



V Bruseli 11. mája 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

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

**Medziinštitucionálny spis:
2020/0289(COD)**

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Predmet:	Návrh Komisie na nariadenie, ktorým sa mení nariadenie o Aarhuskom dohovore (nariadenie (ES) č. 1367/2006) – rozsah pôsobnosti návrhu a odporúčanie Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru k návrhu z roku 2021

I. ÚVOD

1. Členovia pracovnej skupiny pre životné prostredie na neformálnej videokonferencii 3. decembra 2020 požiadali právny servis Rady, aby poskytol písomné stanovisko k rozsahu pôsobnosti návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006² zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (ďalej len „návrh“)³.

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² Ďalej len „nariadenie o Aarhuskom dohovore“.

³ COM(2020) 642 final.

2. Žiadosť o stanovisko právneho servisu Rady sa týkala týchto otázok:
- a) či je začlenenie všeobecne záväzných aktov do vymedzenia pojmu „správny akt“ uvedeného v článku 1 ods. 1 návrhu (na ktorý sa bude vzťahovať systém vnútorného preskúmania podľa článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore) zlučiteľné s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ, a
 - b) či toto vymedzenie pojmu zahŕňa (i) rozhodnutia Rady prijaté podľa článku 218 ZFEÚ a (ii) akty prijaté na základe Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu („Zmluva o Euratome“).
3. Zároveň bol právny servis Rady požiadaný, aby k tomuto právnemu stanovisku poskytol aj posúdenie odporúčania Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru („ACCC“) k návrhu po tom, ako bude toto odporúčanie vydané. Komisia požiadala v čase prijatia svojho návrhu ACCC o poskytnutie nového odporúčania, keďže cieľom návrhu bolo vyriešiť obavy, ktoré ACCC v roku 2017 vyjadril v súvislosti s dodržiavaním medzinárodných záväzkov Únie vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru. ACCC tieto obavy vyjadril v zisteniach prijatých 17. marca 2017 (ďalej len „zistenia ACCC z roku 2017“)⁴. ACCC vydal odporúčanie k návrhu Komisie 12. februára 2021 (ďalej len „odporúčanie ACCC z roku 2021“)⁵.
4. Cieľom tohto písomného stanoviska je odpovedať na uvedené žiadosti a v prvom rade sa bude zaoberať otázkami delegácií týkajúcimi sa rozsahu pôsobnosti návrhu, ako sa uvádza v bode 2, a potom sa vyjadriť k odporúčaniam ACCC z roku 2021, pričom bude vychádzať zo stanoviska právneho servisu Rady uvedeného v dokumente 8445/17 z 25. apríla 2017 (ďalej len „stanovisko právneho servisu Rady z roku 2017“), v ktorom sa okrem iného analyzovali zistenia ACCC z roku 2017.

⁴ Zistenia a odporúčania ACCC k oznámeniu ACCC/2008/32 (časť II) týkajúce sa veci C-32.

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

5. Právny servis Rady pripomína, že Únia v septembri 2017 na poslednom zasadnutí zmluvných strán dohovoru na základe zistení ACCC z roku 2017 vyhlásila, že „*bude naďalej skúmať spôsoby a prostriedky uplatňované na účely na dosiahnutia súladu s Aarhuským dohovorom, a to spôsobom, ktorý zodpovedá kľúčovým zásadám právneho poriadku Únie a jej systému súdneho preskúmania (...)*“. Právny servis Rady sa domnieva, že otázka kritiky systému súdneho preskúmania Únie, ktorý je stanovený v primárnom práve, ako ho vykladá Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“), zo strany ACCC je nad rámec tohto stanoviska. Jednotlivé body kritiky preto nie sú predmetom analýzy v tomto stanovisku.

II. SKUTKOVÝ A PRÁVNÝ RÁMEC

6. Pripomíname, že Aarhuský dohovor⁶ bol v mene Európskeho spoločenstva podpísaný v roku 1998 a uzavretý v roku 2005⁷.

Článok 9 ods. 3 („*Prístup k spravodlivosti*“) Aarhuského dohovoru znie:

„(...) 3. Naviac, bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia“ (zvýraznenie doplnené).

⁶ Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

⁷ Rozhodnutie Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005, s. 1 – 3.

7. Na tento účel prijali Európsky parlament a Rada nariadenie o Aarhuskom dohovore okrem iného s cieľom stanoviť opatrenia týkajúce sa prístupu k spravodlivosti v súvislosti s inštitúciami a orgánmi Únie. Keďže nariadenie o Aarhuskom dohovore sa týka len uplatňovania Aarhuského dohovoru na inštitúcie a orgány Únie a len jedného prostriedku nápravy, ktoré majú fyzické osoby k dispozícii na zaistenie súladu s právom Únie v oblasti životného prostredia, Súdny dvor opakovane rozhodol, že nariadenie o Aarhuskom dohovore je len jedným z nástrojov, ktorými sa plnia povinnosti vyplývajúce z Aarhuského dohovoru⁸.

Súdny dvor v týchto veciach tiež uviedol, že článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa nemožno dovolávať na účely posúdenia zákonnosti nariadenia o Aarhuskom dohovore, pretože obsah uvedeného ustanovenia nie je nepodmienený a dostatočne presný⁹.

8. ACCC vypracoval¹⁰ svoje zistenia z roku 2017 v tomto právnom kontexte. Podľa uvedených zistení Únia úplne nesplnila svoje povinnosti podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Zistenia ACCC z roku 2017 možno zhrnúť takto:

- a) Prvé zistenie sa týka obmedzenia aktov Únie, ktoré môžu byť predmetom vnútorného preskúmania podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore, na akty s individuálnou pôsobnosťou. ACCC zastáva názor, že dohovor nepodporuje takéto obmedzenie, keďže v článku 9 ods. 3 sa uvádzajú „úkony“ („acts“) vo všeobecnosti¹¹.

⁸ Vec C-784/18 P, *Mellifera/Komisija*, EU:C:2020:630, bod 88; spojené veci C-404/12 P a C-405/12 P, *Rada Európskej únie a Európska komisia/Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, bod 52; spojené veci C-401/12 P a C-403/12 P, *Rada Európskej únie a i./Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, bod 60.

⁹ Citované spojené veci C-404/12 P a C-405/12 P, body 46-47; citované spojené veci C-401/12 a C-403/12, body 54 až 55.

¹⁰ ACCC bol zriadený rozhodnutím I/7, ktoré bolo prijaté na prvom zasadnutí zmluvných strán Aarhuského dohovoru v roku 2004, na účely *preskúmavania dodržiavania povinností vyplývajúcich z dohovoru zmluvnými stranami*. Právomoc rozhodnúť o prípadnom konštatovaní nesúladu však prináleží zasadnutiu zmluvných strán – pozri bod 37 oddielu XII rozhodnutia I/7 (Posúdenie zasadnutím zmluvných strán).

¹¹ Pozri body 53 a 95 zistení ACCC z roku 2017.

- b) Druhé zistenie sa týka obmedzenia aktívnej legítimácie v nariadení o Aarhuskom dohovore na „kvalifikované subjekty“, hoci v dohovore sa odkazuje aj na členov verejnosti¹².
- c) Tretie zistenie sa týka toho, že nariadením o Aarhuskom dohovore sa obmedzuje typ aktov Únie, ktoré možno napadnúť, na akty, ktoré boli prijaté podľa práva životného prostredia, pričom v dohovore sa uvádzajú úkony, ktoré sú v rozpore právom životného prostredia¹³.
- d) Štvrté zistenie sa týka skutočnosti, že do pôsobnosti nariadenia o Aarhuskom dohovore patria len akty Únie, ktoré majú „právne záväzný a vonkajší účinok“, čo ACCC považuje za príliš reštriktívne¹⁴.

9. Na základe zistení ACCC z roku 2017 6. zasadnutie zmluvných strán Aarhuského dohovoru v septembri 2017 konsenzom rozhodlo o odložení rokovaní o návrhu rozhodnutia VI/8f týkajúcom sa Európskej únie¹⁵ na nasledujúce zasadnutie zmluvných strán v roku 2021. Zasadnutie zmluvných strán zároveň ACCC požiadalo, aby preskúmalo vývoj v uvedenej veci a podal o tom zasadnutiu zmluvných strán správu¹⁶.

¹² Tamže, bod 94.

¹³ Tamže, body 99 – 101.

¹⁴ Tamže, bod 104.

¹⁵ Návrh rozhodnutia VI/8f o dodržiavaní povinností vyplývajúcich z dohovoru Európskou úniou.

¹⁶ Európska hospodárska komisia – Zasadnutie zmluvných strán Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, správa zo šiesteho zasadnutia zmluvných strán, body 62 a 63.

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

10. Na tomto základe Komisia v októbri 2019 uverejnila štúdiu¹⁷ o možnostiach Únie riešiť tieto zistené nedostatky. O vypracovanie štúdie požiadala Rada v rozhodnutí (EÚ) 2018/819¹⁸. V tomto rozhodnutí tiež požiadala Komisiu, aby v prípade potreby v danej veci vypracovala legislatívny návrh. Návrh nadväzuje na túto žiadosť.
11. V návrhu sa rieši prvé a tretie zistenie ACCC z roku 2017, teda zistenia týkajúce sa obmedzenia aktov Únie, ktoré môžu byť predmetom vnútorného preskúmania, na akty (i) individuálneho určenia a (ii) prijaté podľa práva životného prostredia.
12. Súčasné vymedzenie pojmu „správny akt“ podľa článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom dohovore znie: „(...) „*správny akt*“ je akékoľvek opatrenie individuálneho určenia podľa práva životného prostredia, prijaté inštitúciou alebo orgánom Spoločenstva, ktoré má právne záväzný a vonkajší účinok; (...)“.
13. Podľa článku 1 ods. 1 návrhu sú teraz akty všeobecného určenia zahrnuté do vymedzenia pojmu „správny akt“, na ktoré sa vzťahuje nariadenie o Aarhuskom dohovore, a objasňuje sa v ňom, že akty, ktoré sú v rozpore s právom životného prostredia, patria do jeho pôsobnosti bez ohľadu na to, na akom právnom základe boli prijaté¹⁹.

¹⁷ Štúdia o vykonávaní Aarhuského dohovoru zo strany EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, záverečná správa, september 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2018/881 z 18. júna 2018, ktorým sa Komisia žiada, aby predložila štúdiu o možnostiach Únie preskúmať zistenia Výboru pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo veci ACCC/C/2008/32, a ak sa to ukáže vhodné s ohľadom na výsledky štúdie, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1367/2006, Ú. v. EÚ L 155, 19.6.2018, s. 6 – 7.

¹⁹ Článok 1 „Nariadenie (ES) č. 1367/2006 sa mení takto:
1. 1. Článok 2 ods. 1 písm. g) sa nahrádza takto:
„g) „*správny akt*“ je nelegislatívny akt prijatý inštitúciou alebo orgánom Únie, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky a obsahuje ustanovenia, ktoré môžu byť vzhľadom na ich účinky v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f), a to s výnimkou tých ustanovení tohto aktu, v prípade ktorých si právo Únie výslovne vyžaduje vykonávacie opatrenia na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni; (...)““ (zvýraznenie doplnené).

14. V článku 1 ods. 1 návrhu sa tiež stanovuje, že vnútorné preskúmanie aktov Únie (alebo ich ustanovení), v prípade ktorých sa vyžadujú vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, nie je možné. Ak si však nelegislatívny akt Únie vyžaduje vykonanie na úrovni Únie, v článku 1 ods. 2 sa stanovuje, že vnútorné preskúmanie relevantného ustanovenia daného aktu je možné spolu s vnútorným preskúmaním takýchto vykonávacích opatrení po ich prijatí²⁰.
15. Všeobecné smerovanie Rady k návrhu bolo schválené 17. decembra 2020²¹. Vo všeobecnom smerovaní boli odseky 1 a 2 článku 1 preformulované takto²²:

„Článok 1

Nariadenie (ES) č. 1367/2006 sa mení takto:

1. Článok 2 ods. 1 písm. g) sa nahrádza takto:

„g) „správny akt“ je akýkoľvek nelegislatívny akt prijatý inštitúciou alebo orgánom Únie, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky [...]”²³;

2. Článok 10 sa mení takto:

a) Odseky 1 a 2 sa nahrádzajú takto:

„1. Každá mimovládna organizácia, ktorá spĺňa podmienky uvedené v článku 11, je oprávnená požiadať o vnútorné preskúmanie inštitúciu alebo orgán Únie, ktoré prijali správny akt, alebo v prípade údajnej správnej nečinnosti mali takýto akt prijať, a to z dôvodu, že daný akt alebo nečinnosť je v rozpore s právom týkajúcim sa životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. f).

²⁰ Článok 1 ods. 2: „Článok 10 (nariadenia o Aarhuskom dohovore) sa mení takto:

a) odseky 1 a 2 sa nahrádzajú takto:

„1. (...)

Ak je vykonávací akt vykonávacím opatrením na úrovni Únie, ktoré sa vyžaduje na základe iného nelegislatívneho aktu, predmetná mimovládna organizácia môže v čase predloženia žiadosti o preskúmanie tohto uvedeného vykonávacieho opatrenia požiadať aj o preskúmanie ustanovenia daného nelegislatívneho aktu, v súvislosti s ktorým sa uvedené vykonávacie opatrenie vyžaduje.“ (zvýraznenie doplnené).

²¹ ST 13937/20.

²² Doplnenia podčiarknuté.

²³ Nové odôvodnenie 10a znie takto:

„(10a) V súlade s judikatúrou Súdneho dvora EÚ sa akt považuje za právne záväzný a môže byť preto predmetom žiadosti o preskúmanie, bez ohľadu na jeho formu, keďže jeho právne záväzná povaha sa posudzuje s ohľadom na jeho účinky, cieľ a obsah.“ (citácia judikatúry vypustená).

Predmetom žiadosti o vnútorné preskúmanie nemôžu byť ustanovenia správneho aktu, v prípade ktorých právny predpis Únie výslovne požaduje vykonávacie opatrenia na úrovni Únie alebo na národnej úrovni. (...).

Ak je však správny akt vykonávacím opatrením na úrovni Únie, ktoré sa vyžaduje na základe iného nelegislatívneho aktu, predmetná mimovládna organizácia môže v čase predloženia žiadosti o preskúmanie tohto uvedeného vykonávacieho opatrenia požiadať aj o preskúmanie ustanovenia daného nelegislatívneho aktu, v súvislosti s ktorým sa uvedené vykonávacie opatrenie vyžaduje.“

16. Odporúčanie ACCC k návrhu z roku 2021 možno zhrnúť takto:

- a) v prvom zistení sa opakuje kritika z roku 2017 týkajúca sa obmedzenia aktívnej legitímácie na „kvalifikované subjekty“ podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore²⁴;
- b) druhé zistenie sa týka nového vymedzenia správneho aktu v článku 2 ods. 1 písm. g), v súvislosti s ktorým ACCC vyjadril obavy „z dôsledkov použitia termínu „prijatý“ v tejto súvislosti a z toho, či obmedzuje rozsah aktov, ktoré môžu byť predmetom napadnutia podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru“²⁵;
- c) v treťom zistení sa opakuje kritika ACCC z roku 2017, že požiadavka, aby dotknuté akty mali „právne záväzné účinky“, je príliš reštriktívna²⁶;
- d) vo štvrtom zistení týkajúcom sa vylúčenia správnych aktov (alebo ich ustanovení), ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni členských štátov, z pôsobnosti nariadenia o Aarhuskom dohovore ACCC síce uznáva, že vykonávacie opatrenia členských štátov nemôžu byť predmetom preskúmania inštitúciami alebo orgánmi Únie, ale konštatuje, že by malo byť možné preskúmať akt Únie po prijatí takýchto vnútroštátnych vykonávacích opatrení²⁷. (zvýraznenie doplnené).

²⁴ Bod 37 odporúčania ACCC z roku 2021.

²⁵ Tamže, bod 46.

²⁶ Tamže, body 52 až 55.

²⁷ Tamže, body 65 až 68.

17. Napokon ACCC tiež odporúča, aby Únia v rámci legislatívneho postupu „mala na zreteli“ zistenia a odporúčania k oznámeniu ACCC/C/2015/128, keď sa tieto zistenia a odporúčania vydajú. To platí pre vylúčenie rozhodnutí o opatreniach štátnej pomoci prijatých Komisiou podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ z pôsobnosti nariadenia o Aarhuskom dohovore. Návrh v tejto súvislosti neobsahuje žiadne zmeny. Tieto zistenia boli vydané následne 17. marca 2021 a nie sú súčasťou konania o nedostatkoch, ktoré má riešiť návrh²⁸. Preto sa nimi toto stanovisko nezaoberá.

III. ÚVODNÉ POZNÁMKY K ASPEKTOM NARIADENIA O AARHUSKOM DOHOVORE A JEHO NAVRHOVANÝM ZMENÁM

A. Ustanovenia o vnútornom preskúmaní a prístupe k spravodlivosti

18. Pred tým, ako sa budeme zaoberať otázkami delegácií a ACCC, je vhodné načrtnúť hlavné prvky systému vnútorného preskúmania stanoveného v nariadení o Aarhuskom dohovore. Treba poukázať na to, že podľa článku 2 ods. 2 nariadenia o Aarhuskom dohovore sa tieto ustanovenia nevzťahujú na inštitúcie Únie, keď tieto konajú ako súdny alebo zákonodarný orgán²⁹.
19. Pripomíname, že podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa vyžaduje, aby boli k dispozícii súdne alebo správne prostriedky nápravy v prípade aktov porušujúcich právo životného prostredia. Nevyžadujú sa oboje.
20. V článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore sa stanovuje systém „vnútorného preskúmania“ zo strany kvalifikovaných subjektov vo vzťahu k „správnym aktom“ inštitúcií a orgánov Únie podľa práva životného prostredia.

²⁸ Vec C- 32, pozri poznámku pod čiarou č. 4.

²⁹ Článok 2 ods. 1 písm. c) nariadenia o Aarhuskom dohovore.

21. Mimovládne organizácie, ktoré spĺňajú podmienky uvedené v článku 11 nariadenia („kvalifikované subjekty“), sú oprávnené požiadať o vnútorné správne preskúmanie správneho aktu inštitúciou alebo orgán Únie, ktorý tento správny akt prijal (alebo v prípade údajnej správnej nečinnosti mal takýto akt prijať). Inštitúcia musí zvážiť každú takúto žiadosť, pokiaľ nie je zjavne neopodstatnená, a poskytnúť v určitej lehote písomnú odpoveď³⁰. To predstavuje rozhodnutie inštitúcie alebo orgánu o vnútornom preskúmaní.
22. Podľa článku 12 nariadenia o Aarhuskom dohovore môže potom kvalifikovaný subjekt takéto rozhodnutie (alebo neprijatie takéhoto rozhodnutia) o vnútornom preskúmaní napadnúť v súlade s príslušnými ustanoveniami zmluvy. Je potrebné poznamenať, že takáto aktívna procesná legitimácia sa týka len rozhodnutia o vnútornom preskúmaní, ktoré bolo adresované kvalifikovanému subjektu (alebo neprijatia takéhoto rozhodnutia, ak mal nárok na jeho prijatie). Kvalifikovaný subjekt môže napríklad žiadať o vnútorné preskúmanie povolenia na uvedenie na trh vydaného Komisiou inému subjektu. Môže napadnúť výsledok takéhoto preskúmania na Súdnom dvore Európskej únie podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Takáto žaloba podaná na Súdny dvor sa však netýka prípadného zrušenia samotného povolenia na uvedenie na trh, pre ktorého napadnutie nemá kvalifikovaný subjekt aktívnu legitimáciu. Žaloba kvalifikovaného subjektu podaná na Súdny dvor sa týka len prípadného zrušenia rozhodnutia Komisie o jeho žiadosti o vnútorné preskúmanie, ktoré mu bolo určené.

B. Vymedzenie pojmu „správny akt“

23. Vymedzenie pojmu „správny akt“ podľa článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom dohovore si tiež zaslúži pozornosť

³⁰ Ak inštitúcia alebo orgán Únie nie je schopný v lehote odpovedať, musí kvalifikovaný subjekt informovať o dôvodoch svojej nečinnosti a o tom, kedy má v úmysle konať.

24. V tejto súvislosti Všeobecný súd nedávno skúmal, či súčasné vymedzenie aktov majúcich právne záväzné a vonkajšie účinky, v súvislosti s ktorými možno požiadať o preskúmanie podľa článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore, by sa malo vykladať ako vymedzenie zodpovedajúce formulácii článku 263 ZFEÚ. Všeobecný súd v rozsudku vo veci T-9/19, *ClientEarth/EIB*³¹ pripomenul, že výsledok vnútorného správneho preskúmania podľa článku 10 nariadenia môže byť podľa článku 12 predmetom súdneho konania na SDEÚ a že takáto žaloba sa musí podať v súlade s podmienkami stanovenými v článku 263 ZFEÚ.

Všeobecný súd pokračoval: „*Vzhľadom na súvislosť medzi pojmom akt vyvolávajúci „právne záväzný a vonkajší účinok“ v zmysle článku 2 ods. 1 písm. g) Aarhuského nariadenia a pojmom akt, ktorý vyvoláva právne účinky voči tretím osobám v zmysle článku 263 ZFEÚ, je v záujme všeobecnej konzistentnosti odôvodnené vykladať prvý pojem v súlade s druhým uvedeným pojmom.*“³²

25. Všeobecný súd sa tak pri výklade rozsahu správnych aktov vymedzených v článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom dohovore opiera o formuláciu článku 263 ZFEÚ, hoci sú v nich použité rôzne termíny.
26. Ďalej sa poznamenáva, že súčasné vymedzenie pojmu správny akt sa týka len aktov „individuálneho určenia“. Niektoré druhy opatrení sú tiež vylúčené z vymedzenia pojmu „správny akt“ podľa článku 2 ods. 2 nariadenia o Aarhuskom dohovore. V tomto článku sa ustanovuje, že opatrenia prijaté inštitúciou alebo orgánom Únie, ktorý koná ako orgán správneho preskúmavania, napríklad v súvislosti s pravidlami hospodárskej súťaže a konania o porušení, nie sú zahrnuté do vymedzenia pojmu „správny akt“. V článku 2 ods. 2 sa nenavrhuje žiadna zmena.

³¹ Vec T-9/19, *ClientEarth/i Európska investičná banka (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Tamže, bod 149. Je však potrebné poznamenať, že tento rozsudok je v súčasnosti predmetom odvolania, hoci dôvody odvolania ešte nie sú verejné (veci C-212/21 P a C-223/21 P).

27. Ako sa už objasnilo, cieľom návrhu zmeneného všeobecným smerovaním je rozšíriť vymedzenie pojmu správny akt tak, aby zahŕňal „*akýkoľvek nelegislatívny akt prijatý inštitúciou alebo orgánom Únie, ktorý má právne záväzné a vonkajšie účinky*“, pričom vylučuje tie, v prípade ktorých sa výslovne vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni. Táto výnimka je teraz zohľadnená v zmene článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore, uvedenej v článku 1 ods. 2 návrhu, spolu s výnimkou týkajúcou sa možnosti žiadať o vnútorné preskúmanie vykonávacieho opatrenia Únie po jeho prijatí spolu s ustanovením nelegislatívneho aktu, na ktorého základe sa má toto vykonávacie opatrenie prijať. Toto vymedzenie pojmu zahŕňa opatrenia individuálneho aj všeobecného určenia.
28. Poznamenávame, že Komisia v dôvodovej správe vysvetľuje, že „[c]ieľom rozšírenia vymedzenia pojmu[u] je zahrnúť doň tie nelegislatívne opatrenia, ktoré zodpovedajú „regulačným aktom“ podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ“³³. Uvádza, že regulačné akty, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia, vylúčila na základe judikatúry SDEÚ, v ktorej vykladá článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ.

³³ Pojem „regulačné akty“ bol objasnený v rozsudku Súdneho dvora (veľká komora) z 3. októbra 2013 vo veci *Inuit Tapiriit Kanatami a i./Európsky parlament a Rada* (C- 583/11 P, EU:C:2013:625, body 58 až 61). Podľa Súdneho dvora tento termín znamená „všeobecne záväzné akty s výnimkou legislatívnych aktov“. Nedávno Súdny dvor v rozsudku veľkej komory zo 6. novembra 2018 vo veci *Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisia* špecificky uviedol, že termín sa vzťahuje na všetky všeobecne záväzné nelegislatívne akty bez výnimky. (C-622/16, EU:C:2018:873, body 24 až 28). Táto vec sa však týkala konkurentov príjemcov rozhodnutia o štátnej pomoci, ktoré podľa Súdneho dvora „priamo ovplyvňuje ich právne postavenie“ (tamže, bod 51) a má „úplne automatický charakter vyplývajúci iba zo samotnej právnej úpravy Únie a bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení“ (tamže, bod 54).

29. Je pravda, že vylúčenie nelegislatívnych aktov, ktoré si vyžadujú prijatie vykonávacích opatrení, z postupu vnútorného preskúmania zodpovedá vylúčeniu regulačných aktov, ktoré si vyžadujú také opatrenia, z možnosti nepriviligovaného žalobcu napadnúť ich podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ³⁴. Právny servis Rady sa však domnieva, že navrhované vymedzenie pojmu správny akt, ako sa uvádza v článku 1 ods. 1 návrhu (zmeneného všeobecným smerovaním), možno vykladať tak, že umožňuje kvalifikovaným subjektom požiadať o vnútorné preskúmanie akýchkoľvek nelegislatívnych opatrení Únie, ktoré majú právne záväzné a vonkajšie účinky, bez ohľadu na to, či sú splnené ďalšie podmienky článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ (teda či takéto opatrenia môžu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ napadnúť nepriviligovaní žalobcovia). Len spoločným výkladom článku 1 ods. 1 a 2 možno dospieť k tomu, že ide o vylúčenie (aspoň čiastočné) možnosti požiadať o vnútorné preskúmanie aktov, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia.

Právny servis Rady sa domnieva, že by bolo v normatívnom ustanovení alebo odôvodnení vhodné jasnejšie uviesť, že termín „správny akt“ zahŕňa tak akty individuálneho určenia, ako aj regulačné akty, ktoré možno napadnúť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

IV. ZLUČITEĽNOSŤ NÁVRHU S ČLÁNKOM 263 ŠTVRTÝM ODSEKOM ZFEÚ

30. Niektoré delegácie vyjadrili názor, že navrhované rozšírenie rozsahu interného preskúmania stanoveného v nariadení o Aarhuskom dohovore je nezlučiteľné s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ.

³⁴ „Nepriviligovaný žalobca“ je fyzická alebo právnická osoba, ktorá môže napadnúť zákonnosť aktov Únie na SDEÚ, len ak sú splnené podmienky článku 263 prvého, druhého a štvrtého odseku ZFEÚ. Na to, aby mohol podať žalobu, nemusí „privilegovaný žalobca“ (napríklad členský štát) splniť podmienky článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

31. Právny servis Rady sa touto otázkou zaoberal v stanovisku z roku 2017. V uvedenom stanovisku uviedol, že z právneho hľadiska je možné, aby sa na akty všeobecného určenia vzťahovalo právo požiadať o vnútorné preskúmanie podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore, pričom zároveň uznal, že takéto rozšírenie rozsahu by nevyhnutne viedlo k praktickému a administratívne zaťaženiu dotknutých inštitúcií a orgánov Únie (body 30 až 36 stanoviska právneho servisu Rady z roku 2017).
32. V tejto súvislosti právny servis Rady vysvetlil, že takýto prístup by bol zlučiteľný s judikatúrou SDEÚ, podľa ktorej môže iný účastník ako adresát opatrenia tvrdiť, že sa ho opatrenie priamo a osobne týka, ak mu z príslušných právnych predpisov Únie vyplývajú konkrétne procesné práva. Konkrétny rozsah aktívnej legitímácie však závisí od právneho postavenia dotknutého účastníka, ktoré zákonodarca Únie vymedzil v príslušnom právnom predpise Únie s cieľom chrániť jeho oprávnené záujmy. Ako sa objasnilo v bode 22, aktívna legitímácia priznaná nariadením o Aarhuskom dohovore (právo žiadať o vnútorné preskúmanie) neznamena, že dotknuté hmotnoprávne opatrenie môže byť následne predmetom žaloby o zrušenie podanej daným účastníkom. Naopak, aktívna legitímácia účastníka sa týka rozhodnutia o vnútornom preskúmaní na základe procesných práv, ktoré mu boli priznané nariadením o Aarhuskom dohovore.
33. SDEÚ potvrdil tento prístup vo viacerých veciach, predovšetkým vo veci *TestBioTech*³⁵, v ktorej zamietol odvolanie odvolateľiek vo veci rozhodnutia Komisie o ich žiadosti o vnútorné preskúmanie rozhodnutia Komisie, ktorým sa povoľuje uvádzať na trh produkty, ktoré obsahujú modifikovanú sóju, sú z nej zložené alebo vyrobené. Súdny dvor rozhodol, že takéto preskúmanie sa týka len prehodnotenia predmetného povolenia na uvedenie na trh, a nie samotného povolenia (body 37 – 38)³⁶.

³⁵ Vec C-82/17 P, *TestBioTech eV a i./Komisia*, EU:C:2019:719.

³⁶ Pozri aj vec C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale/Komisija*, v ktorom Súdny dvor potvrdil, že článok 9 Aarhuského dohovoru „nemôže mať za účinok zmenu podmienok prípustnosti žalôb o neplatnosť stanovených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ“, EU:C:2020:978, bod 26.

V prvostupňovom rozsudku sa okrem toho uvádza, že kvalifikovaný subjekt žiadajúci vnútorné preskúmanie nemôže na konci vnútorného preskúmania požadovať, aby dotknutá inštitúcia alebo orgán prijali určité konkrétne opatrenie, a že pri voľbe opatrení, ktoré sa majú prijať po vnútornom preskúmaní, má dotknutá inštitúcia alebo orgán plnú mieru voľnej úvahy³⁷.

34. Podobne vo veci T-108/17, *ClientEarth/Komisia*³⁸ Všeobecný súd podrobne vysvetlil, prečo je žalobný návrh žalobkyne na zrušenie predmetného rozhodnutia o autorizácii neprípustný (body 24 – 31), vrátane skutočnosti, že takáto žaloba by bola v rozpore so systémom súdnych prostriedkov nápravy ustanoveným zmluvami. Pokračoval posúdením (a zamietnutím) návrhov žalobkyne týkajúcich sa údajnej neplatnosti rozhodnutia Komisie, ktorým zamietla žiadosť žalobkyne o vnútorné preskúmanie daného rozhodnutia o autorizácii.
35. Právny servis sa domnieva, že rovnaký prístup možno v súlade s právom uplatniť aj na nelegislatívne akty všeobecného určenia prijaté inštitúciami Únie, ako sa uvádza v návrhu. Kvalifikovanému subjektu, ktorý by nemal aktívnu legitimáciu na napadnutie prijatia takého aktu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, sa tak môže priznať právo žiadať o vnútorné preskúmanie daného aktu a napadnúť rozhodnutie o uvedenom vnútornom preskúmaní na SDEÚ. Takýto prístup je zlučiteľný s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ bez ohľadu na to, či ide o akty individuálneho alebo všeobecného určenia³⁹.

³⁷ Vec T-177/13, *TestBioTech eV a i./Komisia*, EU:T:2016:736, bod 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Je potrebné poznamenať, že v kontexte takéhoto napadnutia nemožno vylúčiť, že v niektorých prípadoch kvalifikovaný subjekt bude môcť na základe článku 277 ZFEÚ namietat' nezákonnosť správneho aktu, ktorý je predmetom vnútorného preskúmania, hoci okolnosti, za ktorých je takáto námietka prípustná, sú relatívne prísne.

V. AKTY PRIJATÉ PODĽA ČLÁNKU 218 ZFEÚ

36. Niektoré delegácie sa pýtali, či by predmetom vnútorného preskúmania mohli byť rozhodnutia Rady prijaté podľa článku 218 ZFEÚ, ak sa nariadenie o Aarhuskom dohovore zmení tak, ako sa navrhuje. Delegácie sa konkrétne pýtali na rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ o uzavretí medzinárodných dohôd a podľa článku 218 ods. 5 ZFEÚ o podpísaní takýchto dohôd. Budeme sa zaoberať oboma typmi rozhodnutí a následne rozhodnutiami podľa článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ a rozhodnutiami podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Pripomíname, že všetky tieto rozhodnutia predstavujú podľa článku 288 ZFEÚ právne záväzné akty Únie.

A. Rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ

37. Je zrejmé, že rozhodnutia Rady, ktorými sa schvaľuje uzavretie medzinárodných dohôd podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ, sú právne záväzné a môžu ich napadnúť privilegovaní žalobcovia. Okrem toho podľa ustálenej judikatúry SDEÚ sú na základe článku 216 ods. 2 ZFEÚ medzinárodné dohody, ktoré uzavrela Európska únia, záväzné pre jej inštitúcie⁴⁰.
38. Súdny dvor však nerozhodol konkrétne o otázke, či existujú okolnosti, za ktorých môžu takéto rozhodnutia napadnúť nepriviligovaní žalobcovia podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Všeobecný súd v rámci *obiter dictum* vo veci týkajúcej sa iniciatív občanov (ako sú stanovené v článku 11 ZEÚ a článku 24 ZFEÚ) komentoval, že rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ „majú samostatné právne účinky“, keďže medzinárodné zmluvy, ktoré uzavrela EÚ, majú za následok „zmenu práva Únie“ v dôsledku začlenenia dohody do právneho rámca Únie⁴¹, bez toho, aby výslovne o tom rozhodol.

⁴⁰ Pozri vec C-366/10, *Air Transport Association of America a i./Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, bod 50 a tam citovanú judikatúru. Pripomíname, že podľa ustálenej judikatúry nemôžu byť samotné medzinárodné dohody predmetom žaloby o zrušenie; pozri spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, EU:C:2008:461, bod 286.

⁴¹ Vec T-754/14, *Efler a i./Komisia*, EU:T:2017:323, bod 43.

39. Otázku, či neprivilégovaní žalobcovia môžu napadnúť rozhodnutie prijaté podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ, posudzuje Všeobecný súd vo viacerých prebiehajúcich konaniach.
40. Dve z týchto vecí sa týkajú *Frontu Polisario*. Vo veci T-T-279/19 napadol *Front Polisario* rozhodnutie Rady o uzavretí dohody o určitých zmenách dvoch protokolov euro-stredomorskej dohody s Marokom⁴². Vo veci T-344/19 napadol *Front Polisario* rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/441 o uzavretí Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi EÚ a Marockým kráľovstvom, vykonávacieho protokolu k nej a výmeny listov pripojenej k dohode⁴³. V oboch veciach ide o aktívnu legitímáciu. Tieto veci nadväzujú na dva rozsudky týkajúce sa skoršieho rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ, v ktorých sa rozhodlo, že *Front Polisario* má aktívnu legitímáciu, ale tieto rozsudky boli v odvolacom konaní zrušené⁴⁴.
41. Na Všeobecnom súde prebiehajú ďalšie konania týkajúce sa rovnakej otázky aktívnej legitímácie v súvislosti s dohodou o vystúpení medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom⁴⁵. Tieto konania by tiež mali objasniť stanovisko vo vzťahu k prípadným okolnostiam, za ktorých môžu takéto rozhodnutia napadnúť neprivilégovaní žalobcovia.
42. Navrhuje sa, aby sa medzi relevantné aspekty zahrnula povaha dotknutého rozhodnutia, povaha dotknutej dohody a akékoľvek prípadné práva alebo povinnosti tretích osôb ustanovené v dohode.

⁴² Rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/217 z 28. januára 2019 o uzavretí Dohody vo forme výmeny listov medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom o zmene protokolov č. 1 a č. 4 k Euro-stredomorskej dohode o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Marockým kráľovstvom na strane druhej (Ú. v. EÚ L 34, 6.2.2019, s. 1).

⁴³ Ú. v. EÚ L 77, 20.3.2019, s. 4.

⁴⁴ Vec T-512/12, *Front Polisario/Rada*, EU:T:2015:953, zrušený v odvolacom konaní vo veci C-104/16 P, *Rada/Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2020/135 z 30. januára 2020 o uzavretí Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu a prílohy k nemu (Ú. v. EÚ L 29, 31.1.2020, s. 1 – 6). Pozri prebiehajúce konania vo veciach T-198/20, *Shindler a i./Rada*; T-231/20, *Price/Rada*; T-252/20, *Silver/Rada*.

Ďalším aspektom je skutočnosť, že v mnohých prípadoch si medzinárodné dohody uzavreté Úniou vyžadujú rôzne vykonávacie opatrenia na to, aby mohli ovplyvniť právne postavenie tretích osôb. V takých prípadoch sú to vykonávacie opatrenia (či už na úrovni Únie, alebo na vnútroštátnej úrovni), ktoré môžu byť napadnuté v súlade so systémom súdneho preskúmania Únie (vrátane prípadného podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor zo strany vnútroštátneho súdu, ktorý koná v spore týkajúcom sa takýchto vykonávacích opatrení). Je zrejmé, že ak sa takéto vykonávacie opatrenia vyžadujú, rozhodnutie Rady o uzavretí takejto medzinárodnej dohody nemožno v žiadnom prípade napadnúť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

43. Záverom, právny servis Rady sa domnieva, že zatiaľ nie je jasné, či rozhodnutia Rady, ktorými sa schvaľuje uzavretie medzinárodných dohôd, možno – aspoň za určitých okolností – považovať za akty, ktoré môžu byť napadnuté podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Vzhľadom na neexistenciu jednoznačnej judikatúry v tejto otázke nie je možné uviesť, že tieto rozhodnutia nebudú nikdy môcť byť napadnuté neprivilegovanými žalobcami.
44. Rozšírenie rozsahu vymedzenia pojmu „správne akty“ v návrhu preto znamená, že nemožno vylúčiť, že v niektorých prípadoch môžu byť kvalifikované subjekty v zmysle nariadenia o Aarhuskom dohovore oprávnené žiadať Radu, aby vykonala vnútorné posúdenie takýchto rozhodnutí, alebo aspoň budú mať dôvody tvrdiť, že na to majú právo, a že by následné mohli napadnúť výsledok takéhoto vnútorného preskúmania na SDEÚ.
45. Počas rokovaní o návrhu sa neformálne navrhlo, aby sa rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ nepovažovali za akty, na ktoré sa vzťahuje vnútorné preskúmanie, ktoré sa v ňom stanovuje. Argumentuje sa tým, že účelom takýchto rozhodnutí je len umožniť uzavretie medzinárodnej dohody a že takéto rozhodnutia sú teda procesnej povahy a ako také nemenia právne postavenie fyzických alebo právnických osôb ani nimi nie sú dotknuté ich záujmy.

46. Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 38, 42 a 43 sa však právny servis Rady domnieva, že nie je isté, či by SDEÚ tento argument akceptoval.

B. Rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 5 ZFEÚ

47. Situáciu v súvislosti s rozhodnutiami Rady podľa článku 218 ods. 5 ZFEÚ týkajúcimi sa podpisania medzinárodnej dohody možno odlišiť od rozhodnutí o uzavretí podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ.
48. Právny servis Rady sa domnieva, že existujú silné argumenty na podporu tvrdenia, že rozhodnutia Rady týkajúce sa len podpisu medzinárodnej dohody nemôžu byť ako také predmetom žaloby neprivilegovaných žalobcov podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ. Takýmito rozhodnutiami sa len povoľuje podpísanie predmetnej dohody a predseda Rady sa poveruje určiť osobu splnomocnenú podpísať dohodu v mene Únie⁴⁶.
49. Menej jasná je však situácia v prípade rozhodnutí Rady o podpise, ktoré obsahujú aj ustanovenia o predbežnom vykonávaní celej medzinárodnej dohody alebo jej časti. Niektoré alebo všetky ustanovenia dohody sa tak stanú účinnými na základe samotného rozhodnutia o podpise pred rozhodnutím o uzavretí, ktoré po ňom nasleduje. To znamená, že rozhodnutie o podpise a predbežnom vykonávaní by sa z hľadiska potenciálnych právnych účinkov na fyzické a právnické osoby mohlo považovať za rovnocenné rozhodnutiu o uzavretí, pričom by preň boli relevantné úvahy uvedené v bode 38 a bodoch 42 až 46.

⁴⁶ V niektorých prípadoch môžu tiež obsahovať ustanovenia týkajúce sa podmienok predchádzajúcich uzavretiu dohody. Pozri napríklad článok 4 rozhodnutia Rady (EÚ) 2019/1915 zo 14. októbra 2019 o podpise Dohody medzi Európskou úniou a Bieloruskou republikou o zjednodušení udeľovania víz v mene Európskej únie (Ú. v. EÚ L 297, 18.11.2019, s. 1 – 2).: „Komisia posúdi bezpečnosť a integritu systému vydávania biometrických diplomatických pasov Bieloruska a ich technických špecifikácií a svoje posúdenie oznámi Rade. Rada na základe takéhoto posúdenia rozhodne o uzavretí dohody.“

C. Rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ

50. V článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ sa upravujú rozhodnutia Rady o poverení začať rokovania o medzinárodnej dohode, ktorými sa menuje vyjednávač alebo vedúci vyjednávacieho tímu, stanovujú smernice na rokovania, ktoré sú mu adresované, a určuje osobitný výbor, v konzultácii s ktorým sa rokovania musia viesť.
51. Podľa ustálenej judikatúry sa musí rozhodnutie Rady podľa článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ považovať za rozhodnutie, ktoré predstavuje prípravný akt vo vzťahu k prípadnému následnému rozhodnutiu o podpise a uzavretí takejto dohody. Ako prípravný akt má právne účinky vo vzťahoch medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi, ako aj medzi inštitúciami Európskej únie, ale nemá účinky voči fyzickým a právnickým osobám, a teda nemôže mať vplyv na ich práva alebo povinnosti⁴⁷.
52. Takéto rozhodnutia preto nemožno napadnúť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

D. Rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ

53. V článku 218 ods. 9 ZFEÚ sa upravuje prijímanie rozhodnutí Rady, ktorými sa stanovujú pozície, ktoré má Únia zaujať v orgánoch zriadených medzinárodnými zmluvami, ak majú takéto orgány prijať akty s právnymi účinkami, alebo rozhodnutí o pozastavení vykonávania dohody.
54. Možno argumentovať, že rozhodnutia Rady, ktorými sa stanovujú pozície, ktoré má Únia zaujať, nemajú právne účinky vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, aby mohli byť napadnuté podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, keďže len vymedzujú pozíciu, ktorú má zaujať zástupca Únie v dotknutom medzinárodnom orgáne. Takéto rozhodnutie má len prípravnú povahu.

⁴⁷ Vec T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)/Rada*, EU:T:2019:77, bod 28; vec T-458/17, *Shindler a i./Rada*, EU:T:2018:838, body 39 – 41; vec T-754/14, pozri poznámku pod čiarou č. 41, bod 34; vec C-425/13, *Komisija/Rada*, EU:C:2015:483, bod 28; vec C-114/12, *Komisija/Rada*, EU:C:2014:2151, bod 40.

Rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ nemusia nevyhnutne viesť k prijatiu rozhodnutí daným medzinárodným orgánom. Ani samotné rozhodnutia medzinárodných orgánov nemusia mať nevyhnutne právne účinky vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám. Vzhľadom na neexistenciu jednoznačnej judikatúry v tejto otázke a vzhľadom na veľkú rozmanitosť rozhodnutí Rady prijímaných podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ nie je možné s určitosťou uviesť, že sa na tieto rozhodnutia nikdy nebude vzťahovať vnútorné preskúmanie, ktoré sa v návrhu stanovuje.

55. To isté platí aj o rozhodnutiach Rady o pozastavení vykonávania dohody podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Pripomíname, že Rada takéto rozhodnutie prijíma len vo výnimočných prípadoch. Nemožno vylúčiť, že za určitých okolností bude možné tvrdiť, že takéto rozhodnutie má právne účinky vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám. Tak ako v prípade rozhodnutí o uzavretí medzinárodných dohôd, posúdenie by záviselo od povahy dotknutého rozhodnutia a dotknutej dohody, od práv alebo povinností tretích osôb v súvislosti s dohodou a od toho, či samotná medzinárodná dohoda môže mať priamy účinok na tretie osoby alebo sú potrebné vykonávacie opatrenia na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni. Nemožno tak vylúčiť, že by sa na tieto rozhodnutia – prinajmenšom za určitých okolností – mohlo vzťahovať právo na vnútorné preskúmanie stanovené v nariadení o Aarhuskom dohovore.

E. Predbežný záver k aktom prijatým podľa článku 218 ZFEÚ

56. Ako sa už uviedlo, pokiaľ ide o článok 218 ZFEÚ, vzhľadom na neexistenciu jednoznačnej judikatúry v tejto otázke nemožno vylúčiť, že rozhodnutia Rady o uzavretí medzinárodných dohôd podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ by sa za určitých okolností mohli považovať za akty, ktoré podliehajú vnútornému preskúmaniu podľa návrhu. To isté môže platiť pre rozhodnutia Rady o podpise medzinárodných dohôd podľa článku 218 ods. 5 ZFEÚ, pokiaľ sa v nich stanovuje predbežné vykonávanie celej dotknutej dohody alebo jej časti, a pre niektoré rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

VI. AKTY PRIJATÉ NA ZÁKLADE ZMLUVY O EURÓPSKOM SPOLOČENSTVE PRE ATÓMOVÚ ENERGIU (ZMLUVY O EURATOME)

57. Niektoré delegácie vzniesli otázku, či môžu vnútornému preskúmaniu podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore zmeneného návrhom podliehať akty prijaté na základe Zmluvy o Euratome.
58. Všeobecný súd sa otázkou, či sa nariadenie o Aarhuskom dohovore (v súčasnom znení) vzťahuje na opatrenie prijaté na základe Zmluvy o Euratome, zaoberal nedávno vo veci týkajúcej sa odmietnutia poskytnúť prístup k dokumentom týkajúcim sa takeého opatrenia (vec T-307/16, *CEE Bankwatch Network/Komisija*, EU:T:2018:97).
59. Všeobecný súd v bode 64 uvedeného rozsudku uviedol: „(...) nariadenie č. 1367/2006 podľa svojho názvu, preambuly a ustanovení vykonáva v oblasti informácií záväzky prijaté v rámci medzinárodného dohovoru, ktorého zmluvnou stranou nie je Európske spoločenstvo pre atómovú energiu, konkrétne Aarhuského dohovoru. Ako vyplýva z článku 1 rozhodnutia Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Aarhuského dohovoru (Ú. v. ES L 124, 2005, s. 1), uvedený dohovor bol schválený len v mene Európskeho spoločenstva, ktoré sa stalo Úniou. Keďže Európske spoločenstvo pre atómovú energiu nie je zmluvnou stranou tohto dohovoru, nemôže bez toho, aby to bolo stanovené v opačnom zmysle, podliehať záväzkom obsiahnutým v nariadení, ktorým sa tento dohovor vykonáva.“
(zvýraznenie doplnené).
60. Všeobecný súd ďalej pripomenul, že akty prijaté podľa Zmluvy o Euratome nemusia nevyhnutne podliehať povinnostiam, ktoré sa uplatňujú v rámci Európskej únie. Európske spoločenstvo pre atómovú energiu a Európska únia sú samostatné organizácie zriadené samostatnými zmluvami a majú samostatnú právnu subjektivitu (bod 47 a tam citovaná judikatúra).

61. Poukázal na to, že na základe článku 106a Zmluvy o Euratome sa uplatňujú niektoré ustanovenia ZEÚ a ZFEÚ. Článok 192 ZFEÚ, ktorý je právnym základom nariadenia o Aarhuskom dohovore, nie je medzi týmito ustanoveniami. Z toho vyplýva, že opatrenia prijaté na základe článku 192 ZFEÚ sa nemôžu uplatňovať v rámci Euratomu (body 48 – 49).
62. Súdny dvor dospel k záveru, že nariadenie o Aarhuskom dohovore sa uplatňuje len v rámci Európskej únie, a nie na inštitúcie a orgány Euratomu (bod 50).
63. V zásade je teda jasné, že ustanovenia nariadenia o Aarhuskom dohovore sa neuplatňujú na akty prijaté na základe Zmluvy o Euratome.
64. Naopak, je pravda, že v nedávnom odvolacom konaní týkajúcom sa štátnej pomoci Súdny dvor konštatoval, že ZFEÚ má oveľa širšie ciele a (...) „*zveruje Únii rozsiahle právomoci v celom rade oblastí a sektorov, v odvetví jadrovej energie sa v prípade, keď Zmluva o Euratome neobsahuje osobitné pravidlá, uplatnia pravidlá (...) [Z]FEÚ. Keďže Zmluva o Euratome neobsahuje pravidlá v oblasti štátnej pomoci, v tomto odvetví sa môže uplatniť článok 107 ZFEÚ (...).*“ (vec C-594/18 P, *Rakúsko/Komisia*)⁴⁸ (zvýraznenie doplnené).
65. Súdny dvor ďalej pokračoval, že Zmluva o Euratome „*neupravuj[e] vyčerpávajúcim spôsobom otázky životného prostredia, ktoré sa týkajú odvetvia jadrovej energie. Preto Zmluva o Euratome nebráni uplatneniu pravidiel práva Únie v oblasti životného prostredia v tomto odvetví.*“ (bod 41) (zvýraznenie doplnené). Uviedol tak v súvislosti s ustanoveniami primárneho práva, ako napríklad článkom 11 ZFEÚ, ako aj s ustanoveniami sekundárneho práva. V tom prípade Súdny dvor pripomenul, že smernica 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa vzťahuje na jadrové elektrárne a iné jadrové reaktory (body 42 a 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. To odzrkadľuje staršiu judikatúru, v ktorej Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že ak neexistujú osobitné normy v Zmluve o Euratome, môžu sa uplatniť ustanovenia Zmluvy o ES. Pozri stanovisko 1/94, EU:C:1994:384, v ktorom Súdny dvor pripomenul, že ustanovenia Zmluvy o ES sa nemôžu odchyľovať od ustanovení Zmluvy o Euratome, ale rozhodol, že vzhľadom na to, že Zmluva o Euratome neobsahuje žiadne ustanovenia o zahraničnom obchode, „*nič nebráni rozšíreniu dohôd uzavretých v zmysle článku 113 Zmluvy [o] ES [v súčasnosti článku 207 ZFEÚ] na medzinárodný obchod s tovarmi [Euratomu]*“ (bod 24).

66. Právny servis Rady sa domnieva, že z týchto dvoch vecí vyplýva, že ustanovenia nariadenia o Aarhuskom dohovore sa vzťahujú na opatrenia prijaté podľa ZFEÚ (alebo ZEÚ), ktoré sa týkajú odvetvia jadrovej energetiky. Nevzťahujú sa však na opatrenia prijaté podľa samotnej Zmluvy o Euratome, teda na rozhodnutia, ktoré sa zakladajú na Zmluve o Euratome. V návrhu nie je nič, čo by malo vplyv na túto analýzu.

VII. OBMEDZENIE AKTÍVNEJ LEGITIMÁCIE ŽIADOSTÍ O VNÚTORNÉ PRESKÚMANIE NA „KVALIFIKOVANÉ SUBJEKTY“

67. ACCC vo svojom odporúčaní z roku 2021 potvrdzuje svoju analýzu z roku 2017 v tom zmysle, že vo vzťahu k právu žiadať vnútorné preskúmanie: „*nariadením o Aarhuskom dohovore sa tým, že vylučuje všetkých členov verejnosti s výnimkou MVO, ktoré splňajú kritériá jeho článku 11, nevykonáva správne článok 9 ods. 3*“ Aarhuského dohovoru⁴⁹.
68. Niektoré delegácie vyjadrili pochybnosti, či by rozšírenie pôsobnosti nariadenia o Aarhuskom dohovore, ktorým by sa požiadať o preskúmanie správnych aktov umožnilo širšej kategórii kvalifikovaných subjektov či dokonca členom verejnosti, bolo v súlade so zmluvami.
69. Právny servis Rady sa k tejto kritike vyjadril aj vo svojom stanovisku z roku 2017 (body 37 a 38). Právny servis Rady sa naďalej domnieva, že by bolo právne možné zmeniť nariadenie o Aarhuskom dohovore tak, aby sa rozšíril rozsah práva požiadať o vnútorné preskúmanie nad rámec jeho súčasného znenia (v článku 11 sa stanovujú kritériá, ktoré musia splniť MVO, aby boli oprávnené požiadať o vnútorné preskúmanie správnych aktov). Je to v zásade otázka rozhodnutia spoluzákonodarcov, ako najlepšie zohľadniť požiadavky Aarhuského dohovoru v súvislosti s uplatňovaním ustanovení dohovoru na inštitúcie a orgány Únie.

⁴⁹ Bod 37 odporúčania ACCC z roku 2021.

70. Právny servis Rady poznamenáva, že v samotnom článku 9 ods. 3 dohovoru sa stanovuje, že zmluvné strany môžu stanoviť kritériá, ktoré sa musia splniť, aby členovia verejnosti⁵⁰ mohli mať prístup k postupom správneho preskúmania v súvislosti s úkonmi a opomenutiami, ktoré majú byť v rozpore s ich právom životného prostredia. ACCC tiež uznal, že ak by sa začatie správneho preskúmania sprístupnilo všetkým fyzickým osobám, išlo by o *actio popularis*, čo sa podľa dohovoru nevyžaduje⁵¹. Namiesto toho ACCC v súvislosti s MVO uviedol, že stanovené kritériá nesmú byť také prísne, že „*zabránia všetkým alebo takmer všetkým environmentálnym organizáciám v napadnutí takýchto úkonov alebo opomenutí*.“ V tejto súvislosti sa pripomína, že Súdny dvor rozhodol, že zmluvné strany Aarhuského dohovoru „*majú širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o definíciu spôsobov vykonania „správnych a súdnych konaní*“,“ ako sa stanovuje v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru⁵² (zvýraznenie doplnené).

VIII. PRIPOMIENKY ACCC K VYMEDZENIU POJMU „SPRÁVNE AKTY“ V NÁVRHU

A. Akty, ktoré majú „právne záväzné a vonkajšie účinky“

71. ACCC vo svojom odporúčaní z roku 2021 potvrdil svoj návrh z roku 2017, aby sa zmenilo spojenie „*má právne záväzné a vonkajšie účinky*“ (zvýraznenie doplnené), čo je jedna z požiadaviek na to, aby akt spadal do vymedzenia pojmu „*správny akt*“, a to tak v súčasnom znení nariadenia, ako aj v zmenenom znení vymedzenia tohto pojmu v návrhu (pozri body 12 a 13 a poznámku pod čiarou č. 19). ACCC považuje tento výraz za príliš reštriktívny, podľa jeho názoru by sa mal zmeniť na „*má právne a vonkajšie účinky*“ (zvýraznenie doplnené). Uznáva, že na to, aby mohol byť akt v rozpore s právom životného prostredia, musí mať právne účinky, ale slovo „*záväzné*“ by mohlo vylúčiť niektoré akty z pôsobnosti návrhu⁵³.

⁵⁰ V článku 2 ods. 4 dohovoru sa „*verejnosť*“ vymedzuje ako „*jedna alebo viac fyzických alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny*“.

⁵¹ Pozri stranu 194 Príručky k vykonávaniu Aarhuského dohovoru, kde sa citujú zistenia Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vo veci ACCC/C/2005/11.

⁵² Spojené veci C-401/12 P a C-403/12 P, pozri poznámku pod čiarou č. 8, bod 59.

⁵³ Vo všeobecnosti sa akceptuje, že termín „*vonkajšie účinky*“ má rovnaký význam ako „*účinky vo vzťahu k tretím stranám*“.

72. Na vyriešenie tohto návrhu je potrebné zvážiť, či by vypustenie slova „záväzné“ podstatne zmenilo obsah definície.
73. Pripomína sa, že SDEÚ pri niektorých príležitostiach rozlišuje medzi aktmi, ktoré „majú právne účinky“ a „právne záväznými“ aktmi. Vo veci OIV týkajúcej sa vymedzenia pojmu aktov, ktoré majú právne účinky, v súvislosti s rozhodnutiami Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ, označil odporúčania Medzinárodnej organizácie pre vinič a víno, ktoré samé osebe nie sú právne záväzné, za akty, ktoré majú právne účinky, pretože „môžu rozhodujúcim spôsobom ovplyvniť obsah právnej úpravy [...] Únie“⁵⁴.
74. Všeobecnejšie možno konštatovať, že pokiaľ ide o právne akty, ktoré majú právne účinky podľa článku 263 ZFEÚ, z judikatúry vyplýva, že z hľadiska určenia, či má akt právne účinky, nie je forma aktu rozhodujúca. Naopak, rozhodujúcimi sú účinky, obsah a rozsah pôsobnosti dotknutého aktu⁵⁵. V niektorých z týchto vecí použil SDEÚ termín „právne účinky“⁵⁶ v súlade so znením článku 263 prvého odseku ZFEÚ, pričom v iných veciach označil akty podľa článku 263 ZFEÚ za akty „záväznej povahy“⁵⁷ alebo majúce „záväznú silu“ (a „právne účinky“)⁵⁸ a v ďalších veciach za akty, ktoré majú „právne záväzné účinky“⁵⁹.

⁵⁴ Vec C-399/12, *Nemecko/Rada*, EU:C:2014:2258, body 61 – 64.

⁵⁵ Poukazuje sa na to aj v dôvodovej správe k návrhu, pozri strany 8 a 9. Pozri spojené veci 1/57 a 14/57, *Usines à tubes de la Sarre/Vysoký úrad*, Zb. 1957, s. 1957 – 1958, bod 105; vec 60/81, *IBM/Komisia*, EU:C:1981:264, bod 9; vec 22/70, *Komisia/Rada*, EU:C:1971:32, bod 42; vec C-325/91, *Francúzsko/Komisia*, Zb. s. I-3283, bod 9; vec C-57/95, *Francúzsko/Komisia*, EU:C:1997:164, bod 22; vec C-147/96, *Holandsko/Komisia* [2000], Zb. s. I-4723, bod 27; spojené veci C-463/10 P a C-475/10 P, *Deutsche Post a Nemecko/Komisia*, EU:C:2011:656, bod 36. V tomto zmysle vec C-303/90, *Francúzsko/Komisia*, [1991] Zb. s. I-5315, body 8 a 10; spojené veci C-213/88 a C-39/89, *Luxemburské veľkovoľvodstvo/Parlament*, [1991] Zb. I-5643, bod 15; vec C-366/88, *Francúzsko/Komisia*, [1990] Zb. s. I-3571, body 8 a 11.

⁵⁶ Citované spojené veci C-1/57 P a C-14/57 P, tamže.

⁵⁷ Vec C-57/95, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 22; vec T-325/91, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 26.

⁵⁸ Vec C-325/91, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 30.

⁵⁹ Spojené veci C-463/10 P a C-475/10 P, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 36; pozri aj vec 60/81, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 9 („právne účinky ..., ktoré sú záväzné“).

75. V tejto súvislosti pripomínáme, že v článku 12 nariadenia o Aarhuskom dohovore sa stanovuje možnosť začať konanie na SDEÚ „*v súlade s príslušnými ustanoveniami zmluvy*“, a teda v súlade s podmienkami stanovenými v článku 263 ZFEÚ. Ako sa uvádza v bode 24, Všeobecný súd vykladá pojem akt, ktorý má „*právne záväzné a vonkajšie účinky*“, v zmysle článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom dohovore ako zodpovedajúci pojmu akt, ktorý má právne účinky na tretie strany v zmysle článku 263 ZFEÚ⁶⁰.
76. So zreteľom na túto judikatúru možno dospieť k záveru, že na účely vymedzenia pojmu správny akt podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore nie je rozdiel medzi použitím výrazu „*má právne a vonkajšie účinky*“ a „*má právne záväzné a vonkajšie účinky*“. Právny servis Rady sa preto domnieva, že zmenou, ktorú navrhuje ACCC, by sa podstatne nezmenil rozsah vymedzenia pojmu „správny akt“ obsiahnutého v návrhu. K dispozícii sú viaceré možnosti. Mohlo by sa ponechať spojenie „*má právne záväzné a vonkajšie účinky*“ a ACCC by sa mohlo vysvetliť, že sa toto spojenie považuje za rovnocenné spojeniu „*má právne účinky vo vzťahu k tretím stranám*“. Tiež by sa mohlo akceptovať spojenie navrhované ACCC a mohlo by sa vložiť odôvodnenie, v ktorom by sa vysvetlilo, že vymedzenie pojmu by sa malo vykladať v súlade s článkom 263 ZFEÚ a súvisiacou judikatúrou⁶¹.

B. Akty „prijaté inštitúciou alebo orgánom Únie“

77. ACCC sa v odporúčaní z roku 2021 vyjadril aj k jednej ďalšej zmene v revidovanom vymedzení pojmu „*správny akt*“ v návrhu. Ide o nelegislatívne akty „*prijaté[...] inštitúciou alebo orgánom EÚ*“ (zvýraznenie doplnené). ACCC sa domnieva, že slovo „*prijaté*“ môže obmedziť „*spektrum aktov, ktoré možno napadnúť podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru*“⁶².

⁶⁰ Vec T-9/19, pozri poznámku pod čiarou č. 31, bod 149.

⁶¹ Ďalšou možnosťou je zmeniť formuláciu v článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom nariadení tak, aby sa zosúladiť priamo s článkom 263 ZFEÚ.

⁶² Bod 46 odporúčania ACCC z roku 2021.

78. ACCC podrobnejšie nerozvedol svoje obavy, ale právny servis Rady sa domnieva, že k nim možno uviesť tieto všeobecné poznámky.
79. Je vhodné vykladať slovo „prijaté“ tak, že označuje akty, ktoré už nie sú vo forme návrhu. Takéto akty boli finalizované v súlade s postupmi, ktoré sa na ne vzťahujú, a môžu byť predmetom postupu vnútorného preskúmania stanoveného v článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore, pokiaľ zároveň spĺňajú ďalšie kritériá vymedzenia tohto pojmu. Ako sa uviedlo v bode 74, SDEÚ v súvislosti s článkom 263 ZFEÚ v judikatúre jednotne uvádza, že akty, ktoré majú účinky vo vzťahu k tretím stranám, možno napadnúť bez ohľadu na ich formu⁶³. Analogicky s touto judikatúrou platí, že na účely vnútorného preskúmania podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore nie je termín použitý na označenie toho, že akt je konečnej povahy („prijatý“, „schválený“ atď.), rozhodujúci z hľadiska určenia, či má „právne záväzné a vonkajšie účinky“ podľa článku 2 ods. 1 písm. g) nariadenia o Aarhuskom dohovore.
80. Právny servis Rady sa preto domnieva, že použitie slova „prijaté“ v súvislosti s aktmi Únie spadajúcimi do vymedzenia pojmu „správny akt“ v návrhu neobmedzuje spektrum aktov, ktoré môžu byť predmetom vnútorného preskúmania podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore.
81. Pripomíname, že zmluvy v mnohých prípadoch odkazujú len na akty inštitúcií⁶⁴. Alternatívne sa tu mohla použiť rovnaká formulácia; rozsah pôsobnosti ustanovenia by sa tým nezmenil.

IX. VYKONÁVACIE OPATRENIA NA ÚROVNI ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

82. V návrhu sa rozlišuje medzi aktmi, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni EÚ, pre ktoré sa stanovuje vnútorné správne preskúmanie, ale až vtedy, ak je dotknuté vykonávacie opatrenie prijaté, a aktmi, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni členských štátov, pre ktoré sa vnútorné preskúmanie nestanovuje⁶⁵.

⁶³ V tomto zmysle vec C-147/96, pozri poznámku pod čiarou č. 55, bod 27.

⁶⁴ Pozri predovšetkým článok 4 ZEÚ a samotný článok 263 ZFEÚ.

⁶⁵ Pozri článok 1 ods. 1 a článok 2 písm. a) návrhu.

83. V odporúčaní ACCC z roku 2021 sa uvádza, že nie je v súlade s Aarhuským dohovorom, aby boli akty Únie, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni členských štátov, vyňaté z vnútorného preskúmania. Uznáva, že inštitúcie a orgány Únie by nemohli uskutočniť vnútorné preskúmanie vnútroštátnych vykonávacích opatrení. Argumentuje však, že vnútorné preskúmanie aktov Únie by malo byť možné po prijatí vnútroštátnych opatrení.
84. Právny servis Rady sa domnieva, že toto odporúčanie nezohľadňuje osobitosť právneho poriadku EÚ a rôzne prostriedky nápravy, ktoré sú k dispozícii v súvislosti s aktmi Únie a vnútroštátnymi aktmi v oblasti práva životného prostredia. Keď sa pre akty Únie vyžadujú vnútroštátne vykonávacie opatrenia, kvalifikovaný subjekt, ktorý chce napadnúť dané opatrenie, by sa mal usilovať o nápravu pomocou príslušných vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Toto je v súlade s prístupom prijatým v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ vo vzťahu k regulačným aktom, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia, ktoré nemôžu byť predmetom žaloby o zrušenie podľa uvedeného odseku z dôvodu iných možností, ako napadnúť takéto vykonávacie opatrenia⁶⁶. Pripomíname, že rozsah pôsobnosti tohto odseku sa rozšíril Lisabonskou zmluvou, aby nepriviligovaným žalobcom umožnil súdne preskúmanie regulačných aktov, ktoré sa ich priamo týkajú, ale len ak nevyžadujú vykonávacie opatrenia. Ako sa uvádza v bode 24, Všeobecný súd vo veci T-9/19 (*ClientEarth/EIB*) rozhodol, že akty, ktoré môžu podliehať vnútornému preskúmaniu podľa článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore, je potrebné vykladať v súlade s ustanoveniami článku 263 (bod 149 rozsudku).
85. Pokiaľ ide o vnútroštátne prostriedky nápravy, popri prípadných možnostiach správneho preskúmania vnútroštátnych vykonávacích opatrení existujú možnosti súdnych prostriedkov nápravy, ktoré sú vhodným fórom na napadnutie platnosti aktu Únie, na základe ktorého sa dané vykonávacie opatrenia prijali.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Working Group II of the European Convention - Working Document no. 21 of 7 October 2002 (II. pracovná skupina Európskeho dohovoru – pracovný dokument č. 21 zo 7. októbra 2002).

86. Možno to dosiahnuť začatím súdneho konania proti vnútroštátnym vykonávacím opatreniam v dotknutom členskom štáte, v ktorom sa môže žalobca dovolávať neplatnosti aktu Únie, ktorý si vyžaduje takéto vnútroštátne vykonávacie opatrenie. V takomto prípade musí vnútroštátny súd podľa článku 267 ZFEÚ požiadať SDEÚ o prejudiciálne rozhodnutie vo veci platnosti aktu Únie⁶⁷.
87. Ako sa uvádza v bode 17, v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa vyžaduje, aby sa sprístupnili správne alebo súdne prostriedky nápravy proti úkonom, ktoré sú v rozpore s právom životného prostredia, ale nevyžadujú sa oboje. Právny servis Rady sa domnieva, že vylúčenie aktov Únie, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, ako sa stanovuje v návrhu, je v súlade so základnými zásadami právneho poriadku Únie a jej systémom súdneho preskúmania.

X. ZÁVER

88. Právny servis Rady dospel k záveru, že:
- a) vymedzenie pojmu „*správny akt*“, ktorý môže byť predmetom vnútorného preskúmania podľa článku 10 nariadenia o Aarhuskom dohovore, by sa malo v návrhu znenia ešte viac objasniť, aby bolo zrejmé, že tento inštitút zahŕňa tak akty individuálneho určenia, ako aj regulačné akty, ktoré možno napadnúť podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ;
 - b) navrhované rozšírenie postupu vnútorného preskúmania na nelegislatívne akty všeobecného určenia, ako sa uvádza v návrhu, je v súlade s článkom 263 štvrtým odsekom ZFEÚ;

⁶⁷ Rozsudok vo veci C-456/13 P, *T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisija*, EU:C:2015:284, body 29 – 31;
rozsudok vo veci C-274/12 P, *Telefónica/Komisija*, EU:C:2013:852, body 27 – 29;
rozsudok vo veci C-583/11 P, pozri poznámku pod čiarou č. 33, bod 93.

- c) vzhľadom na neexistenciu jednoznačnej judikatúry v tejto otázke nemožno vylúčiť, že rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 5 ZFEÚ, v ktorých sa stanovuje predbežné vykonávanie, ako aj rozhodnutia Rady podľa článku 218 ods. 6 ZFEÚ a článku 218 ods. 9 ZFEÚ by za určitých okolností mohli podliehať vnútornému preskúmaniu podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore, pokiaľ sa uvedené nariadenie zmení tak, ako sa navrhuje;
- d) ustanovenia nariadenia o Aarhuskom dohovore sa vzťahujú na opatrenia prijaté podľa ZFEÚ (alebo ZEÚ), ktoré sa týkajú odvetvia jadrovej energetiky, ale nie na opatrenia prijaté podľa Zmluvy o Euratome;
- e) je právne možné, aby sa – ak sa tak zákonodarca Únie rozhodne – nariadenie o Aarhuskom dohovore zmenilo tak, aby sa rozšíril rozsah práva žiadať o vnútorné preskúmanie nad rámec „kvalifikovaných subjektov“, ako sa stanovuje v článku 11 súčasného znenia nariadenia;
- f) na účely nariadenia o Aarhuskom dohovore a vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora neexistuje podstatný rozdiel medzi výrazom „*má právne záväzné a vonkajšie účinky*“ a výrazom „*má právne a vonkajšie účinky*“ vo vymedzení pojmu „*správny akt*“;
- g) použitie slova „*prijaté*“ (v návrhu) v súvislosti so správnymi aktmi, ktoré môžu byť predmetom vnútorného preskúmania, neobmedzuje rozsah daného preskúmania;
- h) vylúčenie ustanovení správnych aktov, ktoré si vyžadujú vykonávacie opatrenia na úrovni členských štátov, z postupu vnútorného preskúmania (v návrhu) je v súlade so systémom súdneho preskúmania Únie a s článkom 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.