

Bruxelles, 11. svibnja 2021.
(OR. en)

8721/21

LIMITE

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

Međuinstitucijski predmet:
2020/0289(COD)

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Predmet:	Komisijin Prijedlog uredbe o izmjeni „Aarhuške uredbe” (Uredba (EZ) br. 1367/2006) – područje primjene Prijedloga i savjet Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom iz 2021. o Prijedlogu

I. UVOD

1. Tijekom neformalne videokonferencije održane 3. prosinca 2020. članovi i članice Radne skupine za okoliš zatražili su od Pravne službe Vijeća da dostavi pisano mišljenje o području primjene Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006² Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice („Prijedlog”)³.

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

² Dalje u tekstu „Aarhuška uredba”.

³ COM(2020) 642 final.

2. Zahtjev za mišljenje Pravne službe Vijeća odnosio se na sljedeća pitanja:
- a) je li uključivanje akata općeg područja primjene u definiciju „upravnog akta” iz članka 1. stavka 1. Prijedloga (koji će podlijevati sustavu internog preispitivanja na temelju članka 10. Aarhuške uredbe) u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a; i
 - b) obuhvaća li ta definicija i. odluke Vijeća donesene na temelju članka 218. UFEU-a te ii. akte donesene na temelju Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju („Ugovor o Euratomu”).
3. Istodobno, od Pravne službe Vijeća zatraženo je da dostavi to pravno mišljenje zajedno s procjenom savjeta Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom („ACCC”) o Prijedlogu, nakon što je ACCC dostavio taj savjet. Komisija je u trenutku donošenja Prijedloga od ACCC-a zatražila da dostavi taj novi savjet, s obzirom na to da je Prijedlog osmišljen kao odgovor na zabrinutosti koje je ACCC izrazio 2017. u pogledu usklađenosti Unije s njezinim međunarodnim obvezama na temelju Aarhuške konvencije. Te su zabrinutosti navedene u nalazima ACCC-a donesenima 17. ožujka 2017. (dalje u tekstu „Nalazi ACCC-a iz 2017.”)⁴. Savjet ACCC-a o Prijedlogu Komisije objavljen je 12. veljače 2021. (dalje u tekstu „Savjet ACCC-a iz 2021.”)⁵.
4. Ovim se pisanim mišljenjem želi odgovoriti na te zahtjeve te će se najprije razmotriti pitanja koja su delegacije postavile u vezi s područjem primjene Prijedloga, kako je prethodno navedeno u točki 2., a zatim komentirati Savjet ACCC-a iz 2021. na temelju mišljenja Pravne službe Vijeća iz dokumenta 8445/17 od 25. travnja 2017. (dalje u tekstu „Mišljenje Pravne službe Vijeća iz 2017.”), u kojem su se, među ostalim pitanjima, analizirali Nalazi ACCC-a iz 2017.

⁴ Nalazi i preporuke ACCC-a o Komunikaciji ACCC/2008/32 (II. dio), koji se odnose na „predmet C-32”.

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

5. Pravna služba Vijeća napominje da je u rujnu 2017., na posljednjem sastanku stranaka Konvencije, nakon objavljivanja Nalaza ACCC-a iz 2017., Unija izjavila da će „i nadalje razmatrati načine i sredstva za usklađivanje s Aarhuškom konvencijom na način koji je kompatibilan s temeljnim načelima pravnog poretka Unije i njezinim sustavom sudskog preispitivanja (...)”. Pravna služba Vijeća smatra da je komentiranje kritika ACCC-a u pogledu Unijina sustava sudskog preispitivanja, predviđenog primarnim pravom, kako ga tumači Sud Europske unije, izvan područja primjene ovog mišljenja. Stoga te kritike nisu analizirane u ovom mišljenju.

II. ČINJENIČNI I PRAVNI OKVIR

6. Podsjeća se da je Aarhuška konvencija⁶ potpisana 1998. u ime Europske zajednice i sklopljena 2005⁷.

U članku 9. stavku 3. („Pristup pravosuđu”) Aarhuške konvencije stoji:

„(...) 3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš” (naknadno istaknuto).

⁶ Konvencija UNECE-a o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

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

7. U tom pogledu, kako bi se predvidjele mjere koje se, među ostalim, odnose na pristup pravosuđu u pogledu institucija i tijela Unije, Europski parlament i Vijeće donijeli su Aarhušku uredbu. S obzirom na to da se Aarhuška uredba odnosi samo na primjenu Aarhuške konvencije na institucije i tijela Unije te da se odnosi na samo jedan od pravnih lijekova dostupnih pojedincima kako bi se osigurala usklađenost s pravom Unije u području okoliša, Sud je dosljedno smatrao da je Aarhuška uredba samo jedan od instrumenata kojima se ispunjavaju obveze koje proizlaze iz Aarhuške konvencije⁸.

U tim je predmetima Sud također utvrdio da se, kako bi se ocijenila zakonitost Aarhuške uredbe, ne može pozivati na članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije jer sadržaj te odredbe nije bezuvjetan i dovoljno precizan⁹.

8. ACCC¹⁰ je u tom pravnom kontekstu razradio svoje nalaze iz 2017. Ti su nalazi upućivali na to da Unija nije u potpunosti poštovala svoje obveze na temelju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije. Nalazi ACCC-a iz 2017. mogu se sažeti kako slijedi:

- a) Prvi nalaz odnosi se na ograničenje akata Unije koji mogu podlijegati internom preispitivanju na temelju Aarhuške uredbe na akte pojedinačnog područja primjene. ACCC je smatrao da se Konvencijom ne podržava takvo ograničenje jer se članak 9. stavak 3. odnosi na „akte” općenito.¹¹

⁸ C-784/18 P, *Mellifera protiv Komisije*, EU:C:2020:630, točka 88.; spojeni predmeti C-404/12 P i C-405/12 P, *Vijeće Europske unije i Europska komisija protiv Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, točka 52.; spojeni predmeti C-401/12 P i C-403/12 P, *Vijeće Europske unije i dr. protiv Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, točka 60.

⁹ Spojeni predmeti C-404/12 P i C-405/12 P, *ibid.*, točke 46. i 47.; spojeni predmeti C-401/12 P i C-403/12 P, *ibid.*, točke 54. i 55.

¹⁰ ACCC je osnovan 2004. Odlukom I/7, koja je donesena na prvom sastanku stranaka Aarhuške konvencije, „radi preispitivanja usklađenosti stranaka s njihovim obvezama na temelju Konvencije”. No nadležnost za odlučivanje o eventualnoj izjavi o neusklađenosti ima sastanak stranaka – vidjeti stavak 37. odjeljka XII. Odluke I/7 („Razmatranje na sastanku stranaka”).

¹¹ Vidjeti točke 53. i 95. Nalaza ACCC-a iz 2017.

- b) Drugi se odnosi na ograničenje prava na legitimnost iz Aarhuške uredbe na „kvalificirane subjekte”, iako se Konvencija odnosi i na pripadnike javnosti¹².
- c) Treći se odnosi na ograničenje u Aarhuškoj uredbi vrste akata Unije koji se mogu osporiti na akte koji su doneseni „u okviru” prava zaštite okoliša, dok se u Konvenciji upućuje na akte koji su „u suprotnosti s” pravom zaštite okoliša.¹³
- d) Četvrti se odnosi na činjenicu da su samo akti Unije koji imaju „pravno obvezujuće i vanjske učinke” obuhvaćeni područjem primjene Aarhuške uredbe, za koju je ACCC utvrdio da je pretjerano restriktivna¹⁴.

9. Nakon objavljivanja Nalaza ACCC-a iz 2017., na šestom zasjedanju sastanka stranaka (MOP) Aarhuške konvencije u rujnu 2017. konsenzusom je odlučeno da se rasprave o Nacrtu odluke VI/8f o Europskoj uniji¹⁵ odgode za sljedeće redovno zasjedanje MOP-a koje će se održati 2021. Istodobno je MOP od ACCC-a zatražio da preispita sve promjene do kojih je došlo u vezi s prethodno navedenim i da o tome izvijesti MOP.¹⁶

¹² Ibid., vidjeti točku 94.

¹³ Ibid., vidjeti točke 99. – 101.

¹⁴ Ibid., vidjeti točku 104.

¹⁵ Nacrt odluke VI/8f o usklađenosti Europske unije s obvezama iz Konvencije.

¹⁶ Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu – sastanak stranaka Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Izvješće sa šestog zasjedanja sastanka stranaka, točke 62. i 63.
https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Nakon toga Komisija je u listopadu 2019. objavila studiju¹⁷ o opcijama Unije za rješavanje pitanja tih nalaza. Studiju je zatražilo Vijeće Odlukom (EU) 2018/881¹⁸. Tom se odlukom od Komisije tražilo i da, prema potrebi, izradi zakonodavni prijedlog o tom pitanju. Prijedlog je odgovor na taj zahtjev.
11. Prijedlog se odnosi na prvi i treći nalaz ACCC-a iz 2017., odnosno na nalaze povezane s ograničenjem akata koji mogu podlijevati internom preispitivanju na akte i. pojedinačnog područja primjene te ii. donesene „u okviru” prava zaštite okoliša.
12. Trenutačna definicija „upravnog akta” iz članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe glasi: „(...) ‚upravni akt’ znači svaka pojedinačna mjera u okviru prava zaštite okoliša koju je poduzela institucija ili tijelo Zajednice i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke; (...)”.
13. Definicija „upravnog akta” iz članka 1. stavka 1. Prijedloga obuhvaćena Aarhuškom uredbom sada uključuje i akte općeg područja primjene te se u tom stavku pojašnjava da njegovo područje primjene obuhvaća i akte koji su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša, bez obzira na pravnu osnovu na kojoj su doneseni¹⁹.

¹⁷ Studija o provedbi Aarhuške konvencije u EU-u u području pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, završno izvješće, rujan 2019., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

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

¹⁹ Članak 1. „1. Uredba (EZ) br. 1367/2006 mijenja se kako slijedi:
1. članak 2. stavak 1. točka (g) zamjenjuje se sljedećim:
(g) ‚upravni akt’ znači svaki nezakonodavni akt koji je donijela institucija ili tijelo EU-a, koji ima pravno obvezujuće i vanjske učinke te sadržava odredbe koje zbog svojih učinaka mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f), osim onih odredbi ovog akta za koje pravo Unije izričito zahtijeva provedbene mjere na razini Unije ili nacionalnoj razini; (...)” (naknadno istaknuto).

14. Člankom 1. stavkom 1. Prijedloga predviđa se i da interno preispitivanje akata Unije (ili njihovih odredaba) za koje se zahtijeva provedba na razini država članica nije moguće. Međutim, u slučaju nezakonodavnog akta Unije za koji se zahtijeva provedba na razini Unije, člankom 1. stavkom 2. predviđeno je da je interno preispitivanje odgovarajućih odredaba tog akta moguće zajedno s internim preispitivanjem takvih provedbenih mjera, nakon njihova donošenja²⁰.
15. Opći pristup Vijeća u vezi s Prijedlogom odobren je 17. prosinca 2020.²¹ U tom općem pristupu članak 1. stavci 1. i 2. preformulirani su kako slijedi²²:

„Članak 1.

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

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

„(g) ‚upravni akt‘ znači svaki nezakonodavni akt koji je donijela institucija ili tijelo EU-a, koji ima pravno obvezujuće i vanjske učinke (...)»²³;

2. Članak 10. mijenja se kako slijedi:

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

„1. Svaka nevladina organizacija koja ispunjava kriterije iz članka 11. ima pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje instituciji ili tijelu Unije koje je donijelo upravni akt ili, u slučaju navodnog upravnog propusta, koje je trebalo donijeti takav akt, pod uvjetom da je takav akt ili propust u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f).

²⁰ Članak 1. stavak 2.: „Članak 10. [Aarhuške uredbe] mijenja se kako slijedi:

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

„1. (...)

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

²¹ ST 13937/20.

²² Dodani tekst je podcrtan.

²³ U novoj uvodnoj izjavi 10.a navodi se:

„(10.a) U skladu sa sudskom praksom Suda EU-a akt se smatra pravno obvezujućim i stoga može podlijezati zahtjevu za preispitivanje, bez obzira na njegov oblik, jer se njegova priroda smatra pravno obvezujućom s obzirom na njegove učinke, cilj i sadržaj.” (izostavljen je navod sudske prakse).

One odredbe upravnog akta za koje se pravom Unije izričito zahtijevaju provedbene mjere na razini Unije ili na nacionalnoj razini ne mogu podlijetati zahtjevu za interno preispitivanje. (...)

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

16. Savjet ACCC-a iz 2021. u vezi s Prijedlogom može se sažeti kako slijedi:

- a) u prvom nalazu ponavlja se kritika iz 2017. u pogledu ograničenja prava na legitimnost iz Aarhuške uredbe na „kvalificirane subjekte”²⁴;
- b) drugi se nalaz odnosi na novu definiciju „upravnog akta” u članku 2. stavku 1. točki (g), u pogledu čega ACCC izražava zabrinutost „u vezi s implikacijama upotrebe pojma „donijela” u tom kontekstu i ograničava li taj pojam područje primjene akata koji mogu podlijetati osporavanju na temelju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije”²⁵ (neslužbeni prijevod);
- c) u trećem nalazu ponavlja se kritika ACCC-a iz 2017. da je zahtjev da dotični akti imaju „pravno obvezujuće učinke” previše restriktivan²⁶;
- d) u svojem četvrtom nalazu, u vezi s isključenjem upravnih akata (ili njihovih odredaba) za koje se zahtijevaju provedbene mjere na razini država članica iz područja primjene Aarhuške uredbe, ACCC, istodobno priznajući da provedbene mjere država članica ne mogu preispitati institucije ili tijela Unije, smatra da bi trebalo biti moguće preispitati akt Unije nakon donošenja takvih nacionalnih provedbenih mjera²⁷ (naknadno istaknuto).

²⁴ Točka 37. Savjeta ACCC-a iz 2021.

²⁵ Ibid., točka 46.

²⁶ Ibid., točke 52. – 55.

²⁷ Ibid., točke 65. – 68.

17. Naposljetku, ACCC preporučuje i da bi Unija trebala „imati na umu” nalaze i preporuke o Komunikaciji ACCC/C/2015/128 u zakonodavnom postupku, nakon njihove objave. To se odnosi na isključenje iz Aarhuške uredbe odluka o mjerama državne potpore koje je Komisija donijela na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a. U tom se pogledu Prijedlogom ne uvode nikakve izmjene. Ti su nalazi objavljeni naknadno, 17. ožujka 2021., i nisu dio postupaka za koje je Prijedlog namijenjen.²⁸ Stoga ni oni nisu obuhvaćeni ovim mišljenjem.

III. UVODNE NAPOMENE O ASPEKTIMA AARHUŠKE UREDBE I NJEZINIM PREDLOŽENIM IZMJENAMA

A. Odredbe o internom preispitivanju i pristupu pravosuđu

18. Prije odgovaranja na pitanja koja su postavile delegacije i ACCC, korisno je iznijeti glavne elemente sustava internog preispitivanja predviđenog Aarhuškom uredbom. Treba napomenuti da se, u skladu s člankom 2. stavkom 2. Aarhuške konvencije, te odredbe ne primjenjuju na institucije Unije kada djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu²⁹.
19. Podsjeća se da se člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije zahtijeva da za akte koji su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša budu dostupni administrativni ili sudbeni pravni lijekovi. Ne zahtijevaju se obje vrste pravnih lijekova.
20. Člankom 10. Aarhuške uredbe predviđa se sustav „internog preispitivanja” od strane kvalificiranih subjekata u vezi s „upravnim aktima” institucija i tijela Unije u okviru prava zaštite okoliša.

²⁸ Predmet C-32; vidjeti prethodnu bilješku 4.

²⁹ Članak 2. stavak 1. točka (c) Aarhuške uredbe.

21. Nevladine organizacije koje ispunjavaju kriterije iz članka 11. Uredbe („kvalificirani subjekti”) imaju pravo od institucije ili tijela Unije koje je donijelo takav upravni akt (ili, u slučaju navodnog upravnog propusta, koje je trebalo donijeti takav akt) zatražiti provedbu internog upravnog preispitivanja tog akta. Institucija mora razmotriti svaki takav zahtjev, osim ako je očito neutemeljen, i dostaviti pisani odgovor u određenom roku.³⁰ To predstavlja odluku institucije ili tijela o internom preispitivanju.
22. U skladu s člankom 12. Aarhuške uredbe, kvalificirani subjekt zatim može osporiti odluku (ili nedonošenje odluke) o internom preispitivanju, u skladu s relevantnim odredbama Ugovora. Treba napomenuti da se takvo pravo na pokretanje postupka odnosi samo na odluku o internom preispitivanju koja je upućena kvalificiranom subjektu (ili na nedonošenje takve odluke ako ju je subjekt imao pravo primiti). Primjerice, kvalificirani subjekt može zatražiti interno preispitivanje odobrenja za stavljanje u promet koje je Komisija izdala drugoj stranci. Kvalificirani subjekt može osporiti ishod tog preispitivanja pred Sudom Europske unije, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a. Međutim, takav postupak pred Sudom ne odnosi se na moguće poništenje samog odobrenja za stavljanje u promet jer kvalificirani subjekt nema legitimnost za osporavanje toga. Postupak kvalificiranog subjekta pred Sudom odnosi se samo na moguće poništenje Komisijine odluke o njegovu zahtjevu za interno preispitivanje, čiji je adresat.

B. Definicija „upravnog akta”

23. Trebalo bi se osvrnuti i na definiciju „upravnog akta” iz članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe.

³⁰ Ako ne može pravodobno dostaviti odgovor, mora u određenom roku obavijestiti kvalificirani subjekt o razlozima nedjelovanja i o tome kada to namjerava učiniti.

24. U tom je pogledu Opći sud nedavno ispitao treba li trenutačnu definiciju akata koji su „pravno obvezujuć[i] i ima[ju] vanjske učinke” iz članka 10. Aarhuške uredbe, za koje se može zatražiti interno preispitivanje, tumačiti u skladu s tekstom članka 263. UFEU-a. U predmetu *ClientEarth protiv EIB-a* (predmet T-9/19)³¹ Opći sud podsjetio je da ishod postupka internog upravnog preispitivanja iz članka 10. može biti predmet sudskog postupka pred Sudom na temelju članka 12. te da se takvi postupci moraju pokrenuti u skladu s uvjetima iz članka 263. UFEU-a.

Sud je u nastavku izjavio sljedeće: „Uzimajući u obzir vezu koja na taj način postoji između pojma akta koji je „pravno obvezujući i ima vanjske učinke”, u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe, i pojma akta koji proizvodi pravne učinke prema trećima, u smislu članka 263. UFEU- a, opravdano je, radi opće dosljednosti, tumačiti prvonavedeni pojam u skladu s drugim”.³²

25. Sud se time oslanja na tekst članka 263. UFEU-a kako bi protumačio područje primjene upravnih akata definiranih u članku 2. stavku 1. točki (g) Aarhuške uredbe, unatoč tome što se formulacije u njima razlikuju.
26. Nadalje, napominje se da se trenutačna definicija upravnog akta odnosi samo na akte „pojedinačnog područja primjene”. Određene vrste mjera također su isključene iz definicije „upravnog akta” iz Aarhuške uredbe, na temelju njezina članka 2. stavka 2. Time se predviđa da mjere koje su institucija ili tijelo Unije poduzeli u svojstvu tijela za upravni nadzor, primjerice u kontekstu pravila tržišnog natjecanja i postupaka zbog povrede, nisu obuhvaćene definicijom „upravnog akta”. Nije predložena nikakva izmjena članka 2. stavka 2.

³¹ Predmet T-9/19, *ClientEarth protiv Europske investicijske banke (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Ibid., točka 149. Međutim, valja napomenuti da je ta presuda trenutačno predmet žalbe, iako žalbeni razlozi još nisu javni (predmeti C-212/21 P i C-223/21 P).

27. Kako je objašnjeno, Prijedlogom, kako je izmijenjen općim pristupom, nastoji se proširiti definicija upravnog akta kako bi uključivala „svaki nezakonodavni akt koji je donijela institucija ili tijelo EU-a, koji ima pravno obvezujuće i vanjske učinke”, isključujući one za koje se izričito zahtijevaju provedbene mjere na razini Unije ili na nacionalnoj razini. To se isključenje sada odražava u izmjeni članka 10. Aarhuške uredbe, navedenoj u članku 1. stavku 2. Prijedloga, zajedno s iznimkom koja se odnosi na mogućnost da se zatraži interno preispitivanje provedbene mjere Unije, nakon njezina donošenja, zajedno s odredbom nezakonodavnog akta kojom se predviđa ta provedbena mjera. Ta definicija obuhvaća mjere pojedinačnog, ali i općeg područja primjene.
28. Napominje se da Komisija u svojem obrazloženju objašnjava da se proširenjem definicije namjerava obuhvatiti one nezakonodavne mjere koje odgovaraju regulatornim aktima prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a.³³ Time upućuje na to da je isključivanjem regulatornih akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere slijedila sudsku praksu Suda kojom se tumači članak 263. četvrti stavak UFEU-a.

³³ Sud je pojam „regulatornih akata” pojasnio u presudi velikog vijeća od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i drugi protiv Parlamenta i Vijeća* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke 58. – 61.). U njoj je Sud utvrdio da se taj pojam odnosi na opće akte osim onih zakonodavnih. Nedavno je Sud u presudi velikog vijeća od 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije*, izričito naveo da taj pojam obuhvaća sve nezakonodavne akte opće primjene, bez iznimke. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, točke 24. – 28.). Međutim, taj se predmet odnosio na konkurente korisnika odluke o državnim potporama koja se, prema mišljenju Suda, „izravno odnosila na njihovu pravnu situaciju” (ibid., točka 51.) i „ima pravne učinke koji su potpuno automatski na temelju samog propisa Unije i bez primjene drugih posrednih pravila” (ibid., točka 54.).

29. Točno je da isključenje nezakonodavnih akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere iz postupka internog preispitivanja odgovara isključenju regulatornih akata za koje se zahtijevaju takve mjere iz mogućnosti osporavanja od strane nepovlaštenog tužitelja na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a³⁴. Međutim, Pravna služba Vijeća smatra da se predložena definicija upravnih akata, kako je utvrđena u članku 1. stavku 1. Prijedloga (kako je izmijenjen općim pristupom), može tumačiti na način da se njome kvalificiranim subjektima dopušta da zatraže interno preispitivanje svih nezakonodavnih mjera Unije koje imaju pravno obvezujuće i vanjske učinke, bez obzira na to jesu li ispunjeni drugi uvjeti iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (tj. neovisno o tome mogu li nepovlašteni tužitelji osporavati takve mjere na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a). Tek zajedničkim tumačenjem stavaka 1. i 2. članka 1. postaje očigledno isključenje (barem djelomično) mogućnosti da se zatraži interno preispitivanje akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere.

Pravna služba Vijeća smatra da bi bilo preporučljivo pojasniti, u operativnom dijelu teksta ili u uvodnoj izjavi, da pojam „upravni akt” obuhvaća i akte pojedinačnog područja primjene i regulatorne akte koji se mogu osporavati na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

IV. USKLADENOST PRIJEDLOGA S ČLANKOM 263. ČETVRTIM STAVKOM UFEU-A

30. Određene delegacije navele su da predloženo proširenje područja primjene internog preispitivanja predviđenog Aarhuškom uredbom izvan akata pojedinačnog područja primjene nije u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a.

³⁴ „Nepovlašteni tužitelj” znači fizička ili pravna osoba koja može osporiti zakonitost akata Unije pred Sudom samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 263. prvog, drugog i četvrtog stavka UFEU-a. „Povlašteni tužitelj” (kao što je država članica) ne mora ispunjavati uvjete iz četvrtog stavka tog članka kako bi mogao osporiti zakonitost.

31. Pravna služba Vijeća prethodno je razmotrila to pitanje u Mišljenju Pravne službe Vijeća iz 2017. U tom je mišljenju navela da bi bilo pravno moguće da akti općeg područja primjene podliježu pravu na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje na temelju Aarhuške uredbe i istodobno istaknula da bi takvo proširenje područja primjene neizbježno stvorilo praktična i administrativna opterećenja za dotične institucije i tijela Unije (točke 30. – 36. Mišljenja Pravne službe vijeća iz 2017.).
32. U tom kontekstu Pravna služba Vijeća objasnila je da bi takav pristup bio u skladu sa sudskom praksom Suda, koja upućuje na to da stranka koja nije adresat mjere može tvrditi da se ta mjera izravno i osobno odnosi na nju ako iz primjenjivog zakonodavstva Unije proizlaze posebna postupovna prava. Međutim, točno područje primjene tog prava na pokretanje postupka ovisi o pravnom položaju dotične stranke, kako ga je zakonodavac Unije definirao u relevantnom zakonodavstvu Unije, u cilju zaštite njezinih legitimnih interesa. Kako je objašnjeno u točki 22. ovog mišljenja, pravo na pokretanje postupka uspostavljeno Aarhuškom uredbom (pravo na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje) ne znači da ta stranka kasnije može pokrenuti postupak za poništenje dotične meritorne mjere. Umjesto toga, pravo stranke na pokretanje postupka odnosi se na odluku o internom preispitivanju, na temelju postupovnih prava koja su joj dodijeljena Aarhuškom uredbom.
33. Sud je potvrdio taj pristup u nekoliko predmeta, osobito u predmetu *TestBioTech*³⁵, u kojemu je Sud odbio osporavanje koje su žalitelji podnijeli protiv Komisijine odluke o zahtjevu za interno preispitivanje odluke Komisije o odobrenju za stavljanje na tržište proizvoda koji sadržavaju genetski modificiranu soju, sastoje se ili su proizvedeni od nje. Utvrdio je da se to preispitivanje odnosi samo na ponovno ocjenjivanje dotičnog odobrenja za stavljanje na tržište, a ne na samo odobrenje za stavljanje na tržište (točke 37 i 38)³⁶.

³⁵ Predmet C-82/17 P, *TestBioTech eV i drugi protiv Komisije*, EU:C:2019:719.

³⁶ Vidjeti i predmet C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale protiv Komisije*, u kojemu je Sud potvrdio da članak 9. Aarhuške konvencije „ne može imati za učinak izmjenu uvjeta dopuštenosti tužbi za poništenje postavljenih u članku 263. četvrtom stavku”, EU:C:2020:978, točka 26.

U prvostupanjskoj presudi dodatno je navedeno da kvalificirani subjekt koji zahtijeva interno preispitivanje „ne može zahtijevati, na kraju internog preispitivanja, da dotična institucija ili tijelo poduzme određenu mjeru” i da je „odabir mjera koje treba donijeti nakon internog preispitivanja u potpunosti diskrecijski” za dotičnu instituciju ili tijelo³⁷ (neslužbeni prijevod).

34. Isto tako, u predmetu T-108/17, *ClientEarth protiv Komisije*³⁸, Opći sud detaljno je objasnio zašto je tužiteljev tužbeni zahtjev za poništenje dotične odluke o autorizaciji nedopušten (točke 24. – 31.), uključujući činjenicu da bi takav zahtjev bio protivan sustavu sudskih pravnih lijekova koji je uspostavljen Ugovorima. Zatim je razmotrio (i odbio) tužiteljeve tvrdnje o navodnoj nezakonitosti Komisijine odluke o odbijanju tužiteljeva zahtjeva za interno preispitivanje te odluke o autorizaciji.
35. Pravna služba Vijeća smatra da se isti pristup može pravno primijeniti u pogledu nezakonodavnih akata općeg područja primjene koje su donijele institucije Unije, kako je utvrđeno u Prijedlogu. Stoga se kvalificiranom subjektu koji ne bi imao legitimnost za osporavanje donošenja takvog akta, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, može dodijeliti pravo da zatraži interno preispitivanje tog akta i da pred Sudom ospori odluku o tom internom preispitivanju. Takav je pristup u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, neovisno o tome je li riječ o aktima pojedinačnog ili općeg područja primjene³⁹.

³⁷ Predmet T-177/13, *TestBioTech eV i drugi protiv Komisije*, EU:T:2016:736, točka 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Valja istaknuti da se u kontekstu takvog osporavanja ne može isključiti da se u određenim slučajevima kvalificirani subjekt može pozvati na prigovor nezakonitosti u vezi s upravnim aktom koji je predmet internog preispitivanja, na temelju članka 277. UFEU-a, iako su okolnosti pod kojima je takav prigovor dopušten relativno stroge.

V. AKTI DONESENI NA TEMELJU ČLANKA 218. UFEU-A

36. Neke delegacije pitale su mogu li odluke Vijeća donesene na temelju članka 218. UFEU-a biti predmet internog preispitivanja ako se Aarhuška uredba izmijeni kako je predloženo. Delegacije su posebno zanimale odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a u vezi sa sklapanjem međunarodnih sporazuma i članka 218. stavka 5. UFEU-a u vezi s potpisivanjem takvih sporazuma. Obje vrste odluka razmotrit će se zasebno, a zatim će biti riječi o odlukama na temelju članka 218. stavaka 3. i 4. UFEU-a te odlukama na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a. Podsjeća se da sve takve odluke predstavljaju obvezujuće pravne akte Unije na temelju članka 288. UFEU-a.

A. Odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a

37. Jasno je da su odluke Vijeća kojima se odobrava sklapanje međunarodnih sporazuma na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a pravno obvezujuće po naravi i da ih povlašteni tužitelji mogu osporiti. Nadalje, Sud je više puta presudio da su, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, međunarodni sporazumi koje sklapa Europska unija obvezujući za njezine institucije⁴⁰.
38. Međutim, Sud nije donio izričite odluke o pitanju postoje li okolnosti u kojima nepovlašteni tužitelji mogu osporavati takve odluke na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. U *obiter dictumu* u predmetu koji se odnosi na građanske inicijative (kako je predviđeno člankom 11. UEU-a i člankom 24. UFEU-a) Opći sud komentirao je da odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a proizvode „samostalne pravne učinke”, s obzirom na to da međunarodni sporazumi koje je sklopio EU podrazumijevaju „izmjenu prava Unije” zbog uključivanja tog sporazuma u pravni okvir Unije⁴¹, bez donošenja izričite odluke o tom pitanju.

⁴⁰ Vidjeti predmet C-366/10, *Air Transport Association of America i drugi protiv Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, točka 50., i u njemu navedenu sudsku praksu. Podsjeća se da, u skladu sa stalnom sudskom praksom, sami međunarodni sporazumi ne mogu biti predmet postupka za poništenje; vidjeti spojene predmete C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća i Komisije*, EU:C:2008:461, točka 286.

⁴¹ T-754/14, *Efler i drugi protiv Komisije*, EU:T:2017:323, točka 43.

39. Pitanje mogu li nepovlašteni tužitelji osporavati odluke donesene na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a Opći sud trenutačno razmatra u okviru nekoliko predmeta u postupku.
40. U dva takva predmeta sudjeluje *Front Polisario*. U predmetu T-279/19 *Front Polisario* osporava odluku Vijeća⁴² o sklapanju određenih izmjena dvaju protokola uz Euromediterranski sporazuma o pridruživanju s Marokom. U predmetu T-344/19 *Front Polisario* osporava Odluku Vijeća (EU) 2019/441 o sklapanju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između EU-a i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu⁴³. Oba predmeta odnose se na pitanje legitimnosti. Ti predmeti uslijedili su nakon dviju presuda koje se odnose na raniju odluku Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a, u kojima je u prvom stupnju utvrđeno da *Front Polisario* ima legitimnost, ali je ta presuda poništena u žalbenom postupku⁴⁴.
41. Pred Općim sudom u postupku su i drugi predmeti koji se odnose na isto pitanje legitimnosti u pogledu Sporazuma o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine⁴⁵. U tim bi predmetima trebalo pojasniti i stajalište u vezi s okolnostima, ako postoje, u kojima nepovlašteni tužitelji mogu osporavati takve odluke.
42. Predlaže se da se pri relevantnim razmatranjima uzmu u obzir narav dotične odluke, narav dotičnog sporazuma i sva prava ili obveze trećih strana predviđene sporazumom.

⁴² Odluka Vijeća 2019/217/EU od 18. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediterranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane (SL L 34, 6.2.2019., str. 1.).

⁴³ SL L 77, 20.3.2019., str. 4.

⁴⁴ Predmet T-512/12, *Front Polisario protiv Vijeća*, EU:T:2015:953, poništen u žalbenom postupku u predmetu C-104/16 P, *Vijeće protiv Front Polisaria*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Odluka Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njezini prilozi (SL L 29, 31.1.2020., str. 1. – 6.). Vidjeti predmete u postupku: T-198/20, *Shindler i drugi protiv Vijeća*; T-231/20, *Price protiv Vijeća*; T-252/20, *Silver protiv Vijeća*.

Daljnje razmatranje odnosi se na činjenicu da u mnogim slučajevima međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija zahtijevaju različite provedbene mjere prije nego što mogu utjecati na pravni položaj trećih strana. U takvim slučajevima provedbene se mjere (na razini Unije ili na nacionalnoj razini) mogu osporiti u skladu s Unijinim sustavom sudske preispitivanja (što obuhvaća mogućnost nacionalnog suda pred kojim je pokrenut spor u vezi s takvim provedbenim mjerama da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku). Jasno je da se, ako su takve provedbene mjere potrebne, odluka Vijeća o sklapanju takvog međunarodnog sporazuma ni u kojem slučaju ne može osporiti na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

43. Zaključno, Pravna služba Vijeća smatra da je još uvijek nejasno mogu li se odluke Vijeća kojima se odobrava sklapanje međunarodnih sporazuma, barem u određenim okolnostima, smatrati kao da ih je moguće osporavati na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. U nedostatku jasne sudske prakse po tom pitanju, ne može se tvrditi da nepovlašteni tužitelji nikada neće moći osporavati te odluke.
44. Stoga, proširenje područja primjene definicije „upravnih akata” iz Prijedloga znači da se ne može isključiti da bi u određenim slučajevima kvalificirani subjekti, u smislu Aarhuške uredbe, mogli imati pravo zatražiti od Vijeća da provede interno preispitivanje takvih odluka ili da će barem moći tvrditi da imaju pravo to učiniti te da će zatim moći osporiti ishod tog internog preispitivanja pred Sudom.
45. Tijekom rasprava o Prijedlogu neformalno je predloženo da se za odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a ne može smatrati da su obuhvaćene područjem primjene internog preispitivanja koje je njime predviđeno. Navedeno je da je cilj takvih odluka jednostavno omogućiti sklapanje međunarodnog sporazuma i da je odluka stoga postupovne naravi te kao takva ne može izmijeniti pravnu situaciju fizičkih ili pravnih osoba niti utjecati na njihove interese.

46. Međutim, s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 38., 42. i 43. ovog mišljenja, Pravna služba Vijeća smatra da nije sigurno hoće li Sud prihvatiti taj argument.

B. Odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a

47. Situacija u vezi s odlukama Vijeća donesenima na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a o potpisivanju međunarodnog sporazuma može se razlikovati od odluka o sklapanju donesenih na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a.
48. Pravna služba Vijeća smatra da postoje snažni argumenti za to da odluka Vijeća kojom se samo predviđa potpisivanje međunarodnog sporazuma kao takva ne može biti predmet postupka nepovlaštenih tužitelja na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Takvim se odlukama samo odobrava potpisivanje dotičnog sporazuma i ovlašćuje predsjednika Vijeća da odredi osobu ovlaštenu za potpisivanje sporazuma u ime Unije⁴⁶.
49. Međutim, stajalište je manje jasno ako odluka Vijeća o potpisivanju sadržava i odredbe o privremenoj primjeni cijelog međunarodnog sporazuma ili njegova dijela. Neke ili sve odredbe sporazuma time postaju operativne na temelju same odluke o potpisivanju, prije donošenja odluke o sklapanju koja slijedi nakon toga. To znači da bi se odluka o potpisivanju i privremenoj primjeni, u smislu njezinih mogućih pravnih učinaka na fizičke i pravne osobe, mogla smatrati istovjetnom pravnim učincima odluka o sklapanju, a razmatranja navedena u točki 38. i od točke 42. do 46. ovog mišljenja također bi bila relevantna.

⁴⁶ U određenim slučajevima te odluke mogu sadržavati i odredbe o uvjetima koji prethode sklapanju sporazuma. Vidjeti, primjerice, članak 4. Odluke Vijeća (EU) 2019/1915 od 14. listopada 2019. o potpisivanju, u ime Unije, Sporazuma između Europske unije i Republike Bjelorusa o pojednostavljenju izdavanja viza (SL L 297, 18.11.2019., str. 1–2.): „Komisija procjenjuje sigurnost i cjelovitost bjeloruskog sustava za izdavanje biometrijskih diplomatskih putovnica te njihove tehničke specifikacije i obavješćuje Vijeće o toj procjeni. S obzirom na tu procjenu Vijeće donosi odluku o sklapanju Sporazuma.”

C. Odluke Vijeća na temelju članka 218. stavaka 3. i 4. UFEU-a

50. Člankom 218. stavcima 3. i 4. UFEU-a predviđaju se odluke Vijeća kojima se odobrava otvaranje pregovora o međunarodnom sporazumu, imenuje pregovarač ili voditelj pregovaračkog tima, upućuju smjernice pregovaraču i određuje poseban odbor u savjetovanju s kojim se pregovori moraju voditi.
51. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, odluka Vijeća na temelju članka 218. stavaka 3. i 4. UFEU-a mora se smatrati pripremnim aktom u vezi s mogućom naknadnom odlukom o potpisivanju i sklapanju takvog sporazuma. Kao pripremni akt ona proizvodi pravne učinke između Europske unije i njezinih država članica, ali i između institucija Europske unije, no ne proizvodi učinke prema fizičkim i pravnim osobama te stoga ne može utjecati na prava ili obveze takvih osoba⁴⁷.
52. Stoga se takve odluke ne mogu osporavati na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

D. Odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a

53. Člankom 218. stavkom 9. UFEU-a predviđa se donošenje odluka Vijeća kojima se utvrđuju stajališta koja Unija treba zauzeti u tijelu osnovanome na temelju međunarodnog sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke ili odluka kojima se suspendira primjena određenog sporazuma.
54. Može se tvrditi da odluke Vijeća kojima se utvrđuju stajališta koja Unija treba zauzeti nemaju pravne učinke prema fizičkim i pravnim osobama, na način da se mogu osporavati na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, jer se njima samo utvrđuje stajalište koje predstavnik Unije treba zauzeti u dotičnom međunarodnom tijelu. Takva je odluka stoga pripremne naravi.

⁴⁷ Predmet T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) protiv Vijeća*, EU:T:2019:77, točka 28.; T-458/17, *Shindler i drugi protiv Vijeća*, EU:T:2018:838, točke 39. – 41.; predmet T-754/14, vidjeti bilješku 41., točka 34.; predmet C-425/13, *Komisija protiv Vijeća*, EU:C:2015:483, točka 28.; predmet C-114/12, *Komisija protiv Vijeća*, EU:C:2014:2151, točka 40.

Odluke Vijeća donesene na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a ne dovode nužno do toga da to međunarodno tijelo donese odluke. Ni same odluke međunarodnog tijela neće nužno proizvoditi pravne učinke prema fizičkim i pravnim osobama. Međutim, u nedostatku jasne sudske prakse po tom pitanju, i s obzirom na vrlo širok raspon odluka Vijeća koje se donose na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, nije moguće sa sigurnošću tvrditi da takve odluke nikada neće biti obuhvaćene područjem primjene internog preispitivanja predviđenog Prijedlogom.

55. Isto vrijedi i za odluke Vijeća donesene na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a kojima se suspendira primjena određenog sporazuma. Podsjeća se da Vijeće donosi takvu odluku samo u iznimnim slučajevima. Ne može se isključiti da bi se u određenim okolnostima moglo tvrditi da takva odluka proizvodi pravne učinke prema fizičkim i pravnim osobama. Kao i u slučaju odluka o sklapanju međunarodnih sporazuma, procjena bi ovisila o naravi odluke i dotičnog sporazuma te o pravima ili obvezama trećih strana u pogledu tog sporazuma i o tome može li sam međunarodni sporazum imati izravan učinak prema trećim stranama ili su za njega potrebne provedbene mjere na razini Unije ili na nacionalnoj razini. Stoga se ne može isključiti da bi se pravo na interno preispitivanje predviđeno Aarhuškom uredbom moglo primijeniti na takve odluke, barem u određenim okolnostima.

E. Preliminarni zaključak o aktima donesenima na temelju članka 218. UFEU-a

56. Što se tiče članka 218. UFEU-a, kako je prethodno navedeno, može se zaključiti da u nedostatku jasne sudske prakse po tom pitanju nije moguće isključiti da bi se za odluke Vijeća o sklapanju međunarodnih sporazuma na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a moglo smatrati da su u određenim okolnostima obuhvaćene područjem primjene akata koji podliježu internom preispitivanju na temelju Prijedloga. Isto bi moglo vrijediti i za odluke Vijeća o potpisivanju međunarodnih sporazuma donesene na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a ako se tim odlukama predviđa privremena primjena cijelog dotičnog sporazuma ili njegova dijela te za određene odluke Vijeća donesene na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a.

**VI. AKTI DONESENI NA TEMELJU UGOVORA O OSNIVANJU EUROPSKE
ZAJEDNICE ZA ATOMSKU ENERGIJU (EURATOM)**

57. Neke delegacije pitale su mogu li akti doneseni na temelju Ugovora o Euratomu podlijevati internom preispitivanju na temelju Aarhuške uredbe, kako je izmijenjena Prijedlogom.
58. Opći sud nedavno se osvrnuo na pitanje primjenjuje li se Aarhuška uredba (kako je trenutačno sastavljena) na mjeru donesenu na temelju Ugovora o Euratomu, i to u predmetu koji se odnosi na odbijanje pristupa dokumentima sastavljenima u vezi s tom mjerom (predmet T-307/16, *CEE Bankwatch Network protiv Komisije*, EU:T:2018:97).
59. U točki 46. te presude Sud je utvrdio sljedeće: „u skladu sa svojim naslovom, uvodnim izjavama i odredbama Uredba br. 1367/2006 u području informacija provodi obveze preuzete međunarodnom konvencijom čija stranka nije Europska zajednica za atomsku energiju, to jest Aarhuškom konvencijom. Kao što to proizlazi iz članka 1. Odluke Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Aarhuške konvencije (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.), spomenuta konvencija odobrena je samo u ime Europske zajednice, današnje Unije. Budući da nije stranka te konvencije, Europska zajednica za atomsku energiju ne može, u nedostatku suprotnih naznaka, biti podložna obvezama sadržanima u uredbi koja ju provodi.” (naknadno istaknuto).
60. Sud je zatim podsjetio da mjere donesene na temelju Ugovora o Euratomu nisu nužno podložne obvezama primjenjivima u okviru Europske unije. Europska zajednica za atomsku energiju i Europska unija različite su organizacije koje su uspostavljene različitim ugovorima i imaju različite pravne osobnosti (točka 47. i u njoj navedena sudska praksa).

61. Istaknuo je da se člankom 106.a Ugovora o Euratomu određene odredbe UEU-a i UFEU-a čine primjenjivima. Članak 192. UFEU-a, koji je pravna osnova Aarhuške uredbe, nije među tim odredbama. Iz toga slijedi da se mjere donesene na temelju članka 192. UFEU-a ne mogu primjenjivati u okviru Euratoma (točke 48. i 49.).
62. Sud je zaključio da se Aarhuška uredba primjenjuje samo u okviru Europske unije, a ne i na institucije i tijela Euratoma (točka 50.).
63. Stoga je u načelu jasno da akti doneseni na temelju Ugovora o Euratomu ne podliježu odredbama Aarhuške uredbe.
64. S druge strane, točno je da je Sud u žalbi u vezi s nedavnim predmetom o državnim potporama utvrdio da UFEU ima znatnu širu svrhu od sektorske svrhe Ugovora o Euratomu te da se, s obzirom na to da UFEU „Uniji povjerava proširenu nadležnost u mnogim područjima i sektorima, pravila UFEU- a primjenjuju na sektor nuklearne energije ako Ugovor o Euratomu ne sadržava posebne odredbe. Slijedom toga, budući da Ugovor o Euratomu ne sadržava pravila u području državnih potpora, članak 107. UFEU- a može se primjenjivati u tom sektoru.” (predmet C-594/18 P, *Austrija protiv Komisije*)⁴⁸ (naknadno istaknuto).
65. Sud je u nastavku izjavio da „pitanja okoliša u području nuklearne energije nisu iscrpno obrađena [u Ugovoru o Euratomu]. Prema tome, Ugovoru o Euratomu ne protivi se to da se u tom sektoru primjenjuje pravo Unije u području okoliša.” (točka 41.) (naknadno istaknuto). To je bio slučaj i s odredbama primarnog prava, kao što je članak 11. UFEU-a, i s odredbama sekundarnog prava. U tom pogledu Sud je podsjetio da se Direktiva 2011/92/EU o procjenama učinaka na okoliš primjenjuje na nuklearne elektrane i druge nuklearne reaktore (točke 42. i 43.).

⁴⁸ EU:C:2020:742. To odražava raniju sudsku praksu prema kojoj je Sud utvrdio da se, u nedostatku posebnih pravila u Ugovoru o Euratomu, mogu primjenjivati odredbe Ugovora o EZ-u. Vidjeti Mišljenje 1/94, EU:C:1994:384, u kojemu je Sud podsjetio da odredbe Ugovora o EZ-u ne mogu odstupati od odredaba Ugovora o Euratomu, ali je presudio da se, s obzirom na to da Ugovor o Euratomu ne sadržava odredbe o vanjskoj trgovini, „ništa [...] ne protivi tome da se sporazumi sklopljeni na temelju članka 113. UEZ-a [sadašnji članak 207. UFEU-a] prošire na međunarodnu trgovinu proizvodima Euratoma” (točka 24.).

66. Pravna služba Vijeća smatra da iz tih dvaju predmeta proizlazi da se odredbe Aarhuške uredbe primjenjuju na mjere donesene na temelju UFEU-a (ili UEU-a) koje se odnose na područje nuklearne energije. Međutim, one se ne primjenjuju na mjere donesene na temelju samog Ugovora o Euratomu, tj. na odluke koje se temelje na Ugovoru o Euratomu. U Prijedlogu nema ničega što bi promijenilo tu analizu.

VII. OGRANIČENJE LEGITIMNOSTI ZA PODNOŠENJE ZAHTEVA ZA INTERNO PREISPITIVANJE NA „KVALIFICIRANE SUBJEKTE”

67. U Savjetu ACCC-a iz 2021. ponovno je potvrđena analiza iz 2017. prema kojoj, u pogledu prava na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje: „onemogućavanjem svim pripadnicima javnosti osim nevladinim organizacijama koje ispunjavaju kriterije iz njezina članka 11., Aarhuškom uredbom ne provodi se pravilno članak 9. stavak 3” Aarhuške konvencije⁴⁹ (neslužbeni prijevod).
68. Neke delegacije dovele su u pitanje to bi li proširenje područja primjene Aarhuške uredbe, kojim se široj kategoriji kvalificiranih subjekata, ili čak pripadnicima javnosti, omogućuje da zatraže interno preispitivanje upravnih akata, bilo u skladu s Ugovorima.
69. Pravna služba Vijeća također je komentirala tu kritiku u Mišljenju Pravne službe Vijeća iz 2017. (točke 37. i 38.). Pravna služba Vijeća i dalje smatra da bi bilo pravno moguće izmijeniti Aarhušku uredbu kako bi se područje primjene prava na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje proširilo izvan onog predviđenog u trenutačnoj verziji Aarhuške uredbe (u njezinu članku 11. utvrđeni su kriteriji koje nevladine organizacije moraju ispuniti kako bi mogle zatražiti interno preispitivanje upravnih akata). To je u osnovi zadaća suzakonodavaca pri odlučivanju o najboljem načinu za odražavanje zahtjeva Aarhuške konvencije u pogledu primjene odredaba te Konvencije na institucije i tijela Unije.

⁴⁹ Točka 37. Savjeta ACCC-a iz 2021.

70. U tom pogledu Pravna služba Vijeća napominje da je člankom 9. stavkom 3. same Konvencije predviđeno da stranke mogu utvrditi kriterije koji se trebaju ispuniti kako bi pripadnici javnosti⁵⁰ mogli imati pristup postupcima upravnog preispitivanja u pogledu činjenja i nečinjenja za koje se smatra da su u suprotnosti s njihovim pravom o zaštiti okoliša. ACCC je također potvrdio da bi otvaranje upravnog preispitivanja svim pojedincima predstavljalo *actio popularis* koji se ne zahtijeva Konvencijom⁵¹. Umjesto toga, ACCC je komentirao, u pogledu nevladinih organizacija, da propisani kriteriji ne smiju biti toliko strogi da „svim ili gotovo svim organizacijama za zaštitu okoliša onemogućuju osporavanje takvih činjenja ili nečinjenja” (neslužbeni prijevod). U tom pogledu podsjeća se da je Sud utvrdio da stranke Aarhuške konvencije „raspolažu širokom marginom prosudbe pri određivanju načina provođenja „administrativnih ili sudbenih postupaka” predviđenu člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije⁵² (naknadno istaknuto).

VIII. NAPOMENE ACCC-A O DEFINICIJI UPRAVNIH AKATA U PRIJEDLOGU

A. Akti koji imaju „pravno obvezujuće i vanjske učinke”

71. U Savjetu ACCC-a iz 2021. ponovno je potvrđen prijedlog, prvi put iznesen 2017., da se izmijeni izraz „koji imaju pravno obvezujuće i vanjske učinke” (naknadno istaknuto), što je jedan od zahtjeva da akt bude obuhvaćen definicijom „upravnog akta” u trenutačnoj verziji Uredbe i u izmijenjenoj verziji te definicije u Prijedlogu (vidjeti prethodne točke 12. i 13. te bilješku 19.). ACCC smatra da je taj izraz previše restriktivan i da bi ga trebalo izmijeniti tako da se odnosi na akte koji „imaju pravne i vanjske učinke” (naknadno istaknuto). Priznaje da akt mora proizvoditi pravne učinke kako bi bio protivan pravu zaštite okoliša, ali smatra da bi uključivanje pojma „obvezujuće” moglo isključiti određene akte iz područja primjene Prijedloga.⁵³

⁵⁰ Prema članku 2. stavku 4. Konvencije „javnost” označava „jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine”.

⁵¹ Vidjeti stranicu 194. Vodiča za provedbu Aarhuške konvencije, na kojoj se navode nalazi Odbora za praćenje usklađenosti u predmetu ACCC/C/2005/11.

⁵² Spojeni predmeti od C-401/12 P do C-403/12 P, vidjeti bilješku 8., točku 59.

⁵³ Općenito se podrazumijeva da pojam „vanjski učinci” ima isto značenje kao i „učinci prema trećima”.

72. Kako bi se odgovorilo na taj prijedlog, potrebno je razmotriti bi li brisanje riječi „obvezujuće” bitno izmijenilo područje primjene te definicije.
73. Podsjeća se da je Sud povremeno razlikovao akte koji „imaju pravne učinke” i „pravno obvezujuće” akte. U predmetu koji se odnosio na Međunarodnu organizaciju za vinogradarstvo i vinarstvo (OIV), u vezi s definicijom akata koji imaju pravni učinak u odnosu na odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, smatralo se da preporuke Međunarodne organizacije za vinogradarstvo i vinarstvo, iako same po sebi nisu pravno obvezujuće, proizvode pravne učinke jer „presudno utječu na sadržaj propisa [...] Unije”⁵⁴.
74. Općenitije, što se tiče pojma akata koji imaju pravne učinke na temelju članka 263. UFEU-a, iz sudske prakse Suda proizlazi da je, kako bi se utvrdilo ima li neki akt pravne učinke, njegov oblik nebitan. Umjesto toga, ključni su učinci, sadržaj i područje primjene dotičnog akta⁵⁵. U nekim od tih predmeta Sud je upotrijebio pojam „pravni učinci”⁵⁶, u skladu s tekstom članka 263. stavka 1. UFEU-a, dok je u drugima akte na temelju članka 263. UFEU-a nazivao aktima „obvezujuće naravi”⁵⁷ ili aktima koji imaju „obvezujuću snagu” (i „pravne učinke”)⁵⁸, dok je u nekim slučajevima navodio da ti akti imaju „obvezujuće pravne učinke”⁵⁹.

⁵⁴ Predmet C-399/12, *Njemačka protiv Vijeća*, EU:C:2014:2258, točke 61. – 64.

⁵⁵ Kako je navedeno i u obrazloženju Prijedloga, vidjeti stranice 8. i 9. Vidjeti spojene predmete 1/57 i 14/57, *Usines à tubes de la Sarre protiv Visokog tijela*, ECR 1957-1958, str. 105.; predmet C-60/81, *IBM protiv Komisije*, EU:C:1981:264, točku 9.; predmet 22/70, *Komisija protiv Vijeća*, EU:C:1971:32, točku 42.; predmet C-325/91, *Francuska protiv Komisije*, ECR I-3283, točku 9.; predmet C-57/95, *Francuska protiv Komisije*, EU:C:1997:164, točku 22.; predmet C-147/96, *Nizozemska protiv Komisije* [2000] ECR I-4723, točku 27.; spojene predmete C-463/10 P i C-475/10 P, *Deutsche Post i Njemačka protiv Komisije*, EU:C:2011:656, točku 36.

U tom smislu, predmet C-303/90, *Francuska protiv Komisije*, [1991] ECR I-5315, točke 8. i 10.; spojene predmete C-213/88 i C-39/89, *Veliko Vojvodstvo Luksemburg protiv Parlamenta* [1991] ECR I-5643, točku 15.; C-366/88, *Francuska protiv Komisije*, [1990] ECR I-3571, točke 8. i 11.

⁵⁶ Spojeni predmeti 1/57 i 14/57, *ibid.*

⁵⁷ Predmet C-57/95, vidjeti bilješku 55., točka 22.; predmet C-325/91, vidjeti bilješku 55., točka 26.

⁵⁸ Predmet C-325/91, vidjeti bilješku 55., točka 30.

⁵⁹ Spojeni predmeti C-463/10 P i C-475/10 P, vidjeti bilješku 55., točka 36.; vidjeti i predmet 60/81, bilješka 55., točka 9. („pravni učinci...koji su obvezujući”).

75. U tom se kontekstu podsjeća da se člankom 12. Aarhuške uredbe predviđa mogućnost pokretanja postupaka pred Sudom „u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora”, dakle u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. UFEU-a. Kako je navedeno u točki 24. ovog mišljenja, Opći je sud pojam akta koji je „pravno obvezujuć[i] i ima vanjske učinke”, u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe, tumačio kao da je u skladu s pojmom akta koji ima pravne učinke prema trećima, u smislu članka 263. UFEU-a⁶⁰.
76. U svjetlu te sudske prakse, razumno je zaključiti da za potrebe definicije upravnog akta iz Aarhuške uredbe ne postoji bitna razlika između upotrebe izraza „koji ima pravne i vanjske učinke” i izraza „koji ima pravno obvezujuće i vanjske učinke”. Stoga Pravna služba Vijeća smatra da se izmjenom koju je predložio ACCC ne bi izmijenilo materijalno područje primjene definicije „upravnog akta” iz Prijedloga. To se može riješiti na nekoliko načina. Izraz „pravno obvezujući i vanjski učinak” mogao bi se zadržati, a ACCC-u se može objasniti da se to treba smatrati istovjetnim izrazu „koji ima pravne učinke prema trećima”. Alternativno, tekst koji predlaže ACCC mogao bi se prihvatiti, a u uvodnu izjavu moglo bi se umetnuti obrazloženje kako bi se objasnilo da bi definiciju trebalo tumačiti u skladu s člankom 263. UFEU-a i povezanom sudskom praksom⁶¹.

B. Akti „koje je donijela institucija ili tijelo EU-a”

77. U Savjetu ACCC-a iz 2021. komentira se i jedna od ostalih izmjena u revidiranoj definiciji „upravnog akta” iz Prijedloga. To se odnosi na nezakonodavne akte „koj[e] je donijela institucija ili tijelo EU-a (...)” (naknadno istaknuto). ACCC je smatrao da bi se upotrebom pojma „donijela” moglo ograničiti „područje primjene akata koji mogu podlijevati osporavanju na temelju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije”⁶² (neslužbeni prijevod).

⁶⁰ Predmet T-9/19, vidjeti bilješku 31., točka 149.

⁶¹ Još jedan pristup mogla bi biti izmjena teksta članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe kako bi ga se izravno uskladilo s tekstom članka 263. UFEU-a.

⁶² Točka 46. Savjeta ACCC-a iz 2021.

78. ACCC nije dodatno obrazložio svoju zabrinutost, ali Pravna služba Vijeća smatra da je moguće iznijeti sljedeće opće napomene kao odgovor na tu zabrinutost.
79. Razumno je tumačiti pojam „donijela” na način da se odnosi na akte koji više nisu u obliku nacrt. Takvi su akti dovršeni u skladu s postupcima koji se na njih primjenjuju i mogu biti predmet postupka internog preispitivanja iz članka 10. Aarhuške uredbe, pod uvjetom da ispunjavaju i druge zahtjeve iz te definicije. Kao što je prethodno navedeno u točki 74., Sud je u pogledu članka 263. UFEU-a dosljedno smatrao da se akti koji imaju pravne učinke prema trećima mogu osporavati, neovisno o njihovu obliku.⁶³ Analogno toj sudskoj praksi, za potrebe internog preispitivanja na temelju Aarhuške uredbe, konkretan pojam koji se koristi kako bi se naznačilo da je akt po naravi konačan („donijela”, „potvrdila”, „odobrila” itd.) nije relevantan za potrebe utvrđivanja je li „pravno obvezujuć[i] i ima vanjske učinke” na temelju članka 2. stavka 1. točke (g) Aarhuške uredbe.
80. Stoga Pravna služba Vijeća smatra da upotreba pojma „donijela” u vezi s aktima Unije koji su obuhvaćeni definicijom „upravnog akta” u Prijedlogu ne ograničava područje primjene akata koji mogu podlijegati internom preispitivanju na temelju Aarhuške uredbe.
81. Podsjeća se da postoje mnogi slučajevi u kojima se u Ugovorima jednostavno upućuje na akte institucija.⁶⁴ Alternativni pristup bila bi upotreba istog teksta u ovom slučaju; ni time se ne bi promijenilo područje primjene odredbe.

IX. PROVEDBENE MJERE NA RAZINI DRŽAVA ČLANICA

82. U Prijedlogu se pravi razlika između akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere na razini EU-a, za koje je predviđeno interno upravno preispitivanje, ali samo u trenutku donošenja dotične provedbene mjere, i akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere na razini država članica, za koje nije predviđeno interno preispitivanje.⁶⁵

⁶³ U tom smislu, predmet C-147/96, vidjeti bilješku 55., točka 27.

⁶⁴ Posebice vidjeti članak 4. UEU-a i sam članak 263 UFEU-a.

⁶⁵ Vidjeti članak 1. stavak 1. i stavak 2. točku (a) Prijedloga.

83. U Savjetu ACCC-a iz 2021. navodi se da izuzimanje akata Unije za koje se zahtijevaju provedbene mjere na nacionalnoj razini iz internog preispitivanja nije u skladu s Aarhuškom konvencijom. Priznaje se da institucije i tijela Unije ne mogu sami provesti interno preispitivanje nacionalnih provedbenih mjera. Međutim, tvrdi se da bi se interno preispitivanje akta Unije trebalo dopustiti nakon donošenja nacionalnih provedbenih mjera.
84. Pravna služba Vijeća smatra da se tim savjetom ne uzimaju u obzir specifičnost pravnog poretka EU-a ni različiti pravni lijekovi dostupni u vezi s aktima Unije i nacionalnim aktima u području prava zaštite okoliša. Ako su za akt Unije potrebne nacionalne provedbene mjere, kvalificirani subjekt koji želi osporiti tu mjeru trebao bi tražiti pravne mehanizme u skladu s primjenjivim nacionalnim pravnim lijekovima. To je u skladu s pristupom koji se primjenjuje na regulatorne akte koji podrazumijevaju provedbene mjere iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a koji ne mogu biti predmet postupka za poništenje na temelju tog stavka zbog mogućnosti osporavanja takvih provedbenih mjera.⁶⁶ Podsjeća se da je područje primjene tog stavka prošireno Ugovorom iz Lisabona kako bi se predvidjelo da nepovlašteni tužitelji mogu provesti sudsko preispitivanje regulatornih akata koji se na njih izravno odnose, ali samo ako ne podrazumijevaju provedbene mjere. Kao što je navedeno u točki 24. ovog mišljenja, Opći sud je u predmetu T-9/19 (*ClientEarth protiv EIB-a*) utvrdio da akte koji mogu podlijeći internom preispitivanju na temelju članka 10. Aarhuške uredbe treba tumačiti u skladu s odredbama članka 263. (točka 149. te presude).
85. Kad je riječ o nacionalnim pravnim lijekovima, osim svih administrativnih mogućnosti preispitivanja nacionalnih provedbenih mjera koje možda postoje, postoje i sudski mehanizmi koji pružaju odgovarajući forum za osporavanje valjanosti akta Unije na temelju kojeg su te provedbene mjere poduzete.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Radna skupina II. Europske konvencije – Radni dokument br. 21 od 7. listopada 2002.

86. To se može postići pokretanjem postupaka protiv nacionalnih provedbenih mjera u sudskim postupcima u dotičnoj državi članici, u kojima se tužitelj može pozvati na nevaljanost akta Unije kojim se zahtijeva takva nacionalna provedba. U tom kontekstu, nacionalni sud mora, na temelju članka 267. UFEU-a, od Suda zatražiti prethodnu odluku o valjanosti akta Unije.⁶⁷
87. Kao što je navedeno u točki 17. ovog mišljenja, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije zahtijeva da se na raspolaganje stave administrativni ili sudbeni pravni lijekovi za činjenja koja su u suprotnosti s pravom zaštite okoliša, ali se ne zahtijevaju obje vrste pravnih lijekova. Pravna služba Vijeća smatra da je isključenje akata Unije za koje se zahtijevaju provedbene mjere na nacionalnoj razini iz internog preispitivanja, kako je predviđeno Prijedlogom, u skladu s temeljnim načelima pravnog poretka Unije i njezinim sustavom sudskog preispitivanja.

X. ZAKLJUČAK

88. Pravna služba Vijeća zaključno smatra:
- a) da bi definiciju „upravnih akata” koji se mogu interno preispitati na temelju članka 10. Aarhuške uredbe trebalo dodatno pojasniti u nacrtu teksta kako bi se pojasnilo da taj pojam obuhvaća i akte pojedinačnog područja primjene i regulatorne akte koji se mogu osporavati na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a;
 - b) da je predloženo proširenje postupka internog preispitivanja na nezakonodavne akte općeg područja primjene, kako je utvrđeno u Prijedlogu, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a;

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars i Sidul Açúcares protiv Komisije*, EU:C:2015:284, točke 29. – 31.; C-274/12 P, *Telefónica protiv Komisije*, EU:C:2013:852, točke 27. – 29.; C-583/11 P, vidjeti bilješku 33., točka 93.

- c) da se u nedostatku jasne sudske prakse po tom pitanju ne može isključiti da bi u određenim okolnostima odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 5. UFEU-a, ako je predviđena privremena primjena, i odluke Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. i članka 218. stavka 9. UFEU-a mogle podlijegati internom preispitivanju na temelju Aarhuške uredbe, ako se ona izmijeni kako je predloženo;
- d) odredbe Aarhuške uredbe primjenjuju se na mjere donesene na temelju UFEU-a (ili UEU-a) koje se odnose na područje nuklearne energije, ali se ne primjenjuju na mjere donesene na temelju Ugovora o Euratomu;
- e) pravno je moguće, ako zakonodavac Unije tako odluči, izmijeniti Aarhušku uredbu kako bi se područje primjene prava na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje proširilo izvan „kvalificiranih subjekata” iz članka 11. trenutne verzije te uredbe;
- f) za potrebe Aarhuške uredbe i u svjetlu sudske prakse Suda, ne postoji bitna razlika između izraza „pravno obvezujući i vanjski učinci” i izraza „pravni i vanjski učinci” u definiciji „upravnog akta”;
- g) upotreba pojma „donijela” (u Prijedlogu) u pogledu upravnih akata koji mogu podlijegati internom preispitivanju ne ograničava područje primjene tog preispitivanja;
- h) isključenje (u Prijedlogu) odredaba upravnih akata za koje se zahtijevaju provedbene mjere na razini država članica iz postupka internog preispitivanja u skladu je s Unijinim sustavom sudskog preispitivanja i člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije.