EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• A. Razlogi za predlog in njegovi cilji

Institucije EU morajo sodelovati s člani javnosti, če želijo, da evropski zeleni dogovor[1] uspe in doseže trajne spremembe. Javnost je in bi morala ostati gonilna sila prehoda ter bi morala imeti sredstva za dejavnejše vključevanje v razvoj in izvajanje novih politik.

Sodelovanje z javnostjo ne pomeni le sodelovanja s posamezniki, temveč tudi s civilno družbo. Okoljske nevladne organizacije (NVO) so po vsej Evropi ključni zagovorniki okolja. To pomeni, da bi pod določenimi pogoji morale imeti pravico, da zahtevajo revizijo odločitev javnih organov, ker so te v nasprotju z okoljskim pravom.

Generalna pravobranilka Sharpston je dejala: „Naravno okolje pripada vsem nam in vsi smo odgovorni za njegovo varstvo. Sodišče je priznalo, da pravila okoljskega prava Unije večinoma obravnavajo javni interes in ne le varstvo interesov posameznikov kot takih. Niti voda niti ribe, ki plavajo v njej, ne morejo začeti postopka pred sodiščem. Tudi drevesa nimajo procesnega upravičenja“[2].

Kadar nadzor izvaja javna uprava, gre za „upravno revizijo“. Kadar ga izvaja sodišče, gre za „sodno revizijo“.

Cilj predloga je revidirati mehanizem upravne revizije, ki je bil vzpostavljen leta 2006 v korist nevladnih organizacij, glede upravnih dejanj in opustitev institucij in organov EU. Ta mehanizem je na voljo v Uredbi (ES) št. 1367/2006, znani kot Aarhuška uredba (v nadaljnjem besedilu: Uredba)[3].

Cilj predloga je izboljšati izvajanje Aarhuške konvencije[4] po sprejetju Lizbonske pogodbe in obravnavati pomisleke, ki jih je izrazil Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (v nadaljnjem besedilu: Odbor) glede skladnosti EU z njenimi mednarodnimi obveznostmi na podlagi Konvencije. To namerava doseči na način, ki bo združljiv s temeljnimi načeli pravnega reda EU in sistemom sodne revizije. K spremembi Uredbe sta pozvala Evropski parlament in Svet, napovedala pa jo je tudi Komisija v svojem sporočilu o evropskem zelenem dogovoru, kot je podrobno opisano v oddelku 1.A.II v nadaljevanju.

Ta predlog razširja možnosti, ki jih imajo nevladne organizacije trenutno na voljo za zahtevo upravne revizije. Medtem ko je trenutno mogoče upravno revizijo zahtevati samo za „posamične“ akte (akte, ki so naslovljeni neposredno na osebo, ali akte, v katerih je mogoče prizadeto osebo posamično razlikovati), bodo lahko nevladne organizacije v prihodnje zahtevale tudi revizijo „splošnih“ upravnih aktov.

---

1 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final.

2 Sklepni predlogi generalne pravobranilke Sharpston, predstavljeni 12. oktobra 2017 v zadevi C- 664/15, Protect Natur, EU:C:2017:760, točka 77.

3 Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

4 Konvencija Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE) o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

Cilj predloga je tudi sprememba sklicevanj na okoljsko pravo: medtem ko morajo trenutno upravni akti, ki so predmet revizije, prispevati k doseganju ciljev okoljske politike, se predlaga, da bi bil v prihodnje lahko predmet pregleda kateri koli upravni akt, ki je v nasprotju z okoljskim pravom EU, ne glede na njegove cilje politike.

Nazadnje se predlaga razširitev časovnih okvirov za zahteve in odgovore, da bi se tako izboljšala kakovost postopka upravne revizije.

Kot je Sodišče Evropske unije opozorilo v temeljnih sodbah o pomenu Aarhuške konvencije v pravnem redu EU, sodni in upravni postopki v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskem pravu trenutno „v prvi vrsti“ spadajo v okvir nacionalnega prava[5]. Zato se vsaka izboljšava glede dostopa do upravne in sodne revizije na ravni EU dopolnjuje s pravilnim delovanjem dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah EU na nacionalnih sodiščih držav članic.

Nacionalna sodišča morajo zlasti zagotoviti dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah na podlagi člena 9(2) in (3) Konvencije, tudi kadar izvajajo okoljsko pravo EU.

Kadar bi morali izvedbeni ukrepi upravnega akta, ki jih je sprejela institucija ali organ EU, obstajati na nacionalni ravni, bi morale zadevne NVO najprej vložiti pritožbo pred pristojnim nacionalnim sodiščem države članice, ki je sprejela ukrep. Nato imajo dostop do Sodišča Evropske unije v okviru postopka predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU. Ta postopek lahko zadeva tudi veljavnost aktov institucij EU.

Zato Komisija ta zakonodajni predlog predstavlja kot del širšega prizadevanja za izboljšanje dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Vloga držav članic in nacionalnih sodišč bo predstavljena v spremnem sporočilu[6].

I. Zahteve člena 9(3) Konvencije in ugotovitve Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo

EU je sprejela Uredbo, da bi prispevala k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz Konvencije. EU je uradno postala pogodbenica Konvencije leta 2005[7].

Člen 9(3) Konvencije navaja, da mora vsaka pogodbenica zagotoviti, „da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje“. V okviru EU nacionalno pravo pomeni pravo EU, člani javnosti pa vključujejo NVO.

Uredba je NVO omogočila, da od institucij in organov EU zahtevajo revizijo nekaterih odločitev – posamičnih aktov –, sprejetih na podlagi okoljskega prava. Vendar Konvencija v svojem členu 9(3) ne razlikuje med posamičnimi in splošnimi akti.

---

5 Združene zadeve C-401/12 P do C-403/12 P, Svet in Komisija proti Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, točka 60; združene zadeve C-404/12 P do C-405/12 P, Svet in Komisija proti Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, točka 52.

6 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izboljšanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah v EU in njenih državah članicah. [Dodati sklic na COM, ko bo na voljo.]

7 2005/370/ES: Sklep Sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

Odbor, ki je bil ustanovljen za nadzor skladnosti pogodbenic s Konvencijo, je ugotovil, da EU ni povsem izpolnila svojih obveznosti na podlagi zahtev Konvencije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (zadeva ACCC/C/2008/32[8]).

Natančneje je Odbor menil: (i) da bi Uredba morala vključevati tudi splošne akte in ne le posamične akte; (ii) da bi moralo biti mogoče izpodbijati vsak upravni akt, ki se zgolj „nanaša“ na okolje, in ne le akte „v skladu“ z okoljskim pravom; (iii) da bi bilo treba mehanizem upravne revizije razširiti tako, da bi poleg NVO vključeval tudi druge člane javnosti, in (iv) da bi moralo biti mogoče revizijo opraviti tudi za akte, ki nimajo pravno zavezujočih in zunanjih učinkov.

Na zadnjem sestanku pogodbenic Konvencije septembra 2017 je EU izjavila, da bo „še naprej proučevala načine in sredstva za skladnost z Aarhuško konvencijo na način, ki bo združljiv s temeljnimi načeli pravnega reda Unije ter sistemom sodne revizije, ob upoštevanju pomislekov, izraženih v okviru Konvencije“ (v nadaljnjem besedilu: Izjava iz Budve).

Zadeva bo ponovno obravnavana na naslednjem sestanku pogodbenic Konvencije oktobra 2021.

II. Medinstitucionalni odziv na ugotovitve Odbora

Svet je leta 2018 v svojem Sklepu (EU) 2018/881[9] zahteval, naj Komisija na podlagi člena 241 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) predloži naslednje:

- študijo o možnostih EU za obravnavo ugotovitev, in sicer do 30. septembra 2019,
- predlog spremembe Uredbe (ali pa naj obvesti Svet o drugih ukrepih), in sicer do 30. septembra 2020.

Komisija je 10. oktobra 2019 objavila podrobno zunanjo študijo[10] o delovanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah v zvezi z dejanji in opustitvami institucij in organov EU ter v zvezi z možnostmi za izboljšanje trenutnega položaja. To je vključevalo podrobno proučitev upravnih revizij, ki jih je Komisija izvedla na podlagi Uredbe. Na podlagi te študije so službe Komisije poročale o izvajanju Konvencije v EU na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: poročilo)[11]. Študija in poročilo sta upoštevala ugotovitve Odbora, vendar sta bila obsežnejša; oba sta ugotovitve obravnavala v okviru temeljnih načel pravnega reda EU in njenega sistema sodne revizije v skladu z Izjavo iz Budve ter v okviru pravic, zapisanih v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina).

Komisija se je v svojem sporočilu o evropskem zelenem dogovoru, ki je sledilo 11. decembra 2019, zavezala, da „bo proučila potrebo po reviziji Aarhuške uredbe, da bi izboljšala dostop do upravnega in sodnega nadzora na ravni EU za državljane in nevladne organizacije, ki imajo pomisleke glede zakonitosti odločitev, ki vplivajo na okolje“ in da „bo

---

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

9 Sklep Sveta (EU) 2018/881 z dne 18. junija 2018 s pozivom Komisiji, da predloži študijo o možnostih Unije pri obravnavi ugotovitev Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/C/2008/32 in, če je ustrezno glede na rezultate študije, predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (UL L 155, 19.6.2018, str. 6).

10 Študija o izvajanju Aarhuške konvencije v EU na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, končno poročilo, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

11 Delovni dokument služb Komisije, Poročilo o izvajanju Aarhuške konvencije v Evropski uniji na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, SWD(2019) 378 final.

sprejela ukrepe za izboljšanje dostopa do pravnega varstva pred nacionalnimi sodišči v vseh državah članicah“.

Evropski parlament je 15. januarja 2020 v svoji resoluciji o evropskem zelenem dogovoru[12] ponovil, „kako pomembno je, da se državljanom EU zagotovi dejanski dostop do pravnega varstva in dokumentov, ki jih zagotavlja Aarhuška konvencija“; Komisijo je pozval, „naj zagotovi, da bo EU spoštovala Konvencijo“, in pozdravil razmišljanje Komisije o pregledu uredbe o Aarhuški konvenciji.

III. Ključne ugotovitve poročila

Kar zadeva prvi dve ugotovitvi Odbora, sta bili na podlagi analitičnega dela in ob upoštevanju sprememb člena 263 PDEU, uvedenih z Lizbonsko pogodbo, v poročilu ugotovljeni dve pomanjkljivosti Uredbe, za kateri se zdaj predlaga odprava z zakonodajnim ukrepom:

- trenutne možnosti za upravno revizijo na podlagi Uredbe se razširjajo samo na posamične upravne akte in ne vključujejo splošnih aktov. To je bilo ugotovljeno kot glavna omejitev za NVO, ki želijo izpodbijati upravne akte na ravni EU;
- trenutno področje uporabe zajema samo akte „v skladu“ z okoljskim pravom. Člen 9(3) Konvencije uporablja drugačno besedilo in se sklicuje na akte, „ki so v nasprotju z določbami (...) prava, ki se nanaša na okolje“. Čeprav ima trenutno besedilo Uredbe, kot se razlaga s sodno prakso Sodišča Evropske unije, širok pomen, obstajajo dvomi, ali njeno področje uporabe ustreza tistemu iz člena 9(3) Konvencije.

Hkrati je bilo v poročilu ugotovljeno, da obstajajo možnosti za izboljšave glede časovnih okvirov za upravne revizije, določenih v Uredbi. Zlasti je bilo ugotovljeno, da se je 12-tedenski rok, ki ga imajo institucije in organi EU na voljo za odgovor na zahtevo za upravno revizijo, izkazal kot prekratek in ga je težko upoštevati[13].

IV. Spremembe, uvedene z zakonodajnim predlogom

IV.a Razširitev revizije na splošne akte

Komisija predlaga razširitev opredelitve „upravnega akta“, da bi se NVO omogočilo, da zahtevajo upravno revizijo katerega koli nezakonodajnega akta, ki ga sprejme institucija ali organ EU in ima pravno zavezujoče in zunanje učinke ter vsebuje določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskih pravom v smislu člena 2(1)(f), razen tistih določb tega akta, za katere se v pravu EU izrecno zahtevajo izvedbeni ukrepi na ravni EU ali nacionalni ravni. Gre za pomembno spremembo področja uporabe glede na trenutno pravno besedilo Aarhuške uredbe, ki se nanaša zgolj na „posamične akte“[14].

IV.b Uskladitev sklicevanj na okoljsko pravo z zahtevami Konvencije

V tem predlogu je pojasnjeno, da mora upravni akt vsebovati določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom v smislu člena 2(1)(f) Uredbe.

Trenutno besedilo člena 2(1)(g) Uredbe omogoča revizijo upravnih aktov „v skladu z okoljskim pravom“. To pomeni, da so institucije in organi EU doslej pri ocenjevanju, ali je

[12] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2020 o evropskem zelenem dogovoru (2019/2956(RSP)).

[13] Glej zlasti oddelek 3.2.3.1 študije.

[14] Člen 10 Uredbe omogoča tudi izpodbijanje opustitev. V uvodni izjavi 11 je pojasnjeno, da „bi [prav tako] bilo treba vključiti opustitve, če okoljsko pravo predvideva obveznost sprejetja upravnega akta“.

nek akt lahko predmet zahteve za notranjo revizijo, gledali izključno, ali je bil namen izpodbijanega upravnega akta prispevati k ciljem okoljske politike, namesto da bi se osredotočili na vprašanje, ali je morda v nasprotju z okoljskim pravom.

Vendar je treba zagotoviti, da je notranja revizija mogoča za vse akte, ki vplivajo na cilje okoljske politike. Dejansko je treba v zvezi z „okoljskimi zadevami“ na podlagi člena 1 Konvencije zagotoviti dostop do pravnega varstva[15], pri čemer se je EU prav „na področju, ki je zajeto v Konvenciji“, zavezala, da bo pri deponiranju svoje listine o ratifikaciji Konvencije uporabila „ustrezna pravila prava EU“[16].

Da bi zagotovili učinkovit dostop do pravnega varstva, je zato treba prilagoditi opredelitev upravnih aktov, da bi vključevala tudi akte, ki niso bili sprejeti na podlagi okoljskega prava, vendar vsebujejo določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom EU, kot je opredeljeno v členu 2(1)(f) Uredbe.

To ustreza trenutnemu stanju vključevanja okoljskih pomislekov v druge politike EU na podlagi člena 11 PDEU, ki določa, da „[je treba] [z]ahteve varstva okolja [...] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.“

Področje uporabe mehanizma notranje revizije je treba uskladiti s členom 9(3) Konvencije, ki se nanaša na akte, „ki so v nasprotju z okoljskim pravom“. Zato je ugotovitev nasprotja z okoljskim pravom EU odločilno merilo pri določitvi razlogov, na podlagi katerih je mogoče izvesti notranjo revizijo.

Kar zadeva opredelitev okoljskega prava EU, člen 2(1)(f) obstoječe Uredbe podaja široko opredelitev okoljskega prava. Zato „okoljsko pravo“ opredeljuje kot „zakonodajo [Unije], ki ne glede na pravno podlago prispeva k zasledovanju ciljev okoljske politike [Unije], kot so navedeni v Pogodbi: k ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja, varovanju človekovega zdravja, skrbni in preudarni rabi naravnih virov ter spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za obravnavanje regionalnih ali svetovnih okoljskih problemov“[17].

Predlaga se, naj Uredba posebej določa, da mora prosilec pri navedbi razlogov za zahtevo za revizijo dokazati, kako je upravni akt v nasprotju z okoljskim pravom EU. Kot zahteva sodna praksa, „mora stranka, ki zahteva notranjo revizijo upravnega akta, sprejetega v skladu z okoljskim pravom, za pojasnitev razlogov za [notranjo] revizijo navesti dejanske elemente ali tehtne pravne trditve, na podlagi katerih bi bil mogoč verjeten, in sicer resen dvom glede presoje institucije ali organa Unije v zadevnem aktu“[18].

IV.c Podaljšanje rokov za postopek notranje revizije

---

15 „Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“ (dodan poudarek).

16 Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

17 „Boj proti podnebnim spremembam“, omenjen v členu 191 PDEU, ki določa cilje okoljske politike EU, bi bilo treba prav tako razumeti, kot da je vključen v opredelitev.

18 Glej sodbo Sodišča z dne 12. septembra 2019 v zadevi C-82/17 P, TestBioTech proti Komisiji, EU:C:2019:719, točka 69.

S predlogom se podaljšujejo roki za postopek notranje revizije, da se omogoči ustrezna kakovost ocene. Predlog zlasti vključuje dvotedensko podaljšanje za NVO in štiritedensko podaljšanje za institucije EU. NVO bi morale biti v dodatnem času, ki ga imajo na voljo, sposobne zagotoviti potrebne stvarne in pravne trditve, kadar izpodbijajo upravne akte in opustitve, ki so v nasprotju z okoljskim pravom EU. Podaljšanje časa, ki ga imajo institucije in organi EU na voljo za odgovor, bi jim moralo omogočiti, da izvedejo bolj poglobljene revizije. Hkrati pa bi se morala z dodatnim razpoložljivim časom tudi okrepiti pravica do dobrega upravljanja na podlagi člena 41 Listine.

V. Kdo lahko zahteva upravno revizijo?

Upravna revizija na podlagi Uredbe je le eden od načinov, s katerim EU izpolnjuje zahteve člena 9(3) Konvencije. Skladnost s členom 9(3) ni odvisna zgolj od Uredbe.

Člen 9(3) Konvencije je mogoče izvajati bodisi z upravno bodisi sodno revizijo (ali obema). To je v korist „članov javnosti“ v smislu člena 2(4) Aarhuške konvencije[19]. Zajema tako posameznike kot tudi NVO; točne pravice naj bi bile (v tem okviru) opredeljene s pravom EU v skladu s členom 9(3) Konvencije[20].

Prvič, čeprav posamezniki ne morejo zahtevati upravne revizije na podlagi Uredbe, imajo možnost zahtevati sodno revizijo aktov ter opustitev institucij in organov EU v zadevah, kjer so izpolnjeni pogoji, določeni v PDEU, kot je pojasnjeno v nadaljevanju. Konvencija od pogodbenic zahteva, da dajo na voljo bodisi upravno bodisi sodno revizijo, vendar ne nujno obeh.

Kadar obstajajo nacionalni izvedbeni pogoji, jih lahko posamezniki izpodbijajo pred nacionalnim sodiščem in od takega sodišča zahtevajo, naj Sodišču Evropske unije predloži vprašanje za presojo veljavnosti ustreznega akta na podlagi člena 267 PDEU.

Poleg tega lahko na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU posamezniki pred Splošnim sodiščem neposredno izpodbijajo: (i) nanje naslovljene akte; (ii) akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in (iii) predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

Drugič, Konvencija sama priznava, da bi NVO v primerjavi s posamezniki morale uživati privilegiran dostop do pravnega varstva[21]. Omejevanje uporabe mehanizma upravne revizije na NVO je skladno tako s tem razlikovanjem kot tudi s potrebo, da se NVO zagotovi neposreden dostop do pravnega varstva na ravni EU (s tožbo na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU zoper odgovor na zahtevo za notranjo revizijo) brez potrebe po spreminjanju Pogodb[22].

---

19 Člen 2(4) opredeljuje „javnost“ kot „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine“.

20 Člen 9(3) določa, da „mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje“ (dodan poudarek).

21 Glej zlasti člen 9(2) Konvencije.

22 Na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU NVO doslej niso mogle dokazati neposredne zadevnosti in zato niso mogle začeti postopkov zoper upravni akt neposredno pred Sodiščem Evropske unije. Zato člen 10 Uredbe NVO zagotavlja možnost upravne revizije. Na podlagi člena 12 Uredbe lahko NVO, ki je v skladu s členom 10 vložila zahtevo za notranjo revizijo, začne postopek pred Sodiščem Evropske unije.

Tretjič, številni akti, ki so jih sprejele institucije in organi EU, so splošni akti. Zagotavljanje dostopa NVO do mehanizma upravne revizije je upravičeno z dejstvom, da so NVO, kot je bilo že poudarjeno zgoraj[23], pogosto v najboljšem položaju, da predstavljajo javni interes in pomisleke civilne družbe na tem področju s profesionalnim, dobro utemeljenim in trdnim argumentiranjem.

Četrtič, omogočanje upravne revizije vsem posameznikom bi povzročilo položaj, podoben tistemu, ki ga je Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo opisal kot *actio popularis,* ki se na podlagi Konvencije ne zahteva[24].

Za predpise, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, če izpolnjujejo pogoje glede procesnega upravičenja na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU, bi to, če bi Uredba zagotavljala procesno upravičenje za posameznike, lahko pomenilo, da se posameznikom podeli pravica, da za isto zadevo zahtevajo upravno in sodno revizijo. Vendar Konvencija tudi tega ne zahteva. Pogodbenice lahko predvidijo bodisi upravno bodisi sodno revizijo.

Petič, skladnost z ravnjo dostopa do pravnega varstva, ki se na podlagi Konvencije zagotavlja na nacionalni ravni, je prav tako pomembna. Neskladno bi bilo ustvariti pravico revizije v korist posameznikov na ravni EU brez enakovredne ravni dostopa na nacionalni ravni za podobne kategorije aktov in opustitev (kot so odloki nacionalnih vlad ali drugi akti za splošno uporabo).

Skratka, čeprav se mehanizmi pravnih sredstev, ki so na voljo NVO in posameznikom, razlikujejo, sistem EU vsakemu prosilcu zagotavlja dostop do upravnih in/ali sodnih pravnih sredstev[25]. Kot je pojasnjeno, je revizija Aarhuške uredbe del širših prizadevanj za zagotovitev učinkovitega dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah za vse.

VI. Vprašanje upravnih aktov, ki nimajo pravno zavezujočih in zunanjih učinkov

V poročilu je bilo analizirano tudi vprašanje izključitve aktov, ki nimajo „pravno zavezujočih in zunanjih učinkov“, iz področja uporabe notranje revizije. To trenutno velja v skladu z opredelitvijo upravnih aktov iz člena 2(1)(g) Uredbe. To točko je v svojih ugotovitvah izpostavil tudi Odbor[26].

Čeprav terminologija ni povsem enaka, je področje uporabe te izključitve v Uredbi skladno s področjem uporabe člena 263(1) PDEU, kot se razlaga s sodno prakso Sodišča Evropske unije[27]. Člen 263(1) PDEU daje Sodišču Evropske unije pristojnost, da „nadzira zakonitost zakonodajnih aktov[] ter aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe“. Dalje določa, da Sodišče Evropske unije „[n]adzira tudi zakonitost aktov organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe“.

Tako besedilo trenutnega člena 2(1)(g) Uredbe in člena 263(1) PDEU kaže, da akti, ki nimajo namena pravnih učinkov, ne spadajo na področje uporabe upravne revizije na podlagi Uredbe

---

23 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke Sharpston, predstavljene 12. oktobra 2017 v zadevi C- 664/15, Protect Natur, EU:C:2017:760, točka 77, citirane na strani 1 tega obrazložitvenega memoranduma.

24 Glej ugotovitve Odbora v zadevi ACCC/C/2005/11 (Belgija), kot je citirano na strani 191 navodil za izvajanje Aarhuške konvencije.

25 Glej poročilo, oddelek 4.2.

26 Glej ugotovitve, del II, citirano zgoraj, točka 102 in naslednje.

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

oziroma sodne revizije na podlagi Pogodb. To potrjuje dejstvo, da so priporočila in mnenja (ki so nezavezujoča), izključena iz področja uporabe člena 263(1) PDEU[28].

Kar zadeva zahteve o dostopu do pravnega varstva v skladu z Aarhuško konvencijo, je treba opozoriti, da so lahko samo akti, ki imajo namen pravnih učinkov, „v nasprotju“ z okoljskim pravom, kot je navedeno v členu 9(3) Konvencije. Za akte brez pravnih učinkov torej ni mogoče šteti, da so v nasprotju z okoljskim pravom v smislu člena 9(3) Aarhuške konvencije.

Na podlagi navedenega in ker je Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo v svojih ugotovitvah upošteval mehanizem notranje revizije iz te konvencije, ni ustrezno, da se zgolj kot način za „kompenzacijo“ zahtev, ki veljajo za dostop do pravnega varstva na podlagi člena 263 PDEU[29], omogoči upravna revizija aktov, ki naj ne bi imeli pravnih učinkov.

Hkrati sodna praksa potrjuje, da ime ali oblika ukrepa nista pomembna. Ključni so njegovi učinki, vsebina in obseg[30]. Ukrepi, ki imajo kljub svoji oznaki zavezujoče pravne učinke in lahko vplivajo na interese prosilca, tako da spreminjajo njegov pravni položaj, se lahko izpodbijajo[31].

- **B. Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog je skladen z veljavnimi predpisi na področju dostopa do pravnega varstva in jih dopolnjuje. Ti vključujejo zlasti:

– člen 6(2) direktive o dostopu do informacij o okolju[32];

– člen 13 direktive o okoljski odgovornosti[33];

– člen 25 direktive o industrijskih emisijah[34];

– člen 11 direktive o presoji vplivov na okolje[35] in

– člen 23 direktive Seveso III[36] (2012/18/EU)[37].

---

28 Glej SWD(2019) 378 final, str. 23 in 24.

29 Ugotovitve Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/2008/32, del II, citirano, točka 122.

30 V zadevi 22/70, Komisija proti Svetu, [1971] Recueil, str. 263, EU:C:1971:32, je Sodišče menilo, da mora biti v primeru vseh ukrepov, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, ki lahko imajo pravne učinke, na voljo tožba za razglasitev ničnosti (točka 42). Glej tudi zadevo C-57/95. EU:C:1997:164.

31 Glej sodbo v zadevi C-325/91, Francija proti Komisiji, [1993] Recueil, str. I-3283; Združeni zadevi 1/57 in 14/57, Usines à tubes de la Sarre proti Visoki oblasti, [1957] Recueil, str. 105; Združeni zadevi 316/82 in 40/83, Kohler proti Računskemu sodišču, [1984] Recueil, str. 641.

32 Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, 14.2.2003, str. 26).

33 Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, 30.4.2004, str. 56).

34 Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, 17.12.2010, str. 17).

35 Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 26, 28.1.2012, str. 1).

36 Direktiva 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (UL L 197, 24.7.2012, str. 1).

37 Glej tudi uvodno izjavo 27 Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki vsebuje poseben sklic na sodno prakso Sodišča Evropske unije v zvezi z dostopom do pravnega varstva, pod točko 28 Obvestila Komisije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, C/2017/2616 (UL C 275, 18.8.2017, str. 1).

Ti zajemajo sklepe, akte in opustitve v zvezi z zahtevami za informacije o okolju, tiste, za katere veljajo določbe direktive o presoji vplivov na okolje o udeležbi javnosti, industrijska dovoljenja in tiste, ki zadevajo okoljsko odgovornost.

- **C. Skladnost z drugimi politikami Unije**

Ta predlog prispeva h krepitvi vladavine prava v skladu s trenutnimi prednostnimi nalogami Komisije o evropskem zelenem dogovoru in o zaščiti našega evropskega načina življenja[38]. Zlasti prispeva k učinkovitosti sistema EU za upravno in sodno revizijo ter posledično krepi uporabo členov 41 in 47 Listine.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **A. Pravna podlaga**

Pravna podlaga za ukrepanje na tem področju je člen 192(1) PDEU. To je skladno s prvotno pravno podlago Uredbe, ki se namerava s predlogom spremeniti (člen 175(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti), zdaj člen 192(1) PDEU[39]. Cilj predloga je izboljšati zaščito okolja z izboljšanjem postopka upravne revizije, ki je na voljo NVO, glede upravnih aktov in opustitev institucij in organov EU, pri katerih so ti v nasprotju z okoljskim pravom.

- **B. Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

EU ima pri zakonskem urejanju okoljskih zadev deljeno pristojnost s svojimi državami članicami. To pomeni, da lahko sprejema zakonodajo le, kolikor to dopuščata Pogodbi, ter da mora upoštevati načela nujnosti, subsidiarnosti in sorazmernosti.

Tukaj je potrebno ukrepanje na ravni EU, ker je EU pogodbenica Konvencije in mora izpolnjevati obveznosti na podlagi Konvencije, ki je v skladu s členom 216 PDEU zavezujoča za EU. Pobuda se nanaša na uporabo določb Konvencije o upravni ali sodni reviziji nekaterih kategorij aktov EU. Zato je cilje mogoče doseči samo na ravni EU, dodana vrednost pobude za EU pa je potrjena.

Hkrati je ustrezno iz področja uporabe predlagane spremembe izključiti tiste določbe upravnih aktov, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na nacionalni ravni.

Razlog je v tem, da bo te ukrepe mogoče neposredno izpodbijati pred nacionalnimi sodišči. V skladu s členom 267 PDEU so nacionalna sodišča držav članic bistveni sestavni del sistema predhodnih odločb o veljavnosti in razlagi kot redna sodišča po pravu EU[40].

- **C. Sorazmernost**

Predlog ne presega okvirov, ki so potrebni za dosego skladnosti z določbami Konvencije. Izbire politike potrjujejo oceno sorazmernosti. Predlog predvsem:

---

38 Politične smernice Komisije, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sl.pdf.

39 Omeniti je treba, da člen 192(1) ni naveden v členu 106a(1) Pogodbe Euratom, ki obravnava uporabo nekaterih določb PEU in PDEU. Glej tudi sodbo Splošnega sodišča (prvi senat) z dne 27. februarja 2018 v zadevah T-307/16 – CEE EU:T:2018:97, točka 49.

40 Mnenje 1/09 Sodišča (občna seja) z dne 8. marca 2011, na podlagi člena 218(11) PDEU, Vzpostavitev enotnega sistema za reševanje patentnih sporov, EU:C:2011:123, točka 80.

- razširja področje uporabe mehanizma notranje revizije, da bi vključevalo tudi nezakonodajne splošne akte, vendar izključuje tiste določbe teh aktov, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni EU ali nacionalni ravni;
- določa, da so zajeti samo nezakonodajni akti in opustitve, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom. To besedilo je skladno z besedilom in cilji politike Konvencije ter tako zagotavlja pravno varnost in skladnost s Konvencijo;
- ni namenjen vključitvi aktov, ki nimajo pravno zavezujočih in zunanjih učinkov, skladno z naravo sistema sodne revizije EU, ki je zlasti izražena v členu 263(1) PDEU;
- prinaša dodano vrednost, tako da NVO kot predstavnicam civilne družbe in javnega interesa zagotavlja dodatne priložnosti za zahtevanje revizije upravnih aktov, ki so v nasprotju z okoljskim pravom. Vendar iz zgoraj pojasnjenih razlogov ne razširja pravic, ki se na podlagi predlagane spremembe zagotavljajo posameznikom.

Predlog temelji na ugotovitvah poročila in priloženi študiji. Izbira politike je bila potrjena s podrobno analizo, v kateri je bilo ugotovljeno, da ni na voljo izvedljivih možnosti razen predlaganih ukrepov.

- **D. Izbira instrumenta**

Izbrani pravni instrument je uredba, ki je bila tudi pravni instrument, za katerega se predlaga sprememba.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **A. Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Predlog temelji na dokazih, zbranih v poročilu; nadaljnji dokazi in analiza so na voljo v objavljeni študiji. Dokumenti so zagotovili obširno naknadno oceno določb Uredbe o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni EU.

- **B. Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje je bilo 20. decembra 2018 odprto 12-tedensko javno posvetovanje v podporo študiji o izvajanju Konvencije v EU na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Posvetovanje je bilo odprto do 14. marca 2019. Vključevalo pa je spletni vprašalnik v vseh jezikih EU, ki je bil poslan prek orodja EU Survey.

Javno posvetovanje je temeljilo na prvotnem načrtu o temi izvajanja Konvencije v EU na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bilo med 8. majem 2018 in 5. junijem 2018 objavljeno za povratne informacije; rezultati so na voljo na spletu[41]. Proces je bil dopolnjen z drugimi ciljnimi posvetovanji, ki vključujejo zainteresirane strani iz najrazličnejših interesnih skupin, vključno s podjetji, NVO, akademskim sektorjem, državami članicami, nacionalnimi pravosodnimi organi in institucijami EU.

V javnem posvetovanju[42] je bilo prejetih 175 odgovorov; najvišji odstotek so predstavljali posamezniki (30 %). Pritegnilo je tudi prispevke okoljskih organizacij, vključno z NVO

[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 so na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm.

(19,4 %) in javnimi organi (18,9 %). Podjetja in poslovna združenja so predstavljala 17 % vseh prejetih odgovorov.

Odgovori, ki so jih predložile okoljske organizacije, vključno z NVO in posamezniki, so pokazali nezadovoljstvo z obstoječimi pravnimi sredstvi zoper akte EU in pozvali k ukrepanju. Po drugi strani pa so odgovori, ki so jih predložili podjetja, poslovna združenja in javni organi, pokazali večinoma pozitivno dojemanje trenutnega položaja. Rezultati posvetovanj so potrdili prednostne naloge, ki jih je Komisija opredelila v zvezi z vprašanji, ki so vzbujala pomisleke glede Uredbe. Vprašanji, ki so jima respondenti namenili najvišjo stopnjo pomembnosti, sta bili zlasti dejstvo, da morata biti akt ali opustitev, ki se izpodbijata, posamična, ter to, da Uredba omejuje izpodbijanje aktov ali opustitev na področju okoljskega prava. Večina podjetij in poslovnih združenj je pomembnost teh in drugih vprašanj ocenila kot nizko. Nasprotno pa so okoljske organizacije in NVO tem vprašanjem na splošno namenile visoko stopnjo pomembnosti[43].

Hkrati je izvajalec, ki je izvedel študijo, 22. januarja 2019 organiziral dva sestanka ciljnih skupin zainteresiranih strani, ki so se ju udeležili predstavniki industrije in NVO[44]. Rezultati teh sestankov so potrdili ugotovitve javnega posvetovanja.

Komisija je organizirala tudi več sestankov s strokovnjaki iz držav članic[45], da bi jih obvestila o napredku pri študiji in si z njimi izmenjala stališča. Ti sestanki so potrdili, da imajo nekatere države članice vprašanja v zvezi s pravico izpodbijanja nacionalnih izvedbenih ukrepov.

Hkrati je Komisija sklicala več sestankov z drugimi zainteresiranimi stranmi, na katerih so te predstavile napredek pri študiji in izmenjale stališča:

- dva sestanka z zainteresiranimi stranmi v okviru foruma za okoljsko skladnost in upravljanje z NVO, industrijo in državami članicami (30. novembra 2018 in 29. maja 2019);
- *ad hoc* sestanek med Komisijo in nacionalnimi sodniki o členu 267 PDEU v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah (29. januarja 2019).

Nazadnje je bil 6. marca 2020 objavljen načrt z opredelitvijo zakonodajne pobude, ki je bil odprt za povratne informacije do 3. aprila[46]. V zvezi s tem je bilo skupaj prejetih 175 odgovorov, približno dve tretjini so jih poslali posamezniki, eno tretjino pa organizacije, vključno s podjetji in okoljskimi združenji. Analiza odgovorov je potrdila, da je bila večina pomislekov že izražena na predhodnih posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi. Kot taki so bili že podrobno ocenjeni v študiji in poročilu ter bili upoštevani v predlogu.

Večina posameznikov je izrazila pomisleke glede dostopa do pravnega varstva na nacionalni ravni. Ti pomisleki bodo obravnavani z ukrepi, predstavljenimi v sporočilu, priloženem k predlogu. Nekateri so vprašali tudi glede možnosti vložitve pritožb in peticij neposredno pri institucijah EU; taki mehanizmi so že na voljo[47].

---

43 Dodatne podrobnosti o rezultatih odprtega javnega posvetovanja so na voljo v študiji.

44 Zapisniki, ki so na voljo na podlagi Priloge 6 k študiji.

45 Trije sestanki s Strokovno skupino Komisije o izvajanju Aarhuške konvencije (15. oktobra 2018, 11. marca 2019 in 12. aprila 2019).

46 Na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters.

47 Glej zlasti vlogo Odbora Evropskega parlamenta za peticije, Evropskega varuha človekovih pravic in mehanizma Evropske komisije za obravnavo pritožb.

Prispevek je zagotovilo tudi več poslovnih združenj. Kot prej so izrazila pomisleke o morebitnem dodatnem bremenu in gospodarskih posledicah. Na podlagi obširne ocene razpoložljivih dokazov je bilo sklenjeno, da predlagane zakonodajne spremembe in ukrepi na podlagi sprejetega sporočila ne bi povzročili znatnega dodatnega upravnega bremena ali pravne negotovosti, zagotovili pa bi uravnotežen pristop.

Okoljske NVO so tudi ponovile več pomembnih vprašanj. Vprašanja niso bila nova in vsa so bila skrbno ocenjena. Vendar si eno zasluži posebno pozornost.

Izraženo je bilo, da bi moral predlog vključevati tudi akte EU, ki potrebujejo nacionalne izvedbene ukrepe. V zvezi s tem in iz razlogov, pojasnjenih v oddelku IVa.3, je opiranje na nacionalna sodišča upravičeno: NVO morajo vsekakor imeti izvedljive možnosti na nacionalni ravni, da izpodbijajo nacionalne izvedbene ukrepe, in Komisija bo kot varuh Pogodb sodelovala z državami članicami, da bi pomagala zagotoviti skladnost v praksi. Nacionalna sodišča pa morajo NVO omogočiti dostop do Sodišča Evropske unije prek postopka predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU.

Na podlagi rezultatov javnega posvetovanja, vključno s povratnimi informacijami o načrtu, in obširne analize, ki jo je Komisija izvedla v poročilu na podlagi priložene študije, ter ob upoštevanju pomislekov, ki jih je izrazil Odbor[48], se je štelo, da ni drugih izvedljivih možnosti, kot da se dve glavni ugotovljeni vprašanji v zvezi z Uredbo odpravita z zakonodajnim predlogom (za več podrobnosti glej oddelek o oceni učinka).

S posvetovalnimi dejavnostmi so bila zajeta vsa zadevna vprašanja, zato glede podrobnosti predloga ni bilo potrebno dodatno javno posvetovanje.

- **C. Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Poročilo Komisije o izvajanju Konvencije v EU na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah in temeljna študija, podprta z obširnim postopkom posvetovanja, sta glavna vira strokovnih mnenj in dokazni temelj predloga.

- **D. Ocena učinka**

Obsežna študija in poročilo Komisije z analizo delovanja določb o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni EU predstavlja trden dejanski dokazni temelj za trenutno pobudo.

V skladu z orodjem št. 9 iz zbirke orodij za boljše pravno urejanje glede vprašanja „Kdaj je potrebna ocena učinka?“ je bila ocena učinka ocenjena kot nepotrebna iz naslednjih razlogov:

- v študiji so bile proučene vse možnosti za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti po oceni ugotovitev Odbora v zadevi ACCC/C/2008/32[49], izmerjen je bil njihov učinek in pojasnjeno je bilo, da je edina možnost, s katero je mogoče učinkovito odpraviti v študiji ugotovljene pomanjkljivosti, sprememba Uredbe, tj. zakonodajni ukrep. Odsotnost ukrepov ali zgolj nezakonodajni ukrep očitno ne zadostuje. Jasno je tudi, da ni druge realne možnosti kot sprememba Uredbe, prav tako pa ni druge realne izbire glede vsebine politike pobude.

---

[48] Glej osnutek ugotovitev Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/C/2008/32 na spletnem naslovu https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; dodatne podrobnosti so na voljo v oddelku I obrazložitvenega memoranduma.

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

- V študiji ni bil ugotovljen noben občuten socialni učinek (glej zlasti Poglavje 5 o oceni učinkov in možnostih) na zaposlovanje, delovne pogoje ter porazdelitev dohodka, socialno varstvo in vključevanje.
- Prav tako ni znatnih ekonomskih učinkov, ki se pričakujejo zaradi zakonodajne pobude, razen povečanja upravnega bremena za institucije EU in Sodišče Evropske unije zaradi pričakovanega dodatnega števila zadev.

- **E. Primernost in poenostavitev ureditve**

Številna sklicevanja in izrazi v Uredbi so iz obdobja pred Lizbonsko pogodbo, trenutni predlog pa vključuje le nekatere delne posodobitve. Za Uredbo je zato potrebna kodifikacija. Vendar namerava Komisija, ob upoštevanju politične prednostne naloge, da se omogoči hitra sprememba Uredbe glede na mednarodne zaveze EU, predstaviti predlog za kodifikacijo, ko bo trenutni predlog sprejet, in sicer v skladu z odstavkom 46 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje[50].

- **F. Temeljne pravice**

Poročilo in študija sta obravnavala vidike temeljnih pravic predlaganih zakonodajnih ukrepov. Ugotovljeno je bilo, da bi ti ukrepi prispevali k izboljšanju učinkovitosti sistema EU za upravno in sodno revizijo ter bi posledično okrepili vladavino prava in uporabo členov 41 in 47 Listine (glej na primer oddelek 3.4.2 študije).

Okrepljen bo zlasti člen 41 o pravici do dobrega upravljanja. Zaradi širše in natančnejše opredelitve področja uporabe upravnih aktov, ki jih je mogoče izpodbijati, in razlogov za revizijo bodo imele kvalificirane NVO več pravne varnosti in učinkovitejši način, da zahtevajo revizijo upravnih aktov, kadar so ti v nasprotju z okoljskim pravom. Hkrati pa naj bi podaljšanje časa, ki ga ima javna uprava na voljo za obravnavo zahtev in odgovor, predvidoma privedlo do bolj poglobljene analize in ocene. Zato bodo z dodatnim razpoložljivim časom tudi okrepljene zahteve po dobrem upravljanju na podlagi člena 41 Listine.

Uredba bo spremenjena samo v smislu pogojev za upravno revizijo. Vendar lahko NVO zahtevajo sodno revizijo katerega koli odgovora, ki ga zagotovi institucija ali organ EU, pred Sodiščem Evropske unije. Zato bo sprememba tudi posredno vplivala na možnosti za sodno revizijo in bo okrepila uporabo člena 47 Listine.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

V poročilu in priloženi študiji je bil skrbno ocenjen učinek različnih možnosti na notranje vire za institucije EU, zlasti za Komisijo in Sodišče Evropske unije. Sklenjeno je bilo, da bo ob upoštevanju možnosti, ki jih uvaja predlog, tak učinek omejen. Obseg učinka na vire pojasnjujejo številni dejavniki:

– s predlaganimi spremembami bo spremenjen obstoječi sistem upravne revizije, ne bo pa ustvarjen nov sistem. Obstoječi sistem že vključuje določeno razporeditev virov, ki jo bo morda treba prilagoditi zaradi uskladitve z novim položajem;

– z glavno predlagano spremembo bodo razširjene vrste aktov, ki jih je mogoče revidirati, da se omogoči tudi izpodbijanje splošnih aktov. Kot kaže, je mogoče od

[50] Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).

Komisije zahtevati – in se deloma zaradi nezadostne jasnosti glede meril dopustnosti dejansko od nje to tudi pogosto zahteva – revizijo aktov, ki ne spadajo na trenutno področje uporabe Uredbe. Potrebni so viri za obravnavo takih zahtev, službe pa lahko ne glede na dopustnost revidirajo vsebinske razloge za odločitve. Čeprav bi se z razširitvijo meril dopustnosti lahko povečala trenutna delovna obremenitev, bi bilo to predvidoma mogoče delno kompenzirati z jasnejšimi merili dopustnosti, s katerimi se poenostavlja ocenjevanje dopustnosti;

– s predlaganimi spremembami se ne bo povečalo število morebitnih prosilcev za revizijo. Trenutno bodo lahko samo upravičene NVO vložile zahteve za notranjo revizijo. Predlog Komisije ne predvideva spremembe meril za kvalifikacijo NVO, prav tako pa ne predvideva zagotovitve procesnega upravičenja za posameznike. Zato razširitvi nabora upravnih aktov ne bo nujno sledilo sorazmerno povečanje števila zahtev. Verjetneje je, da se bo z njo izboljšala zmožnost NVO, da bolje prednostno razvrščajo zadeve, v katerih naj bi vložile zahteve, ker bodo merila za sprejem jasneje opredeljena, na voljo pa bo tudi več časa za pripravo dobro utemeljenih zahtev;

– predlog podaljšuje časovne okvire za obravnavo zahtev za revizijo. Tako bodo imele službe na voljo več časa za obdelavo zahtev;

– čeprav je bistveno, da nobena odločitev institucij in organov EU ni izvzeta iz sistema nadzora in ravnotežja, ki ga zagotavlja pravni red EU, pa sodna praksa nazadnje kaže, da Sodišče Evropske unije institucijam in organom EU omogoča precej široko polje proste presoje glede odločitev, ki jih sprejmejo med notranjo revizijo[51].

Uslužbenci, ki obravnavajo zadeve, in NVO bodo prejeli dodatna navodila o postopku notranje revizije na podlagi Uredbe. Revidirati bo treba tudi notranje delovne dogovore Komisije glede na nove zahteve, ki izhajajo iz predlaganih sprememb, da se čim bolj zmanjšajo negativni učinki dodatne delovne obremenitve, ki bodo zelo verjetno sledili spremembam. Dodatno bo treba izboljšati učinkovitost in uspešnost postopkov notranje revizije, na primer:

– s proučitvijo, ali bi se nekatere postopkovne prilagoditve lahko uporabljale za nekatere kategorije zadev, in sicer na podlagi meril, kot so število podobnih zadev, novost, kompleksnost in učinek; ter

– z dajanjem na voljo delovnih prostorov IT za sodelovanje, predlog, pogosto zastavljenih vprašanj in drugih oblik navodil, mentoriranjem uslužbencev, ki obravnavajo zadeve, vključno z izmenjavo primerov dobrih praks, da se dodatno olajšajo in standardizirajo obravnavanje zadev in rezultati.

Kljub tem pobudam pa bo nastalo dodatno upravno breme za Komisijo, vključno z nekaterimi njenimi agencijami, vendar bi ga bilo mogoče do določene mere omiliti ob upoštevanju zgornjih pomislekov. Jasno pa je tudi, da so prihodnji učinki odvisni od dejanskega števila zadev in njihove porazdelitve med področji politike. Čeprav slednjih trenutno ni mogoče količinsko opredeliti, je treba spremljati, ali je prisotno znatno splošno povečanje delovne obremenitve in kako to vpliva na določena področja politike. Zato bo treba stalno spremljati razvoj delovne obremenitve in njeno porazdelitev, da se omogoči sprejetje morebitnih potrebnih ukrepov.

[51] Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 15. decembra 2016 v zadevi T-177/13, EU:T:2016:736, točke 52–55 (kot je bila potrjena s sodbo Sodišča z dne 12. septembra 2019 v zadevi C-82/17 P, TestBioTech proti Komisiji, EU:C:2019:719).

5. DRUGI ELEMENTI

• A. Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja

V spremnem sporočilu so predstavljeni nadaljnji ukrepi za olajšanje izvajanja Konvencije na področju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah na nacionalni ravni. Dodatna navodila o postopku notranje revizije na podlagi Uredbe bodo zagotovljena tako javnosti kot tudi institucijam in organom EU, da se bodo lažje prilagodili novim zahtevam.

• B. Obrazložitveni dokumenti (za direktive)

Se ne uporablja.

• C. Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Člen 1(1)

S členom 1(1) se spreminja opredelitev upravnih aktov na podlagi člena 2(1)(g) Uredbe.

Razširitev revizije na splošne akte

S spremembo se razširja opredelitev „upravnega akta“, s čimer se zagotavlja, da je lahko kateri koli nezakonodajni akt, ki ga sprejme institucija ali organ EU in ima pravno zavezujoče in zunanje učinke ter je zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskih pravom v smislu člena 2(1)(f), zdaj predmet notranje revizije. Izključene pa bi morale biti tiste določbe, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni EU ali nacionalni ravni. V skladu s tem je lahko ukrep zato na podlagi nove opredelitve predmet notranje revizije, ne glede na to, ali gre za posamičen ali splošen ukrep. Doslej so bili v opredelitev vključeni samo splošni akti.

Akti, ki potrebujejo izvedbene ukrepe

Cilj razširitve opredelitve je zajeti tiste nezakonodajne ukrepe, ki ustrezajo „regulativnim aktom“ na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU. Pri tem so v spremembi uporabljeni elementi uveljavljene sodne prakse[52] o pojmu „regulativnega akta“ na podlagi člena 263 PDEU.

Na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU lahko tisti, na katere se akti neposredno nanašajo, od Sodišča Evropske unije pridobijo sodno revizijo regulativnih aktov, ki so jih sprejele institucije in organi EU in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov. S sodno prakso Sodišča Evropske unije je bilo pojasnjeno, da za namene četrtega odstavka člena 263 PDEU ni pomembno, ali je treba izvedbeni ukrep sprejeti na ravni EU ali nacionalni ravni[53]. Sodišče je tudi potrdilo, da za namene te nove možnosti, uvedene z Lizbonsko pogodbo, regulativni akti zdaj obsegajo vse akte za splošno uporabo razen zakonodajnih aktov[54].

V skladu s tem zato po tem predlogu tiste določbe upravnega akta, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na nacionalni ravni, ne bi bile predmet upravne revizije. V zvezi s temi določbami je mogoče uveljavljati pravno varstvo pred nacionalno jurisdikcijo z nadaljnjim dostopom do Sodišča Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU.

---

52 Glej sodbo v združenih zadevah C-622/16P do C-624/16P, Montessori, EU:C:2018:873, točki 28 in 29.

53 Sodba v zadevi C-456/13 P,T in L, Sugars et Sidul Açúcares proti Komisiji, EU:C:2015:284, točka 30.

54 Sodba v združenih zadevah C-622/16P do C-624/16P, Montessori, EU:C:2018:873.

Za zagotovitev skladnosti s četrtim odstavkom člena 263 PDEU se revizija tistih določb upravnega akta, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni EU, lahko zahteva, kadar se zahteva revizija izvedbenih ukrepov na ravni Unije.

Za zagotovitev pravne varnosti nova opredelitev jasno določa, da so samo tiste določbe akta, za katere pravo EU izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni EU ali nacionalni ravni, izključene iz področja uporabe notranje revizije. Pri ocenjevanju, ali ta zahteva obstaja, ni treba gledati upravnega akta kot celote, temveč je treba pogledati, ali so za izpodbijane določbe upravnega akta potrebni izvedbeni ukrepi. Ni pomembno, ali so za druge, nepovezane določbe upravnega akta potrebni izvedbeni ukrepi. Pojavijo se lahko primeri, ko se za nekatere določbe upravnega akta, ki je predmet upravne revizije, zahtevajo izvedbeni ukrepi, medtem ko se lahko druge določbe uporabljajo neposredno. Nekatere določbe uredbe Komisije se lahko na primer neposredno uporabljajo, medtem ko se za druge zahtevajo izvedbeni ukrepi na ravni EU ali nacionalni ravni[55].

V takih primerih, kjer se nacionalni izvedbeni ukrepi nanašajo na izpodbijane določbe upravnega akta, lahko NVO zahtevajo zgolj revizijo izvedbenih ukrepov pred nacionalnimi jurisdikcijami. Podobno morajo NVO v primerih, kadar se izvedbeni ukrep na ravni EU nanaša na izpodbijane določbe upravnega akta, počakati, dokler izvedbeni akt ni sprejet, v primeru opustitev pa, dokler njegovo sprejetje ni obvezno. Če pa se izvedbeni ukrepi nanašajo zgolj na nepovezane določbe akta, je mogoče določbe upravnega akta, ki se lahko neposredno uporabljajo, izpodbijati v upravni reviziji na podlagi Uredbe.

Zato bi NVO imela različne možnosti za izvedbene akte, za katere so potrebni izvedbeni ukrepi na ravni EU, odvisno od tega, katere določbe želi izpodbijati.

NVO bi imele pravico zahtevati notranjo revizijo tistih določb regulativnega akta, za katere niso potrebni izvedbeni ukrepi na ravni EU.

Ker pa se notranja revizija zagotavlja za izboljšanje dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, katerega sistem pravnih sredstev je določen v PDEU, in zaradi upoštevanja možnosti, ki so na voljo na podlagi člena 263 PDEU, NVO zahteve za notranjo revizijo ne bi mogle vložiti neposredno zoper določbe regulativnih aktov, za katere so potrebni izvedbeni ukrepi na ravni EU.

Namesto tega lahko NVO podobno kot vsak drug posameznik ali organizacija, ki uveljavlja pravno varstvo na podlagi člena 263 PDEU, zahtevo predložijo zgolj v poznejši fazi, ko je zadevni izvedbeni akt na ravni EU sprejet[56]. Zahteva za revizijo tistih določb nezakonodajnega akta, za katere je potreben izvedbeni ukrep, se lahko vloži samo takrat.

Sklicevanja na okoljsko pravo

S spremembo se iz opredelitve upravnega akta odpravlja besedna zveza „v skladu z okoljskim pravom“. Namesto tega se zahteva, da mora upravni akt vsebovati „določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom v smislu člena 2(1)(f)“. To spremembo

55 Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 19. decembra 2013 v zadevi Telefónica proti Komisiji, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

56 Razlog je v tem, da določb regulativnega akta, za katere so potrebni izvedbeni ukrepi na ravni EU, ne bi bilo mogoče neposredno izpodbijati pred Sodiščem Evropske unije. Posledično bi morale NVO podobno kot vsak drug posameznik ali organizacija počakati do sprejetja izvedbenega ukrepa na ravni EU in izvedbeni ukrep izpodbijati pred Splošnim sodiščem, če jim uspe dokazati svoje procesno upravičenje.

bi bilo treba brati skupaj s členom 1(2) v nadaljevanju, ki določa, da so predmet revizije lahko samo tisti akti ali opustitve, ki so v nasprotju z okoljskim pravom EU.

Sprememba temelji na veljavni sodni praksi, ki trenutno besedilo Uredbe razlaga glede na cilje Konvencije[57]. Z njo se zagotavljata jasnost in pravna varnost na podlagi dejstva, da je mogoče vsak upravni akt, ki vsebuje določbe, ki so morda v nasprotju z okoljskim pravom EU, izpodbijati, ne glede na njegovo pravno podlago ali cilj politike, kot se zahteva na podlagi člena 9(3) Konvencije.

Hkrati se z opredelitvijo ohranja povezava med upravnim aktom, katerega revizija se zahteva, in cilji okoljske politike. To se doseže z omogočanjem notranje revizije samo tistih aktov, ki vsebujejo določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom v smislu člena 2(1)(f) Uredbe.

Člen 1(2)

Sklicevanja na okoljsko pravo

Podobno kot člen 1(1), s katerim se spreminja opredelitev „upravnega akta“, ta sprememba odpravlja zahtevo „v skladu z okoljskim pravom“ tudi iz prvega odstavka člena 10(1) Uredbe. Nova določba tudi pojasnjuje, da so predmet zahteve za revizijo lahko samo tisti akti in opustitve, ki so v nasprotju z okoljskim pravom EU. Zato se s spremembo zagotavlja, da besedilo Uredbe izraža zahteve člena 9(3) Konvencije.

Podaljšanje rokov

Člen 1(2) spreminja tudi drugi odstavek člena 10(1), saj rok, ki ga imajo NVO na voljo za uvedbo notranje revizije, podaljšuje s trenutnih šest na predlaganih osem tednov. Spreminja tudi člen 10(2), saj čas, ki ga imajo institucije in organi EU na voljo za odgovor na zahtevo po notranji reviziji, podaljšuje s trenutnih 12 na predlaganih 16 tednov.

Kot logična posledica zgoraj navedenega se za primere, ko se institucija ali organ EU kljub potrebni skrbnosti ne more odzvati v 16 tednih, s členom 1(2) spreminja tudi drugi odstavek člena 10(3), saj se skupni čas, ki ga imajo institucije in organi EU na voljo za odgovor na zahtevo po notranji reviziji, podaljšuje s trenutnih 18 na predlaganih 22 tednov.

S spremembami bi se zagotovilo dvotedensko podaljšanje za NVO in štiritedensko podaljšanje za institucije in organe EU. Cilj podaljšanja za NVO je izboljšati kakovost predložitev, medtem ko je cilj podaljšanja za institucije in organe EU izboljšati kakovost in poglobljenost revizij. Dodaten čas bi omogočil bolj poglobljene analize, ki naj bi privedle do trdnejših dokaznih temeljev in jasnejših utemeljitev v končni odločitvi o notranji reviziji. Zato bo podaljšanje vplivalo tudi na načelo dobrega upravljanja in bo izboljšalo zaupanje javnosti v postopke odločanja v EU.

[57] Sodba Splošnega sodišča z dne 14. marca 2018 v zadevi T-33/16, TestBioTech proti Komisiji, EU:T:2018:135, točke 44 do 46.

2020/0289 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[1],

ob upoštevanju mnenja Odbora regij[2],

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Unija in njene države članice so pogodbenice Konvencije Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE) o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: Aarhuška konvencija)[3], pri čemer ima vsaka svoje lastne pa tudi skupne odgovornosti in obveznosti na podlagi navedene konvencije.

(2) Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta[4] je bila sprejeta, da bi prispevala k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije, z določitvijo pravil o njeni uporabi v institucijah in organih Unije.

(3) Komisija se je v svojem sporočilu Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 11. decembra 2019 z naslovom „Evropski zeleni dogovor“ zavezala, da bo proučila potrebo po reviziji Uredbe (ES) št. 1367/2006, da bi izboljšala dostop do upravne in sodne revizije na ravni Unije za državljane in okoljske nevladne organizacije, ki imajo pomisleke glede združljivosti odločitev, ki vplivajo na okolje, z okoljskim pravom. Prav tako se je zavezala, da bo sprejela ukrepe za izboljšanje njihovega dostopa do pravnega varstva pred nacionalnimi sodišči v vseh državah članicah; v ta namen je objavila sporočilo o

[1] UL C , , str. .

[2] UL C , , str. .

[3] Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

[4] Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

„izboljšanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah v EU in njenih državah članicah“.

(4) Ob upoštevanju določb člena 9(3) Aarhuške konvencije ter pomislekov, ki jih je izrazil Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo[5], bi bilo treba pravo Unije uskladiti z določbami Aarhuške konvencije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah na način, ki bo združljiv s temeljnimi načeli prava Unije in njenim sistemom sodne revizije.

(5) Omejitev notranje revizije, določene v Uredbi (ES) št. 1367/2006, na posamične upravne akte je glavna ovira za okoljske nevladne organizacije, ki si prizadevajo za notranjo revizijo na podlagi člena 10 navedene uredbe tudi glede upravnih aktov s širšim področjem uporabe. Zato je treba razširiti področje uporabe postopka notranje revizije iz navedene uredbe, da bi vključevalo splošne nezakonodajne akte.

(6) Opredelitev upravnega akta za namene Uredbe (ES) št. 1367/2006 bi morala vključevati nezakonodajne akte. Vendar bi bili za nezakonodajni akt morda potrebni izvedbeni ukrepi na nacionalni ravni, zoper katere lahko okoljske nevladne organizacije pridobijo sodno varstvo, tudi pred Sodiščem Evropske unije, in sicer v postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU. Zato je ustrezno iz področja uporabe notranje revizije izključiti tiste določbe takih nezakonodajnih aktov, za katere pravo Unijo zahteva izvedbene ukrepe na nacionalni ravni.

(7) Da bi katere koli določbe lahko bile izključene iz pojma upravnega akta, mora pravo Unije zaradi pravne varnosti izrecno zahtevati sprejetje izvedbenih aktov za te določbe.

(8) Za zagotovitev učinkovitosti se lahko revizija tistih določb upravnega akta, za katere pravo Unije izrecno zahteva izvedbene ukrepe na ravni Unije, zahteva tudi, kadar se zahteva revizija izvedbenih ukrepov na ravni Unije.

(9) Področje uporabe Uredbe (ES) št. 1367/2006 zajema akte, sprejete na podlagi okoljskega prava. Nasprotno pa člen 9(3) Aarhuške konvencije zajema izpodbijanja aktov, ki so „v nasprotju“ s pravom v zvezi z okoljem. Zato je treba pojasniti, da bi bilo treba notranjo revizijo izvesti, da se preveri, ali je upravni akt v nasprotju z okoljskim pravom.

(10) Pri ocenjevanju, ali upravni akt vsebuje določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskim pravom, je treba proučiti, ali bi lahko take določbe negativno vplivale na uresničevanje ciljev okoljske politike Unije iz člena 191 PDEU. Zato bi moral mehanizem notranje revizije zajemati tudi akte, ki so bili sprejeti pri izvajanju drugih politik poleg okoljske politike Unije.

(11) Da bi omogočili dovolj časa za izvedbo ustreznega postopka revizije, je primerno podaljšati roke, določene v Uredbi (ES) št. 1367/2006, za zahtevo upravne revizije in roke, ki veljajo za institucije in organe Unije za odgovor na tako zahtevo.

(12) Skladno s sodno prakso Sodišča Evropske unije[6] morajo okoljske nevladne organizacije, ki zahtevajo notranjo revizijo upravnega akta, za pojasnitev razlogov za revizijo navesti dejanske elemente ali tehtne pravne trditve, na podlagi katerih bi bil mogoč verjeten, in sicer resen dvom.

---

[5] Glej ugotovitve Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo v zadevi ACCC/C/2008/32 na spletnem naslovu https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

[6] Sodba Sodišča z dne 12. septembra 2019 v zadevi C-82/17 P, TestBioTech proti Komisiji, EU:C:2019:719, točka 69.

(13) Ker ciljev te uredbe, to je določitve podrobnih pravil za uporabo določb Aarhuške konvencije za institucije in organe Unije, države članice ne morejo doseči, temveč se lahko dosežejo samo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne presega okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenih ciljev.

(14) S to uredbo se spoštujejo temeljne pravice ter upoštevajo načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina), zlasti pravica do dobrega upravljanja (člen 41) ter pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47). Ta uredba prispeva k učinkovitosti sistema Unije za upravno in sodno revizijo ter posledično krepi uporabo členov 41 in 47 Listine in tako prispeva k vladavini prava, zapisani v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

(15) Uredbo (ES) št. 1367/2006 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Uredba (ES) št. 1367/2006 se spremeni:

1. Člen 2(1)(g) se nadomesti z naslednjim:

„(g) ‚upravni akt' pomeni kateri koli nezakonodajni akt, ki ga sprejme institucija ali organ Unije in ima pravno zavezujoče in zunanje učinke ter vsebuje določbe, ki so zaradi svojih učinkov morda v nasprotju z okoljskih pravom v smislu točke (f) člena 2(1), razen tistih določb tega akta, za katere se v pravu Unije izrecno zahtevajo izvedbeni ukrepi na ravni Unije ali nacionalni ravni;".

2. Člen 10 se spremeni:

(a) odstavka 1 in 2 se nadomestita z naslednjim:

„1. Vsaka nevladna organizacija, ki izpolnjuje merila iz člena 11, lahko pri instituciji ali organu Unije, ki je sprejel upravni akt ali ki bi ga bil v primeru domnevne upravne opustitve moral sprejeti, vloži zahtevo za notranjo revizijo, ker je tak akt ali opustitev v nasprotju z okoljskim pravom.

Če je upravni akt izvedbeni ukrep na ravni Unije, ki ga zahteva drug nezakonodajni akt, lahko nevladna organizacija zahteva tudi revizijo določbe nezakonodajnega akta, za katerega se zahteva ta izvedbeni ukrep, kadar se zahteva revizija tega izvedbenega ukrepa.

Tako zahtevo je treba predložiti pisno in v roku največ osmih tednov po sprejetju, uradnem obvestilu ali objavi upravnega akta, pri čemer se upošteva poznejši od teh datumov, oziroma v primeru domnevne opustitve osem tednov po dnevu, ko bi upravni akt moral biti sprejet. Zahteva vsebuje razloge za revizijo.

2. Institucija ali organ Unije iz odstavka 1 obravnava vse zahteve, razen če je očitno, da zahteva ni utemeljena. Institucija ali organ Unije svojo utemeljitev poda v pisnem odgovoru čim prej, najpozneje pa v 16 tednih po prejemu zahteve.";

(b) v odstavku 3 se drugi pododstavek nadomesti z naslednjim:

„V vsakem primeru pa institucija ali organ Unije ukrepa v roku, ki ne presega 22 mesecev od prejema zahteve.".

3. V celotnem besedilu Uredbe se sklicevanja na določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba o ES) nadomestijo s sklicevanji na ustrezne določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in temu ustrezno se besedilo slovnično prilagodi.

4. V celotnem besedilu Uredbe, vključno z naslovom, se beseda „Skupnost“ nadomesti z besedo „Unija“ in temu ustrezno se besedilo slovnično prilagodi.

Člen 2

Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju,

Za Evropski parlament	*Za Svet*
Predsednik	*Predsednik*