skupina dionikâ, na kojima su sudjelovali predstavnici industrije i NVO-i[44]. Rezultati tih sastanaka potvrdili su nalaze javnog savjetovanja.

Komisija je održala i niz sastanaka sa stručnjacima iz država članica[45] kako bi ih informirala o napretku studije i kako bi razmijenili mišljenja. Na tim je sastancima potvrđeno da određene države članice imaju problema s pravom osporavanja nacionalne provedbene mjere.

Osim toga, Komisija je sazvala više sastanaka s drugim dionicima, na kojima je predstavila napredak studije i na kojima su razmijenjena mišljenja:

- dva sastanka dionikâ s NVO-ima, predstavnicima industrije i državama članicama u okviru Foruma za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem (30. studenoga 2018. i 29. svibnja 2019.),

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.

42 Rezultati su dostupni na internetu na https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

43 Dodatne pojedinosti o rezultatima otvorenog javnog savjetovanja nalaze se u studiji.

44 Zapisnik je dostupan u Prilogu 6. studiji.

45 Tri sastanka s Komisijinom stručnom skupinom za provedbu Aarhuške konvencije (15. listopada 2018., 11. ožujka 2019. i 12. travnja 2019.).

- *ad hoc* sastanak Komisije i nacionalnih sudaca u vezi s člankom 267. UFEU-a u pogledu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša (29. siječnja 2019.).

Naposljetku, plan u kojem je iznesena zakonodavna inicijativa objavljen je 6. ožujka 2020. i bio je otvoren za povratne informacije do 3. travnja[46]. Prikupljeno je ukupno 175 odgovora, oko dvije trećine od pojedinaca i jedna trećina od organizacija, uključujući poduzeća i udruga za zaštitu okoliša. Analizom odgovorâ potvrđeno je da je većina pitanja već iznesena tijekom prethodnih savjetovanja s dionicima. Stoga su već temeljito procijenjena u studiji i Izvješću te su uzeta u obzir u prijedlogu.

Većina pojedinaca izrazila je zabrinutost u pogledu pristupa pravosuđu na nacionalnoj razini. Ta će se pitanja razriješiti mjerama navedenima u Komunikaciji uz prijedlog. Neki su zatražili i mogućnost upućivanja pritužbi i predstavki izravno institucijama EU-a. Takvi su mehanizmi već dostupni[47].

Sudjelovalo je i nekoliko poslovnih udruženja. Kao i ranije, izrazila su pitanja o mogućem dodatnom opterećenju i gospodarskim posljedicama. Na temelju opsežne procjene dostupne baze dokaza zaključeno je da predložene zakonodavne promjene i mjere iz donesene Komunikacije ne bi uzrokovale značajno dodatno administrativno opterećenje ni pravnu nesigurnost, nego bi omogućile uravnotežen pristup.

I NVO-i za zaštitu okoliša ponovno su istaknuli niz važnih pitanja. Ta pitanja nisu bila nova i sva su pažljivo procijenjena. Međutim, jednome od njih treba posvetiti posebnu pozornost.

Istaknuto je da bi prijedlog trebao obuhvaćati i akte EU-a koji podrazumijevaju nacionalne provedbene mjere. Zbog toga i razloga objašnjenih u odjeljku IV.a.3., oslanjanje na nacionalne sudove opravdano je: NVO-i zaista moraju imati ostvarive mogućnosti na nacionalnoj razini za osporavanje nacionalnih provedbenih mjera, a Komisija će, kao čuvarica Ugovorâ, surađivati s državama članicama kako bi se osigurala usklađenost na terenu. Stoga nacionalni sudovi moraju NVO-ima omogućiti pristup Sudu EU-a putem prethodnog postupka u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Na temelju rezultata javnog savjetovanja, uključujući povratne informacije povezane s planom, i opširne analize koju je Komisija provela u Izvješću na temelju popratne studije, uzimajući u obzir i pitanja koja je istaknuo Odbor[48], smatralo se da nema drugih održivih opcija osim da se zakonodavnim prijedlogom otklone dva glavna utvrđena pitanja povezana s Uredbom (vidjeti više pojedinosti u odjeljku o procjeni učinka).

Aktivnosti savjetovanja obuhvatile su sva relevantna pitanja pa stoga nije bilo potrebno daljnje javno savjetovanje o pojedinostima prijedloga.

---

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

[47] Vidjeti posebice ulogu Odbora za predstavke Europskog parlamenta, Europskog ombudsmana i mehanizma Europske komisije za rješavanje pritužbi.

[48] Vidjeti nacrt nalaza Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom u predmetu ACCC/C/2008/32 na https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; više pojedinosti u odjeljku I. Obrazloženja.

- **C. Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Izvješće Komisije o tome kako EU provodi Konvenciju u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša i studija na kojoj se ono temelji i koja je podržana opširnim postupkom savjetovanja glavni su izvori stručnog znanja i služe kao dokazna osnova prijedloga.

- **D. Procjena učinka**

Sveobuhvatna studija i izvješće Komisije u kojima se analizira funkcioniranje odredbi o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na razini EU-a snažna su dokazna osnova za ovu inicijativu.

U skladu s instrumentom br. 9 iz paketa instrumenata za bolju regulativu, pod nazivom „Kada je potrebna procjena učinka?”, smatralo se da procjena učinka nije potrebna iz sljedećih razloga:

- u studiji su istražene sve mogućnosti otklanjanja nedostataka koji su utvrđeni nakon procjene nalaza Odbora u predmetu ACCC/C/2008/32[49], izmjeren je njihov učinak i jasno je navedeno da je izmjena Uredbe, odnosno zakonodavna mjera, jedina mogućnost kojom se mogu učinkovito otkloniti nedostaci prepoznati u studiji. Ne poduzeti nikakve mjere ili poduzeti samo nezakonodavne mjere očito je nedovoljno. Jasno je i da nema prave alternative izmjeni Uredbe i da nema drugog realističnog izbora u pogledu sadržaja politike inicijative,
- u studiji nije utvrđen znatan društveni utjecaj (vidjeti posebice Poglavlje 5. o procjeni učinaka i mogućnosti) na zapošljavanje, uvjete rada i raspodjelu prihoda, socijalnu zaštitu i uključenost,
- kao posljedica zakonodavne inicijative ne očekuju se ni značajni gospodarski učinci, osim povećanja administrativnog opterećenja institucija EU-a i Suda EU-a zbog očekivanog većeg broja predmeta.

- **E. Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Niz upućivanja i termina u Uredbi odnosi se na razdoblje prije Ugovora iz Lisabona, a trenutačni prijedlog uključuje samo djelomična ažuriranja. Stoga je potrebna kodifikacija Uredbe. Međutim, s obzirom na politički prioritet omogućavanja brze izmjene Uredbe u skladu s međunarodnim obvezama EU-a, Komisija namjerava iznijeti prijedlog kodifikacije nakon što se donese trenutačni prijedlog, u skladu sa stavkom 46. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva[50].

- **F. Temeljna prava**

Izvješćem i studijom razriješeni su aspekti temeljnih prava predloženih zakonodavnih mjera. Utvrđeno je da bi mjere doprinijele poboljšanju učinkovitosti EU-ova sustava upravnog i sudskog preispitivanja i da bi kao posljedica toga ojačale vladavinu prava i primjenu članaka 41. i 47. Povelje (vidjeti, primjerice, odjeljak 3.4.2. studije).

Posebno će se ojačati članak 41., Pravo na dobru upravu. Zahvaljujući široj i preciznijoj definiciji područja primjene upravnih akata koji se mogu osporiti i osnove za preispitivanje kvalificirani NVO-i imat će veću pravnu sigurnost i učinkovitiji način za traženje

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

[50] Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1.–14.

preispitivanja upravnih akata koji nisu u skladu s pravom zaštite okoliša. Osim toga, očekuje se da će posljedica produljenja vremena koje javna uprava ima za razmatranje zahtjeva i odgovor biti detaljnija analiza i procjena. Stoga će dodatno dostupno vrijeme ojačati zahtjeve u pogledu dobre uprave na temelju članka 41. Povelje.

Uredba će se izmijeniti samo u pogledu uvjeta za upravno preispitivanje. Međutim, NVO-i mogu pred Sudom EU-a zatražiti sudsko preispitivanje svakog odgovora institucije ili tijela EU-a. Stoga će izmjena imati i neizravan učinak na mogućnosti sudskog preispitivanja i ojačat će primjenu članka 47. Povelje.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

U Izvješću i popratnoj studiji pažljivo je procijenjen utjecaj različitih opcija na interne resurse institucija EU-a, posebice Komisije i Suda EU-a. Zaključak je da će takav učinak biti ograničen ako se slijede mogućnosti koje će se uvesti prijedlogom. Utjecaj na resurse objašnjen je s pomoću više čimbenika:

– predloženim izmjenama promijenit će se postojeći sustav upravnog preispitivanja, a neće se stvoriti novi sustav. Postojeći sustav već uključuje određeno ulaganje resursa, što će se možda morati prilagoditi u skladu s novom situacijom,

– glavna predložena izmjena proširit će vrste akata koje se mogu osporiti tako što će omogućiti da se osporavaju i akti općeg područja primjene. Trenutačno je od Komisije moguće zatražiti – i, djelomično zbog nedovoljne jasnoće u pogledu kriterija osnovanosti, često se traži – da preispita akte izvan trenutačnog područja primjene Uredbe. Za rješavanje takvih zahtjeva potrebni su resursi, a službe mogu preispitivati utemeljenost odluka, neovisno o osnovanosti. Očekuje se da bi se to, iako bi proširenje uvjetâ osnovanosti moglo uzrokovati povećanje trenutačnog radnog opterećenja, djelomično moglo kompenzirati jasnijim kriterijima osnovanosti, čime se pojednostavnjuje procjena osnovanosti,

– predložene izmjene neće povećati broj potencijalnih podnositelja zahtjeva za preispitivanje. Kao i sada, zahtjeve za interno preispitivanje moći će podnositi samo NVO-i koji ispunjavaju uvjete. Prijedlog Komisije ne predviđa promjenu kriterijâ za kvalifikaciju NVO-â ni omogućavanje legitimnosti pojedincima. Stoga proširenje raspona upravnih akata neće nužno biti popraćeno razmjernim povećanjem broja zahtjevâ. Naprotiv, moglo bi povećati sposobnost NVO-â za određivanje prioriteta predmetâ jer će kriteriji osnovanosti biti jasnije definirani i bit će dostupno više vremena za pripremu dobro potkrijepljenih zahtjeva,

– prijedlogom se produljuju rokovi za obradu zahtjevâ za preispitivanje, čime će službama dobiti više vremena za obradu zahtjeva,

– naposljetku, iako je važno da nijedna odluka koju donesu institucije i tijela EU-a ne bude izuzeta iz sustava provjere i ravnoteže u pravnom poretku EU-a, sudska praksa pokazuje da Sud EU-a institucijama i tijelima EU-a omogućava znatnu slobodu u pogledu odlučivanja u internom preispitivanju[51].

Voditeljima predmeta i NVO-ima pružit će se dodatne smjernice o postupku internog preispitivanja u skladu s Uredbom. Bit će potrebno preispitati i interne radne dogovore

[51] Vidjeti presudu Općeg suda od 15. prosinca 2016. u predmetu T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, točke 52.–55. (kako je potvrđeno presudom Suda od 12. rujna 2019. u predmetu C-82/17 P, *TestBioTech protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2019:719).

Komisije s obzirom na nove zahtjeve koji proizlaze iz predloženih izmjena kako bi se negativni učinci dodatnog radnog opterećenja koje će promjene vrlo vjerojatno uzrokovati sveli na najmanju moguću mjeru. Bit će potrebno dodatno poboljšati učinkovitost i djelotvornost postupaka internog preispitivanja, primjerice:

– preispitivanjem toga bi li se neke prilagodbe postupka mogle primijeniti na određene kategorije predmeta, na temelju kriterija kao što su broj sličnih predmeta, novost, složenost i učinak, te

– stavljanjem na raspolaganje zajedničkih informatičkih radnih prostora, predložaka, često postavljanih pitanja i drugih oblika smjernica, mentorstva za voditelje predmeta, uključujući dijeljenje primjera najbolje prakse radi dodatnog olakšavanja i standardizacije obrade predmetâ i rezultata.

Unatoč tim inicijativama, povećat će se administrativno opterećenje Komisije, uključujući i neke od njezinih agencija, ali bi se to u određenoj mjeri moglo ublažiti, uz uvjet poštovanja prethodno navedenih pitanja. Međutim, jasno je i da budući učinci ovise i o stvarnom broju predmeta i njihovoj raspodjeli među područjima politike. Iako to trenutačno nije moguće kvantificirati, potrebno je pratiti hoće li doći do značajnog ukupnog povećanja radnog opterećenja i kako će to utjecati na određena područja politike. Stoga će biti potrebno stalno nadzirati radno opterećenje i njegovu raspodjelu kako bi se omogućilo poduzimanje radnji ako to bude potrebno.

5. DRUGI ELEMENTI

• A. Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

U popratnoj Komunikaciji navedene su daljnje aktivnosti za olakšavanje provedbe Konvencije u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša na nacionalnoj razini. I javnosti i institucijama i tijelima EU-a pružit će se dodatne smjernice o postupku internog preispitivanja u skladu s Uredbom kako bi im se olakšala prilagodba novim zahtjevima.

• B. Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)

Nije primjenjivo.

• C. Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

Članak 1. stavak 1.

Člankom 1. stavkom 1. mijenja se definicija upravnih akata prema članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe.

Proširenje preispitivanja na akte općeg područja primjene

Izmjenom se proširuje definicija „upravnog akta” kako bi se osiguralo da svi nezakonodavni akti koje donese institucija ili tijelo EU-a, koji imaju pravno obvezujuće i vanjske učinke i koji zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u okviru značenja iz članka 2. stavka 1. točke (f) mogu biti podložni internom preispitivanju. Međutim, izuzete su one odredbe za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na razini EU-a ili nacionalnoj razini. Iz toga slijedi da, u okviru nove definicije, mjera može biti podložna internom preispitivanju neovisno o tome ima li pojedinačno ili opće područje primjene. Dosad su definicijom bili obuhvaćeni samo akti pojedinačnog područja primjene.

Akti koji podrazumijevaju provedbene mjere

Proširenjem definicije namjerava se obuhvatiti one nezakonodavne mjere koje odgovaraju „upravnim aktima" prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a. Time se u izmjeni primjenjuju elementi ustaljene sudske prakse[52] o pojmu „upravnog akta" prema članku 263. UFEU-a.

Prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, osobe na koje se akti izravno odnose mogu od Suda EU-a zatražiti sudsko preispitivanje upravnih akata koje su donijele institucije i tijela EU-a i koji ne podrazumijevaju provedbene mjere. Sudskom praksom Suda EU-a pojašnjeno je da, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, nije važno radi li se o provedbenoj mjeri na razini EU-a ili nacionalnoj razini[53]. Sud je potvrdio i da, u smislu te nove mogućnosti uvedene Ugovorom iz Lisabona, upravni akti obuhvaćaju sve akte općeg područja primjene, osim zakonodavnih akata[54].

Iz toga slijedi da, u okviru prijedloga, one odredbe upravnog akta za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na nacionalnoj razini ne bi bile podložne upravnom preispitivanju. Za te je odredbe moguće zatražiti pravni lijek pred nacionalnim sudom, uz dodatan pristup Sudu EU-a u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Kako bi se osigurala usklađenost s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, preispitivanje odredbi upravnog akta za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na razini EU-a može se zatražiti ako se zatraži preispitivanje provedbene mjere na razini Unije.

Kako bi se osigurala pravna sigurnost, u novoj se definiciji jasno navodi da su iz područja primjene internog preispitivanja izuzet samo one odredbe akta za koje pravo EU-a izričito zahtijeva provedbene mjere na razini EU-a ili nacionalnoj razini. Pri utvrđivanju toga postoji li taj zahtjev mora se razmatrati podrazumijevaju li odredbe provedbenog akta koje se osporavaju provedbene mjere, a ne upravni akt kao cjelina. Nije relevantno podrazumijevaju li druge, nepovezane odredbe upravnog akta provedbene mjere. Moguće su situacije u kojima neke odredbe upravnog akta podložnog upravnom preispitivanju zahtijevaju provedbene mjere, dok su druge odredbe izravno primjenjive. Primjerice, neke odredbe uredbe Komisije mogu biti izravno primjenjive, a druge mogu zahtijevati provedbene mjere na razini EU-a ili nacionalnoj razini[55].

U takvim situacijama, u kojima se nacionalna provedbena mjera odnosi na odredbe upravnog akta koje se osporavaju, NVO-i mogu pred nacionalnim sudovima zatražiti samo preispitivanje provedbene mjere. Slično tomu, ako se provedbena mjera na razini EU-a odnosi na odredbe upravnog akta koje se osporavaju, NVO-i moraju pričekati da se donese provedbeni akt ili, u slučaju propusta, da prođe rok kad se trebao donijeti. U suprotnosti s tim, ako se provedbene mjere odnose samo na nepovezane odredbe akta, izravno primjenjive odredbe upravnog akta mogu se osporiti upravnim preispitivanjem u skladu s Uredbom.

Kao rezultat toga, NVO-i bi imali drugačije mogućnosti za provedbene akte koji podrazumijevaju provedbene mjere na razini EU-a, ovisno o tome koje odredbe žele osporiti.

---

52 Vidjeti presudu u spojenim predmetima od C-622/16P do C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, točke 28. i 29.

53 Presuda u predmetu C-456/13 P, T & L *Sugars et Sidul Açúcares protiv Komisije*, EU:C:2015:284, točka 30.

54 Presuda u spojenim predmetima od C-622/16P do C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873.

55 Presuda Suda (Veliko vijeće) od 19. prosinca 2013. u predmetu *Telefónica protiv Komisije*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

NVO-i bi imali pravo zatražiti interno preispitivanje onih odredbi upravnog akta koje ne podrazumijevaju provedbene mjere na razini EU-a.

Međutim, s obzirom na to da se interno preispitivanje omogućava kako bi se poboljšao pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, za koje je sustav pravnih lijekova utvrđen u UFEU-u, i u skladu s mogućnostima dostupnima prema članku 263. UFEU-a, NVO-i ne bi mogli zatražiti interno preispitivanje izravno za odredbe upravnih akata koje podrazumijevaju provedbene mjere na razini EU-a.

Naprotiv, kao i drugi pojedinci ili organizacije koje pristupaju pravosuđu u skladu s člankom 263. UFEU-a, NVO-i mogu podnijeti zahtjev samo u kasnijoj fazi, kad se donese predmetni provedbeni akt na razini EU-a[56]. Zahtjev za preispitivanje onih odredbi nezakonodavnog akta koje podrazumijevaju provedbenu mjeru također se može uložiti tek tada.

Upućivanja na pravo zaštite okoliša

Izmjenom se iz definicije upravnog akta uklanja izraz „u okviru prava zaštite okoliša”. Umjesto toga zahtijeva se da upravni akt sadržava odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f). Ta bi se izmjena trebala čitati zajedno s člankom 1. stavkom 2. u nastavku, u kojem se navodi da samo oni akti ili propusti koji su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a mogu biti podložni preispitivanju.

Izmjena se temelji na primjenjivoj sudskoj praksi, koja je trenutačni izbor riječi u Uredbi tumačila s obzirom na ciljeve Konvencije[57]. Njome se osiguravaju jasnoća i pravna sigurnost u pogledu činjenice da se svaki upravni akt koji sadržava odredbe koje mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a mogu osporiti, neovisno o pravnoj osnovi ili cilju politike akta, kako se zahtijeva člankom 9. stavkom 3. Konvencije.

Definicijom se istovremeno zadržava poveznica između upravnog akta za koji se zahtijeva preispitivanje i ciljeva politike zaštite okoliša. To se postiže omogućavanjem internog preispitivanja samo onih akata koji sadržavaju odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe.

Članak 1. stavak 2.

Upućivanja na pravo zaštite okoliša

Slično članku 1. stavku 1., kojim se izmjenjuje definicija „upravnog akta”, ovom se izmjenom zahtjev „u okviru prava zaštite okoliša” uklanja i iz članka 10. stavka 1. prvog podstavka Uredbe. U novoj se odredbi objašnjava i da zahtjevu za preispitivanje mogu biti podložni samo oni akti i propusti koji su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a. Stoga se izmjenom osigurava da izbor riječi u Uredbi odražava zahtjeve članka 9. stavka 3. Konvencije.

---

[56] Razlog tomu je to što se odredbe upravnih akata koje podrazumijevaju provedbene mjere na razini EU-a ne bi mogle izravno osporiti pred Sudom EU-a. Stoga bi NVO-i (kao i drugi pojedinci ili organizacije) morali pričekati da se donese provedbena mjera na razini EU-a i osporiti je pred Općim sudom ako uspiju dokazati da imaju legitimnost.

[57] Presuda Općeg suda od 14. ožujka 2018. u predmetu T-33/16, *TestBioTech protiv Komisije*, ECLI:EU:T:2018:135, točke od 44. do 46.

Produljenje rokova

U članku 1. stavku 2. izmjenjuje se i članak 10. stavak 1. drugi podstavak kako bi se rok koji je dostupan NVO-ima za upućivanje internog preispitivanja produljio s trenutačnih šest na predloženih osam tjedana. Izmjenjuje se i članak 10. stavak 2. kako bi se vrijeme dostupno institucijama i tijelima EU-a za odgovor na zahtjev za interno preispitivanje produljilo s trenutačnih 12 na predloženih 16 tjedana.

Kao logična posljedica prethodno navedenog, u slučajevima u kojima institucija ili tijelo EU-a unatoč dužnoj pažnji nije u mogućnosti odgovoriti u roku od 16 tjedana, člankom 1. stavkom 2. mijenja se i članak 10. stavak 3. drugi podstavak kako bi se ukupno vrijeme dostupno institucijama i tijelima EU-a za odgovor na zahtjev za interno preispitivanje produljilo s trenutačnih 18 tjedana na predložena 22 tjedna.

Izmjenama bi se omogućilo dvotjedno produljenje za NVO-e i četverotjedno produljenje za institucije i tijela EU-a. Produljenjem za NVO-e nastoji se poboljšati kvaliteta zahtjeva, a produljenjem za institucije i tijela EU-a nastoje se poboljšati kvaliteta i temeljitost preispitivanja. Dodatno vrijeme omogućit će temeljitiju analizu, koja bi kao posljedicu trebala imati čvršću dokaznu osnovu i jasnija obrazloženja u krajnjoj odluci internog preispitivanja. Stoga će produljenje imati učinak i na načelo dobre uprave te će povećati povjerenje javnosti u EU-ov postupak odlučivanja.

2020/0289 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora[1],

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija[2],

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

(1) Unija i njezine države članice stranke su Konvencije Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša („Aarhuška konvencija")[3], svaka s vlastitim i zajedničkim odgovornostima i obvezama u okviru te Konvencije.

(2) Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća[4] donesena je radi doprinosa provedbi obveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije utvrđivanjem pravila o njezinoj primjeni na institucije i tijela Unije.

(3) U Komunikaciji Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 11. prosinca 2019. pod nazivom „Europski zeleni plan" Komisija se obvezala razmotriti izmjenu Uredbe (EZ) br. 1367/2006 kako bi se poboljšao pristup upravnom i sudskom preispitivanju na razini Unije za građane i nevladine organizacije za zaštitu okoliša koje upitnom smatraju sukladnost odluka koje imaju učinak na okoliš s pravom zaštite okoliša. Komisija se isto tako obvezala poduzeti mjere za poboljšanje pristupa pravosuđu pred nacionalnim sudovima u svim državama članicama i u tu je svrhu objavila

---

1 SL C , , str. .

2 SL C , , str. .

3 Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17.5.2005., str. 1.).

4 Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, 25.9.2006., str. 13.).

Komunikaciju pod nazivom „Poboljšanje pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša u EU-u i državama članicama”.

(4) Uzimajući u obzir odredbe članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, kao i pitanja koja je izrazio Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom[5], pravo Unije trebalo bi se uskladiti s odredbama Aarhuške konvencije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na način koji je kompatibilan s temeljnim načelima prava Unije i njezinim sustavom sudskog preispitivanja.

(5) Ograničenje internog preispitivanja na upravne akte pojedinačnog područja primjene, predviđeno Uredbom (EZ) br. 1367/2006, glavna je prepreka nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša u traženju upućivanja na interno preispitivanje prema članku 10. te Uredbe, kao i u pogledu upravnih akata šireg područja primjene. Stoga je potrebno proširiti područje primjene postupka internog preispitivanja utvrđeno u toj Uredbi tako da obuhvaća nezakonodavne akte općeg područja primjene.

(6) Definicija upravnog akta u smislu Uredbe (EZ) br. 1367/2006 trebala bi obuhvaćati nezakonodavne akte. Međutim, nezakonodavni akt može podrazumijevati provedbene mjere na nacionalnoj razini za koje nevladine organizacije za zaštitu okoliša mogu ishoditi sudsku zaštitu, uključujući pred Sudom Europske Unije (Sud EU-a) putem prethodnog postupka u skladu s člankom 267. UFEU-a. Stoga je iz područja primjene internog preispitivanja potrebno izuzeti odredbe nezakonodavnih akata za koje pravo Unije izričito zahtijeva provedbene mjere na nacionalnoj razini.

(7) Radi pravne sigurnosti, da bi se određena odredba izuzela iz pojma upravnog akta, pravo Unije mora izričito zahtijevati donošenje provedbenih akata za tu odredbu.

(8) Kako bi se osigurala učinkovitost, preispitivanje odredbi upravnog akta za koje pravo Unije izričito zahtijeva provedbene mjere na razini Unije može se zatražiti i ako se zatraži preispitivanje provedbene mjere na razini Unije.

(9) Područjem primjene Uredbe (EZ) br. 1367/2006 obuhvaćeni su akti doneseni u okviru prava zaštite okoliša. Suprotno tomu, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije obuhvaćeno je osporavanje akata koji su „u suprotnosti” s pravom koje se odnosi na okoliš. Stoga je potrebno pojasniti da bi se interno preispitivanje trebalo provesti kako bi se provjerilo je li upravni akt u suprotnosti s pravom zaštite okoliša.

(10) Pri procjeni toga sadržava li upravni akt odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša EU-a, potrebno je razmotriti imaju li takve odredbe negativan učinak na postizanje ciljeva politike Unije u području okoliša utvrđene u članku 191. UFEU-a. Kao rezultat toga, mehanizam internog preispitivanja trebao bi obuhvaćati i akte koji su doneseni u provedbi politika osim politike Unije u području okoliša.

(11) Kako bi se omogućilo dovoljno vremena za provedbu odgovarajućeg postupka preispitivanja, potrebno je produljiti rokove utvrđene u Uredbi (EZ) br. 1367/2006 za zahtijevanje upravnog preispitivanja i one primjenjive na institucije i tijela Unije za odgovor na takve zahtjeve.

[5] Vidjeti nalaze Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom u predmetu ACCC/C/2008/32 na https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

(12) U skladu sa sudskom praksom Suda EU-a[6], nevladine organizacije za zaštitu okoliša koje zahtijevaju interno preispitivanje upravnog akta moraju pri navođenju osnove svojeg zahtjeva za preispitivanje navesti sve bitne činjenice ili sve pravne argumente koji mogu izazivati ozbiljne, tj. bitne dvojbe.

(13) S obzirom na to da se ciljevi ove Uredbe, odnosno utvrđivanje detaljnih pravila za primjenu odredbi Aarhuške konvencije na institucije i tijela Unije, ne mogu postići na razini država članica, nego samo na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti kako je utvrđeno u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

(14) Ovom Uredbom poštuju se temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”), a osobito pravo na dobru upravu (članak 41.) i pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (članak 47.). Ovom se Uredbom doprinosi učinkovitosti Unijinog sustava upravnog i sudskog preispitivanja i, posljedično, ojačava se primjena članaka 41. i 47. Povelje, čime se doprinosi vladavini prava iz članka 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

(15) Uredbu (EZ) br. 1367/2006 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EZ) br. 1367/2006 mijenja se kako slijedi:

1. članak 2. stavak 1. točka (g) zamjenjuje se sljedećim:

„(g) „upravni akt” znači svaki nezakonodavni akt koji je donijela institucija ili tijelo EU-a, koji ima pravno obvezujuće i vanjske učinke te sadržava odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f), osim onih odredbi ovog akta za koje pravo Unije izričito zahtijeva provedbene mjere na razini Unije ili nacionalnoj razini;”;

2. članak 10. mijenja se kako slijedi:

(a) stavci 1. i 2. zamjenjuju se sljedećim:

„1. Svaka nevladina organizacija koja ispunjava kriterije iz članka 11. ima pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje instituciji ili tijelu Unije koje je donijelo upravni akt ili, u slučaju navodnog upravnog propusta, koje je trebalo donijeti takav akt, pod uvjetom da je takav akt ili propust u suprotnosti s pravom zaštite okoliša.

Ako je upravni akt provedbena mjera na razini Unije koja je potrebna zbog drugog nezakonodavnog akta, nevladina organizacija može pri podnošenju zahtjeva za preispitivanje te provedbene mjere zatražiti i preispitivanje odredbe nezakonodavnog akta za koji je ta provedbena mjera potrebna.

Zahtjev se podnosi u pisanom obliku u roku od najviše osam tjedana od donošenja, notifikacije ili objave upravnog akta, ovisno o tome što je najkasnije, odnosno, u slučaju navodnog upravnog propusta, u roku od osam tjedana od dana kad je upravni akt trebao biti donesen. U zahtjevu se navode razlozi za preispitivanje.

[6] Presuda Suda od 12. rujna 2019. u predmetu C-82/17 P, *TestBioTech protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2019:719, točka 69.

2. Institucija odnosno tijelo Unije iz stavka 1. razmatra svaki zahtjev, osim ako je očito da je zahtjev neosnovan. Institucija odnosno tijelo Unije u najkraćem mogućem roku odgovara na zahtjev pisanim obrazloženjem, a najkasnije u roku od 16 tjedana od primitka zahtjeva.”;

(b) u stavku 3. drugi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„Institucija odnosno tijelo Unije u svakom slučaju djeluje u roku od 22 tjedna od primitka zahtjeva.”;

3. u cijelom tekstu Uredbe upućivanja na odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u) zamjenjuju se upućivanjima na odgovarajuće odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i dodaju se potrebne gramatičke izmjene;

4. u cijelom tekstu Uredbe, među ostalim i u naslovu, riječ „Zajednica” zamjenjuje se riječju „Unija” i dodaju se potrebne gramatičke izmjene;

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament	*Za Vijeće*
Predsjednik	*Predsjednik*