

Brusel 11. května 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Interinstitucionální spis:
2020/0289(COD)

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel:	Právní služba
Předmět:	Návrh nařízení, kterým se mění Aarhuské nařízení (nařízení (ES) č. 1367/2006), předložený Komisí – oblast působnosti návrhu a stanovisko Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy z roku 2021 týkající se návrhu

I. ÚVOD

1. Dne 3. prosince 2020 požádali členové Pracovní skupiny pro životní prostředí během neformální videokonference právní službu Rady o písemné stanovisko k oblasti působnosti návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006² 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 (dále jen „návrh“).³

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Dále jen „Aarhuské nařízení“.

³ Dokument COM(2020) 642 final.

2. Žádost o stanovisko právní služby Rady se týkala těchto otázek:
- a) zda je zahrnutí aktů s obecnou působností do definice „správního aktu“ v čl. 1 odst. 1 návrhu (který bude podléhat systému vnitřního přezkumu podle článku 10 Aarhuského nařízení) slučitelné s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU; a dále
 - b) zda tato definice zahrnuje i) rozhodnutí Rady přijatá podle článku 218 SFEU a ii) akty přijaté na základě Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „Smlouva o Euratomu“).
3. Právní služba Rady byla zároveň požádána, aby toto právní stanovisko poskytla spolu s posouzením stanoviska, které k návrhu poskytl Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention Compliance Committee, dále jen „výbor ACCC“), jakmile bude jeho stanovisko vydáno. Komise požádala výbor ACCC, aby poskytl toto nové stanovisko v době přijímání jejího návrhu, neboť uvedený návrh byl formulován tak, aby reagoval na obavy vyjádřené výborem ACCC v roce 2017 ohledně souladu Unie s jejími mezinárodními povinnostmi podle Aarhuské úmluvy. Tyto obavy byly vyjádřeny v nálezu výboru ACCC přijatém dne 17. března 2017 (dále jen „nález výboru ACCC z roku 2017“)⁴. Stanovisko výboru ACCC k návrhu Komise bylo vydáno dne 12. února 2021 (dále jen „stanovisko výboru ACCC z roku 2021“)⁵.
4. Cílem tohoto písemného stanoviska je reagovat na uvedené žádosti a nejprve se bude zabývat otázkami vznesenými delegacemi ohledně oblasti působnosti návrhu, jak je uvedeno výše v bodě 2, a poté se vyjádří ke stanovisku výboru ACCC z roku 2021 v návaznosti na stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu 8445/17 ze dne 25. dubna 2017 (dále jen „stanovisko právní služby Rady z roku 2017“), které mimo jiné analyzovalo nález výboru ACCC z roku 2017.

⁴ Nález a doporučení výboru ACCC ke sdělení ACCC/2008/32 (část II) týkající se „věci C-32“.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Právní služba Rady konstatuje, že v září 2017 Unie na posledním zasedání stran úmluvy v návaznosti na nález výboru ACCC z roku 2017 prohlásila, že bude „i nadále hledat způsoby a prostředky, jak plnit Aarhuskou úmluvu způsobem, který je slučitelný se základními zásadami právního řádu Unie a s jejím systémem soudního přezkumu (...)“. Právní služba Rady má za to, že zabývat se kritikou ze strany výboru ACCC týkající se unijního systému soudního přezkumu, který je stanoven primárním právem, jak jej vykládá Soudní dvůr Evropské unie, přesahuje rámec tohoto stanoviska. Uvedená kritika proto není v tomto stanovisku analyzována.

II. VĚCNÝ A PRÁVNÍ RÁMEC

6. Připomíná se, že Aarhuská úmluva⁶ byla jménem Evropského společenství podepsána v roce 1998 a uzavřena v roce 2005⁷.

Ustanovení čl. 9 odst. 3 („Přístup k právní ochraně“) Aarhuské úmluvy zní:

„(...) 3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – 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“ (zdůraznění doplněno).

⁶ Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

⁷ 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. 1–3.

7. V tomto ohledu za účelem stanovení opatření týkajících se mimo jiné přístupu ke spravedlnosti, pokud jde o orgány a instituce Unie, přijaly Evropský parlament a Rada Aarhuské nařízení. Vzhledem k tomu, že Aarhuské nařízení se týká pouze uplatňování Aarhuské úmluvy na orgány a instituce Unie a že se týká pouze jednoho z prostředků nápravy, jež jsou jednotlivcům dostupné za účelem zajištění souladu s právem Unie v oblasti životního prostředí, Soudní dvůr ve své ustálené judikatuře konstatoval, že Aarhuské nařízení je pouze jedním z nástrojů, prostřednictvím nichž jsou povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy plněny⁸.

V těchto věcech Soudní dvůr rovněž konstatoval, že na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nelze spoléhat pro určení legality Aarhuského nařízení, neboť obsah tohoto ustanovení není bezpodmínečný a dostatečně přesný⁹.

8. Z tohoto právního rámce vycházel výbor ACCC¹⁰ při vypracovávání svého nálezu z roku 2017. Uvedený nález uvádí, že Unie není plně v souladu s povinnostmi podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Nález výboru ACCC z roku 2017 lze shrnout takto:
- a) První závěr se týká omezení typů aktů Unie, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení, na individuálně určené akty. Výbor ACCC měl za to, že úmluva takové omezení nepodporuje, neboť čl. 9 odst. 3 odkazuje na „akty“ obecně¹¹.

⁸ C-784/18 P, *Mellifera v. Komise*, EU:C:2020:630, bod 88; spojené věci C-404/12 P a C-405/12 P, *Rada Evropské unie a Evropská komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, bod 52; spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, *Rada Evropské unie a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, bod 60.

⁹ Spojené věci C-404/12 P a C-405/12 P, tamtéž, body 46–47. Spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, tamtéž, body 54–55.

¹⁰ Výbor ACCC by zřízen rozhodnutím I/7 přijatým na prvním zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy v roce 2004 za účelem kontroly, zda strany plní své povinnosti vyplývající z úmluvy. Pravomoc rozhodnout o případném prohlášení o neplnění však má zasedání stran – viz rozhodnutí I/7 oddíl XII bod 37 (Posouzení zasedáním stran).

¹¹ Viz body 53 a 95 nálezu výboru ACCC z roku 2017.

- b) Druhý se týká omezení práva v Aarhuském nařízení být aktivně legitimován jako „kvalifikovaný subjekt“, přestože úmluva odkazuje rovněž na veřejnost¹².
- c) Třetí se týká omezení typu aktů Unie v Aarhuském nařízení, jež mohou být napadeny, na akty, které byly přijaty „podle“ práva životního prostředí, zatímco úmluva odkazuje na akty, jež „jsou v rozporu“ s právem životního prostředí¹³.
- d) Čtvrtý se týká skutečnosti, že do oblasti působnosti Aarhuského nařízení spadají pouze akty Unie, jež „mají právně závazné vnější účinky“, což výbor ACCC shledal příliš omezujícím¹⁴.
9. V návaznosti na nález výboru ACCC z roku 2017 rozhodlo zasedání stran Aarhuské úmluvy na svém 6. zasedání v listopadu 2017 konsensem o odložení jednání o návrhu rozhodnutí VI/8f týkajícího se Evropské unie¹⁵ na příští řádné zasedání stran, jež se má konat v roce 2021. Zároveň požádalo zasedání stran výbor ACCC, aby přezkoumal případný vývoj, k němuž došlo ohledně výše uvedeného, a podal o tom zasedání stran zprávu¹⁶.

¹² Tamtéž, bod 94.

¹³ Tamtéž, body 99–101.

¹⁴ Tamtéž, bod 104.

¹⁵ Návrh rozhodnutí VI/8f ohledně dodržování povinností vyplývajících z úmluvy Evropskou unií.

¹⁶ Evropská hospodářská komise – zasedání stran Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, zpráva ze šestého zasedání stran, body 62 a 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. V návaznosti na výše uvedené Komise v říjnu 2019 zveřejnila studii¹⁷ zaměřenou na možnosti, jak by Unie měla tento nálezh zohlednit. Studie byla vyžádána Radou v rozhodnutí (EU) 2018/881¹⁸. Uvedené rozhodnutí rovněž požaduje, aby Komise, je-li to vhodné, předložila v dané věci legislativní návrh. Tento návrh je reakcí na uvedený požadavek.
11. Návrh se zabývá prvním a třetím nálezem z nálezu výboru ACCC z roku 2017, konkrétně nálezy spojenými s omezením typu aktů, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu, na akty i) individuálně určené a ii) přijaté podle práva životního prostředí.
12. Současná definice „správního aktu“ podle čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení zní: *„správním aktem“ (se rozumí) jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Společenství a má právně závazné vnější účinky; (...)*“.
13. Článek 1 odst. 1 návrhu nyní zahrnuje obecně určené akty do definice „správního aktu“, na něž se vztahuje Aarhuské nařízení, a vyjasňuje, že akty, které jsou v rozporu s právem životního prostředí, bez ohledu na právní základ, na němž jsou přijaty, spadají do jeho oblasti působnosti¹⁹.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 nálezh 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, Úř. věst. L 155, 19.6.2018, s. 6.

¹⁹ Článek 1 „1. Nařízení (ES) č. 1367/2006 se mění takto:
1. Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. g) se nahrazuje tímto:
„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; (...)“ (zdůraznění doplněno).

14. Článek 1 odst. 1 návrhu rovněž stanoví, že vnitřní přezkum aktů Unie (nebo jejich ustanovení) vyžadujících provedení na úrovni členského státu není možný. V případě nelegislativního aktu Unie, pro nějž je vyžadováno provedení na úrovni Unie, však čl. 1 odst. 2 stanoví, že vnitřní přezkum příslušných ustanovení daného aktu je možný, a to spolu s vnitřním přezkumem těchto prováděcích opatření, jakmile jsou přijata²⁰.
15. Obecný přístup Rady k návrhu byl schválen dne 17. prosince 2020²¹. Obecný přístup přepracoval čl. 1 odst. 1 a 2 takto²²:

„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 [...]“²³;

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 ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f).

²⁰ Článek 1 odst. 2 „Článek 10 (Aarhuského nařízení) se mění takto:

a) odstavce 1 a 2 se nahrazují tímto:

„1. (...)“

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.“ (zdůraznění doplněno).

²¹ Dokument ST 13937/20.

²² Doplnění potvrzeno.

²³ Nový bod odůvodnění 10a uvádí:

„(10a) Akt se v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie považuje za právně závazný, a může tudíž být předmětem žádosti o přezkum, bez ohledu na formu, jelikož při posuzování jeho právně závazné povahy se vychází z jeho účinků, cíle a obsahu.“ (citace judikatury vynechána).

Ta ustanovení správního aktu, pro něž právo Unie výslovně vyžaduje přijetí prováděcích opatření na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni, předmětem žádosti o vnitřní přezkum být nemohou. (...)

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

16. Stanovisko výboru ACCC z roku 2021 k návrhu lze shrnout takto:

- a) první závěr opakuje kritiku z roku 2017 týkající se omezení aktivní legitimace v rámci Aarhuského nařízení jako „kvalifikovaných subjektů“²⁴;
- b) druhý závěr se týká nové definice „správního aktu“ v čl. 2 odst. 1 písm. g), ohledně které vyjadřuje výbor ACCC obavu týkající se dopadů použití pojmu „přijatý“ v této souvislosti a toho, zda omezuje oblast působnosti aktů, které mohou být předmětem námitky podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy²⁵;
- c) třetí závěr opakuje kritiku výboru ACCC z roku 2017, že požadavek, aby měly dotčené akty „právně závazné účinky“, je příliš omezující²⁶;
- d) ve svém čtvrtém závěru týkajícím se vyloučení správních aktů (nebo jejich ustanovení) vyžadujících prováděcí opatření na úrovni členských států z oblasti působnosti Aarhuského nařízení, má výbor ACCC za to – přičemž uznává skutečnost, že prováděcí opatření členských států nemohou být přezkoumávána orgány nebo subjekty Unie – že by mělo být možné akt Unie přezkoumat, jakmile jsou taková vnitrostátní opatření přijata²⁷ (zdůraznění doplněno).

²⁴ Bod 37 stanoviska výboru ACCC z roku 2021.

²⁵ Tamtéž, bod 46.

²⁶ Tamtéž, body 52–55.

²⁷ Tamtéž, body 65–68.

17. Výbor ACCC dále rovněž doporučuje, aby Unie měla na vědomí nález a doporučení týkající se sdělení ACCC/C/2015/128 v legislativním procesu, jakmile budou vydána. To se týká vyloučení, v Aarhuském nařízení, rozhodnutí o opatřeních státní podpory přijatých Komisí podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Návrh nepřináší v tomto ohledu žádné změny. Tento nález byl vydán následně, dne 17. března 2021, a není součástí řízení, kterým se má návrh zabývat²⁸. Proto se ani jím toto stanovisko nezabývá.

III. PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY K ASPEKTŮM AARHUSKÉHO NAŘÍZENÍ A JEHO NAVRHOVANÝCH ZMĚN

A. Ustanovení o vnitřním přezkumu a přístupu k právní ochraně

18. Než se budeme zabývat otázkami vznesenými delegacemi a výborem ACCC, je vhodné nastínit hlavní prvky systému vnitřního přezkumu stanoveného v Aarhuském nařízení. Je třeba uvést, že v souladu s čl. 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy se tato ustanovení nevztahují orgány Unie v případech, kdy jednají v soudní nebo zákonodárné funkci²⁹.
19. Připomínáme, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vyžaduje pro akty, jež jsou v rozporu s právem životního prostředí, správní nebo soudní opravné prostředky. Nevyžaduje obojí.
20. Článek 10 Aarhuského nařízení stanoví systém „vnitřního přezkumu“, o který mohou požádat kvalifikované subjekty ve vztahu ke „správním aktům“ orgánů a subjektů Unie přijatým podle práva životního prostředí.

²⁸ Věc C- 32, viz pozn. pod čarou č. 4 výše.

²⁹ Čl. 2 odst. 1 písm. c) Aarhuského nařízení.

21. Nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 nařízení („kvalifikované subjekty“) jsou oprávněny požádat orgán nebo subjekt Unie, který takový správní akt přijal (nebo, v případě údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl), aby provedl vnitřní správní přezkum uvedeného aktu. Orgán musí každou takovou žádost posoudit, ledaže je zjevně neopodstatněná, a v daném časovém rámci poskytnout písemnou odpověď³⁰. Tato odpověď je rozhodnutím orgánu nebo subjektu o vnitřním přezkumu.
22. Podle článku 12 Aarhuského nařízení může poté kvalifikovaný subjekt napadnout rozhodnutí (nebo nepřijetí rozhodnutí) o vnitřním přezkumu v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy. Je třeba poznamenat, že takové právo na podání žaloby se týká pouze rozhodnutí o vnitřním přezkumu, jež bylo určeno kvalifikovanému subjektu (nebo nepřijetí rozhodnutí, pokud na něj měl kvalifikovaný subjekt právo). Kvalifikovaný subjekt může například požádat o vnitřní přezkum registrace vydané Komisí jiné straně. Může napadnout výsledek tohoto přezkumu u Soudního dvora Evropské unie v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU. Taková žaloba u Soudního dvora se však netýká možného zrušení registrace samotné, pro jejíž napadení nemá kvalifikovaný subjekt aktivní legitimaci. Žaloba kvalifikovaného subjektu u Soudního dvora se týká pouze možného zrušení rozhodnutí Komise o jeho žádosti o vnitřní přezkum, jehož je adresátem.

B. Definice „správního aktu“

23. Pozornost si rovněž zaslouží definice „správního aktu“ podle čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

³⁰ Není-li možné poskytnout odpověď včas, musí v daném časovém rámci informovat kvalifikovaný subjekt o důvodech bránících mu v jednání a o době, kdy zamýšlí splnit svou povinnost jednat.

24. V tomto ohledu Tribunál nedávno zkoumal, zda by současná definice aktů, jež mají „právně závazné vnější účinky“ podle článku 10 Aarhuského nařízení, ohledně kterých lze požádat o vnitřní přezkum, měla být chápána jako odpovídající znění článku 263 SFEU. Ve věci *ClientEarth v. EIB (věc T-9/19)*³¹ Tribunál připomněl, že výsledek postupu vnitřního přezkumu stanoveného v článku 10 může být předmětem soudního řízení před Soudním dvorem podle článku 12 a že toto řízení musí být zahájeno v souladu s podmínkami stanovenými v článku 263 SFEU.

Tribunál dále uvedl: „*S ohledem na souvislost, která existuje mezi pojmem „akt, který vyvolává právně závazné vnější účinky“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a pojmem „akt, který má právní účinky vůči třetím osobám“ ve smyslu článku 263 SFEU, je v zájmu obecné soudržnosti namístež vykládat prvně uvedený pojem v souladu s druhým uvedeným pojmem*“³².

25. Tribunál tak vychází ze znění článku 263 SFEU, aby vyložil oblast působnosti správních aktů vymezených v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a to bez ohledu na skutečnost, že použité termíny se liší.
26. Dále je třeba konstatovat, že definice správního aktu se týká pouze aktů „individuálně určených“. Z definice „správního aktu“ podle Aarhuského nařízení jsou rovněž podle čl. 2 odst. 2 uvedeného nařízení vyloučeny určité druhy opatření. Je tak stanoveno, že opatření přijatá orgánem nebo subjektem Unie ve funkci orgánu správního přezkumu, například v kontextu pravidel hospodářské soutěže a řízení o nesplnění povinnosti, nejsou do definice „správního aktu“ zahrnuta. Nebyla navržena žádná změna čl. 2 odst. 2.

³¹ Věc T-9/19, *ClientEarth v. Evropská investiční banka (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Tamtéž, bod 149. Je však třeba uvést, že tento rozsudek je v současnosti předmětem kasačního opravného prostředku, ačkoli důvody tohoto kasačního opravného prostředku nejsou dosud zveřejněny (věci C-212/21 P a C-223/21 P).

27. Jak je vysvětleno, cílem návrhu ve znění obecného přístupu je rozšířit definici správního aktu tak, aby zahrnovala „*jakýkoli nelegislativní akt přijatý orgánem nebo subjektem Unie, který má právně závazné a vnější účinky*“, s vyloučením těch, které výslovně vyžadují prováděcí opatření na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni. Toto vyloučení se nyní odráží v navržené změně článku 10 Aarhuského nařízení, uvedené v čl. 1 odst. 2 návrhu, spolu s výjimkou týkající se možnosti požádat o vnitřní přezkum prováděcího opatření Unie, jakmile bude přijato, spolu s ustanovením nelegislativního aktu, který toto prováděcí opatření stanoví. Tato definice zahrnuje opatření jak individuální, tak obecné povahy.
28. Je třeba poznamenat, že Komise ve své důvodové zprávě vysvětluje, že „*cílem rozšíření definice je zahrnout taková nelegislativní opatření, která odpovídají „právním aktům s obecnou působností“ podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU*“³³. Uvádí, že v případě vyloučení právních aktů s obecnou působností vyžadujících přijetí prováděcích opatření se řídila judikaturou Soudního dvora, která vykládá čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU.

³³ Pojem „právní akty s obecnou působností“ byl vyjasněn Soudním dvorem v rozsudku velkého senátu ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 58 až 61). Zde Soudní dvůr shledal, že se tento pojem vztahuje na „*akty s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů*“. Nedávno v rozsudku velkého senátu ze dne 6. listopadu 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise*, Soudní dvůr výslovně uvedl, že se tento pojem vztahuje na všechny nelegislativní akty s obecnou působností bez výjimky. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, body 24 až 28). Tato věc se však týkala konkurentů příjemců rozhodnutí o státní podpoře, kterýmžto rozhodnutím bylo podle Soudního dvora „*bezprostředně dotčeno jejich právní postavení*“ (tamtéž, bod 50) a vyvolalo „*právní účinky čistě automaticky, pouze na základě unijní právní úpravy a bez použití dalších zprostředkujících předpisů*“ (tamtéž, bod 54).

29. Je pravda, že vyloučení nelegislativních aktů vyžadujících přijetí prováděcích opatření z postupu vnitřního přezkumu odpovídá vyloučení právních aktů s obecnou působností vyžadujících taková opatření z možnosti napadení neprivilegovaným žalobcem podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU³⁴. Právní služba Rady se však domnívá, že navrhovanou definici správních aktů uvedenou v čl. 1 odst. 1 návrhu (ve znění obecného přístupu) lze vykládat tak, že kvalifikovaným subjektům umožňuje požádat o vnitřní přezkum jakýchkoli nelegislativních opatření Unie s právně závaznými a vnějšími účinky, bez ohledu na to, zda jsou splněny ostatní podmínky čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU (tj. bez ohledu na to, zda tato opatření mohou být napadena podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU neprivilegovanými žalobci). Vyloučení (alespoň částečné) možnosti požádat o vnitřní přezkum aktů vyžadujících prováděcí opatření se stane zjevným pouze při spojeném výkladu čl. 1 odst. 1 a odst. 2.

Právní služba Rady se domnívá, že by bylo vhodné vyjasnit buď v normativní části textu, nebo v bodu odůvodnění, že pojem „správní akt“ zahrnuje jak akty individuálně určené, tak akty s obecnou působností, napadnutelné podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

IV. SLUČITELNOST NÁVRHU S ČL. 263 ČTVRTÝM PODODSTAVCEM SFEU

30. Některé delegace uvedly, že navrhované rozšíření oblasti působnosti vnitřního přezkumu stanoveného v Aarhuském nařízení nad rámec individuálně určených aktů je neslučitelné s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU.

³⁴ „Neprivilegovaným žadatelem“ se rozumí fyzická nebo právnická osoba, která může u Soudního dvora napadnout legalitu aktů Unie pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky čl. 263 prvního, druhého a čtvrtého pododstavce SFEU. „Privilegovaný žadatel“ (jako je členský stát) nemusí k takovému napadení splňovat podmínky stanovené ve čtvrtém pododstavci uvedeného článku.

31. Právní služba Rady se touto otázkou již zabývala ve svém stanovisku z roku 2017. V tomto stanovisku uvedla, že z právního hlediska by bylo možné, aby akty s obecnou působností byly předmětem práva požádat o vnitřní přezkum podle Aarhuského nařízení, přičemž uznala, že takové rozšíření oblasti působnosti by nevyhnutelně vytvořilo praktickou a administrativní zátěž pro dotčené orgány a instituce Unie (body 30–36 stanoviska právní služby Rady z roku 2017).
32. V této souvislosti právní služba Rady vysvětlila, že takový přístup by byl v souladu s judikaturou Soudního dvora, z níž vyplývá, že jiná strana než adresát opatření může tvrdit, že je tímto aktem přímo a osobně dotčena, pokud z platných právních předpisů Unie vyvozuje konkrétní procesní práva. Přesný rozsah tohoto práva na podání žaloby však závisí na právním postavení dotčené strany, jak je definováno unijním zákonodárcem v příslušných právních předpisech Unie, za účelem ochrany jejich oprávněných zájmů. Jak bylo vysvětleno v bodě 22 výše, právo podat žalobu vyplývající z Aarhuského nařízení (právo požádat o vnitřní přezkum) neznamena, že dotčené hmotněprávní opatření může být následně předmětem žaloby na neplatnost podané touto stranou. Právo strany podat žalobu se naopak týká rozhodnutí o vnitřním přezkumu na základě procesních práv, která jí přiznává Aarhuské nařízení.
33. Soudní dvůr tento přístup potvrdil v několika věcech, zejména ve věci *TestBioTech*³⁵, v níž Soudní dvůr zamítl námitky navrhovatelek, pokud jde o rozhodnutí Komise o jejich žádosti o vnitřní přezkum rozhodnutí Komise o registraci produktů, které obsahují určitou geneticky modifikovanou sóju, sestávající z ní nebo jsou z ní vyrobeny. Došel k závěru, že se takový přezkum týkal pouze opětovného posouzení dotčeného povolení uvedení na trh, a nikoli povolení uvedení na trh samotného (body 37–38)³⁶.

³⁵ Věc C-82/17 P, *TestBioTech eV a další v. Komise*, EU:C:2019:719.

³⁶ Viz rovněž věc C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale v. Komise*, v níž Soudní dvůr potvrdil, že účinkem článku 9 Aarhuské úmluvy „nemůže být změna podmínek přípustnosti žalob na neplatnost stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU“, EU:C:2020:978, bod 26.

V prvostupňovém rozsudku bylo dále upřesněno, že kvalifikovaný subjekt požadující vnitřní přezkum nemůže na konci vnitřního přezkumu požadovat, aby dotčený orgán nebo subjekt přijal konkrétní opatření, a že volba opatření, která mají být přijata v návaznosti na vnitřní přezkum, je zcela na uvážení dotyčného orgánu nebo subjektu³⁷.

34. Stejně tak ve věci T-108/17, *ClientEarth v. Komise*³⁸ Tribunál podrobně vysvětlil, proč je návrhové žádání žalobkyně směřující ke zrušení dotčeného rozhodnutí o povolení nepřípustné (body 24–31), včetně skutečnosti, že takové žádání by bylo v rozporu se systémem opravných prostředků zavedeným Smlouvami. Dále posoudil (a zamítl) tvrzení žalobkyně týkající se údajné protiprávnosti rozhodnutí Komise, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o vnitřní přezkum tohoto rozhodnutí o povolení.
35. Právní služba Rady se domnívá, že stejný přístup lze z právního hlediska uplatnit i v případě nelegislativních aktů s obecnou působností přijatých orgány Unie, jak je uvedeno v návrhu. Kvalifikovaný subjekt, který by nebyl aktivně legitimován napadnout přijetí takového aktu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, tak může mít právo požádat o vnitřní přezkum tohoto aktu a napadnout rozhodnutí o tomto vnitřním přezkumu u Soudního dvora. Takový přístup je slučitelný s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU bez ohledu na to, zda se jedná o akty s individuální nebo obecnou působností³⁹.

³⁷ Věc T-177/13 P, *TestBioTech eV a další v. Komise*, EU:C:2016:736, bod 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Je třeba uvést, že v rámci takového napadení nelze vyloučit, že v určitých případech může kvalifikovaný subjekt uplatnit námitku protiprávnosti ve vztahu ke správnímu aktu, který je předmětem vnitřního přezkumu, podle článku 277 SFEU, ačkoli okolnosti, za nichž je takový žalobní důvod přípustný, jsou relativně přísné.

V. AKTY PŘIJATÉ PODLE ČLÁNKU 218 SFEU

36. Některé delegace se dotázaly, zda by rozhodnutí Rady přijatá podle článku 218 SFEU mohla být předmětem vnitřního přezkumu, pokud by bylo Aarhuské nařízení změněno v navrhované podobě. Delegace se zejména dotazovaly na rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 SFEU, týkající se uzavírání mezinárodních dohod, a podle čl. 218 odst. 5 SFEU, pokud jde o podpis těchto dohod. Oba druhy rozhodnutí budou řešeny postupně, před tím, než se budeme věnovat rozhodnutím podle čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU a rozhodnutím podle čl. 218 odst. 9 SFEU. Připomíná se, že všechna tato rozhodnutí představují závazné právní akty Unie podle článku 288 SFEU.

A. Rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 SFEU

37. Je zřejmé, že rozhodnutí Rady, kterými se schvaluje uzavření mezinárodních dohod podle čl. 218 odst. 6 SFEU, mají právně závaznou povahu a mohou být napadena privilegovanými žalobci. Kromě toho Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pokud Unie uzavře mezinárodní dohodu, pak je taková dohoda podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro unijní orgány závazná⁴⁰.
38. Soudní dvůr se však konkrétně nevyjádřil k otázce, zda existují okolnosti, za kterých mohou být taková rozhodnutí napadena neprivilegovanými žalobci podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. V *obiter dictu* ve věci týkající se občanských iniciativ (jak jsou stanoveny v článku 11 SEU a článku 24 SFEU) Tribunál uvedl, že rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 SFEU vyvolávají „*autonomní právní účinky*“ vzhledem k tomu, že mezinárodní dohody uzavřené EU vedou ke „*změně unijního práva*“ z důvodu začlenění dohody do právního rámce Unie⁴¹, aniž by v této věci výslovně rozhodl.

⁴⁰ Viz věc C-366/10, *Air Transport Association of America a další v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, bod 50 a tam citovaná judikatura. Připomíná se, že podle ustálené judikatury nemohou být samotné mezinárodní dohody předmětem žaloby na neplatnost; viz spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, EU:C:2008:461, bod 286.

⁴¹ Věc T-754/14 P, *Efler a další v. Komise*, EU:C:2017:323, bod 43.

39. Tato otázka, tedy zda mohou neprivilegovaní žalobci napadnout rozhodnutí přijatá podle čl. 218 odst. 6 SFEU, je předmětem přezkumu Tribunálem v několika projednávaných věcech.
40. Dvě z těchto věcí se týkají *Fronty Polisario*. Ve věci T-279/19 napadá *Fronta Polisario* rozhodnutí Rady⁴² o uzavření některých změn dvou protokolů Evropsko-středomořské dohody o přidružení s Marokem. Ve věci T-344/19 napadá *Fronta Polisario* rozhodnutí Rady (EU) 2019/441 o uzavření Dohody mezi EU a Marockým královstvím o partnerství v oblasti udržitelného rybolovu, prováděcího protokolu k ní a výměny dopisů připojené k dohodě⁴³. Otázka aktivní legitimace je v obou případech sporná. Tyto věci navazují na dva rozsudky týkající se dřívějšího rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 SFEU, v nichž bylo v prvním stupni shledáno, že *Fronta Polisario* je aktivně legitimována, avšak toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno⁴⁴.
41. U Tribunálu jsou projednávány další věci, v nichž je vznesena stejná otázka aktivní legitimace v souvislosti s dohodou o vystoupení mezi EU a Spojeným královstvím⁴⁵. Tyto věci by měly rovněž vyjasnit situaci ve vztahu k případným okolnostem, za nichž mohou být taková rozhodnutí napadena neprivilegovanými žalobci.
42. Navrhuje se, aby byla do příslušných úvah zahrnuta povaha dotčeného rozhodnutí, povaha dotčené dohody a případná práva nebo povinnosti třetích stran stanovené v dané dohodě.

⁴² Rozhodnutí Rady (EU) 2019/217 ze dne 28. ledna 2019 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o změně protokolů č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé (Úř. věst. L 34, 6.2.2019, s. 1).

⁴³ Úř. věst. L 77, 20.3.2019, s.4.

⁴⁴ Věc T-512/12, *Fronta Polisario v. Rada*, EU:T:2015:953, byla v odvolacím řízení zrušena věcí C-104/16 P, *Rada v. Fronta Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Rozhodnutí Rady (EU) 2020/135 ze dne 30. ledna 2020 o uzavření Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii a jeho přílohy (Úř. věst. L 29, 31.1.2020, s. 1). Viz projednávané věci T-198/20, *Shindler a další v. Rada*; T-231/20, *Price v. Rada*; T-252/20, *Silver v. Rada*.

Další úvaha se týká skutečnosti, že v mnoha případech vyžadují mezinárodní dohody uzavřené Unií různá prováděcí opatření, aby mohly ovlivnit právní postavení třetích stran. V takových případech mohou být napadena prováděcí opatření (ať už na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni) v souladu s unijním systémem soudního přezkumu (včetně případné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce u Soudního dvora ze strany vnitrostátního soudu, jemuž byl předložen spor týkající se těchto prováděcích opatření). Je zjevné, že pokud jsou taková prováděcí opatření vyžadována, rozhodnutí Rady o uzavření takové mezinárodní dohody nemůže být v žádném případě napadeno na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

43. Právní služba Rady se závěrem domnívá, že dosud není jasné, zda rozhodnutí Rady, kterými se schvaluje uzavření mezinárodních dohod, mohou být, přinejmenším za určitých okolností, považována za napadnutelná podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Vzhledem k neexistenci jasné judikatury v této oblasti nelze tvrdit, že uvedená rozhodnutí nemohou být nikdy napadena neprivilegovanými žalobci.
44. Rozšíření oblasti působnosti definice „správních aktů“ v návrhu proto znamená, že nelze vyloučit, že v některých případech mohou být kvalifikované subjekty ve smyslu Aarhuského nařízení oprávněny požádat Radu, aby provedla vnitřní přezkum takových rozhodnutí, nebo alespoň že budou mít důvody se domnívat, že k tomu mají právo a že by následně byly schopny napadnout výsledek tohoto vnitřního přezkumu u Soudního dvora.
45. Během jednání o návrhu bylo neformálně navrženo, aby rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 SFEU nemohla být považována za rozhodnutí spadající do oblasti působnosti vnitřního přezkumu v návrhu stanoveného. Je argumentováno, že účelem takových rozhodnutí je pouze umožnit uzavření mezinárodní dohody, a že rozhodnutí má tedy procesní povahu a jako takové nemůže změnit právní postavení fyzických nebo právnických osob ani ovlivnit jejich zájmy.

46. Nicméně s ohledem na hlediska uvedená výše v bodech 38, 42 a 43 má právní služba Rady za to, že není jisté, zda by Soudní dvůr tento argument přijal.

B. Rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 5 SFEU

47. Situaci ve vztahu k rozhodnutím Rady podle čl. 218 odst. 5 SFEU týkajícím se podpisu mezinárodní dohody lze odlišit od rozhodnutí o uzavření podle čl. 218 odst. 6 SFEU.
48. Právní služba Rady má za to, že existují závažné důvody se domnívat, že rozhodnutí Rady pouze o podpisu mezinárodní dohody nemůže být ze své povahy napadeno neprivilegovanými žalobci podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Takovými rozhodnutími se pouze dává zmocnění k podpisu dotčené dohody a předseda nebo předsedkyně Rady se opravňuje jmenovat osobu zmocněnou podepsat tuto dohodu jménem Unie⁴⁶.
49. Situace je však méně jasná v případech, kdy rozhodnutí Rady o podpisu obsahuje také ustanovení o plném či částečném prozatímním provádění mezinárodní dohody. Některá či všechna ustanovení dohody se tak mohou uplatňovat díky samotnému rozhodnutí o podpisu, a to ještě před následným rozhodnutím o jejím uzavření. To znamená, že rozhodnutí o podpisu a prozatímním provádění lze, pokud jde o jeho potenciální právní účinky pro fyzické a právnické osoby, považovat za rovnocenné právním účinkům rozhodnutí o uzavření, a rovněž by byla relevantní hlediska uvedená výše v bodě 38 a v bodech 42 až 46.

⁴⁶ V některých případech může také obsahovat ustanovení týkající se podmínek předcházejících uzavření dohody. Viz například článek 4 rozhodnutí Rady (EU) 2019/1915 ze dne 14. října 2019 o podpisu Dohody mezi Evropskou unií a Běloruskou republikou o usnadnění udělování víz jménem Unie (Úř. věst. L 297, 18.11.2019, s. 1–2): „*Komise posoudí zabezpečení a integritu běloruského systému vydávání biometrických diplomatických pasů a jejich technických specifikací a své posouzení sdělí Radě. S ohledem na uvedené posouzení Rada rozhodne ohledně uzavření dohody.*“

C. Rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU

50. Odstavce 3 a 4 článku 218 SFEU upravují rozhodnutí Rady, kterými dává zmocnění k zahájení jednání o mezinárodní dohodě, jmenuje vyjednaváče nebo vedoucího vyjednaváčského týmu, vydává vyjednavací směrnice a určuje zvláštní výbor, se kterým musí být jednání konzultováno.
51. Rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU je podle ustálené judikatury nutno považovat za přípravný akt pro případné pozdější rozhodnutí o podpisu a uzavření takové dohody. Jakožto přípravný akt vyvolává právní účinky ve vztazích mezi Unií a jejími členskými státy, jakož i mezi orgány Evropské unie, nevyvolává však účinky vůči fyzickým a právnickým osobám, a proto jím nemohou být dotčena práva ani povinnosti těchto osob⁴⁷.
52. Tato rozhodnutí tedy nelze podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU napadnout.

D. Rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU

53. Článek 218 odst. 9 SFEU upravuje přijímání rozhodnutí Rady, jimiž se stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném mezinárodní dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, nebo rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody.
54. Lze namítnout, že rozhodnutí Rady, jimiž se stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty, nemají právní účinky vůči fyzickým a právnickým osobám, tak aby mohla být napadena podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, jelikož pouze vymezují postoj, který má zástupce Unie v dotčeném mezinárodním orgánu zaujmout. Takové rozhodnutí je tudíž přípravné povahy.

⁴⁷ Věc T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v. Rada*, EU:T:2019:77, bod 28; T-458/17, *Shindler a další v. Rada*, EU:T:2018:838, body 39–41; věc T-754/14, viz pozn. pod čarou č. 41, bod 34; věc C-425/13, *Komise v. Rada*, EU:C:2015:483, bod 28; věc C-114/12, *Komise v. Rada*, EU:C:2014:2151, bod 40.

Důsledkem rozhodnutí Rady přijatých podle čl. 218 odst. 9 SFEU nutně není přijetí rozhodnutí ze strany tohoto mezinárodního orgánu. Ani samotná rozhodnutí mezinárodního orgánu nebudou nutně mít právní účinky vůči fyzickým a právnickým osobám. Avšak vzhledem k tomu, že v této otázce neexistuje jednoznačná judikatura a že rozhodnutí Rady přijatá podle čl. 218 odst. 9 SFEU jsou velmi rozmanitá, není možné s jistotou stanovit, že taková rozhodnutí nebudou nikdy spadat do oblasti působnosti vnitřního přezkumu stanoveného v návrhu.

55. Totéž platí pro rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU o pozastavení uplatňování dohody. Je třeba mít na paměti, že taková rozhodnutí Rada přijímá pouze ve výjimečných případech. Nelze vyloučit, že za určitých okolností by bylo možné tvrdit, že takové rozhodnutí má právní účinky vůči fyzickým a právnickým osobám. Stejně jako v případě rozhodnutí o uzavření mezinárodních dohod by toto posouzení záviselo na povaze rozhodnutí a dotčené dohody, na právech či povinnostech třetích stran vzhledem k dohodě a na tom, zda je samotná mezinárodní dohoda schopna mít přímý účinek pro třetí strany, nebo zda vyžaduje prováděcí opatření na úrovni Unie nebo členských států. Nelze tudíž vyloučit, že právo na vnitřní přezkum podle Aarhuského nařízení by se mohlo na taková rozhodnutí vztahovat, a to přinejmenším za určitých okolností.

E. Dílčí závěr ohledně aktů přijatých podle článku 218 SFEU

56. Pokud jde o závěr ohledně článku 218 SFEU, jak bylo uvedeno výše, nelze vzhledem k tomu, že k této problematice neexistuje jednoznačná judikatura, vyloučit, že by bylo možné mít za určitých okolností za to, že rozhodnutí Rady o uzavření mezinárodních dohod podle čl. 218 odst. 6 SFEU spadají do oblasti působnosti aktů, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle návrhu. Totéž může platit, pokud jde o rozhodnutí Rady o podpisu mezinárodních dohod podle čl. 218 odst. 5 SFEU, pokud uvedené rozhodnutí stanoví plné či částečné prozatímní provádění dotčené dohody, a pokud jde o určitá rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU.

**VI. AKTY PŘIJATÉ PODLE SMLOUVY O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO
SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGII (SMLOUVA O EURATOMU)**

57. Některé delegace vznesly dotaz, zda mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení ve znění návrhu akty přijaté podle Smlouvy o Euratomu.
58. Otázce, zda se Aarhuské nařízení (v současném znění) vztahuje na opatření přijaté na základě Smlouvy o Euratomu, se v nedávné době věnoval Tribunál, a to v rámci věci týkající se odepření přístupu k dokumentům týkajícím se uvedeného opatření (věc T-307/16, *CEE Bankwatch Network v. Komise*, EU:T:2018:97).
59. V bodě 46 tohoto rozsudku Tribunál konstatoval, že „*nařízení č. 1367/2006 dle svého názvu, bodů odůvodnění a ustanovení provádí smluvní závazky přijaté v rámci mezinárodní úmluvy, tj. Aarhuské úmluvy, jejíž smluvní stranou není Evropské společenství pro atomovou energii. Jak vyplývá z článku 1 rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Aarhuské úmluvy jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1), uvedená úmluva byla schválena pouze jménem Evropského společenství, předchůdce dnešní EU. Jelikož Evropské společenství pro atomovou energii není smluvní stranou této úmluvy, nemohou pro něj platit, není-li uvedeno jinak, povinnosti obsažené v nařízení, které ji provádí*“ (zdůraznění doplněno).
60. Tribunál dále připomněl, že pro opatření přijatá na základě Smlouvy o Euratomu nutně neplatí povinnosti, které platí v rámci Evropské unie. Evropské společenství pro atomovou energii a Evropská unie jsou totiž odlišné organizace založené samostatnými smlouvami a mají odlišnou právní subjektivitu (bod 47 a citovaná judikatura).

61. Tribunál poukázal na to, že článek 106a Smlouvy o Euratomu umožňuje aplikaci některých ustanovení SEU a SFEU. Článek 192 SFEU, jenž je právním základem Aarhuského nařízení, mezi tato ustanovení nepatří. Z toho vyplývá, že opatření přijatá na základě článku 192 SFEU nelze aplikovat v rámci Euratomu (body 48–49).
62. Tribunál dospěl k závěru, že se Aarhuské nařízení použije pouze v rámci Evropské unie a nikoli na instituce a orgány Euratomu (bod 50).
63. V zásadě je tedy jasné, že na akty přijaté na základě Smlouvy o Euratomu se ustanovení Aarhuského nařízení nevztahují.
64. Na druhou stranu je pravda, že Soudní dvůr v rozhodnutí o kasačním opravném prostředku týkajícím se státní podpory konstatoval, že SFEU má mnohem širší cíle, než jsou odvětvové cíle Smlouvy o Euratomu, a že vzhledem k tomu, že SFEU „*přiznává Unii rozsáhlé pravomoci v celé řadě oblastí a odvětví, použijí se pravidla SFEU v odvětví jaderné energie, neobsahuje-li Smlouva o Euratomu zvláštní pravidla. Jelikož Smlouva o Euratomu neobsahuje pravidla v oblasti státních podpor, může se tedy článek 107 SFEU v tomto odvětví použít.*“ (věc C-594/18 P, *Rakousko v. Komise*)⁴⁸ (zdůraznění doplněno).
65. Soudní dvůr dále konstatoval, že ustanovení Smlouvy o Euratomu „*se nezabývají vyčerpávajícím způsobem otázkami životního prostředí, které se týkají odvětví jaderné energie. Smlouva o Euratomu tudíž nebrání tomu, aby se na toto odvětví použila pravidla unijního práva v oblasti životního prostředí*“ (bod 41) (zdůraznění doplněno). To platí jak pro ustanovení primárního práva, jako je článek 11 SFEU, tak pro ustanovení sekundárního práva. Soudní dvůr v tomto ohledu připomněl, že směrnice 2011/92/EU týkající se posuzování vlivů na životní prostředí se vztahuje na jaderné elektrárny a jiné jaderné reaktory (body 42 a 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. V tomto rozsudku se odráží dřívější judikatura, v níž Soudní dvůr konstatoval, že neobsahuje-li Smlouva o Euratomu zvláštní pravidla, mohou se použít ustanovení Smlouvy o ES. Viz posudek č. 1/94, EU:C:1994:384, v němž Soudní dvůr připomněl, že ustanovení Smlouvy o ES se nemohou odchýlit od ustanovení Smlouvy o Euratomu, avšak rozhodl, že vzhledem k tomu, že Smlouva o Euratomu neobsahuje žádná ustanovení o zahraničním obchodu, „*nic nebrání tomu, aby se dohody uzavřené podle článku 113 Smlouvy o ES (nyní článek 207 SFEU) týkaly mezinárodního obchodu s produkty Euratomu*“ (bod 24).

66. Právní služba Rady se domnívá, že z těchto dvou věcí vyplývá, že ustanovení Aarhuského nařízení se vztahují na opatření přijatá podle SFEU (nebo SEU), které se týkají odvětví jaderné energie. Nevztahují se však na opatření přijatá podle samotné Smlouvy o Euratomu, tj. na rozhodnutí přijatá na základě Smlouvy o Euratomu. Nic, co návrh obsahuje, závěry této analýzy nemění.

VII. OMEZENÍ OPRAVNĚNÍ POŽÁDAT O VNITŘNÍ PŘEZKUM NA „KVALIFIKOVANÉ SUBJEKTY“

67. Stanovisko výboru ACCC z roku 2021 znovu potvrzuje jeho analýzu provedenou v roce 2017 v tom smyslu, že ve vztahu k právu požádat o vnitřní přezkum: „*Aarhuské nařízení tím, že odepírá přístup všem osobám z řad veřejnosti s výjimkou nevládních organizací splňujících kritéria podle článku 11, neprovádí správně čl. 9 odst. 3*“ Aarhuské úmluvy⁴⁹.
68. Některé delegace vyjádřily pochybnosti o tom, zda by bylo rozšíření oblasti působnosti Aarhuského nařízení, jež by umožnilo požádat o vnitřní přezkum správních aktů širší kategorii kvalifikovaných subjektů, či dokonce osobám z řad veřejnosti, slučitelné se Smlouvami.
69. Právní služba rovněž komentovala tyto připomínky ve svém stanovisku z roku 2017 (body 37 a 38). Právní služba je i nadále toho názoru, že z právního hlediska by bylo možné změnit Aarhuské nařízení tak, aby se rozšířila oblast působnosti práva požádat o vnitřní přezkum nad rozsah stanovený ve stávajícím znění nařízení (jehož článek 11 stanoví kritéria, jež musí nevládní organizace splnit, aby byly způsobilé požádat o vnitřní přezkum správních aktů). Rozhodnutí, jak nejlépe zohlednit požadavky Aarhuské úmluvy, pokud jde o použití ustanovení uvedené úmluvy na orgány a subjekty Unie, v zásadě přísluší spolunormotvůrcům.

⁴⁹ Bod 37 stanoviska výboru ACCC z roku 2021.

70. Právní služba Rady v této souvislosti konstatuje, že podle čl. 9 odst. 3 samotné úmluvy mohou strany stanovit kritéria, která je třeba splnit předtím, než může veřejnost⁵⁰ získat přístup k postupům správního přezkumu ve vztahu k aktům a nečinnosti, u nichž se má za to, že jsou v rozporu s právem životního prostředí. Výbor ACCC rovněž uznal, že zpřístupnění správního přezkumu všem jednotlivcům by znamenalo situaci *actio popularis*, což úmluva nevyžaduje⁵¹. Namísto toho výbor ACCC ve vztahu k nevládním organizacím uvedl, že stanovená kritéria nesmějí být tak přísná, aby „*všem či téměř všem organizacím na ochranu životního prostředí bránila tyto akty či nečinnost napadnout*.“ V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr dospěl k závěru, že smluvní strany Aarhuské úmluvy „*mají při vymezení podmínek zavedení ‚správních nebo soudních řízení‘ široký prostor pro uvážení*“, jak vyplývá z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy⁵² (zdůraznění doplněno).

VIII. PŘIPOMÍNKY VÝBORU ACCC K DEFINICI SPRÁVNÍCH AKTŮ V NÁVRHU

A. Akty, které mají „právně závazné vnější účinky“

71. Ve stanovisku výboru ACCC z roku 2021 byl znovu potvrzen návrh tohoto výboru, poprvé učiněný v roce 2017, změnit výraz „*které mají právně závazné vnější účinky*“ (zdůraznění doplněno), což je jeden z požadavků na to, aby byl akt považován za akt spadající do definice „*správního aktu*“, a to jak ve stávajícím znění nařízení, tak v pozměněném znění této definice v návrhu (viz výše body 12 a 13 a poznámka pod čarou č. 19). Výbor ACCC se domnívá, že je tento pojem výraz příliš restriktivní a měl by být změněn tak, aby odkazoval na akty, „*které mají právní vnější účinky*“ (zdůraznění doplněno). Uznává, že akt musí vyvolávat právní účinky, aby byl v rozporu s právem životního prostředí, avšak má za to, že zahrnutí výrazu „*závazné*“ by z oblasti působnosti návrhu mohlo některé akty vyloučit⁵³.

⁵⁰ Ustanovení čl. 2 odst. 4 uvedené úmluvy definuje „*veřejnost*“ jako „*jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny*“.

⁵¹ Viz strana 194 příručky k implementaci Aarhuské úmluvy citující nálezy výboru ACCC ve věci ACCC/C/2005/11.

⁵² Spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, viz pozn. pod čarou č. 8, bod 59.

⁵³ Obecně se má za to, že výraz „*vnější účinky*“ má stejný význam jako „*účinky vůči třetím osobám*“.

72. Pro účely řešení tohoto návrhu je třeba zvážit, zda by vypuštění slova „závazné“ podstatně změnilo oblast působnosti definice.
73. Připomíná se, že Soudní dvůr někdy rozlišuje mezi akty, „*které mají právní účinky*“, a „*právně závaznými*“ akty. Ve věci OIV, pokud jde o definici aktů, které ve vztahu k rozhodnutím Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU mají právní účinky, se má za to, že i když doporučení Mezinárodní organizace pro révu vinnou a víno sama o sobě právně závazná nejsou, mají právní účinky, neboť „*mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy [Unie]*“⁵⁴.
74. Pokud jde obecněji o pojem aktů, které mají právní účinky podle článku 263 SFEU, judikatura Soudního dvora stanoví, že pro určení toho, zda má akt právní účinky, není forma daného aktu relevantní. Rozhodující jsou naopak účinky, obsah a oblast působnosti dotčeného aktu⁵⁵. V některých z těchto případů Soudní dvůr v souladu se zněním čl. 263 prvního pododstavce SFEU použil výraz „*právní účinky*“⁵⁶, zatímco v jiných označil akty podle článku 263 SFEU za akty „*závazné povahy*“⁵⁷ nebo za akty, které mají „*závazný charakter*“ (a „*právní účinky*“)⁵⁸, zatímco v některých případech na tyto akty odkazoval jako na akty, které mají „*závazné právní účinky*“⁵⁹.

⁵⁴ Věc C-399/12, *Rakousko v. Rada*, EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

⁵⁵ Jak je rovněž uvedeno v důvodové zprávě k návrhu, viz strany 8 a 9. Viz spojené věci 1/57 a 14/57 *Usines à tubes de la Sarre v. Vysoký úřad*, Sb. rozh. 1957–1958, s. 105; věc 60/81, *IBM v. Komise*, EU:C:1981:264, bod 9; věc 22/70, *Komise v. Rada*, EU:C:1971:32, bod 42; věc C-325/91, *Francie v. Komise*, Sb. rozh. I-3283, bod 9; věc C-57/95, *Francie v. Komise*, EU:C:1997:164, bod 22; věc C-147/96, *Nizozemské království v. Komise*, [2000] Sb. rozh. I-4723, bod 27; spojené věci C-463/10 P a C-475/10 P, *Deutsche Post a Německo v. Komise*, EU:C:2011:656, bod 36; v tomto ohledu věc C-303/90, *Francie v. Komise*, [1991] Sb. rozh. I-5315, body 8 a 10; spojené věci C-213/88 a C-39/89, *Lucemburské velkovévodství v. Parlament*, [1991] Sb. rozh. I-5643, bod 15; věc C-366/88 *Francie v. Komise*, [1990] Sb. rozh. I-3571, body 8 a 11.

⁵⁶ Spojené věci 1/57 P a 14/57, tamtéž.

⁵⁷ Věc C-57/95, viz pozn. pod čarou č. 55, bod 22; věc C-325/91, viz pozn. pod čarou č. 55, bod 26.

⁵⁸ Věc C-325/91, viz pozn. pod čarou č. 55, bod 30;

⁵⁹ Spojené věci C-463/10 P a C-475/10 P, viz pozn. pod čarou č. 55, bod 36; viz také věc 60/81, pozn. pod čarou č. 55, bod 9 („*právní účinky...*, *které jsou závazné*“).

75. V této souvislosti se připomíná, že článek 12 Aarhuského nařízení stanoví možnost podat žalobu k Soudnímu dvoru „v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy“, a tudíž v souladu s podmínkami stanovenými v článku 263 SFEU. Jak je uvedeno v bodě 24 výše, pojem aktu, který má „právně závazné vnější účinky“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení vyložil Tribunál tak, že je v souladu s pojmem aktu, který má právní účinky vůči třetím osobám ve smyslu článku 263 SFEU⁶⁰.
76. S ohledem na tuto judikaturu lze logicky dospět k závěru, že pro účely definice správního aktu podle Aarhuského nařízení neexistuje žádný podstatný rozdíl mezi použitím výrazů „který má právní vnější účinky“ a „který má právně závazné vnější účinky“. Právní služba Rady se proto domnívá, že změna navržená výborem ACCC by věcnou působnost definice „správního aktu“, jež je obsažena v návrhu, nezměnila. To lze řešit mnoha způsoby. Výraz „který má právně závazné vnější účinky“ by mohl být zachován a skutečnost, že je třeba jej považovat za rovnocenný výrazu „který má právní účinky vůči třetím osobám“, lze výboru ACCC vysvětlit. Popřípadě by mohlo být přijato znění navržené výborem ACCC a do bodu odůvodnění by mohla být vložena vysvětlující formulace s cílem objasnit, že definice by měla být vykládána v souladu s článkem 263 SFEU a související judikaturou⁶¹.

B. Akty „přijaté orgánem nebo subjektem Unie“

77. Stanovisko výboru ACCC z roku 2021 rovněž obsahuje připomínky k jedné z dalších změn provedených v revidované definici „správního aktu“ podle návrhu. Jedná se o nelegislativní akty „přijaté orgánem nebo subjektem Unie (...)“ (zdůraznění doplněno). Výbor ACCC se domníval, že použití výrazu „přijatý“ může omezovat „oblast působnosti aktů, které mohou být předmětem námitky podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy“⁶².

⁶⁰ Věc T-9/19, viz pozn. pod čarou č. 31, bod 149.

⁶¹ Jiný přístup by mohl spočívat ve změně znění čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení tak, aby bylo sladěno přímo se zněním článku 263 SFEU.

⁶² Bod 46 stanoviska výboru ACCC z roku 2021.

78. Výbor ACCC své obavy dále nerozvedl, avšak právní služba Rady se domnívá, že v reakci na tyto obavy je možné učinit následující obecné připomínky.
79. Je rozumné vykládat výraz „přijatý“ jako odkaz na akty, které již nemají podobu návrhu. Tyto akty byly finalizovány v souladu s postupy, které se na ně vztahují, a mohou být předmětem postupu vnitřního přezkumu podle článku 10 Aarhuského nařízení za předpokladu, že splňují i ostatní požadavky definice. Jak bylo uvedeno výše v bodě 74, Soudní dvůr v souvislosti s článkem 263 SFEU opakovaně rozhodl, že akty, které mají právní účinky vůči třetím osobám, mohou být napadeny bez ohledu na to, jakou mají podobu⁶³. Analogicky k této judikatuře a pro účely vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení není pro určení toho, zda má akt „*právně závazné vnější účinky*“ podle čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, rozhodující použít přesný výraz k označení toho, že akt je konečné povahy („*přijatý*“, „*potvrzený*“, „*schválený*“ atd.).
80. Právní služba Rady se proto domnívá, že použití výrazu „*přijatý*“ v souvislosti s akty Unie, jež v návrhu spadají do definice „*správního aktu*“, neomezuje oblast působnosti aktů, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení.
81. Připomíná se, že existuje mnoho případů, kdy Smlouvy odkazují pouze na akty „orgánů“⁶⁴. Alternativním přístupem by zde bylo použití stejného znění, přičemž ani to by nezměnilo oblast působnosti tohoto ustanovení.

IX. PROVÁDĚCÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ

82. V návrhu se rozlišují akty vyžadující prováděcí opatření na úrovni EU, pro něž je stanoven vnitřní správní přezkum, avšak pouze v okamžiku, kdy je dané prováděcí opatření přijato, a akty vyžadující prováděcí opatření na úrovni členských států, pro něž vnitřní přezkum stanoven není⁶⁵.

⁶³ V tomto smyslu věc C-147/96, viz pozn. pod čarou č. 55, bod 27.

⁶⁴ Viz zejména článek 4 SEU a samotný článek 263 SFEU.

⁶⁵ Viz čl. odst. 1 a odst. 2 písm. a) návrhu.

83. Ve stanovisku výboru ACCC z roku 2021 je uvedeno, že vyjmout z vnitřního přezkumu akty Unie vyžadující prováděcí opatření na vnitrostátní úrovni není v souladu s Aarhuskou úmluvou. Výbor ACCC uznává, že orgány a instituce Unie nemohly vnitřní přezkum vnitrostátních prováděcích opatření samy provést. Nicméně tvrdí, že vnitřní přezkum aktu Unie by měl být povolen v okamžiku, kdy jsou přijata vnitrostátní prováděcí opatření.
84. Právní služba Rady se domnívá, že uvedené stanovisko nezohledňuje specifickou právního řádu EU ani různé opravné prostředky, které jsou v souvislosti s unijními a vnitrostátními akty v oblasti práva životního prostředí k dispozici. Jsou-li vnitrostátní prováděcí opatření k aktu Unie vyžadována, měl by kvalifikovaný subjekt, který se snaží dané opatření napadnout, usilovat o nápravu prostřednictvím použitelných vnitrostátních opravných prostředků. To je v souladu s přístupem přijatým v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU ve vztahu k právním aktům s obecnou působností vyžadujícím přijetí prováděcích opatření, které nemohou být předmětem žaloby na neplatnost podle uvedeného pododstavce, neboť existují možnosti, jak taková prováděcí opatření napadnout⁶⁶. Připomíná se, že oblast působnosti uvedeného pododstavce byla Lisabonskou smlouvou rozšířena, aby byl neprivilegovaným žalobcům umožněn soudní přezkum aktů s obecnou působností, které se jich bezprostředně dotýkají, avšak pouze v případě, že dané akty nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Jak bylo uvedeno v bodě 24 výše, Tribunál ve věci T-9/19 (*ClientEarth v. EIB*) konstatoval, že akty, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle článku 10 Aarhuského nařízení, by měly být vykládány v souladu s ustanoveními článku 263 (bod 149 rozsudku).
85. Pokud jde o vnitrostátní opravné prostředky, kromě případných správních možností přezkumu vnitrostátních prováděcích opatření existují i možnosti soudních opravných prostředků, jejichž prostřednictvím lze napadnout platnost aktu Unie, na jehož základě byla tato prováděcí opatření přijata.

⁶⁶ Dokument CONV 636/03; dokument CONV 619/03; Pracovní skupina II Evropské úmluvy – pracovní dokument č. 21 ze dne 7. října 2002.

86. Toho lze dosáhnout zahájením soudního řízení proti vnitrostátním prováděcím opatřením v dotčeném členském státě, v němž žalobce může uplatňovat neplatnost unijního aktu vyžadujícího takové provedení na vnitrostátní úrovni. V této souvislosti vnitrostátní soud musí podle článku 267 SFEU požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti aktu Unie⁶⁷.
87. Jak bylo uvedeno v bodě 17 výše, čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vyžaduje, aby v souvislosti s jednáním, které je v rozporu s právem životního prostředí, byly k dispozici správní nebo soudní opravné prostředky, avšak nevyžaduje obojí. Právní služba Rady se domnívá, že vyloučení aktů Unie vyžadujících prováděcí opatření na vnitrostátní úrovni z vnitřního přezkumu, jak je stanoveno v návrhu, je v souladu se základními zásadami právního řádu Unie a s jejím systémem soudního přezkumu.

X. ZÁVĚR

88. Závěrem se právní služba Rady domnívá, že:
- a) definice „*správních aktů*“, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu podle článku 10 Aarhuského nařízení, by měla být v návrhu znění dále upřesněna s cílem vyjasnit, že tento pojem zahrnuje jak akty individuálně určené, tak akty s obecnou působností, napadnutelné podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU;
 - b) navrhované rozšíření postupu vnitřního přezkumu tak, aby zahrnoval i nelegislativní obecně určené akty, jak je uvedeno v návrhu, je v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU;

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise*, EU:C:2015:284, body 29–31; C-274/12 P, *Telefónica v. Komise*, EU:C:2013:852, body 27–29; C-583/11, viz pozn. pod čarou č. 33, bod 93.

- c) vzhledem k tomu, že k této problematice neexistuje jednoznačná judikatura, nelze vyloučit, že rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 5 SFEU, je-li stanoveno prozatímní provádění, jakož i rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6 a čl. 218 odst. 9 SFEU, by za jistých okolností mohla být předmětem vnitřního přezkumu podle Aarhuského nařízení, bude-li pozměněno, jak se navrhuje;
- d) ustanovení Aarhuského nařízení se vztahují na opatření přijatá podle SFEU (nebo SEU), která se týkají odvětví jaderné energie, ale nevztahují se na opatření přijatá podle Smlouvy o Euratomu;
- e) pokud tak zákonodárce Unie rozhodne, je z právního hlediska možné změnit Aarhuské nařízení tak, aby se rozšířila oblast působnosti práva požádat o vnitřní přezkum nad rozsah pojmu „*kvalifikované subjekty*“ stanoveného v článku 11 stávajícího znění uvedeného nařízení;
- f) pro účely Aarhuského nařízení a s ohledem na judikaturu Soudního dvora neexistuje v definici „*správního aktu*“ žádný podstatný rozdíl mezi výrazem „*právně závazné vnější účinky*“ a výrazem „*právní vnější účinky*“;
- g) použitím výrazu „*přijatý*“ (v návrhu) ve vztahu ke správním aktům, které mohou být předmětem vnitřního přezkumu, se neomezuje oblast působnosti uvedeného přezkumu;
- h) vyloučení (v návrhu) ustanovení správních aktů vyžadujících prováděcí opatření na úrovni členských států z postupu vnitřního přezkumu je v souladu se systémem Unie pro soudní přezkum a s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.
-