EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• A. Odůvodnění a cíle návrhu

Pokud má být Zelená dohoda pro Evropu[1] úspěšná a přinést trvalé změny, orgány EU musí spolupracovat s osobami z řad veřejnosti. Veřejnost je a měla by zůstat hybnou silou transformace a měla by mít prostředky k aktivnímu zapojení do rozvoje a provádění nových politik.

Zapojení veřejnosti znamená nejen zapojení jednotlivců, ale také zapojení občanské společnosti. Pokud jde o prosazování právních předpisů v oblasti životního prostředí, hrají v celé Evropě klíčovou úlohu nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí (NGO). To znamená, že za určitých podmínek by měly mít právo usilovat o přezkum rozhodnutí přijatých orgány veřejné moci z toho důvodu, že jsou v rozporu s právem životního prostředí.

Jak uvedla generální advokátka Eleanor Sharpston, „přírodní prostředí patří nám všem a jeho ochrana je naší společnou odpovědností. Soudní dvůr konstatoval, že normy unijního práva životního prostředí jsou nejčastěji zaměřeny na obecný zájem, a nikoli na pouhou ochranu zájmu jednotlivců jako takových. K soudu nemůže jít voda ani ryby, které v ní žijí. Stejně tak nemají aktivní legitimaci ani stromy“[2].

Provádí-li přezkum veřejná správa, je označován jako „správní přezkum“. Pokud jej provádí soud, nazývá se „soudní přezkum“.

Cílem návrhu je revidovat mechanismus správního přezkumu vytvořený v roce 2006 ve prospěch nevládních organizací, pokud jde o správní akty a případy nečinnosti orgánů a institucí EU. Tento mechanismus figuruje v nařízení 1367/2006, známém jako Aarhuské nařízení (dále jen „nařízení“)[3].

Cílem návrhu je zlepšit provádění Aarhuské úmluvy[4] po přijetí Lisabonské smlouvy a řešit obavy vyjádřené Výborem pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy (dále jen „výbor“), pokud jde o dodržování mezinárodních závazků EU vyplývajících z úmluvy. Jeho cílem je tak učinit způsobem, který je v souladu se základními zásadami právního řádu EU a se systémem soudního přezkumu. Změnu nařízení požaduje Evropský parlament a Rada a Komise ji předjímala ve svém sdělení Zelená dohoda pro Evropu, jak je podrobně uvedeno v oddíle 1.A.II níže.

Návrh rozšiřuje možnosti, které mají nevládní organizace v současné době k dispozici pro správní přezkum. Zatímco v současné době lze správní přezkum požadovat pouze u individuálně určených aktů (akty, které jsou přímo určeny určité osobě nebo v případě, že dotčená osoba může být individualizována), v budoucnu budou nevládní organizace rovněž moci požádat o přezkum „obecně určených správních aktů“.

---

1 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final.

2 Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 12. října 2017 ve věci C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, bod 77.

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství, Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13.

4 Úmluva Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Cílem návrhu je rovněž změnit odkazy na právo životního prostředí: ačkoli musí v současné době správní akty podléhající přezkumu přispívat k plnění cílů politiky v oblasti životního prostředí, navrhuje se, aby v budoucnosti mohl podléhat přezkumu každý správní akt, který je v rozporu s právem životního prostředí EU, bez ohledu na cíle politiky.

A v neposlední řadě se navrhuje prodloužit lhůty pro žádosti a odpovědi, aby se zlepšila kvalita procesu správního přezkumu.

Jak připomněl Soudní dvůr Evropské unie v zásadních rozsudcích týkajících se významu Aarhuské úmluvy v právním řádu EU, soudní a správní řízení týkající se přístupu k právní ochraně v rámci práva životního prostředí v současnosti spadají „primárně“ do vnitrostátního práva[5]. Jakékoli zlepšení přístupu ke správnímu a soudnímu přezkumu na úrovni EU tedy doplňuje řádné fungování přístupu k právní ochraně v unijních záležitostech životního prostředí u vnitrostátních soudů členských států.

Vnitrostátní soudy mají zejména povinnost poskytnout přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí podle čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 úmluvy, a to i při provádění unijního práva životního prostředí.

Pokud by prováděcí opatření správního aktu přijatého orgánem nebo subjektem EU měla existovat na vnitrostátní úrovni, měly by se dotčené nevládní organizace nejdříve domáhat nápravy u příslušného vnitrostátního soudu členského státu, který opatření přijal. Poté mají následný přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. Toto řízení se může týkat rovněž platnosti aktů orgánů EU.

Komise proto předkládá tento legislativní návrh jako součást širšího úsilí o zlepšení přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Úloha členských států a vnitrostátních soudů bude nastíněna v doprovodném sdělení[6].

I. Požadavky čl. 9 odst. 3 úmluvy a nález Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy

EU přijala nařízení s cílem přispět k plnění závazků vyplývajících z úmluvy. EU se formálně stala stranou úmluvy v roce 2005[7].

Ustanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy stanoví, že každá strana úmluvy zajistí, aby osoby z řad veřejnosti „splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo případům nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“. V kontextu EU se vnitrostátním právem rozumí právo EU a osobami z řad veřejnosti jsou nevládní organizace.

---

5 Spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, Rada a Komise v. Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, bod 60; Spojené věci C-404/12 P a C-405/12 P, Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, bod 52.

6 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí v EU a v jejích členských státech. [Doplnit odkaz COM, jakmile bude k dispozici.]

7 2005/370/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství, Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1–3.

Nařízení umožnilo nevládním organizacím, aby požádaly orgány a instituce EU o přezkum některých rozhodnutí – individuálně určených aktů – přijatých podle práva životního prostředí. Úmluva však v čl. 9 odst. 3 nerozlišuje mezi individuálně určenými akty a obecně určenými akty.

Výbor zřízený za účelem přezkumu dodržování úmluvy smluvními stranami shledal, že EU neplní v plném rozsahu své povinnosti vyplývající z požadavků úmluvy na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (věc ACCC/C/2008/32[8]).

Výbor se konkrétně domníval, že: i) nařízení by mělo rovněž zahrnovat obecně určené akty, a nikoli pouze individuálně určené akty; ii) napadnutelný by měl být každý správní předpis, i ten, který se životním prostředím pouze „souvisí“, a nikoli pouze předpisy, které spadají do práva životního prostředí; iii) mechanismus správního přezkumu by měl být kromě nevládních organizací otevřen dalším členům z řad veřejnosti; a iv) mělo by být možné přezkoumat právní předpisy, které nemají právně závazné a vnější účinky.

Na posledním zasedání smluvních stran úmluvy v září 2017 EU prohlásila, že bude „nadále hledat způsoby a prostředky, jak plnit Aarhuskou úmluvu způsobem, který bude slučitelný se základními zásadami právního řádu Unie a s jejím systémem soudního přezkumu“ (dále jen „prohlášení z Budvy“).

Věc bude znovu projednána na příštím zasedání smluvních stran úmluvy v říjnu 2021.

II. Interinstitucionální odpověď na nález výboru

V roce 2018 požádala Rada ve svém rozhodnutí (EU) 2018/881[9] Komisi, aby na základě článku 241 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) předložila:

- studii o možnostech EU, jak tato zjištění řešit, do 30. září 2019,
- návrh na změnu nařízení (nebo informování Rady o dalších opatřeních) do 30. září 2020.

Dne 10. října 2019 zveřejnila Komise podrobnou externí studii[10] o fungování přístupu k ochraně práva v záležitostech životního prostředí, pokud jde o jednání a případy nečinnosti ze strany orgánů a institucí EU, jakož i o možnostech zlepšení stávající situace. Studie zahrnovala i podrobné posouzení správních přezkumů, které Komise provedla podle nařízení. Na základě této studie informovaly útvary Komise o provádění úmluvy v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze strany Evropské unie (dále jen „zpráva“)[11]. Jak studie, tak i zpráva zohlednily zjištění výboru, ale jejich rozsah byl širší; obě se zabývaly nálezy v souvislosti se základními zásadami právního řádu EU a jeho systémem soudního přezkumu v souladu s prohlášením z Budvy a v souvislosti s právy zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „listina“).

---

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

9 Rozhodnutí Rady (EU) 2018/881 ze dne 18. června 2018, jímž se Komise žádá o předložení studie zaměřené na možnosti, jak by Unie měla zohlednit nález Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/C/2008/32, a s ohledem na závěry této studie též návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT, Úř. věst. L 155, 19.6.2018, s. 6–7.

10 Studie o provádění Aarhuské úmluvy v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze strany EU, závěrečná zpráva, září 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Pracovní dokument útvarů Komise, Zpráva o provádění Aarhuské úmluvy v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze strany Evropské unie, SWD(2019) 378 final.

Ve sdělení Zelená dohoda pro Evropu, které následovalo dne 11. prosince 2019, se Komise zavázala, že „zváží revizi Aarhuského nařízení, aby se zlepšil přístup občanů a nevládních organizací, majících pochyby ohledně zákonnosti rozhodnutí s účinky na životní prostředí, ke správnímu a soudnímu přezkumu na úrovni EU“ a „přijme opatření ke zlepšení jejich přístupu ke spravedlnosti před vnitrostátními soudy ve všech členských státech“.

Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 15. ledna 2020 o Zelené dohodě pro Evropu[12] opakoval, „že je velmi důležité zaručit občanům EU reálný přístup ke spravedlnosti a k dokumentům, jenž je zakotvený v Aarhuské úmluvě“; vyzval Komisi, aby „zajistila dodržování této úmluvy ze strany EU“ a vítal skutečnost, že Komise zvažuje revizi nařízení.

III. Hlavní nálezy zprávy

Pokud jde o první dva nálezy výboru, které jsou založeny na analytické práci a zohledňují změny zavedené Lisabonskou smlouvou v článku 263 SFEU, poukazuje zpráva na dva nedostatky v nařízení, které jsou nyní navrženy k nápravě prostřednictvím legislativního opatření:

- podle nařízení se stávající možnosti správního přezkumu vztahují pouze na individuálně určené správní akty a nezahrnují obecně určené správní akty. To bylo označeno za hlavní omezení pro nevládní organizace, které se snaží napadat správní akty na úrovni EU,
- stávající oblast působnosti se vztahuje pouze na akty v rámci práva životního prostředí. Čl. 9 odst. 3 úmluvy používá jiné znění, které odkazuje na akty, „jež jsou v rozporu s ustanoveními (...) práva týkajícího se životního prostředí“. Ačkoli je stávající znění nařízení, jak je vykládá judikatura Soudního dvora Evropské unie, široké, existují pochybnosti o tom, zda je jeho rozsah přesně v souladu s čl. 9 odst. 3 úmluvy.

Zpráva kromě toho dospěla k závěru, že existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o lhůty pro správní přezkum stanovené v nařízení. Zejména konstatovala, že dvanáct týdnů, které měly orgány a instituce EU k dispozici, aby zareagovaly na žádost o správní přezkum, se ukázalo být jako příliš krátká doba, kterou je těžké dodržet[13].

IV. Změny zavedené legislativním návrhem

IV.a. Rozšíření přezkumu tak, aby zahrnoval obecně určené akty

Komise navrhuje rozšířit definici „správního aktu“ tak, aby mohly nevládní organizace požádat o správní přezkum jakéhokoli nelegislativního aktu přijatého orgánem nebo subjektem EU, který má právně závazné a vnější účinky a obsahuje ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f), s výjimkou těch ustanovení tohoto aktu, u nichž právo EU výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni. Oproti stávajícímu právnímu textu Aarhuského nařízení, které odkazuje pouze na „individuálně určené správní akty“ se jedná o významnou změnu působnosti[14].

---

12 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o Zelené dohodě pro Evropu (2019/2956(RSP)).

13 Viz zejména studie, oddíl 3.2.3.1.

14 Případy nečinnosti rovněž umožňuje napadnout článek 10 nařízení. V 11. bodě odůvodnění se vysvětluje, že *„by měly být upraveny případy nečinnosti, pokud podle práva životního prostředí existuje závazek přijmout správní akt“.*

IV.b. Zajišťování souladu odkazů na právo životního prostředí s požadavky úmluvy

Návrh vyjasňuje, že správní akt musí obsahovat ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) nařízení.

Stávající znění čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení umožňuje přezkum správních aktů „podle práva životního prostředí". To znamená, že při posuzování toho, zda akt může být předmětem žádosti o vnitřní přezkum, se orgány a instituce EU dosud zabývaly výlučně otázkou, zda měl napadený správní akt přispět k cílům politiky v oblasti životního prostředí, spíše, než aby se zaměřovaly na to, zda je, či není v rozporu s právem životního prostředí.

Je však nezbytné zajistit, aby byl vnitřní přezkum možný pro všechny tyto akty s účinky na cíle politiky v oblasti životního prostředí. A skutečně, pokud jde o „záležitosti životního prostředí", je třeba zajistit přístup k právní ochraně podle článku 1 úmluvy[15] a EU se zavázala k uplatňování „příslušných pravidel právních předpisů Společenství v oblasti, na kterou se úmluva vztahuje" při uložení ratifikační listiny úmluvy[16].

Aby byl zajištěn účinný přístup k právní ochraně, je proto nezbytné upravit definici správních aktů tak, aby zahrnovaly i akty, které nebyly přijaty podle práva životního prostředí, ale obsahují ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s unijním právem životního prostředí, jak je definováno v čl. 2 odst. 1 písm. f) nařízení.

To odpovídá stávajícímu stavu začlenění problematiky životního prostředí do jiných politik EU ve smyslu článku 11 SFEU, podle kterého musí být „požadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje."

Oblast působnosti mechanismu vnitřního přezkumu musí být uvedena do souladu s čl. 9 odst. 3 úmluvy, který se týká aktů, „jež jsou v rozporu s právem životního prostředí". Rozhodujícím kritériem pro vymezení důvodů, na jejichž základě může být interní přezkum proveden, je tedy zjištění rozporu s unijním právem životního prostředí.

Pokud jde o definici toho, co je unijní právo životního prostředí, obsahuje čl. 2 odst. 1 písm. f) stávajícího nařízení širokou definici práva životního prostředí. „Právo životního prostředí" tak definuje jako „právní předpisy [Unie], které bez ohledu na svůj právní základ přispívají ke sledování cílů politiky [Unie] v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě: udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, obezřetnému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a podpoře opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí"[17].

Navrhuje se, aby nařízení konkrétně stanovilo, že žadatel by měl při uvedení důvodů žádosti o přezkum prokázat, že správní akt je v rozporu s právem životního prostředí EU. Jak vyžaduje judikatura, „mají-li být důvody pro [vnitřní] přezkum uvedeny požadovaným způsobem,

---

[15] „*S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.*" (kurzíva doplněna).

[16] Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství, Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1.

[17] Jako součást definice by měl být rovněž chápán „*boj proti změně klimatu"* uvedený v článku 191 SFEU, který stanoví cíle politiky EU v oblasti životního prostředí.

žadatel o vnitřní přezkum správního aktu podle práva životního prostředí je povinen vymezit klíčové skutkové okolnosti nebo právní argumenty, které mohou vyvolat věrohodné, a tedy zásadní pochybnosti ohledně posouzení, které v dotčeném aktu provedl orgán nebo subjekt Unie“[18].

IV.c. Prodloužení lhůt pro postup vnitřního přezkumu

Návrh prodlužuje lhůty pro postup vnitřního přezkumu, aby byla umožněna přiměřená kvalita posouzení. Jeho součástí je zejména dvoutýdenní prodloužení pro nevládní organizace a čtyřtýdenní prodloužení pro orgány EU. Čas navíc, který se nevládním organizacím dává k dispozici, by jim měl umožnit předložit potřebné skutkové a právní argumenty při zpochybňování správních aktů a případů nečinnosti v rozporu s unijním právem životního prostředí. Prodloužení lhůty, kterou mají orgány a instituce EU k dispozici, by jim mělo umožnit provádění hloubkovějších přezkumů. Čas navíc, který mají k dispozici, by měl rovněž posílit právo na řádnou správu podle článku 41 listiny.

V. Kdo může požádat o správní přezkum?

Podle nařízení je správní přezkum pouze jedním ze způsobů, jak EU plní požadavky čl. 9 odst. 3 úmluvy. Soulad s čl. 9 odst. 3 není závislý pouze na nařízení.

Čl. 9 odst. 3 úmluvy může být proveden buď prostřednictvím správního přezkumu, nebo prostřednictvím soudního přezkumu (nebo obou). Je určen ve prospěch „veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy[19]. To se týká jak jednotlivců, tak nevládních organizací; konkrétní nároky mají být (v této souvislosti) vymezeny právem EU podle čl. 9 odst. 3 úmluvy[20].

Zaprvé, ačkoli jednotlivci nemohou požádat o správní přezkum podle nařízení, mají možnost požádat o soudní přezkum aktů a případů nečinnosti ze strany orgánů a institucí EU v případech, kdy jsou splněny podmínky stanovené v SFEU, jak je vysvětleno níže. Úmluva vyžaduje, aby smluvní strany umožnily správní nebo soudní přezkum, ne však nutně obojí.

Pokud existují vnitrostátní prováděcí opatření, jednotlivci je mohou před vnitrostátním soudem napadnout a požádat vnitrostátní soud, aby předložil Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o přezkoumání platnosti příslušného aktu EU podle článku 267 SFEU.

Kromě toho mohou podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU jednotlivci předkládat Tribunálu přímá napadení: i) aktů, které jsou jim určeny; ii) aktů, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají; a iii) právních aktů s obecnou působností, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

Zadruhé, úmluva sama uznává, že nevládní organizace by měly mít ve srovnání s jednotlivci privilegovaný přístup k ochraně práva[21]. Omezení používání mechanismu správního

---

[18] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2019 ve věci C-82/17 P, TestBioTech v. Komise, ECLI:EU:C:2019:719, bod 69.

[19] Ustanovení čl. 2 odst. 4 definuje *„veřejnost“* jako *„jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny*“.

[20] Ustanovení čl. 9 odst. 3 stanoví, že *„každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“ (kurzíva doplněna).

[21] Viz zejména čl. 9 odst. 2 úmluvy.

přezkumu na nevládní organizace je v souladu jak s tímto rozlišováním, tak s potřebou poskytnout nevládním organizacím přímý přístup k ochraně práva na úrovni EU (prostřednictvím napadení odpovědi na žádost o vnitřní přezkum podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU), aniž by se musely měnit Smlouvy[22].

Zatřetí, mnoho aktů přijatých orgány a institucemi EU jsou obecně určené akty. Poskytnutí přístupu nevládním organizacím k mechanismu správního přezkumu je odůvodněno skutečností, že nevládní organizace, jak bylo připomenuto výše[23], mají často nejlepší předpoklady k tomu, aby účinně zastupovaly záležitosti veřejného zájmu a občanské společnosti v této oblasti na základě odborných, podložených a odůvodněných argumentů.

Začtvrté by zpřístupnění správního přezkumu všem jednotlivcům znamenalo situaci podobnou té, kterou popsal Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy jako *actio popularis*, což není podle úmluvy vyžadováno[24].

Pokud by však právní akty s obecnou působností, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření, musely splňovat podmínky žalobní legitimace podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, mohlo by to znamenat, že by jednotlivcům bylo přiznáno právo požadovat jak správní přezkum, tak soudní přezkum ve stejné věci. Opět je však třeba připomenout, že úmluva to nevyžaduje. Strany mohou stanovit buď správní přezkum, nebo soudní přezkum.

Zapáté je rovněž relevantní konzistentnost s úrovní přístupu k právní ochraně poskytované podle úmluvy na vnitrostátní úrovni. Bylo by nekonzistentní vytvořit právo na přezkum ve prospěch jednotlivců na úrovni EU, aniž by existovala rovnocenná úroveň přístupu na vnitrostátní úrovni pro podobné kategorie jednání a případů nečinnosti (například nařízení vlády nebo jiné akty s obecnou působností).

Závěrem lze říci, že ačkoli se mechanismy nápravy dostupné nevládním organizacím a jednotlivcům liší, systém EU poskytuje každému žadateli přístup ke správním a/nebo soudním opravným prostředkům[25]. Jak bylo vysvětleno, revize Aarhuského nařízení je součástí širšího úsilí o zajištění účinného přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí pro všechny.

VI. Otázka správních aktů, které nemají právně závazné a vnější účinky

Zpráva rovněž analyzovala otázku vyloučení těch aktů, které nemají „právně závazné a vnější účinky“, z působnosti vnitřního přezkumu. Tak je tomu v současnosti na základě definice správních aktů uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení. Jedná se o bod, který výbor ve svém nálezu rovněž zmínil[26].

Ačkoli terminologie není totožná, rozsah tohoto vyloučení v nařízení je v souladu s oblastí působnosti čl. 263 prvního pododstavce SFEU, v souladu s výkladem judikatury Soudním

---

22 Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU neměly nevládní organizace dosud možnost prokazovat bezprostřední dotčení, a proto nemohly zahájit řízení proti správnímu aktu přímo před Soudním dvorem Evropské unie. Článek 10 nařízení proto poskytuje nevládním organizacím správní přezkum. Podle článku 12 nařízení pak může nevládní organizace, která podala žádost o vnitřní přezkum podle článku 10, následně zahájit řízení u Soudního dvora Evropské unie.

23 Viz stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 12. října 2017 ve věci C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, bod 77, citované na straně 1 této důvodové zprávy.

24 Viz nález výboru ve věci ACCC/C/2005/11 (Belgie) uvedený na straně 191 příručky k provádění Aarhuské úmluvy.

25 Viz zpráva, oddíl 4.2.

26 Viz výše citovaný nález, část II, bod 102 a následující.

dvorem Evropské unie[27]. Ustanovení čl. 263 první pododstavec SFEU poskytuje Soudnímu dvoru Evropské unie jurisdikci k přezkumu „legality legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám“. Dále stanoví, že Soudní dvůr Evropské unie „rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám“.

Jak ze znění stávajícího čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení, tak z čl. 263 prvního pododstavce SFEU vyplývá, že akty, které nemají vyvolávat právní účinky, nespadají do rozsahu správního přezkumu podle nařízení a soudního přezkumu podle Smluv. To je potvrzeno skutečností, že doporučení a stanoviska (která jsou nezávazná) jsou z oblasti působnosti čl. 263 prvního pododstavce SFEU vyloučena[28].

Pokud jde o požadavky přístupu k ochraně práva podle Aarhuské úmluvy, je třeba připomenout, že jak je uvedeno v čl. 9 odst. 3 úmluvy, s právem životního prostředí mohou „být v rozporu“ pouze úkony, které mají vyvolávat právní účinky. Je zřejmé, že akty, které právní účinky vyvolávat nemají, nelze považovat za akty v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Vzhledem k výše uvedenému a vzhledem k tomu, že Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve svém nálezu zohlednil mechanismus vnitřního přezkumu stanovený v nařízení pouze jako způsob „kompenzace“ požadavků na přístup k právní ochraně podle článku 263 SFEU[29], není vhodné umožnit správní přezkum aktů, které nemají vyvolat právní účinky.

Judikatura zároveň potvrzuje, že název nebo forma opatření jsou irelevantní. Rozhodující jsou jeho účinky, obsah a oblast působnosti[30]. Opatření se závaznými právními účinky, bez ohledu na jejich označení, která mohou ovlivnit zájmy žalobce tím, že změní jeho právní postavení, lze napadnout[31].

- **B. Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Návrh je v souladu se stávajícími ustanoveními v oblasti přístupu k právní ochraně a doplňuje je. Jedná se zejména o:

– čl. 6 odst. 2 směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí[32],

– článek 13 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí[33],

---

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

28 Viz SWD(2019) 378 final, strany 23–24.

29 Nález Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/2008/32, část II citovaná v bodě 122.

30 Ve věci 22/70 Komise v. Rada [1971], Sb. rozh. 263, ECLI:EU:C:1971:32, Soudní dvůr rozhodl, že žaloba na zrušení musí být dostupná v případě všech opatření přijatých orgány, bez ohledu na jejich povahu a formu, která směřují k vyvolání právních účinků (bod 42). Viz rovněž věc C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-325/91 Francie v. Komise [1993], Sb. rozh. I-3283; Spojené věci 1/57 a 14/57 Usines à tubes de la Sarre v. Vysoký úřad, [1957], Sb. rozh. 105; Spojené věci 316/82 a 40/83, Kohler v. Účetní dvůr, [1984] Sb. rozh. 641.

32 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, Úř. věst. L 41, 14.2.2003, s. 26.

– článek 25 směrnice o průmyslových emisích[34],

– článek 11 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí[35], a dále

– článek 23 směrnice 2012/18/EU[36] (tzv. směrnice Seveso III)[37].

Vztahují se na rozhodnutí, jednání a případy nečinnosti týkající se žádostí o informace o životním prostředí, jež podléhají ustanovením o účasti veřejnosti ve směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí, průmyslovým povolením a jež se týkají odpovědnosti za životní prostředí.

• C. Soulad s ostatními politikami Unie

Návrh přispívá k posílení právního státu v souladu se stávajícími prioritami Komise v rámci Zelené dohody pro Evropu a ochrany našeho evropského způsobu života[38]. Přispívá zejména k účinnosti systému EU pro správní a soudní přezkum, a v důsledku toho posiluje uplatňování článků 41 a 47 listiny.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• A. Právní základ

Právním základem pro opatření v této oblasti je čl. 192 odst. 1 SFEU. To je v souladu s původním právním základem nařízení, jež má tento návrh pozměnit (čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství), nyní čl. 192 odst. 1 SFEU[39]. Cílem návrhu je zlepšit ochranu životního prostředí zlepšením postupu správního přezkumu, který mají k dispozici nevládní organizace, pokud jde o správní akty a případy nečinnosti orgánů a institucí EU, jsou-li v rozporu s právem životního prostředí.

• B. Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)

EU má se svými členskými státy sdílenou pravomoc, pokud jde o regulaci otázek životního prostředí. To znamená, že EU může přijímat právní předpisy pouze v takovém rozsahu, jak jí to umožňují Smlouvy, a musí dodržovat zásady nezbytnosti, subsidiarity a proporcionality.

Opatření na úrovni EU je v tomto případě nezbytné, protože EU je smluvní stranou úmluvy a musí plnit povinnosti vyplývající z úmluvy, které jsou pro EU závazné v souladu s článkem

---

33 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56.

34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17).

35 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1.

36 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES, Úř. věst. L 197, 24.7.2012, s. 1.

37 Viz rovněž 27. bod odůvodnění směrnice o národních emisních stropech (EU) 2016/2284, který konkrétně odkazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se přístupu k právní ochraně podle odstavce 28 sdělení Komise o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí, C/2017/2616, Úř. věst. C 275, 18.8.2017, s. 1.

38 Politické směry pro Komisi, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf

39 Stojí za povšimnutí, že čl. 192 odst. 1 není zmíněn v rámci čl. 106a odst. 1 Smlouvy o Euratomu, který se týká uplatňování některých ustanovení SEU a SFEU. Viz rovněž rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 27. února 2018 ve věci T-307/16 – CEE ECLI:EU:T:2018:97, bod 49.

216 SFEU. Tato iniciativa se týká uplatňování ustanovení úmluvy o správním nebo soudním přezkumu určitých kategorií aktů EU. Cílů proto lze dosáhnout pouze na úrovni EU a potvrzuje se přidaná hodnota EU této iniciativy.

Zároveň je vhodné vyloučit z oblasti působnosti navrhovaného pozměňovacího návrhu ta ustanovení správních aktů, pro něž právo EU výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni.

Je tomu tak proto, že tato opatření budou přímo napadnutelná u vnitrostátních soudů. Podle článku 267 SFEU jsou vnitrostátní soudy členských států součástí systému předběžných údajů o platnosti a výkladu jakožto obecné soudy unijního práva[40].

- **C. Proporcionalita**

Návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními úmluvy. Přijatá politická rozhodnutí potvrzují posouzení proporcionality. Návrh zavádí zejména tyto změny:

- rozšiřuje působnost mechanismu vnitřního přezkumu tak, aby zahrnoval i nelegislativní obecně určené akty, vylučuje však ta ustanovení těchto aktů, pro něž unijní právo výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni,
- upřesňuje, že se vztahuje pouze na nelegislativní akty a případy nečinnosti, jež mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí. Toto znění odpovídá znění a politickým cílům úmluvy, a tím zajišťuje právní jistotu a dodržování úmluvy,
- nemá za cíl zahrnout akty, které nemají právně závazné a vnější účinky, v souladu s povahou unijního systému soudního přezkumu, který se odráží zejména v čl. 263 prvním pododstavci SFEU,
- přináší přidanou hodnotu tím, že nevládním organizacím, jako jsou zástupci občanské společnosti a veřejného zájmu, poskytuje další příležitosti k přezkumu správních aktů, které jsou v rozporu s právem životního prostředí. Z výše uvedených důvodů však nerozšiřuje práva přiznaná v rámci navrhovaného pozměňovacího návrhu na jednotlivce.

Návrh vychází z nálezu zprávy a z doprovodné studie. Politická volba byla potvrzena podrobnou analýzou, která zjistila, že kromě navrhovaných opatření neexistují žádné schůdné možnosti.

- **D. Volba nástroje**

Zvoleným právním nástrojem je nařízení, stejně jako právní nástroj, který navrhuje pozměnit.

[40] Posudek 1/09 Soudního dvora (pléna) ze dne 8. března 2011 podle čl. 218 odst. 11 SFEU, Vytvoření jednotného systému řešení sporů týkajících se patentů, ECLI:EU:C:2011:123, bod 80.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• A. Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů

Návrh je založen na důkazech shromážděných ve zprávě; další důkazy a analýzy jsou k dispozici ve zveřejněné studii. Tyto dokumenty poskytly komplexní hodnocení *ex post* týkající se ustanovení nařízení o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni EU.

• B. Konzultace se zúčastněnými stranami

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy byla dne 20. prosince 2018 zahájena dvanáctitýdenní veřejná konzultace na podporu studie o provádění úmluvy v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze strany EU. Zůstala otevřená až do 14. března 2019. Konzultace zahrnovala internetový dotazník ve všech jazycích EU, který byl rozšiřován prostřednictvím nástroje EU Survey.

Veřejná konzultace navázala na původní plán na téma provádění úmluvy ze strany EU v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, který byl zveřejněn pro účely zpětné vazby od 8. května 2018 do 5. června 2018; výsledky jsou k dispozici na internetu[41]. Tento proces byl doplněn o další cílené konzultace se zúčastněnými stranami ze široké škály zájmových skupin, včetně podniků, nevládních organizací, akademické obce, členských států, vnitrostátních soudních orgánů a orgánů EU.

V rámci veřejné konzultace[42] bylo získáno 175 odpovědí; nejvyšší procentní podíl pocházel od jednotlivců (30 %). Byly získány rovněž příspěvky od organizací na ochranu životního prostředí, včetně nevládních organizací (19,4 %) a veřejných orgánů (18,9 %). Podniky a sdružení podniků představovaly 17 % z celkových obdržených odpovědí.

Odpovědi předložené organizacemi na ochranu životního prostředí, včetně nevládních organizací a jednotlivců, ukázaly nespokojenost se stávajícími opravnými prostředky proti aktům EU a vyzvaly k přijetí opatření. Na druhou stranu z odpovědí předložených podniky, obchodními sdruženími a veřejnými orgány vyplynulo především pozitivní vnímání současné situace. Výsledky konzultace potvrdily priority stanovené Komisí v souvislosti s otázkami, které vzbuzovaly obavy, pokud jde o nařízení. Jedním z problémů, jemuž respondenti přikládali největší význam, je to, že v případě jednání nebo nečinnosti, jež mají být napadeny, se musí jednat o individuálně určený akt a že nařízení omezuje možnost napadení na jednání nebo případy nečinnosti podle práva životního prostředí. Většina podniků a hospodářských sdružení měla za to, že význam těchto a jiných otázek je nízký. Naproti tomu organizace působící v oblasti životního prostředí a nevládní organizace připisovaly těmto otázkám celkově velký význam[43].

Kromě toho dodavatel, který studii provedl, uspořádal dne 22. ledna 2019 dvě skupinové diskuse zúčastněných stran za účasti zástupců průmyslu a nevládních organizací[44]. Výsledky těchto setkání potvrdily zjištění veřejných konzultací.

---

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 Výsledky jsou k dispozici na internetové stránce https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm

43 Další podrobnosti o výsledcích otevřené veřejné konzultace lze nalézt ve studii.

44 Zápis je k dispozici v rámci přílohy 6 studie.

Komise rovněž uspořádala řadu setkání s odborníky z členských států,[45] aby je informovala o pokroku při vypracování studie a vyměnila si s nimi názory. Tato setkání potvrdila, že některé členské státy řeší problémy týkající se práva napadnout vnitrostátní prováděcí opatření.

Kromě toho Komise svolala několik setkání s dalšími zúčastněnými stranami, na nichž referovala o pokroku ve vypracování studie a v jejichž průběhu došlo k výměně názorů:

- dvě setkání zúčastněných stran v rámci Fóra pro správu a dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí s nevládními organizacemi, průmyslem a členskými státy (30. listopadu 2018 a 29. května 2019),
- setkání *ad hoc* mezi Komisí a soudci jednotlivých členských států ohledně článku 267 SFEU, pokud jde o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (29. ledna 2019).

A v neposlední řadě byl dne 6. března 2020 zveřejněn plán legislativní iniciativy, k němuž bylo možné poskytnout zpětnou vazbu až do 3. dubna[46]. V jeho rámci bylo získáno celkem 175 odpovědí, z toho přibližně dvě třetiny od jednotlivců a jedna třetina od organizací, včetně hospodářských sdružení a sdružení na ochranu životního prostředí. Analýza odpovědí potvrdila, že většina obav již byla vyjádřena během předchozích konzultací se zúčastněnými stranami. Jako takové již byly podrobně posouzeny ve studii a ve zprávě a byly zohledněny v návrhu.

Většina jednotlivců vyjádřila obavy, pokud jde o přístup k ochraně práva na vnitrostátní úrovni. Tyto obavy budou řešeny prostřednictvím opatření uvedených ve sdělení, které návrh doprovází. Někteří lidé rovněž požádali o možnost podávat stížnosti a petice přímo orgánům EU; tyto mechanismy jsou již k dispozici[47].

Přispělo rovněž několik hospodářských sdružení. Stejně jako dříve vyjádřila obavy ohledně případné další zátěže a hospodářských důsledků. Na základě rozsáhlého posouzení dostupných podkladů se dospělo k závěru, že navrhované legislativní změny a opatření podle přijatého sdělení nepovedou k významné další administrativní zátěži nebo právní nejistotě a zajistí vyvážený přístup.

Nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí rovněž zopakovaly řadu důležitých otázek. Nejednalo se o nové otázky a všechny byly pečlivě posouzeny. Jedné z nich je však třeba věnovat zvláštní pozornost.

Byl vznesen podnět, že návrh by měl zahrnovat i akty EU, které vyžadují přijetí vnitrostátních prováděcích opatření. V tomto ohledu a z důvodů vysvětlených v oddílu IVa.3 je důvodné se opírat o vnitrostátní soudy: nevládní organizace musí mít na vnitrostátní úrovni skutečně proveditelné možnosti, jak napadnout vnitrostátní prováděcí opatření, a Komise, jakožto strážkyně Smluv, bude spolupracovat s členskými státy s cílem pomoci zajistit soulad na místě. Vnitrostátní soudy pak musí nevládním organizacím umožnit přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie prostřednictvím řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

---

45 Tři setkání se skupinou odborníků Komise pro provádění Aarhuské úmluvy (15. října 2018, 11. března 2019 a 12. dubna 2019).

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

47 Viz zejména úloha Petičního výboru Evropského parlamentu, evropského veřejného ochránce práv a mechanismu pro vyřizování stížností Evropské komise.

Na základě výsledků veřejné konzultace, včetně zpětné vazby k plánu, a rozsáhlé analýzy, kterou Komise provedla ve zprávě na základě doprovodné studie a s přihlédnutím k obavám, které výbor vyjádřil[48], se mělo za to, že neexistují jiné schůdné možnosti než zjednat nápravu dvou hlavních zjištěných problémů týkajících se nařízení prostřednictvím legislativního návrhu (více podrobností viz oddíl o posouzení dopadů).

Konzultace se týkaly všech příslušných otázek, takže nebyly zapotřebí další veřejné konzultace o podrobnostech návrhu.

- **C. Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Hlavními zdroji odborných znalostí jsou zpráva Komise o provádění úmluvy EU v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a podkladová studie, která byla podpořena rozsáhlým konzultačním procesem, a slouží jako faktický podklad návrhu.

- **D. Posouzení dopadů**

Komplexní studie a zpráva Komise analyzující fungování ustanovení o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni EU představují kvalitní faktický podklad pro tuto iniciativu.

V souladu s nástrojem č. 9 souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy na téma „Kdy je posouzení dopadů nezbytné?“ bylo posouzení dopadů shledáno zbytečným, a to z těchto důvodů:

- studie zkoumala všechny možnosti nápravy nedostatků zjištěných v návaznosti na posouzení nálezu výboru ve věci ACCC/C/2008/32[49], přičemž se zabývala jejich dopadem a jasně ukázala, že jedinou možností, jak účinně řešit nedostatky zjištěné ve studii, je změna nařízení, tj. legislativní opatření. Žádné opatření nebo pouze nelegislativní opatření jsou zjevně nedostačující. Je rovněž zřejmé, že ke změně nařízení neexistuje žádná skutečná alternativa ani žádná další reálná možnost volby politického obsahu iniciativy,
- studie nezjistila žádný významný sociální dopad (viz zejména kapitola 5 o posuzování dopadů a možností) týkající se zaměstnanosti, pracovních podmínek a distribuce příjmů, sociální ochrany a začlenění,
- v důsledku legislativní iniciativy se rovněž neočekávají žádné významné hospodářské dopady, kromě zvýšení administrativní zátěže pro orgány EU a Soudní dvůr Evropské unie z důvodu očekávaného zatížení zvýšeným počtem projednávaných věcí.

- **E. Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Řada odkazů a pojmů v nařízení předchází vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a stávající návrh obsahuje pouze některé dílčí aktualizace. Nařízení proto vyžaduje kodifikaci. S ohledem na politickou prioritu, jíž je umožnit rychlou změnu nařízení, pokud jde o mezinárodní závazky EU, má však Komise v úmyslu předložit návrh na kodifikaci, jakmile

[48] Viz pracovní verze nálezu Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/C/2008/32 na adrese https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; další podrobnosti viz oddíl I důvodové zprávy.

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

bude přijat stávající návrh, v souladu s odstavcem 46 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů[50].

- **F. Základní práva**

Zpráva a studie se zabývaly aspekty základních práv v souvislosti s navrhovanými legislativními opatřeními. Bylo zjištěno, že tato opatření by přispěla ke zlepšení účinnosti systému správního a soudního přezkumu EU, a v důsledku toho by posílila právní stát a uplatňování článků 41 a 47 listiny (viz například oddíl 3.4.2 studie).

Zejména bude posílen článek 41, právo na řádnou správu. V důsledku širší a přesnější definice oblasti působnosti napadnutelných správních aktů a důvodů pro přezkum budou mít způsobilé nevládní organizace větší právní jistotu a budou disponovat účinnějším způsobem, jak požádat o přezkum správních aktů, pokud jsou v rozporu s právem životního prostředí. Kromě toho se očekává, že prodloužení doby, kterou má veřejná správa pro posouzení žádostí a poskytnutí odpovědi k dispozici, povede k podrobnější analýze a posouzení. Poskytnutí delšího času tedy posílí požadavky na řádnou správu podle článku 41 listiny.

Nařízení bude pozměněno, pouze pokud jde o podmínky pro správní přezkum. Nevládní organizace však mohou požádat o soudní přezkum veškerých odpovědí poskytnutých orgánem nebo subjektem EU před Soudním dvorem Evropské unie. Pozměňovací návrh proto bude mít také nepřímý dopad na možnosti soudního přezkumu a posílí uplatňování článku 47 listiny.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Zpráva a doprovodná studie pečlivě posoudily dopad různých možností na vnitřní zdroje pro orgány EU, zejména pro Komisi a Soudní dvůr Evropské unie. Dospěly k závěru, že tento dopad bude omezen, pokud budou dodrženy možnosti uvedené v návrhu. Rozsah dopadu na zdroje lze vysvětlit několika faktory:

– navrhované změny upraví stávající systém správního přezkumu a nebudou vytvářet nový systém. Stávající systém již zahrnuje určité využití zdrojů; může být nutné jej upravit tak, aby byl přizpůsoben nové situaci,

– hlavní navrhovaná změna rozšíří druhy aktů, které mohou být přezkoumány, aby bylo možné rovněž napadnout obecně určené akty. Ve stávající podobě lze Komisi požádat o přezkoumání aktů mimo současnou oblast působnosti nařízení, – což se ve skutečnosti často děje částečně z důvodu nedostatečné jasnosti, pokud jde o kritéria přípustnosti. K řešení těchto žádostí jsou zapotřebí zdroje a útvary mohou přezkoumat opodstatněnost rozhodnutí bez ohledu na jejich přípustnost. Očekává se, že ačkoli rozšíření podmínek přípustnosti by mohlo vést ke zvýšení stávající pracovní zátěže, může být částečně kompenzováno jasnějšími kritérii přijatelnosti, což posuzování přípustnosti zjednoduší,

– navrhované změny nezvýší počet potenciálních žadatelů o přezkum. Stejně jako v současnosti budou moci podávat žádosti o vnitřní přezkum pouze způsobilé nevládní organizace. Návrh Komise nepředpokládá změnu kvalifikačních kritérií pro nevládní organizace, ani neposkytuje aktivní legitimaci jednotlivcům. Rozšíření rozsahu správních aktů nemusí mít nutně za následek přímo úměrné navýšení počtu žádostí.

[50] Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1.

Může spíše zlepšit schopnost nevládních organizací určit prioritu případů, kdy mají být žádosti podávány, protože budou jasněji definována kritéria pro přijetí, a na přípravu řádně podložených žádostí bude tudíž k dispozici více času,

– návrh prodlužuje lhůty pro vyřizování žádostí o přezkum. Díky tomu budou mít útvary na zpracování žádostí více času,

– a v neposlední řadě, i když je zásadní, aby žádná rozhodnutí orgánů a institucí EU nebyla vyňata z kontrol a vyváženosti stanovených v právním řádu EU, z judikatury vyplývá, že Soudní dvůr Evropské unie dává orgánům a institucím EU s ohledem na rozhodnutí, která během vnitřního přezkumu přijímají, značný prostor pro uvážení[51].

Další pokyny ohledně postupu vnitřního přezkumu podle nařízení budou poskytnuty pracovníkům vyřizujícím případy a nevládním organizacím. Rovněž bude třeba přezkoumat vnitřní pracovní ujednání Komise s ohledem na nové požadavky vyplývající z navrhovaných změn, aby se minimalizovaly negativní dopady mimořádné pracovní zátěže, kterou tyto změny velmi pravděpodobně přinesou. Bude nezbytné dále zlepšovat efektivnost a účinnost postupů vnitřního přezkumu, například:

– přezkoumáním, zda by se některé procesní úpravy mohly vztahovat na určité kategorie případů, a to na základě kritérií, jako je počet podobných případů, novost, složitost a dopad, a dále

– zpřístupněním pracovních míst pro spolupráci v oblasti IT, šablon, často kladených otázek a dalších forem poradenství, poradenství pro pracovníky vyřizující případy, včetně sdílení příkladů osvědčených postupů s cílem dále usnadnit a standardizovat vyřizování případů a výstupy z nich.

Navzdory těmto iniciativám vznikne pro Komisi, včetně některých jejích agentur, zvláštní administrativní zátěž, která by však mohla být do určité míry zmírněna, budou-li dodrženy výše uvedené zřetele. Je však také zřejmé, že budoucí dopady rovněž závisejí na skutečném počtu případů a jejich rozdělení mezi oblasti politiky. Ačkoli je v současné době nelze kvantifikovat, je nezbytné sledovat, zda existuje významný celkový nárůst pracovní zátěže a jak ovlivňuje konkrétní oblasti politiky. Vývoj pracovní zátěže a její rozdělení bude proto nutné neustále sledovat, aby bylo možné v případě potřeby přijmout opatření.

5. OSTATNÍ PRVKY

• A. Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv

Doprovodné sdělení nastiňuje další opatření k usnadnění provádění úmluvy v oblasti přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na vnitrostátní úrovni. Další pokyny k postupu vnitřního přezkumu podle nařízení budou rovněž k dispozici jak veřejnosti, tak orgánům a institucím EU s cílem pomoci jim přizpůsobit se novým požadavkům.

• B. Informativní dokumenty (u směrnic)

Nevztahuje se na tento návrh.

• C. Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu

Ustanovení čl. 1 odst. 1

[51] Viz rozsudek Tribunálu ze dne 15. prosince 2016 ve věci T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, body 52–55 (potvrzený rozsudkem Soudního dvora ze dne 12. září 2019 ve věci C-82/17 P, TestBioTech v. Komise, ECLI:EU:C:2019:719).

Ustanovení čl. 1 odst. 1 mění definici správních aktů podle čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení.

Rozšíření přezkumu tak, aby zahrnoval obecně určené akty

Pozměňovací návrh rozšiřuje definici „správního aktu“ tak, aby bylo zajištěno, že předmětem vnitřního přezkumu může být nyní jakýkoli nelegislativní akt přijatý orgánem nebo subjektem EU, který má právně závazné a vnější účinky a který může být z důvodu svých účinků v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f). Je však třeba vyloučit ta ustanovení, u nichž unijní právo výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni. V souladu s novou definicí tak může být opatření předmětem vnitřního přezkumu bez ohledu na to, zda je určeno individuálně nebo obecně. Do této definice byly doposud zahrnuty pouze individuálně určené akty.

Akty, které vyžadují přijetí prováděcích opatření

Cílem rozšíření definice je zahrnout taková nelegislativní opatření, která odpovídají „právním aktům s obecnou působností“ podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Pozměňovací návrh přitom používá v souvislosti s pojmem[52] „právní akt s obecnou působností“ podle článku 263 SFEU prvky ustálené judikatury.

Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU mohou přímo dotčené osoby požádat Soudní dvůr Evropské unie o soudní přezkum právních aktů s obecnou působností, které byly přijaty orgány a institucemi EU a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Judikatura Soudního dvora Evropské unie upřesnila, že ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU nezáleží na tom, zda má být prováděcí opatření přijato na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni[53]. Soudní dvůr rovněž potvrdil, že pro účely této nové možnosti zavedené Lisabonskou smlouvou zahrnují právní akty s obecnou působností (nařizovací akty) všechny právní akty s obecnou působností (nařizovací akty), s výjimkou legislativních aktů[54].

Podle návrhu by tedy ta ustanovení správního aktu, pro něž unijní právo výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni, nebyla předmětem správního přezkumu. Pokud jde o tato ustanovení, je možné se domáhat opravných prostředků před vnitrostátní jurisdikcí, s dalším přístupem k Soudnímu dvoru Evropské unie podle článku 267 SFEU.

V zájmu zajištění souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU lze při přezkumu prováděcího opatření na úrovni Unie požadovat přezkum těch ustanovení správního aktu, pro něž unijní právo výslovně požaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni EU.

V zájmu zajištění právní jistoty je v nové definici jasně uvedeno, že z oblasti působnosti vnitřního přezkumu jsou vyloučena pouze ta ustanovení aktu, pro něž unijní právo výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni. Při zjišťování, zda tento požadavek existuje, nelze pohlížet na správní akt jako na celek, ale spíše je třeba posuzovat otázku, zda napadená ustanovení správního aktu vyžadují přijetí prováděcích opatření. Není relevantní, zda přijetí prováděcích opatření vyžadují další, nesouvisející ustanovení správního aktu. Mohou nastat situace, kdy některá ustanovení správního aktu, která podléhají správnímu přezkumu, přijetí prováděcích opatření vyžadují, zatímco jiná ustanovení jsou přímo použitelná. Například některá ustanovení nařízení Komise

[52] Viz rozsudek Soudního dvora ve Spojených věcech C-622/16 P až C-624/16P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873, body 28 a 29.

[53] Rozsudek ve věci C-456/13 P, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, EU:C:2015:284, bod 30.

[54] Rozsudek ve Spojených věcech C-622/16 P až C-624/16P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873.

mohou být přímo použitelná, zatímco jiná mohou vyžadovat přijetí prováděcích opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni[55].

V takových situacích, kdy se vnitrostátní prováděcí opatření týká napadených ustanovení správního aktu, mohou nevládní organizace požádat o přezkum prováděcího opatření pouze před vnitrostátními soudy. Stejně tak pokud se prováděcí opatření na úrovni EU týká napadených ustanovení správního aktu, musí nevládní organizace počkat do přijetí prováděcího aktu, nebo v případech nečinnosti až do přijetí aktu. Naopak, pokud se prováděcí opatření týkají pouze nesouvisejících ustanovení aktu, lze přímo použitelná ustanovení správního aktu napadnout ve správním přezkumu podle nařízení.

V důsledku toho by nevládní organizace měly pro prováděcí akty, které vyžadují přijetí prováděcích opatření na úrovni EU, různé možnosti v závislosti na tom, která ustanovení chtějí napadnout.

Nevládní organizace by byly oprávněny požádat o vnitřní přezkum těch ustanovení aktu s obecnou působností, která nevyžadují přijetí prováděcích opatření na úrovni EU.

Nicméně vzhledem k tomu, že mechanismus vnitřního přezkumu je zaveden s cílem zlepšit přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jejíž systém opravných prostředků je stanoven v SFEU, a v souladu s možnostmi, které nabízí článek 263 SFEU, by nevládní organizace nebyly s to podat žádost o vnitřní přezkum přímo v rozporu s ustanoveními aktů s obecnou působností, které vyžadují přijetí prováděcích opatření na úrovni EU.

Stejně jako jakýkoli jednotlivec nebo organizace s přístupem k právní ochraně podle článku 263 SFEU, mohou nevládní organizace spíše podat žádost později, až bude přijat příslušný prováděcí akt na úrovni EU[56]. Žádost o přezkum těch ustanovení nelegislativního aktu, která vyžadují přijetí prováděcího opatření, může být rovněž podána až v tomto okamžiku.

Odkazy na právo životního prostředí

Pozměňovací návrh odstraňuje z definice správního aktu spojení „podle práva životního prostředí“. Namísto toho vyžaduje, aby správní akt obsahoval „ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f)“. Tento pozměňovací návrh je třeba číst společně s čl. 1 odst. 2, který stanoví, že přezkumu mohou podléhat pouze jednání nebo nečinnost, jež jsou v rozporu s právem životního prostředí EU.

Pozměňovací návrh vychází z platné judikatury, která vyložila stávající znění nařízení s ohledem na cíle úmluvy[57]. Zajišťuje jasnost a právní jistotu, pokud jde o skutečnost, že jakýkoli správní akt, který obsahuje ustanovení, jež mohou být v rozporu s právem životního

55 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. prosince 2013 ve věci Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

56 Je tomu tak proto, že ta ustanovení aktů s obecnou působností, která vyžadují přijetí opatření na úrovni EU, by nebyla přímo napadnutelná u Soudního dvora Evropské unie. V důsledku toho by nevládní organizace (stejně jako jakákoli jiná osoba nebo organizace) musely čekat na přijetí prováděcího opatření na úrovni EU a napadnout prováděcí opatření před Tribunálem, pokud by prokázaly, že mají aktivní legitimaci.

57 Rozsudek Tribunálu ze dne 14. března 2018, ve věci T-33/16, TestBioTech v. Komise, ECLI:EU:T:2018:135, body 44 až 46.

prostředí EU, může být napaden, a to bez ohledu na právní základ aktu nebo cíl politiky, jak je vyžadováno podle čl. 9 odst. 3 úmluvy.

Definice zároveň zachovává vazbu mezi správním aktem, jehož přezkum je požadován, a cíli environmentální politiky. Činí tak tím, že umožňuje vnitřní přezkum pouze těch aktů, které obsahují ustanovení, jež mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí EU ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) nařízení.

Ustanovení čl. 1 odst. 2

Odkazy na právo životního prostředí

Podobně jako čl. 1 odst. 1, který mění definici „správního aktu“, odstraňuje tento pozměňovací návrh požadavek „podle práva životního prostředí“ rovněž z čl. 10 odst. 1 prvního pododstavce nařízení. Nové ustanovení rovněž objasňuje, že předmětem žádosti o přezkum mohou být pouze ty akty a případy nečinnosti, které jsou v rozporu s právem životního prostředí EU. Pozměňovací návrh proto zajišťuje, aby znění nařízení odráželo požadavky čl. 9 odst. 3 úmluvy.

Prodloužení lhůt

Ustanovení čl. 1 odst. 2 rovněž mění druhý pododstavec čl. 10 odst. 1 s cílem prodloužit lhůtu, kterou mají nevládní organizace pro zavedení vnitřního přezkumu k dispozici ze stávajících šesti na osm týdnů. Mění rovněž čl. 10 odst. 2 s cílem prodloužit lhůtu, kterou mají orgány a instituce EU k dispozici pro odpověď na žádost o vnitřní přezkum ze stávajících dvanácti na šestnáct týdnů.

Logickým důsledkem výše uvedeného je, že v případech, kdy orgán nebo instituce EU není schopna navzdory vynaložení náležité péče odpovědět ve lhůtě šestnácti týdnů, čl. 1 odst. 2 rovněž mění druhý pododstavec čl. 10 odst. 3 tak, aby byla celková doba, kterou mají orgány a subjekty EU k dispozici pro odpověď na žádost o vnitřní přezkum, prodloužena ze stávajících osmnácti na navrhovaných 22 týdnů.

Pozměňovací návrhy by poskytovaly dvoutýdenní prodloužení pro nevládní organizace a čtyřtýdenní prodloužení pro orgány a instituce EU. Cílem prodloužení pro nevládní organizace je zlepšit kvalitu podání, zatímco cílem prodloužení pro orgány a instituce EU je zlepšit kvalitu a hloubku přezkumu. Čas navíc umožní podrobnější analýzu, která by měla vyústit ve spolehlivější důkazní základnu a jasnější odůvodnění uvedená v konečném rozhodnutí o interním přezkumu. Prodloužení tak bude mít také dopad na zásadu řádné správy a zvýší důvěru veřejnosti v rozhodovací procesy v EU.

2020/0289 (COD)

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 192 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru[1],

s ohledem na stanovisko Výboru regionů[2],

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Unie a její členské státy jsou smluvními stranami Úmluvy Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)[3], z nichž každá strana má své vlastní i sdílené odpovědnosti a povinnosti podle uvedené úmluvy.

(2) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006[4] bylo přijato s cílem přispět k plnění povinností vyplývajících z Aarhuské úmluvy stanovením pravidel jejího uplatňování pro orgány a subjekty Unie.

(3) Ve svém sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 11. prosince 2019 nazvaném „Zelená dohoda pro Evropu“ se Komise zavázala, že zváží revizi nařízení (ES) č. 1367/2006, aby se zlepšil přístup občanů a nevládních organizací působících v oblasti životního prostředí, kteří mají pochyby ohledně zákonnosti rozhodnutí s účinky na životní prostředí a jejich slučitelnosti s právem životního prostředí, ke správnímu a soudnímu přezkumu na úrovni EU. Komise se také zavázala, že přijme opatření ke zlepšení jejich přístupu ke spravedlnosti před vnitrostátními soudy ve všech členských

---

1 Úř. věst. C, , s. .

2 Úř. věst. C, , s. .

3 Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství, (Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1).

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13).

státech; za tímto účelem vydala sdělení „*Zlepšení přístupu ke spravedlnosti v otázkách životního prostředí v EU a jejích členských státech*“.

(4) S ohledem na ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i na obavy vyjádřené Výborem pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy[5], by právo Unie mělo být uvedeno do souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy o přístupu ke spravedlnosti v otázkách životního prostředí způsobem, který je slučitelný se základními zásadami práva Unie a s jejím systémem soudního přezkumu.

(5) Omezení vnitřního přezkumu podle nařízení (ES) č. 1367/2006 na individuálně určené správní akty je hlavní překážkou pro nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí, které usilují o využití vnitřního přezkumu podle článku 10 uvedeného nařízení, a to i pokud jde o správní akty, které mají širší oblast působnosti. Je proto nezbytné rozšířit oblast působnosti postupu vnitřního přezkumu stanoveného v uvedeném nařízení tak, aby zahrnoval i obecně určené nelegislativní akty.

(6) Definice správního aktu pro účely nařízení (ES) č. 1367/2006 by měla zahrnovat nelegislativní akty. Nelegislativní akt však může vyžadovat přijetí prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni, vůči nimž mohou nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí získat soudní ochranu, a to i u Soudního dvora Evropské unie prostřednictvím řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. Je proto vhodné z oblasti působnosti vnitřního přezkumu vyloučit ta ustanovení těchto nelegislativních aktů, pro něž unijní právo vyžaduje přijetí prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni.

(7) V zájmu právní jistoty, za účelem vyloučení jakýchkoli ustanovení z pojmu správního aktu, musí unijní právo pro tato ustanovení výslovně vyžadovat přijetí prováděcích aktů.

(8) Aby byla zajištěna účinnost, je možné při vyžadovaném přezkumu prováděcího opatření na úrovni Unie požadovat rovněž přezkum těch ustanovení správního aktu, pro něž unijní právo výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni Unie.

(9) Oblast působnosti nařízení (ES) č. 1367/2006 zahrnuje akty přijaté podle práva v oblasti životního prostředí. Ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se naproti tomu týká napadání aktů, které „*jsou v rozporu*“ s právem životního prostředí. Je tedy třeba vyjasnit, že vnitřní přezkum by měl být proveden za účelem ověření, zda je správní akt v rozporu s právem životního prostředí.

(10) Při posuzování toho, zda správní akt obsahuje ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí, je třeba přezkoumat, zda mohou mít tato ustanovení nepříznivé účinky na dosažení cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí stanovených v článku 191 SFEU. Mechanismus vnitřního přezkumu by proto měl zahrnovat i akty, které byly přijaty při provádění jiných politik než politiky Unie v oblasti životního prostředí.

(11) Aby byl na provedení řádného postupu přezkumu dostatek času, je vhodné prodloužit lhůty stanovené v nařízení (ES) č. 1367/2006 pro podání žádosti o správní přezkum a lhůty stanovené pro orgány a subjekty Unie při reakci na takovou žádost.

---

[5] Viz nález Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/C/2008/32 na adrese https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

(12) Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie[6] jsou nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí, které žádají o vnitřní přezkum správního aktu, povinny při uvádění důvodů žádosti o přezkum vymezit klíčové skutkové okolnosti nebo právní argumenty, které mohou vyvolat zásadní pochybnosti ohledně posouzení, které v dotčeném aktu provedl orgán nebo subjekt Unie.

(13) Jelikož cílů tohoto nařízení, totiž stanovení podrobných pravidel uplatňování ustanovení Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Unie nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, ale může jich být dosaženo pouze na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je pro dosažení těchto cílů nezbytné.

(14) Toto nařízení ctí základní práva a dodržuje zásady uznávané Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „listina“), zejména právo na řádnou správu (článek 41) a právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (článek 47). Toto nařízení přispívá k účinnosti systému Unie pro správní a soudní přezkum, a v důsledku toho posiluje uplatňování článků 41 a 47 Listiny, a přispívá tak k právnímu státu, který je zakotven v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“).

(15) Nařízení (ES) č. 1367/2006 by proto mělo být odpovídajícím způsobem změněno,

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Nařízení (ES) č. 1367/2006 se mění takto:

1. Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. g) se nahrazuje tímto:

„g) „správním aktem“ jakýkoli nelegislativní akt přijatý orgánem nebo subjektem Unie, který má právně závazné a vnější účinky a obsahuje ustanovení, která mohou být z důvodu jejich účinků v rozporu s právem životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f), s výjimkou těch ustanovení tohoto aktu, pro něž právo Unie výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni;“;

2. Článek 10 se mění takto:

a) odstavce 1 a 2 se nahrazují tímto:

„1. Každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 je oprávněna požádat o vnitřní přezkum orgán nebo subjekt Unie, který přijal správní akt nebo který, jedná-li se o případ údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl, vzhledem k tomu, že tento akt nebo nečinnost je v rozporu s právem životního prostředí.

Pokud je správní akt prováděcím opatřením na úrovni Unie, které vyžaduje jiný nelegislativní akt, může nevládní organizace rovněž požádat o přezkum ustanovení nelegislativního aktu, pro nějž je uvedené prováděcí opatření vyžadováno, žádá-li o přezkum uvedeného prováděcího opatření.

Tato žádost musí být podána písemně a ve lhůtě nepřesahující osm týdnů ode dne, kdy byl správní akt přijat, oznámen nebo zveřejněn, podle toho, co nastane později,

[6] Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2019 ve věci C-82/17 P, TestBioTech v. Komise, ECLI:EU:C:2019:719, bod 69.

nebo jedná-li se o případ údajné nečinnosti, šest týdnů ode dne, kdy byl daný správní akt požadován. V žádosti se uvedou důvody pro přezkum.

2. Orgán nebo subjekt Unie uvedený v odstavci 1 každou takovou žádost posoudí, ledaže je daná žádost zjevně neopodstatněná. V písemné odpovědi, kterou odešle co nejdříve, avšak nejpozději do šestnácti týdnů od obdržení žádosti, uvede orgán nebo subjekt Unie své odůvodnění.“

b) v odstavci 3 se druhý pododstavec nahrazuje tímto:

„V každém případě jedná orgán nebo subjekt Unie do 22 týdnů od obdržení žádosti.“

3. V celém textu nařízení jsou odkazy na ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“) nahrazeny odkazy na odpovídající ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a jsou provedeny veškeré potřebné mluvnické změny.

4. V celém textu nařízení, včetně názvu, se slovo „Společenství“ nahrazuje slovem „Unie“ a provedou se veškeré potřebné mluvnické změny.

Článek 2

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne

Za Evropský parlament	*Za Radu*
předseda / předsedkyně	*předseda / předsedkyně*