

V Bruseli 14. 10. 2020
COM(2020) 643 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Zlepšovanie prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ a jej
členských štátoch**

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE,
EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU
REGIÓNOV**

**Zlepšovanie prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ
a jej členských štátoch**

I. VÝZVA NA JEDNOTNÚ AKCIU

1. Pre úspech európskej zelenej dohody má zásadný význam zapojenie a angažovanosť členských štátov, verejnosti a všetkých zainteresovaných strán. Komisia sa v európskej zelenej dohode¹ zaviazala, že „*zváži revíziu nariadenia o Aarhuskom dohovore s cieľom zlepšiť prístup k administratívne a súdne preskúmaniu na úrovni EÚ pre občanov a mimovládne organizácie, ktoré majú obavy o zákonnosť rozhodnutí s účinkami na životné prostredie. Komisia takisto podnikne kroky, aby sa zlepšil ich prístup k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch vo všetkých členských štátoch*“.
2. Ak má byť európska zelená dohoda úspešná a má sa ňou zabezpečiť trvalá zmena, EÚ by mala spolupracovať s občanmi a so zainteresovanými stranami. Verejnosť je hybnou silou zelenej transformácie a mala by ňou aj zostať. Mala by mať prostriedky na to, aby sa mohla aktívnejšie zapájať do tvorby a vykonávania nových politík. V záujme posilnenia dôvery vo vnútroštátne správy aj správu EÚ je rovnako dôležitá existencia potrebného „systému brzd a protiváh“ s cieľom zaistiť, aby bolo možné kontrolovať súlad aktov a rozhodnutí s právnymi predpismi v oblasti životného prostredia. Prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia prostredníctvom Súdneho dvora EÚ (ďalej len „SDEÚ“) a vnútroštátnych súdov ako súdov Únie predstavuje dôležité podporné opatrenie prispievajúce k dosiahnutiu transformácie podľa európskej zelenej dohody a spôsob, ako posilniť úlohu strážcu, ktorú občianska spoločnosť môže v demokratickom priestore zohrávať.
3. Toto oznámenie je prílohou k návrhu Komisie na zmenu nariadenia (ES) č. 1367/2006 (ďalej len „nariadenie o Aarhuskom dohovore“) s cieľom zlepšiť vnútorné preskúmanie správnych aktov [COM(2020) ...]². Návrhom sa bude po jeho prijatí spoluzákonodarcami zlepšovať vykonávanie Aarhuského dohovoru (ďalej len „dohovor“)³ „*spôsobom, ktorý je zlučiteľný so základnými zásadami*

¹ COM(2019) 640.

² [Odkaz na legislatívny návrh, ktorým sa mení nariadenie o Aarhuskom dohovore, teda nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 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 (Ú. v. EÚ L 264, 25.9.2006, s. 13 – 19)].

³ Dohovor Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov (EHK OSN) o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

právneho poriadku Únie a s jej systémom súdneho preskúmania“⁴. Navrhuje sa, aby mali mimovládne organizácie v oblasti životného prostredia širšie možnosti namietat’ proti konaniu a nečinnosti inštitúcií a orgánov EÚ v súlade s dohovorom.

4. Cieľom legislatívneho návrhu je posilniť systém prístupu k spravodlivosti EÚ v záležitostiach životného prostredia. V rámci tohto systému ako celku sa každému žiadateľovi poskytuje prístup k účinnému mechanizmu nápravy v súlade s požiadavkami dohovoru.
5. Cieľom tohto oznámenia je zdôrazniť významnú úlohu, ktorú v celkovom systéme EÚ zohrávajú členské štáty. Členské štáty majú poskytovať a uľahčovať prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktoré sú upravené v aktoch prijatých podľa právnych predpisov EÚ vrátane vnútroštátnych vykonávacích opatrení týkajúcich sa nelegislatívnych aktov EÚ. Súčasťou prístupu k spravodlivosti je poskytnutie aktívnej legitimácie mimovládnym organizáciám a jednotlivcom, ktorých sa priamo dotýka porušovanie práva životného prostredia⁵, a to aj v cezhraničnom kontexte. V praxi však, žiaľ, existujú nedostatky. V roku 2019 Komisia uverejnila preskúmanie vykonávania environmentálnych právnych predpisov⁶, v ktorom identifikovala sériu systémových nedostatkov v súvislosti s vykonávaním prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v praxi v rámci vnútroštátnych právnych systémov. Zdôraznila najmä problémy, ktorým čelia mimovládne organizácie pri získavaní aktívnej legitimácie na predkladanie právnych námietok v záležitostiach životného prostredia týkajúcich sa EÚ, a procesné prekážky, ako sú neúmerne vysoké náklady.
6. V záujme zlepšenia systému prístupu k spravodlivosti EÚ v záležitostiach životného prostredia v súlade s dohovorom, ktorého stranami sú členské štáty vo vlastnom mene, **Komisia vyzýva členské štáty, aby zintenzívnili vykonávanie platných právnych predpisov EÚ.** Rovnako je dôležité, aby sa pravidlami členských štátov, ktoré sa vzťahujú na súdnictvo a súdnu prax, úplne vykonávala judikatúra SDEÚ týkajúca sa prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Vnútroštátne právne predpisy by tomu navyše nemali prekážať, napríklad tým, že sa v nich neposkytne aktívna legitimácia mimovládnym organizáciám, ako sa vyžaduje v rámci dohovoru. V záujme zabezpečenia právnej istoty vo všetkých členských štátoch musí vnútroštátne právo spĺňať požiadavky stanovené v dohovore, v právnych predpisoch EÚ a v judikatúre SDEÚ. Vnútroštátne súdy by navyše mali uplatňovať a presadzovať platné pravidlá so zreteľom na požiadavky stanovené vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, ktoré vychádzajú z práva EÚ.

⁴ Vyhlásenie Európskej únie v meste Budva v Čiernej hore na zasadnutí zmluvných strán dohovoru v roku 2017 (vyhlásenie z Budvy).

⁵ Vec C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, body 31 – 34.

⁶ Preskúmanie vykonávania environmentálnych právnych predpisov 2019: Európa, ktorá chráni svojich občanov a zlepšuje kvalitu ich života, COM(2019) 149.

II. VÝZNAM PRÍSTUPU K SPRAVODLIVOSTI V ZÁLEŽITOSTIACH ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V EÚ

7. Prístup k účinnému prostriedku nápravy a k spravodlivému procesu predstavuje v rámci právneho poriadku EÚ základné právo.⁷ Účinné systémy súdnictva zohrávajú zásadnú úlohu pri zaistení ochrany právneho štátu zakotveného v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“)⁸, ako aj pri zabezpečení účinného uplatňovania práva EÚ a zvyšovaní dôvery verejnosti vo verejnú správu.
8. Odzrkadľuje sa to takisto v článku 19 ods. 1 ZEÚ, v ktorom sa vyžaduje, aby členské štáty ustanovili v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany, ako aj v judikatúre SDEÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia má význam aj v kontexte článkov 41⁹ a 47¹⁰ Charty základných práv EÚ a prispieva k zabezpečeniu právnej istoty.
9. Jednotlivci a mimovládne organizácie zohrávajú kľúčovú úlohu pri identifikácii potenciálneho porušovania práva EÚ prostredníctvom podávania sťažností správnym orgánom alebo predkladania vecí súdu. Keď sa jednotlivci alebo mimovládne organizácie domáhajú spravodlivosti na mimosúdnom správnom orgáne, takéto preskúmanie sa nazýva správne preskúmanie. Ak žiadajú o nápravu na súde, ide o súdne preskúmanie¹¹.
10. Súčasťou systému správnych a súdnych prostriedkov nápravy EÚ ako celku nie je len mechanizmus vnútorného preskúmania podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore a možnosť obrátiť sa na SDEÚ, ale opiera sa aj o vnútroštátne súdy. Predovšetkým v článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) sa každej fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá je stranou konania pred vnútroštátnymi súdmi, umožňuje obrátiť sa na SDEÚ s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, pokiaľ ide o platnosť aktov prijatých inštitúciami EÚ. Systém prostriedkov nápravy EÚ spoločne s vnútroštátnymi systémami prostriedkov nápravy sú podstatné z hľadiska poskytovania účinného prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ.

III. EÚ AKO STRANA DOHOVORU

11. EÚ sa formálne stala stranou dohovoru v roku 2005. Samostatne je stranami dohovoru aj 27 členských štátov, pričom každý má svoje vlastné a spoločné právomoci, úlohy a povinnosti v záujme zabezpečenia prístupu k spravodlivosti

⁷ Charta základných práv Európskej únie (Ú. v. EÚ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407, článok 47).

⁸ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii: Súčasný stav a možné nasledujúce kroky [COM(2019) 163].

⁹ Právo na dobrú správu vecí verejných.

¹⁰ Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces.

¹¹ Podľa terminológie použitej v článku 9 ods. 3 dohovoru.

v „*záležitostiach životného prostredia*“ podľa článku 1 dohovoru¹². Na záväzok dodržiavať dohovor sa teda vzťahuje táto charakteristická vlastnosť EÚ, kde právomoci vykonáva EÚ a jej členské štáty. V ďalších odsekoch je dôležité pripomenúť osobitné obmedzenia a osobitnú povahu záväzkov vyplývajúcich z ratifikácie dohovoru.

12. Podľa vymedzenia pojmov v dohovore je EÚ regionálna hospodárska integračná organizácia. Podľa článku 19 ods. 5 dohovoru sa od EÚ vyžadovalo, aby pri oznámení listiny o ratifikácii oznamovala „*rozsah svojich právomocí vo vzťahu k záležitostiam upravovaným týmto dohovorom*“.
13. EÚ reagovala vyhlásením, podľa ktorého „*inštitúcie EÚ budú uplatňovať dohovor v rámci svojich súčasných a budúcich predpisov o prístupe k dokumentom a iných príslušných predpisov práva EÚ v oblasti, na ktorú sa vzťahuje dohovor*“. Čo je však najzásadnejšie, dodala, že „*EÚ je zodpovedná za vykonávanie tých záväzkov vyplývajúcich z dohovoru, na ktoré sa vzťahuje platné právo EÚ*“, a že „*výkon právomocí EÚ podlieha svojou povahou nepretržitému vývoju*“.
14. V dôsledku toho inštitúcie a orgány EÚ uplatňujú dohovor v rámci platných pravidiel EÚ. Pri vykonávaní dohovoru sa musia vziať do úvahy osobitné prvky právneho poriadku EÚ. Potvrdil to aj SDEÚ, ktorý vysvetlil, že dohovor je „*zjavne koncipovaný s prihliadnutím na vnútroštátne právne poriadky, a naopak nezohľadňuje osobitosti, ktoré sú charakteristické pre také regionálne hospodárske integračné organizácie, akou je Únia*“¹³.
15. Prístup k správne a súdne preskúmaniu predstavuje v EÚ viacvrstvový systém. Ako takisto pripomenul SDEÚ, súdne a správne konania týkajúce sa prístupu k spravodlivosti v práve životného prostredia pri súčasnom stave práva EÚ upravuje „*výlučne*“ právo členských štátov¹⁴. Za podmienok vymedzených v ich vnútroštátnom práve môžu jednotlivci a právnické osoby podľa článku 267 ZFEÚ požiadať vnútroštátny súd, aby sa obrátil na SDEÚ s cieľom preskúmať platnosť aktov EÚ.
16. V článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ sa navyše fyzickým alebo právnickým osobám umožňuje podať žalobu priamo na SDEÚ (na Všeobecný súd) proti i) aktom, ktoré sú im určené; ii) aktom, ktoré sa ich priamo a osobne týkajú, alebo iii) regulačným aktom, ktoré sa ich priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.

¹² „Každá strana bude zaručovať práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu“

¹³ Vec C-612/13 P, ClientEarth, ECLI:EU:C:2015:486, body 40 a 41.

¹⁴ Spojené veci C-401/12 P až C-403/12 P, Rada a Komisia/Vereiniging Milieudefensie aos, EU:C:2015:4, bod 60; spojené veci C-404/12 P a C-405/12 P, Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu aos, EU:C:2015:5, bod 52.

17. Prijatím nariadenia o Aarhuskom dohovore EÚ doplnila existujúci systém preskúmania dostupný na úrovni EÚ, pokiaľ ide o správne aj súdne preskúmanie. Mimovládne organizácie aktívne v oblasti ochrany životného prostredia v dôsledku toho môžu dosiahnuť správne preskúmanie nelegislatívnych správnych aktov individuálneho určenia prijatých inštitúciami a orgánmi EÚ¹⁵. Únia sa však rozhodla nevykonávať svoju právomoc, ako uviedla v čase ratifikácie, a v rámci nariadenia o Aarhuskom dohovore neprijala samostatné ustanovenia týkajúce sa správneho preskúmania pre jednotlivcov na úrovni Únie, ktoré by sa uplatňovali na inštitúcie a orgány EÚ.
18. V nadväznosti na sťažnosť predloženú výboru pre plnenie záväzkov podľa dohovoru tento výbor dospel k záveru, že EÚ v súčasnosti úplne neplní svoje záväzky podľa požiadaviek dohovoru týkajúcich sa prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia¹⁶. Cieľom legislatívneho návrhu uvedeného v predchádzajúcom texte¹⁷ je náprava tejto situácie zmenou nariadenia o Aarhuskom dohovore a rozšírením prístupu mimovládnych organizácií. V tomto oznámení sa zdôrazňujú zlepšenia potrebné na vnútroštátnej úrovni a tým sa dopĺňajú opatrenia na úrovni EÚ.

IV. POVINNOSTI ČLENSKÝCH ŠTÁTOV PODĽA PRÁVA EÚ

19. Ak je konanie vnútroštátnych orgánov nedostatočné alebo nesprávne z hľadiska hmotnoprávnych pravidiel v oblasti ochrany životného prostredia, jednotlivci a mimovládne organizácie musia mať možnosť oprieť sa o procesné pravidlá, ktoré sa na ne vzťahujú. S cieľom zabezpečiť ochranu životného prostredia a posilniť postavenie členov verejnosti a mimovládnych organizácií EÚ prijala viacero odvetvových smerníc v oblasti životného prostredia¹⁸, v ktorých sa nachádzajú ustanovenia o prístupe k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch. Vykonaním týchto smerníc sa členom verejnosti vrátane mimovládnych organizácií umožňuje uplatniť si právo obrátiť sa na súd v týchto osobitných oblastiach. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že úloha zabezpečiť účinnú súdnu

¹⁵ Bolo zmenené nariadením (...), aby sa vzťahovalo aj na správne akty všeobecného určenia.

¹⁶ Ako sa uvádza v pracovnom dokumente útvarov Komisie, Správa o vykonávaní Aarhuského dohovoru v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia Európskou úniou, SWD(2019) 378 final.

¹⁷ Odsek 3.

¹⁸ Napríklad smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 28.1.2012, s. 1 – 21), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 30.4.2004, s. 56 – 75) alebo smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17 – 119). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/18/EÚ zo 4. júla 2012 o kontrole nebezpečenstiev závažných havárií s prítomnosťou nebezpečných látok, ktorou sa mení a dopĺňa a následne zrušuje smernica Rady 96/82/ES (Ú. v. EÚ L 197, 24.7.2012, s. 1 – 37). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, 14.2.2003, s. 26 – 32).

ochranu v záležitostiach životného prostredia sa vzťahuje na vnútroštátne súdy¹⁹. Táto úloha sa týka práv vyplývajúcich z práva životného prostredia EÚ a možnosti odvolať sa na povinnosti vymedzené v rámci právnych predpisov EÚ²⁰.

20. S cieľom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu týchto práv sa povinnosti členských štátov zabezpečiť prístup k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch neobmedzujú na povinnosti stanovené v uvedených aktoch sekundárneho práva Únie²¹.
21. **Po prvé**, podľa zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ majú členské štáty prijať všetky primerané opatrenia vrátane účinnej súdnej ochrany s cieľom zabezpečiť, aby boli prijaté opatrenia požadované v práve EÚ a aby boli práva jednotlivcov vyplývajúce z práva EÚ dostatočne chránené²². V článku 19 ods. 1 ZEÚ sa navyše vyžaduje, aby členské štáty ustanovili „v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“. Prístup k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch je preto pre riadne fungovanie systému súdnej ochrany EÚ nenahradiateľný.
22. Z tohto hľadiska sú vnútroštátne mechanizmy nápravy prostredníctvom vnútroštátnych súdov členských štátov neoddeliteľnou súčasťou systému súdnych prostriedkov nápravy EÚ. Vnútroštátne súdy sú tiež súdy Únie a sú prepojené so SDEÚ v rámci systému prejudiciálnych návrhov stanoveného v článku 267 ZFEÚ. **Táto spolupráca sa týka výkladu práva EÚ a preskúmania platnosti aktov inštitúcií EÚ.** Súdy by mali byť na základe vnútroštátnych procesných pravidiel prístupné pre jednotlivcov aj mimovládne organizácie.
23. **Po druhé**, dohovor, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku EÚ a pre inštitúcie EÚ a členské štáty je záväzný podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ, sa uplatňuje aj na právo EÚ, ktorým sa upravuje ochrana životného prostredia. V prípade neexistencie pravidiel EÚ, ktorými sa upravuje prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, „*prináleží právnemu poriadku každého členského štátu upraviť procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, [...] pričom členské štáty nesú v každom prípade zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv*“²³. Predovšetkým v článku 9 ods. 3 dohovoru vykladanom spoločne s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa ukladá „*členským štátom povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z práva Únie, najmä z ustanovení práva životného prostredia*“²⁴.

¹⁹ Vec C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, bod 52.

²⁰ Vec C-237/07, Janecek, 2008, s. I-06221, bod 37.

²¹ Pozri poznámku pod čiarou č. 17.

²² Vec C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, bod 38.

²³ Vec C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, bod 47 – 48.

²⁴ Vec C-664/15, Protect, ECLI:EU:C:2017:987, bod 45; vec C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2016:838, body 50 a 73.

24. SDEÚ dodal, že „*prináleží vnútroštátnemu súdu, aby na účely zabezpečenia účinnej súdnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie týkajúce sa životného prostredia, poskytol výklad svojho vnútroštátneho práva, ktorý je v čo najväčšej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv priznaných právom Únie*“²⁵.
25. Účinnosť prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, pokiaľ ide o platnosť aktov EÚ, preto závisí od toho, či členské štáty poskytnú mimovládny organizáciám a jednotlivcom dostatočnú aktívnu legitimáciu. Ich povinnosťou je zabezpečiť prístup k spravodlivosti na svojich súdoch v záležitostiach práva životného prostredia, na ktoré sa vzťahujú pravidlá EÚ. Patria sem aj prípady, keď ide o „*záležitosť, ktorá ešte nebola predmetom právnej úpravy Únie, [ale] môže patriť do práva Únie, ak sa týka oblasti, ktorá je už je vo veľkej miere upravená právom Únie*“²⁶.
26. V judikatúre SDEÚ, ktorá sa v priebehu rokov vytvorila, sa objasnilo, že členské štáty sú povinné zabezpečiť prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, na ktoré sa vzťahujú pravidlá EÚ, vrátane rozhodnutí, konania a nečinnosti²⁷ v rade oblastí environmentálnej politiky, ako je voda²⁸, príroda²⁹ a kvalita ovzdušia³⁰.
27. S cieľom zhodnotiť praktické dôsledky judikatúry SDEÚ a pomôcť orgánom členských štátov a odborníkom pochopiť dôležitosť týchto dôsledkov v oblastiach upravených právom životného prostredia EÚ Komisia v roku 2017 vydala oznámenie o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia³¹ (ďalej len „oznámenie“). V oznámení sa uvádzajú normy, ktorými sa upravuje prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, pokiaľ ide o procesné záruky a aktívnu legitimáciu mimovládnych organizácií a jednotlivcov. Takisto sa v ňom objasnila požiadavka vyhýbať sa nákladným alebo dlhým konaniam, ako aj to, že členské štáty musia zabezpečiť, aby boli všetky informácie súvisiace s prístupom k spravodlivosti verejne dostupné, ako sa vyžaduje v judikatúre SDEÚ. Členské štáty by mali sledovať vývoj judikatúry SDEÚ, ako je zhrnuté v oznámení, a prijať potrebné opatrenia na jej vykonávanie³².

²⁵ Vec C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, bod 39.

²⁶ Vec C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, bod 40.

²⁷ Pre dotknuté rozhodnutia, konanie a dotknutú nečinnosť sú relevantné články 6, 7, 8, 9 dohovoru.

²⁸ Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 31.12.1991, s. 1 – 8).

²⁹ Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7 – 50).

³⁰ Napríklad článok 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 11.6.2008, s. 1 – 44).

³¹ 2017/2616 (Ú. v. EÚ C 275, 18.8.2017, s. 1 – 39).

³² Pozri najmä oznámenie (a aktualizácie) dostupné na webovom sídle Komisie: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

V. AKO ĎALEJ: PRIORITNÉ OBLASTI ČINNOSTI

28. V oznámení o európskej zelenej dohode sa uvádzalo, že „Komisia a členské štáty musia takisto zabezpečiť presadzovanie a účinné plnenie politik a právnych predpisov“. Komisia je plne odhodlaná spolupracovať s členskými štátmi na zlepšení prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na vnútroštátnej úrovni.
29. Účinné vykonávanie prijatých pravidiel EÚ členskými štátmi v praxi je nenahraditeľné, ak chceme získať úplné výhody v oblasti ochrany životného prostredia. Takisto je dôležité zabezpečiť, aby nebol prístup členov verejnosti a mimovládnych organizácií k SDEÚ podľa článku 267 ZFEÚ neprimerane obmedzený. Odstraňovanie prekážok prístupu k spravodlivosti by viedlo k ďalším prínosom, keďže by sa zvýšila právna istota, zlepšila správa súdnictva a znížila administratívna záťaž.
30. Preskúmaním vykonávania environmentálnych právnych predpisov 2019 prijatým Komisiou sa zistilo, že viaceré členské štáty by mali prijať ďalšie opatrenia v záujme zabezpečenia aktívnej legitimácie mimovládnych organizácií v oblasti životného prostredia, aby mohli predkladať právne námietky v záležitostiach životného prostredia týkajúcich sa EÚ³³. Takisto sa ním zistilo, že žalobcovia vo veciach týkajúcich sa životného prostredia by nemali čeliť vnútroštátnym procesným prekážkam, ako sú neúmerne vysoké náklady (v niektorých prípadoch státisíce eur)³⁴.
31. Vzhľadom na povinnosti členských štátov stanovené v oddiele IV tohto oznámenia a na zistenia Komisie³⁵ v súvislosti so situáciou v praxi v jednotlivých členských štátoch sú prioritné činnosti potrebné v týchto štyroch oblastiach.
32. V súlade so strategickým oznámením Komisie s názvom *Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva*³⁶ **je prvou prioritnou oblasťou členských štátov zabezpečenie správnej transpozície sekundárneho práva EÚ**. Týka sa to právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia, v ktorých sa nachádzajú ustanovenia o prístupe k spravodlivosti³⁷. Členské štáty majú povinnosť transponovať tieto smernice správne a úplne s cieľom zabezpečiť vykonanie v súlade s článkom 291 ods. 1 ZFEÚ.
33. **Druhou prioritnou oblasťou je úloha spoluzákonodarcov začleniť ustanovenia o prístupe k spravodlivosti do legislatívnych návrhov EÚ pripravených Komisiou v prípade nových alebo revidovaných právnych**

³³ Preskúmanie vykonávania environmentálnych právnych predpisov 2019, už citované v predchádzajúcom texte.

³⁴ Preskúmanie vykonávania environmentálnych právnych predpisov 2019, už citované v predchádzajúcom texte. Zistenia štúdie *Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States* (Vývoj rámca posudzovania environmentálnej správy v členských štátoch EÚ) č. 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4, záverečná správa.

³⁵ Pozri bod 30.

³⁶ Oznámenie Komisie – Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva, C/2016/8600 (Ú. v. EÚ C 18, 19.1.2017, s. 10 – 20).

³⁷ Pozri poznámku pod čiarou č. 16.

predpisov EÚ týkajúcich sa záležitostí životného prostredia³⁸. Vyžaduje si to aktívnu podporu Európskeho parlamentu a Rady v prípadoch, keď Komisia predkladá takéto návrhy. Ustanovenia o prístupe k spravodlivosti sa budú navrhovať s ohľadom na judikatúru SDEÚ, ako je zhrnuté v oznámení. V posledných rokoch bola Rada pri prijímaní takýchto ustanovení zdržanlivá³⁹, pričom sa odklonila od svojho predchádzajúceho prístupu, ktorý v minulosti viedol k prijatiu smerníc uvedených v predchádzajúcom texte.

34. V tomto smere Komisia zastáva názor, že jednoznačné ustanovenia právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia v tejto záležitosti by boli v záujme právnej istoty a zároveň by boli potrebné na posilnenie povinnosti poskytovať účinnú súdnu ochranu práv zakotvených v práve EÚ. Komisia preto vyzýva Európsky parlament a Radu, aby pri zvažovaní legislatívnych návrhov, ktoré im budú predložené, prijali tento prístup.
35. Komisia bude takisto vykonávať pravidelné hodnotenia, čím zabezpečí, aby sekundárne právo zodpovedalo účelu. V rámci preskúmania opatrení EÚ na riešenie problému znečistenia z priemyselných zariadení, ktoré bolo oznámené v európskej zelenej dohode⁴⁰, bude Komisia napríklad hodnotiť okrem iného aj ustanovenia, ktoré sa dotýkajú práv dotknutých strán vrátane účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti.
36. **Tretou prioritnou oblasťou je úloha členských štátov preskúmať vlastné vnútroštátne legislatívne a regulačné ustanovenia** iné ako tie, ktorými sa transponujú smernice uvedené v odseku 32. Ide o vnútroštátne ustanovenia⁴¹, ktoré predstavujú prekážky pre mimovládne organizácie aktívne v oblasti ochrany životného prostredia alebo jednotlivcov priamo dotknutých porušením práva životného prostredia EÚ, ktoré je dôsledkom konania alebo nečinnosti verejných orgánov. Preto je nevyhnutné zrevidovať tieto vnútroštátne ustanovenia na účel odstránenia akýchkoľvek prekážok prístupu k spravodlivosti, ako sú obmedzenia aktívnej legitímácie alebo neprimerané náklady, a v dôsledku toho zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v EÚ.
37. **Štvrtá prioritná oblasť sa týka povinnosti vnútroštátnych súdov zaručiť právo jednotlivcov a mimovládnych organizácií na účinnú nápravu podľa práva EÚ.** Úloha vnútroštátnych súdov ako súdov Únie⁴² je jedným zo základných kameňov riadneho fungovania systému účinnej súdnej ochrany v EÚ. V prípade potreby majú vnútroštátne súdy povinnosť nebrať do úvahy ustanovenia, ktoré sú v rozpore s právom EÚ, a to aj vtedy, ak majú tieto ustanovenia legislatívnu alebo regulačnú povahu⁴³. Mali by sem patriť aj

³⁸ Na základe noriem prístupu k spravodlivosti stanovených v oznámení.

³⁹ Návrh smernice o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (prepracované znenie), COM(2017) 753.

⁴⁰ Toto preskúmanie sa týka smernice 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách.

⁴¹ Najmä ustanovenia týkajúce sa vody, prírody a kvality ovzdušia.

⁴² Vec T-51/89. Tetra Pak Rausing SA/Komisia, ECLI:EU:T:1990:41, bod 42; stanovisko Súdneho dvora (plénum) 1/09 z 8. marca 2011 podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ, *Vytvorenie jednotného systému na riešenie patentových sporov*, ECLI:EU:C:2011:123, bod 80.

⁴³ Spojené veci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 *Boxus a.i. a vec C-182/10, Solvay a i./Région wallonne*.

neprimerané obmedzenia aktívnej legítimácie⁴⁴ s cieľom zabezpečiť, aby mali pravidlá EÚ úplnú platnosť a účinnosť⁴⁵. Významnú úlohu z tohto hľadiska zohrávajú najvyššie súdy členských štátov v dôsledku svojho postavenia vo vnútroštátnych systémoch súdnictva a vplyvu svojej judikatúry na súdy nižšieho stupňa. Účinnosť tejto úlohy je nevyhnutná na riadne fungovanie všeobecného systému EÚ v oblasti prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

38. Prvou, treťou a štvrtou prioritou stanovenou v odsekoch 32, 36 a 37 sa budú usmerňovať opatrenia Komisie v jej úlohe strážkyne zmlúv pri riešení neprimerane obmedzeného prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ. To zahŕňa aj právomoc začať postup v prípade nesplnenia povinnosti.
39. Legislatívne opatrenia EÚ opísané v rámci druhej prioritnej oblasti v bodoch 33, 34 a 35 budú takisto zohrávať dôležitú úlohu pri podpore členských štátov v stanovení požadovanej normy vnútroštátneho prístupu k spravodlivosti⁴⁶. Pokiaľ ide o vnútroštátne súdy uvedené v bode 37, Komisia bude takisto pozorne sledovať, akým spôsobom vnútroštátne súdy vrátane najvyšších súdov zabezpečujú účinnú súdnu ochranu v záležitostiach životného prostredia v rámci jednotlivých právnych poriadkov, a v prípade potreby prijme opatrenia.
40. Pri napĺňaní všetkých štyroch priorit uvedených v predchádzajúcom texte bude Komisia podporovať členské štáty a zintenzívni svoju prácu s cieľom aktívne spolupracovať s občianskou spoločnosťou a subjektami verejného sektora v záujme dosiahnutia úplného vykonania platného práva životného prostredia EÚ. Plánuje uskutočniť ďalšie iniciatívy na budovanie kapacít, systémy odbornej prípravy⁴⁷ a vzdelávania a iniciatívy na výmenu informácií s občianskou spoločnosťou pre verejné správy a mimovládne organizácie⁴⁷. Medzi oblasti spolupráce so súdnictvom⁴⁸ patrí Európska sieť odbornej justičnej prípravy (EJTN)⁴⁹, Fórum sudcov Európskej únie pre životné prostredie⁵⁰ a Združenie európskych sudcov pôsobiacich v oblasti správneho súdnictva⁵¹.
41. V neposlednom rade bude Komisia naďalej monitorovať vykonávanie práva EÚ, pokiaľ ide o prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. S cieľom uľahčiť takéto monitorovanie bude sprístupňovať informácie online na Európskom justičnom portáli⁵² Komisie a vykonávať pravidelnú prácu v oblasti

⁴⁴ Vec C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125 a C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

⁴⁵ Vec C-106/77, Simmenthal, EU:C:1978:49, bod 22 a vec C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

⁴⁶ Pozri ustanovenia oznámenia.

⁴⁷ Projekt „Access to Justice for a greener Europe“ (Prístup k spravodlivosti pre ekologickejšiu Európu) v rámci programu LIFE, ktorý spustila organizácia ClientEarth.

⁴⁸ Spolupráca s programom sudcov, ktorý v roku 2008 spustilo GR pre životné prostredie.

⁴⁹ www.ejtn.eu/en/.

⁵⁰ <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>.

⁵¹ <https://www.aeaj.org/>.

⁵² *Na ceste k európskej stratégii v oblasti elektronickej justície* [KOM(2008) 329].

monitorovania vykonávania v rámci preskúmania vykonávania
environmentálnych právnych predpisov⁵³.

⁵³ Pozri odkaz v bode 5.