

Evropská hospodářská komise OSN

**Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
(Aarhuská úmluva)**

AARHUSKÁ ÚMLUVA:

PŘÍRUČKA K IMPLEMENTACI

2. vydání, 2013

[JEN TEXTOVÁ VERZE]

ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ

ÚVODNÍ SLOVO GENERÁLNÍHO TAJEMNÍKA ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ

[bude vloženo do oficiální publikace OSN]

PŘEDMLUVA

První vydání *Příručky k implementaci Aarhuské úmluvy* bylo publikováno v roce 2000¹ před tím, než Úmluva Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) vstoupila dne 30. října 2001 v platnost. Autory publikace byli Stephen Stec a Susan Casey-Lefkowitzová ve spolupráci s Jerzym Jendroškou ve funkci redakčního poradce.

Zasedání stran úmluvy uznalo, že od prvního vydání *Příručky k implementaci* došlo ke značnému pokroku, pokud jde o nabyté zkušenosti s implementací úmluvy, a na své třetí schůzi (Riga, 13. - 15. června 2008) požádalo, aby bylo připraveno aktualizované vydání *Příručky k implementaci*.²

Autory druhého vydání *Příručky k implementaci* byli nezávislí odborníci Jonas Ebbesson, Helmut Gaugitsch (za asistence Marianne Miklauové), Jerzy Jendroška a Stephen Stec a Fiona Marshalllová ze sekretariátu Aarhuské úmluvy, která také zastávala roli projektové koordinátorky.

Během přípravy druhého vydání nebylo cílem příručku přepsat, ale spíše ji aktualizovat ve světle uplynulého desetiletí praktických zkušeností, získaných při implementaci úmluvy od prvního vydání. Před zahájením procesu aktualizace byla národní kontaktní místa a další zainteresované strany vyzvány, aby poskytly vstupní informace o záležitostech, kterým by se podle jejich názoru mělo druhé vydání věnovat. Návrh textu druhého vydání byl poskytnutý národním kontaktním místům a zainteresovaným stranám ke komentářům ve třech kolech, a to v listopadu 2010, červnu 2011 a červenci 2012.

Autoři zohlednili všechny získané komentáře při přípravě následných verzí návrhu textu.

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	ii
PŘEDMLUVA.....	iii
ODMÍTNUTÍ ODPOVĚDNOSTI	vi
SEZNAM ZKRATEK.....	vi
JAK POUŽÍVAT TUTO PŘÍRUČKU	viii
SEZNAM NÁLEZŮ VÝBORU PRO DODRŽOVÁNÍ ÚMLUVY.....	ix
ÚVOD	1
ÚMLUVA O PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ A PŘÍSTUPU K PRÁVNÍ OCHRANĚ V ZÁLEŽITOSTECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	9
PREAMBULE	9
OBEČNÁ ČÁST	23
ČLÁNEK 1 CÍL.....	23
ČLÁNEK 2 DEFINICE	24
ČLÁNEK 3 VŠEOBECNÁ USTANOVENÍ	38
PILÍŘ I: PŘÍSTUP K ENVIRONMENTÁLNÍM INFORMACÍM.....	51
ČLÁNEK 4 PŘÍSTUP K ENVIRONMENTÁLNÍM INFORMACÍM	54
ČLÁNEK 5 SHROMAŽĎOVÁNÍ A ŠÍŘENÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ.....	69
PILÍŘ II: ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O SPECIFICKÝCH ČINNOSTECH.....	89
ČLÁNEK 6 ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O SPECIFICKÝCH ČINNOSTECH	95
ČLÁNEK 6 BIS, ODSTAVEC 11 ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O GENETICKY MODIFIKOVANÝCH ORGANISMECH.....	126
ČLÁNEK 6 BIS ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O ZÁMĚRNÉM UVOLŇOVÁNÍ GENETICKY MODIFIKOVANÝCH ORGANISMŮ DO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJICH UVÁDĚNÍ NA TRH	128
PŘÍLOHA I BIS	131
PODMÍNKY UVEDENÉ V ČLÁNKU 6 BIS.....	131
ČLÁNEK 7 ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI TVORBĚ PLÁNŮ, PROGRAMŮ A POLITIK TÝKAJÍCÍCH SE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ..	137
ČLÁNEK 8 ÚČAST VEŘEJNOSTI NA PŘÍPRAVĚ PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ A OBEČNĚ POUŽITELNÝCH PRÁVNĚ ZÁVAZNÝCH NORMATIVNÍCH NÁSTROJŮ.....	144

PILÍŘ III: PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ.....	149
ČLÁNEK 9 PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ	152
ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ	169
ČLÁNEK 10 ZASEDÁNÍ STRAN	169
ČLÁNEK 11 HLASOVACÍ PRÁVO	175
ČLÁNEK 12 SEKRETARIÁT	175
ČLÁNEK 13 PŘÍLOHY.....	177
ČLÁNEK 14 ZMĚNY A DOPLŇKY.....	177
ČLÁNEK 15 KONTROLA PLNĚNÍ	179
ČLÁNEK 16 UROVNÁVÁNÍ SPORŮ	182
ČLÁNEK 17 PODEPSÁNÍ	183
ČLÁNEK 18 DEPOZITÁŘ	184
ČLÁNEK 19 RATIFIKACE, PŘIJETÍ, SCHVÁLENÍ A PŘISTOUPENÍ	185
ČLÁNEK 20 NABYTÍ ÚČINNOSTI	187
ČLÁNEK 21 ODSTOUPENÍ	188
ČLÁNEK 22 AUTENTICKÁ ZNĚNÍ	188
PŘÍLOHY	189
PŘÍLOHA I SEZNAM ČINNOSTÍ UVEDENÝCH V ČLÁNKU 6, ODSTAVEC 1 (A)	190
PŘÍLOHA II ROZHODČÍ ŘÍZENÍ	197
DODATKY.....	201
DODATEK I PROHLÁŠENÍ A VÝHRADY PŘI PODPISU NEBO RATIFIKACI	201
DODATEK II USNESENÍ A DEKLARACE ZASEDÁNÍ SMLUVNÍCH STRAN	204
KONCOVÉ POZNÁMKY	217
ODMÍTNUTÍ ODPOVĚDNOSTI	

Názory vyjádřené v této Příručce k implementaci neodrážejí nutně názory jednotlivců, organizací nebo vlád zapojených do jakékoliv fáze přípravy textu. Podobně výklady obsažené v textu nemusejí nezbytně reprezentovat oficiální názor stran úmluvy.

SEZNAM ZKRATEK

V publikaci byly použity následující zkratky:

ÚBR Úmluva o biologické rozmanitosti

SNS	Společenství nezávislých států
CITES	Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
KBSE	Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESD	Evropský soudní dvůr
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
EfE	„Životní prostředí pro Evropu“
EFSA	Evropský úřad pro bezpečnost potravin
EIA	hodnocení vlivů na životní prostředí
EMAS	program systému environmentálního řízení a auditu
EMS	systém environmentálního managementu
ENVSEC	iniciativa pro životní prostředí a bezpečnost
ERA	posuzování environmentálních rizik
VUR	vzdělávání pro udržitelný rozvoj
EU	Evropská unie
Eurostat	Statistický úřad evropské unie
FAO	Organizace OSN pro výživu a zemědělství
GEF	Globální fond životního prostředí
GMO	geneticky modifikovaný organismus
MSD	Mezinárodní soudní dvůr

ILO	Mezinárodní organizace práce
IPPC	integrovaná prevence a omezování znečištění
ISO	Mezinárodní organizace pro normalizaci
IUCN	Mezinárodní svaz ochrany přírody
MEA	mnohostranná dohoda o životním prostředí
NAFTA	Severoamerická dohoda o volném obchodu
NGO	nevládní organizace
NIP	národní implementační plán
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
PRTR	registr úniků a přenosů znečišťujících látek
RIO+20	Konference OSN o udržitelném rozvoji
SEA	strategické posuzování vlivů na životní prostředí
TV	televize
UNCED	Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (také Summit Země)
UNDP	Rozvojový program OSN
UNEP	Program OSN pro životní prostředí
UNESCO	Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu
UNFCCC	Rámcová úmluva OSN o změně klimatu
SZO (WHO)	Světová zdravotnická organizace
WTO	Světová obchodní organizace

JAK POUŽÍVAT TUTO PŘÍRUČKU

Aarhuská úmluva, která je otevřená všem zemím světa, nabízí účinnou dvojí ochranu životního prostředí a lidských práv zároveň. Poskytuje efektivní model pro zajištění vstupu ze strany veřejnosti při definování a realizování programů zelené ekonomiky, při vybírání nejvhodnějších způsobů k dosažení trvalé udržitelnosti a zvyšování transparentnosti a odpovědnosti vlády, čímž uvádí do praxe zásadu 10 Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji a připravuje cestu pro její univerzální uplatňování.

Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy je proto zamýšlena jako vhodný, právně nezávazný a uživatelsky příjemný referenční nástroj, který má pomoci zákonodárcům a orgánům veřejné správy v každodenní práci při naplňování úmluvy a realizaci ustanovení zásady 10 v praxi. Autoři také doufají, že příručka pomůže veřejnosti a ekologickým nevládním organizacím při uplatňování jejich práv vyplývajících z úmluvy.

Příručka k implementaci poskytuje obecný přehled principů úmluvy a podrobnou analýzu jednotlivých ustanovení podle článků úmluvy. V analytické části příručka vychází z mezinárodních právních dokumentů v oblasti životního prostředí a lidských práv, rozhodnutí přijatých zasedáním stran Aarhuské úmluvy, nálezů Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, akademických pojednání a příkladů z vnitrostátní legislativy a praxe.

S ohledem na terminologii se úmluva na několika místech odvolává na „vnitrostátní“ legislativu, ale zároveň je otevřená stranám, které jsou organizacemi regionální hospodářské integrace. Příručka tímto pojmem odkazuje na jakékoliv interní právo strany bez ohledu na to, zda se jedná o stát nebo organizace regionální hospodářské integrace. Příručka k označení takového interního práva také používá pojem „domácí“.

S ohledem na příklady pocházející z vnitrostátní legislativy nebo praxe stran uvádí příručka řadu příkladů z legislativy a praxe Evropské unie (EU). Cílem všech odkazů v textu na legislativu a praxi EU je předávat praktické informace, nikoli uvádět praktický stav práva EU související s Evropskou hospodářskou komisí OSN.

Sekretariát Aarhuské úmluvy vítá pokračující zpětnou vazbu v souvislosti s textem příručky a jeho praktickým uplatněním.

SEZNAM NÁLEZŮ VÝBORU PRO DODRŽOVÁNÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY

Příručka k implementaci cituje níže uvedené nálezy Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy:

Nálezy Výboru	Nálezy, které zasedání stran schválilo, uvítalo nebo vzalo na vědomí
<u>ACCC/C/2004/1</u> (Kazachstán)	Schváleno zasedáním stran na druhé schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/5a (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7)
ACCC/S/2004/1 a <u>ACCC/C/2004/3</u> (Ukrajina)	Schváleno zasedáním stran na druhé schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/5a (ECE/MP.PP/2005/2/Add.8)
<u>ACCC/C/2004/4</u> (Maďarsko)	Vzato na vědomí zasedáním stran na druhé schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/5 o obecných otázkách dodržování úmluvy (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6)
<u>ACCC/C/2004/5</u> (Turkmenistán)	Schváleno zasedáním stran na druhé schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/5a (ECE/MP.PP/2005/2/Add.9)
<u>ACCC/C/2004/6</u> (Kazachstán)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.11)
<u>ACCC/C/2004/8</u> (Arménie)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.10)
<u>ACCC/C/2005/11</u> (Belgie)	Oceněno zasedáním stran na třetí schůzi (ECE/MP.PP/2008/2, odst. 47)
<u>ACCC/C/2005/12</u> (Albánie)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.9)
<u>ACCC/C/2005/15</u> (Rumunsko)	Oceněno zasedáním stran na třetí schůzi (ECE/MP.PP/2008/2, odst. 47)
<u>ACCC/C/2006/16</u> (Litva)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.12)
<u>ACCC/C/2006/17</u> (Evropské společenství)	Oceněno zasedáním stran na třetí schůzi (ECE/MP.PP/2008/2, odst. 47)
<u>ACCC/C/2006/18</u> (Dánsko)	Oceněno zasedáním stran na třetí schůzi (ECE/MP.PP/2008/2, odst. 47)
<u>ACCC/C/2007/21</u> (Evropské společenství)	Uvítáno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím odstavce 4 rozhodnutí IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
<u>ACCC/C/2007/22</u> (Francie)	Uvítáno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím odstavce 4 rozhodnutí IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
<u>ACCC/C/2008/23</u> (Spojené království Velké Británie a Severního Irska)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
<u>ACCC/C/2008/24</u> (Španělsko)	Schváleno zasedáním stran na třetí schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
<u>ACCC/C/2008/27</u>	Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi

(Spojené království) prostřednictvím rozhodnutí IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add. 1)

- [ACCC/C/2008/29](#)
(Polsko) Uvítáno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím odstavce 4 rozhodnutí IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2008/30](#)
(Moldavsko) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2008/33](#)
(Spojené království) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2008/35](#)
(Gruzie) Uvítáno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím odstavce 4 rozhodnutí IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2009/36](#)
(Španělsko) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2009/37](#)
(Bělorusko) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2009/41](#)
(Slovensko) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2009/43](#)
(Arménie) Schváleno zasedáním stran na čtvrté schůzi prostřednictvím rozhodnutí II/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
- [ACCC/C/2010/50](#)
(Česká republika) Očekává se schválení zasedáním stran na páté schůzi
- [ACCC/C/2010/53](#)
(Spojené království) Očekává se schválení zasedáním stran na páté schůzi
- [ACCC/C/2011/57](#)
(Dánsko) Očekává se schválení zasedáním stran na páté schůzi
- [ACCC/C/2011/58](#)
(Bulharsko) Očekává se schválení zasedáním stran na páté schůzi

ÚVOD

A. Nový druh úmluvy o životním prostředí

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) byla přijata na 4. ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v Aarhusu, Dánsku, dne 25. června 1998. Vstoupila v platnost dne 30. října 2001. V dubnu 2013 k ní přistoupilo 46 stran z regionu Evropské hospodářské komise (EHK) OSN, mezi které patří 45 zemí a Evropská unie (EU).

Aarhuská úmluva je novým druhem smlouvy o životním prostředí. Spojuje environmentální a lidská práva, uznává, že máme povinnost vůči budoucím generacím, a stanoví, že udržitelného rozvoje lze dosáhnout jen zapojením všech zainteresovaných stran. Spojuje odpovědnost vlády a ochranu životního prostředí. Zaměřuje se na vzájemné působení veřejnosti a orgánů veřejné správy v demokratickém kontextu a vytváří nový proces pro účast veřejnosti při jednání o mezinárodních smlouvách a jejich implementaci.

Předmět Aarhuské úmluvy zasahuje samotnou podstatu vztahu mezi lidmi a vládou. Úmluva není jen smlouvou o životním prostředí, ale také smlouvou o odpovědnosti a transparentnosti vlády a její schopnosti reagovat.

Aarhuská úmluva uděluje práva veřejnosti a ukládá stranám a orgánům veřejné správy povinnosti týkající se přístupu k informacím a účasti veřejnosti. Tato práva podporuje ustanoveními o přístupu k právní ochraně, která úmluvu zefektivňují.³ Preambule fakticky spojuje ochranu životního prostředí se standardy lidských práv a výslovně uznává, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu.

Zatímco většina mnohostranných dohod o životním prostředí pokrývá povinnosti, které strany mají jedna k druhé, Aarhuská úmluva se týká povinností, které strany mají vůči veřejnosti. Zachází dále než kterákoliv jiná úmluva o životním prostředí tím, že stranám a orgánům veřejné správy ukládá jasné povinnosti vůči veřejnosti, pokud jde o přístup k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. To je dále posíleno systémem, který zkoumá dodržování úmluvy, což umožňuje veřejnosti předložit otázky související s dodržováním úmluvy mezinárodnímu orgánu.

Podobně jako hrály veřejnost, a zejména nevládní organizace (NGO) klíčovou roli při vyjednávání úmluvy, náleží jim hlavní role při jejím naplňování. S ohledem na rozsah společenských, ekonomických a politických charakteristik v regionu EHK hrají sponzoři a mezinárodní organizace také významnou roli při podpoře efektivní implementace úmluvy.

V konečném důsledku však efektivní naplňování úmluvy záleží na stranách samotných a jejich ochotě implementovat ustanovení v plné míře a progresivním způsobem. Cesta k úplné implementaci bude dobrodružná, plná překvapení a občasných překážek. Na konci této cesty však leží detailně propracovaný plán pro lepší rozhodování, aktivnější a více zapojenou populaci a větší dostupnost informací o otázkách životního prostředí.

B. Cesta k Aarhuské úmluvě

Aarhuská úmluva byly vypracovány během dvouletého jednání, během kterého poskytly svůj názor země a nevládní organizace napříč regionem. Kořeny úmluvy však sahají k procesu „Životní prostředí pro Evropu“, rozvoji mezinárodního práva životního prostředí a mezinárodních lidských práv a rozvoji vnitrostátního práva v průběhu let. Relevantní vývoj v právu Evropského společenství také hrál významnou roli při přípravě půdy pro Aarhuskou úmluvu.⁴

Mezinárodní deklarace a unesení a mezinárodní právní dokumenty hrály při vytváření Aarhuské úmluvy rozhodující roli (viz rámeček). Významnou počáteční iniciativou EHK byl návrh charty práv a povinností souvisejících s životním prostředím, který byl sepsán v roce 1990.⁵ Přestože nakonec nebyl přijat, představuje tento návrh první sbírku zásad a témat podobných těm, které můžeme nalézt v Aarhuské úmluvě.

Jedním ze základních odrazových můstků na cestě k Aarhuské úmluvě byla směrnice Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k environmentálním informacím a účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí (Sofijská směrnice), schválená 3. ministerskou konferencí „Životní prostředí pro Evropu“ (EfE), konanou v Sofii v říjnu 1995. Hlavní myšlenka pokynů vznikla na 2. ministerské konferenci EfE, konané v Lucernu v dubnu 1993. Na tomto zasedání identifikovali poradci vlád členských států EHK pro otázky životního prostředí a vody (kteří později vytvořili Výbor pro politiku životního prostředí) účast veřejnosti jako jeden ze sedmi klíčových prvků pro dlouhodobý program životního prostředí pro Evropu. Následně v odstavci 22 své deklarace ministři, kteří se sešli v Lucernu, požádali EHK mimo jiné, aby vypracovala návrhy pro právní, regulační a administrativní mechanismy, které by podpořily účast

veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí.

Poradci založili pracovní skupinu pro práva a povinnosti v oblasti životního prostředí, které byl v roce 1994 uložen úkol vypracovat návrh pokynů a další návrhy týkající se efektivních nástrojů a mechanismů podporujících účast veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí. Návrh směrnice byl hotový v lednu 1995 a do května 1995 jej přijala pracovní skupina vyšších vládních úředníků, odpovědných za přípravu sofijské konference. Společně se schválením směrnice bylo na 3. ministerské konferenci EfE rozhodnuto, že je nutné zvážit vytvoření úmluvy.

Na svém zasedání dne 17. ledna 1996 založil Výbor pro politiku životního prostředí ad hoc pracovní skupinu pro přípravu úmluvy o přístupu k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí. Výbor také rozhodl, že budoucí úmluva by měla odrážet rozsah Sofijské směrnice.⁶ Byla utvořena skupina „Přátelé sekretariátu“, která měla pomáhat s návrhem úmluvy na základě pokynů. Navržené základní prvky poté představovaly výchozí bod pro jednání mezi zeměmi, která začala v červnu 1996. Jednání pod vedením Willema Kakebeekeho z Nizozemska probíhala až do března 1998. Devět zasedání se uskutečnilo v Ženevě a jedno v Římě. Samotná jednání o Aarhuské úmluvě byla ukázkou veřejné účasti. Jednání zahrnovala nebyvalou účast ze strany nevládních organizací, mezi kterými figurovala také koalice ekologických občanských organizací, založená speciálně pro účely zasedání, na kterých byla podoba budoucí úmluvy projednávána.

Cest k Aarhuské úmluvě v mezinárodních a regionálních dokumentech

- 1966** *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, přijatý Valným shromážděním Organizace spojených národů v New Yorku dne 16. prosince 1966. Článek 19 pojednává o „svobodě vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace“.⁷
- 1972** *Deklarace konference OSN o životním prostředí člověka (Stockholmská deklarace)*: Propojila ve svém principu 1 problematiku životního prostředí s lidskými právy a základní právo na „kvalitní životní prostředí, které umožňuje důstojný život a životní pohodu“.
- 1980** *Salcburská deklarace o ochraně práv na informace a na aktivní účast při rozhodování*, přijata na 2. Evropské konferenci o životním prostředí a lidských právech v Salcburku, Rakousku, dne 3. prosince 1980.⁸
- 1981** *Africká charta lidských práv a práv národů*, přijatá Organizací africké jednoty (Africkou unií) v Banjulu, Gambii, dne 27. června 1981. Jeden z prvních odkazů na právo na uspokojivé životní prostředí, které je příznivé pro lidský rozvoj.
- 1981** *Doporučení R(81) 19 Výboru ministrů členských států o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů*, přijaté ve Štrasburku, Francii, dne 25. listopadu 1981.
- 1982** *Světová charta přírody*, přijata Valným shromážděním v usnesení 37/7. Ustanovení, která mají pro Aarhuskou úmluvu největší relevanci, se nacházejí v kapitole III, odstavcích 15, 16, 18 a 23, níže a jsou projednávána s ohledem na preambuli.
- 1985** *Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Směrnice EIA)*. Její praxe v oblasti účasti veřejnosti při posuzování dopadu na životní prostředí posloužila jako zdroj informací pro mnohé vyjednávající strany Aarhuské úmluvy.
- 1986** *Usnesení č. 171 Stálé konference místních a regionálních orgánů Evropy o regionech, životním prostředí a účasti*, které přijal Kongres Rady Evropy (tj. Stálá konference místních a regionálních orgánů Evropy) ve Štrasburku dne 14. října 1986.
- 1987** *Naše společná budoucnost: zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj (Brundtlandská zpráva)* byla katalyzátorem Konference Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji (UNCED) a její Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji v roce 1992.
- 1988** *Dodatečný protokol Organizace amerických států k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářské, společenské a lidských práv (Protokol ze San Salvadoru)*, přijatý v San Salvadoru dne 17. listopadu 1988, ustavuje právo na zdravé prostředí.
- 1989** *Evropská charta o životním prostředí a zdraví*, přijatá na 1. evropské ministerské konferenci o životním prostředí a zdraví ve Frankfurtu, Německu, uznala účast veřejnosti jako důležitý prvek v kontextu otázek životního prostředí a zdraví.
- 1989** *Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE)⁹ Zasedání o ochraně životního prostředí, Sofie*. Všechny země s výjimkou Rumunska schválily závěry a doporučení, která potvrzují práva jednotlivců, skupin a organizací zabývajících se otázkami životního prostředí svobodně vyjádřit své názory, sdružovat se s ostatními, pokojně se shromažďovat a získávat, uveřejňovat a šířit informace o těchto otázkách bez právních a administrativních překážek.
- 1990** *Usnesení Valného shromáždění 45/94 ze dne 14. prosince 1990*, uznalo, že jednotlivci mají právo žít v prostředí zajišťujícím jejich zdraví a životní pohodu.
- 1990** *Návrh charty o environmentálních právech a povinnostech jednotlivců, skupin a*

organizací, přijatých skupinou odborníků, které pozvala vláda Nizozemska na Bergenskou konferenci, konanou v Norsku, dne 11. května 1990, a *návrh charty EHK o právech a povinnostech v oblasti životního prostředí*, přijatý na mezinárodním setkání v Oslu dne 31. října 1990. Tyto návrhy ovlivnily pozdější dokumenty.

- 1990** *Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7.června 1990 o svobodě k přístupu k informacím o životním prostředí.* Její praktické uplatňování v oblasti přístupu k environmentálním informacím posloužilo jako zdroj informací pro vyjednávací pozice mnoha stran Aarhuské úmluvy.
- 1991** *Úmluva hospodářské komise OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Úmluva z Espoo),* přijata v Espoo, Finsku, dne 25. února 1991. Úmluva z Espoo ukazuje spojení mezi účastí veřejnosti a hodnocením vlivů na životní prostředí. Pro účast veřejnosti je relevantní zejména její článek 4, odstavec 2.
- 1992** *Úmluva hospodářské komise OSN o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států (Úmluva o průmyslových haváriích),* přijatá v Helsinkách dne 17. března 1992. Její článek 9 pojednává o „informování a účasti veřejnosti“.
- 1992** *Úmluva EHK OSN o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Úmluva o vodách),* přijatá v Helsinkách dne 17. března 1992, zahrnuje ustanovení o veřejných informacích.
- 1992** *Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji (Deklarace z Ria),* přijatá na *Konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji, Rio de Janeiro, Brazílie, dne 14. června 1992.* Zásada 10 položila základy pro tři pilíře Aarhuské úmluvy.
- 1993** *Deklarace z 2. ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ (Luzernská deklarace),* přijatá v Lucernu, Švýcarsku, dne 30. dubna 1993, označila účast veřejnosti na rozhodování za prioritu pro další období. V odstavci 22.2 této deklarace ministři mimo jiné vyzvali „k vypracování návrhů [ze strany EHK] na právní, regulační a administrativní mechanismy, které by podpořily podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, a na efektivní opatření, která by podpořila účast veřejnosti“.
- 1993** *Úmluva Rady Evropy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (Luganská úmluva),* přijatá Výborem ministrů Rady Evropy dne 21. června 1993: Luganská úmluva byla první mezinárodní smlouvou, která se snažila vytvořit pravidla týkající se přístupu, který by umožnil vymáhat řízení před národními soudy.¹⁰
- 1993** *Severoamerická dohoda o spolupráci v oblasti životního prostředí v rámci Severoamerické dohody o volném obchodu (NAFTA),* založila doporučující orgány pro přístup k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně.¹¹
- 1994** *Návrh principů pro lidská práva a životního prostředí.*¹² Dokument Ekonomické a sociální rady OSN publikovaný dne 6. července 1994. Návrh principů tvořil přílohu konečné zprávy speciální zpravodajky pro lidská práva a životního prostředí, jejíž autorkou je Fatma Zohra Ksentiniová a která se často nazývá „Zpráva Ksentiniové“.Část III návrhu principů se týká všech tří pilířů Aarhuské úmluvy.
- 1995** *Směrnice EHK pro přístup k environmentálním informacím a podílu veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí (Sofijská směrnice),* která byla schválena 3. ministerskou konferencí Efe v Sofii dne 25. října 1995. 26 článků pojednává o všech třech pilířích Aarhuské úmluvy.
- 1996** *Doporučení 1.43 Mezinárodního svazu ochrany přírody o účasti veřejnosti a práva vědět,* přijaté Světovým kongresem ochrany přírody Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN) v Montrealu, Kanadě, dne 23. října 1996.

C. Průvodce úmluvou

1. Preamble

Preamble Aarhuské úmluvy objasňuje ambice a naděje úmluvy, které ukazují její původ a budoucí cestu. Preamble zejména zdůrazňuje dva hlavní koncepty: práva na životní prostředí a lidská práva a důležitost přístupu k informacím, podílu veřejnosti a přístupu k právní ochraně pro environmentálně příznivý udržitelný rozvoj.

Spojení s lidskými právy

Preamble spojuje koncept, že odpovídající ochrana životního prostředí je nezbytná pro základní užívání lidských práv, s konceptem, že každý jedinec má právo žít ve zdravém prostředí a povinnost toto životního prostředí chránit. Poté uzavírá, že k tomu, aby mohli občané uplatňovat toto právo a plnit tuto povinnost, musejí mít přístup k informacím, mít právo podílet se na rozhodování a mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Podpora environmentálně příznivého udržitelného rozvoje

Preamble uznává, že udržitelný rozvoj šetrný k životnímu prostředí závisí na efektivním rozhodování vlády, které zohledňuje jak životní prostředí, tak vstup poskytnutý veřejností. Pokud vlády zpřístupní informace o životním prostředí veřejnosti a umožní veřejnosti podílet se na rozhodování, pomohou společnosti dosáhnout cíle udržitelného rozvoje šetrného k životnímu prostředí.

2. Položení základů – obecná část

První tři články úmluvy obsahují cíl, definice a všeobecná ustanovení. Tyto články pokládají základy pro zbytek úmluvy, stanoví cíle, definují pojmy a určují zastřešující požadavky, kterými se řídí interpretace a implementace zbytku úmluvy.

Cíl

Článek 1 úmluvy vyžaduje, aby každá smluvní strana zaručila právo na přístup k environmentálním informacím, účast veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, a přispěla tak k ochraně práva každého jednotlivce „současné generace i generací budoucích“ žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu.

Definice

V článku 2 definuje Úmluva pojmy „strana“, „orgán veřejné správy“, „environmentální informace“ či „informace o životním prostředí“, „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Tyto definice pomáhají čtenáři porozumět pojmům, které se v úmluvě používají.

Úmluva primárně stanoví povinnosti stran (smluvních stran úmluvy) a orgánů veřejné správy (vládních orgánů a osob nebo orgánů provádějících funkce vlády na národní, regionální a jiné úrovni). Kromě národních vládních orgánů může pojem „orgán veřejné správy“ označovat také instituce zabývající se integrací na regionální úrovni, jako je EU, přestože se výslovně nevztahuje na orgány vykonávající soudní a zákonodárnou funkci.

Úmluva také stanoví práva „veřejnosti“ (soukromých nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátním právem a praxí také organizací, sdružení a skupin) a „dotčené veřejnosti“ (těch, kteří jsou dotčení nebo s největší pravděpodobností budou dotčeni rozhodováním o otázkách životního prostředí, či na něm mají zájem). Pro účely úmluvy budou za součást „dotčené veřejnosti“ považovány nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující jakékoliv požadavky podle vnitrostátního práva.

Poslední z konceptů, environmentální informace, se prolíná celou úmluvou. Úmluva poskytuje širokou definici pojmu „environmentální informace“, která zahrnuje mimo jiné jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě, o: (a) stavu složek životního prostředí; (b) faktorech (jako jsou např. látky, energii a radiace) a činnostech či opatřeních (smluv, politik, plánů a programů), které pravděpodobně ovlivní tyto složky životního prostředí a o ekonomických analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování v záležitostech; a (c) stavu

lidského zdraví a bezpečnosti, o kulturních a architektonických památkách, pokud jsou, nebo mohou být, ovlivněny výše uvedenými složkami nebo faktory.

Zásady

Všeobecná ustanovení Úmluvy – článku 3 – stanoví zásady, kterými se řídí všechna ostatní, podrobnější a konkrétnější ustanovení. Týkají se aspektů, které jsou důležité pro naplňování úmluvy, jako je zavedení jasného rámce pro implementaci úmluvy, zajištění vzájemné kompatibility jejích prvků, poskytování rad veřejnosti při využívání práv, která vyjadřuje, podpora environmentálního vzdělávání a výchovy a budování osvěty, podpora skupin prosazujících ochranu životního prostředí a zákaz pronásledování, obtěžování nebo diskriminování těch, kdo uplatňují svá práva podle úmluvy.

Všeobecná ustanovení jasně vyjadřují, že úmluva představuje jen výchozí, nikoli maximální úroveň. Strany mohou zavést opatření pro rozsáhlejší přístup k informacím, větší účast veřejnosti při rozhodování a širší přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, než vyžaduje úmluva. Úmluva také jasně stanoví, že stávající práva a zákony na ochranu lidských práv a svobod přesahující rozsah této úmluvy mohou být zachovány. Všeobecná ustanovení také vyzývají k podpoře principů Aarhuské úmluvy během procesů mezinárodního rozhodování a u organizací v záležitostech souvisejících s životním prostředím.

3. Tři pilíře

Aarhuská úmluva je založena na třech „pilířích“ – přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně – které jsou uvedeny v člancích 4 až 9. Tyto tři pilíře jsou navzájem propojené pro kompletní naplnění cílů úmluvy.

Pilíř I – Přístup k environmentálním informacím

Prvním z pilířů je přístup k informacím. Je příhodné, že v úmluvě je uveden jako první, protože efektivní účast veřejnosti při rozhodování závisí na úplných, přesných a aktuálních informacích. Je však neméně důležitý sám o sobě v tom smyslu, že veřejnost může požadovat přístup k informacím z celé řady důvodů, nikoli jen kvůli své účasti na rozhodování.

Pilíř „přístup k informacím“ se dělí na dvě části. První část se týká práva veřejnosti požadovat informace od orgánů veřejné správy a povinnost orgánů veřejné správy tyto informace poskytnout jako odpověď na žádost. Tento druh přístupu k informacím se nazývá „pasivní“ a je obsažen v článku 4. Druhá část pilíře přístupu k informacím se týká práva veřejnosti získávat informace a povinnosti orgánů veřejné správy shromažďovat a šířit informace veřejného zájmu bez nutnosti zvláštního požadavku. Tento přístup k informacím se nazývá „aktivní“ a je obsažen v článku 5.

Pilíř II – Účast veřejnosti při rozhodování

Druhým pilířem Aarhuské úmluvy je účast veřejnosti. Účinnost tohoto pilíře závisí na ostatních dvou pilířích – přístup k informacím zajišťuje, že se veřejnost může informovaným způsobem podílet na rozhodování, a přístup k právní ochraně zajišťuje, že k účasti veřejnosti nedochází jen na papíře.

Pilíř týkající se účasti veřejnosti je rozdělen do tří částí. První část se týká účasti veřejnosti, která může být ovlivněna rozhodováním o specifické činnosti nebo na něm mít jiný zájem, a je obsažena v článku 6. Druhá část se týká účasti veřejnosti při tvorbě plánů a politik týkajících se životního prostředí a je obsažena v článku 7. Konečně článek 8 se týká účasti veřejnosti na přípravě zákonů, pravidel a právně závazných norem.

Pilíř III – Přístup k právní ochraně

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy se týká přístupu k právní ochraně, obsaženého v článku 9. Pomáhá prosazovat jak pilíř přístupu k informacím (zejména článek 4 týkající se žádostí o informace) a pilíř účasti veřejnosti (zejména článek 6 o účasti veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech) v domácím právním systému, tak jakákoliv další ustanovení úmluvy, jejichž prosazování strany tímto způsobem uvedou ve svých národních zákonech. Pilíř přístupu k právní ochraně také poskytuje veřejnosti mechanismus k přímému prosazování práva životního prostředí.

4. Závěrečná ustanovení: provádění úmluvy

Úmluva jako závazek svrchovaných subjektů (tj. stran) vyžaduje instituce a formální mechanismy (například sekretariát, výbory a jiné pomocné orgány), které umožní stranám radit se a společně pracovat na naplňování úmluvy. Podobně jako většina mezinárodních smluv obsahuje Aarhuská úmluva celou řadu ustanovení týkajících se takových institucí a formalit. Tato ustanovení se nacházejí v článcích 10 až 22. Mezi významnější body, kterými se zabývají závěrečná ustanovení úmluvy, patří její vstup v platnost, zasedání stran, sekretariát, kontrola dodržování a řešení sporů.

Přestože se jedná o úmluvu EHK, je Aarhuská úmluva otevřena také členským státům OSN mimo region EHK. Během let strany úmluvy opakovaně vyjádřily svoji podporu tomu, aby státy mimo region EHK¹³ přistoupily k úmluvě, a na podporu tohoto stanoviska přijalo zasedání stran prostřednictvím rozhodnutí IV/5 jednoduché procesní kroky pro schválení takového přistoupení.

5. Přílohy

Aarhuská úmluva zahrnuje dvě přílohy. První obsahuje seznam činností, u kterých se předpokládá významný dopad na životní prostředí a na které se vztahují ustanovení článku 6 o účasti veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech. Druhá příloha obsahuje pravidla dozorčího řízení mezi stranami v případě sporu.

D. Implementace a další vývoj Úmluvy

Za zmínku stojí několik bodů, které byly v okamžiku přijetí úmluvy naléhavé. Úmluva je zohlednila, ale jak tomu často bývá u záležitostí v počátečních fázích vývoje podle mezinárodního práva, stalo se tak jen na předběžné úrovni. Zasedání stran tyto problémy zároveň označilo za body pro další rozvoj.

První z nich je účast veřejnosti na rozhodování o geneticky modifikovaných organismech (GMO). Článek 6, odstavec 11, vyžaduje, aby strany aplikovaly ustanovení úmluvy o účasti veřejnosti „v proveditelném a vhodném rozsahu“ na rozhodnutí, zda povolit záměrné uvolnění GMO do životního prostředí. Nicméně aplikace ustanovení úmluvy na jiné druhy rozhodování o GMO byla ponechána k pozdějšímu zvážení. Usnesení signatářských států, přijaté společně s Aarhuskou úmluvou v Dánsku dne 25. června 1998, vyzvalo k řešení této otázky na prvním schůzi zasedání stran. Ve světle těchto okolností přijalo zasedání stran na své první schůzi (konané v Lucce, Itálii, ve dnech 21. – 23. října 2002) [Směrnice](#) pro přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně s ohledem na geneticky modifikované organismy,¹⁴ která se často nazývá „Směrnice z Luccy“. Na této schůzi byla také ustavena nová pracovní skupina, která měla prozkoumat možnosti právně závazného přístupu k dalšímu vývoji uplatňování úmluvy v oblasti GMO. V důsledku této činnosti přijalo zasedání stran prostřednictvím rozhodnutí II/1 na své druhé schůzi (konané v Almaty, Kazachstánu, ve dnech 25. – 27. května 2005) změnu úmluvy.

Další otázkou, která byla v úmluvě označena k dalšímu řešení, bylo možné jednání o mezinárodním dokumentu pro registry úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR). Úmluva zaujala kladné stanovisko k rozvoji katalogů či registrů znečišťujících látek, které jsou v zemích, kde byly uvedeny do praxe, velice úspěšné. Vzniku katalogů či registrů znečišťujících látek na národní úrovni se věnuje článek 5, odstavec 9. Článek 10, odstavec 2 (i), se k této otázce vrací, čímž dokládá, že úmluva klade na PRTR velký důraz. Toto ustanovení vyžaduje, aby strany na svém prvním zasedání přezkoumaly své zkušenosti s implementováním článku 5, odstavce 9, a zvážily, jaké kroky jsou nezbytné pro další rozvoj systémů PRTR na národní úrovni, včetně vypracování mezinárodního dokumentu, který se stane přílohou úmluvy. Za tímto účelem byla na prvním zasedání signatářských států Aarhuské úmluvy založena pracovní skupina pro katalogy a registry znečišťujících látek a tato skupina doporučila, aby byl projednán právně závazný dokument pro PRTR. Následně byl na mimořádném schůzi zasedání stran, která se konala u příležitosti 5. ministerské konference EfE v Kyjevě, přijat Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek k Aarhuské úmluvě ze dne 21. května 2003.

Protokol je první právně závazný mezinárodní dokument o PRTR. Je navržený jako otevřený, globální protokol, kterého se mohou účastnit všechny strany včetně těch, které dosud neratifikovaly Aarhuskou úmluvu, a těch, které nejsou členy EHK. Protokol vstoupil v platnost dne 8. října 2009. Další informace o protokolu PRTR naleznete v komentářích k článku 5, odstavci 9, a *Návod k implementaci Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek*.¹⁵

Konečně při provádění jakékoli úmluvy se strany zabývají dodržováním a účinným naplňováním. Úmluva obsahuje ustanovení týkající se kontroly dodržování i implementace, ale její ustanovení v podobě, v jaké byla přijata, ponechala přesné mechanismy, jejichž prostřednictvím toho bude dosahováno, budoucímu vývoji. Tyto mechanismy byly následně vytvořeny zasedáním stran, jak je stručně naznačeno níže.

S ohledem na přezkoumání implementace vyžaduje článek 10, odstavec 2, úmluvy, aby strany na svém zasedání stále kriticky zkoumaly naplňování úmluvy na základě pravidelných zpráv stran. Zasedání stran prostřednictvím rozhodnutí I/8, které přijalo na své první schůzi, schválilo, že každá strana připraví pro každé běžné zasedání stran zprávu o legislativních, regulačních a jiných opatřeních, která přijala za účelem naplňování ustanovení úmluvy, včetně jejich praktické implementace, v souladu s formátem, který je přílohou rozhodnutí. Na své čtvrté schůzi (konané v Kišiněvu ve dne 29. června – 1. července 2011) přijalo zasedání stran revidovaný formát a požádalo strany, aby pro budoucí zprávy používaly revidovaný formát, který je přílohou rozhodnutí IV/4.¹⁶ Zasedání stran také vyzvalo strany, aby dodržovaly návod týkající se požadavků na vytváření zpráv, který připravil Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.¹⁷

S ohledem na kontrolu dodržování vyžaduje článek 15 úmluvy, aby zasedání stran na základě konsensu stanovilo volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Zatímco článek 15 uvádí, že systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnost brát v úvahu sdělení získaná od veřejnosti, přesná forma mechanismu dodržování úmluvy byla ponechána dalšímu vývoji. Na druhém zasedání signatářských států byla založena otevřená mezinárodní pracovní skupina, jejímž úkolem bylo připravit návrh textu rozhodnutí, které by určilo mechanismus dodržování. Jako výsledek této činnosti přijalo zasedání stran na své první schůzi rozhodnutí I/7 o kontrole plnění úmluvy a v souladu s tímto rozhodnutím zvolilo první Výbor pro dodržování úmluvy. Výbor pro dodržování úmluvy je podrobněji popsán v komentářích k článku 15.

Cesta po Aarhuské úmluvě

Protokol o vodě a zdraví (Londýn, 1999) k Úmluvě EHK o vodách byl prvním mezinárodním dokumentem, který zohlednil

ustanovení Aarhuské úmluvy. Článek 10 protokolu obsahuje ustanovení týkající se informování veřejnosti na základě článků 4 a 5 Aarhuské úmluvy a článek 5 (i) protokolu stanoví zásady přístupu k informacím a spoluúčasti veřejnosti při jeho uplatňování. Článek 15 protokolu týkající se jeho dodržování obsahuje požadavek na vhodné zapojení veřejnosti, stejně jako odpovídající článek Aarhuské úmluvy.

Plán implementace přijatý na Světovém summitu o udržitelném rozvoji (Johannesburg, Jihoafrická republika, 2002) odkazuje na Aarhuskou úmluvu jako na jedno z pokračujících úsilí oblasti EHK při plnění závazku k udržitelnému rozvoji.¹⁸

Aarhuská úmluva byla v několika případech citována Evropským soudem pro lidská práva, včetně věcí *Tatar v. Rumunsko*¹⁹ a *Branduse v. Rumunsko*.²⁰

Ochranná politika Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj a Mezinárodní asociace pro rozvoj (společně Světová banka) a Mezinárodní finanční korporace byla silně ovlivněny zásadami Aarhuské úmluvy. Evropská banka pro obnovu a rozvoj rovněž přepracovala svou politiku v oblasti životního prostředí s ohledem na Aarhuskou úmluvu.

Řídící rada Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) na svém jedenáctém zvláštním zasedání (Bali, 24. – 26. února 2010) přijala Směrnici pro rozvoj vnitrostátních právních předpisů týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Směrnice z Bali). Zástupci Aarhuské úmluvy se účastnili konzultací ohledně vypracování Pokynů a po jejich přijetí se sekretariát podílel jako člen Poradní skupiny projektu UNEP na podpoře Pokynů.

ÚMLUVA O PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ A PŘÍSTUPU K PRÁVNÍ OCHRANĚ V ZÁLEŽITOSTECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

uzavřená v Aarhusu, Dánsku, dne 25. června 1998 vstoupila v platnost dne 30. října 2001

PREAMBULE

Preambule představuje úvod k úmluvě. Je nedílnou součástí právní smlouvy, ale nezakládá závazné povinnosti. Místo toho plní několik funkcí, např. zasazuje smlouvu do širšího právního a politického kontextu, stanoví principy, o které je možné se opřít při interpretaci, a stanoví progresivní cíle pro implementaci.

Preambule je obvykle strukturována jako sled vedlejších vět, které objasňují motivy pro uzavření smlouvy, a uvádí sdílené zásady, které představují základ textu. Preambule pomáhá vyjádřit cíl a účel smlouvy.²¹

O preambuli je možné se opírat za účelem interpretace. Článek 31, odstavec 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (Vídeňská úmluva) stanoví, že preambule je součástí kontextu a je hlavním zdrojem pro výklad smlouvy. Preambule proto může být velice důležitá pro určení významu smluvních ustanovení a objasnění jejich účelu.²²

Odkazováním na deklarace a jiné dokumenty tzv. „měkkého práva“ (soft law) a uváděním je do souvislosti s konkrétními povinnostmi, které následující v textu smlouvy, může preambule také pomoci potvrdit ustanovení „měkkého práva“ a přispět k jeho případné transformaci v „tvrdé právo“ (hard law).

Implikace preambule často přesahují povinnosti v samostatných člancích, které následují. Články dokumentu mohou nechat některé záležitosti nevyřešené, protože předmět dosud není zralý pro konkrétní závazky nebo protože smluvní státy dosud nedosáhly shody. Příslušné odstavce preambule tedy mohou naznačovat směr další práce a lze se na ně spolehnout později při vytváření dalších smluv.²³ Příkladem je odstavec 22 preambule, který hovoří o geneticky modifikovaných organismech.

Prvních pět odstavců preambule Aarhuské úmluvy zakládá strukturu, která je oporou úmluvy. První odstavec preambule objasňuje základní právo „na svobodu, rovnost a odpovídající životní podmínky v prostředí, takové kvality, která umožňuje důstojné živobytí“ odkazem na zásadu 1 Stockholmské deklarace. Druhý odstavec preambule se odvolává na zásadu 10 Deklarace z Ria, který zmiňuje veřejnou účast na otázkách životního prostředí. Třetí článek preambule dále rozvíjí koncepty základních práv v oblasti životního prostředí, zatímco ve čtvrtém a pátém odstavci jsou tyto dva propojené koncepty zasazeny do kontextu lidského zdraví a udržitelného rozvoje.

Tato struktura uznává, že účast veřejnosti, jak je stanovena v Aarhuské úmluvě, představuje kritický nástroj při zajišťování práva na zdravé životní prostředí. Počáteční odstavce preambule prezentují určitý druh historie paralelního vývoje uznání práv na životního prostředí a uznání role účasti veřejnosti v kontextu udržitelného rozvoje. Protože konečné odstavce preambule naznačují rostoucí vazbu mezi těmito koncepty, určují vyznění úmluvy jako celku. Jedním z nejdůležitějších odstavců preambule je odstavec sedmý, který explicitně uznává, „že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu“. Jedním ze způsobů, jak využít tohoto práva a dodržet povinnost chránit životní prostředí, je garance specifických práv prostřednictvím úmluvy.

Preambule také objasňuje praktické úvahy týkající se politiky, která tvoří pozadí úmluvy, jako je její vztah k lepšímu rozhodování a většímu společenskému konsenzu. Zmíněna je také transparentnost ve vedení státu, svoboda informací a významná role, jakou mohou hrát jednotlivci, nevládní organizace a soukromý sektor při ochraně životního prostředí. Odstavce preambule zdůrazňují význam vzdělání, budování kapacity a využití médií a elektronických nástrojů ke zlepšení komunikace. Šestnáctý, sedmnáctý a dvacátý odstavec preambule se dotýkají odpovědnosti vlády a vztahu mezi státem a lidmi. Osmnáctý odstavec preambule je ustanovením o „přístupu k právní ochraně“, které bere na vědomí úlohu soudní moci při prosazování pravidel, kterými se společnost řídí.

Preambule také staví úmluvu do kontextu širší role, kterou hraje EHK při posilování demokracie v regionu a pokračujících mezinárodních procesech, jako je „Životní prostředí pro Evropu“ a „Životní prostředí a zdraví“. Odvolává se také na ustanovení jiných mnohostranných dohod o životním prostředí, jako je Úmluva z Espoo a Úmluva o vodách.

[1] odvolávající se na princip 1 Stockholmské deklarace o životním prostředí člověka,

Valné shromáždění Organizace spojených národů poprvé svolalo konferenci o životním prostředí člověka v prosinci 1968.²⁴ Konference se konala ve Stockholmu ve dnech 5. - 16. června 1972 za účasti 114 států a velkého počtu mezinárodních a nevládních organizací v roli pozorovatelů. Konference přijala tři nezávazné dokumenty: usnesení o institucionálních a finančních dohodách, deklaraci 26 zásad a akční plán.

Princip 1 Stockholmské deklarace uvádí že:

Člověk má základní právo na svobodu, rovnost a odpovídající životní podmínky v prostředí takové kvality, která umožňuje důstojné živobytí, a nese základní odpovědnost za ochranu a zlepšování tohoto prostředí pro současné a budoucí generace. V tomto ohledu jsou politiky podporující nebo udržující při životě apartheid, rasovou segregaci, diskriminaci, koloniální a jiné formy utlačování a cizí nadvlády odsouzené a je třeba je eliminovat.

První věta principu 1 spojuje ochranu životního prostředí s normami lidských práv a povyšuje environmentální práva na úroveň jiných lidských práv. Vývoj mezinárodních lidských práv probíhá tradičně nezávisle na mezinárodním právu životního prostředí, tyto nezávislé cesty se však ve stále větší míře prolínají.

Toto pojetí environmentálních práv se odráží v preambuli Aarhuské úmluvy formou odkazu na jiné mezinárodní texty, jako je usnesení Valného shromáždění 45/49 ze dne 14. prosince 1990, které uznává, že jednotlivci mají právo na život v prostředí odpovídající jejich zdraví a životní pohodě, zejména s odkazem na právo na zdravé životní prostředí. Článek 1 dále obsahuje tento koncept jako klíčový cíl Aarhuské úmluvy.

[2] odvolávající se také na princip 10 Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeira,

Stockholmská konference v roce 1972 pomohla rozvoji zájmu o otázky životního prostředí na mnohostranné úrovni. Brundtlandská zpráva z roku 1987 posloužila jako další katalyzátor pro vznik Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v roce 1992.

V prosinci 1989 stanovilo Valné shromáždění OSN²⁵ program pro Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji. Konference OSN o životním prostředí a rozvoji se konala v Riu de Janeiro, Brazílii, od 3. do 14. června 1992 za účasti 172 států, včetně 108 hlav států, více než 50 mezivládních organizací a několika stovek nevládních organizací. Konference se účastnila také EU. Kromě toho, že více než 150 států podepsalo Rámcovou úmluvu OSN o změnách klimatu (UNFCCC) a Úmluvu o biologické rozmanitosti (ÚBR), přijala konference tři nezávazné dokumenty: Deklaraci i Ria, zásady UNCED o hospodaření v lesích a Agendu 21: Akční program pro udržitelný rozvoj (Agenda 21). Deklarace z Ria zahrnuje 27 zásad. Zásada 10 stanoví:

Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji povědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění.

Zásada 10 obsahuje ze stručné formě ustanovení, která později utvořila tři pilíře Aarhuské úmluvy: přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k soudním a administrativním aktům v otázkách životního prostředí. Deklarace je významná jako první jasné a společné vyjádření těchto konceptů na globální úrovni, které poskytla mezinárodní srovnání pro slučitelnost národních standardů. Předpověděla také vznik nových procedurálních práv, které je možné udělit jednotlivcům podle mezinárodního práva a která mohou být uplatňována na národní, případně mezinárodní úrovni.²⁶

[3] odvolávající se dále na usnesení Valného shromáždění 37/7 z 28. října 1982 o Světové chartě přírody a usnesení 45/94 ze 14. prosince 1990 o nutnosti zajistit zdravé životní prostředí pro životní pohodu jednotlivců,

Deset let pro přijetí Stockholmské deklarace přijalo Valné shromáždění OSN Světovou chartu přírody.²⁷ Charta zdůrazňuje ochranu přírody jako cíl sám o sobě, zatímco předchozí dokumenty se zaměřovaly více na ochranu přírody pro blaho lidstva. Chartu navrhl Zair a významně ji podpořily rozvojové země, které nebyly tak aktivní o 10 let dříve během stockholmského procesu.²⁸

Ustanovení, která jsou nejdůležitější pro Aarhuskou úmluvu, se nacházejí v kapitole III charty. S ohledem na první pilíř úmluvy, přístup k informacím, podtrhují odstavce 15 a 18 charty důležitost shromažďování a šíření environmentálních informací. Odstavec 15 zdůrazňuje důležitost ekologické výchovy jako nedílné součásti všeobecného vzdělání. Vědecký výzkum a narušené šíření jeho výsledků jsou zdůrazněny v odstavci 18.

Odstavec 16 charty prohlašuje, že „Veškeré plánování zahrnuje jako své základní prvky formulování strategií pro

ochranu přírody, zavedení inventur ekosystémů a posouzení účinků navrhovaných politik a činností na přírodu; všechny tyto prvky budou veřejnosti včas sděleny pomocí vhodných prostředků, aby byla umožněna efektivní konzultace a účast“. Dokazuje důležitou vzájemnou závislost mezi shromažďováním a šířením informací a efektivní účastí veřejnosti.

Odstavec 23 charty dále pojednává o účasti veřejnosti, přičemž také zdůrazňuje význam mechanismů přístupu k právní ochraně: „Všechny osoby v souladu se svojí vnitrostátní právní úpravou budou mít příležitost účastnit se jednotlivě nebo společně s jinými formulace rozhodnutí, která se přímo týkají jejich životního prostředí, a budou mít přístup k opravným prostředkům v případě, že jejich životní bude poškozeno nebo znehodnoceno.“

Konečně odstavec 24, který uvádí: „Každý jednotlivec má povinnost jednat v souladu s ustanoveními této charty, jednat jednotlivě, ve spojení s jinými nebo prostřednictvím účasti na politickém procesu; každý jednotlivec bude usilovat o to, aby cíle a požadavky této charty byly splněny,“ je jasným stanoviskem individuální povinnosti chránit životní prostředí, která provází právo užívat zdravé životní prostředí.

Ve svém usnesení č. 45/94 uznalo Valné shromáždění, že všichni jednotlivci mají právo žít v prostředí zajišťujícím jejich zdraví a životní pohodu, a vyzvalo členské státy a mezivládní a nevládní organizace zabývající se otázkami životního prostředí, aby posílily své snahy o zajištění lepšího a zdravějšího životního prostředí. Vyzvalo také Komisi OSN pro lidská práva, aby se zabývala problémy životního prostředí a jejich souvislosti s lidskými právy. Výsledkem této studie byla závěrečná zpráva o lidských právech a životním prostředí pro Subkomisi pro prevenci diskriminace a ochranu menšin.²⁹ Po mnoho let představovala tato zpráva nejpodrobnější oficiální dokument OSN o souvislosti mezi životním prostředím a lidskými právy a návrh deklarace připojený ke zprávě byl předmětem mnoha výzkumů a diskusí. Obsahuje také užitečnou přílohu shrnující ustanovení národních ústav, která se týkají životního prostředí.³⁰

[4] odvolávající se na Evropskou chartu o životním prostředí a zdraví přijatou na První evropské konferenci o životním prostředí a zdraví Světové zdravotnické organizace ve Frankfurtu nad Mohanem, Německo, 8. prosince 1989,

Evropská charta o životním prostředí a zdraví uznává účast veřejnosti jako významný prvek v kontextu otázek životního prostředí a zdraví. Poskytuje výklad vztahu mezi životním prostředím a zdravím. Pojem „životní prostředí a zdraví“ zahrnuje zdravotní následky vzájemného působení mezi lidskou populací a celou řadou faktorů v jejich fyzickém (přírodním i umělém) a společenském prostředí. Dva hlavní aspekty diskuse zahrnují: jak dobře je životní prostředí schopno zachovat život a zdraví a jak moc je zatíženo zdravotními riziky. Samotný úvod Evropské charty o životním prostředí a zdraví poskytuje definici „hygiena životního prostředí“ a uvádí, že tento pojem „zahrnuje aspekty lidského zdraví a nemoc, které jsou určeny faktory v životním prostředí.“ Odkazuje také na teorii a praxi hodnotících a kontrolních faktorů v životním prostředí, které mohou potenciálně ovlivňovat zdraví. Pojem „hygiena životního prostředí“, jak jej používá Evropský regionální úřad Světové zdravotnické organizace (SZO), zahrnuje jak přímé patologické účinky chemických látek a některých biologických látek, tak účinky (často nepřímé) široce pojatého fyzického, psychologického a estetického životního prostředí, mezi které patří bydlení, městská výstavba, využití půdy a doprava, na zdraví a životní pohodu.“³¹

Zdraví je explicitně zmiňováno v mnoha částech Aarhuské úmluvy. Článek 1, který stanoví cíle úmluvy, odkazuje na „právo každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivé pro jeho zdraví a životní pohodu“ a toto stanovisko je podpořeno podobnými větami v preambuli. Lidské zdraví zmiňuje také článek 5, odstavec 1 (c). Aarhuská úmluva definuje „environmentální informace“ v článku 2 jako informace, které zahrnují kvalifikované, ale explicitní odkazy na lidské zdraví, bezpečnost a podmínky lidského života. Implicitně jsou tyto faktory také zahrnuty v implikované definici „životního prostředí“ podle úmluvy. Proto by celá úmluva, nejen ustanovení týkající se environmentálních informací, měla být interpretována tak, že se týká otázek zdraví, pokud jsou tyto ovlivněny prvky životního prostředí nebo jejich prostřednictvím (viz komentář k článku 2, odstavci 3 (c)).³²

První právo Evropské charty uvádí, že každý jednotlivec má právo na:

- životní prostředí, které vede k nejvyšší dosažitelné úrovni zdraví a životní pohody; informace a konzultace o stavu životního prostředí a plánech, rozhodnutích a činnostech, které s největší pravděpodobností ovlivní jak životní prostředí, tak zdraví; účast na procesu rozhodování.

V osmém právu charta také zdůrazňuje důležitou roli nevládních organizací při šíření informací veřejnosti a podpoře veřejného povědomí a reakce veřejnosti“.

Životní prostředí a zdraví

Evropská konference o životním prostředí a zdraví, která se konala v německém Frankfurtu v prosinci 1989 a která přijala Evropskou

chartu o životním prostředí a zdraví, byla první v sérii zasedání ministrů zdravotnictví a životního prostředí v evropském regionu SZO. Tento proces lze přirovnat k procesu Životní prostředí pro Evropu (viz poznámka k dvacátému čtvrtému odstavci preambule).

Druhá evropská konference o zdraví a životním prostředí se konala v Helsinkách v červnu 1994. Ministři vypracovali komplexní hodnocení³³, které identifikovalo společné problémy v řadě otázek týkajících se životního prostředí a zdraví v celé Evropě, a v reakci na tato témata schválili Akční plán zdraví a životního prostředí pro Evropu. Ministři dále zavázali svá ministerstva životního prostředí a zdravotnictví k vypracování společných akčních plánů týkajících se zdraví a životního prostředí, které by tyto problémy řešily.³⁴ Uznání spoluúčasti veřejnosti jako důležitého prvku v kontextu životního prostředí a zdraví se promítlo do důrazu, který Akční plán zdraví a životního prostředí pro Evropu přikládá cíli posílení zapojení veřejnosti a nevládních organizací do rozhodování v oblasti životního prostředí a zdraví.³⁵

Spojení mezi procesem Životní prostředí pro Evropu a procesem Životní prostředí a zdraví se dostalo do popředí v průběhu Třetí ministerské konference o životním prostředí a zdraví, která se konala v Londýně v červnu 1999. Londýnská konference poskytla včasnou příležitost nabídnout určité vedení týkající se aplikace Aarhuské úmluvy, zejména s ohledem na problémy v oblasti zdraví, což bylo rovněž vzato v úvahu v pozdější fázi na zasedání smluvních stran. Otázky zdraví jako takové nejsou ústředním tématem jednání o Aarhuské úmluvě, i když byly výslovně zahrnuty do definice „informací o životním prostředí“. Článek 30 Deklarace Třetí ministerské konference o životním prostředí a zdraví potvrzuje závazek ministrů „poskytovat veřejnosti efektivní přístup k informacím, zlepšovat komunikaci s veřejností, zajistit úlohu veřejnosti při rozhodování a poskytnout veřejnosti přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a zdraví“.³⁶

Deklarace dále velmi vítá podkladový dokument konference nazvaný „Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí a zdraví“⁴² a doporučuje jej ke zvážení, mimo jiné signatářům Aarhuské úmluvy, při dalších jednáních v této oblasti.³⁷

konference o životním prostředí a zdraví, která se konala v Budapešti v roce 2004, přijala Dětský akční plán zdraví a životního prostředí pro Evropu (CEHAPE), a vyzvala k vytvoření „informačních systémů o životním prostředí a zdraví“ zajišťujících včasný přístup k informacím. Deklarace této konference vyzvala mezinárodní organizace (rovněž prostřednictvím příslušných procesů Aarhuské úmluvy), aby vypracovaly pokyny pro sdělování rizik jako důležitý nástroj k zvýšení informovanosti veřejnosti.

Na Páté konferenci o životním prostředí a zdraví, která se konala v březnu 2010 v italské Parmě, ministři potvrdili nezbytnost účasti veřejnosti a zúčastněných stran při řešení problémů životního prostředí a zdraví a založili nový institucionální rámec pro přejmenovaný Proces životní prostředí a zdraví.

Usnesení signatářů Aarhuské úmluvy vyzvalo k úzké spolupráci mezi EHK, ostatními orgány zapojenými do procesu EfE a dalšími relevantními mezinárodními nevládními organizacemi, mimo jiné v oblasti naplňování národních akčních plánů pro životní prostředí a zdraví. (Více informací k procesu EfE naleznete v komentáři k dvacátému čtvrtému odstavci preambule níže.)

[5] potvrzující nezbytnost chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí a zajišťovat udržitelný a environmentálně příznivý rozvoj,

Pojem „udržitelný rozvoj“ tradičně zahrnuje skupinu hodnot, které lépe zohledňují dříve nezaznamenané dopady na životní prostředí vyplývající z tradičních forem rozvoje. Obecně se týká ekologicky orientovaného přístupu k ekonomickému rozvoji, který splňuje potřeby současné generace, aniž by připravoval budoucí generace o možnost uspokojit své potřeby. Definice, která se nachází ve zlomové Brundtlandské zprávě *Naše společná budoucnost*, zní „rozvoj, který splňuje potřeby současnosti, aniž by zbavoval budoucí generace možnosti uspokojovat jejich potřeby“.³⁸

Zásada Deklarace z Ria uvádí, že „právo na rozvoj musí být naplňováno tak, aby odpovídalo potřebám současných a budoucích generací, pokud jde o stav životního prostředí“. Společně s dalšími zásadami Deklarace z Ria (zejména zásadou 2 a 4)³⁹ udržitelný rozvoj vyžaduje integraci politik životního prostředí a rozvoje (tj. sociálních a ekonomických).

Mezinárodní soudní dvůr (MSD) také zvážil názory týkající se udržitelného rozvoje, zejména ve svém rozsudku ve věci *týkající se projektu Gabčíkovo-Nagymaros (Maďarsko/Slovensko)*, ve kterém se Maďarsko snažilo opustit projekt a na místo něj vybudovat systém přehrad na Dunaji, a své jednání odůvodňovalo udržitelným rozvojem.⁴⁰ V odstavci 140 rozsudku soud uvedl:

V průběhu století lidstvo neustále zasahovalo z hospodářských a jiných důvodů do přírody. V minulosti se tak často dělo, aniž by se bral ohled na účinky na životní prostředí. Díky novým vědeckým poznatkům a rostoucímu uvědomování si rizik, která pokračování těchto zásahu neuváženým a nezmenšeným tempem představuje pro lidstvo, ať už současné nebo budoucí generace, byly vypracovány normy a požadavky, které byly vyjádřené ve velkém počtu dokumentů v průběhu posledních dvou desetiletí. Tyto nové normy se mají vzít v úvahu a nové požadavky řádně zvážit nejen v případě, kdy státy zamýšlejí začít s novými činnostmi, ale také když pokračují v činnostech, které začaly v minulosti. Tato potřeba uvést v soulad hospodářský rozvoj a ochranu životního prostředí

je výstižně vyjádřena v pojmu trvale udržitelného rozvoje.

Ve věci *týkající se celulózek na řece Uruguay (Argentina v. Uruguay)* Mezinárodní soudní dvůr potvrdil, že stávající dohoda o říčním hospodářství mezi oběma státy odráží „potřebu najít rovnováhu mezi užitím vody a ochranu řeky v souladu s cílem udržitelného rozvoje.“⁴¹

Tento koncept trvale nabývá na rozsahu a významu.⁴² V roce 2002 u příležitosti dvacátého výročí Konference v Riu a třináctého výročí Stockholmské konference se v Johannesburgu, Jižní Africe, konala Světový summit o udržitelném rozvoji. Na tomto summitu byla přijata deklarace a plán implementace, které vypracovaly praktická opatření k dosažení udržitelného rozvoje se zaměřením na vymýcení chudoby. Odstavec 128 Plánu implementace vyzval státy, aby:

Zajistily na národní úrovni přístup k environmentálním informacím a soudním a administrativním aktům v otázkách životního prostředí a účast veřejnosti při rozhodování tak, aby byla podpořena zásada 10 Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji, s úplným přihlédnutím k zásadám 5, 7 a 11 deklarace.⁴³

Ve dnech 20. až 22. června 2012 se u příležitosti dvacátého výročí Konference z Ria konala v Rio de Janeiru Konference OSN o udržitelném rozvoji (Rio+20). Konference Rio+20 byla pokračováním Konference OSN o životním prostředí a rozvoji z roku 1992, která se konala před dvaceti lety na stejném místě. Hlavním výsledkem konference byl 49stránkový nezávazný dokument nazvaný *Budoucnost, jakou chceme*.⁴⁴ Prostřednictvím tohoto dokumentu obnovily hlavy států a nejvyšší představitelé 192 vlád, které se konference účastnily, svůj politický závazek k udržitelnému rozvoji a deklarovaly svůj závazek podporovat udržitelnou budoucnost. Znovu potvrdily zásady Deklarace z Ria z roku 1992 a svůj závazek k úplnému naplnění deklarace.⁴⁵ *Budoucnost, jakou chceme* zdůrazňuje, že široká účast veřejnosti a přístup k informacím a soudním a administrativním aktům jsou nezbytné pro podporu udržitelného rozvoje.⁴⁶ Podporuje také kroky na regionální, národní, subnárodní a místní úrovni, které prosazují přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.⁴⁷

Udržitelný rozvoj se stal jedním z hlavních cílů EU po přijetí Amsterodamské smlouvy v roce 1997.⁴⁸ Část první, článek 1, odstavec 2 Amsterodamské smlouvy stanoví, že členské státy EU musejí vzít v úvahu „zásadu udržitelného rozvoje“ při podpoře ekonomického a sociálního rozvoje svých národů.

V okamžiku, kdy 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, získala Listina základních práv Evropské unie povahu právně závazného dokumentu na stejné úrovni jako smlouvy. Článek 37 Listiny základních práv požaduje, aby vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality byly začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

„Trvale udržitelné využívání“ je definováno v článku 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti jako „využívání složek biodiverzity takovým způsobem a v takovém rozsahu, který nevede k dlouhodobému poklesu biodiverzity, čímž se udržuje jejich schopnost uspokojovat potřeby a naděje současných i budoucích generací“.

Úmluva o biologické rozmanitosti používá speciální formulaci trvale udržitelného rozvoje včetně výrazu „environmentálně příznivý“.⁴⁹ Toto objasnění je ve skutečnosti jen zopakováním formulace, která se nachází v jiných mezinárodních dokumentech, vyžádané některými tendencemi uvádět pojem „trvale udržitelný rozvoj“ místo udržitelného ekonomického rozvoje s malým ohledem na životní prostředí. Usnesení Valného shromáždění dovolávající se Konference z Ria například důsledně používá pojem „environmentálně příznivý“.⁵⁰ Tento pojem také nalézáme v Úmluvě o spolupráci při ochraně a rozvoji mořského a pobřežního prostředí regionu západní a střední Afriky, která je známá jako Abidžanská úmluva. Pokud bychom důsledně dodržovali filozofii Brundtlandské zprávy, byl by pojem „environmentálně příznivý“ zbytečný, nicméně zdůraznění tohoto slovního spojení předchází jakémukoliv mechanismu navrácení ze strany zemí, které by chtěly vyzdvihnout rozvoj nad životní prostředí.

Formulace užívaná v Aarhuské úmluvě zdůrazňuje, že aby byl rozvoj udržitelný, musí vzít plně v úvahu životní prostředí a musí mít solidní základ vycházející z ekologických hodnot. V kontextu úmluvy tento odstavec preambule stanoví, že tři pilíře jsou nejen významné pro uplatnění práva na zdravé životní prostředí, ale také hrají hlavní roli při dosahování udržitelného životního prostředí tím, že pomáhají „chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí“.

[6] uznávající, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život,

[7] uznávající také, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivce i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací,

Šestý odstavec preambule je výslovnějším vyjádřením souvislosti mezi lidskými právy a ochranou životního prostředí. Tuto dobře podloženou zásadu zavedlo již v roce 1968 usnesení Valného shromáždění⁵¹ prostřednictvím zásady 1

Stockholmské deklarace a jiných mezinárodních dokumentů (viz výše). Sedmý odstavec preambule však znamená významný pokrok kupředu tím, že z tohoto spojení vyvozuje, že předpoklad zdravého životního prostředí pro užívání základních práv zakládá sám o sobě právo. Toto stanovisko, ačkoli je obsaženo v preambuli, bylo nicméně prvním výslovným uznáním práva na zdravé životní prostředí v mezinárodním dokumentu v rámci evropského regionu (viz komentář k článku 1). Naproti tomu v dokumentech pojednávajících o lidských právech v afrických a latinskoamerických regionech je toto právo uznáváno od 80. let minulého století.⁵² Sedmý odstavec preambule spojuje toto právo s formulací, která se týká povinnosti chránit životní prostředí, která je často zmiňována ve vnitrostátním právu a mezinárodních dokumentech, včetně Stockholmské deklarace a Světové charty přírody.⁵³ Tyto dva odstavce společně odrážejí vývoj ústav a zákonných předpisů a celosvětově rozšiřující se jurisprudence a zakládají podstatu a právní obsah dřívějšího usilování o základní právo na zdravé životní prostředí.

V prvním desetiletí 21. století se diskuse týkající se práv na životní prostředí na úrovni OSN často zaměřovaly na konkrétní aspekty těchto práv, jako jsou „práva domorodého obyvatelstva“ a „právo na vodu“. V roce 2007 přijalo Valné shromáždění Deklaraci OSN práv domorodého obyvatelstva.⁵⁴ Bylo to první Valné shromáždění, které explicitně uznalo péči o životní prostředí a zdroje a jejich ochranu jako lidské právo, i když jen pro domorodé obyvatelstvo. Článek 29 deklarace uvádí mimo jiné, že domorodé obyvatelstvo má právo na zachování a ochranu životního prostředí a státy musejí přijmout efektivní opatření, aby zajistily, že na půdě nebo územích náležejících domorodým obyvatelům není skladován nebo ukládán nebezpečný materiál bez jejich svobodného předchozího informovaného souhlasu. Ve svém usnesení č. 64/292 ze dne 28. července 2010 Valné shromáždění poprvé výslovně uznalo právo na bezpečnou a čistou pitnou vodu a hygienu jako lidské právo, které je nezbytné pro plnohodnotný život a užívání všech lidských práv.⁵⁵

V druhém desetiletí 21. století začaly diskuse na úrovni OSN obecněji zvažovat právo na bezpečné, čisté, zdravé a trvale udržitelné životní prostředí. Na svém devatenáctém pravidelném zasedání (konaném v Ženevě ve dnech 27. února – 23. března 2012) přijala Rada pro lidská práva usnesení, jehož prostřednictvím jmenovala zvláštního zpravodaje pro lidská práva na období tří let, jehož posláním mělo mimo jiné být navrhnout doporučení pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí, zohlednit výstupy konference Rio+20 a přispět k pokračujícím procesům.⁵⁶

Kromě toho je právo na zdravé životní prostředí ve zvýšené míře uznáváno na národní úrovni. Mnoho zemí v regionu EHK, zejména ve střední a východní Evropě, na Kavkaze a ve střední Asii, má v ústavě nebo v domácích zákonech zavedena ustanovení, která toto právo uznávají.⁵⁷

Uznání takových práv navíc není jen prázdna snaha. Související ustanovení se úspěšně používají u soudů na obhajobu práv jednotlivých příslušníků veřejnosti na konkrétní úroveň ochrany životního prostředí. Důležité kauzy byly rozhodnuty v Indii,⁵⁸ Pákistánu⁵⁹ a na Filipínách.⁶⁰ Pokud jde o povahu práva na zdravé životní prostředí Nejvyšší soud na Filipínách uvedl:

Přestože práva na vhodné životní prostředí a zdraví byly formulovány jako státní politiky, tzn. ukládají státu povinnost uchovávat životní prostředí, tyto politiky přikládají právům jednotlivce stejnou důležitost jako občanským a politickým právům, uvedeným v Listině základních práv a svobod, která je součástí Ústavy.⁶¹

V regionu EHK patří mezi země, jejichž národní soudy zvážily ústavní právo na zdravé životní prostředí, Maďarsko,⁶² Belgie,⁶³ Lotyšsko,⁶⁴ Slovensko⁶⁵ a Španělsko.⁶⁶ Podobné případy pomáhají rozvíjet význam tohoto práva. Na regionální úrovni jsou k dnešnímu dni všechny strany Aarhuské úmluvy s výjimkou Tádžikistánu a Turkmenistánu také členy Rady Evropy, a tedy stranami Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech). Článek 8, odstavec 1 Evropské úmluvy o lidských právech, který uvádí, že „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence“, byl implementován Evropským soudem pro lidská práva (ESLP) způsobem, který se blíží právu na zdravé životní prostředí. V roce 2006 rozhodl ESLP ve věci *Giacomelli v. Itálie*, který se týkal závodu na zpracování toxického průmyslového odpadu:

Porušení práva na respektování obydli se neomezují na konkrétní nebo fyzická porušení, jako je neoprávněný vstup do obydli osoby, ale zahrnují také porušení, která nejsou konkrétní nebo fyzická, jako je hluk, emise, zápachy a jiné formy rušení. Závažné porušení může vést k porušení práva osoby na respektování jejího obydli, pokud jí brání v užívání pohodlí jejího domova.⁶⁷

Ve svém rozsudku uvedl ESLP, že článek 8 může být aplikován v případech týkajících se životního prostředí bez ohledu na to, zda znečištění přímo způsobuje stát nebo zda odpovědnost státu vyplývá z nesprávného regulování soukromého sektoru.⁶⁸ V rozsudku z roku 1998 ve věci *Guerra v. Itálie* ESLP také shledal, že článek 8 může být porušen orgánem veřejné správy, který neposkytne odpovídající environmentální informace. V tomto případě neposkytl orgán veřejné správy místnímu obyvatelstvu informace o rizikových faktorech a postupu v případě havárie v blízké továrně na výrobu chemických hnojiv. Ve věci *Giacomelli v. Itálie* shrnul ESLP některé ze svých předchozích rozhodnutí ve věci životního prostředí podle článku 8:

Ve věci *Powell a Rayner v. Spojené království*... prohlásil soud článek 8 za aplikovatelný, protože „v každém

případě, ačkoli v různé míře, byla kvalita soukromého života žalobce a rozsah, v jakém mohl užívat pohodlí svého domova, nepříznivě ovlivněna hlukem, který pocházel z letadel na letišti Heathrow“. Ve věci *López Ostra* ..., který se týkal znečištění způsobeného hlukem a zápachy pocházejícími ze zpracovny odpadu soud uvedl, že „závažné znečištění životního prostředí může ovlivnit životní pohodu jednotlivce a bránit mu v užívání domova takovým způsobem, který nepříznivě ovlivňuje jeho soukromý a rodinný život, aniž by vážně ohrožoval jeho zdraví“. Ve věci *Guerra a další*...soud uvedl: „Přímý účinek toxických emisí na právo žalobce na respektování jeho soukromého a rodinného života znamená, že lze uplatnit článek 8.“ Nakonec ve věci *Surugiu v. Rumunsko* ... který se týkal různých způsobů obtěžování, kdy třetí strany vstoupily na pozemek žalobce a složily několik vozů hnoje přede dveřmi a pod okny domu, soud shledal, že tyto úkony představovaly opakované zasahování do práva žalobce na respektování jeho obydlí a lze uplatnit článek 8 úmluvy.⁶⁹

Přestože článek 8 neobsahuje žádné explicitní procesní požadavky, ve věci *Giacomelli v. Itálie* rozhodl ESLP, že článek 8 přesto vyžaduje zvážení dopadů na životní prostředí před rozhodováním, poskytnutí informací, které byly získány prostřednictvím studií o dopadu na životní prostředí, veřejnosti a možnosti přihlídnout k názorům jednotlivců a⁷⁰ možnosti odvolat se proti rozhodnutí, u které se domnívají, že jejich zájmy nebo připomínky nebyly během procesu rozhodování dostatečně zváženy:

Proces rozhodování vlády, který se týká složitých otázek politiky životního prostředí a hospodářské politiky, musí na prvním místě zahrnovat řádné šetření a studie, tak aby dopady činností, které by mohly poškodit životní prostředí a porušit práva jednotlivců, mohly být předvídané a předem zhodnoceny a aby mohla být nalezena odpovídající rovnováha mezi různými střety zájmů (viz *Hatton a další*...). O důležitosti přístupu veřejnosti k závěrům takových studií a informacím, které umožňují veřejnosti přístup k nebezpečí, kterému jsou vystaveni, není pochyb (viz *mutatis mutandis Guerra a další*... a *McGinley a Egan v. Spojené království*...). V poslední řadě musejí mít dotčení jednotlivci možnost odvolat se u soudu proti jakémukoliv rozhodnutí, jednání nebo opomenutí, pokud se domnívají, že jejich zájmy a komentáře nebyly během procesu rozhodování dostatečně zváženy (viz *mutatis mutandis Hatton a další*... *Taşkın a další*...).⁷¹

Sedmý odstavec preambule Aarhuské úmluvy výslovně uznává práva „současných i budoucích generací“. Tato formulace se také vyskytuje v článku 1 úmluvy. Potřeba mezigeneračního přístupu, kdy kroky přijaté dnes by neměly ohrozit příležitosti a výhody budoucích generací, byla také uznána v zásadě 1 Stockholmské deklarace, nicméně pochází z dřívější doby. Myšlenka, že jako „příslušníci současné generace spravujeme Zemi pro generace budoucí“ „⁷² je v mezinárodním právu dobře známá. Lze ji vysledovat až do 19. století u rozhodčího řízení z roku 1893, které se týkalo tuleňů pacifických, ačkoli v tomto případě tribunál argumenty zamítl.⁷³ Tato část odstavce také staví na závěrech, které přijala Světová komise pro životní prostředí a rozvoj v Brundtlandské zprávě *Naše společná budoucnost*.^{1 A}

Přestože se nejedná o první mezinárodní právní dokument, který uznal právo na zdravé prostředí, je Aarhuská úmluva první textem „tvrďého práva“, který uznává práva budoucích generací. Mezinárodní soudní dvůr použil podobnou formulaci, když uznal, že životní prostředí symbolizuje zdraví generací, které se dosud nenarodily.⁷⁵ Aarhuská úmluva posouvá toto uznání práv ještě o krok dál a začleňuje je do mezinárodního právního dokumentu.

Otázka mezigenerační spravedlnosti je v kontextu udržitelného rozvoje stále důležitější. Globálně diskutovaným případem je *Věc nezletilých OPOSA*.¹⁶ Jednalo se o případ z roku 1993, který projednával Nejvyšší soud Filipín, kdy skupina nezletilých vytvořila společně s rodiči organizaci a podala žalobu na ministra životního prostředí a národních zdrojů, ve které požadovala zrušení všech stávajících povolení k těžbě dřeva za účelem ochrany před odlesněním.

Ve věci *OPOSA* tvrdily žalující děti, že zastupují svoji generaci a generace, které se dosud nenarodily. Nejvyšší soud Filipín shledal, že zásada mezigenerační odpovědnosti je právně uznatelná a že tvrzení dětí ve věci *OPOSA* představovalo legitimní vyjádření jejich zájmu na ochraně práv budoucích generací.⁷⁷ Soud rozhodl, že žalující měl právní způsobilost k podání žaloby jménem budoucích generací „na základě konceptu mezigenerační odpovědnosti, pokud jde o právo na vyváženou a zdravou ekologii“.⁷⁸

[8] majíce na zřeteli, že mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; uznávající, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv,

Předchozí odstavce položily základy pro souvislost mezi účastí veřejnosti a základními lidskými právy, včetně práva na zdravé životní prostředí a povinnosti životní prostředí řádně chránit ve prospěch současných a budoucích generací. Tato souvislost je výslovně vyjádřena v osmém odstavci preambule. Zejména uvádí tři principy účasti veřejnosti, které tvoří základní strukturu úmluvy. Jedná se o přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně. Úmluva stanovila, že tyto tři prvky jsou nezbytné k dosažení práva na zdravé životní prostředí a neméně důležité pro zajištění možnosti jednotlivců splnit povinnosti vůči ostatním, včetně budoucích generací.

Důležité je, že tento odstavec jde ještě dál a přímo uvádí, že občané mohou při uplatňování svých práv potřebovat pomoc. Základní lidská práva související s životním prostředím a základní občanské odpovědnosti jsou navzájem propojené, ale práva i povinnosti mohou zůstat nenaplněná, pokud jednotlivci nemají schopnost v občanské společnosti

jednat.

Sem může patřit založení správných institucí, záruka jasného a transparentního akčního rámce poskytnutá státem a v některých případech asistenční programy, které zajistí stejná pravidla pro všechny. Tento bod je podrobněji rozepsán v článku 3, odstavcích 2 a 3.

[9] uznávající, že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu,

Devátý odstavec preambule stanoví některé základní hodnoty účasti veřejnosti z pohledu orgánů veřejné správy. Uvádí čtyři praktické výhody účasti veřejnosti. První z nich je zvýšení kvality a prosazování rozhodnutí. Kvalitu rozhodnutí lze zlepšit veřejným poskytováním informací a vlivem, který může mít prosazování alternativních řešení na pečlivé zvážení možností. Veřejnost často disponuje speciálními znalostmi místních podmínek a praktických dopadů navrhovaných činností.

Prosazování rozhodnutí lze zlepšit tam, kde se veřejnost, která se zajímá o výsledek, zapojila do procesu a poskytla své názory ke zvážení. V takových případech lze z jejich strany očekávat silnější podporu příslušných rozhodnutí. Větší veřejné povědomí je vedlejším přínosem účasti veřejnosti, jehož výsledkem je informovanější veřejnost, pokud jde o povahu zapojení veřejnosti a její potenciální podporu dobrých rozhodnutí. Příležitosti pro veřejnost vyjádřit své obavy a předložit své názory ke zvážení představuje otázku sebe naplňování, která zvyšuje důvěru ve společnosti obecně.

[10] usilující touto úmluvou o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí,

Tento odstavec zdůrazňuje společenské důsledky praktických výhod uváděných v devátém odstavci a je znovu zmiňován v odstavci dvacátém prvním. Aktivní zapojení veřejnosti do transparentního procesu rozhodování potvrzuje odpovědnost orgánů veřejné správy a zvyšuje respekt vůči nim a jejich rozhodnutím, a to i mezi příslušníky veřejnosti, kteří mohou být konečným rozhodnutím negativně ovlivněni. Vzhledem k tomu, že většina rozhodnutí potřebuje pro svoji účinnost nějaké opatření ve formě široké podpory ze strany veřejnosti, nepřítomnost takového potvrzení může zvýšit pravděpodobnost neúspěšných projektů.

Příslušníci veřejnosti, kteří mají možnost účastnit se procesu rozhodování, se navíc mohou stát nejlepšími obhájci pro prosazování takového rozhodnutí. Znají omezení, kterým orgán veřejné správy čelí, byli svědky zvažování nejrůznějších zájmů včetně ochrany životního prostředí a dokážou ocenit, že rozhodnutí může být ospravedlnitelné, přestože jejich konkrétní názor nepatří mezi většinový.

[11] uznávající, že ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost a vyzývající zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech,

Tento odstavec uznává, že obecné zásady obsažené v Aarhuské úmluvě mohou pomoci v rozvoji transparentnosti ve všech odvětvích veřejné správy a pomoci jim při plnění jejich povinností. Jedná se také o jedno z míst preambule společně s odstavcem osmnáct a dvacet jedna, který překračuje specifický kontext životního prostředí a upozorňuje na závažnější otázky demokratizace a vztahů mezi jednotlivci, organizacemi a státem.

Mnozí z vládních vyjednávačů úmluvy se zdráhali narušit rovnováhu sil tím, že by určovali požadavky zákonodárského procesu. Definice orgánu veřejné správy v článku 2, odstavci 2 úmluvy tak výslovně vylučuje orgány a instituce působící v zákonodárné roli. Nicméně v září 1997 vydala skupina parlamentářů, kteří se aktivně účastnili jednání, Stockholmské prohlášení, ve kterém zejména schválili platnost ustanovení úmluvy o informacích pro parlamenty a vytvořili zásady pro účast veřejnosti na „zákonodárné činnosti“.⁷⁹ Usnesení signatářských států také zdůraznilo, že parlamenty hrají klíčovou roli při naplňování úmluvy. V souladu s tím vyzývá jedenáctý odstavec úmluvy zákonodárné orgány k dobrovolné implementaci ustanovení úmluvy.

[12] uznávající také, že veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít,

Již osmý odstavec preambule uznává, že veřejnost může potřebovat pomoc při uplatňování svých práv a možností podle úmluvy. Jedním z prvních způsobů, jak toho mohou strany dosáhnout, je informovat veřejnost o jejích možnostech účastnit se rozhodování v otázkách životního prostředí. Tento odstavec aplikuje některé zásady ekologické výchovy na kontext veřejné účasti, zejména důležitost tzv. metainformací, tj. informací o tom, jak získat a využívat informace. Efektivní využívání nástrojů účasti veřejnosti vyžaduje, aby veřejnost znala nejen informace, které jsou relevantní pro konkrétní proces rozhodování, ale také informace o svých možnostech účastnit se procesu rozhodování.

Závěrečná část dvanáctého odstavce preambule posouvá tyto znalosti ještě o krok dál a přiznává, že důležité je nejen povědomí veřejnosti o těchto možnostech, ale také o tom, jak je efektivně využít. To implikuje, že veřejnost by měla skutečně rozumět praktickému fungování procesů veřejné účasti, které se jí nabízejí, včetně nejrozličnějších způsobů, jak jich efektivně využít, a povaze výsledků, které lze na základě její účasti očekávat.

Dvanáctý odstavec preambule také zmiňuje volný přístup. Volný přístup může být chápán jako volný, otevřený, neomezený a nediskriminující přístup k procesům pro účast veřejnosti. Neimplikuje, že by vláda měla dotovat všechny náklady související s účastí jakéhokoli člena veřejnosti v daném procesu. Nicméně náklady, které danému jedinci vzniknou, by měly zahrnovat běžné náklady spojené s účastí v jakémkoli procesu. Stát by neměl zavádět finanční omezení pro veřejnost, která se rozhodne pro aktivní účast. Otázka nákladů je rozvíjena dále v úmluvě.

[13] uznávající dále důležitost rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nestátní organizace a soukromý sektor,

Úmluva hovoří o příslušných rolích, které mohou v ochraně životního prostředí hrát jednotlivci, nevládní organizace a soukromý sektor. Roli jednotlivců určuje jejich osobní chování při ochraně životního prostředí a jejich interakce ve společnosti, kterými se snaží přesvědčit k takovému chování ostatní; mohou také působit ve spojení s ostatními. nevládní organizace a soukromé podnikatelské jednotky představují dva způsoby pro druhé jmenované.

Vznik nevládní organizace je společný způsob pro uplatnění práva sdružovat se jakékoliv skupiny, která sdílí společný účel nebo zájmy. Pojem „nevládní organizace“, přestože často evokuje organizaci na ochranu životního prostředí, je obecný pojem, který se vztahuje na neziskové organizace vytvořené za jakýmkoliv legitimním účelem. Zvláštní uznání statutu ekologických nevládních organizací podle úmluvy je projednáno v komentáři k článku 2, odstavci 5, a článku 9, odstavci 2.

Role podnikatelského a průmyslového sektoru v ochraně životního prostředí je stále více uznávána. Dopad některých podnikatelských a průmyslových odvětví na životní prostředí na jedné straně znamená, že jejich účast je považována za velice důležitou, a tato odvětví jsou podporována, aby plnila svou odpovědnost za snižování dopadů své činnosti. Průmysl, bez ohledu na to, zda je zelený či nikoliv, představuje na druhé straně klíčového hráče při hledání nových řešení. V posledních letech se navíc rozvinul pojem „společenská odpovědnost“, který znamená, že rostoucí počet podniků zavádí dobrovolně nebo v rámci předpisů pravidla a cíle a měří výkon pomocí celé řady kritérií, včetně ochrany životního prostředí a odpovědnosti.

[14] přejíce si podporovat environmentální vzdělávání a osvětu přispívající k pochopení problematiky životního prostředí a udržitelného rozvoje a podporovat prohlubování povědomí veřejnosti ohledně rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a podílení se veřejnosti na tomto rozhodování,

Čtrnáctý odstavec preambule souvisí s dvanáctým v tom, že se částečně týká metainformací (tj. informací o tom, jak získat a používat informace) související s rozhodnutími, která ovlivňují životní prostředí a udržitelný rozvoj. Jde však ještě dále, protože vyjadřuje přání jednajících stran prosazovat environmentální vzdělávání a osvětu na obecnější úrovni a podpořit všeobecné povědomí a účast veřejnosti. Souvislost mezi environmentálním vzděláváním a osvětou a účastí veřejnosti byla zmíněna v několika mezinárodních dokumentech, mimo jiné Strategii EHK OSN pro vzdělání k udržitelnému rozvoji (Strategie pro VUR). Strategie, přijatá ministry, zástupci ministrů a dalšími představiteli ministerstev EHK na setkání na vysoké úrovni, které se konalo ve Vilniusu v březnu 2005, je zamýšlena jako praktický nástroj pro podporu udržitelného rozvoje prostřednictvím vzdělání. Setkání také přijalo Vilniuský rámec pro implementaci, který ustavil řídicí výbor a expertní skupinu pro indikátory, které mají usnadnit koordinaci a kontrolu naplňování strategie.

OSN prohlásila období 2005–2014 za Desetiletí OSN pro vzdělání k udržitelnému rozvoji společně s UNESCO jako vedoucí agenturou pro iniciativy desetiletí. Mezi dřívější dokumenty patří Deklarace Mezinárodní konference UNESCO o životním prostředí a společnosti z Thessaloniky z roku 1997: Vzdělávání a povědomí veřejnosti pro udržitelnost⁸⁰, která staví na deklaracích vyhlášených na Konferenci o environmentálním vzdělávání v Bělehradě (1975), Mezivládní konferenci o environmentálním vzdělávání v Tbilisi (1977), Mezinárodním kongresu o environmentálním vzdělávání a školení v Moskvě (1987) a na Světovém kongresu pro vzdělávání a komunikace v oblasti životního prostředí a rozvoje (1992). Podpora vzdělávání a osvěty, povědomí veřejnosti a školení jsou také předmětem Agendy 21, kapitoly 36.

[15] berouce v tomto kontextu v úvahu důležitost využívání sdělovacích prostředků (médií) a elektronických nebo jiných budoucích forem komunikace,

Význam informací pro všechny tři pilíře úmluvy nelze dostatečně zdůraznit. Média jsou pro veřejnost často prvním

zdrojem informací souvisejících s životním prostředím. Tento odstavec preambule také nepřímo zaznamenává rychlé pokroky, které zaznamenala informační technologie v posledních letech, a prohlašuje je za významné pro efektivní naplnění úmluvy. Zejména pokroky, jako jsou elektronické prostředky ukládání a získávání informací a možnost okamžitého přístupu k informacím po celém světě prostřednictvím internetu zlepšily významným způsobem schopnost veřejnosti a orgánů veřejné správy zpracovat a využít informace pro účast veřejnosti elektronicky. Úmluva odkazuje na informační technologii v článku 2, odstavci 3 (informace v elektronické podobě) a v článku 5, odstavci 3 (přístupné elektronické databáze) a 9 (strukturované počítačové a veřejně přístupné databáze pro úniky znečišťujících látek).

[16] uznávající důležitost plné integrace environmentálních hledisek do rozhodování správních úřadů a z toho plynoucí nutnost, aby orgány veřejné správy měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí,

Hlavní zásadou udržitelného rozvoje je integrace životního prostředí a rozvoje. Jeden z prostředků k jejímu dosažení je zvážení potenciálních dopadů na životní prostředí při rozhodování a tvorbě koncepcí, který je obecně známý jako „hodnocení z hlediska životního prostředí“. Specifické postupy pro hodnocení životního prostředí v různých konceptech zahrnují „hodnocení vlivů na životní prostředí“ (EIA), „znalosti v oblasti ekologie“ (s prvky OVOS⁸¹) nebo „strategické posuzování vlivů na životní prostředí“ (SEA). Informace, které mají být řádně zváženy z hlediska životního prostředí, musejí být pochopitelně přesné, ucelené a aktuální. Jak je uvedeno v předchozích odstavcích preambule, jedna z funkcí účasti veřejnosti je pomoc orgánům veřejné správy při sběru kvalitních informací.

Úmluva tímto způsobem transformuje myšlenku, že celá společnost musí usilovat o vyřešení problémů životního prostředí ve prospěch současných i budoucích generací, v právní zásadu, která přenáší určité odpovědnosti na orgány veřejné správy, které se netýkají jen životního prostředí, jak se předpokládalo v minulosti.⁸² Agenda 21 poskytuje jistý návod v kapitole 40 o „informacích pro rozhodování“.

Mezinárodní soudní dvůr zmínil hodnocení z hlediska životního prostředí jako nezbytný mechanismus v komplexním rozhodování, který umožňuje zásadu udržitelného rozvoje.⁸³ Jak je uvedeno výše, ESLP také pojednával nutnost hodnocení z hlediska životního prostředí jako prostředku, který zajistí, že je dodržováno právo na rodinný a soukromý život v článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech.⁸⁴ Článek 37 Evropské úmluvy o základních právech, který byl také zmíněn výše, vyžaduje začlenění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a zlepšování kvality životního prostředí do politik EU.

[17] uznávající, že orgány veřejné správy spravují environmentální informace v zájmu veřejnosti,

Sedmnáctý odstavec preambule společně o devátém, desátém a dvacátém prvním zasazuje úmluvu do kontextu demokratických principů. Zatímco zákonodárná moc určuje veřejné politiky a vláda je vykonává, systém práv a odpovědností ve společnosti funguje jako další kontrola proti zneužívání moci. V demokratické společnosti je vláda odpovědná za veřejnou správu a vykonává povinnosti jménem veřejného blaha. Otevřenost ve sféře veřejné moci zaručuje, že veřejnost může kontrolovat způsoby, jakými orgány veřejné správy vykonávají své povinnosti. Základním principem, který zajišťuje otevřenost, je koncept, že informace, které mají orgány veřejné správy k dispozici, slouží veřejnosti. Sem patří informace v držení soukromých osob a podniků, pokud tyto spadají pod definici „orgán veřejné správy“ podle úmluvy (viz komentář k definici „orgán veřejné správy“ v článku 2, odstavci 2 (b) a (c)). V těchto kontextech je nevhodné mluvit o vlastnictví takových informací. Tento princip navíc zahrnuje koncept, že orgány veřejné správy musejí sloužit potřebám veřejnosti, včetně jednotlivých členů veřejnosti, pokud tím nezasahují do práv druhých.

Mezi dřívější mezinárodní dokumenty, které zahrnovaly podobná ustanovení, patřilo doporučení R (81) 19 Výboru ministrů členským státům o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů (Štrasburk, 1981), Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 854 (1979) o přístupu veřejnosti k vládním záznamům a svobodě informací (Štrasburk, 1979).

[18] majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno,

Osmnáctý odstavec preambule obsahuje některé důležité body. Za prvé, že soudní mechanismy by měly být účinné. Sem patří také nezávislost, nestrannost a profesní bezúhonnost soudní moci, což vyžaduje, aby soudní moc měla dostatečně pevnou finanční základnu a byla v zásadě samoregulační. Dále požaduje, aby rozsudky soudních orgánů byly s konečnou platností ve společnosti prosazovatelné. Další otázky související s účinností soudních mechanismů zahrnují opravné prostředky a délku procesu.

Další bod tohoto odstavce uvádí, že soudní mechanismy pro prosazování práva a pro nápravu v případě porušení práv by měly být přístupné veřejnosti. Jeden hlavní aspekt přístupnosti je cena, která je v úmluvě zmíněna několikrát.

Délka procesu v případě, kdy očekávané prodloužení může veřejnosti bránit ve využití takového procesu, je otázkou přístupnosti a účinnosti zároveň. A konečně, jestliže přístupu k soudům brání technické překážky, jako jsou nepřiměřené požadavky, veřejnost nemusí mít přístup k právní ochraně. Vyjednávači úmluvy vyjádřili obavy, že nevládní organizace i jednotlivci by měli mít možnost zastupovat svá práva a zájmy u soudů; postavení nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí je konkrétně zmíněno v článku 2, odstavci 5, a článku 9, odstavci 2.

Nakonec tento odstavec preambule odkazuje na důvody přístupu k právní ochraně. Přístup k právní ochraně je důležitý proto, aby legitimní zájmy veřejnosti, tj. zájmy uznávané konkrétní společností podle práva, zvyklostí a praxe, byly chráněny a právo prosazováno. Ochrana zájmů veřejnosti a prosazování práva stojí v pozadí povinností obsažených ve zbytku úmluvy. Přístup k právní ochraně je hlavním prostředkem pro prosazování úmluvy, který v podstatě chrání druhé dva pilíře.

[19] připomínající důležitost poskytování odpovídajících informací o výrobcích spotřebitelům tak, aby se mohli na základě těchto informací rozhodnout pro environmentálně šetrnější alternativy,

Jako reakce na zájem spotřebitelů, zejména v Evropě a Severní Americe, výrobci a distributoři u ekologicky šetrných výrobků uvádějí tvrzení na etiketách, že produkty jsou nějakým způsobem odpovědné k životnímu prostředí, například že jsou vyráběny z recyklovaného, biologicky rozložitelného materiálu. Aby se mohli spotřebitelé rozhodnout s ohledem na životní prostředí, je důležité, aby poskytnuté informace byly dostatečné, a nikoli lživé nebo podvodné.

Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) přijala čtyři mezinárodní standardy týkající se ekologického značení: ISO 14020:2000, ISO 14021:1999, ISO 14024:1999 a ISO 14025:2006.

Nařízení Rady č. 880/92/EHS ze dne 23. března 1992 o systému Společenství pro udělování ekoznačky zavedlo regulovaný program a postupy pro přijetí specifických ekologických kritérií, která musejí být splněna před udělením ekoznačky. Článek 6 nařízení konkrétně stanoví, že při definování ekologických kritérií je třeba konzultovat ekologické organizace.⁸⁵ Nařízení Rady 93/C 138/01 ze dne 1. února 1993, přijalo politiku pro zavedení komunitního systému ekoznačení v rámci regulace produktových norem. Systém udělování ekoznačky byl pozměněn nařízením (ES) č. 1980/2000 a nařízením (ES) č. 66/2010.

[20] uznávající obavy veřejnosti ze záměrného vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí i nutnost zvýšené transparentnosti a větší spoluúčasti veřejnosti na rozhodování v této oblasti,

Aarhuská úmluva poskytuje zvláštní zacházení s informacemi a rozhodnutími, která se týkají GMO. Kromě dvanácti odstavců preambule jsou GMO výslovně uvedeny v definici environmentálních informací v článku 2, odstavci 3 (a), a článku 6, odstavci 11, o účasti veřejnosti na rozhodování. Článek 5, odstavec 8, o značení výrobků se také týká GMO.

Skutečnost, že při navrhování úmluvy bylo nutné vzít v úvahu mnoho různých systémů, zájmů a tradic, které v rámci zemi regionu EHK existují, je patrné zejména při řešení GMO. Během jednání o úmluvě nemohly jednající strany dosáhnout dohody o tom, do jaké míry by se měla ustanovení dohody vztahovat na záměrné vypouštění GMO do životního prostředí, a souhlasily, že tuto otázku ponechají otevřenou pro další rozhodnutí ve světle budoucího vývoje. Na druhé schůzi (konané v Almaty ve dnech 25. – 27. května 2005) přijalo zasedání stran nový článek 6 bis a přílohu I b úmluvy, tzv. dodatek úmluvy o GMO.⁸⁶ Dodatek se týkal účasti veřejnosti na rozhodování o záměrném vypouštění GMO do životního prostředí a jejich uvádění na trh. Tento vývoj společně s příslušnými změnami podle Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti jsou podrobněji projednány v komentáři k článku 6, odstavci 11.

[21] jsouc přesvědčeny, že naplňování této úmluvy přispěje k posílení demokracie v oblasti působnosti Evropské hospodářské komise (EHK) OSN,

Demokracie s přímou účastí byla dlouho považována za způsob zvýšení důvěry veřejnosti ve vedoucí představitele a snížení napětí ve společnosti. Ochrana životního prostředí je jedním z hlavních oblastí, kde se účast rozvíjí. Některé z předcházejících odstavců preambule, včetně odstavce devátého, desátého a sedmáctého, se zabývají způsobem, jakým je možné posílit demokratické instituce prostřednictvím aplikování úmluvy. Tento odstavec se zaměřuje na posílení demokracie zejména v regionu EHK.

EHK je fórum, jehož prostřednictvím 56 zemí Severní Ameriky, západní, střední a východní Evropy a střední Asie upevňuje nástroje své hospodářské spolupráce. Jeho hlavním účelem je harmonizovat politiky a praktiky svých členských zemí. Prostřednictvím těchto aktivit snižuje EHK riziko přeshraničního napětí a neshod v rámci regionálních institucí, orgánů EU a Společenství nezávislých států (SNS) nebo mezi nimi, což ztělesňuje dynamiku subregionálních integračních hnutí. Prostřednictvím spolupráce se všemi orgány OSN se jedná o jeden z nástrojů, díky němuž region přejímá svoji odpovědnost vůči zbytku světa.

Části regionu EHK zaznamenaly v průběhu desetiletí, které předcházelo přijetí úmluvy, významné změny politického systému a velké skoky v demokratizaci. V mnoha případech došlo k přeformulování vztahů mezi státy, jednotlivcem a sdruženími ve společnosti. I v případech, kdy změny nebyly tak dramatické, byla větší míra demokratizace v 90. letech minulého století důležitou součástí historického vývoje EHK. Tyto historické události přispěly k tomu, že mnoho bývalých komunistických států bylo mezi prvními zeměmi, které ratifikovaly Aarhuskou úmluvu.

Uprostřed demokratických změn v roce 1989 se v Sofii konalo významné zasedání Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), která tehdy byla známá jako Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, zaměřené na ochranu životního prostředí.⁸⁷ Zasedání přerušili akreditovaní novináři, kteří informovali o útoku na mírovou demonstraci (členů ekologické organizace Ecoglasnost), která se konala před zasedacím sálem. Ve své zprávě zasedání přijalo mimo jiné tyto závěry.⁸⁸

[Účastníci se státy] se odvolávají na svůj závazek ze závěrečného dokumentu z Vídně, který uznává důležitost přispění ze strany osob a organizací věnujících se ochraně a zlepšování životního prostředí a jejich možnost vyjádřit své obavy. Znovu opakují svoji ochotu podpořit větší veřejné povědomí a pochopení otázek životního prostředí.

Účastníci se státy znovu potvrzují svůj respekt k právům jednotlivců, skupin a organizací, které se zabývají otázkami životního prostředí, vyjadřovat svobodně své názory, sdružovat se s ostatními, v míru se shromažďovat a získávat, publikovat a šířit informace týkající se těchto otázek bez právních a administrativních překážek, které nejsou v souladu s ustanoveními Konference o bezpečnosti a hospodářské spolupráci. Tito jednotlivci, skupiny a organizace mají právo účastnit se veřejných debat o otázkách životního prostředí, zakládat a pěstovat přímé a nezávislé kontakty na národní a mezinárodní úrovni.

O deset let později na summitu OSBE, konaném v Istanbulu ve dnech 18. a 19. listopadu 1999, přijaly hlavy OSBE Chartu pro evropskou bezpečnost, jejíž odstavec 32 uvádí:

V záležitostech souvisejících se životním prostředím se budeme zejména snažit zajistit přístup k informacím, účast veřejnosti v rozhodovacích procesech a přístup ke spravedlnosti v duchu Aarhuské úmluvy z roku 1998.

Na prvním zasedání stran (konaném v Lucce, Itálii, ve dnech 21. – 23. října 2002) upozornily strany na souvislost mezi Aarhuskou úmluvou a pojmem „dobrá veřejná správa“. Odstavec 2 Deklarace z Lucce uvádí:

Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně představují základní prvky dobré veřejné správy na všech úrovních a jsou nezbytné pro trvalou udržitelnost. Jsou nutné pro fungování moderních demokracií, které reagují na potřeby veřejnosti a respektují lidská práva a právní řád. Tyto prvky podtrhují a podporují zastupitelskou demokracii.⁸⁹

V Deklaraci z Rigy, přijaté na třetím zasedání stran (Riga, 11. – 13. června 2008) strany uznaly, že úmluva podpořila demokratičtější hodnoty a postupy v oblasti životního prostředí, ale také uvedly, že „může a měla by sloužit jako inspirace při prosazování větší transparentnosti a odpovědnosti ve všech sférách vlády“.⁹⁰

V Kišiněvské deklaraci, přijaté na čtvrtém zasedání stran (Kišiněv, 29. června – 1. července 2011) strany znovu zdůraznily své přesvědčení, že „práva na životní prostředí a demokracii jsou nezbytnými prvky dobré vlády a informovaného rozhodování a předpokladem pro dosažení cílů udržitelného rozvoje“.⁹¹

[22] vědomy si role, kterou v této souvislosti hraje EHK, a odvolávající se mimo jiné na směrnice EHK o přístupu k informacím o životním prostředí a o účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí schválené Deklarací ministrů přijatou na Třetí ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu v Sofii, Bulharsko, 25. října 1995,

EHK hrála v demokratizaci Evropy významnou roli prostřednictvím mechanismů ochrany životního prostředí ve formě mezinárodních dohod, projektů a listin a zapojení do procesu EfE. Revize úmluv EHK o životním prostředí poukazuje na vývoj směrem k většímu právům a příležitostem v oblasti přístupu k informacím, podílu veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, který vyvrcholil Aarhuskou úmluvou.

Jedním z hlavních odrazových můstků na cestě k Aarhuské úmluvě byly Směrnice EHK o přístupu k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí, schválená ministry na Třetí ministerské konferenci EfE v Sofii, Bulharsku, v říjnu 1995, známá jako Sofijská směrnice. Přehled vývoje Sofijské směrnice a jejího přispění k rozvoji samotné úmluvy nalezneme v části „Cesta k Aarhuské úmluvě“ výše.

[23] jsou si vědomy příslušných ustanovení Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo, Finsko, 25. února 1991) a Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice

států a Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (obě dané v Helsinkách dne 17. března 1992) a dalších regionálních úmluv,

V 90. letech minulého století byly země v regionu EHK velice aktivní v uzavírání série smluv o životním prostředí týkajících se předmětů, jako je přeshraniční hodnocení dopadů na životní prostředí, přeshraničních dopadů průmyslových nehod a přeshraničních vodních toků. Všechny tyto úmluvy se také týkaly přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Aarhuská úmluva částečně vychází ze zkušeností s aplikováním těchto úmluv. Její článek 10, odstavec 2 (b), vyžaduje, aby si strany vyměnily informace o získaných zkušenostech při uzavírání a uskutečňování dalších mnohostranných týkajících se cílů úmluvy.

Úmluva z Espoo z roku 1991 zavázala strany k hodnocení dopadu určitých činností na životní prostředí v počáteční fázi plánování a vyžaduje, aby státy uvědomily jeden druhý a konzultovaly spolu všechny významné projekty, které by mohly mít významné negativní přeshraniční dopady na životní prostředí. Obsahuje nejpokročilejší ustanovení o účasti veřejnosti ze všech úmluv EHK, které byly uzavřeny před Aarhuskou úmluvou, jako projev uznání důležitosti zapojení dotčené veřejnosti na všech stranách hranic do příslušného procesu rozhodování.⁹² Po přijetí Aarhuské úmluvy se objevily další dokumenty EHK zahrnující ustanovení o účasti veřejnosti, založená na modelu úmluvy, zejména Protokol o vodě a zdraví, který je součástí Úmluvy EHK o vodách. Níže uvedená tabulka uvádí hlavní ustanovení tří úmluv EHK uvedených v dvacátém třetím odstavci preambule, který se týká přístup k informacím, účasti veřejnosti na procesu rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Název úmluvy	Cíl úmluvy	Ustanovení související s Aarhuskou úmluvou
Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států	Posuzování vlivů některých činností na životní prostředí v počáteční fázi plánování pro prevenci, snížení a řízení významných negativních přeshraničních vlivů z navrhovaných činností	Článek 1, odst. (x); článek 2, odst. 2 a 6; článek 3, odst. 8; článek 4, odst. 2, a přílohy III a IV, odst. 11.
Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států	Prevence průmyslových havárií, připravenost a reakce na průmyslové, jejichž účinky mohou přesahovat hranice států, včetně účinků jako je havárie způsobená přírodní katastrofou a mezinárodní spoluprací týkající se vzájemné pomoci, výzkumu a vývoje, výměny informací a výměny technologie v oblasti prevence, připravenosti a reakce na průmyslové havárie	Článek 1, odst. (j); článek 3, odst. 1 a 2; článek 9.
Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer	Prevence, kontrola a snižování přeshraničního dopadu relevantního pro ochranu a využívání hraničních vodních toků.	Článek 11, odst. 3; článek 16.

[24] vědomy si toho, že přijetí této úmluvy by mělo přispět k dalšímu posílení procesu Životní prostředí pro Evropu a k výsledkům čtvrté ministerské konference v Aarhusu (Dánsko), v červnu 1998,

Proces EfE je jedním z hlavních politických rámců pro spolupráci na ochraně životního prostředí v Evropě. Spojuje členské státy EHK, organizace systému OSN zastoupené v regionu EHK, další mezivládní organizace, regionální ekologická centra, nevládní organizace a další zainteresované strany na celoevropských konferencích při formulování environmentálních politik. Tyto konference umožňují ministrům životního prostředí z 56 zemí setkávat se a sdílet zkušenosti a myšlenky.

„Životní prostředí pro Evropu“

K dnešnímu dni se v rámci procesu Životní prostředí pro Evropu konalo sedm ministerských konferencí: v roce 1991 v československé Dobříši, v roce 1993 ve švýcarském Lucernu, v roce 1995 v Sofii, v roce 1998 v dánském Aarhusu, v roce 2003 v Kyjevě, v roce 2007 v Bělehradě a v září 2011 v Astaně.

V Dobříši (1991) ministři stanovili základní směry pro strategii celoevropské spolupráce a vyzvali k vypracování zprávy popisující stav životního prostředí v Evropě, která dostala název „Životní prostředí v Evropě: Dobříšské hodnocení“ a byla vydána v roce 1995. V Lucernu (1993) ministři schválili širokou strategii, která byla kodifikována v Akčním programu pro životní prostředí střední a východní Evropy. Program konference v Sofii (1995) zahrnoval přezkum provádění Akčního programu a další rozvoj Programu životního prostředí pro Evropu (EPE). Konference dále rozhodla, že s odpovídajícím zapojením nevládních organizací by měla být vypracována regionální úmluva o spoluúčasti veřejnosti, což dalo základ pro jednání o Aarhuské úmluvě.

Čtvrtá konference Životní prostředí pro Evropu se konala v červnu 1998 v Aarhusu. Na této konferenci byla podepsána Aarhuská úmluva.⁹³ K dalším výstupům patřilo podepsání Protokolu o těžkých kovech a Protokolu o perzistentních organických polutantech k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států, schválení Celoevropské strategie postupného vyřazení olovnatého benzínu a potvrzení Pokynů k úsporám energie v Evropě.

Pátá konference Životní prostředí pro Evropu konaná v Kyjevě (2003) přijala tři protokoly k úmluvám EHK v oblasti životního prostředí: Kyjevský Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR) k Aarhuské úmluvě; Protokol o SEA k úmluvě z Espoo; a Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahující hranice států na přeshraničních vodách k Úmluvě o vodách a Úmluvě o průmyslových haváriích. Karpatské země souběžně přijaly Rámcovou úmluvu o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat.

Na šesté konferenci Životní prostředí pro Evropu konané v Bělehradě (2007) se ministři dohodli na provedení reformy procesu Životní prostředí pro Evropu s cílem zajistit jeho přetrvávající relevanci a hodnotu a s cílem posílit jeho efektivitu jako mechanismu k zlepšování kvality životního prostředí a životů lidí v celém regionu. V návaznosti na reformu se Výbor pro environmentální politiku Hospodářské komise pro Evropu stal svolávajícím orgánem přípravného procesu.

Sedmá konference Životní prostředí pro Evropu konaná v Astaně (2011) se zaměřila na témata „Udržitelné hospodaření s vodou a s ekosystémy, které s vodou souvisejí“ a „Zelená ekonomika: integrace problematiky životního prostředí do ekonomického rozvoje“.

Podepsání Aarhuské úmluvy 35 zeměmi a EU⁹⁴ bylo jedním z hlavních událostí Čtvrté ministerské konference Efe. Deklarace ministrů životního prostředí uvedla:

Aarhuskou úmluvu, která uznává práva občanů v souvislosti s životním prostředím, považujeme za významný krok kupředu pro životní prostředí a demokracii. Podporujeme všechny státy, které nejsou signatáři, aby podnikly příslušné kroky a staly se stranami úmluvy.⁹⁵

se dohodly takto:

OBECNÁ ČÁST

Obecná část Aarhuské úmluvy se skládá z cíle (článek 1), definic (článek 2) a všeobecných ustanovení (článek 3). Cíl úmluvy stanoví celkové cíle a zasazuje úmluvu do kontextu rozsáhlejšího systému mezinárodního práva životního prostředí a mezinárodního práva udržitelného rozvoje. Cíl je třeba mít na paměti vždy při výkladu a implementaci konkrétnějších ustanovení úmluvy.

Definice také hrají významnou roli při výkladu a implementaci úmluvy. Vzhledem k velké rozmanitosti právních systémů v rámci regionu EHK je důležité co nejpřesněji definovat pojmy, které tvoří podstatu úmluvy. Definice zaručují konsistentnější implementaci úmluvy v rámci vnitrostátních právních systémů všech stran.

Úmluva také stanoví pravidla a principy, které je třeba uplatňovat při její aplikaci. Tato obecná ustanovení jsou účinnější než preambule, protože se jedná o závazné podmínky uváděné v těle úmluvy. Poskytují celkovou strukturu pro implementaci úmluvy a vyjadřují určité hodnoty, které je třeba během implementace dodržovat.

Obecná část jako celek stanoví základ úmluvy, která je nástrojem dobré veřejné správy, respektu k základním právům a veřejnému zmocnění. Deklarace z Luccy, přijatá ministry a hlavami delegací na první schůzi zasedání stran v roce 2002, uvádí: Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně představují základní prvky dobré veřejné správy na všech úrovních a jsou nezbytné pro trvalou udržitelnost. Jsou nutné pro fungování moderních demokracií, které reagují na potřeby veřejnosti a respektují lidská práva a právní řád. Tyto prvky podporují zastupitelskou demokracii.⁹⁶ Stejná souvislost je uváděna v odstavci 4 Plánu implementace Světového summitu o udržitelném rozvoji z Johannesburgu z roku 2002.⁹⁷

Článek 1 CÍL

Toto ustanovení stanoví zastřešující cíle a hodnoty úmluvy. Protože je součástí hlavního textu úmluvy, má větší váhu než preambule, pokud jde o objasnění výkladu zbývajících ustanovení. Znění tohoto ustanovení je pevně zakořeněno v dřívějších mezinárodních a národních environmentálních a lidských právech a sjednocuje tyto prvky do nové souhrnné formulace. I přes svoji stručnost obsahuje celou řadu formulací významných nejen pro úmluvu samotnou, ale také pro celkový vývoj mezinárodního práva v souvislosti s životním prostředím a udržitelným rozvojem.

S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.

Nejzajímavějším aspektem článku 1 je, že jasně uvádí, že Aarhuská úmluva se týká základních lidských práv – práv každého člověka. Jedná se o jedno z nejjasnějších prohlášení v mezinárodním právu, které zmiňuje základní právo na zdravé životní prostředí.⁹⁸ Zatímco Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji z roku 1992 uvádí, že lidské bytosti „mají právo na zdravý a produktivní život, který je v souladu s přírodou“, tento koncept vyšel z řady právních a politických změn v domácím i mezinárodním kontextu, které propojily zavedená práva, jako je právo na zdraví, s požadavkem na zdravé a dobře zachované životní prostředí.⁹⁹ Zatímco úmluva výslovně neuvádí, že toto právo existuje, odkazuje na něj jako na uznávanou skutečnost, přestože přesná formulace a význam tohoto práva mohou být v budoucnosti předmětem debat. (Více informací o souvislosti mezi ochranou životního prostředí a lidskými právy naleznete v komentáři k preambuli, zejména prvnímu, pátému, šestému a sedmému odstavci.)

Je zde významným způsobem zmiňován pojem mezigenerační spravedlnost – tj. že je nutné zvážit dopad stávajících činností na životní pohodu budoucích generací. Zohlednění budoucích generací je jeden ze základních principů udržitelného rozvoje. Základní lidská odpovědnost chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací byla na globální úrovni vyjádřena již v roce 1972, v principu 6 Stockholmské deklarace, nicméně Aarhuská úmluva je prvním mezinárodním právním dokumentem, který tento koncept rozšiřuje na soubor právních závazků.

Místo aby článek uváděl právo na zdravé životní prostředí jako budoucí cíl, jak se tomu často dělo v minulosti na národní úrovni, radí stranám jak přijmout kroky, které zaručí základní právo současných a budoucích generací žít v prostředí zajišťujícím jejich zdraví a životní pohodu, zejména prostřednictvím (převážně) procesních práv na přístup k informacím, přístupu k rozhodování a přístupu k právní ochraně. Tím zakládá souvislost mezi praktickými, snadno srozumitelnými právy, jako jsou právo na informace a rozhodování, a složitějším souborem práv zahrnutých v právu na zdravé životní prostředí.¹⁰⁰ Jak jsme viděli v preambuli, Aarhuská úmluva upevňuje souvislost mezi rozvojem jedné skupiny lidských práv, zejména práv týkajících se základních podmínek života, včetně životního prostředí, a jiné skupiny lidských práv týkajících se lidského sebe naplnění, vyjádření a jednání. Pokud státy využijí možnost účasti veřejnosti,

budou schopny lépe zamezit degradaci životního prostředí a mohou usilovat o trvalou udržitelnost.

Článek 1 jasně určuje, že úlohou státu je napomoci dosažení tohoto cíle. V rámci Aarhuské úmluvy je povinností jednotlivých stran úmluvy zajistit nezbytné administrativní, právní a praktické struktury, které zajistí práva na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. To představuje nový přístup k úloze státu. Namísto řešení problémů společnosti jako takové působí stát jako určitý rozhodčí v procesu, který zahrnuje větší společenské síly a vede k úplnějším výsledkům dosaženým na domácí půdě. Toto pojetí role státu ve stále větší míře nahrazuje zdiskreditovanou představu, že společenské problémy mohou vyřešit odborníci.

V souladu s tímto pohledem spočívá hlavní role státu, poté co byly nalezeny transparentní a spravedlivé procesy, v poskytování nezbytné záruky pro udržování rámce. Aarhuská úmluva poskytuje stranám soubor minimálních standardů, které slouží jako vodítko k tomu, jak chránit právo na zdravé životní prostředí. Povinnosti podle úmluvy je třeba zvážit v tomto světle – nikoli jako závazky mezi národy, jejichž cílem je podpořit dobré sousedské vztahy, ale jako důležité srovnání, které přispěje k základnímu blahu veřejnosti.

Orgány veřejné správy by neměly chápat úmluvu jako soubor striktních a obtížných povinností, které je třeba omezit, ne-li eliminovat, ale spíše jako nástroj, který orgány veřejné správy podpoří při plnění jejich odpovědnosti vůči veřejnosti překonat výzvy doby.

Aarhuská úmluva a Rada Evropy

K dnešnímu dni jsou strany Aarhuské úmluvy s výjimkou Tádžikistánu a Turkmenistánu také členy Rady Evropy. Podmínkou členství v Radě Evropy je ratifikace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Členské státy Rady Evropy se zavazují, že předloží otázky týkající ochrany práv podle Evropské úmluvy o ochraně lidských a základních svobod práv jurisdikci ESLP.

Článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech se týká práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Jak bylo uvedeno v komentáři k sedmému odstavci preambule, ESLP interpretoval článek 8 Evropské úmluvy v celé řadě případů jako právo na zdravé životní prostředí. ESLP také uznal právo na přístup k informacím podle článku 10 (svododa vyjádření). V některých svých rozhodnutích výslovně odkázal na Aarhuskou úmluvu. (Další informace o jurisprudenci ESLP naleznete v komentářích k článku 4 a 9).

Ve Varšavské deklaraci a akčním plánu Rady Evropy z roku 2005 členské státy zmínily právo na život ve vyváženém, zdravém životním prostředí.

V roce 2008 přijala Rada Evropy Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, první mezinárodní smlouvu o právu na přístup k informacím obecně. Úmluva vstoupí v platnost, jakmile bude ratifikována 10 stranami. V dubnu 2013 byla úmluva ratifikována šesti stranami.

Článek 2 DEFINICE

Definice hrají významnou roli při výkladu a implementaci jakékoliv úmluvy. Vzhledem k tomu, že Aarhuská úmluva částečně pojednává o vývoji mezinárodních standardů pro vnitrostátní právní systémy, jsou definice mimořádně důležité. Protože jsou právní systémy v rámci regionu EHK velice rozmanité, je důležité definovat pojmy, které tvoří srdce úmluvy, co nejpřesněji. Tím lze zajistit konsistentnější implementaci úmluvy v rámci vnitrostátních právních systémů všech stran.

Pojmy, jejichž definice jsou v rámci úmluvy důležité, zahrnují „orgán veřejné správy“, „veřejnost“, „dotčenou veřejnost“ a „environmentální informace“. Pomáhají definovat rozsah úmluvy s ohledem na osoby, pro které by měly být povinnosti podle této úmluvy závazné, a na osoby, které by měly mít možnost užívat práva v ní uvedená. Úmluva se sice nepokouší definovat pojem „životní prostředí“ nebo „záležitosti životního prostředí“, význam těchto pojmů ve smyslu úmluvy však může být částečně odvozen z definice pojmu „environmentální informace“.

Při čtení definic je důležité rozlišovat mezi jádrem definice a použitím prvků, seznamů a vysvětlení. Úmluva používá jak vyčerpávající, tak nevyčerpávající seznamy. Slova jako „včetně“, „jako např.“ a „mimo jiné“ naznačují, že následující výčet není vyčerpávající. „Jako např.“ a „mimo jiné“ navíc naznačují, že existují prvky, které nejsou uvedeny ve výčtu, zatímco „včetně“ je v tomto ohledu méně specifické.

Každá úmluva obsahuje pojmy, které bohužel definovány nejsou. Aarhuská úmluva v tom není žádnou výjimkou (viz rámeček).

Pojmy, které nejsou definovány v článku 2

„v souladu s vnitrostátními právními předpisy“

Toto či velmi podobná slovní spojení lze v Úmluvě nalézt na několika místech. Například výraz „v souladu s vnitrostátní právní úpravou“ je použit v článku 2, odst. 4 a čl. 6, odst. 6 (f). Výraz „v souladu se svým vnitrostátním právem“ je použit v článku 6, odst. 1 (b), a výraz „v souladu s požadavky vnitrostátního práva“ v článku 9, odst. 2. Související slovní spojení „splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů“ je použito v článku 2, odst. 5. V průběhu jednání o Úmluvě byla tato slovní spojení některými chápána tak, že mají zmírňující účinek na konkrétní povinnosti, zatímco podle jiných se vztahují pouze na způsob implementace, avšak jejich význam nebyl nikdy dále rozpracován.

Článek 31, odstavec 1 Vídeňské úmluvy vyžaduje, aby smlouva byla vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Proto platí, že jednotlivé kontexty, v nichž jsou tyto výrazy v Úmluvě použity, mohou mít vliv na to, jak by měly být v jednotlivých případech vykládány.

První možný výklad je takový, že dané pojmy zavádějí určitou pružnost ohledně způsobu implementace, avšak nikoli ohledně rozsahu, v jakém musí být základní předmětná povinnost plněna. Tento výklad je hodně poplatný teorii, že povinnosti mezinárodních smluv by měly být v maximální možné míře jisté. Podle tohoto názoru daná slovní spojení zavádějí určitou pružnost ohledně prostředků, které mohou strany využívat k plnění povinností vyplývajících z Úmluvy, a to s přihlédnutím k odlišným vnitrostátním systémům právních předpisů. Podle tohoto výkladu platí, že nezavedení právních předpisů nezbavuje stranu základní povinnosti a dále že strana není zbavena povinností použít konkrétní ustanovení v případě, že daná věc je upravena již existujícím vnitrostátním právním předpisem. Ačkoli může být nutné zavést právní předpisy upravující danou povinnost, podrobnosti právních předpisů mohou být u jednotlivých stran formulovány odlišně, se zohledněním vnitrostátních systémů. Tato pružnost však není neomezená. Neopravňuje strany zavádět či udržovat vnitrostátní právní předpisy, které narušují nebo jsou v rozporu s předmětnou povinností.

Tento výklad „pružnosti ohledně způsobu“ poskytuje stranám užitečný prostor pro postupné zkvalitňování svých vnitrostátních právních rámců. Například podle článku 2, odst. 5 se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a „splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů“ mají zájem na environmentálním rozhodování, a proto při tomto rozhodování patří mezi „dotčenou veřejnost“. Vnitrostátní právní předpisy země A mohou vyžadovat, aby nevládní organizace měly minimálně 10 členů s určitým geografickým rozložením. Je možné, že v budoucnu bude požadavek na nevládní organizace snížen na minimálně osm členů nebo že bude upuštěno od požadavku na geografické rozložení. Pokud tato změna není v rozporu s některým jiným ustanovením Úmluvy, bude automaticky začleněna do režimu Úmluvy.

Druhý možný výklad je takový, že dané pojmy zavádějí pružnost nejen ohledně způsobu plnění povinností, ale také pokud jde o rozsah a/nebo obsah samotných povinností. V některých případech je víceméně zřejmé, že odlišnosti vnitrostátních právních předpisů nebo právních systémů mohou mít v praxi vliv na rozsah konkrétního ustanovení. Znovu použijeme jako příklad článek 2, odst. 5: zatímco vnitrostátní právní předpisy země A mohou vyžadovat, aby nevládní organizace měly minimálně 10 členů a určité geografické rozložení, mají-li být považovány za „dotčenou veřejnost“, vnitrostátní právní předpisy země B mohou vyžadovat, aby nevládní organizace měly minimálně 20 členů, avšak nemusejí ukládat žádný geografický požadavek. Odlišné požadavky mohou mít praktické důsledky pro to, které nevládní organizace spadají v jednotlivých zemích do definice „dotčené veřejnosti“. Je však možné, že tyto rozdíly budou postupně odstraněny na zasedání smluvních stran, což má za následek rostoucí harmonizaci implementace těchto ustanovení.

V širším pohledu je však názor, že slovní spojení „v souladu s vnitrostátními právními předpisy“ zavádí flexibilitu ohledně obsahu základních povinností Úmluvy, poněkud problematický. Pokud by bylo stranám umožněno, aby se na tomto základě vyhnuly některým povinnostem, mělo by to za následek nestejnoměrnost implementace Úmluvy a podporovalo by to základní rozdíly ve výkladu. Některým stranám by tak bylo umožněno, aby braly ustanovení méně vážně než ostatní, což by ohrozilo Úmluvu jako celek. To nic nemění na skutečnosti, že tento výklad by stranám poskytl mírně větší pružnost při výkladu a implementaci. Je však třeba poznamenat, že důsledné používání daných pojmů naznačuje záměr zavést v rámci Úmluvy konzistenci, nikoli naopak. Přístup „pružnost ohledně způsobu“ se tedy z obou výkladů uvedených výše jeví jako vhodnější.

„v rámci vnitrostátní právní úpravy“

Slovní spojení „v rámci vnitrostátní právní úpravy“ je uvedeno v článku 4, odst. 1, čl. 5, odst. 2 a 5 a čl. 9 odst. 1 a 2. Slovní spojení „v rámci své vnitrostátní právní úpravy“ je uvedeno v článku 6, odst. 11. Tato slovní spojení lze vykládat několika způsoby. Stejně jako výše platí, že v souladu s Vídeňskou úmluvou může být správný výklad v jednotlivých případech ovlivněn kontextem, ve kterém je slovní spojení v celé Úmluvě používáno.

Za prvé, dané slovní spojení lze vykládat jako přímý pokyn smluvním stranám, že jsou povinny přijmout legislativní opatření s cílem splnit tuto povinnost, tj., přijmout opatření „v rámci vnitrostátní právní úpravy“. Zvyková vnitrostátní praxe, která je obecně v souladu s konkrétní předmětnou povinností Úmluvy, by nepostačovala – jsou vyžadována legislativní opatření zajišťující její dodržování. Z tohoto hlediska je dané slovní spojení obdobné (avšak jde nad rámec) článku 3, odst. 1, který vyžaduje, aby každá strana přijala nezbytná právní, správní a jiná opatření k implementaci

Úmluvy tím, že konkrétně ukládá smluvním stranám, aby přijaly legislativní opatření k implementaci dotčených ustanovení. Výbor pro dodržování Úmluvy ve svém nálezu k sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) konstatoval, že čl. 3 odst. 1 vyžaduje, aby v případě, kdy mezinárodní dohody mají přímou platnost a jsou nadřazeny vnitrostátním právním předpisům, smluvní strana i přesto přijala nezbytná právní a jiná opatření k zajištění efektivní implementace Úmluvy.¹⁰¹ Obdobně slovní spojení „v rámci vnitrostátní právní úpravy“ vyžaduje, aby v zemích, kde jsou mezinárodní dohody přímo platné, byla i přesto přijata konkrétní legislativní opatření k implementaci dotčených ustanovení.

Za druhé, dané slovní spojení lze vykládat tak, že zavádí určitou pružnost ohledně způsobu implementace, avšak nikoli ohledně rozsahu, v jakém musí být základní předmětná povinnost plněna. Jde o výklad založený na „pružnosti ohledně způsobu“, který byl diskutován výše v souvislosti s pojmem „v souladu s vnitrostátními právními předpisy“.

Třetí, a do jisté míry související výklad tohoto slovního spojení bere v úvahu právní systém mnoha zemí v regionu EHK, podle kterého jsou mezinárodní smlouvy přímo platné a jejich uplatnění může mít přednost před vnitrostátními právními předpisy opačného významu, a dokonce může tyto předpisy systematicky nahrazovat. Proto může být nutné zahrnout slovní spojení, jako je toto, s cílem stanovit, že Úmluva pouze vymezuje působnost stávajících vnitrostátních právních předpisů upravujících toto téma, avšak nenahrazuje je.

Upozorňujeme, že v případě EU jako smluvní strany mají právní předpisy EU charakteristiky vnitrostátních právních předpisů. Stejně tak platí – jak je uvedeno v nálezu Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy k sdělení ACCC/C/2006/18 (Dánsko) – že platné právo EU týkající se životního prostředí musí být považováno za součást vnitrostátního práva členských zemí EU.¹⁰²

Pro účely této úmluvy,

1. „strana“ znamená smluvní stranu této úmluvy, pokud není v textu uvedeno jinak;

Úmysl přijmout závazek podle úmluvy lze vyjádřit různými způsoby, jmenovitě ratifikací, přijetím, schválením a přistoupením v závislosti na ústavním pořádku předmětného státu nebo organizace regionální hospodářské integrace a na tom, zda stát úmluvu podepsal předtím, než vstoupila v platnost. Je třeba poznamenat, že mezinárodní povinnosti podle smlouvy zavazují celý stát, nikoli jen administrativní nebo výkonnou složku vlády.

Aarhuská úmluva byla otevřena k podpisu ze strany států a organizací pro regionální hospodářskou integraci v regionu EHK do 21. prosince 1998 (viz článek 17). V souladu s článkem 20 vstoupila úmluva v platnost devatenáctý dne po datu uložení šestnáctého dokumentu o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení, tj. 30. října 2001. Pro státy, které uložily nebo uloží své dokumenty o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení po 30. říjnu 2001, vstupuje úmluva v platnost devatenáctý den po datu uložení dokumentu. Internetová stránka Aarhuské úmluvy obsahuje aktuální informace o stavu ratifikace úmluvy (více informací o podpisu, uložení, ratifikaci, přijetí, schválení a přistoupení a vstupu v platnost naleznete v komentáři k článkům 17-20).

Tento pojem by neměl být zaměňován s pojmem „strana“ v obvyklém právním významu. Například článek 4, odstavec 4 (g), odkazuje na „třetí stranu“, tj. osobu, která není stranou konkrétní dohody nebo transakce, ale může na ní mít zájem nebo v ní mít určitá práva.

Příručka k implementaci někdy používá pojem „strana“, když odkazuje na právnickou nebo fyzickou osobu, která se účastní konkrétního řízení (viz například komentář k článku 6, odstavci 9), nebo jejíž zájem je jinak ovlivněn. V textu úmluvy a její Příručce k implementaci je pojem v definovaném významu vždy psán s velkým písmenem, zatímco při použití v běžném právním smyslu není tento pojem psán s velkým písmenem.

2. „orgán veřejné správy“ znamená:

Definice orgánu veřejné správy je důležitá při definování rozsahu úmluvy. Zatímco tento pojem se evidentně nemá vztahovat na zákonodárnou nebo soudní činnost, má se vztahovat na výkonnou složku a činnost vlády v celém rozsahu, včetně činností, které souvisejí s legislativním procesem. Definice je rozdělena do tří částí, aby pokrývala co nejširší oblast. Nedávné změny v privatizaci poskytování veřejných služeb znamenají další úroveň složitosti této definice. Úmluva se snaží vysvětlit, že tyto inovace nemohou veřejné služby vyloučit ze sféry veřejných informací, účasti veřejnosti a právní ochrany.

(a) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni;

„Orgán veřejné správy“ zahrnuje „správní úřady“ – pojem, pod který patří agentury, instituce, ministerstva, orgány

apod. politické moci – na všech zeměpisných a administrativních úrovních. Typicky se jedná o národní ministerstva a agentury a jejich regionální a místní úřady, státní, regionální nebo provinciální ministerstva a agentury a jejich regionální a místní úřady a úřady místní samosprávy nacházející se ve městech a obcích.

Je třeba zdůraznit, že orgány veřejné správy podle úmluvy se v rámci správních úřadu neomezují na orgány v oblasti životního prostředí. Nezáleží na tom, zda konkrétní úředník pracuje na ministerstvu nebo inspektorátu životního prostředí, či zda chápe, že jeho odpovědnosti souvisejí s životním prostředím. Pododstavec (a) se vztahuje na všechny vládní orgány v jakékoliv funkci.

(b) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce správního orgánu podle vnitrostátního práva, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb vztahujících se k životnímu prostředí;

„Orgán veřejné správy“ také zahrnuje fyzické nebo právnické osoby, které vykonávají jakoukoliv funkci správního orgánu, tj. funkci, kterou běžně vykonávají vládní orgány, jak stanoví vnitrostátní právo. Definice funkce správního orgánu podle vnitrostátního práva se v jednotlivých zemích liší. Nicméně pokud čteme tento pododstavec společně s pododstavcem (c) níže, je evidentní, že pro výkon funkcí podle tohoto bodu musí existovat právní základ, zatímco pododstavec (c) se vztahuje na větší škálu situací. Stejně jako v pododstavci (a) nemusí konkrétní osoba působit v oblasti životního prostředí. Přestože se tento pododstavec výslovně týká osob provádějících zvláštní povinnosti, činnosti nebo služby v souvislosti s životním prostředím, spadá pod definici „orgánu veřejné správy“ jakákoliv osoba oprávněná provádět takovou funkci podle zákona.

Fyzická osoba je lidská bytost, zatímco pojem „právnická osoba“ odkazuje na administrativně, legislativně nebo soudně ustavený subjekt s právní způsobilostí uzavírat smlouvy svým jménem, žalovat a být žalován a činit rozhodnutí prostřednictvím zmocněnců, jako je partnerství, společnost nebo nadace. Zatímco správní jednotka může být právnická osoba, takové osoby již spadají pod pododstavec (a) definice „orgánu veřejné správy“. Do této kategorie patří veřejné společnosti založené ze zákona nebo právními úkony orgánu veřejné správy podle pododstavce (a). Druhy subjektů, na které se tento pododstavec může vztahovat, zahrnují veřejné služby a kvazivládní orgány, jako jsou vodovody a kanalizace.

Například ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/01 (Kazachstán) shledal Výbor pro dodržování úmluvy, že státní podnik odpovědný za atomovou energii je právnickou osobou provádějící funkce správního orgánu podle vnitrostátního práva, včetně činností souvisejících s životním prostředím, a tak spadá pod tento pododstavec definice.¹⁰³

Zatímco úmluva není v tomto bodě zcela jasná, mohlo by se zdát, že jeden subjekt může provádět veřejné administrativní funkce s ohledem na část svých činností, zatímco jiné činnosti mohou být soukromé povahy. Bylo by proto rozumné aplikovat úmluvu jen na činnosti, které spadají pod tuto definici.

(c) jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby s odpovědnostmi či funkcemi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny úřady nebo osobami uvedenými v pododstavcích (a) nebo (b);

Kromě správních úřadů a osob provádějících funkce správního orgánu zahrnuje definice orgánu veřejné správy také další osoby s odpovědnostmi nebo funkcemi veřejné správy, osoby poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny jinými kategoriemi orgánů veřejné správy. Mezi tímto pododstavcem a ostatními dvěma existují dva hlavní rozdíly.

Prvním klíčovým rozdílem mezi pododstavcem (c) a (b) je původ pravomoci osoby vykonávající funkce veřejné správy nebo poskytující veřejné služby. Od pododstavce (b) se liší tím, že zmíněné orgány neodvozují svoji pravomoc z vnitrostátní legislativy, ale nepřímo také z toho, že jsou řízeny osobami uvedenými v pododstavcích (a) a (b). Rozdíl se také odráží v použité terminologii, protože tento pododstavec používá pojem „odpovědnosti či funkce veřejné správy“, což je širší označení než „funkce správního orgánu“, který se používá v pododstavci (b) k označení souvislosti mezi zákonem a státní správou.

Ustanovení je částečně podobné ustanovení článku 6 nyní nahrazené směrnicí Rady 90/313/EHS, která odkazovala na orgány s odpovědnostmi veřejné správy a pod řízením orgánů veřejné správy. Článek 2, odstavec 2 (c), však nezahrnuje jen osoby, které jsou řízeny správními úřady, ale také osoby, které nemusejí být řízeny správními úřady, ale jsou řízeny osobami, které se uvádějí v článku 2, odstavci 2 (b). Tyto osoby mohou být poskytovateli služeb či jiné společnosti, které jsou řízeny buď orgány veřejné správy, nebo jinými orgány, kterým byly delegovány funkce veřejné správy podle zákona. Například funkce vodohospodářství může provádět buď vládní institut, nebo soukromý subjekt. V druhém případě by se na soukromý subjekt vztahovala ustanovení úmluvy, pokud by prováděl funkce veřejného vodohospodářství pod řízením správního orgánu. Když byla směrnice Rady 90/313/EHS nahrazena směrnicí 2003/4/ES, byla vytvořena druhá definice „orgánu veřejné správy“ podle úmluvy.

Druhým klíčový rozdíl odlišuje pododstavec (c) od obou předchozích pododstavců. Zatímco pododstavce (a) a (b) definují jako orgány veřejné správy subjekty a osoby bez omezení, pokud jde o konkrétní pole působnosti, pododstavec (c) takové omezení výslovně obsahuje. Jen osoby s odpovědnostmi nebo funkcemi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby týkající se životního prostředí mohou být orgány veřejné správy podle tohoto pododstavce.

Tento pododstavec se jasně týká fyzických nebo právnických osob, které jsou ve veřejném vlastnictví, například poskytovatelů veřejných služeb ve vlastnictví obce. Ve svých nálezech týkajících se sdělení ACCC/C/2004/01 (Kazachstán) uvedených výše stanovil Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, že státní podniky s odpovědností za atomovou energii spadají pod tento pododstavec definice stejně jako pododstavec (b), protože jsou také právnickou osobou provádějící funkce veřejné správy, řízenou orgánem veřejné správy.¹⁰⁴

Pododstavec (c) se navíc vztahuje na subjekty provádějící veřejné služby související s životním prostředím, které podléhají regulační kontrole.

Toto ustanovení odráží některé trendy směrem k privatizaci veřejných funkcí, které existují v regionu EHK.¹⁰⁵ Během jednání o úmluvě vydaly Belgie, Dánsko a Norsko stanovisko k interpretaci týkající se této definice. Zvažovaly, zda subjekt, jehož politika a další významné otázky podléhají souhlasu nebo rozhodnutí orgánů veřejné správy, jsou pro účely tohoto článku řízeny daným orgánem. Některé z těchto subjektů jsou vládou vytvořené a/nebo financované společnosti, které běžně provádějí některé funkce v rámci působnosti orgánu veřejné správy.

Definice podle pododstavců (b) a (c) se částečně překrývají, ale je jasné, že jakákoliv osoba poskytující veřejné služby týkající se životního prostředí, která je řízená orgánem nebo osobou spadající pod pododstavce (a) nebo (b), je orgánem veřejné správy. Úmluva by byla lépe naplňována, pokud by strany objasnily, na které orgány se tento pododstavec vztahuje. To by mohlo být provedeno formou veřejně přístupných kategorií nebo seznamů.

Jak je uvedeno v souvislosti s pododstavcem (b) výše, vzhledem k tomu, že úmluva není v tomto ohledu zcela jasná, může se zdát, že jeden subjekt spadá pod tuto definici s ohledem na některé své činnosti, zatímco jiné činnosti jsou soukromé povahy. Bylo by proto rozumné aplikovat úmluvu jen na činnosti, které spadají pod tuto definici.

(d) instituce všech organizací regionální hospodářské integrace uvedené v čl. 17, která je stranou této úmluvy.

Konečně instituce organizace regionální hospodářské integrace, která splňuje požadavky článku 17 a je stranou úmluvy, jsou také orgány veřejné správy podle této úmluvy. Článek 17 odkazuje na organizace regionální hospodářské integrace ustavené svrchovanými členskými státy EHK, jestliže na ně tyto státy přenesly své kompetence v záležitostech regulovaných úmluvou (více podrobností naleznete v komentáři k článku 17). Jedinou organizací regionální hospodářské integrace, která se dosud stala stranou úmluvy, je EU. Instituce EU, jako je Evropská komise, Rada EU, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) a Statistický úřad Evropské komise (EUROSTAT) mohou být podle úmluvy považovány za orgány veřejné správy.

Aplikace úmluvy na instituce EU měla významný dopad na transparentnost rozhodování EU a znamenala velký posun od ustanovení nyní nahrazené směrnicí Rady 90/313/EHS. Přestože byla směrnice povinná pro všechny členské státy EU, nevztahovala se na instituce samotné EU, které byly regulovány dobrovolnými kodexy chování. V roce 2006 přijal Evropský parlament nařízení č. 1367/2006, aby instituce EU vyhověly požadavkům Aarhuské úmluvy (viz rámeček).

Aarhuská úmluva a instituce EU

EU podepsala Aarhuskou úmluvu v červnu 1998, předložila svou schvalovací listinu dne 17. února 2005 a o 90 dnů později se stala smluvní stranou. Úmluva vyžadovala, aby EU přijala nové právní předpisy týkající se uplatňování Úmluvy na orgány a instituce EU. Evropský parlament a Rada za tímto účelem dne 6. září 2006 přijaly nařízení č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (tzv. „Aarhuské nařízení“).

K hlavním ustanovením Aarhuského nařízení patří následující ustanovení:

- Nařízení se vztahuje na každý veřejný orgán, instituci, úřad nebo agenturu zřízenou Smlouvou nebo na jejím základě s výjimkou případů, kdy jedná v soudní nebo zákonodárné funkci (s výjimkou přístupu k informacím, jak je uvedeno níže).
- Z důvodu zajištění souladu s nařízením č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (tzv. „Nařízení o transparentnosti“) se ustanovení Aarhuského nařízení upravující přístup k informacím o životním prostředí výjimečně vztahují na orgány a subjekty EU, které jednájí v zákonodárné funkci.
- Orgány veřejné správy jsou definovány „širokým a funkčním způsobem“ tak, aby byly splněny požadavky Úmluvy.
- Pravidla vztahující se na přístup k dokumentům na základě Nařízení o transparentnosti jsou rozšířena na informace v jakékoli podobě, alespoň pokud jde o informace o životním prostředí.
- Důvody pro vyjmutí informací ze zveřejnění na základě Nařízení o transparentnosti jsou začleněny odkazem, avšak je přidáno kritérium veřejného zájmu v souladu s požadavky Úmluvy.
- Je vyžadována lhůta v délce nejméně osmi týdnů pro předkládání připomínek veřejností ohledně přípravy, úprav nebo přezkumu plánů a politik týkajících se životního prostředí.
- Nevládní organizace mohou požádat o vnitřní správní přezkum správního aktu nebo údajné nečinnosti subjektu EU, pouze pokud existují po dobu delší než dva roky.
- V návaznosti na žádost o vnitřní správní přezkum mají tyto nevládní organizace možnost odvolat se k Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU).

Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.

Orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné nejsou obsaženy v definici orgánů veřejné správy. To je způsobeno rozdílnou povahou jejich rozhodování, kterým se liší od mnoha jiných druhů rozhodování ze strany orgánů veřejné správy. Pokud jde o rozhodování v oblasti zákonodárné, zvolení zástupci jsou teoreticky přímo odpovědní veřejnosti prostřednictvím procesu volby. Pokud je o rozhodování v oblasti soudní, musejí soudy uplatňovat právo nestranně a profesionálně bez ohledu na názor veřejnosti. Mnohá ustanovení úmluvy nejsou přímo aplikovatelná na orgány činné v oblasti soudní vzhledem k potřebě zajistit nezávislou soudní moc a chránit práva stran na soudní řízení (viz také komentář k článku 9).

Tato výjimka se vztahuje nejen na parlamenty a soudy, ale také na orgány výkonné složky při provádění zákonodárných nebo soudních funkcí. Například městská zastupitelství někdy vykonávají funkce zákonodárné i výkonné. Pokud působí v oblasti výkonné, vztahují se na ně podmínky úmluvy o „orgánech veřejné správy“; jestliže působí v oblasti zákonodárné, potom se na ně podmínky smluvy nevztahují.

Zapojení výkonné složky do navrhování zákonů ve spolupráci se zákonodárnou složkou si zasluhuje zvláštní zmínku. Spolupráce mezi orgány výkonné a zákonodárné složky jsou uznány v článku 8. Vzhledem k tomu, že činnosti orgánů veřejné správy při navrhování předpisů, zákonů a normativních aktů jsou výslovně zahrnuty v článku 8, je logické uzavřít, že úmluva nepovažuje tyto činnosti za jednání v „oblasti zákonodárné“. Proto jsou orgány výkonné složky zapojené do takových činností podle úmluvy považovány za orgány veřejné správy. Pokud se naopak orgány zákonodárné složky účastní činností mimo svoji zákonodárnou funkci, mohou spadat pod definici „orgánu veřejné správy“ podle úmluvy. Například pokud Evropský parlament přijímá usnesení v otázkách životního prostředí nebo v souvislosti s mezinárodními dohodami o životním prostředí, pravděpodobně nejedná v roli zákonodárné a některá ustanovení úmluvy se na něj mohou vztahovat.

Je třeba zmínit, že v úmluvě není uvedeno nic, co by stranám bránilo v rozhodnutí rozšířit legislativu tak, aby zahrnovala také tyto orgány a instituce, přestože podle úmluvy nemá povinnost tak učinit. Například ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k environmentálním informacím se také vztahují na instituce a orgány EU působící v oblasti zákonodárné (viz rámeček níže). Podobně orgány a instituce jednáající v oblasti zákonodárné nebo soudní se mohou dobrovolně rozhodnout uplatnit pravidla úmluvy *mutatis mutandis* na své vlastní procesy. Zatímco zákonodárné činnosti jsou z definice orgánů veřejné správy podle úmluvy vyloučeny, preambule v jedenáctém odstavci vyzývá zákonodárné orgány k implementování zásad úmluvy. Skupina parlamentářů vydala v září 1997 tzv. Stockholmské prohlášení, ve

kteře zejména schválila platnost ustanovení úmluvy o informacích pro parlamenty a rozvinula zásady pro účast veřejnosti v „zákonodárné činnosti“.¹⁰⁶ Podobně usnesení signatářských států Aarhuské úmluvy z roku 1998 zdůraznilo klíčovou roli, kterou hrají parlamenty, regionální a místní orgány a nevládní organizace při naplňování úmluvy. Pokud jde o orgány jednající v oblasti soudní, vztahuje se národní přístup k zákonům o informacích v případě mnoha stran stejnou měrou na složku soudní. V roce 2009 vydal ESLP rozsudek, ve kterém shledal, že Maďarsko porušilo článek 10 Evropské úmluvy o lidských právech týkající se svobody vyjádření, protože ústavní soud zamítl nevládní organizaci přístup ke stížnosti, kterou u něj podal člen parlamentu a další jednotlivci.¹⁰⁷

Je také třeba mít na paměti, že zatímco orgány nebo instituce působící v oblasti zákonodárné nebo soudní nespádají pod definici „orgánů veřejné správy“, celá řada povinností podle úmluvy, zejména podle článku 3 a 9, se nevztahují na orgány veřejné správy, ale spíše na stranu samotnou. Zákonodárné a soudní orgány často potřebují podniknout kroky v rámci závazku dané strany, aby přijaly opatření pro naplnění úmluvy. Zákonodárné orgány možná budou muset přijmout legislativu, pomoci které upraví legislativní rámec příslušné strany tak, aby vyhovoval úmluvě. Soudní orgány hrají významnou roli ve správě přístupu k právní ochraně podle článku 9 úmluvy a při prosazování vnitrostátního práva, které obecněji souvisí s úmluvou. Kromě toho budou muset zákonodárné a soudní orgány v některých případech přijmout kroky k vyřešení nepřímého a nekonsistentního uplatňování práva ze strany orgánů veřejné správy, jiných soudních orgánů a administrativních soudů. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/33 (Spojené království) zaznamenal Výbor pro dodržování úmluvy „celou řadu upozornění za strany soudců, navrhuje, aby Výbor pro občanský soudní řád podnikl zákonodárné kroky ... mimo jiné s ohledem na úmluvu“.¹⁰⁸ Výbor tyto výzvy soudní moci schválil a navrhl, aby dotčená strana změnila občanský soudní řád ve světle standardů stanovených úmluvou.¹⁰⁹ Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) poznamenal, že nezávislost soudní složky, která se předpokládá a kterou úmluva podporuje, nelze považovat za důvod, pro který strana nepřijme nezbytná opatření pro naplnění úmluvy.¹¹⁰

3. environmentální informace“ či „informace o životním prostředí“

Pojem „environmentální informace“ se výslovně používá v preambuli, v článku 4 o přístupu k environmentálním informacím, v článku 5 o shromažďování a šíření environmentálních informací a článku 6, odstavci 2 (d) (iv), který se týká účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Nicméně kvůli souvislostem mezi ustanoveními úmluvy se tento pojem také implicitně vztahuje na zbývající části úmluvy.

Aarhuská úmluva neobsahuje definici pojmu „životní prostředí“. Článek 2, odstavec 3, je proto důležitý nejen kvůli zřejmé souvislosti s ustanoveními úmluvy, která se týkají informací, ale také proto, že se v úmluvě nejvíce blíží definici rozsahu pojmu životní prostředí. Je logické interpretovat rozsah pojmů „životní prostředí“ a „environmentální“ odpovídajícím způsobem s ohledem na podrobnou definici pojmu „environmentální informace“ všude tam, kde jsou tyto pojmy použity v jiných ustanoveních úmluvy.

Článek 2, odstavec 3, se nepokouší definovat pojem „environmentální informace“ vyčerpávajícím způsobem, ale spíše rozděluje jeho obsah do tří kategorií a v rámci každé kategorie poskytuje názorný seznam. Tyto seznamy také nejsou vyčerpávající, a tak vyžadují v každém konkrétním případě určitý stupeň interpretace ze strany orgánů. Jasným záměrem autorů však bylo vytvořit definici, která by byla svým rozsahem co nejširší a tuto skutečnost je třeba vzít v úvahu při její interpretaci.

V každém případě představuje definice environmentálních informací minimální požadavky a strany pochopitelně mohou použít definici širší. Některé země v regionu EHK nerozlišují mezi environmentálními informacemi a jinými druhy informací, které jsou v držení orgánů veřejné správy. V těchto zemích stanoví legislativa a administrativní tradice, že veškeré informace, které mají k dispozici orgány veřejné správy, jsou s určitým omezením přístupné veřejnosti. Finsko, Nizozemsko a Švédsko jsou mezi zeměmi s obecným přístupem k zákonům o informacích, kde je skutečnost, zda je jedná o „environmentální“ informace, nepodstatná. Naproti tomu Dánsko má jak obecný zákon o informacích, tak specifický zákon o environmentálních informacích. V případě, že existují oba druhy zákonů, je třeba soustředit se na důslednost. Například nařízení EU o Aarhuské úmluvě stanoví přístup k environmentálním informacím v jakékoliv formě, zatímco nařízení o transparentnosti, které se vztahuje také na environmentální informace, stanoví jen přístup k „dokumentům“.

znamená jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě, o:

Environmentální informace mohou být v jakékoliv materiální podobě, což zahrnuje zejména písemnou, obrazovou, zvukovou a elektronickou podobu. Písemné dokumenty, fotografie, ilustrace, video a audio nahrávky a počítačové soubory jsou všechno příklady forem, ve kterých se mohou informace vyskytovat. Jakékoliv další materiálové formy, které zde nejsou zmíněny a které existují v současnosti nebo budou vyvinuté v budoucnosti, také spadají pod tuto definici (viz také komentář k patnáctému odstavci preambule o elektronických a jiných budoucích prostředcích komunikace).

Je také důležité rozlišovat mezi dokumenty a informacemi. Úmluva zaručuje přístup k *informacím*. Formulace „materiálová forma“ nemá omezovat definici pojmu environmentální informace na konečné produkty nebo jiné

dokumenty, jak by mohlo být formálně chápáno. Definice se vztahuje na informace v surové a nezpracované formě (někdy také „surová data“) i dokumenty.

Jen pro srovnání ve věci T-264/04 Evropské kanceláře na ochranu přírody v. Rada Evropské unie¹¹¹ soud první instance rozhodl, že „pojem dokument je třeba odlišit od pojmu informace“. Proto byly instituce Společenství podle nařízení o transparentnosti nejen povinny zveřejnit informace, které měly k dispozici ve formě formálního dokumentu, na rozdíl od „... jakýchkoliv informací v písemné, obrazové, zvukové nebo elektronické či jakékoliv jiné materiálové formě“, jak je stanoveno v článku 2, odstavci 3, Aarhuské úmluvy (a článku 2, odstavci 1 (d), nařízení o Aarhuské úmluvě). Ve stejné době, kdy byl projednáván výše uvedený případ, nebylo nařízení o Aarhuské úmluvě ještě vyhlášeno a dnes by tato přehnaně úzká interpretace pojmu dokument/informace již neplatila.¹¹²

(a) stavu složek životního prostředí, jako je ovzduší a atmosféra, voda, půda, krajina a přírodní stanoviště, biodiverzita a její složky, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o vzájemných vztazích mezi těmito složkami;

Podle úmluvy zahrnují environmentální informace jakékoliv informace v libovolné materiálové formě týkající se stavu životního složek životního prostředí. Úmluva uvádí příklady, pomocí kterých ilustruje, co znamenají „složky životního prostředí“. Složky životního prostředí v tomto nevycerpávajícím seznamu zahrnují „ovzduší a atmosféru“, „vodu“, „půdu, krajinu a přírodní stanoviště“ a „biodiverzitu a její složky, včetně geneticky modifikovaných organismů“. Některé z těchto pojmů jsou definovány podle „zdravého rozumu“ a není potřeba vytvářet technické definice. Stojí však za povšimnutí, že některé mezinárodní dohody mohou být důležité při vymezování rozsahu složek životního prostředí. Například s ohledem na „ovzduší a atmosféru“ může být užitečné porovnat definici „vnější ovzduší“ podle směrnice EU 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Směrnice definuje „vnější ovzduší“ jako „venkovní vzduch v troposféře kromě pracovišť“.¹¹³ Implikováním definice podle Aarhuské úmluvy, která je širší, vyzývá strany, aby do něj zahrnuly také vzduch uvnitř místnosti a pracoviště a také všechny úrovně atmosféry. „Půda, krajina a přírodní stanoviště“ jsou v úmluvě uvedeny v jedné skupině pro zajištění širšího uplatnění a rozsahu. Celý komplex těchto popisných pojmů může být použit například v souvislosti s přírodními zdroji, územím a chráněnými oblastmi. Pojem „přírodní stanoviště“ se může týkat přírodních objektů specifické hodnoty, mimo jiné oficiálně vyhlášených chráněných oblastí, ale také například lesů, stromů nebo parků, které mají místní význam a specifickou přírodní, historickou nebo kulturní hodnotu. Ochrana krajiny a přírodních stanovišť se stala z mnoha důvodů významnou součástí ochrany přírody, včetně estetické hodnoty, ochrany jedinečných historických nebo kulturních oblastí a zachování tradičních způsobů využití půdy.

„Biodiverzita a její složky včetně geneticky modifikovaných organismů“ vyžaduje komplexnější výklad. Článek 2 ÚBR poskytuje definici biologické rozmanitosti: „variabilita všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů“. Biodiverzita zahrnuje mimo jiné rozmanitost ekosystémů, rozmanitost druhů a genetickou rozmanitost. Kromě toho se za složky biologické rozmanitosti považují konkrétní subjekty identifikovatelné jako specifický ekosystém (dynamický komplex společenství rostlin, živočichů a mikroorganismů a jejich neživé prostředí, které se vzájemně ovlivňují jako funkční jednotka)^{114 115}.

Přestože jsou geneticky modifikované organismy jsou explicitně zahrnuty jako jedna ze složek biodiverzity podle Aarhuské úmluvy, nejsou definovány. Na mezinárodní úrovni používá Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti termín „živý modifikovaný organismus“ spíše než „geneticky modifikovaný organismus“. Cartagenský protokol definuje „živý modifikovaný organismus“ jako „každý živý organismus, který obsahuje novou kombinaci genetického materiálu získanou použitím moderních biotechnologií“ a „živý organismus“ jako „každou biologickou jednotku schopnou přenosu nebo replikace genetického materiálu, včetně sterilních organismů, virů a viroidů“.¹¹⁶ Článek 3 směrnice EU 2001/18/ES¹¹⁷ o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí poskytuje následující definici geneticky modifikovaného organismu: „organismus ... jehož genetický materiál byl změněn způsobem, jehož se přirozenou cestou nedosáhne pářením ani přirozenou rekombinací“. Může se zdát, že pojem „geneticky modifikovaný organismus“, jak jej definuje směrnice EU 2001/18/ES je potenciálně širší než „živý modifikovaný organismus“ podle Cartagenského protokolu, rozdíl v rozsahu však nebyl v praxi vyřešen. (Více informací o GMO naleznete v komentáři k článku 6, odstavci 11.)

Seznam „složek životního prostředí“ není vyčerpávající – použití výrazu „jako je“ v textu při uvedení seznamu naznačuje, že kromě specifiky uvedených složek mohou existovat další. Například radiace je sice uvedena v pododstavci (b) jako „faktor“, může však být také považována za složku životního prostředí.

Konečně tento pododstavec zahrnuje „vzájemné vztahy mezi těmito složkami“. Toto ustanovení uznává, že vzájemné vztahy mezi složkami životního prostředí jsou stejně důležité jako tyto složky samotné. Nástroje jako například

směrnice EU o průmyslových emisích¹¹⁸ usilují o integrovanou prevenci a kontrolu znečištění z celé řady činností formou opatření, jejichž cílem je zabránit emisím z průmyslových závodů do ovzduší, vody a krajiny nebo, pokud to není možné, snížit jejich objem, včetně opatření týkající se odpadu, za účelem dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

(b) faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí uvedené v pododstavci (a), jako jsou např. látky, energie, hluk a radiace, a o činnostech nebo opatřeních, včetně opatření administrativních, smluv, politik, právních předpisů, plánů a programů týkajících se životního prostředí, a o analýze nákladů a přínosů a o jiných ekonomických analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování v záležitostech životního prostředí;

Environmentální informace podle úmluvy jsou rozsáhlejší než pouhé informace o složkách životního prostředí a jejich vzájemných vztazích a zahrnují informace o lidských a nelidských faktorech a činnostech nebo opatřeních, která ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí. Definice dále zahrnuje také ekonomické analýzy a předpoklady používané při rozhodování v záležitostech životního prostředí.

Na začátku je nutné projednat důležitou otázku překladu textu do tří úředních jazyků EHK. V anglické verzi textu je použita formulace „likely to affect the elements of the environment“ (pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí). Doslovný překlad do ruské a francouzské verze textu uvádí spojení „that may affect“ (které mohou ovlivnit). Zdálo by se, že ruská a francouzská formulace obsahují definice, které pokrývají jakékoliv faktory, činnosti nebo opatření, která by případně „mohla“ ovlivnit složky životního prostředí, a to i ty, u kterých to není „pravděpodobné“. Za předpokladu, že článek 22 Aarhuské úmluvy uvádí, že anglický, francouzský a ruský text je stejně autentický, vytváří tato situace na první pohled jisté nejasnosti pro ty, kdo chtějí toto ustanovení použít v praxi. Vídeňská úmluva z roku 1969 však stanoví rámec, jak v takových případech postupovat.

Článek 31 Vídeňské úmluvy (částečně parafrázovaný) uvádí, že smlouva by měla být interpretována v dobré víře v souladu s běžným významem pojmů smlouvy v jejich kontextu a ve světle jejího cíle a účelu. Článek 32 (také parafrázovaný) stanoví, že se lze odvolat na doplňkové prostředky interpretace, včetně přípravné práce na smlouvě a okolnostech jejího uzavření, za účelem potvrzení významu vyplývajícího z aplikace článku 31, či stanovení významu, kdy interpretace podle článku 31 zanechává význam dvojznačný nebo nejasný. Z hlediska tohoto případu je podle článku 33 Vídeňské úmluvy významný zejména případ, kdy smlouva byla autentizována do dvou nebo více jazyků, má text stejnou platnost ve všech jazycích, pokud smlouva nestanoví nebo se strany nedohodnou, že v případě neshod, bude konkrétní text rozhodující. Předpokládá se, že pojmy ve smlouvě, mají stejný význam ve všech autentických textech. S výjimkou případů, kdy smlouva stanoví nebo se strany dohodnou, že konkrétní verze textu bude rozhodující tam, kde porovnání autentických textů odhalí rozdíl ve významu, který nelze eliminovat aplikací článků 31 a 32, bude přijat význam textu, který nejlépe uvede jednotlivé texty v soulad s ohledem na cíl a účel smlouvy.

Může se stát, že při aplikování rámce Vídeňské úmluvy na současnou situaci dojdeme k závěru, že s ohledem na cíl a účel stanovený článkem 1 úmluvy a kontext poskytnutý preambuli, se význam, který nejlépe uvádí texty v soulad je kompletnější přístup podle ruské a francouzské verze. Zasedání stran však v tomto bodě nijak nerozhodlo.

Pokud budeme zvažovat další části pododstavce (b), můžeme dojít k závěru, že složitá formulace si vyžaduje kritický rozbor. Schematicky to můžeme znázornit následujícím způsobem:

[Faktory (jako látky, energie, hluk a radiace) a

činnosti nebo opatření (včetně opatření administrativních, smluv, politik, právních předpisů, plánů a programů týkajících se životního prostředí),

které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí v rozsahu pododstavce (a) výše,] a
[analýzy nákladů a přínosů a předpoklady, z nichž se vychází při rozhodování v záležitostech životního prostředí].

Jak lze vidět, předměty informací, na které se vztahuje pododstavec (b), můžeme rozdělit do dvou hlavních kategorií: (i) faktory a činnosti nebo opatření a (ii) ekonomické analýzy a předpoklady. První kategorie je dále vymezena tím, že zvažovány jsou jen faktory a činnosti nebo opatření, u kterých se předpokládá, že by mohly ovlivnit životní prostředí, jak je uvedeno v pododstavci (a). Druhá kategorie je dále vymezena odkazem na kontext, ve kterém se ekonomické analýzy a předpoklady provádějí – jinými slovy musejí být použity v rozhodování v záležitostech životního prostředí. Druhá kategorie se tedy týká zejména požadavků na informace podle článku 6, například požadavku uvést v oznámení o procesu rozhodování, jaké environmentální informace, relevantní pro navrženou činnost, jsou k dispozici (článek 6, odstavec 2 (d) (vi)), a požadavek poskytnout dotčené veřejnosti přístup ke všem informacím relevantním pro

rozhodování (článek 6, odst. 6).

V rámci první kategorie je uvedeno několik příkladů, které vysvětlují, co tyto pojmy znamenají. „Faktory“, které by mohly ovlivnit životní prostředí, zahrnují „látky, energii, hluk a radiaci“. Mohou být obecně rozděleny na fyzická a přírodní činitele. „Činnosti nebo opatření“, která pravděpodobně ovlivní životní prostředí výslovně zahrnují „administrativní opatření, smlouvy, politiky, předpisy, plány a programy týkající se životního prostředí“. Tyto pojmy implikují lidskou činnost. Definice samozřejmě zahrnuje rozhodnutí o specifických činnostech, jako jsou povolení, licence a oprávnění, které také mohou mít vliv na životní prostředí. Zatímco seznamy činností nebo opatření lze primárně chápat jako úkony orgánů veřejné správy, ačkoli dohody o životním prostředí mohou samozřejmě zahrnovat také soukromé aktéry, neexistuje žádný logický důvod k omezení činností nebo opatření, která jsou tímto způsobem zahrnutá. Ze všeho nejdůležitější je, že činnosti nebo opatření nemusejí být součástí některé z kategorií rozhodování, které má přívlastek „environmentální“. Důležité je, zda činnosti nebo opatření mohou mít vliv na životní prostředí. Tak například informace související s plánováním v dopravě nebo cestovním ruchu by ve většině případů spadaly pod tuto definici. Vnitrostátní právní úprava mnoha zemí obsahuje seznamy environmentálních informací, které zahrnují žádosti o povolení, rozhodnutí o tom, zda konkrétní činnost povolit nebo ne, závěry environmentálních expertíz, dokumentace EIA apod.

Definice konkrétně zmiňuje dohody o životním prostředí, které jsou také uvedeny v článku 5, odstavce 3 (c). Tato formulace se vztahuje na dobrovolné dohody, jako jsou dohody mezi správními úřady a průmyslem, a může také zahrnovat dvoustranné a mnohostranné dohody o životním prostředí mezi státy. Dobrovolné dohody nebo „ujednání“ vyplývají z pravomoci správních úřadů vytvářet pravidla týkající se konkrétních tematických oblastí, například složení čistících prostředků nebo zákaz použití těkavých chlorovaných uhlovodíků. Tyto dohody jsou někdy uveřejněny, někdy ne a jejich uzavření mohou vyjednat výbory zástupců regulovaného průmyslu nebo úředníci, kteří budou odpovědní za prosazování předpisů. Podobné situace byly předmětem kritiky.¹¹⁹ Jejich výčet podle úmluvy v článku 2, odstavci 3 (b), zakládá předpoklad, že budou veřejně dostupné.

Konečně druhá kategorie informací, kterou pokrývá pododstavec (b), zahrnuje ekonomické analýzy a předpoklady používané při rozhodování v záležitostech životního prostředí, jako jsou analýzy nákladů a přínosů. Tato kategorie určuje závažnost ekonomické analýzy pro otázky životního prostředí. Vzhledem k tomu, že ekonomické analýzy mohou mít velký dopad na to, zda konkrétní projekt bude podpořen, je důležité přezkoumat názory, na kterých se zakládají. Kvantifikace environmentálních hodnot a „internalizace“ environmentálních nákladů patří k nejdůležitějším otázkám pro ekonomy. Proto je také důležitá schopnost analyzovat předpoklady ekonomického modelování, používané při rozhodování v záležitostech životního prostředí.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/30 (Moldavsko) shledal Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, že smlouvy o pronájmu půdy, kterou spravoval Státní lesnický fond, spadají pod definici environmentálních informací podle článku 2, odstavce 3 (b) úmluvy.¹²⁰

Podobně ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/08 (Arménie) shledal Výbor pro dodržování úmluvy, že samostatná rozhodnutí správních úřadů související s využitím půdy a plánováním představují „opatření“ a spadají pod definici „environmentální informace“ v článku 2, odstavci 3 (b).¹²¹

Výbor pro dodržování úmluvy zvažoval, zda finanční dohody patří pod článek 2, odstavec 3 (b), ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/21 (Evropské společenství). Výbor shledal, že:

finanční dohody, přestože nejsou explicitně uvedeny v definici, mohou zahrnovat „opatření ... která ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí“ podle článku 2, odstavce 3 (b). Například pokud se finanční dohoda týká konkrétních opatření souvisejících s životním prostředím, jako je ochrana přírodního stanoviště, má na ni být nahlíženo, jako by obsahovala environmentální informace. Proto nelze obecně rozhodnout, zda ustanovení finančních dohod mají být považována za environmentální informace, ale je potřeba posuzovat jednotlivé případy.¹²²

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/01 (Kazachstán) zvažoval Výbor pro dodržování úmluvy, zda studie proveditelnosti související s návrhem zákona, který by umožnil dovoz a likvidaci nízko nebo středně radioaktivního odpadu, spadá pod tento pododstavec definice.¹²³

Tribunál Spojeného království pro informace shledal, že radiové vlny, které procházejí atmosférou směrem od základní stanice mobilní sítě k jakékoli pevné složce přírody, spadají na národní úrovni pod definici „environmentálních informací“ podle úmluvy. Tribunál rozhodl, že názvy operátorů mobilních sítí u každé základní stanice mobilní sítě spadají pod definici „environmentální informace“ podle úmluvy.¹²⁴

Je třeba poznamenat, že výše uvedené příklady jsou poskytnuty pro ilustraci a v žádném případě nepředstavují vyčerpávající seznam druhů „environmentálních informací“ v rámci definice podle článku 2, odstavce 3 (b).

(c) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a architektonických památkách, pokud jsou, nebo mohou být, ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo pokud je prostřednictvím těchto složek ovlivňují faktory, opatření nebo činnosti uvedené v pododstavci (b);

Úmluva také bere na vědomí, že lidské prostředí, včetně lidského zdraví a bezpečnosti, kulturních památek a jiných aspektů architektonických památek, je ovlivněno stejnými činnostmi jako přírodní prostředí. Tyto položky jsou zde explicitně uvedeny, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny složkami životního prostředí nebo faktory, činnostmi či opatřeními uvedenými v pododstavci (b). Úmluva vyžaduje souvislost mezi informacemi o lidském zdraví a bezpečnosti, podmínkami života lidí apod. a složkami, faktory, činnostmi a opatřeními, která jsou uvedena v pododstavcích (a) a (b), aby rozumně omezila velký počet druhů informací o lidském zdraví a bezpečnosti, na které by se mohla potenciálně vztahovat. Strany zapojené od jednání o úmluvě musely čelit situaci, kdy by volnější formulace znamenaly podle této definice celou řadu informací o lidském zdraví a bezpečnosti nesouvisejících s životním prostředím, jako jsou informace související se specifickými lékařskými postupy nebo bezpečnostními pravidly pro obsluhu určitých nástrojů.

Lidské zdraví a bezpečnost nejsou totožné s pojmy „hygiena životního prostředí“ nebo „životní prostředí a zdraví“, které jsou používány například v kontextu zasedání ministrů Evropského regionu SZO o životním prostředí a zdraví (viz komentář ke čtvrtému odstavci preambule). Lidské zdraví může například zahrnovat celou řadu nemocí a stavů, které lze přímo nebo nepřímo připisovat změnám v podmínkách životního prostředí nebo které jsou jimi ovlivňovány. Lidská bezpečnost může zahrnovat bezpečnost před škodlivými látkami, jako jsou chemické látky, faktory jako radiace a jiné přírodní nebo umělé vytvořené podmínky, které ovlivňují lidskou bezpečnost prostřednictvím manipulací se složkami životního prostředí.

Diskuse o existenci práva na zdravé životní prostředí se často zmiňují o zdravém životním prostředí jako základní podmínce života lidí. Úmluva toto pojetí odráží, když obsahuje „podmínky života lidí“ jako jednu z věcí, které mohou být součástí environmentálních informací. „Podmínky života v obecném smyslu mohou zahrnovat kvalitu ovzduší, kvalitu a dostupnost vody a potravin a pracovní podmínky, relativní bohatství a různé společenské podmínky.

Pojem „kulturní památky“ zahrnuje specifická místa nebo objekty kulturní hodnoty. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Úmluva o světovém dědictví) z roku 1972 poskytuje následující definici: „výtvory člověka či kombinovaná díla přírody a člověka a oblasti zahrnující místa archeologických nálezů mající výjimečnou světovou hodnotu z dějinného, estetického, etnologického či antropologického hlediska“.¹²⁵ Pojem „architektonické památky“ se vztahuje na člověkem vytvořené stavby. Neomezuje se na velké budovy a objekty, jako jsou přehrady, mosty, dálnice apod., ale zahrnuje také malé stavby, a dokonce i terénní úpravy a jiné proměny přírodního prostředí.

Skutečnosti, na které se vztahuje pododstavec (c), závisejí na souvislosti se záležitostmi uvedenými v pododstavcích (a) a (b). Pokud jsou záležitosti podle pododstavce (c) potenciálně ovlivněné složkami podle pododstavce (a) nebo jejich vzájemnými vztahy, jedná se o předmět environmentálních informací. Pokud jsou záležitosti podle pododstavce (c) potenciálně ovlivněné faktory, činnostmi nebo opatřeními podle (b), jedná se také o environmentální informace, pokud vlivy procházejí environmentálním filtrem nebo médii ve formě složek podle pododstavce (a). Například jestliže rozhodnutí o tom, jakou část půdy zachovat a jakou zastavět, ovlivňují sociální podmínky v konkrétní oblasti, jak je uvedeno výše, změnou kvality ovzduší nebo vody:

- Informace související s kvalitou ovzduší a vody by představovaly environmentální informace podle pododstavce (a);
- Informace související s rozhodováním by představovaly informace podle pododstavce (b); a
- informace o ovlivněných společenských podmínkách by představovaly environmentální informace podle pododstavce (c).

4. „veřejnost“ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny;

Definice pojmu „veřejnost“ by měla interpretována podle principu „jakákoliv osoba“ (vysvětlení rozdílu mezi fyzickými a právnickými osobami viz komentář k článku 2, odstavci 2). Pro zdůraznění Aarhuská úmluva také explicitně zmiňuje sdružení, organizace a skupiny. Pro srovnání: definice „veřejnosti“ v článku 1 (j) Úmluvy o průmyslových haváriích jednoduše uvádí „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob“. Stejnou definici lze aktuálně nalézt v článku 1, odstavci (x), Úmluvy z Espoo, přestože jakmile vstoupí v platnost dodatek k Úmluvě z Espoo z roku 2004, přijme přístup Aarhuské úmluvy a rozšíří definici tak, aby explicitně zahrnovala sdružení, organizace a skupiny. Ve většině případů bude mít sdružení, organizace nebo skupina sama o sobě právní subjektivitu, a proto bude již spadat pod tuto definici. Proto lze formulaci interpretovat jen tak, že sdružení, organizace nebo skupiny

bez *právní subjektivity* mohou být také považovány za příslušníky veřejnosti podle úmluvy. Tento dodatek je však podmíněn vnitrostátní právní úpravou nebo praxí. To znamená, že útvary vytvořené ad hoc lze považovat za veřejnost jen tehdy, pokud jsou splněny požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou nebo praxí, jestliže takové požadavky existují. Takové požadavky, pokud existují, musejí splňovat cíl úmluvy, kterým je zajištění širokého přístupu k právům v ní obsaženým.

Pojem „veřejnost“ podle článku 2, odstavce 4, nepodléhá sám o sobě žádným podmínkám nebo omezením. Tam, kde úmluva přenáší práva na „veřejnost“, aniž by výslovně upřesňovala, kdo z veřejnosti může tato práva užívat, má veřejnost nárok vykonávat tato práva bez ohledu na to, zda je osobně „zasažena“ nebo sleduje jiný zájem. Články 4, 5, 6, odstavce 7 a 9, a článek 8 jsou příklady ustanovení, která tento přístup sledují.

Článek 3, odstavec 9, navíc vyžaduje, aby z této definice nebyla vyloučená žádná osoba na základě národnosti, trvalého bydliště, občanství nebo místa registrace. Znamená to, že i osoby, které nejsou občany, mají práva a zájmy podle této úmluvy. Například práva podle článku 4 týkající se žádostí o informace se vztahují na osoby, které nejsou občany a nemají trvalý pobyt, stejně jako na osoby, které jsou občany a mají trvalý pobyt.

Pro zajištění jednotného uplatňování úmluvy bude možná potřebné další vysvětlení. Tam, kde úmluva hovoří o povinnosti orgánů veřejné správy, jednat určitým způsobem ve vztahu k veřejnosti, například poskytování informací, neznamená tento pojem „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob“ v tom smyslu, že orgán veřejné správy splnil povinnost, když informace poskytl kterékoliv osobě podle svého výběru. Každá jednotlivá fyzická nebo právnická osoba užívá všechna hmotná a procesní práva podle této úmluvy. Například pokud příslušník veřejnosti podá žádost o environmentální informace podle článku 4, odstavce 1, není dostačující, aby orgán veřejné správy požadované informace poskytl jednomu nebo několika jednotlivcům nebo organizacím, které vybere náhodně nebo jen proto, že je zná nejlépe. Pokud se v tomto ohledu vyskytnou pochybnosti, stačí jen přezkoumat článek 9, odstavec 1, který stanoví, že právo požádat o nezávislé přezkoumání odpovědi orgánu veřejné správy a žádost o informace náleží žadateli.

Podobně aktivní šíření informací podle článku 5 nebude dostačující, jestliže budou informace poskytnuty několika fyzickým a/nebo právnickým osobám. Pokud probíhá veřejné jednání, průzkum nebo jiná příležitost, kdy může veřejnost vznášet připomínky, podle článku 6, odstavce 7, není dostačující přizvat k připomínkování jednu nebo několik organizací, které budou vybrané náhodně nebo proto, že je úředníci správního úřadu znají nejlépe. Právo vznášet připomínky musí být uděleno jakémukoliv členu veřejnosti. Jinými slovy strany, které tradičně přihlížely k reprezentativnímu názoru veřejnosti, tj. kdy určitým osobám bylo uděleno právo jednat v pozici zástupců veřejného mínění nebo jeho části, musejí zaujmout k těmto právům veřejnosti jiný přístup.

5. „„dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

Pojem „dotčená veřejnost“ se používá k definování osob, které mají nárok uplatňovat práva podle článku 6 a s určitým upřesněním také článku 9, odstavce 2 (který se týká přístupu k právní ochraně s ohledem na rozhodnutí, jednání nebo opomenutí podle článku 6). Osoby, které mají nárok uplatňovat práva na účast veřejnosti podle článku 7 a 8, jdou definovány jiným způsobem (viz komentář k článkům 7 a 8).

Pojem „dotčená veřejnost“ se týká podskupiny veřejnosti, která má speciální vztah ke konkrétnímu procesu rozhodování v otázkách životního prostředí. Pokud jde o příslušníka „dotčené veřejnosti“ v konkrétním případě, musí se jednat o příslušníka veřejnosti, u kterého lze předpokládat, že bude dotčený rozhodováním v záležitostech životního prostředí, nebo tento příslušník veřejnosti musí mít zájem na rozhodování v záležitostech životního prostředí. Tento pojem lze nalézt v článku 6 o veřejné účasti při rozhodování o specifických činnostech a souvisejícímu přístupu k právní ochraně, článek 9, odstavec 2.

Jak bylo uvedeno výše, článek 3, odstavec 9, vyžaduje, že žádná osoba nesmí být vyloučena z definice na základě národnosti, trvalého pobytu, občanství nebo místa registrace. Znamená to, že i osoby, které nejsou občany, mají práva a zájmy podle této úmluvy. Například v případech, kdy oblast potenciálně ovlivněná navrhovanou činností přesahuje mezinárodní hranici, příslušníci veřejnosti v sousední zemi budou považováni za členy „dotčené veřejnosti“ pro účely článku 6. Navíc ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/03 (Ukrajina) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že „cizí nebo mezinárodní nevládní organizace, které podobně vyjádřily zájem nebo obavu o postup, by obecně pod tuto definici spadaly také.“¹²⁶

Pojem „dotčená veřejnost“ může pramenit k původní verze Směrnice EIA. Definice sama o sobě částečně vychází z konceptu „being affected“ (být ovlivněný), který je v některých jurisdikcích dobře známý a používá ho Úmluva z Espoo již od roku 1991 pro potřeby definování veřejnosti, která by měla mít možnost účastnit se přeshraničního EIA. Definice doplňuje tento koncept pojmem „zájem“, který je opět v mnoha jurisdikcích dobře známý. Tímto způsobem

definice kombinuje dva hlavní přístupy používané k definování administrativních postupů v různých právních systémech uvnitř regionu EHK. Na konci definice je připojeno slovní spojení, jehož cílem je zajistit náležité uznání environmentálních organizací, které v některých zemích nejsou tradičně považovány za „dotčenou veřejnost“.

Zatímco pojem „dotčená veřejnost“ je užší než „veřejnost“, je stále poměrně široký. S ohledem na kritérium „ovlivněna“, záleží velice na povaze činnosti, o kterou se jedná. Některé z činností podle článku 6 úmluvy mohou potenciálně ovlivnit velký počet lidí. Například v případě potrubí se dotčená veřejnost v praxi obvykle počítá na tisíce, zatímco v případě jaderných elektráren mohou kompetentní orgány považovat za dotčenou veřejnost až stovky tisíc lidí v různých zemích.

S ohledem na kritérium „mít zájem“ se zdá, že definice překračuje formulace, které obvykle nacházíme v právních textech, tj. „dostatečný právní zájem“ (viz komentář níže). Konkrétně jde o to, že by neměly zahrnovat jen příslušníky veřejnosti, jejichž právní zájmy nebo práva zaručená podle zákona mohou být navrženou činností poškozena. Potenciálně ovlivněné zájmy mohou také zahrnovat sociální práva, jako je právo nebýt poškozen a právo na zdravé životní prostředí. Týká se však také kategorie veřejnosti, která má blíže nespecifikovaný zájem na procesu rozhodování.

Je důležité, že článek 2, odstavec 5, nevyžaduje, aby osoba musela prokázat právní zájem stát se členem dotčené veřejnosti. Proto tento pojem může zahrnovat jak „právní zájem“, tak „faktický zájem“, jak je definováno v kontinentálních právních systémech, např. v Rakousku, Německu a Polsku. Podle vnitrostátního práva nemají osoby s pouhým faktickým zájmem nárok na kompletní paletu práv v řízení, která jsou poskytována osobám s právním zájmem. Naproti tomu úmluva uděluje stejný status (minimálně v souvislosti s článkem 6) bez ohledu na to zda, se jedná o zájem právní nebo faktický.

Článek 2, odstavec 5, explicitně zahrnuje kategorii zainteresovaných veřejných nevládních organizací, jejichž cíle vyplývající z zákona zahrnují ochranu životního prostředí, pokud splňují „požadavky vnitrostátních předpisů“. Zda nevládní organizace podporuje ochrany životního prostředí lze ověřit různými způsoby, např. ze zakladatelské listiny, stanov nebo činnosti. „Ochrana životního prostředí“ může zahrnovat jakýkoliv účel, který je v souladu implikovanou definicí životního prostředí podle článku 2, odstavce 3. Požadavek „podporující ochranu životního prostředí“ by tak byl uspokojen v případě nevládních organizací zaměřujících se na jakýkoliv aspekt implikované definice životního prostředí v článku 2, odstavci 3. Například pokud nevládní organizace podporuje zájmy těch, kdo se obávají o svoje zdraví kvůli nemocem šířeným vodou, splňovala by daná NGO definici podle článku 2, odstavce 5.

Odkaz na „splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů“ by neměl být interpretován tak, že strany mohou při definování těchto požadavků postupovat zcela podle svého uvážení. Jejich uvážení by mělo být viděno v kontextu důležité role, kterou úmluva přiděluje nevládním organizacím s ohledem na svoje naplňování a jasný požadavek článku 3, odstavce 4, poskytnout „náležité uznání“ nevládním organizacím. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/05 (Turkmenistán) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že „nevládní organizace spojují odborné znalosti a zdroje, čímž mají obecně větší schopnost efektivně vykonávat svá práva podle úmluvy než individuální příslušníci veřejnosti“.¹²⁷

Splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů

Ve věci C-263/08 (Švédsko) Evropský soudní dvůr (ESD) zvažoval, zda požadavek tehdy existující ve švédském zákoně o životním prostředí, totiž že nevládní organizace musí mít nejméně 2000 členů, aby mohla podat odvolání proti schválení stavby, je příliš omezující ve vztahu ke směrnici EU č. 85/337 a Aarhuské úmluvě.

Evropský soudní dvůr rozhodl, že směrnice č. 85/337 ponechává na vnitrostátních právních předpisech, aby stanovily podmínky pro přístup neziskových organizací k právní ochraně. Vnitrostátní právní předpisy však musejí zajistit široký přístup k právní ochraně. Rozhodl, že je možné, že požadavek na minimální počet členů nevládní organizace může být relevantní s cílem zajistit, aby sdružení skutečně existovalo a bylo aktivní. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven na takové úrovni, kdy je v rozporu s cílem usnadnit soudní přezkum projektů, které spadají do oblasti působnosti této směrnice. Směrnice se dále vztahuje na záměry omezeného rozsahu, kterými se mohou lépe zabývat místní sdružení.

Švédské právní předpisy ve skutečnosti připravily místní sdružení o jakoukoli možnost soudního opravného prostředku, neboť pouze dvě švédská sdružení měla nejméně 2000 členů. ESD rozhodl, že ačkoli místní sdružení se mohou obrátit na některé z těchto dvou sdružení a požádat je o podání odvolání, tato možnost sama o sobě nemůže uspokojit požadavky směrnice č. 85/337, protože dvě velká sdružení schopná podat odvolání nemusejí mít stejný zájem na projektech omezeného rozsahu, a navíc by pravděpodobně obdržela četné žádosti tohoto druhu.¹²⁸

Stany mohou stanovit požadavky pro nevládní organizace podle vnitrostátního práva, nicméně ve světle neodmyslitelné role, kterou nevládní organizace hrají při naplňování úmluvy, by měly strany zajistit, aby tyto požadavky nepředstavovaly přílišnou zátěž nebo nebyly motivovány politicky a aby právní rámec jednotlivých stran podporoval

vznik nevládních organizací a jejich konstruktivní účast na veřejných záležitostech. Jakékoliv požadavky by navíc měly být v souladu se zásadami úmluvy, jako je zákaz diskriminace a zamezení technickým a finančním překážkám. V rámci těchto omezení mohou strany stanovit požadavky na základě objektivního kritéria, která nejsou zbytečně omezující.

Například možný požadavek pro ekologické nevládní organizace, aby byly aktivní v dané zemi po dobu určitého počtu let, nemusí být v souladu s Aarhuskou úmluvou, protože může porušovat ustanovení o nediskriminaci podle článku 3, odstavce 9. Navíc požadavek „být aktivní“ sám o sobě může být zbytečně omezující v zemích, které povolily vznik nevládních organizací teprve před nedávnem a kde je tento sektor relativně nerozvinutý.

Někdy se také objevují požadavky, aby nevládní organizace měly určitý počet aktivních členů. To byla také jedna z hlavních otázek, které zvažoval Evropský soudní dvůr ve věci C-263/08 (Švédsko), zmíněném výše. Podobný požadavek na členství by byl také považován za zbytečně přísný podle této úmluvy, pokud je prahová hodnota nastavena tak vysoko, že nevládní organizace ji v dané zemi nemůže splnit. V roce 2009 změnilo Slovinsko svůj zákon o ochraně životního prostředí a odstranilo z něj požadavek, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí procházely finančním auditem operací tak, aby se mohly kvalifikovat jako „dotčená veřejnost“ podle článku 2, odstavce 5.

Jestliže nevládní organizace splní požadavky uvedené v článku 2, odstavci 5, je považována za součást „dotčené veřejnosti“ podle článku 6 a článku 9, odstavce 2. Pro nevládní organizace, které neplní takové požadavky ab initio stejně jako pro jednotlivce, však úmluva zcela jasně nestanoví, zda pouhá účast na procesu veřejné účasti podle článku 6, odstavce 7, by kvalifikovala tuto osobu jako člena „dotčené veřejnosti“. Protože článek 9, odstavec 2, představuje mechanismus k prosazování práv podle článku 6, je sporné, zda by jakákoliv osoba, která se účastí veřejného jednání nebo jiné formy účasti podle článku 6, odstavce 7, jako člen veřejnosti měla mít příležitost využít přístup k právní ochraně podle článku 9, odstavce 2. V tomto případě by taková osoba spadala pod definici „dotčená veřejnost“. Tato otázka je dále projednána v komentáři k článku 9, odstavci 2.

Článek 3 VŠEOBECNÁ USTANOVENÍ

Aarhuská úmluva sice stojí na třech jasně vymezených pilířích – přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně – existuje však celá řada ustanovení, která se týkají úmluvy jako celku. Taková ustanovení, která sahají od zastřešujících principů aplikovaných při naplňování povinností podle úmluvy až po praktické závazky, které se týkají všech tří pilířů, se nacházejí v článku 3.

Ustanovení	Povinnost	Pokyny k naplňování úmluvy
Článek 3, odstavec 1	Přijmout nezbytná právní, správní a jiná opatření k zavedení rámce pro naplňování úmluvy	• Opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení • Přiměřená opatření pro prosazování práva • Opatření pro zavedení a udržování jasného, transparentního a konsistentního rámce
Článek 3, odstavec 2	Zajistit, aby orgány veřejné správy pomáhaly veřejnosti a poskytovaly jí rady	• Pracovníci vyvinou maximální úsilí • Pomoc s ohledem na všechny tři pilíře
Článek 3, odstavec 3	Podporovat environmentální osvětu a vzdělávání	• Obecně i konkrétně s ohledem na tři pilíře
Článek 3, odstavec 4	Uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí	• V případě potřeby upravit vnitrostátní právní řád • Sdružení, organizace a skupiny „podporující ochranu životního prostředí“ • „Přiměřené“ uznání a podpora
Článek 3, odstavec 5	Úmluva jako minimální, nikoli maximální úroveň	• Právo uplatňovat stávající pozitivnější opatření • Právo zavádět pozitivnější opatření
Článek 3, odstavec 6	Není vyžadováno žádné omezení stávajících práv	• Právo zachovat stávající pozitivnější opatření
Článek 3, odstavec 7	Podporovat uplatňování principů této úmluvy na mezinárodních fórech	• Mezinárodní procesy rozhodování o otázkách životního prostředí • Mezinárodní organizace v záležitostech týkajících se životního prostředí
Článek 3, odstavec 8	Žádný finanční postih nebo pokuta za uplatňování práv podle úmluvy	• Osoby „nebudou finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány“ • Pravomoc soudu požadovat přiměřené náklady
Článek 3, odstavec 9	Práva mohou být uplatňována bez diskriminace, pokud jde o národnost	• Zákaz diskriminace z důvodu občanství, národnosti, bydliště nebo místa registrace v případě právnické osoby • Všechny tři pilíře

1. Strany přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.

Tuto ustanovení vychází přímo z článku 1 a zdůrazňuje, že Aarhuská úmluva pojednává o provedení konkrétních kroků k dosažení tohoto cíle. Přestože je poměrně jednoduché, je toto ustanovení pravděpodobně nejdůležitějším ustanovením úmluvy, protože povinnosti v něm obsažené směřují k samotnému srdci správních a soudních institucí a praxe. Prostřednictvím jednotlivých prvků uvedených níže poskytuje odstavec 1 stručný přehled toho, co je potřeba za účelem efektivního naplnění úmluvy.

Jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy

Článek 3, odstavec 1, vyžaduje, aby strany zavedly a udržely „jasný, transparentní a konzistentní rámec“ k naplňování této úmluvy. Hlavním příjemcem úmluvy je veřejnost. Při dodržování základních principů veřejné správy si musí veřejnost být vědoma svých možností získat informace, účastnit se rozhodování a přístupu k právní ochraně a platná pravidla a postupy musejí být jasná a konzistentní.

Nálezy Výboru pro dodržování úmluvy odhalují, že pokud strana nenaplnuje jednotlivá ustanovení úmluvy, často také dochází k porušení článku 3, odstavce 1. Například ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/12 (Albánie) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že kromě porušení článku 6, dopustila se dotčená strana porušení článku 3, odstavce, protože neustavila prostřednictvím zákonů jasný postup pro včasné uvědomění veřejnosti, určení dotčené veřejnosti, kvalitu účasti a zohlednění výsledků veřejných slyšení.¹²⁹

Podobně ve svém nálezu k podání ACCC/S/2004/1 a sdělení ACCC/C/2004/3 (Ukrajina) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že nejasnost týkající se požadavků na účasti veřejnosti u EIA a procesu rozhodování o otázkách životního prostředí dotčené strany představují porušení článku 3, odstavce 1, a také článků 6 a 4.¹³⁰

Soudy a další revizní orgány musejí také uplatňovat právo jasným a konzistentním způsobem. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) připomněl Výbor pro dodržování úmluvy povinnost podle článku 3, odstavce 1, a upozornil, že nezávislost soudnictví, kterou úmluva předpokládá a podporuje, nelze považovat za důvod, proč některá strana nepřijala nezbytná opatření. Dále také poznamenal, že ačkoliv přímá aplikovatelnost mezinárodních dohod v některých jurisdikcích může implikovat změnu zavedené soudní praxe, nezabývá stranu povinnosti přijmout nezbytná právní a jiná opatření, jak je uvedeno v článku 3, odstavci 1.¹³¹

Vždy, když je přijata nová relevantní legislativa, je potřeba zajistit, aby byla konzistentní s požadavky úmluvy a rámcem, který již existuje na vnitrostátní úrovni, aby byla úmluva naplněna. Přijetí obecného zákona o veřejných sdruženích může například vyvolat zmatek a nedostatečnou jasnost, pokud nevezme v úvahu požadavky úmluvy. Podobnou situaci řešilo sdělení ACCC/C/2004/5 (Turkmenistán), které se týkalo nově přijatého zákona dotčené strany o veřejných sdruženích.¹³² Přestože zákon uváděl, že podléhá mezinárodním dohodám, jichž je Turkmenistán stranou (implicitně vč. Aarhuské úmluvy), ustavil režim, který v praxi omezoval práva ekologických nevládních organizací na účast. Taková právní změna přinejmenším vyvolává zmatek a znamená další výdaje pro ty, kdo se snaží pochopit právní hierarchii a platnost různých pravidel, a také s sebou nese velké riziko špatného použití práva, které vede k nejistotě a možnému porušení základních práv. Například přestože znění turkmenského zákon o veřejných sdruženích uvedlo mezinárodní dohody jako nadřazené, je velice pravděpodobné, že v praxi bude pro správce nebo revizní orgán snazší řídit se literou zákona spíše než mezinárodními dohodami.¹³³

Nezbytná právní, správní a jiná opatření

Jazyk odstavce 1 jasně uvádí, že pouhé prohlášení strany, že úmluvu lze rovnou aplikovat, není dostačující pro splnění podmínky zajistit jasný, transparentní a konzistentní rámec pro naplňování úmluvy. Jak shledal Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie), skutečnost, že ústava strany deklaruje, že mezinárodní dohody jsou přímo aplikovatelné a nadřazené vnitrostátnímu právu, nezabývá stranu povinnosti přijmout nezbytná legislativní a jiná opatření pro zajištění efektivního naplňování úmluvy.¹³⁴

Naopak, strany mají povinnost vytvořit legislativu pro implementaci, prováděcí předpisy a „jiná opatření“ pro zavedení a udržení jasného, transparentního a konzistentního rámce. Mezi „další opatření“ mohou patřit strategie, etické kodexy a doporučení osvědčené praxe. Rakousko například podpořilo naplnění úmluvy prostřednictvím „principů politického vedení“ pro propagaci udržitelného rozvoje. Tyto principy zavádějí celkové standardy dobré veřejné správy ustavením „etického kodexu“, který mají dodržovat úřady při vytváření plánů, programů, politik a nástrojů.

Strany musejí nejen zajistit, že všechny relevantní právní předpisy jsou jasné a konzistentní s úmluvou, ale musejí také bránit nekonzistentnímu uplatňování legislativy ze strany orgánů veřejné správy nebo nekonzistentním rozhodnutím

soudních a administrativních orgánů tím, že přijmou opatření, aby zajistily, že tyto orgány interpretují a aplikují relevantní legislativu jasným, transparentním a konzistentním způsobem. V tomto ohledu, jak shledal Výbor pro dodržování úmluvy ve svém zjištění ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie), nelze nezávislost soudů „považovat za důvod, proč strana nepřijala nezbytná opatření“ ke splnění svých povinností podle této úmluvy.¹³⁵

Ve stejném zjištění Výbor pro dodržování úmluvy zamítl podání Belgie, že její federální uspořádání jí brání v plnění povinností podle této úmluvy. Výbor se odvolal na obecné mezinárodní právo smluvní, kodifikované článkem 27 Vídeňské úmluvy z roku 1969, které stanoví, že stát se nemůže dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy. Jak výbor uvedl: „Patří sem vnitrostátní rozdělení pravomocí mezi federální vládu a regiony a mezi složku zákonodárnou, výkonnou a soudní. V souladu s tím není vnitrostátní dělba pravomocí důvodem pro nedodržování mezinárodního práva.“¹³⁶

Národní implementační plány

Několik stran Aarhuské úmluvy řešilo potřebu zajistit transparentnost a soudržnost právního rámce pro implementaci vypracováním Národních implementačních plánů.¹³⁷

Národní implementační plány (NIP) poskytují jednotlivým stranám mnohostranné dohody o životním prostředí (MEA) užitečný mechanismus, který slouží k promyšlené a aktivní podpoře dodržování dohody na vnitrostátní úrovni. Součástí NIP bývají vyhodnocení překážek dodržování (např. právní předpisy, instituce, kapacity, sociální normy, hlediska veřejného a soukromého sektoru), akční body k překonání těchto překážek, identifikace potřebných finančních a jiných zdrojů a metodiky pro sledování implementace a dodržování. NIP mohou také obsahovat plány na zřízení nových implementačních agentur a dalších institucí a mohou řešit jak vnitřní (domácí) záležitosti týkající se dodržování úmluvy, tak opatření k posílení mezinárodní spolupráce a pomoci.

U některých mnohostranných dohod o životním prostředí (MEA) již byl vypracován značný počet NIP, patří sem například Úmluva o biologické rozmanitosti a její Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, Úmluva o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikaci (Úmluva o boji proti desertifikaci), zejména v Africe, Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách a Rotterdamská úmluva o postupu předchozího souhlasu. Mezinárodní organizace a mechanismy financování, jako je například Globální fond životního prostředí (GEF), rovněž podporují rozvoj NIP.

Podrobnější informace naleznete v dokumentu UNEP s názvem *Příručka pro dodržování a vymáhání mnohostranných dohod o životním prostředí* (2006), s. 187–193.¹³⁸

Slučitelnost ustanovení implementujících tuto úmluvu

Klíčový aspekt jasného, transparentního a konzistentního rámce zajišťuje slučitelnost ustanovení přijatých na vnitrostátní úrovni pro implementaci této úmluvy. Subjekty zapojené do vyjednávání úmluvy si byly vědomy, že těchto závazků lze dosáhnout různými způsoby, čímž vytvořily nové souvislosti mezi aspekty veřejné správy, práva a praxe, které možná dříve nebyly patrné. Protože úmluva vytváří tyto nové souvislosti a protože pilíře úmluvy zahrnují velkou řadu institucí a orgánů, je potřeba věnovat velkou pozornost zajištění kompatibility napříč právními a jinými opatřeními, jejichž cílem je naplnit úmluvu, a v jednání úřadů, které jsou zapojené do jejího naplňování.

Článek 6, odstavec 3, například požaduje, aby postupy účasti veřejnosti měly stanovené odpovídající časové rámce pro všechny fáze veřejné účasti. Často v konkrétním procesu účasti veřejnosti může člen veřejnosti požádat orgán veřejné správy o environmentální informace podle článku 4. Tyto informace mohou být klíčové pro účast dané osoby a mohou také být nezbytné pro zajištění efektivní účasti veřejnosti. Proto časové lhůty pro zpracování požadavku a poskytnutí relevantních informací v dokumentaci týkající se navrhované aktivity a na přípravu připomínek, které budou vneseny při veřejném slyšení nebo jiné příležitosti, musejí vzít v úvahu možnost, že orgány veřejné správy mohou být požádány o další informace. Časové lhůty pro účast veřejnosti by měly být minimálně dostatečně dlouhé, aby mohla být odpověď na žádost o informace vyhotovena běžným způsobem. Pokud však žádost o informace vyžaduje prodloužení lhůty, nebo je některá konkrétní záležitost zamítnuta v rámci výjimek podle článku 4, může vzniknout prodlení. Postupy pro účast veřejnosti podle článku 6 musejí být dostatečně flexibilní, aby zohlednily tyto eventuality, a musejí stanovit, že člen veřejnosti, který se domnívá, že jeho žádost o informace související s konkrétním procesem veřejné účasti byla neoprávněně zamítnuta nebo došlo k prodlení, může požadovat prodloužení procesu účasti veřejnosti až do rozhodnutí o odvolání.

Meziresortní koordinační mechanismy

Pro strany může být vhodné zřídit meziresortní koordinační mechanismy, jako jsou meziresortní komise nebo pracovní skupiny, s cílem zvýšit povědomí a znalosti ohledně povinností, které orgánům veřejné správy z úmluvy vyplývají. V souladu s filozofií úmluvy by se těchto subjektů mělo účastnit více zainteresovaných stran. Například Arménie v říjnu 2006 zřídila meziresortní komisi složenou ze zástupců několika ministerstev a resortů a také dobrovolných sdružení. Hlavním cílem této komise bylo připravit podmínky pro dosažení souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy.

Přiměřená opatření pro prosazování práva

Konečně článek 3, odstavec 1, vyžaduje, aby strany přijaly přiměřená opatření pro prosazování práva, aby zachovaly jasný, transparentní a konzistentní rámec pro naplnění úmluvy. Prosazování práva pochopitelně souvisí s přístupem k právní ochraně a pilíř přístup k právní ochraně skutečně v určitých ohledech přispívá k prosazování zbývajících dvou pilířů. Nicméně všechna ustanovení úmluvy, která nejsou přímo vymahatelná prostřednictvím článku 9, a samotná ustanovení o přístupu k právní ochraně, vyžadují mechanismy pro jejich prosazování. Odstavec 1 jasně uvádí souvislost mezi jasným, transparentním a konzistentním rámcem pro naplňování úmluvy a jejím přiměřeným prosazováním. Implikuje, že i ten nejrozvinutější právní nebo správní rámec vyžaduje neustálé obnovování prostřednictvím mechanismů prosazování.

2. Strany budou usilovat o zajištění toho, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti v její snaze o přístup k informacím a poskytovali jí rady, aby usnadňovali veřejnosti účast na rozhodování a její snahu o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Toto ustanovení navazuje na potvrzení v osmém odstavci preambule, že občané mohou potřebovat pomoc s uplatňováním práva podle této úmluvy. Tato formulace se nachází v několika dokumentech o lidských právech, a při určování rozsahu pomoci a rad poskytovaných veřejnosti může tedy být užitečné nahlédnout do materiálů souvisejících s lidskými právy, jako jsou doporučení Rady Evropy.

Protože pracovníci úřadů poskytují veřejné služby, je rozumné předpokládat, že by měli veřejnosti umožnit využívat její práva podle úmluvy tím, že poskytnou informace, rady a podporu. Samotné poskytnutí informací není dostačující, jak lze vyčíst z tohoto ustanovení společně s článkem 3, odstavcem 3. Tento odstavec se týká environmentálního vzdělávání a zvyšování osvěty, zejména v souvislosti s předmětem úmluvy. Odstavec 2 lze interpretovat pouze tak, že přesahuje obecnou povinnost související s informacemi, která se nalézá v odstavci 3, a ukládá orgánům důkladnější formu pomoci v případě, kdy řeší specifické potřeby členů veřejnosti v konkrétním případě.

Zatímco některé orgány mohou namítnout, že není jejich povinností, aby pomáhaly veřejnosti kritizovat je, tento názor nebere v úvahu výhody účasti veřejnosti a předpokládá antagonismus mezi úřady a veřejností, který často neexistuje. Pokud přijmeme základní předpoklad, že svobodnější informace a aktivnější veřejnost mohou úřadům pomoci v jejich práci, je potom také v zájmu úřadů, aby pomáhaly veřejnosti při uplatňování jejich práv, protože lze očekávat pozitivní výsledky.

Spíše než zmírnění povinnosti je slovo „usilovat“ v úvodní části odstavce 2 pouhým uznáním, že je konceptuálně možné, aby strany zajistily, že úředníci a úřady pomáhají a poskytují rady, protože zda jednotliví pracovníci úřadů skutečně poskytnou pomoc a radu je v konkrétním případě subjektivní. Za těchto okolností by mělo být slovní spojení „usilovat o zajištění“ interpretováno tak, že vyžaduje, aby strany podnikly pevné kroky, které zajistí, že pracovníci úřadů a úřady poskytují zmíněnou pomoc. Strany musejí poskytnout prostředky pro pomoc, možnosti pro pracovníky úřadů a úřady k poskytnutí takové pomoci a musejí povzbudit pracovníky úřadů a úřady, aby tak učinili formou oficiálních politik a školení o budování kapacit. Rakousko například v roce 2008 stanovilo ve svém vládním programu cíl inovativní, ochotné, efektivní a vysoce kvalitní veřejné správy s hlavním cílem pomoci občanům orientovat se.¹³⁹ Česká republika zahrnuje školení o veřejných právech na přístup k environmentálním informacím do úvodního školení nových státních úředníků.¹⁴⁰

S ohledem na zajištění, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti, která hledá právní ochranu, spustila Evropská komise v roce 2008 v Paříži svůj Program spolupráce se soudci.

Mezi hlavní cíle programu patří tvorba výukových materiálů pro soudce členských států o uplatňování legislativy EU, včetně pravidel týkajících se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Materiál vytvořený v rámci programu je dostupný zdarma všem národním centrům pro vzdělávání soudců.

Článek 3, odstavec 2, nevyžaduje přímo, aby strany jmenovaly zvláštní pracovníky úřadů, kteří by veřejnosti pomáhali získávat informace, účastnit se rozhodování nebo vyhledávat přístup k právní ochraně, přestože by se jednalo o dobrý způsob naplňování úmluvy. Prakticky existují dva způsoby splnění tohoto požadavku: jeden je prostřednictvím zvláštních kontaktních osob, druhý uložením povinností pracovníkům úřadů, kteří mají případ na starosti, aby nabídli pomoc těm, kdo potřebují informace, chtějí se účastnit rozhodování nebo hledají přístup k právní ochraně. S ohledem na přístup k informacím obsahuje článek 5, odstavec 2 (b) (ii) a (iii) dvě možnosti, jak v praxi zpřístupnit environmentální informace veřejnosti.

Obě řešení mají své výhody i nedostatky, a to jak pro úřady, tak pro veřejnost. Zvláštní kontaktní osoba si může osvojit speciální dovednosti, znalosti a zkušenosti, díky kterým bude efektivnější při jednání s veřejností.

Elektronické informační nástroje, jako jsou uživatelsky přívětivé webové stránky, představují účinné prostředky pro pomoc veřejnosti při získávání informací a uplatňování jejich práv podle úmluvy. Nicméně ne všichni členové veřejnosti mají k takovým nástrojům přístup, zejména pokud jsou starší, negramotní, chudí atd. Měly by se využívat také tradičnější informační nástroje, jako jsou brožury nebo písemné pokyny na fakturách či v jiné korespondenci zasílané orgány veřejné správy, např. o tom, jak požádat o informace nebo zahájit proces přezkoumání. Oba druhy nástrojů by však měly fungovat jako doplněk, nikoli náhrada opatření, která zajistí, že pracovníci úřadů poskytnou radu a pomoc osobně. Pracovníci úřadů například mohou pomoci veřejnosti, aby upravila své žádosti o informace do jasnější a specifitější podoby.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/30 (Moldavsko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že neuvedení zákonných důvodů pro odmítnutí přístupu k požadovaným informacím ze strany orgánů veřejné správy a neposkytnutí možnosti přístupu k přezkoumání podle článku 9 v zamítnutí ze strany orgánu veřejné správy představuje nesplnění článku 3, odstavce 2, a článku 4, odstavce 7, smlouvy dotčenou stranou.¹⁴¹

3. Strany budou podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti, zejména o tom, jak získat přístup k informacím, jak se účastnit na rozhodování a jak získávat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Odstavec 3 uznává, že environmentální vzdělávání a osvěta představují důležité základy pro naplňování tří pilířů úmluvy. Základní znalost o životním prostředí je neodmyslitelným prvkem budování kapacity pro účast veřejnosti při environmentálním rozhodování.

První řádek odstavce 3 ukládá závaznou povinnost podporovat environmentální vzdělávání a osvětu mezi veřejností obecně. To je konzistentní s povinnostmi a prohlášeními, které se nacházejí v řadě mezinárodních dokumentů, včetně zásady 19 Stockholmské deklarace; článku 6, odstavce (a) (i), UNFCCC; článku 13 ÚBR; článku 19 Úmluvy o boji proti desertifikaci a různých odstavcích Agendy 21. Iniciativy směřující k podpoře environmentálního vzdělávání také byly projednány na několika mezinárodních fórech. Například OSN společně s UNESCO jako vedoucí agenturou pro implementaci vyhlásila roky 2005–2014 Desetiletím OSN pro vzdělání k udržitelnému rozvoji. Na setkání na vysoké úrovni konaném v březnu 2005 ve Vilniusu přijali ministři, náměstci ministrů a jiní zástupci životního prostředí a vzdělávání Strategii EHK pro VUR. Strategie byla zamýšlena jako praktický nástroj pro podporu udržitelného rozvoje prostřednictvím vzdělání. Na stejném zasedání ministři EHK přijali Vilniuský rámec pro implementaci strategie, který mimo jiné ustavil řídicí výbor a expertní skupinu pro indikátory, které by měly usnadnit koordinaci a přezkoumání naplňování strategie.

Environmentální vzdělávání a zvyšování osvěty lze od sebe odlišit. Zatímco environmentální vzdělávání zahrnuje obecné vzdělání na všech úrovních, zvyšování environmentální osvěty je spíše tematicky orientované a lze je často použít pro změnu chování ve vztahu k životnímu prostředí.

Druhá polovina odstavce 3 klade zvláštní důraz na budování veřejné kapacity v záležitostech, které podléhají úmluvě. Vyžaduje, aby strany přijaly opatření na podporu veřejného povědomí o tom, jak se dovolat základních práv, která jim udělují tři pilíře úmluvy, tj. jak získat přístup k informacím, jak se účastnit rozhodování a jak získat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Tato povinnost se může zdát obecnější než povinnost, která je obsažena v odstavci 2 a která vyžaduje, aby pracovníci úřadů a úřady poskytovali pomoc a radu jednotlivým členům veřejnosti při uplatňování jejich práv. Tato povinnost také vychází z konkrétnějšího postupu následně uvedeného u

každého ze tří pilířů úmluvy. Například článek 5, odstavec 2 (a), požaduje, aby strany poskytly veřejnosti dostatečné údaje o typu a rozsahu environmentálních informací, které mají příslušné orgány veřejné správy k dispozici, a o základních lhůtách a podmínkách, za nichž se tyto informace poskytují, a o postupu, kterým je lze získat. Článek 6, odstavec 2 (d) (ii), požaduje, aby byla dotčená veřejnost včas informována prostřednictvím postupu environmentálního rozhodování, mj. o možnostech veřejnosti účastnit se tohoto postupu. Stejně tak článek 9, odstavec 5, vyžaduje, aby strany zajistily, že veřejnosti jsou poskytovány informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.

Zelené balíčky

Zelený balíček (Green Pack) je sada multimediálních pomůcek pro vzdělávání v oblasti životního prostředí, které jsou určeny pro výuku dětí ve věku od 11 do 14 let ohledně ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje. Zelený balíček byl připraven Regionálním environmentálním centrem pro střední a východní Evropu a je určen pro učitele a žáky škol v celém regionu EHK. Od svého uvedení v roce 2002 byl Zelený balíček připraven ve 20 jazycích pro 15 zemí.

Online verze (<http://www.greenpackonline.org>) obsahuje sadu pomůcek pro 23 témat a informace jsou přizpůsobeny pro každou z 15 zemí. Online Zelený balíček také nabízí ke stažení plány hodin ve všech místních jazycích a dále testy, hry založené na řešení dilematů a filmové klipy. K dnešnímu dni bylo v regionu EHK proškolen více než 22 000 učitelů ohledně používání Zeleného balíčku a přibližně 2,5 milionu studentů bylo vzděláváno prostřednictvím těchto interaktivních multimediálních materiálů. Na ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu konané v roce 2007 v Bělehradě byl uveden „Zelený balíček Junior“ pro mladší studenty.

Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta v Polsku

Polský projekt „Školy pro udržitelný rozvoj“ funguje již od roku 2001. Od roku 2007 se projekt „Školy pro udržitelný rozvoj“ stal součástí mezinárodního programu Eco-Schools Programme, kterého se účastní školy z mnoha zemí po celém světě. Zúčastněné školy mohou získat certifikáty udílené za vzorové řízení školního prostředí. V Polsku je program spravován Nadací pro environmentální vzdělávání s podporou polského ministerstva životního prostředí a ministerstva národního školství.¹⁴²

Mezi další kampaně realizované polskou státní správou na podporu návyků veřejnosti šetrných k životnímu prostředí patří „Evropský týden mobility“ (týká se udržitelné dopravy), „Mějte čisté svědomí – Keep Your Conscience Clear“ (kampaně týkající se nakládání s odpady), „Eco Schick“ (týká se udržitelného nakupování), „Partnersství pro klima – Partnership for Climate“ (týká se změny klimatu), „Neobvyklé zkušenosti s biologickou rozmanitostí – Unusual Biological Diversity Lessons“ (soutěž pro nevládní organizace a vzdělávací centra týkající se biologické rozmanitosti) a „Zóna biologické rozmanitosti – Biodiversity Zone“ (rovněž se týká biologické rozmanitosti).¹⁴³

Aarhuská centra

OBSE již od roku 2002 v úzké spolupráci se sekretariátem Aarhuské úmluvy podporuje vytváření Aarhuských center a Veřejných environmentálních informačních center (PEIC) v řadě zemí Střední Asie, jihovýchodní Evropy a oblasti Kavkazu, v mnoha případech také se zapojením Iniciativy pro životní prostředí a bezpečnost (ENVSEC). K dubnu 2013 byla Aarhuská centra (Veřejná environmentální informační centra) zřízena v 13 zemích (Albánii, Arménii, Ázerbájdžánu, Bělorusku, Bosně a Hercegovině, Gruzii, Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Moldavsku, Černé Hoře, Srbsku, Tádžikistánu a Turkmenistánu).

Centra se postupně stala důležitým nástrojem na podporu environmentálního vzdělávání a místem, kde se mohou setkávat státní úředníci a zástupci nevládních organizací za účelem projednávání a řešení problémů týkajících se životního prostředí a bezpečnosti životního prostředí. Centra působící v hlavních městech a regionálních oblastech podporují implementaci Aarhuské úmluvy na národní a místní úrovni, pomáhají vládám plnit povinnosti vyplývající z úmluvy a zapojují občany do rozhodování o životním prostředí. V roce 2009 podpořila OBSE vypracování souboru pokynů pro strategickou orientaci, zřízení a činnosti Aarhuských center, a tím zajistila, aby role center byla chápána všemi zainteresovanými subjekty stejně. Mnozí z těch, kdo se podílejí na iniciativě Aarhuská centra, se pravidelně setkávají a vyměňují si zkušenosti a poznatky. Některé příklady různorodých činností realizovaných Aarhuskými centry:

- Veřejná projednávání, například aktivit v oblasti životního prostředí v rámci místní těžební činnosti.¹⁴⁵
- Semináře pro pracovníky Ministerstva životního prostředí a přírodních zdrojů týkající se osvědčených postupů a pokynů Aarhuského centra pro účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí.¹⁴⁶
- Uživatelsky přívětivé webové stránky obsahující informace o životním prostředí ze zdrojů státní správy a

občanské společnosti, včetně vnitrostátních právních předpisů, mezinárodních smluv, soudních sporů týkajících se otázek životního prostředí, zpráv EIA, analýz, údajů ze sledování znečištění a pokynů ohledně postupu při získávání informací o životním prostředí a při soudním vymáhání nápravy v případě žalob týkajících se životního prostředí. Důležitým úspěchem byla dohoda s parlamentem na zveřejňování návrhů právních předpisů na tomto webu. Centrum také buduje environmentální „metabázi“ organizací v oblasti životního prostředí, v níž jsou uloženy konkrétní informace týkající se životního prostředí.¹⁴⁷

- Zřízení Informačního střediska právních předpisů v oblasti životního prostředí, které následně organizovalo participační přezkum návrhů právních předpisů v oblasti životního prostředí, poskytlo vysokoškolské kurzy v oblasti práva a bezpečnosti životního prostředí, vypracovalo příručku práv v oblasti životního prostředí a provedlo analýzu vynucování vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí.¹⁴⁸
- Seminář o možných reakcích zaměřených na nápravu a odstranění úniků ropy, což je důležité téma pro země produkující ropy.¹⁴⁹
- Výroba televizního seriálu s názvem „Vaše práva v oblasti životního prostředí – Your environmental rights“, který informoval diváky o hlavních zásadách zapojení veřejnosti do procesu rozhodování o záležitostech životního prostředí.¹⁵⁰

4. Strany budou přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí a zajistí, aby jejich vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem.

Uznání a podpora sdružení, organizací a skupin jsou otázky, které se objevují na různých místech úmluvy. Například článek 2, odstavec 5, a článek 9, odstavec 2, uznávají v úmluvě zvláštní status ekologických nevládních organizací. Tento zvláštní status uznává, že podobné nevládní organizace hrají mimořádně významnou roli při naplňování úmluvy. Úmluva navazuje na celou řadu dokumentů pojednávajících o životním prostředí a lidských právech, které uznávají důležitost podpory občanské společnosti ze strany vlády tak, aby bylo zajištěno, že různé zájmy ve společnosti jsou zastoupeny vyrovnanou měrou.

Efektivní použití zvláštního statutu, který úmluva uděluje ekologickým nevládním organizacím, však závisí nejen na ustanoveních úmluvy, ale také na záležitostech obecnější povahy, jako je registrace, daňový statut, omezení činnosti atd. Další související ustanovení je článek 9, odstavec 5, který pojednává o vytvoření vhodných mechanismů pomoci pro odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek přístupu k právní ochraně.

Strany se musejí nejdříve ujistit, že jejich vnitrostátní právní řád poskytuje možnost vzniku a registrace sdružení a nevládních organizací. Taková sdružení mohou mít různé formy, včetně neziskových společností, charitativních nadací a podpůrných společností. Nevládní organizace vytvořené za výslovným účelem ochrany životního prostředí představují jen jednu kategorii sdružení. Kromě toho nevládní organizace zdanlivě vytvořené za jiným účelem (například otázky zdraví a bezpečnosti) mohou někdy podporovat ochranu životního prostředí v souvislosti se svou činností. Dokonce i nevládní organizace vytvořené k obhajování zájmů konkrétní profese, jako jsou ekologičtí vědci, mohou jako vedlejší výsledek své činnosti podporovat ochranu životního prostředí. Zatímco úmluva mluví konkrétně o „sdruženích, organizacích nebo skupinách podporujících ochranu životního prostředí“, zákony týkající se vzniku a registrace organizací obvykle toto rozlišení neznají.

Zahrnutí slova „skupiny“ má zajistit, že technické požadavky, jako je registrace, nebudou bránit uznání a podpoře skupin lidí ve sdružení, kteří podporují ochranu životního prostředí. V mnoha případech vznikají na nejnížší úrovni neformální skupiny sdružené kolem specifických témat. V těchto případech může být registrace formální, „stálé“ organizace zbytečná. Úroveň uznání a podpory ze strany orgánů veřejné správy se však může lišit u registrovaných organizací a neformálních skupin. Estonsko je jednou zemí, která ve správním právu konkrétně poskytuje uznání neregistrovaným skupinám. V Estonsku má sdružení osob, včetně sdružení, které není právnickou osobou, právo na odvolání u správního soudu, aby chránilo zájmy svých členů nebo jiných osob, pokud mu její zakládací listina, stanovy nebo příslušné zákony toto právo udělují.¹⁵¹

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/05 (Turkmenistán) přezkoumal Výbor pro dodržování úmluvy situaci, ve které byl plošný zákaz činností neregistrovaných nevládních organizací zkombinován s obtížnými požadavky pro registraci nevládních organizací. Zatímco výbor nepovažoval samotný požadavek, aby se nevládní organizace registrovala, za překážku účasti veřejnosti, zjistil, že turkmenský zákon o veřejných sdruženích obsahuje skutečně překážky pro uplatňování práv kvůli složitému procesu registrace a komplikovaným požadavkům. Za porušení povinnosti poskytnout odpovídající uznání a podporu sdružením, organizacím a skupinám podporujícím ochranu životního prostředí a zajistit, že vnitrostátní právní řád je s touto povinností v souladu.¹⁵²

Kromě uznání práva na sdružování orgány veřejné správy také často poskytují jiné formy uznání důležité role, jakou sdružení, organizace a skupiny podporující ochranu životního prostředí hrají při rozhodování a utváření politik. Stalo se běžnou praxí v zemích EHK, že země zakládají poradní orgány nebo jiné mechanismy na podporu spolupráce s nevládními organizacemi a pro zapojení nevládních organizací do orgánů, pracovních skupin nebo poradních subjektů v oblasti environmentálního rozhodování.¹⁵³

Vhodná podpora těchto sdružení, organizací a skupin ze strany správních úřadů může mít různé formy. Podpora může být přímá nebo nepřímá. Přímá podpora může být nabízena konkrétní skupině nebo organizaci v její činnosti a může být založená na projektech nebo obecná. V některých zemích EHK není neobvyklé, že jsou environmentálním sdružením, organizacím nebo skupinám udělovány finanční granty na podporu jejich činnosti. Jiné správní úřady trpí nedostatkem finančních prostředků nebo nejsou ochotné podporu poskytovat, protože mají obavy, že by taková podpora mohla být špatně interpretována jako jistý druh politického souhlasu. Protože konkrétní mechanismy podpory nejsou předepsané, mohlo by se zdát, že právní systém strany musí umožňovat vládě poskytování podpory sdružením, organizacím nebo skupinám tam, kde to je vhodné.

Nepřímá podpora může zahrnovat obecná pravidla pro daňové úlevy (například osvobození charitativních organizací od povinnosti platit některé daně), finanční pobídky pro dary (jako je odečitatelnost z daní) nebo ustanovení o vzdání se poplatků. Ty se obvykle nacházejí v zákonech o neziskových organizacích. V tomto případě je potřeba zajistit, aby taková ustanovení nebyla diskriminující. Ačkoliv může být praktické podepsat memorandum o porozumění se skupinou nevládních organizací, dosažené dohody by měly vzít v úvahu cíl poskytovat uznání a podporu ekologickým sdružením, organizacím a skupinám obecně při uznávání významné role, jakou tyto subjekty hrají při řešení ekologických problémů, aniž by vznikl dojem, že konkrétní nevládní organizace mají větší přístup nebo význam.

Další důležitou formou podpory podle úmluvy je kontext přístupu k právní ochraně. Taková podpora může zahrnovat předpisy, podle kterých mohou sdružení, organizace a skupiny žádat o právní pomoc nebo opatření zprošťující je soudních poplatků nebo nákladů na řízení. Tyto otázky jsou dále projednány v komentáři k článku 9, odstavci 5, který se týká zrušení a omezení finančních a jiných překážek pro přístup k právní ochraně.

5. Ustanovení této úmluvy neovlivňují právo stran uplatňovat nebo zavádět opatření zajišťující přístup k informacím, podíl veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva..

6. Tato úmluva nevyžaduje žádné odchylky (zrušení nebo omezení) stávajících práv na přístup k informacím, na podíl veřejnosti na rozhodování a na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Společně s článkem 3 stanoví odstavce 5 a 6, že úmluva představuje „výchozí, nikoli cílovou úroveň“. Strany mají za všech okolností právo poskytnout přístup k informacím, podíl veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva, aniž by to bylo na úkor jakýchkoliv stávajících práv. Například některé strany mají kratší lhůty, během kterých musejí orgány veřejné správy reagovat na žádosti o informace ze strany veřejnosti, než jeden měsíc, jak stanoví článek 4, odstavec 2. Úmluva stanoví požadavky, které strany musejí splnit jako *minimum*, aby poskytl základ pro efektivní přístup k informacím, účast veřejnosti při rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Úmluva by navíc neměla svým právním účinkem nahrazovat stávající zákony nebo politiku týkající se tohoto předmětu tam, kde dřívější zákony nebo politika jsou pro veřejnost příznivější. V tomto ohledu je důležité mít na paměti zájmy, které některé státy vyjádřily během jednání a které vedly ke konkrétní formulaci v článku 3, odstavci 5 a 6.

Dobře známým trendem při navrhování mezinárodních dohod je, že musejí zohlednit národní rozdíly, aby byl výsledkem nejnižší společný jmenovatel. Při vyjednávání Aarhuské úmluvy představoval tento běžný trend mimořádnou výzvu, protože hrozilo, že sníží práva a ochranu v některých východoevropských zemích. Této obtížné situaci čelily země, jejichž ústava upřednostňuje mezinárodní povinnosti takovým způsobem, že ratifikace úmluvy by *nahradila* předchozí vnitrostátní právní úpravu týkající se stejné záležitosti.

Dřívější úmluvy EHK používaly následující formulaci, aby stanovily, že strany mohou poskytnout větší stupeň ochrany, než uvádí úmluva: „Ustanovení této úmluvy neovlivní právo stran jednotlivě nebo společně přijmout a implementovat přísnější opatření, než stanoví úmluva.“¹⁵⁴

Použití slov „přísnější“ může být vhodné pro tradiční mezinárodní dohody založené na principu příkazů a kontroly jejich dodržování, kde je předmětem úmluvy povinnost stran omezit nebo regulovat chování, je však nepochybně problematické, pokud jej aplikujeme na úmluvu, která se týká zakládání institucí, postupů a struktur, které mají usnadnit

zásady obsažené v Aarhuské úmluvě.¹⁵⁵ Konečná formulace měla jasně stanovit, že předchozí práva a ustanovení, která nabízejí přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, nemohou být automaticky nahrazeny úmluvou, a dále, že strany mohou nabídnout ve své vnitrostátní právní úpravě a praxi ochranu a ustanovení o právech v širším rozsahu než úmluva.

Zajímavou otázkou je, zda tato dvě ustanovení společně představují doložku „proti zhoršení“ nebo „proti kroku zpět“. Někteří z těch, kdo se podíleli na vyjednávání úmluvy, zaujali postavení, že úmluva by měla být chápána tak, že tento požadavek obsahuje. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/4 (Maďarsko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že článek 3, odstavec 6, zcela nevylučuje možnost strany omezit stávající práva, pokud se nejedná o omezení pod minimální úroveň, kterou garantuje úmluva.¹⁵⁶ Bez ohledu na tento nálezh považoval výbor omezení stávajících práv v rozporu s cíly úmluvy a doporučil zasedání stran na své nadcházející druhé schůzi, aby vyzvalo Maďarsko k tomu, aby takové opatření nepřijímalo. Nicméně na své druhé schůzi (Almaty, 25. –27. května 2005) zasedání stran podle tohoto doporučení nejednalo.¹⁵⁷

Minimálně článek 3, odstavec 6, by rozhodně stranám zamezil v použití standardů stanovených úmluvou jen k tomu účelu, aby zdůvodnily omezení stávajících práv. Navíc ti, kdo chtějí vyzvat správní úřady, aby se vyhnuly omezování práv, mohou poukázat na právní vědu v případech týkajících se lidských práv, které uvádějí, že standard pro ochranu lidských práv nemůže být po svém zavedení snižován bez existence kompenzujícího práva. Vynikající výrok týkající se tohoto pravidla se ironicky nachází v případě, který projednával ústavní soud Maďarska. Jedná se o případ *chráněných lesů*, kde soud shledal, že pokud stát zaručuje určitou úroveň ochrany, nemůže ji svévolně odvolat. Soud shledal, že taková práva lze omezit jen v případě, že budou prosazena jiná ústavní práva nebo hodnoty.¹⁵⁸

7. Strany budou podporovat uplatňování principů této úmluvy při rozhodování o otázkách životního prostředí v mezinárodním měřítku a v rámci mezinárodních organizací.

Úmluva požaduje, aby strany podporovaly její principy v mezinárodních procesech rozhodování a v rámci mezinárodních organizací v záležitostech týkajících se životního prostředí. Na podporu tohoto požadavku přijalo zasedání stran na své druhé schůzi Směrnici z Almaty o prosazování aplikace principů Aarhuské úmluvy na mezinárodních fórech (Směrnice z Almaty).¹⁵⁹

Hlavním účelem směrnice z Almaty je poskytnout obecný návod stranám v souvislosti s podporou uplatňování principů úmluvy na mezinárodních fórech v záležitostech týkajících se životního prostředí.¹⁶⁰ Směrnice se má týkat všech mezinárodních fází jakéhokoli procesu rozhodování v záležitostech týkajících se životního prostředí a má pozitivně ovlivňovat způsob, jakým je zajištěn mezinárodní přístup na mezinárodních fórech, kterých se strany této úmluvy účastní.¹⁶¹ Definice mezinárodních fór ve směrnici není vyčerpávající, ale výslovně zahrnuje:

(a) Vyjednání a naplňování mnohostranných dohod o životním prostředí na mezinárodní úrovni, včetně rozhodnutí a kroků přijatých pod jejich záštitou;

(b) Jednání a naplňování jiných relevantních dohod na mezinárodní úrovni, jestliže se rozhodnutí nebo kroky přijaté na dané úrovni podle těchto dohod týkají životního prostředí nebo mohou mít významný dopad na životní prostředí;

(c) Mezivládní konference, které se zaměřují na životní prostředí nebo vykazují silnou environmentální složku, a jejich příslušné přípravné a následné procesy na mezinárodní úrovni;

(d) Mezinárodní fóra o politice životního prostředí a rozvoje a

(e) Procesy rozhodování v rámci dalších mezinárodních organizací v záležitostech týkajících se životního prostředí.¹⁶²

Organizace regionální hospodářské integrace (např. EU) nebo fóra výlučně zahrnující všechny členské státy organizace regionální hospodářské integrace jsou z této směrnice výslovně vyloučeny.¹⁶³

Definice mezinárodních fór implicitně zahrnuje jak mnohostranné, tak dvoustranné procesy rozhodování. Zahrnuje také rozhodování v rámci mezinárodních fór, která nemusejí být nezbytně označovány za „environmentální“ například Valné shromáždění OSN, pokud se rozhodování týká záležitostí životního prostředí. Patří sem také mnohostranné úvěrové instituce, jako Evropská banka pro obnovu a rozvoj, specializované agentury a jiné organizace v systému OSN, jako je Světová banka a Světová obchodní organizace, a zvláštní mezinárodní organizace vytvořené pro specifické úkoly, jako je obnova infrastruktury po válečném konfliktu nebo přírodní katastrofě.

Kategorie mezinárodních fór uvedené výše se mohou v některých případech překrývat. Například MEA jsou často projednávány na mezivládních konferencích, jako jsou konference států týkající se životního prostředí, například UNCED v roce 1992, známá také jako Summit Země, nebo pravidelně pořádaná ministerská zasedání Efe nebo Životní prostředí

a zdraví.

Vyjednávání Protokolu o vodách a zdraví k Úmluvě EHK o vodách bylo příkladem procesu, kdy bylo aplikováno mnoho principů Aarhuské úmluvy. Vyjednávací strany protokolu výslovně vzaly Aarhuskou úmluvu na vědomí.¹⁶⁴

Směrnice má také poskytnout stranám návod jak s ohledem na (a) tvorbu, úpravu a uplatnění příslušných pravidel a postupů aplikovaných v rámci mezinárodních fór (např. jednací řád týkající se otázek jako transparentnost a akreditace); tak s ohledem na (b) řešení příslušných důležitých otázek v rámci těchto fór. Podobně jako úmluva vychází směrnice ze tří pilířů: přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně a postupům přezkoumání v záležitostech životního prostředí. Shrnutí směrnice je uvedeno níže:

Přehled Směrnice z Almaty k prosazování principů Aarhuské úmluvy v mezinárodních fórech

Obecné otázky

- Stejně jako samotná úmluva, také Směrnice z Almaty jsou založeny na přesvědčení, že přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jsou základními prvky dobré správy věcí veřejných na všech úrovních, jsou nezbytným předpokladem udržitelnosti a obecně zlepšují kvalitu rozhodování i realizace rozhodnutí.
- Při jakémkoliv strukturování mezinárodního přístupu je nutné věnovat péči tomu, aby byla v zásadě dosažena nebo zachována otevřenost procesů pro širokou veřejnost. Tam, kde členové veřejnosti mají rozdílné možnosti, zdroje, sociálně-kulturní podmínky nebo ekonomický či politický vliv, je nutné přijmout zvláštní opatření k zajištění vyváženého a spravedlivého procesu.

Přístup k environmentálním informacím

- Každá strana by měla mezinárodní fóra vybízet k vypracování a zveřejnění jasného a transparentního souboru politik a postupů týkajících se přístupu k informacím o životním prostředí, které mají v držení, a to v zájmu zajištění důslednějšího a spolehlivějšího přístupu veřejnosti.
- Informace o životním prostředí, včetně informací obsažených v oficiálních dokumentech, by měly být poskytovány aktivně, ve smysluplné a dostupné formě, případně v oficiálních jazycích daného mezinárodního fóra, aby přístup k informacím mohl zvýšit znalosti a porozumění. Mělo by být prosazováno používání vhodných technických prostředků pro bezplatné zpřístupňování informací veřejnosti, např. pomocí elektronických informačních nástrojů jako jsou střediska výměny informací či živé webové vysílání událostí.
- Kterýkoliv člen veřejnosti by měl mít na požádání přístup k informacím o životním prostředí vytvořeným a přechovávaným v kterémkoliv mezinárodním fóru, aniž by musel udávat důvod svého zájmu, a to co nejdříve a v náležitě lhůtě, např. ve lhůtě jednoho měsíce. Měla by být prosazována bezplatná dostupnost informací nebo nanejvýše dostupnost informací za rozumný poplatek.
- Žádosti o informace o životním prostředí lze zamítnout pouze na základě konkrétních důvodů pro zamítnutí, a to s přihlédnutím k požadavku Úmluvy, podle kterého je nutné důvody pro zamítnutí vykládat restriktivně a s ohledem na zájem veřejnosti na zveřejnění. V zamítnutí žádosti je nutné uvést důvody pro zamítnutí a poskytnout informace o přístupu k případnému přezkumnému řízení.

Účast veřejnosti při rozhodování v záležitostech životního prostředí

- Mělo by být vyvinuto úsilí s cílem aktivně zajišťovat účast relevantních subjektů transparentním a konzultativním způsobem, který je vhodný s přihlédnutím k povaze fóra. Účast dotčené veřejnosti na schůzích mezinárodních fór, včetně jejich pomocných orgánů, by měla být umožněna ve všech relevantních stadiích procesu rozhodování, pokud nenastanou pádné důvody k vyloučení takové účasti podle transparentních a jasně stanovených standardů. Pokud jsou použity akreditační nebo výběrové postupy, měly by být založeny na jasných a objektivních kritériích a veřejnost by měla být v tomto smyslu informována.
- Mezinárodní procesy by měly těžit z účasti veřejnosti od samého počátku, kdy jsou stále ještě otevřeny všechny možnosti a veřejnost může uplatnit účinný vliv. To zahrnuje dojednávání a uplatňování úmluv; přípravu, formulaci a realizaci rozhodnutí; a věcnou přípravu akcí.
- Účast dotčené veřejnosti na schůzích mezinárodních fór by měla zahrnovat oprávnění k přístupu ke všem dokumentům, které jsou relevantní pro proces rozhodování a které byly pro danou schůzi vypracovány, k rozšiřování písemných prohlášení a k projevům na schůzi, aniž by byla dotčena schopnost mezinárodních fór stanovit prioritu svých záležitostí a uplatňovat své jednací řady.
- Postupy účasti veřejnosti v mezinárodních fórech by měly zahrnovat přiměřené časové rámce pro jednotlivá stadia a poskytovat dostatečný čas pro informování veřejnosti a pro to, aby se dotčená veřejnost mohla připravit a efektivně zúčastnit procesu rozhodování. Veřejnost by měla být včas informována o příležitostech, postupech a kritériích pro účast veřejnosti na rozhodování.
- Při rozhodování je nutné brát náležitý ohled na výstup účasti veřejnosti. Měla by být prosazována

transparentnost s ohledem na dopad účasti veřejnosti na konečná rozhodnutí.

- Vzhledem k tomu, že tradiční systém poskytování finanční podpory může být dosti nákladný, je nutné usilovat o uplatňování inovačních, nákladově efektivních a praktických přístupů k zajištění maximální účasti.

Přístup k přezkumnému řízení

- Každá strana by měla v mezinárodních fórech podněcovat úvahy o podpoře přístupu veřejnosti k přezkumnému řízení týkajícímu se uplatňování pravidel a standardů daného fóra vztahujících se k přístupu k informacím a účasti veřejnosti v rámci pokynů.

Prostřednictvím rozhodnutí II/4, kterým byla přijata směrnice z Almaty, ustavilo zasedání stran pracovní skupinu, která zahájila konzultace týkající se směrnice s příslušnými mezinárodními fóry. Vyzvalo také strany, signatáře, další zainteresované státy, nevládní organizace, zainteresovaná mezinárodní fóra a další relevantní aktéry, aby předložili sekretariátu připomínky týkající se jejich zkušeností s uplatňováním směrnice. Na základě zvážení výsledků konzultací a zkušeností s uplatňováním směrnice, požádalo pracovní skupinu stran, aby přezkoumala směrnici a v případech, kdy je to vhodné, provedla doporučení, která strany zváží na svém třetím běžném zasedání.

V souladu s výše uvedeným provedla pracovní skupina během období 13 měsíců od června 2006 do července 2007 proces konzultací s příslušnými mezinárodními fóry. Písemné fáze konzultací se účastnilo čtyřicet devět mezinárodních fór. Konzultační proces vyvrcholil na mezinárodním workshopu pro zástupce mezinárodních fór a jejich zainteresované strany v červenci 2007. Na své třetí schůzi přijalo zasedání stran rozhodnutí III/4, ve kterém uvítalo činnost pracovní skupiny a vyjádřilo svůj názor, že směrnici z Almaty nebylo v dané době nutné revidovat. Zasedání stran uznalo, že pro naplnění článku 3, odstavce 7, je ještě potřeba odvést velký kus práce. Obnovením mandátu pracovní skupiny na další čtyři roky odsouhlasilo, že hlavním zaměřením společné činnosti v této věci je pomoci stranám s jeho naplněním. Prostřednictvím rozhodnutí IV/3 přijatém na své čtvrté schůzi zasedání stran znovu zdůraznilo, že je třeba ještě odvést velký kus práce, aby mohl být naplněn článek 3, odstavec 7, a souhlasilo, že bude pokračovat ve své činnosti přímo pod vedením pracovní skupiny stran.

8. Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.

Odstavec 8 vyžaduje, aby strany chránily osoby uplatňující svá práva podle této úmluvy. Do určité míry odráží tzv. princip ochrany osoby, která nahlásí nepravost (založeném na konceptu, že někdo upozorní úřady na konkrétní nekalou činnost). Podobně jako v mnoha situacích, které zahrnují otevřenost a transparentnost a kde jsou v sázce hospodářské zájmy, osoby, které na sebe vezmou riziko a požadují, aby byla tato pravidla splněna a náležité postupy byly dodržovány, možná budou potřebovat ochranu před odvetou. Odstavec 8 je široce formulované ustanovení, jehož cílem je zamezit odvetu jakéhokoliv druhu. První příklady ustanovení tohoto druhu se vyskytly v pracovním právu Spojených států amerických ve formě ustanovení na ochranu pracovních míst zaměstnanců, kteří úřadům nahlásí porušení předpisů o ochraně zdraví a bezpečnosti pracovníků.

Podobná ustanovení nalézáme také v Evropě. Maďarský zákon o veřejných stížnostech uvádí opravné prostředky pro případ, kdy zaměstnavatel přijme represivní opatření vůči zaměstnanci, který vznesl stížnost ve veřejném zájmu. Zaměstnavatel je neprodleně povinen obnovit zákonný status zaměstnance a náležitě ho odškodnit za jakékoliv materiální a morální škody. V případě potřeby může nápravu nařídit nadřízený orgán, který by zároveň měl zahájit disciplinární nebo trestní řízení. Stěžovatel může také své jméno uchovat v tajnosti a tomuto požadavku musí být vyhověno, pokud efektivnost vyšetřování informací nevyžaduje jinak. V takovém případě musí být stěžovatel předem informován o záměru, že jeho totožnost bude zveřejněna.¹⁶⁵ S ohledem na hlášení nezákonných aktivit obecně, nejen na pracovišti, stanoví maďarské právo, že ti, kdo podniknou protiopatření vůči osobám, které vznesly stížnost ve veřejném zájmu, se dopustí trestného činu podle trestního zákoníku a vztahuje se na ně trest odnětí svobody ve výši až jeden rok, povinná veřejná služba nebo pokuta.¹⁶⁶

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/36 (Španělsko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že veřejným urážením stěžovatele v místním tisku a hromadných sdělovacích prostředcích za jeho zájem o činnosti, které by potenciálně mohly mít negativní vliv na životné prostředí a zdraví místního obyvatelstva, orgány veřejné správy, a tím dotčená strana, nesplnila článek 3, odstavec 8, úmluvy.¹⁶⁷

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/27 (Spojené království) poznamenal Výbor pro dodržování úmluvy, že zatímco článek 3, odstavec 8, neovlivňuje pravomoci vnitrostátních soudů přiznat přiměřené náklady v soudním řízení, výbor nevyloučil, že trvání na nákladech v některých kontextech může být nepřiměřené a považována za penalizaci nebo obtěžování ve smyslu článku 3, odstavce 8. Na základě předložených důkazů zaujal výbor stanovisko, že trvání na úhradě

nákladů dotčenou stranou není v tomto případě považována za penalizaci podle článku 3, odstavce 8.¹⁶⁸ Výbor došel ke stejnému závěru ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/23 (Spojené království).¹⁶⁹

S ohledem na svoje vlastní postupy zvažoval Výbor pro dodržování úmluvy opatření, která mají chránit veřejnost informující výbor před pronásledováním. *Dokument s pokyny pro mechanismus dodržování Aarhuské úmluvy*¹⁷⁰ stanoví, že pokud má oznamovatel obavy, že uveřejnění informací, které předložil výboru, by mohlo vyústit v jeho penalizaci, pronásledování nebo obtěžování, má právo požadovat, aby tyto informace, včetně informací týkajících se jeho identity, byly považovány za důvěrné. Totéž platí v případě, že oznamovatel má obavy, že uveřejnění informací, které předložil výboru, by mohlo vyústit v penalizaci, pronásledování nebo obtěžování jiné osoby. Výbor bude respektovat jakýkoliv požadavek na zachování důvěrnosti. (Více podrobností o postupu výboru s ohledem na požadavek zachování důvěrnosti naleznete v dokumentu s pokyny.)

9. V rámci relevantních ustanovení této úmluvy veřejnost bude mít přístup k informacím, bude mít možnost se účastnit rozhodování a bude mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí bez diskriminace pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případě právnické osoby bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra jejích činností.

Článek 3, odstavec 9, jasně uvádí, že rozdíly na základě občanství, národnosti, bydliště nebo místa registrace nejsou podle této úmluvy přípustné. Klausule o zákazu diskriminace je dalším klíčovým ustanovením úmluvy. Stanoví, že všechny osoby bez ohledu na původ mají podle této úmluvy naprosto stejná práva jako občané dotčené strany.

Přestože jsou pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“ definovány v článku 2, odstavcích 4 a 5, bez zmínky o občanství a jiné mezinárodní dokumenty také zmiňují princip „jakákoliv osoba“ v kontextu ochrany životního prostředí, bylo považováno za nezbytné zákaz diskriminace v úmluvě výslovně vyřešit.¹⁷¹ To bylo zčásti způsobeno pozůstatkem autoritativního režimu v některých zemích, kde diskriminace na základě občanství, národnosti nebo bydliště byla běžná, zejména v souvislosti s přístupem k informacím. Během vyjednávání vedla neochota některých zemí přijmout princip zákazu diskriminace k silnějšímu postoji většiny zemí, které tento bod považovaly za samozřejmý. Nakonec vzniklo poměrně jasné a jednoduché ustanovení. Je třeba poznamenat, že toto ustanovení může potenciálně také sloužit osobám a subjektům se sídlem v dané zemi v případech pozitivní diskriminace úřady této země ve prospěch zahraničních osob nebo subjektů.

Koncept zákazu diskriminace se také nachází v Úmluvě z Espoo. Článek 2, odstavec 6, se ujišťuje, že strany úmluvy, podle jejichž právního systému se má navrhovaná činnost uskutečnit („strana původu“), poskytnou „příležitost veřejnosti ...účastnit se relevantních procedur posuzování vlivů na životní prostředí“.¹⁷² Strana původu musí navíc „zajistit, aby příležitost poskytnutá veřejnosti dotčené strany byla ekvivalentní příležitosti poskytnutí veřejnosti strany původu“. Tento koncept je také součástí návrhu principů OSN o lidských právech a životním prostředí, které uvádějí „Nikdo nebude vystaven žádné formě diskriminace v souvislosti s jednáním a rozhodnutími, která ovlivňují životní prostředí“.¹⁷³

Strany musejí přistupovat citlivě k potřebě zajistit, aby zákon týkající se vzniku a založení nevládních organizací a členství v nich vzal v úvahu povinnost zákazu diskriminace podle tohoto odstavce. Při zvažování turkmenského zákona o veřejných sdruženích Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/5 (Turkmenistán) shledal, že „vyloučení možnosti cizích státních příslušníků a osob bez státní příslušnosti zakládat nevládní organizace a podílet se na jejich činnosti může představovat jejich znevýhodňující diskriminaci.“¹⁷⁴

V praxi může být ustanovení o zákazu diskriminace zejména důležité při definování „dotčené veřejnosti“ podle článku 2, odstavce 5, článku 6 a článku 9, odstavce 2, a při identifikování veřejnosti pro účely článku 7. Orgány veřejné správy mohou mít tendenci diskriminovat osoby bez státní příslušnosti nebo trvalého pobytu při rozhodování, zda je jejich zájem uznatelný nebo obavy opodstatněné, a opomínat osoby bez státní příslušnosti nebo trvalého pobytu při vytváření plánů a programů týkajících se životního prostředí. Zejména v přeshraničních situacích mohou být důvodem k diskriminaci otázky jazykové. Případ z roku 2009, kdy si nizozemská nevládní organizace stěžovala, že dokumentace EIA týkající se navržené stavby tepelné elektrárny, která se má nacházet 500 metrů od nizozemsko-belgické hranice, byla dostupná jen ve francouzštině a veřejná jednání byla vedena jen ve třech francouzsky mluvících obcích, byl postoupen k přezkoumání z hlediska dodržování podle Úmluvy z Espoo.¹⁷⁵ Přestože Výbor pro naplňování Úmluvy z Espoo rozhodl, že neexistují dostatečné důkazy pro nedodržování, aby mohl výbor podniknout kroky,

učinil celou řadu závěrů, mj. že příležitost poskytnutá veřejnosti dotčené strany musí být ekvivalentní příležitosti, která byla poskytnuta veřejnosti straně původu. Sem patří alespoň částečný překlad dokumentace v případě, kdy je dokumentace v jazyce, kterému veřejnost dotčené strany nemůže rozumět. Minimálním požadavkem je, aby přeložená dokumentace zahrnovala netechnické shrnutí a části dokumentace EIA, které jsou nezbytné k tomu, aby veřejnost dotčené strany dostala stejnou příležitost účastnit se jako příležitost, která byla poskytnuta veřejnosti straně původu.¹⁷⁶

PILÍŘ I: PŘÍSTUP K ENVIRONMENTÁLNÍM INFORMACÍM

Přístup k informacím je prvním „pilířem“ úmluvy. Environmentální práva popsaná v preambuli úmluvy jsou závislá na přístupu veřejnosti k environmentálním informacím, stejně jako na účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Tato část Příručky k implementaci projednává článek 4 o přístupu k environmentálním informacím a článek 5 o shromažďování a šíření environmentálních informací, které představují dvě složky pilíře přístupu k informacím.

Účel pilíře přístupu k informacím

Podle této úmluvy zajišťuje přístup k environmentálním informacím, že veřejnost ví a chápe, co se děje v životním prostředí kolem ní. Zajišťuje také, že veřejnost se může účastnit informovaným způsobem.

Co znamená přístup k informacím podle této úmluvy?

Úmluva řídí přístup k „environmentálním informacím“. Environmentální informace jsou definovány v článku 2, odstavci 3, a zahrnují mj. stav složek životního prostředí, faktory, které ovlivňují životní prostředí, procesy rozhodování a stav lidského zdraví a bezpečnost (viz komentář k článku 2, odstavci 3).

Ustanovení úmluvy o přístupu k informacím se nacházejí v článku 4 o přístupu k environmentálním informacím a článku 5 o shromažďování a šíření environmentálních informací. Článek 4 objasňuje obecné právo veřejnosti získat na požádání přístup ke stávajícím informacím, kterému se také říká „pasivní“ přístup k informacím. Článek 5 stanoví povinnost správních úřadů shromažďovat a šířit informace ze své vlastní iniciativy, což se také nazývá „aktivní“ přístup k informacím.

Preambule a cíl úmluvy uvedený v článku 1 a článku 3 všeobecných ustanovení podporují ustanovení článků 4 a 5 tím, že zavádějí právo na informace, garantují toto právo a vyžadují, aby strany podnikly všechna nezbytná opatření a poskytly veřejnosti radu. Zejména článek 3 připomíná stranám, že ustanovení úmluvy, včetně ustanovení v článku 4 a 5, a představují minimální požadavky a že strany mají právo poskytnout veřejnosti širší přístup k informacím.

Přístup k informacím v mezinárodním právu

Zákony o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů existují na vnitrostátní úrovni již dlouhou dobu. Úmluva rozpracovává mezinárodní standardy ve specifické oblasti „environmentálních“ informací. Mnohé smlouvy o životním prostředí vytvořené před 90. lety minulého století stanovily přístup k informacím mezi stranami. Pozdější smlouvy posunuly

koncept přístupu k informacím o krok dále a zahrnuje povinnosti stran zpřístupnit informace v držení správních úřadů veřejnosti. Mnohé z těchto smluv mají svůj základ v zásadě 10 Deklarace z Ria, která mimo jiné uvádí, že „na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství“. V několika posledních letech je přístup k informacím ve stále větší míře uznáván jako lidské právo, implicitně jako právo na svobodu vyjádření, zaručené celou řadou globálních a regionálních smluv.

Smlouvy obsahující prvky principu Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím zahrnují jak globální dohody, jako je Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách a Rotterdamská úmluva o postupu předchozího souhlasu, a další smlouvy EHK o životním prostředí, jako je Úmluva o vodách. Například Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti požaduje, aby stany poskytly přístup k informacím o živých modifikovaných organismech identifikovaných v souladu s protokolem, které mohou být dováženy (článek 23). Úmluva o účincích průmyslových havárií požaduje, aby strany zajistily, že veřejnosti jsou poskytnuty odpovídající informace v oblastech, které by mohly být postiženy průmyslovou havárií v důsledku nebezpečné činnosti (článek 9, odst. 1). Úmluva o vodách požaduje, aby některé informace, včetně cílů týkajících se kvality vody, povolení a výsledků odběru vzorků a kontrol dodržování, byly bezplatně přístupné veřejnosti ke kontrole za všech přiměřených okolností a aby strany poskytly veřejnosti rozumné možnosti pro získání kopií takových informací za úhradu přiměřených poplatků (článek 16). Protokol o vodě a zdraví Úmluvy o vodách obsahuje podobné ustanovení v článku 10. Kromě informací, které jsou veřejnosti poskytovány automaticky, protokol také vyžaduje aby byly poskytovány další informace jako reakce na žádost veřejnosti (článek 10, odst. 2).

V oblasti lidských práv došlo k významnému posunu směrem k uznání přístupu k informacím jako lidskému právu. Meziamerický soud pro lidská práva vydal v roce 2006 významný rozsudek, ve kterém shledal, že článek 13 Americké úmluvy o lidských právech (svoboda myšlení a vyjadřování) zaručuje právo všech jednotlivců požádat o informace v držení správních úřadů a získat k nim přístup, pokud neexistuje specifický důvod pro zamítnutí žádosti. Příklad předložili členové chilské ekologické nevládní organizace, kterým byl odepřen přístup k dokumentům souvisejícím s vlivem navrhovaného projektu kácení dřeva na životní prostředí.¹⁷⁷

Další uznání práva na přístup k informacím přišel s přijetím Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 27. listopadu 2008 (č. 205). Úmluva, první mezinárodní smlouva o přístupu k informacím obecně, zmiňuje ve své preambuli Aarhuskou úmluvu. V dubnu 2013 ji ratifikovalo šest zemí, což znamená, že chybí ještě čtyři ratifikace, aby mohla vstoupit v platnost.¹⁷⁸

V roce 2009 vydal ESLP dvě rozhodnutí (*Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko* a *Kenedi v. Maďarsko*), která uznala, že právo na přístup k informacím v držení veřejných orgánů je neoddělitelnou součástí článku 10 (svoboda vyjádření) Evropské úmluvy o lidských právech.¹⁷⁹ Článek 10 Evropské úmluvy o lidských právech je formulována velice podobným způsobem jako článek 13 Americké úmluvy. ESLP dříve uznal omezené právo na přístup k informacím tam, kde je nezbytné chránit právo na soukromý a rodinný život podle článku 8.¹⁸⁰ Rozsudky soudu ve věcech *Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko* a *Kenedi v. Maďarsko* naznačují, že přístup k informacím získává na národní úrovni rychlé uznání jako lidské právo.

Na své 102. zasedání konaném v červenci 2011 přijal Výbor OSN pro lidská práva obecnou připomínku č. 34 k článku 19 Mezinárodního paktu o občanských a lidských právech (svoboda vyjádření). Odstavec 18 obecné připomínky č. 34 uvádí, že „článek 19, odstavec 2 obsahuje obecné právo na přístup k informacím v držení veřejných orgánů.“¹⁸¹

Přístup k informacím a EU

V době, kdy byla Aarhuská úmluva přijata, poskytovala právní základ pro přístup k environmentálním informacím ve členských státech EU směrnice 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí. Směrnice stanovila základní povinnosti pro členské státy EU, aby zajistily, že orgány veřejné správy budou muset poskytnout dostupné informace týkající se životního prostředí na žádost jakékoliv fyzické nebo právnické osoby. Směrnice 2003/4/ES následně zrušila směrnici 90/313/EHS a rozšířila přístup udělovaný podle dřívější směrnice. Další právní úprava EU přijatá od okamžiku, kdy Aarhuská úmluva vstoupila v platnost, také zahrnuje ustanovení, která zaručují splnění požadavků úmluvy. Některé z těchto ustanovení jsou projednány v dalších částech této příručky.

Vliv Aarhuské úmluvy na právní předpisy EU upravující přístup k informacím o životním prostředí

Prostřednictvím směrnice 2003/4/EHS byla provedena řada důležitých změn právních předpisů EU (jsou uvedeny odkazy na příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy), zejména:

- *Definice*: definice „informací o životním prostředí“ a „orgánů veřejné správy“ byla rozšířena (článek 2).

- *Použití pojmu „nepříznivý“:* při použití staré definice „informací o životním prostředí“ směrnice omezovala opatření na ta, která nepříznivě ovlivňují životní prostředí, zatímco nová definice pokrývá opatření, která ovlivňují životní prostředí jakýmkoli způsobem.
- *Lhůta pro reakci:* nejednoznačné lhůty dle staré směrnice jsou nahrazeny lhůtami, které jsou shodné s lhůtami uvedenými v úmluvě (článek 4, odst. 2).
- *Bez uvedení zájmu:* podle směrnice 2003/4/ES nemusí žadatel uvést zájem (článek 4, odst. 1 (a)), zatímco podle staré směrnice nemusel žadatel prokázat zájem.
- *Požadovaná forma:* směrnice 2003/4/ES vyžaduje, s určitými výjimkami, aby informace byly poskytnuty v požadované formě (článek 4, odst. 1 (b)).
- *Informace o emisích:* za určitých okolností platí, že zveřejnění informace o emisích nesmí být odepřeno (článek 4, odst. 2).
- *Fáze dokončování:* na základě Aarhuské úmluvy mohou smluvní strany vyjmout ze zveřejnění „materiály ve fázi dokončování“ (článek 4, odst. 3 (c)), zatímco podle staré směrnice mohly členské státy vyjmout ze zveřejnění „rozpracované“ materiály. Směrnice 2003/4/ES zahrnuje výjimku pro „materiály ve fázi dokončování“ (ačkoli také stále obsahuje výjimku pro „rozpracované dokumenty nebo údaje“).¹⁸²
- *Průběh spravedlnosti:* Směrnice 2003/4/ES stanoví výjimku pro informace, které mohou nepříznivě ovlivnit průběh spravedlnosti (článek 4, odst. 4 (c)), a nikoli výjimku „sub judice“ uvedenou ve staré směrnici.
- *Kritérium veřejného zájmu:* Směrnice 2003/4/ES zavádí požadavek, aby byly výjimky vykládány restriktivně, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž by zveřejnění sloužilo (článek 4, odst. 3 a 4).
- *Postoupení žádosti:* nemá-li orgán veřejné správy požadovanou informaci v držení, je povinen buď postoupit žádost, nebo informovat veřejnost o tom, kde je daná informace uchovávána (článek 4, odst. 5).
- *Informace o opravných prostředcích:* v souladu s Aarhuskou úmluvou nyní úplné nebo částečné zamítnutí musí obsahovat informace o opravných prostředcích (článek 4, odst. 7).

Naplnění přístupu k informacím

Následující tabulka obsahuje hlavní prvky článků 4 a 5. Slouží jako přehled povinností, které budou probírány v následujících částech. Úmluva ukládá stranám a orgánům veřejné správy různé stupně povinností. Ve většině případů úmluva vytváří povinnost na základě jasného obecného principu v kombinaci s flexibilnějšími požadavky a poskytuje návod pro naplnění, který nabízí stranám nebo orgánům veřejné správy ještě větší stupeň flexibility. Tyto různé stupně povinností budou podrobněji vysvětleny níže. Tabulka obsahuje obecné povinnosti a poskytuje přehled, jak mohou strany tyto povinnosti naplňovat nad rámec požadavků úmluvy.

	Všeobecné požadavky	Pokyny pro naplňování úmluvy stranami
Článek 4	Požaduje systém, který umožní veřejnosti vyžádat si a získat environmentální informace od orgánů veřejné správy	• Vytvořit zákon nebo předpis o přístupu k environmentálním informacím • Uvědomit veřejnost, jaký orgán veřejné správy má v držení jaký druh informací • Mít zavedený systém, který pomůže veřejnosti správně formulovat přímé požadavky • Stanovit jasné standardy pro časové limity • Vytvořit seznam poplatků • Jasně definovat všechny výjimky

Článek 5

- Požaduje systém, prostřednictvím kterého orgány veřejné správy shromažďují environmentální informace a aktivně je šíří mezi veřejností bez předchozího požádání
- Požadovat vedení evidence a hlášení ze strany orgánů veřejné správy a provozovatelů orgánů veřejné správy
 - Vytvořit veřejně a bezplatně přístupné seznamy, registry a soubory
 - Vytvořit kanceláře pro poskytování environmentálních informací a identifikovat jednotlivé kontaktní body
 - Využívat elektronické databáze a internet
 - Vytvořit pobídky pro provozovatele, aby informace poskytovali přímo veřejnosti

Článek 4 PŘÍSTUP K ENVIRONMENTÁLNÍM INFORMACÍM

Článek 4 stanoví rámec, prostřednictvím kterého může veřejnost získat přístup k environmentálním informacím od orgánů veřejné správy a v některých případech od soukromých subjektů. Jakmile člen veřejnosti požádá o environmentální informace, stanoví článek 4 kritéria a postupy týkající se poskytnutí informací nebo zamítnutí žádosti. V souladu s úmluvou, mají všechny osoby právo na přístup k těmto informacím.

Úmluva začíná obecným pravidlem o svobodě přístupu k informacím. Strany musejí zavést systém, jehož prostřednictvím může člen veřejnosti požádat orgán veřejné správy o environmentální informace a tyto informace v rozumné lhůtě získat. Toto obecné pravidlo je chráněno zárukami, které se týkají lhůt pro poskytnutí odpovědi, podmínek odmítnutí a písemné dokumentace procesu. Kromě toho článek 9, odstavec 1, poskytuje přehled žádostí o informace podle článku 4.

Ustanovení	Povinnost	Prvky implementace
Článek 4, odstavec 1	Orgány veřejné správy zpřístupní informace na požádání	• Aniž by byl prokázán zájem • V požadované formě (se dvěma výjimkami)
Článek 4, odstavec 2	Lhůty pro orgány veřejné správy k poskytnutí a dodání požadovaných informací	• Co možná nejrychleji • Obecně nejpozději do jednoho měsíce • V případě velkého rozsahu a složitosti je možné odůvodněné prodloužení na dva měsíce
Článek 4, odstavec 3	Možné důvody pro zamítnutí	• Orgán veřejné správy požadované informace nemá • Žádost je „zjevně nedůvodná“ nebo „příliš obecná“ • Požadovaný materiál není dokončený nebo se týká interních sdělení

Článek 4, odstavec 4	Možné důvody pro zamítnutí, jestliže by poskytnutí informací nepříznivě ovlivnilo uvedené zájmy. Takové důvody budou interpretovány restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu a skutečnosti, zda se informace týkají emisí do životního prostředí	• Řízení či postupy orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví důvěrný ráz • Mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejná bezpečnost • Průběh soudního řízení • Obchodní a průmyslové tajemství, v případech, kdy je toto tajemství chráněno vnitrostátních právem • Práva duševního vlastnictví • Osobní data v případech, kde jsou chráněná vnitrostátním právem • Zájmy třetí strany, která dobrovolně poskytla požadovanou informaci • Ochrana životního prostředí, kterého se informace týká
Článek 4, odstavec 5	Orgán veřejné správy nemůže na žádost o informaci odpovědět, protože nemá k dispozici informace požadované k tomu, aby mohl informovat žadatele, který orgán veřejné správy danou informaci má k dispozici nebo postoupit žádost danému orgánu a informovat žadatele	• Informovat žadatele, který orgán veřejné správy má požadovanou informaci k dispozici, nebo • Postoupit žádost danému orgánu veřejné správy a informovat žadatele
Článek 4, odstavec 6	Informace, kromě vyčleněných informací, budou zpřístupněny za všech okolností	• Informace, na které se vztahuje výjimka, budou vyčleněny, a zbývající informace zpřístupněny
Článek 4, odstavec 7	Postupy pro zamítnutí žádosti o informace	• Zamítnutí žádosti písemnou formou, byla-li podána písemně nebo to žadatel požaduje • Důvody pro zamítnutí musí být uvedeny • Informace o opravných prostředcích budou poskytnuty • Zamítnutí musí být učiněno co nejdříve, nejpozději do jednoho měsíce, pokud složitost požadované informace nezdůvodňuje doplnění této lhůty až na dva měsíce; v takovém případě musí být žadatel informován včetně uvedení důvodů

- Nesmí překročit přiměřenou výši
- Přehled úhrad poskytnutý předem

Většina ustanovení v článku 4 představuje požadavky, které musejí strany a orgány veřejné správy splnit. Nicméně odstavce 3 a 4 naznačují okolnosti, kdy strana *může* orgánům veřejné správy umožnit zamítnutí žádosti o informace. Odstavce 3 a 4 ve skutečnosti naznačují *jediné* okolnosti, kdy lze učinit výjimku z obecného pravidla. Úmluva nepožaduje, aby strany přijaly tato nepovinná ustanovení, a v případě, že jsou tyto výjimky přijaty, mohou strany přesto umožnit orgánu veřejné správy, aby při poskytnutí požadovaných informací postupoval dle svého uvážení. Navíc, pokud informace, které představují výjimku z pravidla zveřejnění, mohou být vyčleněny, strany musejí poskytnout zbytek požadovaných environmentálních informací.

Pracovní skupina pro přístup k informacím

Zasedání smluvních stran na svém čtvrtém zasedání rozhodlo rozšířit rozsah prací vykonávaných Pracovní skupinou pro elektronické informační nástroje¹⁸³ a přejmenovat ji na Pracovní skupinu pro přístup k informacím. Zasedání smluvních stran rozhodnutím IV/1¹⁸⁴ požádalo Pracovní skupinu pro přístup k informacím, aby provedla – mimo jiné – následující úkoly, s výhradou dostupnosti zdrojů:

- podporovat výměnu informací o problémech a osvědčených postupech týkajících se přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, zejména s ohledem na produkty a na podporu dostupnosti informací o životním prostředí držených soukromým sektorem;
- identifikovat překážky a řešení s ohledem na přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí;
- identifikovat regionální a subregionální priority pro další práci;
- nadále sledovat a podporovat implementaci doporučení úmluvy týkajících se účinnějšího využívání elektronických informačních nástrojů k zajištění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí¹⁸⁵ a podporovat standardy pro zajištění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí přizpůsobené tak, aby splňovaly požadavky uživatelů z různých geografických oblastí;
- nadále sledovat technický vývoj, a pokud je to vhodné, přispívat k dalším iniciativám týkajícím se elektronického přístupu k informacím, elektronické účasti veřejnosti na rozhodování a elektronického přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí;
- nadále přispívat k dalšímu rozvoji Aarhuského střediska výměny informací pro environmentální demokracii a PRTR.net.

1. Strany zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o environmentální informace zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy, včetně kopií existující dokumentace obsahující nebo zahrnující tyto informace, pokud o ně bylo požádáno a s přihlédnutím k pododstavci (b):

Článek 4, odstavec 1, obsahuje obecnou povinnost pro orgány veřejné správy poskytovat environmentální informace jako odpověď na žádost. Strany musejí zajistit, aby tato podmínka byla splněna „v rámci vnitrostátní právní úpravy“. To znamená jednak, že (a) vnitrostátní úprava by měla stanovit rámec pro proces reagování na žádosti o informace v souladu s úmluvou, a jednak, že (b) vnitrostátní právní úprava může omezovat přístup k informacím v souladu s nepovinnými výjimkami uvedenými v článku 4, odstavcích 3 a 4 (viz také komentář k článku 2.)

Environmentální informace, veřejnost a orgány veřejné správy jsou definovány v článku 2. „Žádost“ může být jakékoliv sdělení člena veřejnosti orgánu veřejné správy, kterým žádá o environmentální informace. Úmluva nespecifikuje formu žádosti, čímž implikuje, že jakákoliv žádost splňující požadavky článku 4, tedy písemná či ústní, bude považována za žádost podle úmluvy.

Přestože úmluva nepožaduje, aby osoba žádající o informace explicitně odkazovala na (a) samotnou úmluvu, (b) naplňování vnitrostátní právní úpravy, nebo (c) dokonce skutečnost, že se jedná o žádost o environmentální informace, jsou tyto odkazy považovány za osvědčenou praxi. Některé nebo všechny takové informace v žádosti usnadňují práci odpovědných orgánů veřejné správy a pomáhají předcházet prodlením. To se týká zejména případů, kdy jen část požadovaných informací představuje environmentální informace, jak je definováno v článku 2, odstavci 3, úmluvy, nebo

v případě, kdy význam požadovaných informací z hlediska životního prostředí nemusí být na první pohled zřejmý. Taková situace nastala ve sdělení ACCC/C/2007/21 (Evropské společenství), které se týkalo žádosti o informace o financování projektu Evropskou investiční bankou. Výbor pro dodržování úmluvy uvedl, že tam, kde orgán veřejné správy neuzná žádost jako žádost o environmentální informace, nemusí si být vědom potenciálních právních závazků, čímž vznikají problémy s dodržováním úmluvy.¹⁸⁶

Dále podle úmluvy musejí orgány veřejné správy na požádání poskytnout kopie skutečných dokumentů obsahujících informace, spíše než shrnutí nebo výtahy, které orgány veřejné správy připravily. Tento požadavek souvisí s pododstavcem (b), který požaduje, aby informace byly až na některé výjimky poskytovány v požadované formě. Požadavek, aby byly poskytovány kopie skutečných dokumentů, zaručuje, že příslušníci veřejnosti uvidí specifické požadované informace v plném rozsahu, v původním jazyce a kontextu.

(a) aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok,

Podle této úmluvy nesmějí orgány veřejné správy uložit pro poskytnutí informací žádnou podmínku, která by stanovila, že žadatel musí uvést důvod, proč informaci požaduje, nebo jak s ní zamýšlí naložit. Žádosti nemohou být zamítnuty, protože žadatel nemá na informaci zájem. Tím je dodržen princip „kterékoliv osoby“.

Například obecný správní řád Gruzie obsahuje ustanovení, které uvádí, že žadatel není povinen uvést důvod, pro který informace požaduje.

Dalším příkladem je sdělení Kazachstánu o zpracování veřejných žádostí o environmentální informace z roku 2004, připravené Ministerstvem životního prostředí a OBSE, které uvádí, že žádost o informace nemusí být odůvodněná. Aby takové sdělení bylo účinné, musí být právně závazné a náležité rozšířené mezi orgány veřejné správy. Dále je potřebné školení a budování kapacit. Zdá se, že snahy Kazachstánu částečně reagují na nález Výboru pro dodržování úmluvy týkající se nedodržování úmluvy právě v této otázce v nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/1 (Kazachstán).¹⁸⁷

(b) v požadované formě, pokud:

Podle článku 4 může veřejnost požadovat informace ve specifické formě, jako je papírová, elektronická média, video kazeta, nahrávka atd. Obecně řečeno musí orgán veřejné správy žádosti o specifickou formu vyhovět s výjimkou podmínek uvedených níže.

Proč je forma důležitá?

Je-li žadateli umožněno zvolit formu, může to mít výhody pro orgán veřejné správy i žadatele, například:

- rychlejší poskytování informací,
- méně nákladné poskytování informací,
- zohlednění potřeb členů veřejnosti se zvláštními potřebami, jako je zdravotní postižení, různé jazyky nebo nedostupnost určitého zařízení,
- efektivní využití složitých informačních systémů, například geografických informačních systémů, které mohou vytvářet informace v různých formách.

Toto ustanovení také znamená, že orgány veřejné správy musejí poskytnout kopie dokumentů, pokud jsou o to požádány, namísto pouhé možnosti do dokumentů nahlédnout. Někteří žadatelé navíc mohou dát přednost nahlédnutí do originálu spíše než získání kopií. Pokud jsou o to požádány, musejí jim to orgány veřejné správy umožnit s výjimkou odstavců 1 (b) (i) a (ii) níže. Jedná se o paralelu s článkem 6, odstavcem 6, který požaduje, aby veřejné správy poskytly veřejnosti přístup k přezkoumání dokumentů týkajících se rozhodnutí o specifických činnostech.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že dotčená strana nedodržuje úmluvu, když orgány, reagující na žádost o informace, neposkytly tyto informace v elektronické formě nebo na CD-ROMu, jak bylo požadováno, a namísto toho poskytly papírové kopie těchto informací.¹⁸⁸ Poskytnutí informací v papírové formě je pro oznamovatele 100krát nákladnější, jak se ukázalo, než by bylo poskytnutí informací v požadované formě. Žadatel rozhodl, že si nemůže dovolit zaplatit 1200 eur za kompletní 600stránkový dokument. Žadatel se rozhodl, že si vezme jen 34 stran, a také se vzdal své žádosti o kopie příslušných plánů, za které by byl požadován dodatečný

poplatek. Neposkytnutí informací požadovaným způsobem v tomto případě podstatně omezilo přístup veřejnosti k environmentálním informacím.

(i) z hlediska orgánu veřejné správy není rozumné poskytnout požadovanou informaci v jiné formě; v takovém případě musí být uvedeny důvody pro poskytnutí informace v této formě, nebo

(ii) informace je již veřejně dostupná v jiné formě.

Úmluva poskytuje určité výjimky z požadavku, že informace musejí být poskytnuty v požadované formě. Podle článku 4, odstavce 1 (b) (i), může orgán veřejné správy rozhodnout o jiné formě, než je požadováno, pokud je „přiměřené“. V každém případě musí orgán veřejné správy uvést své důvody.

Druhou výjimkou je, že orgán veřejné správy nemusí informace poskytnout v požadované formě, pokud je tato informace již veřejně dostupná v jiné formě, jako je například kniha, kterou vydal správní orgán a kterou lze nalézt ve veřejné knihovně. Namísto toho, může orgán veřejné správy odkázat na veřejně dostupnou formu, která již existuje. Pochopitelně je potřeba zvážit dostupnost veřejně přístupné verze informace. Informovat žadatele o existenci jediné kopie v knihovně 200 kilometrů od místa jeho bydliště by pravděpodobně nebyla uspokojivá odpověď. Termín „veřejně“ dostupný navíc předpokládá, že na informace se vztahují stejné přiměřené cenové standardy, jak požaduje směrnice.

Standardy implementace, jak je uvedeno v článku 3, odstavci 1, však jasně uvádějí, že přístup k informacím by měl být v praxi efektivní. Aby byl efektivní, pojem „veřejně dostupný“ znamená, že informace je snadno dostupná členům veřejnosti, které tuto informaci požadují. Kromě toho pojem „jiná forma“ znamená, že dostupné informace jsou funkčním ekvivalentem požadované formy, nikoli shrnutím, a že informace jsou dostupné v kompletní podobě.

Estonský Zákon o veřejných informacích

Obecná povinnost orgánů veřejné správy jako držitelů informací pomáhat osobám žádajícím o informace je stanovena odstavcem 9 estonského Zákonu o veřejných informacích. Podrobnější popis povinností je uveden v odstavci 15 téhož zákona, podle kterého jsou držitelé informací povinni žadatelům srozumitelně vysvětlit postupy, podmínky a způsoby přístupu k informacím; pomoci jim v každém směru během procesu žádosti; identifikovat relevantní informace a nejvhodnější způsob přístupu k nim; a pokud je to nutné, neprodleně odkázat žadatele na příslušného úředníka nebo zaměstnance nebo neprodleně písemně postoupit žádost příslušnému úředníku nebo zaměstnanci. Není-li v žádosti o informace uveden způsob, jímž mají být požadované informace poskytnuty, držitel informací musí neprodleně kontaktovat žadatele za účelem upřesnění požadavku.

2.Environmentální informace uvedené v odstavci 1 budou zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován..

Úmluva vyžaduje, aby orgány veřejné správy informace zpřístupnily v konkrétním časovém limitu. Obecně platí, že orgány veřejné správy musejí poskytnout informace „co možná nejrychleji“. Dále úmluva stanoví maximální časovou lhůtu jednoho měsíce s určitými okolnostmi, které umožňují její prodloužení na dva měsíce. Časové lhůty stanovené v úmluvě jsou maximální a úmluva požaduje, aby strany odpověděly na žádosti v co nejkratším časovém rámci. Úmluva také neurčuje, kdy časová lhůta začíná běžet, ale uvádí pouze poté, co byla žádost „předložena“. Okamžik, kdy je žádost považována za předloženou, se obecně řídí administrativním právem strany.

Lhůty po poskytování informací

„Co možná nejrychleji“ výchozí standard.

„Nejpozději do jednoho měsíce“ maximální možná lhůta.

„Prodloužení až o jeden měsíc“ jen pokud je odůvodněno rozsahem a složitostí žádosti.

V případech, kdy je vyžadováno nahlédnutí do souborů na veřejném úřadě, „co možná nejrychleji“ může znamenat několik dnů nebo déle v závislosti na tom, jak rychle může daný úřad tyto informace uvolnit. Země definují časovou lhůtu různě v závislosti na tom, zda se jedná o žádost nahlédnout do dokumentu nebo o kopii. Bruselský region v Belgii například podporuje k tomu, aby byl přístup k informacím poskytnut neprodleně, pokud se jedná o nahlédnutí do

dokumentu.¹⁸⁹ V případě žádosti o kopie dokumentu může „co možná nejrychleji“ znamenat během několika dnů. Například orgány veřejné správy v Norsku musejí poskytnout informace „bez zbytečného prodlení“, což obvykle znamená do dvou až tří dnů po obdržení žádosti.¹⁹⁰ Standard „co možná nejrychleji“ se odráží v článku 4, odstavci 5, který vyžaduje, aby orgán veřejné správy informoval žadatele nebo postoupily žádost „co možná nejrychleji“, pokud nemá dané informace k dispozici.

V běžných případech poskytuje Aarhuská úmluva orgánům veřejné správy až jeden měsíc poté, co byla žádost předložena k zodpovězení, a to i v případě, že se jedná o zamítnutí podle článku 4, odstavce 7 (viz také komentář k článku 4, odstavci 7). Tato lhůta byla zvolena, protože naprostá většina zemí v regionu EHK již tyto lhůty zavedeny má, mnohé z nich dokonce kratší. Například Portugalsko vyžaduje, aby žádost byla vyřízena do 10 dnů, Maďarsko do 15 dnů a Slovinsko stanoví lhůtu 20 dnů pro poskytnutí požadovaných informací a 8 dnů pro zamítnutí. Lotyšsko obecně vyžaduje odpověď do 15 dnů, mohou však být uplatňovány i jiné lhůty. Například 7denní lhůta v případě zamítnutí nebo 30denní lhůta v případě, že je potřeba další zpracování informací. V Gruzii jsou orgány veřejné správy povinny poskytnout žadateli požadované informace neprodleně nebo do 10 dnů. Pokud je to odůvodněné na základě rozsahu žádosti, orgán může tuto lhůtu prodloužit bez omezení a musí uvědomit žadatele. Je třeba věnovat pozornost tomu, zda v dané zemi také existuje obecný zákon o informacích, protože lhůty se mohou lišit. Například v Polsku je lhůta pro odpověď na žádost o environmentální informace ve skutečnosti delší než lhůta pro žádost o obecné informace.

V některých případech umožňuje úmluva orgánům veřejné správy shledat, že „rozsah a složitost“ informací odůvodňují prodloužení lhůty z jednoho měsíce na dva. Země mohou stanovit jasná kritéria k posouzení, zda rozsah a složitost informací odůvodňují prodloužení lhůty. Jestliže rozsah a složitost žádosti odůvodňují delší, dvouměsíční lhůtu, orgány veřejné správy musejí žadatele o tomto prodloužení lhůty informovat, jakmile to bude možné, nejpozději však na konci prvního měsíce. Úmluva dále požaduje, aby orgány veřejné správy poskytly důvody k prodloužení lhůty. Tento požadavek je znovu zdůrazněn s ohledem na zamítnutí žádosti o informace v článku 4, odstavci 7, který také požaduje, aby v případě prodloužení lhůty nad rámec jednoho měsíce, byl žadateli poskytnut důvod.

Možnost prodloužení lhůty nebo případné zamítnutí informací znamená, že včasné oznámení o stavu žádosti je důležité k dosažení efektivního přístupu k informacím. Některé země proto požadují zvláštní včasné oznámení o stavu žádosti. Například Ukrajina požaduje jednu lhůtu pro oznámení o stavu žádosti o informace a druhou lhůtu pro skutečnou odpověď na žádost. Orgány musejí odpovědět na žádost do 10 dnů a informovat žadatele, zda bude jeho žádosti vyhověno (a pokud ne, tak proč), zatímco lhůta pro poskytnutí odpovědi je 30 dnů. Tento druh požadavku na zatímní odpověď výrazně urychluje proces, zejména v případě zamítnutí žádosti.

Správná administrace lhůt v úmluvě je klíčová pro správné fungování režimu. Časové rámce často souvisejí s časovými rámci jiných procesů. Například prodlení při získávání informací jako reakce na žádost o informace může ovlivnit možnost příslušníků dotčené veřejnosti účastnit se procesu rozhodování podle článku 6. Taková situace byla předložena Výboru pro dodržování úmluvy ve sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko). V tomto případě byly informace poskytnuty čtyři měsíce po podání žádosti o informace v souvislosti s nevyřízenými povoleními pro využití půdy. Během uplynulého času se úřady rozhodly schválit změnu územního plánu. Prodlení v poskytnutí informací tedy ovlivnilo možnost veřejnosti účastnit se rozhodnutí ve věci územního plánování. Výbor pro dodržování úmluvy nezjistil porušení úmluvy v souvislosti s touto žádostí o informace, protože úmluva nebyla s ohledem na dotčenou stranu platná v okamžiku žádosti, nicméně u pozdější žádosti ve stejném případě bylo shledáno, že nebyla vyřízena správně, když byla odpověď poskytnuta až sedm měsíců po podání žádosti. Výbor pro dodržování úmluvy objasnil, že na konci maximálního dvouměsíčního období pro splnění žádosti o informace, bylo jedinou možností, kterou orgán veřejné správy měl, poskytnout informace nebo zamítnout žádost jako celek nebo její část na základě článku 4, odstavce 3 a 4.

3. Žádost o environmentální informace může být zamítnuta, pokud:

(a) orgán veřejné správy, kterému je žádost adresována, požadované informace nemá,

Orgán veřejné správy musí poskytnout přístup jen k těm informacím, které „má“. To znamená, že pokud se strana rozhodne pro tuto výjimku, musí definovat, co znamená „mít informace v držení“. V každém případě informace, které jsou k dispozici, se pochopitelně neomezují na informace, které byly vytvořené daným orgánem veřejné správy nebo spadají do jeho kompetence. Úmluva poskytuje určitý návod v článku 5, odstavci 1 (a), který požaduje, aby strany zajistily, že orgány veřejné správy vlastní a udržují environmentální informace týkající se jejich funkcí. Orgány veřejné správy ne vždy fyzicky vlastní informace, na které mají nárok podle vnitrostátního práva. Například záznamy, které má daný úřad právo držet, se mohou fyzicky nacházet v prostorách regulovaného zařízení. Lze říci, že tyto informace jsou ve „faktickém“ držení orgánu veřejné správy. Je možné, že vnitrostátní právo již definuje podmínky fyzického a/nebo faktického držení informací ze strany orgánů veřejné správy. Žádné ustanovení této úmluvy orgánům veřejné správy nebrání v tom, aby se domnívaly, že takové informace mají k držení, stejně jako informace, které skutečně fyzicky mají k dispozici.

Pokud nemá orgán veřejné správy požadované informace k dispozici, nemá povinnost zajistit jejich poskytnutí,

ačkoli by se jednalo o dobrou praxi v souladu s preambulí a články 1 a 3. Na druhé straně skutečnost, že orgán veřejné správy nevlastní environmentální informace, které se ho týkají, může představovat porušení článku 5, odstavce 1 (a). Navíc v případech, kdy by informace mohl mít k dispozici jiný orgán veřejné správy, má daný orgán veřejné správy podle článku 4, odstavce 5, povinnost informovat žadatele, který orgán veřejné správy tyto informace má k dispozici. Orgán veřejné správy může také žádost přímo přeposlat správnímu orgánu veřejné správy a uvědomit žadatele, že tak učinil. V každém případě musí tato opatření přijmout v co nejkratším čase.

(b) je žádost zjevně nedůvodná nebo je formulována příliš obecně, nebo

Orgány veřejné správy mohou zamítnout žádost o informace, která je „zjevně nedůvodná“. Není nutné, aby strany úmluvy tuto výjimku aplikovaly. Pokud se strana rozhodne tuto výjimku udělit, musí definovat pojem „zjevně nedůvodný“, aby pomohla orgánům veřejné správy při určování, kdy je žádost natolik nedůvodná, že může být podle této výjimky zamítnuta, a chránila zájmy veřejnosti, že toto opatření nebude uplatňováno svévolně. Přestože úmluva neposkytuje přímý návod, jak definovat pojem „zjevně nedůvodný“, je jasné, že se jedná o více než jen rozsah a složitost požadovaných informací. Podle článku 4, odstavce 2, může být rozsah a složitost žádosti o informace důvodem k prodloužení měsíční lhůty na dva měsíce. To implikuje, že rozsah a složitost samy o sobě nezakládají „zjevně nedůvodnou“ žádost, jak předpokládá odstavec 3 (b).

Výše uvedenou interpretaci potvrdil Výbor pro dodržování úmluvy ve svém kombinovaném nálezu k podání ACCC/S/2004/1 (Ukrajina) a sdělení ACCC/C/2004/3 (Ukrajina), kdy výbor poznamenal, že rozsah požadovaných informací není důvodem pro zamítnutí poskytnout požadované informace. Jak výbor uvedl:

V případech, kdy se jedná o velký rozsah, má orgán veřejné správy několik praktických možností: může takové informace poskytnout v elektronické formě nebo informovat žadatele o místě, kde jsou takové informace k nahlédnutí, a zprostředkovat nahlédnutí do těchto informací nebo uvést poplatek za poskytnutí těchto informací v souladu s článkem 4, odstavcem 8 úmluvy.¹⁹¹

Podle úmluvy mohou orgány veřejné správy také zamítnout žádost o informace, která je „formulována příliš obecně“. Úmluva nedefinuje pojem „příliš obecně“ a pokud se strana rozhodne poskytnout tuto výjimku, měla by možná také poskytnout orgánům veřejné správy další pokyny. Pojem „příliš obecná“ je již definovaný v některé vnitrostátní právní úpravě.

Definice pojmu „příliš obecná“

Strany disponují pružností ohledně toho, jak definují pojem „příliš obecně“, avšak praxe v jiných zemích může poskytnout určité vodítko.

Například francouzská Komise pro přístup ke správním dokumentům v minulosti rozhodla, že žádost o „každý dokument“, který se týká konkrétního živočišného druhu divoce žijícího medvěda, a žádost o „všechna stanoviska“ vydaná státní správou pro hodnocení EIA jsou příliš obecné. Je však nutné mít na paměti, že ve Francii je mnoho hodnocení EIA prováděno každý rok, takže daná žádost by zahrnovala stovky, možná tisíce hodnocení EIA. Francouzská komise nepovažovala za příliš obecnou žádost o data z rozborů vody všech místních orgánů v určitém departementu za pět uvedených měsíců a žádost o všechny dokumenty týkající se rozvoje místní silniční sítě.

Článek 3, odstavec 2, požaduje, aby se strany pokusily zajistit, že veřejnosti, která požaduje informace, bude poskytnuta rada. Jakákoliv pomoc nebo rada poskytnutá ze strany orgánů veřejné správy veřejnosti pomůže předejít situacím, kdy je žádost zjevně nedůvodná nebo formulována příliš obecně.

(c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

Orgán veřejné správy může zamítnout zveřejnění „nedokončených materiálů“ nebo materiálů týkajících se interních sdělení orgánů veřejné správy, ale jen v případě, kdy vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe tyto výjimky umožňují. Úmluva neobjasňuje, co znamená pojem „obvyklá praxe“, která se může lišit podle administrativního práva implementující strany. Například u některých stran může zjištění, zda taková výjimka existuje podle „obvyklé praxe“, vyžadovat důkazy o zavedených normách administrativní praxe za tímto účelem.

I v případě, kdy tento požadavek ve vnitrostátním právu nebo běžné praxi existuje, musejí úřady vzít v úvahu veřejný zájem, kterému by zveřejnění informací posloužilo, dříve, než učiní konečné rozhodnutí žádost zamítnout. Požadavek v odstavci 7 uvést důvody pro zamítnutí v písemné formě znamená, že úřady musejí přesně zdokumentovat, jak zvážily veřejný zájem jako součást svého rozhodnutí.

Úmluva neposkytuje jasnou definici „nedokončených materiálů“. Je však zřejmé, že výraz „nedokončený“ se týká procesu přípravy informací nebo dokumentu, nikoli procesu rozhodování za účelem, pro který byly informace nebo dokument připraveny.

Žádost o přístup k surovým environmentálním informacím nelze zamítnout na základě toho, že se jedná o „nedokončený materiál“, který bude veřejně dostupný až po zpracování nebo zohlednění oprav. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2010/53 (Spojené království) zvažoval Výbor pro dodržování úmluvy, zda surové údaje o znečištění ovzduší shromážděné z monitorovací stanice, které dosud nebyly postoupeny k úpravě dat, mohou být vyňaty ze zveřejnění jako „nedokončený materiál“. Výbor se domnívá, že surová data sama o sobě jsou environmentální informace ve smyslu článku 2, odstavce 3 (a), úmluvy.¹⁹² Výbor shledal, že pokud by měl úřad jakékoliv pochybnosti o zveřejnění údajů, měl by poskytnout surová data a upozornit, že tato data nebyla zpracována podle dohodnutého a regulovaného systému pro zpracování surových environmentálních údajů. Výbor shledal, že stejné ustanovení by se týkalo zpracovaných dat, kdy by úřady také měly poskytnout informace o tom, jak byla tato data zpracována a co reprezentují.¹⁹³

Podobně pouhý stav konceptu sám o sobě automaticky nezakládá výjimku. Slovo „nedokončený“ naznačuje, že pojem se týká jednotlivých dokumentů, na kterých orgán veřejné správy aktivně pracuje. Jakmile jsou tyto dokumenty „dokončené“, mohou být uveřejněny, a to i v případě, kdy se nejedná o konečnou verzi, a dokonce i v případě, kdy rozhodnutí, ke kterému se vztahují, nebylo dosud vyřešeno. Pojem „nedokončený“ naznačuje, že na dokumentu je třeba ještě v rozumném časovém rámci. Jiné články úmluvy také poskytují návod k tomu, jak mohou strany interpretovat pojem „nedokončený“. Články 6, 7 a 8 týkající se účasti veřejnosti vyžadují, aby některé návrhy dokumentů byly veřejnosti přístupné k přezkoumání. Návrhy dokumentů jako povolení, EIA, politiky, programy, plány a prováděcí nařízení, které jsou otevřené připomínkám podle úmluvy, by nebyly podle této výjimky považovány za „nedokončené materiály“.

K podobnému závěru došla francouzská rada států Conseil d'Etat v případě č. 266668 (7. srpna 2007) s ohledem na použití termínu „nedokončené dokumenty“ ve směrnici 90/313/EHS. Conseil d'Etat shledala, že ustanovení vylučující předběžné dokumenty vytvořené v případě, kdy je administrativní rozhodnutí založeno na přístupu k environmentálním informacím, není v souladu s článkem 3, odstavcem 3, směrnice 90/313/ESH, která omezuje možnost zamítnutí žádosti o environmentální informace na případ, kdy se žádost týká „nedokončených dokumentů“.

Druhá část této výjimky se týká „interních sdělení“. I v tomto případě možná budou strany chtít jasně definovat pojem „interní sdělení“ ve svém vnitrostátním právu. V některých zemích je výjimka interních sdělení zamýšlena jako ochrana osobních názorů zaměstnanců správních úřadů. Obvykle se netýká faktických materiálů, a to ani v případě, že se nacházejí zatím v předběžné fázi nebo se jedná o návrhy. Názory a stanoviska vyjádřená orgány veřejné správy v roli zákonných poradců během procesu rozhodování nelze považovat za „interní sdělení“. Stejně jako studie objednané orgány veřejné správy u souvisejících, ale nezávislých subjektů. Navíc, jakmile orgán veřejné správy konkrétní informaci poskytl třetí straně, nemůže ji označit za „interní sdělení“.

Konečně, i v případě, kdy jedna z těchto dvou výjimek platí, odstavec 3 (c) dále požaduje, aby strany nebo orgány veřejné správy zvážily při uveřejňování informací zájem veřejnosti. Test zájmu veřejnosti je znovu řešen v odstavci 4.

Zohlednění veřejného zájmu

Úmluva nestanoví konkrétní pokyny týkající se postupu porovnávání „veřejného zájmu“. Jednou z otázek je, zda mohou strany zvážit veřejný zájem (a) kategoricky v rámci celého problému; (b) případ od případu při každém rozhodnutí o tom, zda poskytnout informace; nebo (c) zda mohou poskytnout určitou volnost pro rozhodování případ od případu v rámci politik a pokynů. Ve věci C-266/09 (*Komise v. Nizozemsko*) Evropský soudní dvůr rozhodl, že článek 4 směrnice 2003/4/ES je nutno vykládat v tom smyslu, že zvážení veřejného zájmu na zveřejnění informace o životním prostředí proti zvláštnímu zájmu na odmítnutí zveřejnění musí být provedeno v každém jednotlivém případě předloženém příslušným orgánům, i kdyby vnitrostátní zákonodárce určil na základě obecně závazného předpisu kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů.¹⁹⁴

4. Žádost o environmentální informace lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

Zájmy uvedené v článku 4, odstavci 4, představují další výjimky z obecného pravidla, že informace musejí být poskytnuty na žádost veřejnosti. Strany nemusejí při naplňování této úmluvy vzít v úvahu žádné z těchto výjimek. Pokud jde o zahrnutí výjimek uvedených v tomto odstavci do vnitrostátního práva, existují v praxi mezi stranami úmluvy podstatné rozdíly. Například ve své Národní zprávě o naplňování úmluvy z roku 2008 Arménie uvedla, že její vnitrostátní právo neumožňuje výjimky ze zveřejnění informací podle pododstavců (a), (b), (g) nebo (h). Jedná se o dobrý příklad podstaty článku 3, odstavce 5, který stranám výslovně umožňuje ustavit režimy, které poskytují širší přístup k informacím, než je požadováno podle úmluvy.

V každém případě dříve, než bude některá z výjimek v konkrétním případě uplatněna, musí orgán veřejné správy rozhodnout, zda zveřejnění informací negativně ovlivní výše uvedený zájem. Negativně ovlivnit znamená, že zveřejnění by mělo negativní dopad na relevantní zájem. Použití slova „by“ namísto slova „může“ vyžaduje vyšší stupeň jistoty, že žádost bude mít negativní vliv, než uvádějí jiná ustanovení úmluvy (např. článek 6, odst. 1 (b)). Strany mohou poskytnout orgánům veřejné správy kritéria, která budou uplatněna při rozhodování, zda informace požadované v konkrétním případě by skutečně negativně ovlivnily uvedené zájmy.

Kromě toho, jak bude uvedeno níže, strana nebo orgán veřejné správy musí vzít při zveřejňování informací v úvahu, zda se informace týkají emisí a musí restriktivním způsobem obecně interpretovat důvody pro zamítnutí, uvedené v článku 4, odstavci 4. Tato poslední ustanovení následují po seznamu výjimek a vztahují se na všechny výjimky. Podrobněji jsou popřeny níže.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/30 (Moldavsko) odkázal Výbor pro dodržování úmluvy na článek 4, odstavec 4, a shledal mimo jiné, že přijetí nařízení vlády „O pronájmu lesnického fondu za účelem myslivosti a rekreace“, které stanovilo široká pravidla týkající se důvěrnosti informací získaných od pachtýřů, představovalo nedodržení článku 3, odstavce 1, a článku 4, odstavce 4, dotčenou stranou.¹⁹⁵

(a) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;

Článek 4, odstavec 4 (a), stanoví výjimku z uveřejnění informací týkajících se řízení či postupu orgánů veřejné správy v případě, že by takové uveřejnění informací negativně ovlivnilo důvěrnost uvedeného postupu či řízení. Úmluva neposkytuje „definici“ výrazu „řízení či postup orgánů veřejné správy“, nicméně jedna z interpretací je, že se může jednat o postupy týkající se interních operací orgánu veřejné správy, nikoli důležitých řízení prováděných orgánem veřejné správy v oblasti jeho kompetence. Důvěrnost informací musí být stanovena ve vnitrostátním právu. To znamená, že orgány veřejné správy nemohou jednostranně prohlásit určité řízení nebo postup za důvěrné a označit dokumenty za „důvěrné“ proto, aby je nemusely poskytovat veřejnosti. Vnitrostátní právo musí stanovit podstatu důvěrnosti.

(b) mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost;

Pokud by uveřejnění požadovaných informací negativně ovlivnilo mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost, může orgán veřejné správy zvážit, zda žádost zamítnout.

Úmluva neposkytuje definici pojmů „mezinárodní vztahy“, „obranyschopnost státu“ nebo „veřejná bezpečnost“, implikuje však, že definice těchto pojmů musí stanovit strany v souladu s jejich obecně přijímaným významem v mezinárodním právu. Mnohé vnitrostátní správní úřady již podobné výjimky zavedly a úzce je interpretovaly. Některé země se rozhodly, že informace týkající se životního prostředí budou veřejné přístupné bez ohledu na, zda ovlivňují mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost. Například článek 50 ukrajinské ústavy stanoví, že nikdo nesmí omezovat informace o životním prostředí, kvalitě potravin a bydlení. Zákon Ruské federace o státních tajemstvích prohlašuje, že informace, mimo jiné informace o životním prostředí, zdraví a hygieně, nemůže stát označit za státní tajemství.¹⁹⁶ Orgány veřejné správy obvykle analyzují, zda by přístup veřejnosti k informacím aktivně poškodil vnitrostátní bezpečnost.

Jak určit, zda jsou informace „státním tajemstvím“?

Některé země (například Maďarsko) stanovily několik kroků, jejichž pomocí lze určit, zda mají být informace na základě této či jiné výjimky utajeny. Stejně jako většina ostatních zemí, Maďarsko vyjímá ze zveřejnění informace vymezené jako státní tajemství. K tomu, aby mohla být určitá informace prohlášena za státní tajemství, jsou vyžadovány dva kroky:¹⁹⁷

- Třída informací musí být vymezena jako státní tajemství v příloze k Zákonu o státním a úředním tajemství.
- Daná konkrétní informace musí být prohlášena za státní tajemství kvalifikovaným vedoucím pracovníkem (ve smyslu definice uvedené v maďarských právních předpisech).

Informace, které musí být aktivně poskytovány veřejnosti, nemohou být podle maďarských právních předpisů prohlášeny za státní či úřední tajemství. V státním úředním věstníku musí být rovněž zveřejněn seznam utajovaných dokumentů a k utajení informací musí vydat konečné stanovisko veřejný ochránce práv (ombudsman).

(c) průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy;

Pokud by uveřejnění informací negativně ovlivnilo „průběh soudního řízení“, mohou mít orgány veřejné správy právní základ pro zamítnutí jejich uveřejnění. Průběh soudního řízení se týká aktivního řízení u soudů. Pojem „průběh“ implikuje, že musí probíhat aktivní soudní řízení, které by mohlo být ovlivněno. Tato výjimka se nevztahuje na materiál jen proto, že byl jednou součástí soudního řízení. Orgány veřejné správy mohou také zamítnout uveřejnění informací, pokud by toto uveřejnění negativně ovlivnilo možnost osoby na spravedlivý soud. Toto ustanovení by mělo být interpretováno v kontextu práva, které se vztahuje na práva obviněného.

Orgány veřejné správy mohou také zamítnout uveřejnění informací, pokud by toto uveřejnění negativně ovlivnilo možnost orgánu veřejné správy vést kriminální nebo disciplinární vyšetřování. V některých zemích nemají státní zástupci dovoleno vyrazit veřejnosti informace týkající se jejich případů. Úmluva pochopitelně nezahrnuje do této výjimky všechna vyšetřování, ale omezuje se pouze na trestní a disciplinární vyšetřování. Jinými slovy občanskoprávní a administrativní vyšetřování nemusí nutně do této výjimky patřit.

(d) obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu oprávněných ekonomických zájmů. V tomto rámci budou sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí;

Podle úmluvy mohou orgány veřejné správy odepřít uveřejnění některých vybraných druhů obchodních a průmyslových informací. Tato výjimka z povinnosti uveřejnit informace se zaměřuje převážně na ochranu oprávněných hospodářských zájmů soukromých subjektů, může se však také vztahovat na ochranu oprávněných hospodářských zájmů veřejných orgánů samotného státu za předpokladu, že požadované informace jsou obchodní nebo průmyslové povahy. Informace, které orgány veřejné správy odmítnou zveřejnit na základě obchodní důvěrnosti, musejí splnit několik kritérií.

Za prvé, vnitrostátní právo musí důvěrnost takových informací výslovně chránit. To znamená, že vnitrostátní právo musí explicitně chránit daný druh informací jako obchodní nebo průmyslové tajemství.

Za druhé, důvěrnost musí chránit „oprávněný hospodářský zájem“. V tomto ohledu by bylo obtížné pro jakýkoli podnik fungující jako monopol, např. některý státní podnik, uplatňovat nárok na obchodní tajemství, protože neexistují žádní konkurenti, kteří by mohli mít z přístupu k informacím výhodu.

Možnosti pro implementaci „oprávněných hospodářských zájmů“

Úmluva nedefinuje „oprávněné hospodářské zájmy“. Chtějí-li strany určit, zda by zveřejnění v konkrétním případě nepříznivě ovlivnilo oprávněné hospodářské zájmy, může být vhodné zvážit tyto kroky:

- **Zavedení procesu.** . Může být vhodné, aby strany zavedly určitý proces či kritérium určené k identifikaci informací, jejichž utajení slouží oprávněným hospodářským zájmům.
- **Určení utajované povahy.** . Oprávněné hospodářské zájmy s sebou nesou předpoklad, že dané informace jsou známy pouze příslušné společnosti a orgánu veřejné správy, nebo alespoň že určitě nejsou veřejně dostupné; a že subjekt, o jehož zájmy se jedná, učinil přiměřená opatření k zajištění ochrany těchto informací. Toto lze v každém jednotlivém případě objektivně určit.
- **Určení újmy.** . Oprávněné hospodářské zájmy s sebou také nesou předpoklad, že výjimku lze uplatnit pouze tehdy, pokud by zpřístupnění podstatným způsobem poškodilo předmětný zájem a pomohlo konkurentům.

Za třetí, jako výjimku z výjimky úmluva stanoví, že informace týkající se emisí znečišťujících látek, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí, nelze prohlásit za důvěrné obchodní informace. Toto ustanovení je

konzistentní se zásadou, že informace o emisích by ztratily svoji důvěrnou povahu, jakmile by se emise staly věcí veřejnou. V zásadě se zdá, že tato výjimka umožňuje, aby informace o emisích, které nejsou relevantní pro ochranu životního prostředí, byly vyňaty z uveřejnění. V praxi není zcela jasné, za jakých okolností mohou být informace o emisích považovány za irrelevantní z hlediska ochrany životního prostředí. S ohledem na zásady a cíle úmluvy se může zdát, že jakékoliv informace o emisích, které mohou ovlivnit kvalitu životního prostředí, by měly být považovány za relevantní z hlediska ochrany životního prostředí bez ohledu na množství emisí, kterých se týkají. Vlastně lze říci, že všechny informace o emisích jsou relevantní pro ochranu životního prostředí. Tento názor se odráží v právních systémech celé řady členských států EHK.

Definice „emisí“

Pojem „emise“ je definován Směrnicí o průmyslových emisích¹⁹⁸ jako „přímé nebo nepřímé uvolňování látek, vibrací, tepla nebo hluku z bodových nebo difúzních zdrojů v zařízení do ovzduší, vody či půdy“.

(e) práva duševního vlastnictví;

Podle úmluvy se orgány veřejné správy mohou rozhodnout, zda uveřejní informace, které by negativně ovlivnily právo duševního vlastnictví. Duševní vlastnictví a práva duševního vlastnictví jsou chráněna vnitrostátním a mezinárodním právem.

Mezi hlavní formy práv duševního vlastnictví patří autorská práva, patenty, ochranné známky (včetně zeměpisného označení) a obchodní tajemství. Mezi zvláštní formy patří mimo jiné práva šlechtitelů rostlin, ochrana databází a průmyslový design. Obecně řečeno patenty chrání nové myšlenky a inovace, autorská práva chrání původní vyjádření (umění, literaturu, hudbu atd.), ochranné známky a zeměpisná označení chrání symboly a jména používaná v obchodě a obchodní tajemství chrání soukromé obchodní informace všech druhů před nedovoleným získáním nebo použitím.

Práva na ochranu duševního vlastnictví jsou obecná, tj. chrání obecné myšlenky a koncepty, přírodní zásady nebo vědecká fakta či (s výjimkou zeměpisných označení), myšlenky, jména nebo vyjádření, která jsou již široce veřejně používána. Patenty, autorská práva a ochranné známky umožňují ochranu konkrétního jednotlivce nebo společnosti; tato ochrana má omezené trvání a jejím hlavním cílem je vytvořit hospodářskou odměnu pro tvůrce a vynálezce prostřednictvím transakcí trhu, které zahrnují právo duševního vlastnictví nebo jeho předmět.

Zneužívání autorského práva k odepření přístupu k informacím

Výbor pro dodržování úmluvy se ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/15 (Rumunsko) zabýval otázkou zákonnosti postupu, kdy je obsah studie EIA označen jako majetek autora studie a příslušný orgán veřejné správy jej může zveřejnit pouze se souhlasem autora. Výbor uvádí: „„Studie EIA jsou vypracovávány pro účely veřejných spisů v rámci správního řízení. : „Studie EIA jsou vypracovávány pro účely veřejných spisů v rámci správního řízení. Autor či tvůrce by proto neměl být oprávněn bránit zveřejnění těchto informací na základě práv duševního vlastnictví.“¹⁹⁹

Kromě toho i v případech, kdy mohou být na tyto studie uplatňována autorská práva, toto neospravedlňuje obecné vyjmutí těchto studií ze zveřejnění.²⁰⁰

(f) ochranu osobních údajů anebo souborů údajů týkajících se fyzických osob v případech, kdy tyto osoby nedaly souhlas k poskytnutí těchto informací veřejnosti, pokud tuto ochranu stanoví vnitrostátní právo;

Podle úmluvy mohou orgány veřejné správy nezveřejnit informace, které negativně ovlivní soukromí jednotlivců. Důvěrnost však musí být chráněna podle vnitrostátního práva. Jednotlivec, jehož osobní data jsou dotčena, se může vzdát svého práva na důvěrnost informací.

Tato výjimka se nevztahuje na právnické osoby, jako jsou společnosti nebo organizace. Má chránit dokumenty, jako jsou záznamy o zaměstnancích, informace o mzdách a zdravotní záznamy.

(g) zájmy třetí strany, která poskytla požadovanou informaci, aniž měla či mohla mít právně stanovenou povinnost ji poskytnout, a v případech, kdy tato třetí strana nedala k uvolnění dotyčného materiálu souhlas, nebo

Orgány veřejné správy mohou podle úmluvy neposkytnout informace, které by negativně ovlivnily zájmy „třetí strany“, která dobrovolně poskytne informace správním úřadům a která nesouhlasí s jejich uveřejněním. „Třetí strana“ je osoba, která není stranou konkrétní dohody nebo transakce, ale jedná se o osobu, která může mít na této dohodě nebo transakci práva či zájmy (viz komentář k článku 2, odstavci 1). V případě přístupu k informacím bude „transakce“ obecně znamenat žádost o informace. Pokud se žádost týká informací poskytovaných jinou osobou nebo subjektem (například společností žádající o povolení), bude tento subjekt pro účely žádosti o informace představovat „třetí stranu“. Výjimka se nicméně vztahuje jen na případy, kdy byly požadované informace poskytnuty dobrovolně.

Tato výjimka má podpořit dobrovolný tok informací od soukromých osob ke správním úřadům. Informace poskytnuté orgánům veřejné správy, o které orgán veřejné správy konkrétně nepožádal, nejsou nezbytně „dobrovolné“. Dobrovolné poskytnutí by například nebylo, pokud by osoba poskytující informace mohla mít zákonnou povinnost tyto informace poskytnout.

Například v některých zemích mohou vnitrostátní správní orgány delegovat kompetence na orgán veřejné správy, aby požádaly subjekt o nahlášení určitých informací. Orgán veřejné správy se může rozhodnout neuplatňovat formální povinnost tyto informace poskytnout, jestliže jsou v praxi již poskytovány. Většina zemí nepovažuje tento typ informací za „dobrovolný“. Toto ustanovení chrání veřejný zájem tím, že zajišťuje, aby jakékoliv informace, které může orgán veřejné správy požadovat podle vnitrostátního práva, byly přístupné veřejnosti.

Dotčené informace musejí splňovat nejen kritérium dobrovolně poskytnutých informací, ale osoba, která je poskytl, musí odepřít souhlas s jejich uveřejněním. Některé země požadují, aby strana poskytující informace předložila takové zamítnutí písemně, a v okamžiku, kdy jsou informace poskytovány. V těchto zemích nemá orgán veřejné správy obvykle povinnost obracet se na třetí stranu v okamžiku, kdy o informace požádá, aby získal souhlas s jejich zveřejněním.

Jestliže konkrétní strana využije v praxi dobrovolné dohody k oznámení určitých informací, bylo by dobré stanovit na začátku v podmínkách dohody samotné, jak mohou orgány veřejné správy naložit s informacemi, které zveřejnila soukromá osoba.

(h) životní prostředí, kterého se informace týká, jako jsou např. místa hnízdění vzácných druhů.

Orgány veřejné správy mohou zamítnout zveřejnění informací, které by negativně ovlivnily životní prostředí. Tato výjimka umožňuje správním úřadům chránit některá stanoviště, jako například hnízdiště vzácných druhů, před zneužíváním – dokonce takovým způsobem, že je jejich poloha tajná. Existuje zejména jako záruka, která umožňuje orgánům veřejné správy vzít při rozhodování, zda uveřejnit informace nebo nikoliv, v úvahu škodu na životním prostředí.

Některé důvody pro odmítnutí, které nejsou přípustné na základě Úmluvy

Vyhovění žádosti o informace na základě úmluvy může být odmítnuto s uvedením různých důvodů, přičemž některé jsou nepřípustné, zejména:

- Informace již jsou veřejně přístupné.²⁰¹
- K zveřejnění informací je nutný souhlas třetí strany.²⁰²

Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.

Závěrečná věta článku 4, odstavce 4, udává stranám a orgánům veřejné správy pokyny, jak interpretovat všechny výjimky z přístupu k informacím podle tohoto odstavce. Skutečnost, že požadované informace spadají do jedné z kategorií výjimek, není sama o sobě dostatečným důvodem k dovolávání se výjimek.

Strany a orgány veřejné správy musejí výjimky interpretovat „restriktivním způsobem“. Například, pokud zaměstnanec úřadu zamítne poskytnutí informací na základě jedné z výjimek, může být požádán, aby postupoval podle procesu, který zajistí, že rozhodnutí o použití výjimky není svévolné a že v každém případě by uveřejnění informací vedlo k poškození relevantního zájmu. Úmluva obsahuje dvě záruky, které pomáhají stranám pochopit, co je míněno výrazem

restriktivně.

Podle článku 4, odstavce 4, musejí strany při zveřejnění informací vzít v úvahu veřejný zájem. Jak je projednáno v článku 4, odstavci 3 (c), slovní spojení „zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo“ není v úmluvě jasné definováno. Rozhodnutí, jak bude zohledněn zájem veřejnosti, je v souladu se zásadami a cílem úmluvy ponecháno na jednotlivých stranách. Sofijská směrnice o účasti veřejnosti při environmentálním rozhodování (viz úvod Příručky k implementaci) poskytuje stranám jistý návod, jak by to bylo možné provést. Odstavec 6 Sofijské směrnice navrhuje test rovnováhy a uvádí, že „výše uvedené důvody pro zamítnutí musejí být interpretovány restriktivním způsobem s ohledem na veřejný zájem, kterému zveřejnění informací poslouží, v porovnání se zájmy v případě jejich nezveřejnění“. Většina stran Aarhuské úmluvy schválila Sofijskou směrnici a Sofijská směrnice je specificky zmíněna v preambuli úmluvy.

Zvážení zájmů tedy vyžaduje aktivní porovnání zájmů. Strany by však také měly poskytnout pokyny orgánům veřejné správy o tom, jak takové porovnání provést, aby se zamezilo svévolným rozdílům a byla podpořena jednotnost.

Test rovnováhy, kdy orgány musejí zvážit veřejný zájem, kterému uveřejnění informací poslouží, a zájem chráněný podle jedné z výjimek v pododstavcích (a) až (h), byl zmíněn Výborem pro dodržování úmluvy v jeho nálezů ke sdělení ACCC/C/2007/21 (Evropské společenství). V tomto případě výbor zamítl stanovisko dotčené strany, že zjištění *jakéhokoliv* poškození chráněných zájmů by bylo dostačující k tomu, aby informace nebyly uveřejněny. Jak uvedl výbor, „v situacích, kde existuje významný veřejný zájem na zveřejnění jistých environmentálních informací a relativně malá míra poškození zájmů, vyžadovala by úmluva uveřejnění těchto informací.“²⁰³

V druhé záruce úmluva vyžaduje, aby orgány veřejné správy vzaly v úvahu, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Jak je evidentní u výjimky týkající se důvěrných obchodních informací (článek 4, odst. 4 (d)), klade úmluva velký důraz na informace o emisích.

Veřejný zájem podle Nařízení o transparentnosti 1049/2001 a Aarhuského nařízení 1367/2006 EU.

Nařízení o transparentnosti²⁰⁴ Evropské unie obsahuje ustanovení týkající se přístupu veřejnosti – na základě žádosti – k dokumentům vytvořeným nebo obdržaným orgány EU. Toto nařízení je vymezeno s ohledem na informace o životním prostředí prostřednictvím Aarhuského nařízení²⁰⁵, které bylo přijato za účelem uplatnění Aarhuské úmluvy na orgány EU. Obě nařízení přistupují k pojetí „veřejného zájmu“ odlišně, což ilustruje věc T-264/04, *WWF-EPO v. Rada Evropské Unie*.²⁰⁶ V této věci šlo o stížnost nevládní organizace vůči Radě pro nevyhovění žádosti – v souladu s Nařízením o transparentnosti – o informace týkající se zasedání výboru, na kterém byl projednáván postoj EU ve vztahu k zasedání Světové obchodní organizace (WTO). Soud shledal, že odmítnutí bylo odůvodněné, a potvrdil následující pravidlo:

Veřejnost má přístup k dokumentům orgánů, přičemž odepření přístupu je výjimkou z tohoto pravidla. Ustanovení opravňující odmítnutí proto musí být vykládána a používána restriktivně, aby nebylo znemožněno uplatňování tohoto pravidla. Kromě toho platí, že orgán je u každého dokumentu, k němuž má být poskytnut přístup, povinen zvážit – ve světle informací dostupných danému orgánu – zda by zpřístupnění dokumentu skutečně mohlo ohrozit některý z veřejných zájmů chráněných výjimkami, které umožňují odmítnutí přístupu. Tyto výjimky lze použít pouze tehdy, pokud je riziko narušení veřejného zájmu přiměřeně předpokládatelné, a nikoli čistě hypotetické.

Soud dále konstatoval, že dokumenty se týkají citlivých probíhajících mezinárodních jednání, a proto bylo opodstatněné tvrzení, že bylo ve veřejném zájmu odmítnout zpřístupnění dokumentů.

Na rozdíl od Nařízení o transparentnosti Aarhuské nařízení jasně stanoví, že pokud se požadované informace týkají emisí do životního prostředí, existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Aarhuské nařízení také výslovně odkazuje na důvody pro odmítnutí uvedené v Nařízení o transparentnosti a stanoví, že „vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí“.²⁰⁷

5. Nemá-li orgán veřejné správy požadovanou informaci k dispozici, uvědomí žadatele co nejdříve o tom orgánu veřejné správy, jemuž lze podle jeho názoru podat žádost o požadovanou informaci, anebo tomuto orgánu žádost o informaci postoupí a uvědomí o tom žadatele.

Článek 4, odstavec 5, odráží zásadu, že orgány veřejné správy mají kolektivní odpovědnost za řešení žádostí o informace ze strany veřejnosti bez ohledu na konkrétní úřad nebo oddělení, kterému byla žádost předložena. Článek 4, odstavec 3 (a), umožňuje orgánu veřejné správy zamítnout žádost o informace, pokud tyto dané informace nemá k dispozici. Nicméně podle odstavce 5 odpovědnost orgánu veřejné správy nekončí písemným oznámením o zamítnutí. Orgán veřejné správy má dvě možnosti. Může říci žadateli, kde informace najde, nebo může žádost postoupit správnému úřadu a informovat žadatele o postoupení. Obecně řečeno nejvhodnějším a metodou, jak naznačuje preambule úmluvy a článek 3 o všeobecných ustanovení, orgány veřejné správy musí žádost postoupit přímo, pokud je to možné.

Bez ohledu na to, zda orgán veřejné správy žadateli sdělí, kde může informace nalézt, nebo zda postoupí jeho žádost přímo správnému úřadu, shledal Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu k ACCC/C/2009/37 (Bělorusko), že je potřeba splnit dvě podmínky. První podmínkou pro „postoupení“ podle článku 4, odstavce 5, je, že žádost o informace je postoupena jinému „orgánu veřejné správy“.²⁰⁸ Jak je uvedeno v komentáři k článku 2, odstavci 2 (b) a (c), mohou být soukromé subjekty pro určité účely považovány podle této úmluvy za orgány veřejné správy (viz komentář k článku 2, odstavci 2 (b) a (c)).²⁰⁹ Druhá podmínka je, že postoupení by nemělo ohrozit plnění článku 5. Zejména podmínka zajistit, aby orgány veřejné správy měly k dispozici environmentální informace, které jsou relevantní pro jejich funkci, a povinnost vytvořit praktický režim, který zajistí, že environmentální informace jsou efektivně přístupné veřejnosti, jak požaduje článek 5, odstavce 2 (a) a (b).²¹⁰

Úmluva také zdůrazňuje význam dodržování lhůt. Článek 4, odstavec 5, požaduje, aby orgány veřejné správy uvědomily žadatele nebo postoupily žádost „co nejdříve“. Některé země skutečně mají zavedený konkrétní, kratší lhůtu pro postoupení než pro poskytnutí informací.

Časové souvislosti postoupení žádosti

Strany mohou pro postoupení žádosti stanovit kratší lhůty než pro odmítnutí. Pokud například některý arménský orgán nemá požadované informace, je povinen předat žádost orgánu, který tyto informace má, během pěti dnů.²¹¹ Maďarské právní předpisy používají jiný způsob jak zajistit, aby se postoupení nestalo záminkou pro zpoždění. V Maďarsku postoupení žádosti v rámci správního systému nemá vliv na výchozí okamžik, od kterého počíná běžet správní lhůta.²¹²

Orgány veřejné správy v mnoha zemích nemusejí nezbytně vědět, jaký druh informací mají k dispozici. Kvůli tomu může být postoupení obtížné, nebo není provedeno správně, což prodlužuje prodlení při zajišťování přístupu veřejnosti k informacím. Článek 5, odstavec 2 (a), stanoví, že by strany měly poskytnout dostatečné informace veřejnosti o druhu a rozsahu environmentální informací, které mají orgány veřejné správy v držení – praxe, která již v některých zemích zlepšila přístup k informacím.

6. Pokud je možné vyčlenit informace, jejichž poskytování lze podle odstavců 3 (c) a 4 tohoto článku zamítnout, aby nedošlo k porušení důvěrného rázu těchto vyjmutých informací, strany zajistí, aby orgány veřejné správy zpřístupnily zbývající část požadovaných informací o životním prostředí.

Jakmile orgán veřejné správy rozhodne, že jsou konkrétní informace důvěrné v souladu s jednou z výše uvedených výjimek, neznamená to, že může být zamítnut celý dokument. Podle úmluvy musejí orgány veřejné správy zpřístupnit nedůvěrnou část dostupných informací.

V praxi to obvykle znamená, že orgán veřejné správy označí nebo vymaže informaci, které nemají být zveřejněny. Některé země požadují, aby orgán veřejné správy uvedl obecnou povahu vymazaných informací. Například v Nizozemsku jsou důvěrné obchodní informace odstraňovány z dokumentu před jeho uveřejněním, tzn. musí být poskytnut tzv. druhý text. Tím je naznačeno, kde byly odstraněny informace a jaká je obecně podstata zadržených informací.

7. Žádost bude zamítnuta písemnou formou, byla-li podána písemně anebo jestliže to žadatel požaduje. V zamítnutí budou uvedeny důvody zamítnutí a bude poskytnuta informace o opravných prostředcích, které jsou k dispozici podle článku 9. Zamítnutí musí být učiněno co nejdříve, nejpozději do jednoho měsíce, pokud složitost požadované informace nezdůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude informován o prodloužení této lhůty a o jeho důvodech .

Úmluva stanoví velice jasné postupy pro zamítnutí přístupu k informacím. Určuje, že pokud je žádost o informaci písemná, musí být zamítnutí také písemné. Pokud byla žádost učiněna ústně a žadatel požádal o písemnou odpověď, musí být zamítnutí provedeno písemně. Mnoho zemí došlo k závěru, že je snazší a levnější jednoduše požadovat písemná zamítnutí. Například v Belgii musí být u každého částečného nebo úplného zamítnutí uveden důvod a žadatel musí být uvědomen písemnou cestou. Jako alternativní řešení se některé země pokusily zajistit, aby si byl každý vědomý svého práva na písemné zamítnutí. V Nizozemsku musí být osoba, která obdrží ústní zamítnutí žádosti o informace, informována o tom, jak může získat zamítnutí v písemné formě.

Podle úmluvy musí zamítnutí obsahovat důvody a informace o procesu přezkoumání (viz diskuse pod článkem 9, odst. 1). To se týká jak písemných, tak ústních zamítnutí. Písemná dokumentace důvodů pro zamítnutí poskytuje žadateli příležitost žádost přeformulovat nebo podat znovu. Tyto důvody mohou zahrnovat rozhodnutí, že požadované informace splňují kritéria jedné z výjimek, že žádost byla příliš obecná nebo že dotčený orgán veřejné správy nemá k dispozici

informace a neví o orgánu veřejné správy, který by je mohl mít.

Jestliže žadatel nesouhlasí se zdůvodněním zamítnutí, písemné zdůvodnění také poskytuje základ pro odvolání proti rozhodnutí podle článku 9. V Belgii musí být písemně nejen uveden důvod pro částečné nebo úplné zamítnutí, ale úřad musí také specifikovat možnosti odvolání. Ve Francii musí úřad specifikovat ustanovení zákona, na kterém je zamítnutí založeno.²¹³

Úmluva také reguluje lhůty zamítnutí podobně jako lhůty stanovené v článku 4, odstavci 2, pro vyřízení žádosti o informace. Úmluva stanoví obecné pravidlo „co možná nejrychleji“, „nejpozději do jednoho měsíce“ a za určitých okolností prodloužení až na dva měsíce (více informací naleznete v komentáři k článku 4, odstavci 2). Některé země požadují pro zamítnutí kratší lhůty než jeden měsíc. Například jestliže obdrží úřad v Norsku žádost o informace, má na odpověď pět dní. Pokud není v této lhůtě poskytnuta žádná odpověď, je žádost považována za zamítnutou a vzniká právo na odvolání, nezávisle na tom, zda tato žádost byla již zamítnuta.²¹⁴ Jakékoliv zamítnutí musí být poskytnuto písemně a doplněné příslušnými právními ustanoveními, která zamítnutí zdůvodňují.²¹⁵ Během prvních tří týdnů od obdržení zmítnutí může žadatel požadovat další písemné zdůvodnění zamítnutí. Úřad musí při nejbližší možné příležitosti, nejpozději však do 10 pracovních dnů po obdržení žádosti poskytnout další zdůvodnění písemně.²¹⁶ Ve všech případech zamítnutí musí norské úřady zvážit,²¹⁷ zda lze informace zveřejnit i přes skutečnost, že byly klasifikovány jako výjimka z veřejně dostupných informací.

Orgán veřejné správy se může nacházet v situaci, kdy třetí strana s možným právním zájmem na zvažovaných informacích, vznese námitku proti uveřejnění informací. V Aarhuské úmluvě však neexistuje žádné ustanovení, které by prodloužilo konečný termín pro poskytnutí informací vzhledem ke skutečnosti, že existuje nevyřízená námitka.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/30 (Moldavská republika) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že nedodržení povinnosti ze strany orgánu veřejné správy uvést zákonné důvody pro zamítnutí přístupu k informacím a neposkytnutí informací o opravných prostředcích v souladu s článkem 9, představuje porušení článku 3, odstavce 2, a článku 4, odstavce 7, úmluvy dotčenou stranou.²¹⁸ Navíc nedodržení povinnosti úřadu odpovědět písemně a včas na žádost o informace představuje porušení článku 4, odstavce 7, úmluvy.²¹⁹

Lhůty pro zamítnutí

Obecné pravidlo: *co možná nejrychleji*. Takto má člen veřejnosti, který žádá o informace, možnost přeformulovat žádost nebo se odvolat proti odmítnutí, a stále ještě získat příslušné informace včas.

Maximální lhůta: *jeden měsíc*. Podle úmluvy nesmí orgánům veřejné moci trvat vydání oznámení o odmítnutí déle než jeden měsíc.

Prodloužení: *nejvýše jeden další měsíc*. Pokud složitost informací odůvodňuje prodloužení lhůty, orgán veřejné moci může využít jeden další měsíc. Orgán veřejné moci může prodloužení využít pouze tehdy, pokud žadatele o prodloužení a jeho odůvodnění informuje nejpozději do konce prvního měsíce. Upozorňujeme, že některé země vyžadují kratší časový rámec pro odmítnutí žádostí o informace.

8. Strany mohou povolit svým orgánům veřejné správy účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši. Orgány veřejné správy, které se úhradu za poskytování informací chystají zavést, zpřístupní žadatelům přehled úhrad, jež mohou být účtovány, s uvedením okolností, za nichž mohou být účtovány nebo promíjeny a za nichž je poskytnutí informace vázáno na zaplacení úhrady předem.

Úmluva obsahuje koncept, že pokud mají informace být skutečně přístupné, musejí být také cenově dostupné. Článek 4, odstavec 8, uvádí, že úhrada za informace musí být přiměřená. Mnoho zemí s přístupem k předpisům týkajících se informací usiluje o to, aby informace byly dostupné, nebo pokud možno bezplatné.

Úmluva zaručuje tento požadavek tím, že orgánům veřejné správy ukládá, aby poskytovaly pokyny pro úhrady za poskytování informací. Tyto pokyny musejí zahrnovat (a) přehled úhrad; (b) kritéria pro případy, kdy mohou být úhrady účtovány; (c) kritéria pro případ, kdy úhrady mohou být promíjeny; a (d) kritéria pro případy, kdy je poskytnutí informací vázáno na zaplacení úhrady předem.

Přehled úhrad chrání před zneužíváním a nekonzistentností úhrad. Kromě toho podporuje možnost členů veřejnosti získat přístup k informacím, jestliže předem vědí, kolik je to bude stát. Země se na příklad může rozhodnout, že nebude účtovat úhrady za kopie omezeného počtu stránek, elektronický přenos, nekomerční využití nebo omezené poštovné. Aby finanční překážky nebránily v přístupu k informacím a každý si mohl informace dovolit, orgány veřejné správy často promíjejí úhrady jednotlivcům a nevládním organizacím.

„Přiměřená částka“

Výbor pro dodržování úmluvy projednal otázku přiměřených nákladů ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko). Obecní úřady stanovily poplatek za kopírování dokumentů v držení obce, a to ve výši 2,15 € za jednu stranu. Výbor analyzoval praxi států, judikaturu evropských a vnitrostátních soudů a místní tržní cenu kopírovacích služeb, která činila 0,03 € za jednu stranu, a zjistil, že systém zpoplatnění uplatňovaný obcí je nepřiměřený.²²⁰ Soudní dvůr Evropských společenství rozhodl ve věci C-217/97, *Komise v. Německo* takto:

Je nutné odmítnout každý výklad toho, co představuje „přiměřené náklady“ pro účely článku 5 směrnice [ES] [o informacích, 1990], pokud tento výklad může ve svém důsledku odradit osoby od úsilí získat informace nebo může omezit jejich právo na přístup k informacím. Z tohoto důvodu pojem „přiměřené“ musí být pro účely článku 5 směrnice chápán tak, že neopravňuje členské státy přenést na žadatele o informace plnou výši nákladů (zejména nepřímých), které vznikly státnímu rozpočtu při provádění vyhledávání informací.²²¹

Vnitrostátní praxe podporuje náhled, že náklady je nutné omezit na materiálové náklady na výrobu informací. Pro ilustraci, Informační tribunál Spojeného království v jednom případě v roce 2006 rozhodl takto:

Zastupitelstvo by mělo přijmout jako referenční cenu částku 10 pencí za arch formátu A4 [přibližně 0,11 €], jak je uvedeno v „Pokynech k dobré praxi v oblasti přístupu k územně-plánovacím informacím a jejich zpoplatnění“ zveřejněných úřadem místopředsedy vlády a jak je doporučeno Ministerstvem pro ústavní záležitosti [DCA] ... Zastupitelstvo by mělo mít možnost přesáhnout referenční ceny pouze tehdy, pokud může prokázat, že k tomu má dobrý důvod.²²²

Článek 5 SHROMAŽĎOVÁNÍ A ŠÍŘENÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Článek 5 objasňuje povinnosti stran a orgánů veřejné správy shromažďovat a šířit informace o životním prostředí. Požadavky na aktivní shromažďování a šíření informací implikuje pocit naléhavosti a důležitost toho, aby se určité druhy informací dostaly na veřejnost. Zatímco článek 4 uplatňuje „environmentální informace“ obecně, článek 5 obsahuje povinnosti s ohledem na specifické kategorie informací. Sem patří mimo jiné informace relevantní pro funkce orgánů veřejné správy, informace o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, informace ve stavu nouze, informace o stavu životního prostředí, informace o výrobcích, informace o uvolňování a přenosech znečišťujících látek, informace o právech, programech, politikách, dohodách a jiných dokumentech týkající se životního prostředí a informace o tom, jak tyto informace získat.

Některá ustanovení článku 5 požadují, aby strany nebo orgány veřejné správy podnikly určité specifické kroky pro shromažďování a šíření informací. Další ustanovení poskytují stranám a orgánům veřejné správy pokyny týkající se požadovaného konečného výsledku, ale nechávají výběr procesu a metody implementace otevřené.

Implementace článku 5, odstavce 9, o inventurách a registrech znečišťujících látek byla výrazně posílena přijetím Protokolu o PRTR a jeho vstupem v platnost v roce 2003. Protokol vstoupil v platnost dne 8. října 2009.

Následující tabulka uvádí hlavní povinnosti obsažené v jednotlivých ustanoveních článku 5 a druhy informací, kterých se tato povinnost týká. Uvádí také prvky implementace, které se nacházejí v samotné úmluvě. Tyto prvky mají poskytnout stranám a orgánům veřejné správy návod při integraci podmínek úmluvy do jejich vnitrostátního právního rámce a pomoci jim stanovit, jak by úmluva mohla v praxi nejlépe fungovat.

Ustanovení	Povinnost	Typy informací	Prvky naplňování úmluvy
Článek 5, odstavec 1	Orgány veřejné správy musejí shromažďovat, mít k dispozici a šířit různé Typy environmentálních informací	• Informace o životním prostředí vztahující se k funkcím orgánů veřejné správy • Informací o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí • Informace, které by mohly veřejnosti pomoci předejít škodě vyplývající z ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí nebo tuto škodu zmírnit a které má orgán veřejné správy k dispozici	• Orgány veřejné správy mají k dispozici aktualizují informace týkající se jejich funkcí • Povinné systémy, které zajistí přiměřený tok informací k orgánům veřejné správy o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí • V případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, bezprostřední uveřejnění všech informací, jež mohou
Článek 5, odstavec 2	Environmentální informace budou zpřístupněny transparentním způsobem a budou skutečně dostupné	• Informace o typu a rozsahu environmentálních informací, které mají orgány veřejné správy k dispozici, a o podmínkách a procesu pro jejich získání	• Zavedení a provádění praktických opatření, jako např. veřejně přístupné bezplatné seznamy, registry nebo soubory • Úředníci musejí podporovat veřejnost v její snaze o přístup k informacím
Článek 5, odstavec 3	Environmentální informace budou postupně zpřístupňovány elektronicky	• Zprávy o stavu životního prostředí • Právní předpisy týkající se životního prostředí • Politiky, plány, programy a dohody týkající se životního prostředí • Další informace, které by usnadnily aplikaci vnitrostátního práva naplňujícího tuto úmluvu	• Kontaktní místa • Za předpokladu, že tyto informace jsou již dostupné v elektronické formě. • Snadno přístupné elektronické databáze • Přístupné prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí
Článek 5, odstavec 4	Národní zprávy o stavu životního prostředí	• Informace o kvalitě životního prostředí • Informace o zátěžích životního prostředí	• Zveřejňovat a rozšiřovat v pravidelných intervalech nepřesahujících tři nebo čtyři roky

Článek 5, odstavec 5	Šířit vnitrostátní právní úpravu, politické dokumenty a významné mezinárodní dokumenty vztahující se k environmentálním problémům	• Právní předpisy, strategie, politiky, programy a akční plány týkající se životního prostředí a zprávy o jejich plnění • Mezinárodní smlouvy a jiné významné mezinárodní dokumenty vztahující se k environmentálním problémům	• Opatření přijatá ve vnitrostátní právu za tímto účelem
Článek 5, odstavec 6	Stimulovat provozovatele, aby pravidelně informovali veřejnost o dopadu svých činností na životní prostředí	• Působení činností a výrobků provozovatelů na životní prostředí	• Provozovatele, jejichž činnosti mají významný dopad na životní prostředí • Veřejnost musí být pravidelně informována • V případě, že je to vhodné, v rámci dobrovolných systémů označování ekologicky šetrných výrobků či environmentálních auditů, nebo jinými způsoby
<u>Článek</u> 5, odstavec 7	Zveřejňovat informace týkající se formulování politiky životního prostředí, jednání s veřejností podle úmluvy a vykonávání funkcí veřejné správy týkajících se životního prostředí	• Fakta a jejich analýzy pro hlavní návrhy politiky životního prostředí • Vysvětlující materiál o jednáních s veřejností podle této úmluvy • Informace o výkonu veřejných funkcí a poskytování veřejných služeb vztahujících se k životnímu prostředí	
<u>Článek</u> 5, odstavec 8	Vypracovat mechanismy pro poskytování environmentálních informací o výrobcích	Informace o výrobcích z hlediska životního prostředí	Dostatečné informace, které umožní spotřebitelům se na základě těchto informací rozhodovat pro environmentálně šetrnější alternativy
<u>Článek</u> 5, odstavec 9	Postupně zavádět veřejně přístupný celostátní systém inventur nebo registrů znečišťujících látek	Vstupy, výstupy a přenosy vybraných látek a produktů	• S přihlédnutím k mezinárodním postupům • Integrovaný, celostátní systém • Strukturovaná počítačově a veřejně přístupná databáze • Sestavená na základě standardizovaných zpráv a

Článek 5, Zachovány možné
odstavec 10 výjimky z uvolnění
uvedené v článku 4,
odstavcích 3 a

1. Strany zajistí, aby:

(a) orgány veřejné správy měly k dispozici informace o životním prostředí vztahující se k výkonu jejich funkcí a aby je aktualizovaly,

Článek 5, odstavec 1 (a), požaduje, aby orgány veřejné správy, měly k dispozici informace o životním prostředí a aktualizovaly je. „Informace o životním prostředí“ jsou definovány v článku 2, odstavci 3, úmluvy. Stávající ustanovení dále definuje typy environmentálních informací, které orgán veřejné správy musí mít k dispozici, protože se vztahují k výkonu jeho funkcí, a aktualizovat je. Například lze očekávat, že správa vod bude mít k dispozici informace týkající se vodních zdrojů, které bude aktualizovat, ale nemusí mít k dispozici údaje o emisích do ovzduší.

Úmluva neposkytuje mnoho pokynů k tomu, jak tento požadavek implementovat. Nicméně strany mohou zvážit zavedení systémů, které zajistí pravidelný tok informací od operátorů, monitorovacích systémů, badatelů a dalších k odpovědným orgánům veřejné správy. Takový tok informací pomůže stranám splnit požadavek, že orgán veřejné správy by měl mít k dispozici a aktualizovat relevantní informace. Tento požadavek tedy implikuje spolehlivé systémy pro shromažďování informací, jak je uvedeno v článku 5, odstavci 1 (b). Implikuje také spolehlivé systémy pro ukládání informací, jako jsou praktická opatření požadovaná podle článku 5, odstavce 2 (b) (i). Jakmile bude tok informací zaveden a informace budou uloženy v dobře organizovaných souborech nebo registrech, orgány veřejné správy zjistí, aby informace mohly být aktualizovány neprodleně po obdržení nových zpráv od operátorů a jiných subjektů. Emise do ovzduší a kvalita vnějšího ovzduší, které se obvykle monitorují každý den, poskytují dobré příklady.

Toto ustanovení požaduje, aby orgány veřejné správy měly k dispozici a aktualizovaly informace, které jsou relevantní pro rozhodování a kroky, které činí. Požadavek, aby orgán veřejné správy „měl k dispozici“ informace, podle kterých se rozhoduje, implicitně znamená, že orgán je také „má k dispozici“ pro potřeby článku 4. Vlastnictví informací není otázkou toho, zda orgán veřejné správy má informace k dispozici, protože je povinností každého žadatele o rozhodnutí ze strany orgánu veřejné správy, aby poskytl nezbytné informace na podporu své žádosti. Možným uveřejněním těchto informací se potom zabývá článek 4, odstavec 3 a 4, úmluvy.

Pokyny k implementaci ustanovení „mít k dispozici a aktualizovat“

Zřídít systém vedení záznamů a podávání zpráv pro provozovatele. Zřídít monitorovací systémy s pravidelným podáváním zpráv. Zřídít monitorovací systémy s pravidelným podáváním zpráv.

(b) byly zřízeny povinné systémy, které zajistí přiměřený tok informací k orgánům veřejné správy o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí,

Článek 5, odstavec 1 (b), požaduje povinné systémy, které zajistí přiměřený tok informací směrem k orgánům veřejné správy. Informace se týkají navrhovaných nebo stávajících činností, které mohou „významně ovlivnit“ životní prostředí. Článek 6 se také týká činností, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, což může znamenat jak pozitivní, tak negativní vliv (viz diskuse týkající se „významného vlivu“ v komentáři k článku 6, odstavci 1).

Za účelem naplnění tohoto ustanovení mohou strany uložit veřejným i soukromým aktérům různé požadavky. Jedním ze způsobů jak naplnit toto ustanovení je prostřednictvím povinných monitorovacích a výzkumných programů. Druhý způsob je prostřednictvím povinných systémů sebe monitorování a evidence údajů, jako jsou emise do ovzduší a vody a likvidace odpadu ze strany zařízení.

Správní úřady často delegují odpovědnosti za monitorování specializovaným agenturám, laboratorům nebo polovládním institucím. Sem by patřily orgány veřejné správy podle článku 2, odstavce 2 (b) nebo (c), jestliže splňují požadavky tohoto článku.

Mnoho států také požaduje, aby podniky monitorovaly své vlastní emise a jiné činnosti, které mají dopad na životní prostředí. Přenesení zátěže na znečišťovatele je v souladu s principem, který je uveden níže, například v zásadě 16

Deklarace z Ria, přijaté 172 státy, včetně 108 hlav států, na Summitu Země v roce 1992. Zásada 16 Deklarace z Ria uvádí:

Státní úřady by měly usilovat o to, aby při výdajích na životní prostředí byly brány v úvahu mezinárodní souvislosti, aby byly využívány ekonomické nástroje a aby bylo dodržováno pravidlo, že náklady související se znečištěním by měl v zásadě nést znečišťovatel; přitom by měl být brán ohled na veřejný zájem a neměly by být narušovány mezinárodně obchodní vztahy a investiční aktivity.²²³

Od podniků se může požadovat, aby vedly záznamy o monitorování a pravidelně tyto informace předávaly příslušnému orgánu veřejné správy. Například v Bělorusku shromažďuje ministerstvo statistiky informace podniků o emisích, únicích, likvidaci odpadu a opatření na ochranu životního prostředí. Právo vyžaduje, aby všechny podniky a instituce poskytl tyto informace bez ohledu na vlastnictví.

Dodatečným zdrojem jsou informace, které soukromé subjekty musejí předkládat orgánům veřejné správy jako součást postupů pro udělování licencí a povolení a postupů pro jejich obnovení. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/15 (Rumunsko) shledal Výbor pro dodržování úmluvy, že článek 5, odstavec 1 (a) a (b) společně, požaduje, aby příslušné orgány veřejné správy minimálně měly k dispozici a aktualizovaly celé studie EIA, včetně specifických metodologií posuzování a technik modelování používaných při jejich přípravě.²²⁴

Možné prvky systémů k zajištění toku informací k orgánům veřejné správy

Orgány veřejné správy monitorují emise a kvalitu životního prostředí.

Orgány veřejné správy provádějí výzkum v oblasti životního prostředí.

Provozovatelé pravidelně monitorují emise.

Provozovatelé vedou záznamy vlastního monitorování emisí.

Provozovatelé hlásí údaje z monitorování emisí orgánům veřejné správy.

Orgány veřejné správy vedou a aktualizují záznamy o informacích předkládaných v rámci povolení či obdobných řízeních, včetně studií EIA v plném rozsahu.

(c) v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, ať už je důsledkem lidských činností anebo má přirozené příčiny, všechny informace, jež mohou veřejnosti umožnit učinit opatření k preventivnímu zabránění nebo zmírnění škod v důsledku tohoto ohrožení a které má k dispozici orgán veřejné správy, jsou okamžitě a neodkladně předány osobám, jichž se může ohrožení týkat.

Článek 5, odstavec 1 (c), požaduje, aby orgány veřejné správy informovaly veřejnost v případě mimořádných environmentálních událostí. Požadavek šířit informace je aktivován „bezprostředním ohrožením“ lidského zdraví nebo životního prostředí. To znamená, že pro okamžité šíření informací nemusí dojít ke skutečné škodě. Úmluva nedělá rozdíl mezi ohroženími, která byla způsobena lidskou činností nebo přirozenými příčinami: oběma je přikládána stejná váha. Úmluva také klade stejnou váhu na to, zda předmětem ohrožení je lidské zdraví nebo životní prostředí.

Podle úmluvy musejí informace, které orgány veřejné správy zveřejňují, obsahovat všechny informace, které mohou veřejnosti pomoci přijmout opatření nebo snížit škodu v důsledku ohrožení. Informace, které veřejnosti umožní přijmout preventivní opatření nebo opatření pro zmírnění zahrnují mimo jiné bezpečnostní doporučení a prognózy o tom, jak ohrožení může vzniknout, výsledcích šetření a opravných a preventivních kroků.

Mezinárodní a evropské právní předpisy týkající se průmyslových havárií

Ekologické havárie způsobené průmyslovými haváriemi a haváriemi týkajícími se nebezpečných látek, například v jaderném zařízení Černobyl na Ukrajině či v chemických zařízeních v Bhópálu v Indii a Sevesu v Itálii, zaměřily pozornost na potřebu veřejnosti znát a mít možnost se vyjádřit k závažným haváriím, které mohou mít na členy veřejnosti vliv.

Na mezinárodní úrovni jde o Úmluvu EHK o průmyslových haváriích, která obsahuje ustanovení o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně. Článek 9, odstavec 1 této úmluvy od smluvních stran vyžaduje, aby zajistily poskytování vhodných informací (včetně určitých minimálních informací) veřejnosti v oblastech, které by mohly být zasaženy průmyslovou havárií vyplývající z nebezpečné činnosti. Článek 9,

odstavec 2 vyžaduje, aby strana původu poskytla veřejnosti v oblastech, které by mohly být zasaženy, možnost zúčastnit se příslušných řízení ohledně opatření týkajících se prevence a připravenosti a dbala na to, aby možnost nabídnutá veřejnosti dotčené strany byla rovnocenná možnosti, která je poskytnuta veřejnosti strany původu. Článek 9, odstavec 3, vyžaduje, aby smluvní strany umožnily fyzickým a právnickým osobám, které strádají nebo by mohly trádat vzhledem k účinkům průmyslové havárie přesahujícím hranice států, přístup k právní ochraně za rovnocenných podmínek jako v případě osob spadajících do jejich vlastní jurisdikce.

Na úrovni Evropské unie byla po havárii v Sevesu v roce 1976 přijata řada směrnic týkajících se nebezpečí závažných havárií při určitých průmyslových činnostech a činnostech s přítomností nebezpečných látek, počínaje směrnicí 82/501/EHS (směrnice Seveso), která byla nahrazena směrnicí Rady 96/82/ES (směrnice Seveso II), která byla později rozšířena směrnicí 2003/105/ES.²²⁵ Po přepracování směrnice Seveso II byla dne 4. července 2012 přijata směrnice 2012/18/EU (směrnice Seveso III), která vstoupila v platnost dne 13. srpna 2012.²²⁶

Článek 14, odstavec 1 směrnice Seveso III vyžaduje, aby veřejnost měla trvale přístup k určitým stanoveným informacím. Příloha V směrnice uvádí informace, které mají být poskytnuty. Tyto zahrnují „obecné informace o tom, jakým způsobem bude v případě potřeby varována dotčená veřejnost“ a „náležité informace o vhodném chování v případě závažné havárie nebo údaj o tom, kde lze získat přístup k těmto informacím v elektronické podobě“. Dále, článek 14, odstavec 2 vyžaduje, aby všechny osoby, které mohou být postiženy závažnou havárií mající původ v tzv. závodu s nadlimitním množstvím, pravidelně dostávaly jasné a srozumitelné informace o bezpečnostních opatřeních a žádoucím chování v případě závažné havárie. Tyto informace musí obsahovat přinejmenším informace uvedené v příloze V. Článek 15, odstavec 1 vyžaduje, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit k plánování nových závodů s nadlimitním množstvím, významným změnám stávajících závodů a novým rozvojovým aktivitám v okolí stávajících závodů, které mohou zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky. Článek 12, odstavec 5 vyžaduje, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit k vnějším havarijním plánům.

Úmluva klade velkou prioritu na rychlé šíření informace, které by mohly zachránit lidské životy nebo předejít škodě na životním prostředí. Orgán veřejné správy musí informace okamžitě rozšířit. Okamžité šíření informace může pomoci zachránit životy a předejít škodě v situacích, které se týkají bezprostředního ohrožení lidského života nebo životního prostředí. V roce 1998 se této otázky týkal případ projednáváný u ESLP. Dotčené správní orgány zamítly uveřejnění zásadních informací, které by občanům umožnily zhodnotit rizika, která by hrozila jim a jejich rodinám, pokud by nadále žili ve městě zvláště vystaveném nebezpečí havárií v místním závodě na výrobu hnojiv.²²⁷ Soud rozhodl, že neposkytnutím včasných informací stát nesplnil svoji povinnost zajistit právo žadatele na respektování jejich soukromého a rodinného života.²²⁸

Pokyny k implementaci okamžitého předání informací v případě bezprostředního ohrožení

Povinnost vzniká při jakémkoli *bezprostředním ohrožení* lidského zdraví nebo životního prostředí – okamžité předání informací je vyžadováno i v případě, kdy nedošlo ke škodě.

Předání je neodkladné.

Zveřejnění všech informací, které mohou veřejnosti umožnit přijmout opatření k zabránění nebo zmírnění škod.

Informace jsou přinejmenším předány všem členům veřejnosti, jichž se může bezprostřední ohrožení týkat.

Implementaci lze usnadnit následujícími kroky:

- Určete, který orgán veřejné správy je odpovědný za poskytnutí kterého typu informací a za jakých okolností.
- Vyžadujte, aby orgány veřejné správy, a to zejména lokality, vypracovaly plány připravenosti na mimořádné situace.
- Zaveďte systém pro informování místních samospráv, nemocnic a požárních a záchranných služeb, který lze okamžitě použít.
- Zaveďte systém pro okamžité informování veřejnosti, zejména prostřednictvím místního rozhlasu, tisku, televize a systému veřejného rozhlasu.
- Poskytněte školení pracovníkům, kteří se podílejí na řešení nouzových situací, zejména v oblasti manipulace s nebezpečnými látkami.

Úmluva stanoví minimální povinnost šířit informace příslušníkům veřejnosti, kteří mohou být bezprostředním ohrožením ovlivněni, ačkoli orgány veřejné správy mohou bez omezení šířit informace nad rámec této povinnosti. V některých případech mohou příslušníci veřejnosti, kteří mohou být ovlivněni, zahrnovat celou zemi, zatímco jindy mohou zahrnovat příslušníky veřejnosti ze sousedních zemí, a v jiných případech mohou být omezeni na konkrétní region. Použití slova „může“ naznačuje, že stačí pouze důvodná množnost, že členové veřejnosti budou ovlivněni, aby orgánu veřejné správy vznikla povinnost je informovat.

Pro snazší naplnění tohoto ustanovení mohou strany stanovit, který orgán veřejné správy je odpovědný za šíření

jakého druhu informací a za jakých okolností. Země mohou ustavit systém pro nouzovou, který lze za daných podmínek použít. Například v Bělorusku je Ministerstvo pro výjimečné stavy odpovědné za šíření environmentálních informací v případě nouze. Centrum pro kontrolu a monitorování radiace má k dispozici systém včasného varování v případě nouze a je odpovědné za poskytnutí těchto informací správním úřadům a veřejnosti. Místní úřady se nacházejí na nejvhodnějších místech pro šíření různých druhů informací.

Pokyny k implementaci pro článek 5, odstavec 1

- *Orgány veřejné správy potřebují mít spolehlivý systém pro shromažďování a aktualizaci informací o životním prostředí.* Informace mohou být shromažďovány a aktualizovány prostřednictvím jasných požadavků a postupů na monitorování, vedení záznamů a podávání zpráv, a to soukromými podniky i státními orgány.
- *Orgány veřejné správy musí mít v držení informace o životním prostředí.* Mohou tak učinit prostřednictvím strukturovaných systémů registrů, složek a seznamů.
- *Orgány veřejné správy potřebují mít systém pro okamžité poskytování informací v případě mimořádných situací.* Tento krok lze učinit prostřednictvím zavedených procesů poskytování informací rozhlasem, tiskem a televizí, a dále přímo pracovníkům zdravotních záchranných služeb a úředníkům místní samosprávy.

2. Strany zajistí v rámci své vnitrostátní právní úpravy, aby způsob, jakým orgány veřejné správy zpřístupňují veřejnosti environmentální informace, byl transparentní a aby environmentální informace byly skutečně dostupné, mimo jiné, prostřednictvím:

Zkušenosti ukázaly, že pouhá existence zákona nebo předpisu, který uděluje veřejnosti přístup k informacím, nezaručuje tento přístup v praxi. Článek 5, odstavec 2, požaduje, aby se strany ujistily, že při zpřístupňování environmentálních informací postupovaly otevřeně, a zajistily, aby informace byly skutečně přístupné.

Strany musejí implementovat toto ustanovení „v rámci vnitrostátní právní úpravy“. Za prvé to znamená, že strany transponovaly povinnosti a mechanismy uvedené v článku 5, odstavci 2, do svého vnitrostátního právního rámce. Také to znamená, že strany mají jistou flexibilitu v naplňování tohoto ustanovení v rámci svého vnitrostátního právního rámce. Článek 5, odstavec 2, uvádí některé konkrétní mechanismy pro zajištění transparentnosti a skutečného přístupu k informacím – které mohou být všechny strukturovány mírně odlišně v závislosti na systému vnitrostátního práva.

Požadavek na zajištění transparentnosti způsobem, kdy orgány veřejné správy zpřístupňují informace, znamená, že veřejnost může jasně sledovat cestu environmentálních informací, chápat jejich původ, kritéria, které řídí jejich shromažďování, uchování a šíření, a jak lze informace získat. Článek 5, odstavec 2, tak vychází z článku 3, odstavce 1, který požaduje, aby strany zavedly a udržovaly jasný a transparentní rámec pro naplňování úmluvy, a článku 3, odstavce 2, který požaduje, aby pracovníci úřadu pomáhali veřejnosti při získávání přístupu k informacím.

Povinnost zpřístupnit informace v obecném právu (common law)

Některé strany Aarhuské úmluvy mají právní systémy, které orgánům veřejné správy ukládají povinnost aktivně poskytovat veřejnosti informace, které mohou být relevantní pro konkrétní proces rozhodování. Tato povinnost je nezávislá na jakýchkoli procesních povinnostech, které mohou spadat pod právní předpis vztahující se k určitému řízení, jako je například řízení EIA. Ve Spojeném království odvolací soud rozhodl, že nezveřejnění zpráv v držení orgánu veřejné správy, které obsahovaly informace o předpokládaných emisích z cementárny usilující o rozšíření procesů o spalování starých pneumatik, způsobilo nevědomost veřejnosti ohledně plného rozsahu přízemních emisí prachu a jejich možného dopadu na životní prostředí, a to až do vydání povolení orgánem. Dle stanoviska soudu byly tyto informace potenciálně významné pro rozhodnutí daného orgánu i pro členy veřejnosti, kteří usilovali o ovlivnění tohoto rozhodnutí. Soud rozhodl, že tehdejší nezpřístupněním informací porušil orgán svou povinnost spravedlivého zpřístupnění těchto informací vyplývající z obecného práva.²²⁹

Spojení „skutečně dostupné“ znamená, že zavedené informační systémy by měly zaručovat více než jen pouhé zpřístupnění informací veřejnosti. Záznamy, databáze a dokumenty lze považovat za skutečně dostupné, když v nich například veřejnost může snadno vyhledávat určité druhy informací, nebo když má veřejnost k informacím snadný přístup prostřednictvím vhodných úředních hodin, lokalit, zařízení, jako jsou kopírovací stroje apod. Například úřad pro životní prostředí v irském Corku půjčuje kopie velkých dokumentů, aby byly skutečně přístupné příslušníkům veřejnosti. Kromě fyzické dostupnosti požaduje pojem „skutečně přístupné“, aby informace byly v takovém formátu a jazyce a na takové úrovni technických detailů, aby k nim měla veřejnost skutečný přístup.

Skutečná dostupnost – otázka jazyka

S ohledem na obavy, že hodnocení ekologických a sociálních dopadů byla někdy dána k dispozici pouze v angličtině a přeloženo bylo pouze neoborné shrnutí, Evropská banka pro obnovu a rozvoj již od poloviny 90. let 20. století vyžaduje, aby bylo hodnocení ekologických a sociálních dopadů dáno k dispozici v plném rozsahu v místním jazyce. To umožňuje smysluplnější účast veřejnosti, protože místní obyvatelé potenciálně dotčení projektem si mohou přečíst celý dokument, a nikoli jen odborné shrnutí.

Elektronické informační nástroje a Aarhuská úmluva

Úmluva věnuje zvláštní pozornost novým formám informací, včetně informací v elektronické podobě. Toto je zmíněno v preambuli, v článku 3 upravujícím obecná ustanovení a v člancích 4 a 5 upravujících přístup k informacím. Úmluva bere v úvahu vývoj v oblasti informačních technologií, zejména posun směrem k elektronické formě informací a možnost přenosu informací prostřednictvím Internetu a dalších systémů. Zasedání smluvních stran prostřednictvím rozhodnutí I/6 zřídilo Pracovní skupinu pro elektronické informační nástroje, jejíž mandát byl prodloužen rozhodnutím II/3 a III/4. V příloze k rozhodnutí II/3 jsou uvedena doporučení vypracovaná pracovní skupinou, která se týká efektivnějšího využívání elektronických informačních nástrojů k zajištění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Zasedání smluvních stran na svém čtvrtém zasedání rozhodlo rozšířit rozsah prací vykonávaných Pracovní skupinou pro elektronické informační nástroje a přejmenovat ji na Pracovní skupinu pro přístup k informacím²³⁰ (podrobnější informace o mandátu pracovní skupiny naleznete v textovém rámečku v komentáři k článku 4).

Následující ustanovení článku 5, odstavce 2, stanoví určité požadavky týkající se toho, jak by strany měly zajistit, aby byly environmentální informace skutečně dostupné transparentním způsobem. Úmluva stanoví tyto požadavky jako minimální; spojení „mimo jiné“ znamená, že strany mohou přidat jakékoliv mechanismy, které považují za nezbytné nebo žádoucí pro dosažení transparentnosti a skutečné dostupnosti.

(a) poskytování dostatečných údajů veřejnosti o typu a rozsahu environmentálních informací, které mají příslušné orgány veřejné správy k dispozici, a o základních lhůtách a podmínkách, za nichž se tyto informace poskytují a o postupu, jímž je lze získat,

Článek 5, odstavec 2 (a), uvádí jeden příklad typu informací, na které se tento článek vztahuje. Článek 5, odstavec 2, se týká nejen environmentálních informací, ale také informací o tom, jak nejlépe získat přístup k environmentálním informacím. Tento typ informací – konkrétně informace o informacích – se někdy nazývá „metainformace“. Veřejnost bude mít lepší přístup k environmentálním informacím, pokud bude znát, jaký typ informací je k dispozici, kde je k dispozici, jaká jsou kritéria pro jejich získání, pokud taková existují, a jaké jsou postupy pro jejich získání. Podle úmluvy musejí být informace „dostatečné“ nebo dostatečně úplné, aby bylo zajištěno, že pomáhají veřejnosti efektivně získat přístup k informacím.

Orgány veřejné správy musejí poskytnout dostatečné informace o základních pojmech a podmínkách, za kterých jsou environmentální informace dostupné, a procesu, jehož prostřednictvím mohou být získány. Toho lze dosáhnout prostřednictvím informačních publikací, oznámení v publikacích správních úřadů, oznámení na webových stránkách správních úřadů, veřejných oznámení v televizi nebo rozhlasu, nebo části katalogů o environmentálních informacích, jak je uvedeno v rámečku níže.

Informace o informacích (metainformace)

Evropská agentura pro životní prostředí prostřednictvím svého Evropského tematického střediska pro katalog datových zdrojů v německém Hannoveru podporuje rozvoj národních meta-informačních systémů v každé z členských zemí a buduje kapacity v kandidátských zemích EU tak, aby si vytvořily podobné systémy.²³¹

V Rakousku má spolkové ministerstvo životního prostředí na základě § 10 spolkového zákona o informacích o životním prostředí povinnost zřídit katalog dat o životním prostředí pro účely informování veřejnosti. Národní Katalog dat o životním prostředí byl vypracován s cílem pomoci při hledání informací o životním prostředí. Národní katalog je počítačově podporovaná databáze, která je veřejnosti dostupná od roku 1995. Poskytuje informace o tom, kdo má které dostupné údaje o životním prostředí, a další užitečné informace vztahující se k oblasti životního prostředí, a je přístupný prostřednictvím Internetu.

(b) zavedení a provádění praktických opatření, jako např.:

Pododstavec 2 (b) dále definuje transparentnost a efektivnost z hlediska praktických opatření pro přístup k informacím. Úmluva požaduje, aby strany zavedly a udržovaly praktická opatření. Ta mohou zahrnovat celou řadu možností, jako jsou veřejně dostupné seznamy, registry nebo soubory, podporu veřejnosti a určené kontaktní body. Jejich účelem je umožnit přístup k informacím samotným a k informacím o tom, jak získat informace uvedené v odstavci 2 (a) výše. Odstavec 2 (b) obsahuje příklady praktických opatření, která pravděpodobně budou užitečná pro strany při naplňování tohoto ustanovení.

(i) veřejně přístupné seznamy, registry nebo soubory údajů,

Úmluva obsahuje veřejně přístupné seznamy, registry nebo soubory jako příklady toho, jak strany mohou splnit požadavek zavést a udržovat praktická opatření pro přístup k environmentálním informacím a informacím o tom, kde tyto informace nalézt.

Jedním ze způsobů, jak mohou strany zavést praktická opatření pro přístup k informacím, je prostřednictvím seznamů, registrů a souborových systémů. Výrazy „seznamy“, „registry“ a „soubory“ se v systémech různých zemí často zaměňují. Forma seznamu, registru nebo souboru se může lišit. V některých případech se může jednat o tradiční, papírový formát, uchovávaný například v knihovně; jindy se může jednat o počítačovou databázi v elektronické formě.

Seznamy, registry a soubory lze využívat ke shromažďování informací předložených soukromými zdroji nebo získaných od správních úřadů. Nabízejí také výhody jak pro veřejnost, tak pro úřady. Pokud má příslušník veřejnosti možnost do seznamu, registru nebo souboru nahlédnout, může lépe zacílit svoji žádost o informace. To může ušetřit čas, usnadnit zpracování žádostí o informace a snížit náklady. Země mohou mít různé typy registrů, seznamů a souborů s environmentálními informacemi. Veřejné registry, seznamy a soubory musejí být centralizované na vnitrostátní úrovni, ale mohou být uloženy lokálně v knihovnách nebo úřadech místní samosprávy po celé zemi.

Registry, seznamy a soubory mohou obsahovat skutečné environmentální informace nebo odkazy na existující dokumenty, které obsahují environmentální informace, a kde se nacházejí. Jako příklad první možnosti můžeme uvést Spojené království, které má poměrně rozsáhlý systém „veřejných registrů“ zahrnujících širokou škálu informací, jako jsou žádosti o stavební povolení, seznamy toulavých psů a dokumenty o hodnocení pesticidů. Registry jsou soubory informací uchovávané podle určitého druhu předpisu, které uvádějí přesnou povahu informací, které mají být dostupné veřejnosti, a obvykle také místo, kde se nacházejí. Informace jsou v nich často uloženy v papírovém formátu a registr se obvykle nachází v kanceláři, kterou může veřejnost navštívit během běžných pracovních hodin. Kopie lze obvykle získat za poplatek. Některé registry obsahují počítačové soubory, kdy může být pro přístup k souborům potřeba služeb provozovatele a předchozí domluva, nicméně stále větší počet informací ve veřejných registrech je dostupný přes internet, který umožňuje přístup veřejnosti po celém světě. Jako příklad druhé možnosti můžeme uvést Polsko, které má registr všech dokumentů obsahujících environmentální informace a informace, kde je lze nalézt.

Vybrané veřejné registry ve Spojeném království

Registr žádostí o uvedení na trh nebo prodej geneticky Organismů modifikovaných

Hodnotící dokumentace pesticidů

Registr výzev vynucování podmínek týkajících se pesticidů

Stavební úřad

Integrovaný registr omezování znečištění

Registrace znečištění ovzduší místního úřadu

Registr souhlasů pro nebezpečné látky

Registr lokalit, v nichž je umístěno 25 tun nebezpečných látek

Registr radioaktivních látek

Registr oznámení plánovaných prací na stromech v chráněných územích

Registr kvality pitné vody

Registr licencí pro ukládání do moře

Mapy oblastí citlivých na dusičnany

Registr průmyslových odpadních vod

Registr kvality vod

Mapy znázorňující sladkovodní hranici řek
Registr povolení k nakládání s odpady

Seznamy, registry a soubory mohou také obsahovat všechny dokumenty týkající se konkrétního případu. Obsahují také soubory dokumentů týkající se procesu rozhodování, včetně návrhů, analýz, veřejných připomínek, alternativních návrhů, zatímní rozhodnutí a zápis z jakéhokoli jednání. Například ministerstvo životního prostředí by mohlo udržovat veřejně dostupný registr nebo soubor s veškerou dokumentací z EIA nebo případu, který se týká udělení povolení. To by pomohlo splnit požadavek článku 6, odstavce 6, že orgány veřejné správy by měly veřejnosti umožnit přezkoumat všechny informace relevantní pro proces rozhodování. Také by tím vznikl záznam o rozhodnutích v případech přezkoumávaných podle článku 9 o přístupu k právní ochraně.

Seznamy, registry a soubory mohou být veřejnosti zpřístupněny různými způsoby. Například systém zvláštních informačních billboardů, provozovaný obcemi a regionálními agenturami životního prostředí ve městě Skadar v Albánii, umožňuje pravidelné uveřejňování ekologických povolení, žádostí o povolení a dokumentaci EIA a SEA.

(ii) povinnost úředníků podporovat veřejnost v její snaze o přístup k informacím podle této úmluvy, a

Druhý typ praktických opatření pro zajištění skutečného přístupu k informacím počítá s podporou úředníků poskytovanou veřejnosti v její snaze získávat informace. Toto ustanovení je příkladem možného způsobu, jak splnit povinnost podle článku 3, odstavce 2 a 3, o poskytnutí podpory veřejnosti v její snaze o přístup k informacím. Strany mohou požadovat, aby orgány veřejné správy pomáhaly příslušníkům veřejnosti při formulování nebo upřesňování jejich žádostí, pokud je to potřeba.

Stále více informací je k dispozici na internetu a prostřednictvím informačních bodů, kde lze environmentální informace nalézt ve strukturovaných databázích. Orgány veřejné správy však musejí citlivě přistupovat k potřebám veřejnosti, která potřebuje další pomoc, jako jsou starší lidé, negramotní, chudí a jiné skupiny.

V mnoha případech budou muset strany pravděpodobně požadovat více než, aby orgány veřejné správy pomáhaly veřejnosti. Strany také mohou poskytnout školení úředníkům správních úřadů o přístupu k zákonům a předpisům o informacích, včetně pokynů, jak aplikovat výjimky z uveřejňování informací a jak zajistit, aby veřejnost měla včasné, transparentní a skutečný přístup k informacím.

(iii) určení kontaktních míst, a

Poslední praktické opatření požadované úmluvou je, aby orgány veřejné správy určily kontaktní místa pro každý úřad, která usnadní přístup k informacím. Kontaktní místa jsou zejména užitečná v případech, kdy bude mít zájem o přístup k informacím mnoho lidí. Veřejně označený úřad nebo individuální kontaktní místo umožní a urychlí proces přístupu k informacím pro příslušníky veřejnosti. Například správní řád Gruzie ukládá vládním orgánům povinnost určit konkrétní úředníky jako kontaktní místa pro žadatele, kteří požadují informace.

Během uvažování o tom, jak naplňovat tato ustanovení, mohou strany zvážit stanovení individuálních kontaktních míst ve specifických případech, jako je proces EIA, proces udělování povolení nebo tvorba pravidel. Některé země požadují, aby veřejný orgán vždy, když veřejně vydá oznámení o procesu, který poskytuje příležitost pro účast veřejnosti, např. při udělování povolení nebo EIA, uvedl v oznámení kontaktní bod, který umožní přístup k informacím. Článek 6, odstavec 2, o účasti veřejnosti požaduje, aby oznámení uvádělo orgán veřejné správy, od kterého lze získat informace.

Obecně řečeno, efektivní způsob pro zavedení takových kontaktních bodů je prostřednictvím specifické služby nebo úřadu pro environmentální informace. Například v Irsku vznikla vládní Služba pro environmentální informace (ENFO) transformací z jediného informačního centra v celonárodní službu pro poskytování environmentálních informací s vyhrazenými místy pro veřejné knihovny, kterým se říká „ENFOpoints“, kde mohou lidé získat přístup k široké řadě informací. Tato služba má vlastní webové stránky (www.askaboutireland.ie).

Estonské Centrum pro environmentální informace bylo založeno v roce 2004 v rámci Ministerstva životního prostředí. Další strany spolupracovaly s mezinárodními organizacemi na založení center Aarhuské úmluvy na svém území (viz rámeček v komentáři k článku 3, odstavci 3).

(c) umožnění bezplatného přístupu k environmentálním informacím obsaženým v seznamech, registrech nebo v souborech údajů uvedených v pododstavci (b)(i).

Článek 5, odstavec 2 (c), napomáhá stranám porozumět pojmu transparentnost a skutečný přístup k informacím tím, že řeší otázku ceny. Úmluva požaduje, aby orgány veřejné správy poskytovaly bezplatný přístup k environmentálním informacím obsaženým v seznamech, registrech nebo souborech. Podle článku 4, odstavce 8, mohou

orgány veřejné správy požadovat za poskytnutí informací přiměřenou úhradu. Nicméně článek 5, odstavec 2 (c), objasňuje, že orgány veřejné správy nemohou účtovat úhradu za nahlédnutí do informací obsažených ve veřejně dostupných seznamech, registrech a souborech.

3. Strany zajistí, aby environmentální informace byly postupně zpřístupňovány v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Informace přístupné v této formě by měly zahrnovat:

Článek 5, odstavec 3, požaduje, aby strany rozšířily své snahy o shromažďování a šíření informací pomocí elektronických informačních systémů. Změny v informační technologii působí revoluci ve způsobu, jakým orgány veřejné správy a veřejnost vytvářejí, uchovávají a přenášejí informace a přistupují k nim. Úmluva odráží tyto změny tím, že požaduje aby strany usilovaly o zpřístupnění environmentálních informací elektronicky. Při implementaci tohoto ustanovení mají strany jasnou povinnost zajistit, aby environmentální informace byly ve stále větší míře dostupné v elektronických databázích, přestože mají volnost rozhodnout se, kdo bude tento proces řídit, jaký bude časový rámec pro splnění této povinnosti a jaká bude forma elektronických databází. Úmluva požaduje, že jakmile strany zavedou elektronické databáze, musejí být tyto databáze snadno přístupné veřejnosti.

Možnosti implementace elektronických databází

Úmluva pouze stanoví, že elektronické databáze by měly být snadno přístupné veřejnosti. Smluvní strany mohou zvážit různé způsoby, jak tento požadavek splnit, včetně následujících postupů:

- Použití telekomunikačních sítí, jak je uvedeno v článku 5, odst. 3, s cílem usnadnit přímý přístup veřejnosti k databázím tak, aby nebyl zapotřebí provozovatel – orgán veřejné správy.
- Zřízení databází, které veřejnosti umožňují elektronicky vyhledávat konkrétní informace.
- Zřízení databází, které mohou poskytovat informace v různých kategoriích, jako je například typ znečišťující látky, typ živočišného/rostlinného druhu, region dané země, a to prostřednictvím vlastních, strukturovaných dotazů.
- Zřízení vzájemně propojených databází: ačkoli informace o životním prostředí jsou vzájemně velmi provázány, v současné době jsou často shromažďovány samostatnými prostředky. Databáze mezi sebou mohou vytvořit vazby, které umožní prohledávat větší fond informací najednou.

Celá řada stran Aarhuské úmluvy, včetně Albánie, Arménie, Ázerbájdžánu, Běloruska, Bosny a Hercegoviny, Gruzie, Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Moldavska, Černé Hory, Srbska, Tádžikistánu a Turkmenistánu, přispěla k implementaci článku 5, odstavce 3, prostřednictvím svého zapojení do Veřejných center pro poskytování environmentální informací neboli center Aarhuské úmluvy. Tato centra používají elektronické nástroje jako webové stránky, databáze a elektronické list servery, pomocí kterých snadno zpřístupňují environmentální informace veřejnosti. Environmentální informace zpřístupněné některými centry online obsahují zprávy o stavu životního prostředí na národní a regionální úrovni, různé legislativní a politické dokumenty na mezinárodní, národní a místní úrovni a jiné publikace týkající se životního prostředí. (Více informací o Aarhuských centrech naleznete v komentáři k článku 3, odstavci 3.)

Polské zákony požadují, aby byl na veřejných místech (například ve veřejné knihovně) k dispozici počítač tak, aby měla veřejnost přístup k environmentálním informacím. Dostupnost takového zdroje by však neměla opomíjet veřejnost, která žádá orgány o osobní pomoc, zejména veřejnost, která může mít potíže s užíváním počítačů pro přístup k informacím.

Německý Portál informací o životním prostředí: PortalU®

Informace o životním prostředí pocházejí z mnoha zdrojů a jsou drženy různými orgány veřejné správy, a proto se jejich obsah i formát může značně lišit. Německý Portál informací o životním prostředí, PortalU® (www.portalu.de) byl spuštěn v roce 2006. Jde o nástroj, který usiluje o koordinaci různorodých informací o životním prostředí dostupných na Internetu. Hlavním cílem portálu PortalU® je zlepšit přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v držení německých orgánů veřejné správy nebo jsou jim určeny. Jeho cílem je stát se portálem, který na jednom místě poskytne přístup k veškerým veřejným informacím o životním prostředí v Německu. V současné době jsou k dispozici více než 3 miliony webových stránek a více než 500 000 databázových záznamů orgánů veřejné správy, a to od přibližně 350 veřejných institucí a organizací na národní, zemské (Länder) a obecní úrovni.

Je důležité, aby elektronické verze nenahrazovaly jiné formy stejných informací, protože počítače a veřejné telekomunikační sítě nejsou dostupné všem členům veřejnosti ve všech zemích. Masová náhrada tradičních forem ukládání informací nemusí uspokojit požadavek, že veřejnost by měla mít skutečný přístup k informacím v co nejkratší lhůtě. Nicméně pro příslušníky veřejnosti, kteří mají přístup k internetu přes své osobní počítače nebo veřejně dostupné počítače v knihovnách nebo informačních centrech, představují elektronické databáze rychlý a efektivní způsob vyhledání a získávání environmentálních informací, a to kdykoliv a odkudkoliv. A přestože elektronické databáze mohou být pro orgány veřejné správy zpočátku drahé, mohou se později vyplatit díky ušetřenému času a prostředkům nejen při vyřizování žádostí o informace, ale také při poskytování informací pro vlastní iniciativy orgánu veřejné správy související s implementací a prosazováním úmluvy.

Úmluva uvádí specifické typy informací, které by v konečném důsledku měly být dostupné elektronicky. Použití spojení „by měly“ namísto „musejí“ v tomto ustanovení znamená, že úmluva nabádá strany, aby toto opatření přijaly, spíše než aby ho od nich požadovala. Použití slova „zahrnovat“ znamená, že strany mohou do tohoto seznamu přidat další relevantní environmentální informace, jestliže je považují za užitečné.

(a) zprávy o stavu životního prostředí, uvedené v odstavci 4 níže,

Podle odstavce 3 (a) by měly strany zajistit, aby zprávy o stavu životního prostředí požadované podle odstavce 4 byly postupně dostupné v elektronických databázích. Protože zprávy o stavu životního prostředí ve většině zemí již existují v elektronické podobě, tento požadavek primárně znamená vložit tyto zprávy do typů databází, které jsou veřejně přístupné. Elektronická forma databáze pomůže veřejnosti a orgánům veřejné správy vyhledávat ve zprávách o stavu životního prostředí specifické informace, které mohou použít k sestavení srovnatelných informací o stavu životního prostředí v čase.

(b) texty právních předpisů o životním prostředí, nebo se k němu vztahující,

Podle odstavce 3 (b) by měly strany zajistit, aby texty právních předpisů o životním prostředí, nebo se k němu vztahující, byly dostupné v elektronických databázích. Právní předpisy jsou často jednou z prvních položek, která bývá zpřístupněna veřejnosti na webových stránkách ministerstev. Například dánské Ministerstvo vnitra a energetiky má veřejně dostupnou webovou stránku s širokou škálou dokumentů, včetně právních předpisů. V České republice, Maďarsku a Polsku jsou texty legislativních návrhů, mezinárodních smluv a zákonů dostupné elektronicky. Strany mohou využít internetovou službu ECOLEX (www.ecolex.org) o právu na životního prostředí, kterou provozuje UNEP ve spolupráci s IUCN a Organizací pro výživu a zemědělství (FAO). Jejím deklarovaným účelem je vybudovat celosvětovou kapacitu poskytováním co nejkomplexnějšího globálního zdroje informací o právu životního prostředí. Databáze ECOLEX zahrnuje informace o smlouvách, mezinárodním „měkkém“ právu a jiných nezávazných politikách a dokumentech s technickými pokyny, vnitrostátní právní úpravě, soudních rozhodnutích a literatuře o právu a politice. Uživatelé mají přímý přístup k abstraktům a informacím o indexaci každého dokumentu i ke kompletním textům většiny poskytovaných informací.²³²

(c) pokud je to účelné, politiky, plány a programy týkající se životního prostředí, nebo se k němu vztahující, a dohody v oblasti životního prostředí, a

Podle odstavce 3 (b) by měly strany zajistit, aby texty právních předpisů o životním prostředí, nebo se k němu vztahující, byly dostupné v elektronických databázích. „Pokud je to účelné“ v tomto případě znamená, že strany mají dodatečnou volnost při určování, jaké politiky, plány a programy by měly být dostupné prostřednictvím elektronických databází kvůli veřejnému zájmu při přístupu k informacím. Může se jednat o užitečný nástroj například při naplňování článku 7 o účasti veřejnosti při rozhodování, které se týká plánů, programů a politik. Pro veřejnost a orgány veřejné správy je velice důležité, aby měly snadný přístup ke stávajícím plánům, programům a politikám při komentování návrhů.

Politiky, plány a programy mohou být na mezinárodním, regionální, národní nebo místní úrovni. Podobně jako právní předpisy jsou tyto dokumenty obvykle mezi prvními, které vládní ministerstva s vlastními webovými stránkami publikují.

Odstavec 3 (c) také vyžaduje, pokud je to účelné, aby „dohody o životním prostředí“ byly postupně dostupné v elektronických databázích. Dohody o životním prostředí zahrnují jak dohody mezi zeměmi, tak ujednání a smlouvy mezi správními úřady a jedním nebo dvěma soukromými subjekty nebo průmyslovými skupinami (viz komentář k článku 2, odstavci 3 (b)). Například Nizozemsko používá dohody o životním prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem. Tento druh dohody o životním prostředí často představuje dobrovolné dohody o spolupráci při plnění některých emisních limitů na straně průmyslu výměnou za menší objem zpráv a hlášení a jiných požadavků, které ukládají správní orgány.

(d) další informace, jejichž dostupnost v této formě by mohla usnadnit aplikaci vnitrostátního práva naplňujícího tuto úmluvu,

Podle odstavce 3 (d) by měly strany identifikovat jiné informace, které lze okamžitě zpřístupnit v elektronické formě, pokud by to usnadnilo aplikaci vnitrostátního práva naplňujícího tuto úmluvu. Například strana může určit, že poskytování návrhů a jiných konceptů přístupných pro účast veřejnosti podle článků 6, 7 a 8 by usnadnilo aplikaci vnitrostátního práva, které naplňuje úmluvu. Mohla by tedy požadovat, aby návrhy specifických činností, plánů, programů a politik, předpisů a právně závazných dokumentů byly postupně dostupné v elektronických databázích. Toto ustanovení slouží jen jako připomínka, že ustanovení úmluvy o informacích se neomezují jen na písemný text, ale platí také pro grafické a fotografické záznamy a zvukové nahrávky apod.

za předpokladu, že tyto informace jsou již dostupné v elektronické formě.

Článek 5, odstavec 3, nepožaduje, aby strany poskytovaly informace v elektronické formě. Uvádí pouze, že pokud informace v elektronické formě již existují, měly by být vloženy do veřejně přístupných databází ve veřejných telekomunikačních sítích. V praxi výše uvedené informace obvykle již existují v elektronické formě. Zdá se, že účelem konečného ustanovení je vyhnout se tomu, aby orgány veřejné správy ukládaly povinnost skenovat nebo přepisovat rukou psaná či ústní podání ze strany veřejnosti a jiné dokumenty, které nemusejí existovat v elektronické formě.

Používání elektronických informačních technologií v Kazachstánu

Kazachstánský zákon o životním prostředí z roku 2007 poskytuje podrobný seznam informací o životním prostředí, které musí být zpřístupněny veřejnosti prostřednictvím telekomunikačních sítí, jak to vyžaduje článek 5, odst. 3 úmluvy. Článek 160 zákona o životním prostředí vyžaduje, aby příslušné orgány veřejné správy prostřednictvím Internetu a jiných veřejných telekomunikačních sítí veřejnosti zpřístupnily následující typy informací o životním prostředí:

- Zprávy o stavu životního prostředí.
- Návrhy a znění vnitrostátních právních předpisů a mezinárodních smluv upravujících otázky životního prostředí.
- Návrhy a znění státních strategických dokumentů, programů a akčních plánů týkajících se životního prostředí.
- Zprávy týkající se vynucování ochrany životního prostředí.
- Informace o elektronických službách státní správy souvisejících s životním prostředím.

Zákon rovněž vyžaduje, aby příslušné orgány veřejné správy zřídily a vedly veřejně přístupné elektronické registry informací o životním prostředí.

4. Strany budou zveřejňovat a rozšiřovat, v pravidelných intervalech nepřesahujících tři nebo čtyři roky, národní zprávy o stavu životního prostředí včetně informací o kvalitě životního prostředí a informací o jeho zátěžích.

Článek 5, odstavec 4, požaduje, aby byla v pravidelných intervalech publikována národní zpráva o stavu životního prostředí. Pravidelné intervaly nesmějí překročit lhůtu tři až čtyř let. Země v rámci regionu EHK považují publikování ročních zpráv o stavu životního prostředí za užitečné z důvodů srovnání a za účelem monitorování vývoje.

Zprávy o stavu životního prostředí musejí být veřejně šířeny .

Šíření zpráv může probíhat mnoha způsoby. Například gruzínský právní řád požaduje, aby zpráva o stavu životního prostředí byla publikovaná každé tři roky. Zpráva je také zpřístupněna v elektronickém formátu prostřednictvím webové stránky Aarhuského centra v Gruzii.

Úmluva požaduje, aby zprávy zahrnovaly informace jak o kvalitě životního prostředí, tak o zátěži na životní prostředí. „Zátěž na životní prostředí“ může v kontextu zprávy znamenat mnoho věcí. Například česká zpráva o stavu životního prostředí zahrnuje informace o příčinách změn v životním prostředí, stavu a vývoji složek životního prostředí, důsledků změn životního prostředí pro lidskou populaci a vývoj práva a politiky životního prostředí.

Jak bylo projednáno v článku 5, odstavci 3 (a) výše, zprávy o stavu životního prostředí musejí být postupně přístupné v elektronických databázích, které jsou snadno dostupné veřejnosti za předpokladu, že informace jsou již dostupné v elektronické formě.

5. Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy přijmou opatření k šíření, mimo jiné:

Požadavek, aby strany přijaly opatření k šíření některých informací uvedených v článku 5, odstavci 5, překračuje požadavky pasivního přístupu k informacím podle článku 4. Šíření znamená aktivní poskytování informací veřejnosti

prostřednictvím publikací, elektronické pošty a elektronického publikování. Může to také znamenat, že veřejnost bude informována o tom, že některé informace jsou dostupné, a kde a jak je možné získat kompletní text environmentálních informací a zpřístupnit je veřejnosti za malou nebo žádnou úhradu. Článek 5, odstavec 5, má být naplňován „v rámci právní úpravy [strany]“, což dává stranám jistou flexibilitu při naplňování opatření, která splňují povinnosti podle úmluvy a mohou být součástí vnitrostátního právního rámce.

Odstavec 5 vykazuje jisté podobnosti s požadavkem úmluvy, že informace týkající se bezprostředního ohrožení zdraví nebo životního prostředí by měly být neprodleně šířeny mezi veřejnost, která může být ovlivněna (článek 5, odst. 1 (c)). Odstavec 5 však představuje obecnější požadavek na pravidelné šíření dokumentů, které má veřejnost právo znát. Týká se šíření informací mezi všechny příslušníky veřejnosti a díky spojení „mimo jiné“ obsahuje jen předběžný seznam informací, které by se měly šířit. Strany mohou do tohoto seznamu přidat jakékoliv relevantní typy informací, které pomohou naplňovat úmluvu.

(a) právních předpisů a politických dokumentů, jako jsou např. dokumenty formulující strategie, politiky, programy a akční plány týkající se životního prostředí a zpráv o jejich plnění, zpracovaných na různých úrovních státní správy,

Odstavec 5 (a) požaduje, aby strany vytvořily právní systém pro šíření dokumentů právní úpravy a politiky týkajících se životního prostředí. Tato ustanovení by také mělo být zvažováno v kontextu článků 7 a 8, které se týkají účasti veřejnosti na plánech, programech, politikách, tvorbě zákonů a pravidel. Požaduje se, aby strany aktivně šířily texty strategií, politik, programů a akčních plánů týkajících se životního prostředí. Kromě textů těchto zákonných a politických dokumentů vyžaduje úmluva, aby strany šířily zprávy o pokroku v jejich naplňování. Pojem „týkající se životního prostředí“ se zde používá místo pojmů „environmentální informace“. „Týkající se životního prostředí“ pravděpodobně zahrnuje širší škálu informací, jako je dopravní, energetická, zemědělská nebo těžební politika, protože tyto politiky svým dopadem či jinak souvisejí s životním prostředím.

Většina zemí již vydala právní úpravu a politické dokumenty v oficiálních vládních věstnících, které jsou veřejně dostupné. Například v Moldavské republice musejí být zákony, prezidentské dekrety, mezinárodní akty, usnesení a pokyny vlády a jednání ministrů, ministerstev a národní banky publikovány v oficiálním registru *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, aby mohly vstoupit v platnost. Věstník se tiskne rumunsky a rusky. Jakmile byl úkon publikován ve věstníku, může být dále publikován v rozhlasu a televizi. Kromě toho musejí být hromadnými sdělovacími prostředky mezi veřejnost šířena rozhodnutí kancelářů starostů a výkonných regionálních rad, která se týkají veřejného zájmu. V Gruzii musejí být texty právních úkonů publikovány elektronicky na webových stránkách úředního věstníku Gruzie –tzv. *Legislativního věstníku*– který také uchovává elektronickou databázi právních úkonů.

(b) mezinárodních smluv, úmluv a dohod týkajících se problematiky životního prostředí, a

Odstavec 5 (b) požaduje, aby strany šířili mezinárodní smlouvy, úmluvy a dohody týkající se problematiky životního prostředí. Mezinárodní smlouvy, úmluvy a dohody jsou právně závazné dokumenty, které určují podmínky mezi dvěma nebo více zeměmi. V závislosti na ústavním pořádku dané země, jakmile vstoupí právně závazný mezinárodní dokument v platnost v zemi, která je stranou dohody, má tento dokument okamžitý a přímý účinek jako vnitrostátní právo. V ostatních zemích²³⁴ musí být mezinárodní dokument implementován na vnitrostátní úrovni prostřednictvím legislativy dříve, než se jeho povinnosti stanou součástí vnitrostátního práva. Protože však mezinárodní dokument bude stále vázat danou zemi na mezinárodní úrovni, je také důležité, aby k jeho textu měla přístup veřejnost.

Standardem je šířit mezinárodní smlouvy, úmluvy a dohody prostřednictvím uveřejnění v právních věstnících. Například článek 88 polské ústavy vyžaduje uveřejnění jako předpoklad k tomu, aby jakýkoliv zákon nebo mezinárodní smlouva mohly vstoupit v platnost.

Dalším způsobem šíření těchto dokumentů je prostřednictvím elektronických databází na internetu, jak je požadováno, když jsou informace již k dispozici v elektronické formě podle článku 5, odstavce 3 (b). Tímto způsobem to například probíhá ve Finsku.

(c) jiných významných mezinárodních dokumentů vztahujících se k environmentálním problémům, pokud to bude účelné.

Odstavec 5 (c) požaduje, aby strany přijaly opatření v rámci své vnitrostátní právní úpravy pro šíření dalších významných mezinárodních dokumentů o otázkách životního prostředí, pokud je to účelné. Tento pododstavec se týká jiných mezinárodních dokumentů, než jsou smlouvy, úmluvy a dohody, které musejí být zveřejněny podle odstavce 5 (b) výše.

V tomto případě výraz „pokud to bude účelné“ znamená, že strany mohou použít vlastní úsudek při rozhodování, které mezinárodní dokumenty o otázkách životního prostředí budou s největší pravděpodobností vhodné vzhledem k povinnostem Aarhuské úmluvy, protože že jsou relevantní a slouží veřejnému zájmu. Na příklad strana může určit, které

regionální dohody z jiných regionů nemusejí být vhodné pro aktivní šíření mezi členy veřejnosti.

Mezinárodní dokumenty o otázkách životního prostředí nezahrnují jen mezinárodní procesy a instituce, které jsou obvykle považovány za „environmentální“. Země mohou podepsat nebo vytvořit mnoho typů mezinárodních dokumentů o otázkách životního prostředí. Například země, které se účastní debat WTO, by měly šířit významné dokumenty WTO o otázkách životního prostředí, včetně relevantních rozhodnutí Orgánů WTO pro urovnávání sporů. Země, které jsou součástí vyjednávání mezi Světovou bankou, Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj nebo některé z předních mnohostranných institucí, by měly šířit informace o bankovních politikách a půjčkách, které se týkají otázek životního prostředí. Široké uveřejnění takových dokumentů může pomoci mobilizovat veřejnou podporu států, která pomůže ovlivnit mezinárodní rozhodování, jak je popsáno v článku 3, odstavci 7.

6. Strany budou stimulovat provozovatele, jejichž činnosti významně ovlivňují životní prostředí, aby pravidelně informovali veřejnost o působení své činnosti na životní prostředí a o svých produktech - v případě, že je to vhodné, v rámci dobrovolných systémů označování ekologicky šetrných výrobků (eko-labelling) či environmentálních auditů, nebo jinými způsoby.

Odstavec 6 se týká toku informací od „provozovatele“ přímo k veřejnosti. „Provozovatelem“ může být soukromý podnik nebo vládní orgán, který provádí činnosti s významným dopadem na životní prostředí. Odstavec 6 požaduje, aby strany stimulovaly tyto provozovatele k dobrovolnému šíření informací o dopadu svých činností nebo produktů na životní prostředí. Toto ustanovení se liší od odstavce 1, které požaduje zavedení povinných systémů pro provozovatele k poskytování informací orgánům veřejné správy. V případě informačního toku od provozovatele přímo k veřejnosti musí strana jen poskytnout pobídky a jinou stimulaci.

Úmluva uznává, že některé země již mají dobrovolné systémy, které poskytují tento typ informací přímo veřejnosti, jako je „označování ekologicky šetrných výrobků“ nebo „environmentální auditů“. Úmluva předvídá, že strany možná budou chtít simulovat provozovatele k šíření informací o dopadech svých činností a produktů na životní prostředí prostřednictvím těchto dobrovolných systémů. Označování ekologicky šetrných výrobků je systém, který obsahuje informace o dopadech procesu pro výrobu produktu a složení produktu přímo na etiketě. Například některé kosmetické společnosti uvádějí na svých etiketách, že netestují své výrobky na zvířatech; některé etikety na potravinách uvádějí, zda byly vyrobeny zemědělskými metodami, které nepoužívají chemické pesticidy nebo hnojiva; a některé etikety čistících prostředků uvádějí, že neobsahují fosfáty.

Environmentální audit představuje systém, který podává zprávy o informacích relevantních z hlediska životního prostředí v souvislosti se vstupy, procesy a výstupy výrobní činnosti. Například závod na výrobu počítačových čipů může provádět environmentální audit, aby prokázal množství a druh chemických látek na vstupu a jejich množství a druh, který zůstává jako odpad nebo konečný výrobek. Systémy environmentálních auditů podnikům často pomáhají uvědomit si, jak mohou předejít znečištění a využít své zdroje efektivněji.

Program systému environmentálního řízení a auditu

Systém environmentálního řízení a auditu (EMAS) je dobrovolný systém EU pro podniky a jiné organizace, které chtějí vyhodnotit, řídit a zlepšovat svůj vliv na životní prostředí. Systém je upraven nařízením (ES) č. 1221/2009 o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit. Toto nařízení (známé jako EMAS III, neboť jde o třetí nařízení upravující tuto oblast) vstoupilo v platnost dne 11. ledna 2010.²³⁵ Registrace EMAS (která je organizaci udělena orgánem veřejné správy po ověření akreditovaným/licencovaným environmentálním ověřovatelem) umožňuje organizacím prokázat vůči zúčastněným stranám – jako jsou zákazníci, regulátoři a občané – že vyhodnocují, řídí a snižují dopad své činnosti na životní prostředí. Logo EMAS lze použít jako marketingový či prodejní nástroj k propagaci vlivu činnosti organizace na životní prostředí.

Systém EMAS je otevřen všem typům organizací ve všech veřejných a soukromých sektorech. Jeho metodika je navržena tak, aby se systému mohly zúčastnit také malé a střední podniky. Umožňuje také členským státům povolit registraci systému EMAS organizacím mimo EU.

Chce-li organizace využít výhod registrace systému EMAS, musí provést následující kroky:

1. Provést environmentálním přezkum, který zohlední veškeré environmentální aspekty činnosti organizace, její právní a regulační rámec a stávající postupy a praxi v oblasti environmentálního řízení.
2. Přijmout environmentální politiku, včetně závazku k dodržování veškerých příslušných právních předpisů týkajících se životního prostředí a dosáhnout trvalého zlepšení vlivu své činnosti na životní prostředí.

3. Zavést systém environmentálního řízení (EMS), jehož cílem je dosažení cílů environmentální politiky organizace definovaných vrcholovým vedením.
4. Provést interní environmentální audit, který posoudí zavedení systému EMS a ověří dodržování příslušných regulačních požadavků v oblasti životního prostředí.
5. Připravit environmentální prohlášení o vlivu činnosti organizace na životní prostředí.
6. Získat ověření nezávislým ověřovatelem EMAS pro environmentální přezkum, systém EMS, postup auditu a environmentální prohlášení.
7. Zaregistrovat schválené environmentální prohlášení u příslušného orgánu EMAS a zveřejnit jej.
8. Používat schválené environmentální prohlášení při provozu organizace, např. při marketingu své činnosti, posuzování dodavatelů s ohledem⁶

Existuje mnoho způsobů, jak mohou strany stimulovat provozovatele k užívání dobrovolných systémů nebo k vývoji nových. Mohou vytvořit spolehlivé právní rámce, které podporují veřejné šíření informací. Mohou provozovatelům nabídnout zvláštní pobídky, jestliže poskytnou informace přímo veřejnosti, jako je uvolnění některých regulačních požadavků nebo daňové pobídky. Strany mohou poskytnout speciální publicitu provozovatelům, kteří se účastní programů, aby informovali veřejnosti, čímž vytvoří pro daný podnik příležitost, jak se propagovat jako odpovědný, ekologicky smýšlející občan. Mohou také explicitně zahrnout poskytování informací veřejnosti jako kritérium v programech pro výběr dodavatelů nebo asistenčních programech. Jeden ze zavedených prostředků, jak mohou provozovatelé poskytovat informace o environmentálních následcích svých činností, je prostřednictvím poskytování zpráv ve výročních finančních zprávách. Navíc v posledních letech došlo v zemích, jako je Dánsko, k posunu směrem k povinnému rámci pro vykazování udržitelnosti, založeném na principu „nahlásit nebo vysvětlit“, ze strany veřejně obchodovatelných a velkých společností.

Dalším významným způsobem, jak mohou strany podpořit naplňování tohoto ustanovení, je stimulováním podniků, které představují významné riziko vážné průmyslové havárie, aby pravidelně informovaly veřejnost o tomto riziku a opatřeních, která budou přijata v případě takové havárie. To doplňuje povinnost v článku 5, odstavci (1) (c), která požaduje, aby v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, došlo k uveřejnění informací. Díky stimulování podniků, aby poskytly informace veřejnosti v případě, kdy neexistuje bezprostřední ohrožení, může být veřejnost lépe připravena, pokud by k takové nehodě mělo dojít v budoucnosti. Například Rakousko požaduje, aby podniky, které představují riziko vážné průmyslové havárie, informovaly o tomto riziku všechny postižené příslušníky veřejnosti. Tato povinnost se vztahuje na některá zařízení na základě charakteristik, jako je velikost, umístění nebo použití nebezpečných metod. Vlastník musí předem informovat členy veřejnosti o: možných rizicích vzniku výjimečné události; existenci bezpečnostních opatření; a správném chování v případě výjimečné události. Tyto informace musejí být poskytnuty vhodným způsobem a ve formě srozumitelné veřejnosti.

7. Strany budou:

Odstavec 7 požaduje, aby strany uveřejnily informace, které pomohou veřejnosti a orgánům veřejné správy pochopit, co obnášejí rozhodnutí správních orgánů, monitorovat, jak jsou tato rozhodnutí implementována a efektivněji k nim přispívat.

(a) zveřejňovat fakta a jejich analýzy, která budou pokládat za relevantní a důležitá při formulování hlavních návrhů politiky životního prostředí,

Odstavec 7 (a) požaduje, aby strany uveřejnily informace v pozadí, které jsou základem významných návrhů politiky životního prostředí. Jestliže se strana domnívá, že určitá fakta a jejich analýzy jsou relevantní a důležité při vzniku návrhů, musí je publikovat. „Fakta“ lze interpretovat tak, že zahrnují faktické informace, jako je kvalita vody a ovzduší, statistiky přírodních zdrojů apod. „Analýzy faktů“ zahrnují analýzy nákladů a přínosů, EIA a jiné analytické informace, používané při utváření návrhů a rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že článek 7 ustavuje účast veřejnosti během přípravy politik týkajících se životního prostředí, zveřejnění těchto faktů a jejich analýz podle článku 5, odstavce 7 (a), pomůže zajistit, aby veřejnost měla k dispozici relevantní informace, které potřebuje za účelem své maximálně efektivní účasti při utváření politiky.

(b) zveřejňovat nebo jinak zpřístupňovat dostupný vysvětlující materiál o svých jednáních s veřejností o záležitostech, jichž se týká tato úmluva,

Odstavec 7 (b) požaduje, aby strany zpřístupnily jakýkoliv vysvětlující materiál o naplňování úmluvy. Úmluva nepožaduje, aby strany tento vysvětlující materiál vytvářely, ale jen aby jej zpřístupnily, jakmile bude vytvořen.

Strany musejí tyto informace uveřejnit, nebo použít jiné prostředky, které je zpřístupní, jako je publikování

elektronickými prostředky, telexem nebo oznámením v rozhlasu. Rozsah informací zahrnuje vysvětlující materiál o jednání správních úřadů s veřejností při přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, jak uvádí Aarhuská úmluva. Sem mohou například patřit údaje o přístupu k žádostem o informace, jako je počet obdržených žádostí, počet uspokojených a zamítnutých žádostí, uplatněné výjimky apod. Mohou sem také patřit jakékoliv zprávy týkající se naplňování úmluvy, které daná strana poskytne zasedání stran, přidruženému orgánu úmluvy, sekretariátu úmluvy nebo Výboru pro dodržování úmluvy (viz také komentář k článku 10, odstavci 2, a článku 15).

(c) poskytovat vhodnou formou informace o výkonu veřejných funkcí nebo o poskytování veřejných služeb vztahujících se k životnímu prostředí na všech úrovních státní správy.

Odstavec 7 (c) požaduje, aby strany poskytly informace o tom, jak jejich orgány veřejné správy provádějí funkce veřejné správy a poskytují služby týkající se životního prostředí. Toto ustanovení se neomezuje jen na centrální orgány veřejné správy, ale zahrnuje také na regionální a místní orgány veřejné správy. Na rozdíl od odstavce 7 (b) se odstavec 7 (c) neomezuje na materiály, které již existují a mohou za tímto účelem vyžadovat přípravu zvláštních informačních materiálů.

Mnoho zemí používá nějakou formu sebehodnocení nebo výkaznictví, která jim umožňují monitorovat pokrok orgánů veřejné správy. Například v Dánsku existují dvě zprávy – jedna, která popisuje stav životního prostředí a dopadů na něj, a druhá, která popisuje následné politické iniciativy. Obě zprávy představují pro samotné orgány veřejné správy užitečné nástroje při monitorování výsledků a identifikování oblastí pro budoucí zlepšení. *Statistická ročenka* v Polsku poskytuje informace o naplňování a prosazování úmluvy, jako je počet vystavených environmentálních povolení, počet provedených inspekcí a počet podniknutých kroků za účelem prosazování úmluvy.

Zpráva požadovaná podle článku 5, odstavce 4, obsahuje informace o stavu životního prostředí a zátěžích životního prostředí. Odstavec 7 (c) ukládá orgánům veřejné správy, aby také poskytly informace o tom, jak implementují zákony o životním prostředí a jiné zákony a jak poskytují specifické environmentální služby, jako je nakládání s odpady.

8. Strany vypracují mechanismus, s cílem zajistit poskytování dostatečných informací o výrobcích veřejnosti způsobem, který umožní spotřebitelům se na základě těchto informací rozhodovat pro environmentálně šetrnější alternativy.

Odstavec 8 požaduje, aby strany vypracovaly mechanismus s cílem zajistit poskytování dostatečných informací o výrobcích veřejnosti. Tyto informace musejí být zpřístupněny stranami, výrobci nebo prodejci způsobem, který umožňuje spotřebitelům provádět informovaná rozhodnutí s ohledem na životní prostředí. Tato ustanovení má potenciálně dalekosáhlý dosah, který může být dále rozvíjen správními orgány při jeho naplňování.

Ochrana spotřebitelů je od roku 1993 klíčovou politikou EU. Za tímto účelem vypracovala EU soubor spotřebitelských zákonů, včetně ustanovení o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně.²³⁷

Jedním společným nástrojem pro poskytování spotřebitelských informací je označování ekologicky šetrných výrobků (viz článek 5, odst. 6). Ekologické značení může označovat informace týkající původu výrobků a jejich složení, účinků obsahu výrobku, dopadu výrobku na zdraví a životní prostředí během použití a po něm a pokynů pro spotřebitele o používání výrobku způsobem, který je co nejšetrnější z hlediska životního prostředí.

Mechanismy pro informace o výrobcích mohou být ustaveny prostřednictvím etických kodexů, které zajišťují konzistentnost a spolehlivost. Kromě toho orgány veřejné správy, které přijaly normu ISO 14021 o vlastních vyhlášeních environmentálních tvrzeních, mohou také transformovat tuto normu do praktických pokynů, které mohou využívat výrobci, aby se vyhnuly klamavé reklamě, a jejich vlastní revizní orgány při posuzování stížností. Další možnosti naplňování jsou projednány níže.

Možnosti implementace pro informace o produktu

Země vytvořily řadu mechanismů, které zajišťují, aby byly veřejnosti dostupné dostatečné informace o produktech. Patří sem jak dobrovolné, tak regulační mechanismy, zejména:

Štítky se zdravotním upozorněním.

Pokyny k použití.

Štítky týkající se obsahu.

Kategorizace produktů, např. jako „bio“, „zelené“ či „recyklovatelné“.

Podrobnější informace o produktu dostupné na vyžádání u výrobce.

Registr spotřebitelských informací.

Na své čtvrtém zasedání požádalo zasedání stran pracovní skupinu pro přístup k informacím, aby podpořila výměnu informací, zkušeností, výzev a postupů osvědčené praxe v souvislosti s přístupem veřejnosti k environmentálním informacím, tak kde to dostupnost zdrojů umožňuje, včetně informací týkajících se výrobků a podpory dostupnosti environmentálních informací, které má v držení soukromý sektor. Požádalo také pracovní skupinu, aby identifikovala potřeby, překážky a řešení týkající se budování kapacity s ohledem na tyto otázky.²³⁸

9. Strany budou postupně zavádět, s případným přihlédnutím, k mezinárodním postupům, integrovaný celostátní systém inventur nebo registrů znečištění prostředí ve formě strukturované počítačové a veřejně přístupné databáze, naplňované na základě standardizovaných zpráv či hlášení. Tento systém může zahrnovat informace o vstupech, výstupech a přenosech vybraných látek a produktů, včetně spotřeby vody, energie a surovin z vybraných zařízení do složek životního prostředí a informace o nakládání s odpady a jejich zneškodňování jak v těchto zařízeních, tak mimo ně.

Článek 5, odstavec 9, požaduje, aby strany podnikly kroky k zavedení systému inventur a registrů znečištění prostředí. Ustanovení stanoví obecné parametry, které provedou strany jejich vytvořením. Od přijetí úmluvy se stalo spojení „registr úniků a přenosů znečišťujících látek“ (neboli PRTR) standardním pojmem, který popisuje systémy inventur a registrů znečišťujících látek, kterých se týká tento odstavec.

Co je PRTR?

Seznam či registr znečištění, známý také jako „registr úniků a přenosů znečišťujících látek“ (PRTR), je databáze potenciálně škodlivých úniků (emisí) do ovzduší, vody a půdy a dále odpadů přenesených mimo lokalitu k zpracování nebo odstranění. Obvykle provozovny, které vypouštějí jednu nebo více látek uvedených v seznamu, musí pravidelně hlásit, co bylo vypuštěno, v jakém množství a do které složky životního prostředí. Tyto informace jsou poté zpřístupněny veřejnosti jak ve formě nezpracovaných dat, tak ve formě analýz a zpráv. Vytvoření a zavedení takového systému přizpůsobeného vnitrostátním potřebám představuje jednu složku směrem k vytvoření prostředků, které státní správě, podnikům a veřejnosti umožní sledovat vytváření, úniky, další využití a odstraňování různých nebezpečných látek v průběhu celého životního cyklu.

Proč vytvořit registr PRTR?

Nejdynamičtější aspektem registrů PRTR je jejich schopnost stimulovat prevenci a snižování znečištění. Společnost, která zveřejní množství znečišťujících látek, které uvolňuje do okolí, se stává předmětem pozornosti a kontroly ze strany veřejnosti, a to může způsobit přehodnocení akceptovaných úrovní úniků. Pouhé zveřejnění množství chemických látek uvolňovaných do životního prostředí začíná zapojovat veřejnost do rozhodování ohledně pokračujícího znečišťování životního prostředí, přičemž snižováním úniků může společnost a/nebo regulátor veřejně prokázat svůj závazek ke zlepšování stavu životního prostředí.

Ohlašování úniků může často přinést dvojí prospěch. Mnoho společností zjistilo, že kvantitativní analýza toků odpadů a souvisejících nákladů (například na ztrátu materiálu či náklady na likvidaci) může ve skutečnosti vést ke změnám operací, které vytvoří značné finanční úspory.

Informace shromažďované prostřednictvím PRTR mohou být použity k řadě nejrůznějších účelů. Jedním z výsledků je zahájení programů snižování znečišťování životního prostředí (jednotlivými společnostmi nebo odvětvími), ale data mohou být také analyzována s cílem stanovit prioritní cíle (pro konkrétní látky nebo geografické oblasti) na místní nebo národní úrovni. Konzistentní systém regionálních registrů PRTR může dosáhnout stejných cílů na mezinárodní úrovni. Údaje registru PRTR lze použít k posouzení dodržování podmínek povolení nebo k analýze účinnosti právních předpisů na regulaci znečištění. Vzdělávací programy mohou také využívat údaje registru PRTR k ilustraci problémů týkajících se znečištění.

Zákon Spojených států amerických o plánování pro případ nouze a práva komunity na informace z roku 1988 byl prvním zákonem tohoto druhu. Tento zákon, který dosud platí, požaduje shromažďování a uveřejňování údajů o uvolňování a přenosu toxických látek do všech složek životního prostředí za konkrétním účelem zhodnocení kvality životního prostředí, zavedení strategií pro prevenci znečištění, vytvoření odpovídající politiky pro případ nouze, a

poskytování prostředků, které zaručí práva na informace. Díky tomuto zákonu se inventura znečišťujících látek stává hlavním prostředkem pro dosažení cílů zákona, který stanoví přesné definice a postupy vytvářející rámec pro systémy podávání zpráv, nezbytné k dosažení těchto cílů. Dobrovolná Inventura národních emisí v Nizozemsku, která funguje od roku 1990, není tak komplexní jako systém ve Spojených státech, byla však prvním nástrojem v Evropě a obsahovala podobné druhy informací, včetně map zakreslujících difúzní zdroje znečištění a průmyslových zdrojů znečištění.²³⁹

Kromě článku 5, odstavce 9, jsou PRTR také zmíněny v článku 10, odstavci 2 (i) úmluvy. V článku 10, odstavci 2 (i), se strany zavázaly přezkoumat na svém prvním zasedání zkušenosti s naplňováním článku 5, odstavce 9, a zvážit kroky nezbytné k prosazování systému uvedeného v tomto odstavci. Toto přezkoumání v konečném důsledku vyústilo v roce 1993 v Protokol o PRTR (viz rámeček níže).

Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek

U příležitosti páté ministerské konference Životní prostředí pro Evropu (Kyjev, květen 2003) zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy na mimořádném zasedání přijalo a podepsalo Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR). Protokol byl podepsán v Kyjevě třiceti šesti státy a EU. Protokol vstoupil v platnost dne 8. října 2009. V dubnu 2013 měl 32 smluvních stran. Podrobnější pokyny k protokolu lze nalézt v samostatném dokumentu s názvem *Pokyny k provádění Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek*.²⁴⁰

Pro strany, které ratifikovaly Protokol o PRTR by mělo plnění jejich povinností podle protokolu také znamenat, že jsou plněny povinnosti podle článku 5, odstavce 9. Pro strany, které k němu nepřistoupily, slouží protokol jako důležitý návod pro naplňování tohoto odstavce. Několik dalších mezinárodních textů poskytuje zásady, které mohou pomoci definovat potenciální rozsah a složení inventur a registrů znečišťujících látek podle úmluvy. Kromě Agendy 21, která ve své kapitole 19 odkazuje na používání inventur emisí, vyvinula Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) v roce 1996 příručku o PRTR s odkazem na systémy, které se již používají v několika zemích, včetně některých evropských zemích, které jsou nyní stranami úmluvy.²⁴¹

Podle článku 5, odstavce 9, musejí být inventury a registry znečišťujících látek integrované, celostátní, strukturované, počítačově a veřejně dostupné. Úmluva požaduje, aby strany sestavily inventury znečišťujících látek prostřednictvím standardizovaných zpráv. Shromážděné informace mohou zahrnovat „vstupy, uvolňování a přenosy“ konkrétní řady látek a výrobků pocházející z konkrétní škály činností.

Jaký typ informací může registr PRTR obsahovat?

Vstupy: Vstupy mohou zahrnovat chemické a jiné látky používané ve výrobních procesech nebo dopravené na místo k uložení. Mohou také zahrnovat vodu, energii a zdroje (suroviny), které vstupují do výrobních procesů.

Úniky: Úniky mohou zahrnovat emise konkrétních látek z průmyslových zařízení a výrobních procesů (nebo jiných bodových zdrojů). Úniky jiných položek než znečišťujících látek mohou zahrnovat úniky vody a energie. Úniky také mohou obsahovat emise z difúzních zdrojů, jako je zemědělství, lesnictví, stavebnictví, pozemní komunikace a městské oblasti – v tomto případě je nutné rozhodnout o plošné jednotce, která se použije pro podávání zpráv. Zprávy o únicích lze užitečně organizovat podle složky životního prostředí, jako jsou úniky do povrchových vod, podzemních vod, mořských vod, ovzduší a půdy. Úniky do veřejných systémů čištění odpadních vod mohou být z hlediska požadavků na podávání zpráv rovněž považovány za úniky.

Přenosy: Jako přenosy se označují látky, které jsou přemístěny na jiné místo, a to buď k dalšímu použití, recyklaci, uložení nebo odstranění. Přenosy mohou být provedeny na místo uložení, zpracování či odstranění buď v rámci provozovny, nebo mimo provozovnu. Některá zařízení zpracovávají svůj odpad, případně ukládají látky, na místě jejich vytvoření (v rámci provozovny). Jiná je přenášení do samostatného úložného, skladovacího či odstraňovacího zařízení (mimo provozovnu). Definice „přenosů“ může také zahrnovat množství určité látky, které se stává součástí hotového produktu, který je přepravován mimo provozovnu.

Článek 5, odstavec 9, musí být prováděn prostřednictvím rozvoje integrovaného národního systému. Tento systém však nemusí nahrazovat stávající informační mechanismy. Země mohou sledovat celou řadu různých cest k dosažení národního systému a odpovídající integraci stávajících postupů. Některé země, jako je Česká republika, vyvinuly všechny prvky PRTR najednou před svým vstupem do EU. Jiné země se rozhodly implementovat různé prvky systému uvolňování a přenosu znečišťujících látek postupně.

Doporučené kroky při zřizování registru PRTR

Krok 1 – Shromažďování informací:

Smluvní strany mohou požadovat, aby soukromé subjekty sledovaly, vedly záznamy a podávaly zprávy o vstupech, únicích a přenosech látek a produktů do složek životního prostředí nebo míst odstranění. Například Polsko má poměrně dobře zavedený systém, který od většiny podniků vyžaduje podávání zpráv orgánům veřejné správy. Polsko již dlouhou dobu uplatňuje závazné požadavky na podávání vlastních zpráv, které mají vazbu na jeho systém poplatků za znečišťování. Tyto požadavky zahrnují podávání ročních (a u velkých znečišťovatelů čtvrtletních) zpráv příslušnému oblastnímu úřadu o emisích regulovaných znečišťujících látek do ovzduší a vod a odstraněných jako odpad. Od roku 1997 jsou registry oblastních úřadů veřejně přístupné.

V raných fázích registru PRTR jsou často používány prahové hodnoty, a to jak s ohledem na velikost zařízení podléhajícího ohlašovací povinnosti, tak pokud jde o množství, při jehož překročení je hlášení úniků a/nebo přenosů povinné. Tyto prahové hodnoty mohou být postupně snižovány.

Krok 2 – Organizování informací:

Strany mohou přijmout vnitrostátní právní předpisy, které od orgánů veřejné správy vyžadují, aby ohlášené informace shromažďovaly a umístily nezpracovaná data do určitého druhu seznamu či registru, který bude tyto informace organizovat podle různých kritérií. Mechanismy zajišťující odpovídající tok informací od soukromého sektoru orgánům veřejné správy obvykle vyžadují různé režimy podávání zpráv pro různé složky životního prostředí. Tyto v praxi nebývají integrovány a jejich použití ke komplexní prevenci, kontrole a minimalizaci znečištění je problematické. Kvalitní systémy PRTR uplatňují integrovaný přístup k podávání zpráv a ke své vlastní vnitřní organizaci vykazovaných informací. Chorvatské právní předpisy vyžadují, aby údaje shromážděné v rámci jeho systému podávání zpráv byly organizovány v registru, který se skládá z údajů o zdrojích, typech, množství, způsobu a místu vstupu a úniku nebo odstranění škodlivých látek do životního prostředí. Rejstříky jsou vedeny oddělením okresního nebo městského úřadu odpovědným za záležitosti životního prostředí. Státní ředitelství – ve snaze zavést jednotný způsob registrace dat – připravuje a poskytuje subjektům registrovaným v okresních či městských registrech společné programové vybavení pro vytvoření a vedení registru. Pro úředníky, kteří toto vybavení používají a jsou odpovědní za sběr dat, byly organizovány semináře.

Krok 3 – Veřejné zpřístupnění informací:

Země, které vytvářejí systém PRTR, by měly informace veřejně zpřístupnit. V systémech PRTR mohou být údaje k dispozici na papíře, discích CD-ROM, mikrofiších a prostřednictvím Internetu. Programy informování veřejnosti a školení rovněž zvyšují povědomí veřejnosti a využívání údajů.

. Žádné ustanovení tohoto článku se nedotýká práva stran odmítnout uvolnění jistých environmentálních informací v souladu s článkem 4, odstavce 3 a 4.

Jak bylo uvedeno v komentáři k těmto ustanovením, článek 4, odstavce 3 a 4, uvádějí výjimky, kdy se mohou orgány veřejné správy dovolávat práva na odepření informací požadovaných podle článku 4.

Článek 5, odstavec 10, uvádí, že povinnosti shromažďovat a šířit určité druhy informací podle článku 5 se nedotýkají práva stran zamítnout žádost o informace na základě jednoho z důvodů pro zamítnutí, které uvádí článek 4, odstavec 3 nebo 4. V samotném článku 4 však existují omezení, pokud jde o podmínky, za kterých lze tyto důvody pro zamítnutí uplatňovat.

Jestliže se tedy objeví bezprostřední hrozba pro zdraví nebo životní prostředí, má orgán veřejné správy povinnost zveřejnit tuto informaci v souladu s článkem 5 a je nepravděpodobné, že by mohl požadovat výjimku podle článku 4. V případě, kdy jsou hrozby bezprostřední, nebo v případě nouze, nemůže být uplatněna žádná z výjimek teoreticky aplikovatelných podle článku 4, protože všechny zahrnují „test veřejného zájmu“. Proto tedy v hypotetické situaci, kdy dojde k úniku nebo bezprostředně hrozí únik v jaderné elektrárně, by implikace pro životní prostředí a lidské zdraví převládly nad jakýmkoliv veřejným zájmem a vyžádaly si uveřejnění informací. Jestliže však osoba požaduje informace o bezpečnostních opatřeních, která zabrání možnému úniku v jaderné elektrárně v budoucnosti, a správní úřady jí odmítnou tyto informace poskytnout s odkazem na výjimku veřejné bezpečnosti podle článku 4, odstavce 4 (b), nemusí nárok žadatele automaticky převážet.

Stručně řečeno, bez ohledu na článek 5, odstavec 10, by povinnost šířit některé informace podle článku 5 mohla za určitých okolností převážet nad důvody pro zamítnutí jejich uvolnění v článku 4, vezmeme-li v úvahu veřejné zájmy, kterým takové uvolnění poslouží.

PILÍŘ II: ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O SPECIFICKÝCH ČINNOSTECH

Druhým „pilířem“ úmluvy je účast veřejnosti na rozhodování. Účast veřejnosti nemůže být efektivní bez přístupu k informacím, jak je uvedeno v prvním pilíři, ani bez možnosti jeho prosazování prostřednictvím přístupu k právní ochraně podle třetího pilíře.

V ideální formě zahrnuje účast veřejnosti činnost příslušníků veřejnosti vyvíjenou v partnerství s orgány veřejné správy za účelem dosažení optimálního výsledku při rozhodování a utváření politiky. Neexistuje žádný předepsaný vzorec pro účast veřejnosti, nicméně minimální požadavky zahrnují efektivní oznámení, odpovídající informace, správné postupy a vhodné zohlednění výsledku účasti veřejnosti. Úroveň zapojení veřejnosti v konkrétním procesu závisí na celé řadě faktorů, včetně očekávaného výsledku, jeho rozsahu, informací o tom, kdo a jak bude ovlivněn, zda jsou výsledky důležité pro národní, regionální nebo místní úroveň atd. Kromě toho mohou různé osoby mít různé postavení v souvislosti s účastí na konkrétní záležitosti. Ti, kdo jsou nejvíce ovlivněni výsledkem rozhodování nebo vytváření politiky, by měli mít větší šanci ovlivnit výsledek. V tom spočívá rozdíl mezi „veřejností“ a „dotčenou veřejností“.

Účel pilíře účast veřejnosti

Zájmu a energie veřejnosti využívají všechny odpovědné orgány veřejné správy. Význam plného zohlednění životního prostředí při rozhodování státní správy vyžaduje, aby orgány veřejné správy měly k dispozici přesné, komplexní a aktualizované informace (viz šestnáctý odstavec preambule). Hlavním zdrojem těchto informací může být veřejnost. Veřejnost si našetřít často přeje účastnit se procesu shromažďování informací a projednávání možností za účelem rozhodování, a to jak z vlastního zájmu, tak kvůli svému přání chránit životní prostředí. To však vyžaduje otevřený, regulovaný a transparentní proces, ve který bude mít veřejnost důvěru. Poskytnutím takového rámce, kde může veřejnost uplatňovat svá práva na informace, sdružování a účast, mohou strany dosáhnout hned dvou cílů zároveň – lepší možnost orgánů veřejné správy vykonávat povinnosti a zajištění nezbytných podmínek k tomu, aby veřejnost mohla užívat své práva a plnit své povinnosti.

Články v druhém pilíři slouží jako připomínka orgánům veřejné správy, že je velice důležité umožnit účast veřejnosti, aby mohla vykonávat svoji práci v plném rozsahu. Může se sice zdát lákavé tento proces zkrátit, a dosáhnout tak výsledku, který se na povrchu může jevit jako nejlepší možný, existuje však nespočet případů, kdy jenom díky účasti veřejnosti vyšly najevo skryté faktory, v jejichž důsledku došlo k zamezení vzniku potenciálně nákladných chyb. Navíc i v případech, kdy nedojde v důsledku účasti veřejnosti k podstatné změně původního návrhu, lze úspěšnou implementaci konečného rozhodnutí podpořit prostřednictvím aktivní a skutečné účasti veřejnosti na rozhodování. Naopak účast veřejnosti, která je jen pro formu, tj. koná se v okamžiku, kdy jsou možnosti již uzavřeny, může poškodit šance na úspěšnou implementaci rozhodnutí kvůli otázce zákonnosti procesu.

Je třeba zdůraznit, že účast veřejnosti požaduje více než jen dodržování stanovených postupů; znamená, že orgány veřejné správy skutečně naslouchají názorům veřejnosti a jsou otevřeny možnosti nechat se jimi ovlivnit. V konečném důsledku by měla účast veřejnosti vyústit v posílení vzájemného vztahu mezi názory účastníků se veřejnosti a obsahu rozhodnutí. Jinými slovy by měly názory veřejnosti mít schopnost konkrétně ovlivnit skutečný obsah rozhodnutí. Pokud je tento vliv v konečném rozhodnutí patrný, je zřejmé, že orgán veřejné správy názory veřejnosti řádně zvážil.

Co podle úmluvy znamená účast veřejnosti?

„Účast veřejnosti“ není v úmluvě výslovně definována. Preambule však uvádí některé hodnoty a úvahy, které tvoří podstatu veřejné účasti. Nejzákladnějším z nich je úloha účasti veřejnosti při zajišťování mechanismu, pomocí kterého může veřejnost uplatňovat právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a plnit svoji povinnost chránit životní prostředí (sedmý odstavec preambule). Preambule nám také připomíná, že účast veřejnosti zvyšuje kvalitu a naplňování rozhodnutí, přispívá k povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a umožňuje orgánům veřejné správy důkladně tyto obavy zvážit. Účast veřejnosti také podporuje odpovědnost a transparentnost při rozhodování a posiluje veřejnou podporu rozhodnutí o životním prostředí.

V hlavním textu úmluva ukazuje, jak by měla účast veřejnosti fungovat v případě některých procesů rozhodování. Ustanovení úmluvy o účasti veřejnosti jsou rozdělena do tří částí podle druhů procesů státní správy, kterých se týkají. Článek 6 se týká účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, například rozhodnutí o navrhovaném umístění, stavbě a provozu některých druhů zařízení, která často mají určitou velikost, a jiných činnostech, pro které je podle vnitrostátního práva požadován proces EIA. Článek 6 se v proveditelném rozsahu a tam, kde je to účelné, také týká rozhodnutí o záměrném uvolňování GMO. Na své druhé schůzi přijalo zasedání stran dodatek k úmluvě, jehož ustanovení, jakmile vstoupí v platnost, nahradí ustanovení článku 6 s

ohledem na rozhodnutí o záměrném vypouštění a uvádění GMO na trh. Článek 7 se týká účasti veřejnosti při vytváření plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, které zahrnují odvětvové plány a územní plány, akční plány životního prostředí a politiky životního prostředí na všech úrovních. Článek 8 se týká účasti veřejnosti při přípravě zákonů a předpisů ze strany orgánů veřejné správy.

Úmluva stanoví pevné povinnosti, které strany musejí splnit při poskytování včasné, přiměřené a účinné účasti veřejnosti. Mezi ně patří požadavky týkající se oznámení, časového rámce, informací, připomínkování, zvážení a komunikace. Úmluva také vyzývá strany, aby podpořily účast veřejnosti prostřednictvím jiných mechanismů, jako je stimulování navrhovatelů projektů, aby jednali s veřejností v předběžné fázi. Ze tří článků o účasti veřejnosti jsou přesnější povinnosti uvedeny v článku 6, který uznává, že zapojení veřejnosti na vyšší úrovni, dostatečně zaručené právem, je účelné v určitých typech rozhodování, což odráží zásadu, že ti, kdo jsou zasaženi, mají právo ovlivnit proces rozhodování. Větší flexibilitu nabízí stranám plnění povinností článků 7 a 8, zejména s ohledem na politiky a návrhy zákonů.

Článek 3 navíc připomíná stranám, že ustanovení úmluvy, včetně ustanovení v článku 6, 7 a 8, a představují minimální požadavky a že strany mají právo poskytnout veřejnosti širší účast veřejnosti na rozhodování.

Účast veřejnosti podle mezinárodního práva

Aspekty veřejné účasti nacházíme ve stále větším počtu mezinárodních dokumentů. Již v roce 1982 poskytla Světová charta přírody, přijatá Valným shromážděním OSN v usnesení 37/7 ze dne 28. října 1982, osobám příležitost podílet se individuálně nebo společně s jinými na formulování rozhodnutí s přímým dopadem na životní prostředí (odst. 23). Usnesení Rady Evropy č. 171 (1986) Stálé konference místních a regionálních orgánů Evropy o regionech, životním prostředí a účasti zahrnovalo velice konkrétní ustanovení o účasti veřejnosti při environmentálním rozhodování.

Před přijetím Aarhuské úmluvy obsahovala nejrozvinutější ustanovení o účasti veřejnosti ze všech úmluv EHK Úmluva z Espoo z roku 1991. Její článek 2, odstavce 2 a 6, a článek 4, odstavec 2, požadují, aby zhodnocení navrhovaných činností s potenciálním přeshraničním dopadem na životní prostředí proběhlo s účastí veřejnosti v oblastech, které budou pravděpodobně postiženy. UNFCCC z roku 1992 ve svém článku 6, pododstavci (a) (iii), požaduje, aby strany podpořily účast veřejnosti a umožnily tuto účast při řešení změny klimatu a jeho vlivů a při vývoji vhodných opatření. Úmluva EHK o průmyslových haváriích z roku 1992 prostřednictvím článku 9, odstavce 2, požaduje, aby strana, pod jejíž soudní pravomocí může k průmyslové havárii dojít, poskytla veřejnosti v postižených oblastech bez ohledu na hranice příležitosti pro účast.

Všeobecné principy vytvořené prostřednictvím těchto a jiných mezinárodních dokumentů byly stanoveny v Deklaraci z Ria, přijaté UNCED dne 14. června 1992. Její zásada 10 stanoví, že otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů, a prohlašuje, že každý jedinec by měl mít příležitost účastnit se rozhodovacích procesů, podpořenou dostupností informací širokém měřítku. Agenda 21, také přijatá na konferenci v Riu, stanoví podrobnosti metod a osvědčených postupů pro dosažení udržitelného rozvoje a věnuje velkou pozornost účasti veřejnosti.

Pozdější mezinárodní dokumenty sledovaly směr, který nastavila Deklarace z Ria. Úmluva o boji proti desertifikaci ve svém článku 3 (a) a 10 (2) (e) a (f) opakuje dřívější formulace, které vyzývají k účasti veřejnosti na relevantním rozhodování, a potřebu, aby strany účast veřejnosti umožnily. Zmiňuje zejména účast veřejnosti v několika typech procesů, včetně plánování politiky, rozhodování a naplňování a přezkoumání národních akčních programů.

Několik dokumentů následovalo směr samotné Aarhuské úmluvy. Mezi tyto dokumenty patří Protokol o vodě a zdraví k Úmluvě o vodách z roku 1999. Preambule protokolu bere Aarhuskou úmluvu na vědomí a v článku 5, 5, odstavci 1, uvádí tři pilíře Aarhuské úmluvy mezi principy a přístupy, kterými se strany mají řídit při implementaci protokolu. Její článek 6, 6, odstavce 2 a 5, výslovně uvádí účast veřejnosti při stanovení cílů pro standardy, které je třeba dodržovat pro ochranu proti nemocem přenášeným vodou a při vytváření plánů vodního hospodářství.

Protokol o SEA z roku 2003 k Úmluvě z Espoo ve své preambuli také uznává Aarhuskou úmluvu a význam veřejné účasti při SEA. Protokol, který vstoupil v platnost dne 11. července 2010, zahrnuje veřejnou účast ve své definici SEA v článku 2, odstavci 6. Článek 5, odstavec 3, a článek 6, odstavec 3, uvádějí účast veřejnosti při tzv. screeningu a scopingu plánů a programů. Článek 8 určuje podrobnější požadavky pro účast veřejnosti při SEA plánů a programů.

Vztah mezi Aarhuskou úmluvou, EIA a SEA

Účast veřejnosti je často ztotožňována s posuzováním z hlediska životního prostředí. Posuzování z hlediska životního prostředí je popisováno jako jedna z úspěšnějších inovací politik 20. století.²⁴² Jedná se o formální proces, který byl v okamžiku vyjednávání o úmluvě používán již ve více než 100 zemích a mezinárodních organizacích, aby pomohl těm, kdo rozhodují, zvážit ekologické následky navrhovaných kroků. V případě, kdy je posouzení z hlediska životního

prostředí aplikováno na specifické činnosti, např. rozvojové projekty, obvykle mívá formu EIA. V případě, kdy se používá pro strategické činnosti, jako je územní plánování nebo vytváření programů, říká se mu SEA (viz rámeček níže).

Rozsah použití druhého pilíře Aarhuské úmluvy je však odlišný a poněkud širší než rozsah posuzování z hlediska životního prostředí. Například článek 6 se týká opakovaného zvážení a aktualizace provozních podmínek specifických činností, které v mnoha zemích, pokud se nejedná o větší změnu v činnosti, nepodléhají postupu EIA, ale spíše procesu schvalování z hlediska životního prostředí, např. povolení požadované v členských státech EU podle směrnice o průmyslových emisích²⁴³ (viz komentář k článku 6). Podobně článek 7 se vztahuje na plány a programy „které se týkají životního prostředí“, což je mnohem širší koncept než plány a programy „které mohou mít významný vliv na životní prostředí“, které obvykle podléhají SEA (viz komentář k článku 7).

Navíc Aarhuská úmluva nepožaduje, aby bylo provedeno posouzení z hlediska životního prostředí. Aarhuská úmluva nestanoví, že posouzení z hlediska životního prostředí musí být povinnou součástí postupů účasti veřejnosti, ani neupravuje situace, kdy je posuzování z hlediska životního prostředí požadováno. Nicméně pokud je posouzení z hlediska životního prostředí provedeno (EIA nebo SEA), budou platit ustanovení úmluvy o účasti veřejnosti (viz komentář k článkům 6 a 7).

Lze tedy uzavřít, že zatímco účast veřejnosti je ve skutečnosti povinnou součástí posuzování z hlediska životního prostředí, posuzování z hlediska životního prostředí není povinnou součástí postupu účasti veřejnosti podle Aarhuské úmluvy, protože úmluva pokrývá širší rozsah.

Pojmy EIA a SEA

Smluvní strany Úmluvy o biologické rozmanitosti (ÚBR) v roce 2002 přijaly pokyny k začleňování otázek souvisejících s biologickou rozmanitostí do procesů EIA a SEA. Tyto pokyny poskytují následující vysvětlení pojmů EIA a SEA a rozdílů mezi nimi:

Posuzování vlivů na životní prostředí je proces hodnocení pravděpodobných dopadů navrhovaného záměru či stavby na životní prostředí, a to s přihlédnutím k příznivým i nepříznivým vzájemně souvisejícím sociálně-ekonomickým, kulturním a zdravotním vlivům.

Strategické posuzování vlivů na životní prostředí je formalizovaný, systematický a komplexní proces identifikace a hodnocení environmentálních důsledků navrhovaných politik, plánů a programů, jehož cílem je zajistit jejich plné zahrnutí a odpovídající řešení v co nejranějším stadiu rozhodování, a to na rovnocenné úrovni s ekonomickými a sociálními aspekty.

Strategické posuzování vlivů na životní prostředí již ze své podstaty pokrývá širší oblast a často také delší časový úsek než posuzování vlivů na životní prostředí u záměrů. Strategické posuzování vlivů na životní prostředí lze použít na celé odvětví (například národní energetická politika) nebo geografickou oblast (například v kontextu programu regionálního rozvoje).

(Viz Pokyny ÚBR pro začlenění otázek souvisejících s biologickou rozmanitostí do právních předpisů a procesů v oblasti posuzování vlivu na životní prostředí a strategického posuzování vlivů).²⁴⁴ I přes rozdíly mezi procesy EIA a SEA mají aplikovatelné právní rámce na národní i mezinárodní úrovni mnoho podobných rysů, které je odlišují od jiných postupů používaných v environmentálním rozhodování. Oba procesy se týkají navrhovaných nebo plánovaných (na rozdíl od stávajících) činností a oba zahrnují přípravu dokumentace, která splňuje určité požadavky, například oba požadují, aby dokumentace obsahovala diskusi o životním prostředí, které bude pravděpodobně ovlivněno, o alternativních řešeních dané činnosti a potenciálním dopadu navrhované činnosti a jejích alternativ. Obsahují také podobné procesní kroky, jako je „screening“, který určí, jaké činnosti požadují hodnocení, a „scoping“, který určí rozsah posuzování. Další důležitým rysem, který odlišuje EIA a SEA od jiných procesů používaných při environmentálním rozhodování, je, že nemusejí nutně být aplikovány na rozhodování, které je striktně nebo výlučně „environmentální“. V praxi jsou jak EIA, tak SEA často uplatňovány v souvislosti s rozhodnutími, kde přihlédnutí k životnímu prostředí představují jen některé z faktorů, nikoli nezbytně ty nejdůležitější z nich, které musí kompetentní orgán vzít v úvahu při rozhodování. Protože orgán odpovědný za rozhodnutí nemusí být nutně orgánem odpovědným za životní prostředí, postupy EIA a SEA obvykle vyžadují, aby byly orgány životního prostředí před přijetím rozhodnutí požádány o konzultaci. Konečně, mezinárodní dokumenty související s posuzováním z hlediska životního prostředí, ať už se jedná o EIA nebo SEA a závazný či nezávazný postup, představují klíčový prvek postupu posuzování (viz například definice EIA a SEA v Úmluvě z Espoo a její protokol o SEA níže).

Prvky postupů EIA a SEA

Úmluva z Espoo definuje posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v článku 1, pododstavci (vi) takto:

„Posuzování vlivů na životní prostředí“ znamená vnitrostátní postup pro hodnocení pravděpodobného dopadu navrhované činnosti na životní prostředí;

Článek 2, odstavec 2 stanoví, že toto vyžaduje:

vytvoření procedury posuzování vlivů na životní prostředí, která by umožnila účast veřejnosti a vypracování dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí popsané v příloze II.

Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) v článku 2, odstavci 6 definuje strategické posuzování vlivů na životní prostředí takto:

„Strategické posuzování vlivů na životní prostředí“ znamená zhodnocení pravděpodobných vlivů na životní prostředí, včetně zdraví, které zahrnuje vymezení rozsahu zprávy o životním prostředí a její vypracování, zajištění účasti veřejnosti a konzultací, a přihlédnutí ke zprávě o životním prostředí a k výsledkům účasti veřejnosti a konzultací v plánu nebo programu.

Zatímco posuzování z hlediska životního prostředí ve formě EIA nebo SEA hraje významnou roli při zajišťování účinné účasti veřejnosti podle článků 6 a 7 úmluvy, můžeme říci, že postupy EIA a SEA, jak jsou v současné době upraveny na národní a mezinárodní úrovni, plně naplňují požadavky úmluvy na účast veřejnosti (viz komentář k článkům 6 a 7). Posuzování z hlediska životního prostředí však představuje velice užitečný nástroj, zajišťující účinnou účast veřejnosti na rozhodování: bez dokumentace k posuzování z hlediska životního prostředí veřejnost obvykle nemá snadný přístup ke zprávám nebo studiím hodnotícím životní prostředí a zdravotní rizika činnosti. Taková dokumentace tedy pomáhá veřejnosti utvářet a vyjadřovat její vlastní vědecky podložené názory k navrhované činnosti, plánu nebo politice.

Jak určit, zda se jedná o rozhodnutí podle článku 6 nebo 7

Protože různé vnitrostátní právní rámce mohou používat pro rozhodnutí různé názvy a právní charakteristiky, není vždy zřejmé, zda konkrétní typ rozhodnutí spadá pod rozhodnutí o povolení podle článku 6 nebo rozhodnutí o přijetí plánu nebo programu podle článku 7 úmluvy. Jak poznamenal Výbor pro dodržování úmluvy, „úmluva nestanoví přesnou hranici mezi rozhodnutím podle článku 6 a rozhodnutím podle článku 7“.²⁴⁵ Výbor shledal, že tato problematika musí být posouzena na základě kontextu, s přihlédnutím k právním účinkům konkrétního rozhodnutí.²⁴⁶ Shledal také, že při určování, zda konkrétní rozhodnutí je podle článku 6 nebo 7, není rozhodující jeho označení podle vnitrostátního práva dané strany; ale bude spíše záviset na právních funkcích a účincích daného rozhodnutí.²⁴⁷

Například ve sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) musel Výbor pro dodržování úmluvy určit právní povahu rozhodnutí nazývaných v litevském právu „podrobné plány“. Výbor shledal, že podle litevského práva tato rozhodnutí:

mají funkci hlavního územního rozhodnutí, které schvaluje projekt, který se má nacházet na konkrétním místě, a stanoví základní parametry tohoto projektu. To naznačuje, že navzdory označení podle litevského práva a skutečnosti, že podrobné plány jsou považovány za plány podle článku 7 úmluvy v litevské národní zprávě o naplňování úmluvy za rok 2005, podrobný plán pro skládku Kazokiskes vytváří takové právní účinky, které z něj tvoří povolení podle článku 6 spíše než rozhodnutí přijmout plán podle článku 7 úmluvy.²⁴⁸

Naopak ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/12 (Albánie) výbor shledal, že napadené rozhodnutí týkající se průmyslového a energetického parku vykazuje:

spíše povahu územního plánování, tj. rozhodnutí, které určuje, že v rámci určitého vyznačeného území mohou být prováděny určité typy činností (zatímco jiné typy činností nikoli). To by dokument přiblížilo spíše k článku 7.²⁴⁹

Nicméně výbor shledal, že další rozhodnutí napadené oznamovateli v tomto případě:

jednoduše označuje místo, kde bude probíhat specifická činnost, a před zahájením činností by bylo potřeba získat celou řadu dalších povolení různých druhů (např. stavební, ekologická a provozní povolení). Nicméně po pečlivém zvážení splňuje charakteristiky rozhodnutí podle článku 6 spíše než podle článku 7 v tom, že se týká provádění specifické činnosti podle přílohy I na konkrétním místě samotným žadatelem nebo jeho jménem.²⁵⁰

Ve světle takových nálezů ze strany Výboru pro dodržování úmluvy jeden komentátor naznačil, že určité prvky

mohou pomoci při klasifikaci, zda rozhodnutí patří pod článek 6 nebo článek 7.²⁵¹ Rozhodnutí podle článku 6 obvykle představuje (a) individuální rozhodnutí, které vydal orgán veřejné správy (b) většinou na základě individuální žádosti o povolení (nejčastěji pro developera nebo provozovatele stávajícího zařízení), (c) které povoluje konkrétní činnost (vývojový projekt), který má žadatel realizovat (d) na konkrétním místě a za specifických podmínek, a (e) obvykle dodržuje obecné požadavky stanovené v plánech nebo programech určujících rámec pro tyto činnosti.

Pro srovnání můžeme uvést, že typické rozhodnutí podle článku 7 (plán nebo program) má právní povahu (a) obecného úkonu (často přijatého zákonodárnou složkou) (b) iniciovaného orgánem veřejné správy, (c) který stanoví, často závazným způsobem, rámec pro určité kategorie specifických činností (rozvojové projekty) a (d) který obvykle není dostatečný pro individuální činnost, která má být provedena v rámci individuálního povolení.

Implementace účasti veřejnosti

Podle úmluvy mají strany některé základní povinnosti, které musejí uvádět do praxe. Nicméně každá strana má jistou volnost v tom, jak adaptuje povinnosti úmluvy na svůj vlastní vnitrostátní právní a institucionální systém. Následující tabulka poskytuje přehled základních povinností uložených stranám prostřednictvím článků 6, 7 a 8 a praktický návod pro jejich naplňování.

	Obecný požadavek	Pokyny k naplňování úmluvy
Článek 6	Provádět účast veřejnosti v rané fázi rozhodnutí o činnostech s možným významným vlivem na životní prostředí	Vytvářet kritéria pro hodnocení významu činností neuvedených v seznamu
	Poskytnout oznámení dotčené veřejnosti	Stanovit, která rozhodnutí „povolují“ činnosti, a z těchto rozhodnutí, která by měl splňovat požadavky veřejné účasti
	Stanovit přiměřené časové rámce účasti veřejnosti	Zajistit, aby pracovníci s rozhodovací pravomocí, měli právní základ, který jim umožní zohlednit životní prostředí
	Poskytnout dotčené veřejnosti všechny relevantní informace	Vytvářet pobídky pro zapojení žadatelů v rané fázi dialogu
	Poskytovat příležitosti pro připomínky veřejnosti	Stanovit pokyny a standardy pro kvalitu relevantních informací
	Náležitě zvážit výsledek	Vytvořit jasné postupy pro vznášení připomínek v písemné formě nebo na veřejném projednávání
	Informovat veřejnost o konečných rozhodnutích s odůvodněním	Dohlížet, jak orgány veřejné správy zohledňují připomínky
		Jasně definovat jakékoliv výjimky
		Flexibilita při určování časových rámců
		Umožnit účast veřejnosti prostřednictvím raného dialogu s žadatelem
		Možnost aplikovat výjimky z informací
		Ustavit jasné postupy pro včasné informování veřejnosti o konečném rozhodnutí
		<i>Pro strany, které neratifikovaly změnu úmluvy týkající se GMO:</i> • Mohou omezit aplikace rozhodnutí o GMO, pokud nejsou „proveditelná a vhodná“
		<i>Pro strany, které ratifikovaly změnu úmluvy týkající se GMO:</i> • Zajistit včasné a účinné informace a účast na rozhodování o GMO v souladu

		se změnami v příloze I b
Článek 7	Vytvořit transparentní a spravedlivý rámec pro účast veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí Identifikovat účastníky se veřejnost Provádět účast veřejnosti v rané fázi rozvoje plánů a programů týkajících se životního prostředí Poskytovat veřejnosti nezbytné informace Stanovit přiměřené časové rámce pro účast veřejnosti Náležitě zvážit výsledek Poskytovat veřejnosti nezbytné informace Stanovit přiměřené časové rámce pro účast veřejnosti Náležitě zvážit výsledek	• Vytvořit seznam jasných kritérií pro určení plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí • Vytvořit jasná pravidla pro účast • Vytvořit mechanismy pro oznamování • Stanovit pokyny a standardy pro kvalitu nezbytných informací • Vytvořit nástroje pro identifikaci účastníků se veřejnosti • Dohlížet, jak orgány veřejné správy zohledňují připomínky • Ustavit politiky pro účast veřejnosti na tvorbě politiky • Flexibilita prostředků (praktická a/nebo jiná ustanovení) Flexibilita při určování časových rámců Velká škála možností v poskytování účasti veřejnosti při přípravě politik
Článek 8	Usilovat o podporu účinné účasti veřejnosti při přípravě zákonů a pravidel, která mohou mít významný vliv na životní prostředí Stanovit dostatečné časové rámce pro účinnou účast veřejnosti Publikovat nebo šířit návrhy Poskytovat příležitosti pro připomínky veřejnosti V maximální míře zvážit výsledek	Vytvořit jasná pravidla pro účast Vytvořit kritéria pro hodnocení významu z hlediska životního prostředí Vytvořit spolehlivý a pravidelný prostředek pro zveřejňování návrhů Vytvořit jasné postupy pro vznášení připomínek v písemné formě nebo na veřejném projednávání Dohlížet, jak orgány veřejné správy zohledňují připomínky Široká škála možností, jak poskytovat účast veřejnosti při přípravě zákonů a pravidel

Článek 6 Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Úmluva uznává, že lidé mají právo účastnit se základních rozhodnutí, která ovlivňují jejich životy. Uznává také, že kvalita těchto rozhodnutí mohou být vylepšena aktivním zapojením dotčené veřejnosti.

Článek 6 stanoví určité požadavky pro účast veřejnosti během rozhodování o specifických činnostech. Seznam některých specifických činností zahrnutých v článku 6 je uveden v příloze I úmluvy. Článek 6 se v první řadě vztahuje na rozhodnutí o tom, zda takové navrhované činnosti povolit – jinými slovy rozhodnutí, která povolují zahájení konkrétního navrhovaného projektu, činnosti nebo kroku. Forma takového rozhodnutí se může v rámci jednotlivých administrativních systémů lišit. Článek 6 se může například týkat rozhodnutí prostorového plánování, souhlasů se zástavbou a stavebních nebo provozních povolení, včetně sekundárních rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí týkající se bezpečnosti a emisí. Další příklady zahrnují povolení pro využívání vody a jiných přírodních zdrojů a také povolení pro vypouštění znečišťujících látek do vody, ovzduší nebo půdy. Mnoho zemí také požaduje povolení pro konkrétní typy činností, jako je stavba nebo těžba půdy.

Kromě výše uvedených typů specifických administrativních rozhodnutí se požadavky článku 6 týkají všech povolení činností v rozsahu článku 6 bez ohledu na to, zda byl zaveden formální postup udělení licence nebo povolení. Článek 6 nepožaduje zavedení formálního postupu pro udělení licence nebo povolení, pokud je však takový postup zaveden, musejí být v jeho rámci naplněny požadavky na účast veřejnosti podle článku 6. Článek 6 má být prosazován článkem 9, odstavci 2 a 3.

Následující tabulka poskytuje přehled základních povinností uložených stranám prostřednictvím článku 6 a praktický návod pro jejich naplňování.

Ustanovení	Povinnost	Pokyny k naplňování úmluvy
Článek 6, odstavec 1	Požaduje, aby strany zajistily účast veřejnosti na rozhodování s potenciálně významným dopadem na životní prostředí	• Týká se všech činností uvedených v příloze I • Týká se všech neuvedených činností, které mohou mít významný vliv na životní prostředí • Výjimka na základě obranyschopnosti státu
Článek 6, odstavec 2	Stanoví požadavky pro uvědomění dotčené veřejnosti o rozhodování	• Dotčenou veřejnost je nejdříve nutné identifikovat • a poté uvědomit • V rané fázi procesu • Přiměřeným, včasným a účinným způsobem • Oznámení musí zahrnovat informace podle článku 6, odstavce 2 (a)-(f) jako minimum
Článek 6, odstavec 3	Stanoví časové rámce pro účast veřejnosti v rámci rozhodovacího procesu	Pro různé fáze musejí být zavedeny specifické časové rámce

		Musí poskytovat dostatek času pro informování veřejnosti a pro přípravu veřejnosti na účinnou účast
Článek 6, odstavec 4	Požaduje, aby účast veřejnosti proběhla v rané fázi rozhodování	Když jsou všechny možnosti stále otevřené Účast veřejnosti nesmí být jen formální
Článek 6, odstavec 5	Stimuluje výměnu informací mezi žadateli o povolení a veřejností	Kde je to účelné Před žádostí o povolení Poskytnou vysvětlení Vstoupit do dialogu
Článek 6, odstavec 6	Požaduje, aby orgány veřejné správy poskytl dotčené veřejnosti přístup ke všem informacím relevantním pro rozhodování	• Všechny relevantní informace • Bezplatně • Co možná nejrychleji. • Článek 4, odstavce 3 a 4, mohou být uplatněny výjimky • Zahnuje informace uvedené v článku 6, odstavci 6 (a)-(f) jako minimum
Článek 6, odstavec 7	Postupy pro vznášení připomínek	Jakékoliv připomínky, informace, analýzy nebo možnosti, které veřejnost považuje za relevantní k předložení Relevanci posoudí veřejnost Písemně nebo na veřejném jednání
Článek 6, odstavec 8	Strany musejí zajistit, aby rozhodnutí zohlednilo účast veřejnosti	• Důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno, by měly poskytovat důkazy o tom, jak byla náležitě zohledněna účast veřejnosti
Článek 6, odstavec 9	Veřejnost musí být informována o konečném rozhodnutí	Neprodleně po přijetí rozhodnutí Praktická opatření, která přístupní text rozhodnutí veřejnosti společně s důvody a úvahami

Článek 6, odstavec 10	Účast veřejnosti, jestliže dojde k novému zvážení nebo změně činností podle článku 6	Když orgán veřejné správy znovu zvažuje nebo aktualizuje provozní podmínky Platí článek 6, odstavce 2 až 9
Článek 6, odstavec 11 (původní)	Rozhodnutí o tom, zda povolit záměrné vypouštění GMO	Článek 6 se vztahuje na rozsah „proveditelné a vhodné“
Článek 6, odstavec 11 (změněný)	Rozhodnutí o tom, zda povolit záměrné vypouštění a uvádění GMO na trh	Článek 6 neplatí
Článek 6 b	Rozhodnutí o tom, zda povolit záměrné vypouštění a uvádění GMO na trh	• Včasné a účinné informace a účast veřejnosti • V souladu se změnami v příloze I b

Článek 6 a EIA

Na první pohled se může zdát, že článek 6 odkazuje jen na účast veřejnosti v procesech EIA. EIA samo o sobě však není procesem pro udělení povolení nebo schválení. Jedná se nástroj pro rozhodování. Pojem EIA je spojován se standardní formou postupu pro posouzení potenciálních dopadů na životní prostředí jako součásti procesu rozhodování, které se týká navrhované činnosti. Úmluva výslovně zmiňuje postupy EIA v článku 6, odstavci 2 (e) (viz komentář k části „Vztah mezi Aarhuskou úmluvou, EIA a SEA“ výše a také k článku 6, odstavci 2 (e), níže).

Zatímco pojem EIA se v úmluvě používá, test, zda se úmluva vztahuje na konkrétní postup rozhodování nespočívá v tom, jestli má daný postup zahrnovat EIA, nebo jestli se jedná o „environmentální rozhodování“ podle vnitrostátního práva, ale v tom, jestli samotné rozhodování může mít potenciálně významný dopad na životní prostředí.

Postup EIA za běžných okolností úzce souvisí s rozhodnutími, která určují, zda může navrhovaná činnost pokračovat nebo ne, a může proto být považován za část procesu rozhodování. Teoreticky může postup EIA odhalit pravděpodobnost negativních dopadů navrhovaného projektu na životní prostředí, rozhodnutí však přesto může schválit pokračování projektu. V jiné situaci může nastat opačný případ, tj. postup EIA může odhalit pravděpodobnost, že žádné významné dopady na životní prostředí neexistují, a přesto nemusí být rozhodnutí schváleno. Nicméně vzhledem k tomu, že postup EIA často zahrnuje nejpodrobnější zkoumání důsledků pokračování navrhované činnosti pro životní prostředí, nálezy postupu EIA často hrají významnou roli v samotném rozhodnutí (viz komentář k článku 6, odstavci 8).

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) Výbor pro dodržování úmluvy poznamenal, že:

Úmluva nečiní EIA povinnou součástí účasti veřejnosti; jedná se pouze o požadavek, že v případě, kdy je v rámci postupu EIA stanovena účast veřejnosti v souladu s vnitrostátní právní úpravou (odst. 20 přílohy I úmluvy), musí taková účast veřejnosti aplikovat ustanovení článku 6. Podle úmluvy je tedy účast veřejnosti povinnou součástí EIA, nicméně EIA není nezbytně součástí veřejné účasti.²⁵²

V těchto nálezech výbor shledal, že rozhodnutí o tom, že není potřeba provádět posuzování z hlediska životního prostředí, nepředstavuje porušení úmluvy, a to i v případě, že takové rozhodnutí by představovalo porušení vnitrostátního nebo mezinárodního práva, které se týká posuzování z hlediska životního prostředí:

V souladu s tím nepodléhá faktická přesnost, nestrannost a zákonnost screeningových rozhodnutí ustanovení úmluvy, zejména rozhodnutí, že není potřeba provádět posouzení z hlediska životního prostředí, a to i v případě, že taková rozhodnutí porušují platné vnitrostátní nebo mezinárodní zákony, a nemohou tedy být považována za nesplnění článku 6, odstavce 1, úmluvy.²⁵³

Mezinárodní a regionální dokumenty týkající se EIA

Existují dva důležité nástroje týkající se posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), a to Úmluva EHK z Espoo a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 (v platném znění) o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Směrnice o EIA).

Oba dokumenty ukládají smluvním stranám nebo členským státům, aby přijaly nezbytná opatření k zavedení postupu EIA pro stanovené činnosti, které umožní účast veřejnosti (Úmluva z Espoo, článek 2, odst. 2 a Směrnice o EIA, článek 2, odst. 1 a článek 6, odst. 4). Směrnice například vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly povinnosti získat povolení a „byly posouzeny z hlediska jejich vlivů“ (článek 2, odst. 1).

Přestože Aarhuská úmluva nestanoví režim EIA jako takový, článek 6 zakládá jistý druh přezkoumání vlivů konkrétních činností na životní prostředí tam, kde v souvislosti s nimi probíhá rozhodování. Je tomu tak, protože úmluva implicitně stanoví, že připomínky veřejnosti je třeba vzít v úvahu v souvislosti se záležitostmi životního prostředí (článek 6, odst. 8). Aby tyto připomínky mohly být zohledněny, musí pro to ten, kdo rozhoduje, mít právní základ. V důsledku toho musí zákon umožnit zvážení vlivů na životního prostředí jako jeden z faktorů rozhodování. Navíc, specifické požadavky článku 6 s ohledem na oznámení a jeho obsah, postupy pro zohlednění veřejných připomínek a dopadu účasti veřejnosti na výsledné rozhodnutí významně korespondují s mezinárodními normami EIA.

Další typy procesů rozhodování

Zatímco EIA představuje nejběžnější proces v rámci rozhodování, na který se vztahuje článek 6, tento článek se také vztahuje na jiné druhy rozhodování. Například ve většině zemí mohou činnosti podle článku 6 vyžadovat kromě postupů EIA, které se mohou vztahovat na udělování souhlasů s rozvojem pro tyto činnosti, zvláštní ekologická povolení před zahájením provozu. Podobně jako u povolení vydaných podle směrnice o průmyslových emisích (viz rámeček „Více povolení v právních předpisech“ níže) budou tato povolení také vyžadovat účast veřejnosti podle článku 6. Navíc, zatímco postupy EIA se obvykle nevztahují na stávající činnosti, pokud se nejedná o jejich významnou změnu, opakované zvážení nebo aktualizace provozních podmínek pro činnosti, na které se vztahuje článek 6, obvykle probíhá formou takových ekologických povolení a požaduje účast veřejnosti podle článku 6, odstavce 10. Konečně článek 6 se může potenciálně týkat (v souladu s vnitrostátním právem) celé řady specifických regulačních rozhodnutí s ohledem na navrhované činnosti, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, jako je stanovení sazby nebo souhlas s uvedením nových výrobků na trh nebo cizích druhů do prostředí, nebo rozhodnutí zahájit opravné kroky v případě škody na životním prostředí.

Povinnost poskytnout příležitost pro účast veřejnosti se mohou vztahovat na různá významná rozhodnutí týkající se životního prostředí v průběhu konkrétního procesu schvalování v závislosti na tom, jaký druh systému povolení strana používá. V důsledku toho mohou mít při implementaci strany povinnost zavést mechanismy, které zaručí účast veřejnosti v několika krocích v průběhu vytváření koncepce, zahájení, rozvoje, provozu, a dokonce ukončování projektů, zařízení a jiných činností, které mohou mít významný dopad na životní prostředí. Klíčovou otázkou je, zda konkrétní rozhodování splňuje spouštěcí požadavky podle článku 6, odstavce 1.

Jak bylo uvedeno výše, Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že názvy rozhodnutí podle vnitrostátního práva strany nejsou rozhodující pro to, jak by měla tato rozhodnutí být zařazována podle směrnice; jejich zařazení bude určeno spíše podle právních funkcí a účinků rozhodnutí.²⁵⁴ Zatímco rozhodování o plánech, programech a politikách se řídí článkem 7 (viz komentář k článku 7), může být uplatněn článek 6, pokud se takové plánování týká konkrétní činnosti. Například Všeobecné předpisy Spojeného království pro územní plánování ve městech a na venkově (1992) regulují otázku „stavebních povolení“. Navzdory použitému pojmu jsou taková rozhodnutí běžně považována za specifická rozhodnutí týkající se zástavby konkrétního pozemku.

Účast veřejnosti v systému OVOS/odborných posudků

Specifickou formu rozhodování, která začleňuje postupy EIA, můžeme nalézt v mnoha zemích regionu EHK, které vytvořily koncepty „postupu OVOS“ a „státní expertizy“. Jedná se o dvoufázový systém. Navrhované činnosti, které mají významný dopad na životní prostředí, jsou nejdříve podrobeny procesu OVOS. OVOS je proces, během kterého developer shromažďuje nezbytné informace týkající se potenciálního dopadu navržené činnosti na životní prostředí a sestavuje relevantní dokumentaci týkající se posouzení dopadu. Developer má také povinnost poskytnout členům veřejnosti nebo jejich sdružením, která mají zájem na procesu OVOS relevantní informace a zajistit jejich účast na přípravě dokumentace. Proces OVOS není sám o sobě postupem pro vydání povolení, ale je úzce spojen s rozvojem

celkové projektové dokumentace. Během druhé fáze jsou navrhované činnosti podrobeny „státní expertize v oblasti životního prostředí“, kterou provádí kompetentní orgány životního prostředí nebo externí experti jmenovaní kompetentními orgány životního prostředí. Během této fáze obvykle neexistuje požadavek na účast veřejnosti. Veřejnost však může při splnění určitých podmínek zahájit tzv. „veřejnou expertizu v oblasti životního prostředí“, kdy nezávislí specialisté nominovaní a placení iniciátory (obvykle NGO) přezkoumávají shodu předložené dokumentace, včetně informací o veřejné účasti, s požadavky vnitrostátního práva a překládají své závěry orgánům odpovědným za státní expertizu v oblasti životního prostředí.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že OVOS a státní expertiza v oblasti životního prostředí by měly být zvažovány společně jako proces rozhodování zahrnující určitou formu EIA a že závěry státní environmentální expertizy by měly být považovány za rozhodnutí, zda činnost povolit.²⁵⁵

Výbor však shledal, že spoléhat se na developera, že ve fázi OVOS zajistí účast veřejnosti, není v souladu s úmluvou. Výbor doporučil, aby byly v právním rámci dotčené strany provedeny vhodné změny. Výbor také shledal, že vzhledem k tomu, že tzv. environmentální expertiza nebyla povinnou součástí rozhodování, nelze ji považovat za primární nástroj pro zajištění implementace článku 6. Může však hrát roli jako dodatečné opatření, které doplňuje účast veřejnosti jako povinné části rozhodování.²⁵⁶

Více povolení

Většina zemí EHK požaduje před vydáním rozhodnutí nějaký typ posouzení potenciálního dopadu specifických projektů nebo činností na životní prostředí. Toto posouzení je obvykle prováděno orgány na úrovni, která je nejvíce relevantní pro navrženou činnost nebo pro žadatele či navrhovatele projektu pod jejich dohledem. Například místní úřady mají obvykle pravomoc schválit projekty s výhradně lokálním dopadem, zatímco regionální úřady mohou schválit projekty s dopadem na rozvodí. Některé země také požadují samostatné vydání jednoho nebo více povolení, z nich některé může mít důsledky pro životní prostředí.

V tomto ohledu musel Výbor pro dodržování úmluvy řešit otázku, zda úmluva požaduje, aby účast veřejnosti podle článku 6, odstavce 2 až 10, byla aplikována ve všech procesech udělování povolení nebo jen v těch, které se týkají životního prostředí, či jen některých z nich.

Ve své zprávě ke třetí schůzi zasedání stran vyjádřil Výbor názor, že:

ne všechna rozhodnutí požadovaná ve vnitrostátním rámci regulační kontroly v souvislosti s činnostmi uvedenými v příloze I úmluvy musí být nutně považována za „rozhodnutí o tom, zda povolit navrhované činnosti“, na která by se měla povinnost účasti veřejnosti vztahovat v plném rozsahu. Na jedné straně to neznámá, že by bylo nezbytné umožnit účast veřejnosti podle článku 6 jen v jednom takovém rozhodnutí. Ve skutečnosti mnohé vnitrostátní rámce požadují více než jedno rozhodnutí o povolení a omezovat příležitosti pro účast veřejnosti jen na jedno takové rozhodnutí by nebylo vždy dostačující k naplnění požadavků úmluvy. Navíc rozvoj velkých projektů má často velké časové rozpětí a některé významné prvky tak, jak byly navrženy v počáteční fázi, mohou vyžadovat podstatnou úpravu. Zatímco účast veřejnosti v počáteční fázi je nadále klíčová, významné úpravy prvků projektu mohou vyžadovat další konzultace v pozdějších fázích.²⁵⁷

Výbor proto shledal, že:

se domnívá, že problém bude muset být vyřešen na základě kontextu s přihlédnutím k právním účinkům každého rozhodnutí. V tomto ohledu je mimořádně důležité přezkoumat, do jaké míry takové rozhodnutí skutečně „povoluje“ dotčenou činnost. Pokud existuje více než jedno rozhodnutí o povolení, test důležitosti se zdá být nejvhodnějším způsobem, jak porozumět požadavkům úmluvy. Test by měl být následující: zahrnuje rozhodnutí o povolení, nebo celá škála rozhodnutí o povolení, na která se vztahují všechny prvky postupu veřejné účasti, jak je stanoveno v článku 6, odstavcích 2 až 10, všechny základní parametry a hlavní účinky navrhované dotčené činnosti na prostředí životní? Jestliže navzdory existenci procesu nebo procesů pro účast veřejnosti s ohledem na jedno nebo více rozhodnutí o povolení, existuje více rozhodnutí o povolení týkajících se životního prostředí ve vztahu k dotčené činnosti, pro která se nepředpokládá plně kvalifikovaný proces účasti veřejnosti, ale která mohou významně změnit výše uvedené parametry nebo která se týkají významných environmentálních aspektů dané činnosti, na které se rozhodnutí o povolení zahrnující proces veřejné účasti zatím nevztahují, nelze říci, že jsou splněny požadavky úmluvy.²⁵⁸

Více povolení v právních předpisech EU

Požadavky týkající se účasti veřejnosti na rozhodování o tom, zda povolit navrhované činnosti podléhající článku 6

úmluvy, jsou obsaženy v právních předpisech EU prostřednictvím Směrnice o EIA a Směrnice o průmyslových emisích. Směrnice o EIA vyžaduje, aby před vydáním rozhodnutí („povolení“) povolujícího záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí, byl proveden proces EIA, a dále vyžaduje, aby dotčené veřejnosti byly poskytnuty včasné a účinné možnosti účastnit se procesu EIA. Pokud vnitrostátní právo stanoví povolení řízení složené z více fází, Směrnice o EIA byla ESD²⁵⁹ vykládána tak, že vyžaduje provedení posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se během pozdější fáze ukáže, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.

Toto v praxi zahrnuje situace, kdy (i) bylo v počáteční fázi šetření rozhodnuto, že záměr pravděpodobně nebude mít významný vliv na životní prostředí, a proto nebylo posouzení EIA provedeno, a (ii) bylo v dřívější fázi provedeno posouzení EIA, avšak později se ukáže, že záměr může mít další významné vlivy na životní prostředí, které nebyly posouzeny.

Směrnice o průmyslových emisích stanoví, že žádné zařízení podléhající směrnici nesmí být provozováno bez povolení uděleného v souladu se směrnici, a že před udělením nebo aktualizací povolení musí být zajištěna včasná a účinná účast veřejnosti.²⁶⁰

Ve světle Směrnice o EIA a Směrnice o průmyslových emisích je ve všech členských státech EU vyžadována účast veřejnosti v rané fázi schvalování činností, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (kdy je rozhodováno o základních parametrech jako typ, rozsah a umístění), a poté znovu v pozdějších fázích (až do fáze, kdy jsou přesná technologie a výsledné emise schváleny v integrovaném povolení).

Dále platí, že v případě jakýchkoliv změn či rozšíření záměrů podléhajících Směrnici o EIA, které jsou již realizovány a mohou mít významný vliv na životní prostředí, je vyžadováno nové povolení (včetně posouzení EIA a účasti veřejnosti). Účast veřejnosti je rovněž vyžadována, pokud je následně přezkoumáno a aktualizováno povolení vydané podle Směrnice o průmyslových emisích.

Rozhodnutí o tom, zda povolit některé druhy činností oproti jiným typům rozhodnutí

V mnoha zemích může existovat celá řada rozhodnutí, často ve formě usnesení, která umožňují uzavření smluv nebo dohod mezi orgány veřejné správy nebo mezi orgány veřejné správy a soukromými subjekty. Taková rozhodnutí mohou v praxi omezovat škálu možností, které jsou do určité míry možné. Taková rozhodnutí mohou mít různé názvy a právní povahy. Jedním možným příkladem může být dohoda mezi městskou radou a soukromým developerem o výstavbě bydlení. Sem může patřit povinnost pro městskou radu podniknout kroky nezbytné ke změně kategorie pozemků, na kterých budou domy postaveny, z nestavebních na stavební. Dalším příkladem může být usnesení místních orgánů zahájit koncesní řízení na výběr soukromého provozovatele k poskytnutí veřejných služeb týkajících se nakládáním s odpady. Taková rozhodnutí by nutně vyžadovala účast veřejnosti podle článku 6 nebo 7 úmluvy. To poznamenal Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/22 (Francie) s ohledem na usnesení, která přijaly místní úřady v souvislosti se smlouvou o závodě na likvidaci odpadu se soukromým subjektem. Ve svém nálezu výbor shledal, že „zatímco může existovat celá řada dobrých důvodů k tomu, aby byla poskytnuta účast veřejnosti také před přijetím rozhodnutí městských úřadů tohoto druhu“, ²⁶¹ nepodléhají v takovém případě tato rozhodnutí článku 6 nebo úmluvy 7, a to i přesto, že zúžila rozsah možností, které přicházejí v úvahu podle platných plánů, pokud „nemají žádný právní účinek na tyto plány, ani neudělují žádné právo vybudovat nebo provozovat centrum pro zpracování odpadu, či žádným v žádném jiném ohledu nemají za následek právní účinky stejné jako platné dokumenty územního plánování“. ²⁶²

Ve svém zjištění ke sdělení ACCC/C/2007/21 (Evropské společenství) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že obecně řečeno není rozhodnutí finanční instituce poskytnout půjčku nebo jinou finanční podporu rozhodnutím o povolení činnosti, jak je uvedeno v článku 6 úmluvy. ²⁶³

Náročná rozhodnutí podle článku 6

Při interpretaci článku 6 je třeba mít na paměti, že prostřednictvím článku 9, odstavce 2, má veřejnost přístup k právní ochraně, aby mohla hájit svá práva a své zájmy s ohledem na postupy článku 6 (viz také komentář k článku 9, odstavci 2).

Konečně je třeba objasnit, že práva podle úmluvy jsou nezávislá na právech stran na administrativní řízení, jak je stanoveno podle platného vnitrostátního práva. Strany řízení mohou mít kromě práv udělených veřejnosti nebo dotčené veřejnosti podle úmluvy specifická zákonná práva. Členové veřejnosti nebo dotčené veřejnosti podle úmluvy mohou také mít právo stát se stranami řízení.

1. Strany budou:

(a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

(b) uplatňovat ustanovení tohoto článku - v souladu se svým vnitrostátním právem - také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

Pododstavce (a) a (b) společně stanoví test, podle kterého se určí, zda rozhodnutí o určitých navrhovaných činnostech by měla podléhat článku 6. Spojuje je zvážení potenciálně významného dopadu navrhovaných činností na životní prostředí. Pododstavec (a) využívá přílohu se seznamem činností, u kterých se předpokládá, že mohou mít potenciálně významný dopad na životní prostředí: Pododstavec (b) stanoví povinnost stran uplatňovat článek 6 na ostatní činnosti neuvedené v příloze I, které mohou mít významný dopad na životní prostředí. Odstavec 1 jako celek byl navržen s odkazem na článek 2, odstavec 1, směrnice EIA, její přílohy I a II a původní směrnici IPPC²⁶⁴ a její přílohu I.

Úmluva používá pojem „navrhované činnosti“. Zatímco pojem „navrhovaná činnost“ není v Aarhurské úmluvě definován, používá se v Úmluvě z Espoo, která jej definuje jako „jakoukoli činnost nebo jakoukoli významnou změnu činnosti podléhající rozhodnutí příslušného orgánu v souladu s aplikovatelným vnitrostátním postupem“ (Úmluva z Espoo, článek 1, odst. (v)). Pojem je dostatečně široký, aby obsáhl jak pojem „projekt“ ve směrnici EIA, tak pojem „zařízení“ používaný ve směrnici o průmyslových emisích.

Zatímco pododstavec (a) odkazuje na „rozhodnutí o tom, zda povolit“, pododstavec (b) uvádí rozhodnutí o „navrhovaných činnostech“. Tento rozdíl odráží skutečnost, že činnosti uvedené v příloze I, budou kvůli svému uznávanému významu pro životní prostředí podléhat propracovanému postupu pro udělování povolení, zatímco druhy činností, které spadají pod pododstavec (b) nemusejí běžně podléhat plně rozvinutým procesům pro udělování povolení. Navíc, flexibilita pododstavce (b) umožňuje, aby byl článek 6 aplikovaný na další formy rozhodování, jejichž význam pro životní prostředí je uznáván.

Článek 6, odstavec 1 (a)

Článek 6, odstavec 1 (a), požaduje, aby se ustanovení o účasti veřejnosti podle článku 6 vztahovala na rozhodnutí, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I. Příloha I vychází (s jistými změnami) z odpovídajících příloh k Úmluvě z Espoo, původní směrnici o IPPC a směrnici o EIA (viz komentář k příloze I). Kromě mnoha různých druhů činností uvedených v odstavcích 1–19 přílohy I rozšiřuje odstavec 20 přílohy článek 6 na jakoukoliv činnost, která podle vnitrostátního práva vyžaduje postup EIA s účastí veřejnosti (příloha I, odst. 20).

Podobně odstavec 22 přílohy I rozšiřuje článek 6, odstavec 1 (a), tak, aby se týkal změn nebo rozšíření činností uvedených v odstavcích 1–20, kdy změna nebo rozšíření samo o sobě splňuje kritéria nebo prahové hodnoty uvedené v příloze I (viz komentář k příloze I, odstavci 22). V takových případech se předpokládá, že mohou mít významný dopad vliv na životní prostředí. Tam, kde změna nebo rozšíření samo o sobě nesplňuje prahovou hodnotu, musejí strany aplikovat článek 6, odstavec 1 (b).

Zatímco odstavec 22 přílohy I pojednává o fyzických změnách nebo rozšíření činností, odstavec 10 článku 6 se týká změn provozních podmínek činností zahrnutých v článku 6, odstavci 1. Požaduje, aby orgány veřejné správy, které znovu zvažují nebo aktualizují provozní podmínky pro takové činnosti, aplikovaly požadavky na účast veřejnosti podle tohoto článku mutatis mutandis tam, kde je to účelné (viz komentář k článku 6, odstavci 10).

Konečně, některé činnosti, které by běžně spadaly pod pododstavec (a) mohou být vyňaty z požadavků podle článku 6, pokud se (s jistými omezeními) výlučně nebo hlavně netýkají výzkumu a rozvoje a testování nových metod (viz komentář k příloze I, odstavci 21).

Článek 6, odstavec 1(b)

Článek 6, odstavec 1 (b), aplikuje požadavky na účast veřejnosti podle článku 6 na rozhodnutí o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I, ale mohou přesto mít významný dopad na životní prostředí. Úmluva stanoví, že „zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením“. Přestože text úmluvy není v tomto bodě příliš jasný, slovo „strany“, použité v pododstavci (b), by mělo být nejspíše chápáno s ohledem na začátek odstavce, který je uveden výrazem „each Party“ (každá strana). Jinými slovy každá strana se rozhodne sama.

Z formulace pododstavce není jasné, zda strany musejí vytvářet kategorie činností v rámci pododstavce (b) navíc k těm, které se nacházejí v příloze I, nebo zda musejí vyvíjet pokyny pro aplikování zásad úmluvy ze strany jednotlivých orgánů veřejné správy při rozhodování případ od případu. Stojí však za zmínku, že pokud strana vytvoří další kategorie činností, které podléhají povinnému postupu EIA, spadaly by tyto činnosti pod pododstavec (a) z titulu odstavce 20

přílohy I, pokud je požadována účast veřejnosti.

V tomto kontextu také stojí za zmínku směrnice EIA, která s výjimkou povinného seznamu činností podle postupu EIA v příloze I stanoví také v příloze II seznam činností, které požadují screening. Screening může být prováděn případ od případu nebo podle prahových hodnot či kritérií, případně oběma způsoby.

Bez ohledu na to, zda je rozhodováno případ od případu nebo na základě prahových hodnot či kritérií, rozhodnutí podle článku 6, odstavce 1 (b), že navrhovaná činnost podléhá ustanovením článku 6, neznámá, že činnost musí také nezbytně vyžadovat postup EIA. Zatímco screening za účelem EIA může sloužit jako užitečný mechanismus pro zajištění souladu s článkem 6, odstavcem 1 (b), neměl by být považován za jediný prostředek, podle kterého lze stanovit, zda by činnost měla podléhat ustanovením článku 6.

Je také zřejmé, že nemusí být jisté, zda navrhovaná činnost bude definitivně mít významný vliv na životní prostředí dříve, než může být aplikován pododstavec (b). Úmluva stanoví, že strany musejí rozhodnout o použitelnosti článku 6 tam, kde navrhované činnosti *mohou mít významný* dopad na životní prostředí, tj. pouhá pravděpodobnost významného vlivu je spouštěcím mechanismem této povinnosti.

Důležitá je otázka „významu“. „Význam“ vlivu na životní prostředí přenáší běžné rozhodování do sféry „environmentálního rozhodování“, jak zamýšlí tato úmluva. Význam není definován v úmluvě, ale jistý návod k tomu, jak je interpretován v jiných kontextech, můžeme nalézt v příloze III k Úmluvě z Espoo a jiných zdrojích souvisejících s postupem EIA (viz rámeček níže).

Stejně jako otázku určení významu je také důležité zvážit, kdo rozhodnutí provede. Test významu by měl být prováděn objektivně, nikoli způsobem, který vyloučí účast veřejnosti. V zemích s rozvinutou praxí EIA jsou rozhodnutí orgánů a žadatelů, že potenciální dopad není významný, často zvrácena soudy. V těchto případech veřejnost často využívá služeb nezávislých vědců a expertů, aby zpochybnila oficiální nálezy.

Co je „významné“ z hlediska životního prostředí?

Odstavec 1 přílohy III k úmluvě z Espoo stanoví, že:

Při posuzování navrhovaných činností ... mohou zainteresované strany posoudit, zda je pravděpodobné, že činnost bude mít významný škodlivý dopad přesahující hranice států, zejména na základě jednoho nebo více následujících kritérií:

- (a) *Rozsah*: navrhované činnosti, jež jsou rozsáhlé z hlediska typu dané činnosti;
- (b) *Umístění*: navrhované činnosti, které jsou umístěny v oblasti nebo v blízkosti oblasti, která je zvláště environmentálně citlivá nebo významná (jako jsou mokřady určené Ramsarskou úmluvou, národní parky, přírodní rezervace, místa zvláštního vědeckého významu nebo místa archeologického, kulturního nebo historického významu); rovněž navrhované činnosti v místech, kde by charakteristiky navrhovaného rozvoje mohly pravděpodobně mít významné účinky na obyvatelstvo;
- (c) *Účinky*: navrhované činnosti se zvláště komplexními a potenciálně škodlivými účinky, včetně takových, které způsobují vážné účinky na lidské bytosti nebo hodnotné druhy nebo organismy, takových, které ohrožují stávající nebo potenciální využití dotčené oblasti, a takových, které způsobují dodatečnou zátěž, kterou již překročí míru (kapacitu) únosnosti životního prostředí.

/...

.../

Směrnice o EIA, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje přílohu III týkající se výběrových kritérií k určení toho, zda konkrétní záměr podléhá postupu EIA. Tato kritéria zahrnují:

- charakteristiky záměrů, jako je například rozsah, kumulace s dalšími záměry, využívání přírodních zdrojů, produkce odpadů, znečištění či nepřípustné zasahování a riziko havárií;
- umístění záměrů, například environmentální citlivost geografických oblastí, které mohou být záměrem dotčeny, včetně např. mokřad, pobřežních zón, hor, lesních oblastí, přírodních rezervací a parků, krajín historického nebo kulturního významu nebo hustě osídlených oblastí;
- charakteristiky možného vlivu, včetně rozsahu vlivu, pokud jde o geografickou oblast a dotčené obyvatelstvo, přeshraniční povahu vlivu, velikosti a složitosti vlivu, pravděpodobnosti vlivu a dále doby trvání, četnosti a vratnosti vlivu.

V návaznosti na výše uvedená kritéria vydala v roce 2001 Evropská komise speciální Pokyny pro předběžné ověření posuzování vlivů na životní.²⁶⁵ Je možné, že některé země vypracovaly další podstatné pokyny pro určení „významnosti“,

kteřé mohou být stranám užitečné při implementaci úmluvy.

(c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.

Jestliže se stran domnívá, že aplikace článku 6 na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu by tyto cíle nepříznivě ovlivnila, může se daná strana rozhodnout tento článek neuplatňovat. Věta „případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo“ je problematická. Nabízejí se nejméně dvě možné interpretace. První je, že rozhodnutí o uplatnění nebo neuplatnění článku v případech týkajících se bezpečnosti státu může být provedeno případ od případu jen, pokud tak stanoví vnitrostátní právo. V opačných případech, kdy vnitrostátní podobné ustanovení neobsahuje, nelze tato rozhodnutí provádět případ od případu. Tam, kde vnitrostátní právo výlučně nestanoví možnost posouzení případ od případu, by podobná rozhodnutí pravděpodobně musela být učiněna na základě jasných kritérií, která by se měla nacházet v zákoně, tj. v transparentním a jasném rámci pro naplňování úmluvy.

Druhá interpretace je, že dvě slovní spojení mezi čárkami je třeba chápat jako nezávislé prvky. Tato interpretace by byla patrnější, pokud by autoři úmluvy vložili čárku mezi spojení „případ od případu“ a „pokud tak stanoví vnitrostátní právo“. Tím by musely být splněny dvě podmínky dříve, než by se strana mohla rozhodnout, že nebude článek 6 v konkrétním případě aplikovat. Za prvé, vnitrostátní právo by muselo stanovit právní základ pro rozhodnutí neuplatňovat článek 6 na činnosti, které slouží cílům bezpečnosti státu. Za druhé, rozhodnutí by nemohla být činěna kategoricky, ale případ od případu.

V obou případech závěrečné slovní spojení požaduje, aby bylo provedeno rozhodnutí, že uplatnění výjimky v konkrétním případě by mělo negativní vliv na bezpečnost státu. Proto v případě první interpretace by nebyla skutečnost, že konkrétní činnost patří do kategorie obranyschopnosti státu, dostačující k tomu, aby nebyl uplatněn článek 6. Dále by bylo třeba určit, že v konkrétním případě by došlo k nepříznivému vlivu. To částečně podporuje druhou interpretaci ustanovení, protože znamená, že *v každém případě* bude potřeba prozkoumat fakta a okolnosti. Jestliže je druhá interpretace správná, potom slovní spojení na konci jen mírně doplňuje, co již bylo řečeno. Pouze potvrzuje, co bude předmětem zjišťování určování případ od případu – zda by uplatnění článku 6 mělo nepříznivý vliv na bezpečnost státu.

Jestliže tedy strana chce stanovit výjimku pro bezpečnost státu, může splnit obě interpretace tohoto ustanovení zavedením jasných vnitrostátních právních kritérií pro použití výjimky, a přitom požadovat, aby bylo v konkrétním případě zjištěno, zda by uplatnění článku 6 mělo negativní vliv na bezpečnost státu.

2. Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

Odstavec 2 stanoví minimální standardy pro informování dotčené veřejnosti o informacích nezbytných pro její efektivní účast na environmentálním rozhodování. Povinnost je uvedena v trpné rodě, který uznává fakt, že strany mohou uložit povinnost oznámení a informování různým aktérům. V některých systémech může být účelné uložit povinnost oznámení orgánu odpovědnému za konečné rozhodnutí, zatímco v jiných může být účelné uložit tuto povinnost jiným úřadům nebo orgánům, nebo někdy samotnému žadateli. Strany musejí zajistit, aby tato povinnost byla někomu uložena, a musejí jednat jako garanti tohoto procesu.

Podle článku 2, odstavce 5, znamená „dotčená veřejnost“ veřejnost, která je nebo by mohla být postižená environmentálním rozhodováním nebo na něm má zájem. Tento pojem by měl být chápán ve světle ustanovení o zákazu diskriminace podle článku 3, odstavce 9, což znamená, že povinnost informovat dotčenou veřejnost zahrnuje také tam, kde je to účelné, veřejnost přesahující národní hranice (viz komentář k článku 2, odstavci 5, a článku 3, odstavci 9). Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/03 (Ukrajina) poznamenal Výbor pro dodržování úmluvy, že „obecně řečeno, v článku nebo podle článku 6 neexistují žádná pravidla nebo návod, jak zapojit veřejnost v jiné zemi do relevantního rozhodování, a že takový návod je zřejmě potřeba, zejména v případech, kdy neexistuje požadavek provést přeshraniční EIA, a tato záležitost tedy přesahuje rozsah

Úmluvy z Espoo.²⁶⁶

Odkaz na „environmentální rozhodování“ musí být zvažován ve světle článku 6, odstavce 1 – tj. nejedná se o zavedení nového pojmu. Spíše jde o rozhodování, které je předmětem sporu při jakémkoliv rozhodování z titulu článku 6, odstavce 1, nikoli o rozhodování, které je označeno jako environmentální podle vnitrostátního práva.

Jak informovat dotčenou veřejnost

Článek stanoví dva způsoby informování veřejnosti – veřejné oznámení a individuální oznámení. Veřejné oznámení znamená šíření informací mezi co největší počet příslušníků veřejnosti pomocí běžných prostředků pro obecný a široce rozšířený přenos informací. Prostředky veřejného oznámení mohou zahrnovat uveřejnění v novinách nebo pomocí jiných dostupných tištěných médií, šířením prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků (televize, rozhlas), prostřednictvím elektronických prostředků nebo umístěním oznámení ve frekventovaných oblastech nebo na místech, která navštěvuje místní populace (např. na autobusových nádražích, v kostelích, obchodech atd). Směrnice EIA zmiňuje například umístění plakátů v určitém okruhu, uveřejnění v místních novinách a uspořádání výstav s plány, nákresy, tabulkami, grafy a modely jako platné způsoby oznámení

S ohledem na přezkoumání národních zpráv, předložených stranami, Výbor pro dodržování úmluvy ve své zprávě ke třetí schůzi zasedání stran poznamenal, že „existuje značný počet postupů osvědčené praxe a několik v několika novinách, využití místních úřadů jako zprostředkovatelů, individuální oznámení na základě seznamu adresátů a oznámení v místě plánované činnosti nebo v místech často navštěvovaných dotčenou veřejností“. Výbor však poznamenal, že „země se bohužel spoléhají jen na jeden prostředek oznámení“, a navrhl, že „současné použití několika způsobů by často bylo podstatně účinnější“. ²⁶⁸

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) shledal Výbor pro dodržování úmluvy, že „články novinářů, které poskytují informace o projektu v tisku nebo v televizních pořadech ... obecně samy o sobě nepředstavují veřejné oznámení, jak požaduje článek 6, odstavec 2, úmluvy“. ²⁶⁹

Navíc ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/43 (Arménie) Výbor pro dodržování úmluvy uvedl, že „někdy může být nutné uveřejnit opakovaná oznámení, aby bylo zajištěno, že dotčená veřejnost byla uvědomena“. ²⁷⁰

Individuální oznámení, tj. šíření informací mezi určité skupiny osob jednotlivě, je možné ve vhodných situacích. Individuální oznámení je zejména důležité tam, kde může rozhodnutí ovlivnit individuální zájmy. Směrnice Seveso III určuje zóny v bezprostřední blízkosti zařízení, která jsou zapojena do potenciálně nebezpečných činností. ²⁷¹ Podobný přístup sledují mnohé země EHK, které používají pojem „hygienické zóny“. Tyto zóny mohou pomoci identifikovat potenciálně ovlivněné osoby, které je poté možné individuálně uvědomit. Individuální oznámení je také mimořádně relevantní pro nevládní organizace, které se nenacházejí v bezprostřední blízkosti navrhované činnosti, ale které splňují požadavky „dotčené veřejnosti“ podle článku 2, odstavce 5.

Způsoby oznamování v Polsku

Na základě polského Zákona o přístupu k informacím o životním prostředí, účasti veřejnosti a posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 3. října 2008 spadá informování veřejnosti do odpovědnosti příslušného orgánu (tj. orgánu odpovědného za dané rozhodnutí nebo přijetí strategického dokumentu) a musí být zajištěno oznámením, a to následujícím způsobem:

- Umístěním informací na internetovou domovskou stránku daného orgánu (prostřednictvím tzv. „veřejného informačního věstníku“).
- Zveřejněním informací obvyklým způsobem v místě sídla orgánu (obvykle umístěním informací na vývěsní desku).
- Vyvěšením oznámení v okolí navrhovaného záměru.
- V případě navrhovaných plánů, programů, politik atd. zveřejněním v denním tisku s příslušným nákladem v dané geografické oblasti.
- Pokud se sídlo příslušného orgánu nachází v jiné komunitě než v té, k níž se vztahuje předmět oznámení, zveřejněním v místním tisku nebo způsobem běžně používaným v dané lokalitě či lokalitách, k nimž se vztahuje předmět oznámení.

Správní řád navíc vyžaduje, aby subjekty mající právní zájem na rozhodování (obvykle bezprostřední sousedé) byli informováni individuálním oznámením (obvykle formou doporučeného dopisu).

Kritéria oznámení

Zahrnutí pojmů „přiměřeně, včas a účinně“ základní povinnost rozšiřuje. Tyto tři pojmy jsou všechny rozebrány níže.

Účinné oznámení

V dnešní informacemi nasycené společnosti může být nesmírně obtížně vzbudit pozornost, kterou by orgány veřejné správy potřebovaly získat. Je třeba vyvinout snahu, která nejen zajistí, že oznámení se dostane k dotčené veřejnosti, ale také že význam oznámení je srozumitelný a byly podniknuty všechny přiměřené snahy pro zajištění účasti (viz také komentář v článku 3, odstavci 2). Proto by malé oznámení v novinách mezi stovkami jiných inzerátů nejspíš nebylo považováno za efektivní. Podobně vysílání v místní televizi v době, kdy je většina lidí v práci, by také mohlo být neúčinné. Zda je konkrétní způsob oznámení považovaný za účinný bude pochopitelně záviset na konkrétních podmínkách. Internetové stránky jako nejmodernější nástěnky představují účinný nástroj, kterým lze oslovit veřejnost v některých částech regionu EHK, a šíření informací jejich prostřednictvím je rychlé. Mohou nejen fungovat jako systémy pro obecné oznámení, ale prostřednictvím elektronické manipulace mohou také identifikovat osoby, které mají větší zájem na rozhodování.

Oznámení musí být zvažováno pružně, aby bylo efektivní. Klíčovým pojmem je „proniknutí“. Pro nastavení hierarchie informací lze použít sadu nástrojů, která zajistí proniknutí obecných informací mezi veřejnost, v kombinaci s cílenějším zásahem na malé cílové skupiny. Obecné informace navíc mohou být účinnější, jestliže odkazují na další informace. Obsah oznámení nelze publikovat všude, ani by nebylo efektivní šířit je za všech okolností všude.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) Výbor pro dodržování úmluvy poznamenal, že:

Požadavek, aby veřejnost byla informována „účinně“ znamená, že orgány veřejné správy by se měly snažit poskytnout prostředek pro informování veřejnosti, který zajistí, aby všichni, kdo by mohli být potenciálně dotčeni, dostali přiměřenou šanci dozvědět se o navrhovaných činnostech a svých možnostech účasti. Jestliže vybraný způsob informování veřejnosti o jejích možnostech účastnit se postupu EIA zahrnuje publikování informací v místním tisku, bylo by mnohem účinnější publikovat oznámení v oblíbeném místním deníku spíše než v oficiálním týdenním magazínu, a pokud místní noviny vycházejí jen jednou týdně, byl by požadavek „účinného“ oznámení, jak stanoví úmluva, splněn spíše u týdeníků s nákladem 1500 výtisků než u týdeníku s nákladem 500 výtisků.²⁷²

Výbor pro dodržování úmluvy potvrdil výše uvedený názor ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/22 (Francie).²⁷³

Navíc, jak lze také vidět z odkazu na článek 6, odstavec 6 (f), včasnost, přiměřenost a účinnost oznámení mohou požadovat více než jedno oznámení v daném okamžiku. Jestliže vyjdou najevo další informace, které by mohly být relevantní pro proces environmentálního rozhodování, může být zapotřebí další oznámení. Tuto skutečnost zvláště uznává odstavec 2 (d), kde věta „kdy a jak budou informace poskytnuty“ jasně ukazuje, že strany mají povinnost zajistit, aby oznámení bylo v případě potřeby aktualizováno.

Přiměřené oznámení

Za účelem tohoto článku by veřejné oznámení bylo považováno za přiměřené, pokud by rozhodnutí efektivně cílilo alespoň na veřejnost dotčenou daným rozhodnutím. Bylo by považováno za včasné, pokud by cílilo na dotčenou veřejnost brzy v rámci procesu, aby účast veřejnosti byla účinná (viz také článek 6, odst. 4). Úmluva požaduje, aby oznámení bylo poskytnuto celé dotčené veřejnosti v počáteční fázi řízení. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že :

Bylo jasně dokázáno, že dotčená veřejnost byla informována o možnostech účastnit se procesu rozhodování, který se týkal „možností vývoje nakládání s odpady ve vilniuském regionu“ spíše než procesu, který by se týkal vybudování významné skládky, která má být založena v jejich sousedství. Takové nepřesné oznámení nemůže být považováno za „přiměřené“ a řádně popisující „povahu možných rozhodnutí“, jak požaduje úmluva.²⁷⁴

Včasné oznámení

Článek 6, odstavec 4, dále osvětluje účel včasného oznámení v procesu environmentálního rozhodování. Včasná účast veřejnosti znamená, že veřejnost se může účastnit, dokud jsou všechny možnosti otevřené a účast může být účinná. Článek 6, odstavec 2, pokračuje výčtem minimálních požadavků, pokud jde o obsah oznámení. Použití pojmu „mimo jiné“ naznačuje, že oznámení může a mělo by zahrnovat více informací, než je uvedeno v pododstavcích. Použití

konstrukce „informována o“ poskytuje stranám jistou volnost při rozhodování, zda poskytnout skutečnou dokumentaci (jako je samotná žádost podle článku 6, odstavce 2 (a)) v oznámení nebo informovat příjemce o dostupnosti skutečné dokumentace na příhodném místě.

Při zvažování o tom, jak naplnit článek 6, odstavec 2, je také třeba mít na paměti, že odstavec 6 požaduje, že by všechny informace relevantní pro rozhodování (s určitými omezeními) měly být dostupné veřejnosti bezplatně v okamžiku procesu účasti veřejnosti (viz také komentář k článku 6, odstavci 6).

S ohledem na sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) Výbor pro dodržování úmluvy upozornil, že podle běloruského práva musí být projednávání uspořádáno nejdříve 30 dní od data veřejného oznámení, a došel k následujícímu nálezu:

Výbor oceňuje flexibilní přístup k nastavení časového rámce, jehož cílem je umožnit veřejnosti přístup k relevantní dokumentaci a připravit se na svoji účast, a domnívá se, že zatímco minimum 30 dnů mezi veřejným oznámením a začátkem veřejného projednávání je přiměřený časový rámec, flexibilní přístup umožňuje rozšířit tuto minimální lhůtu s přihlédnutím mimo jiného k povaze, složitosti a rozsahu navrhované činnosti.²⁷⁵

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/43 (Litva) Výbor pro dodržování úmluvy shledal následující:

Výbor se domnívá, že jeden týden pro přezkoumání dokumentace EIA týkající se těžebního projektu (první projednávání) není dostatečně včasné oznámení ve smyslu článku 6, odstavce 2, protože neposkytuje dotčené veřejnosti dostatečný čas na to, aby se seznámila s objemnou dokumentací technické povahy a mohla se účinným způsobem účastnit.²⁷⁶

(a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;

Toto ustanovení požaduje, aby oznámení obsahovalo informace o navrhované činnosti a žádosti, na jejímž základě bude přijato rozhodnutí. Orgány veřejné správy musejí žádost přinejmenším zpřístupnit pro kontrolu ze strany veřejnosti v souladu s článkem 6, odstavcem 6, protože je nepochybně relevantní pro rozhodování. Oznámení však může obsahovat informace o typu činnosti, navrhované technologii, pokud byla nějaká použita, přesnou lokalitu, žadatele projektu a jakékoliv další informace, které jsou nezbytné k tomu, aby veřejnost plně porozuměla rozsahu a potenciálních následků navrhované činnosti.

Pojem „navrhovaná činnost“ se často používá v souvislosti s postupem EIA. Podle úmluvy však tento pojem musí být interpretován tak, aby se vztahoval na všechny činnosti, kde může být vyžadována účast veřejnosti podle článku 6 (viz komentář k článku 6, odstavci 1 (a) a (b) výše).

(b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;

Slovní spojení „povaha možných rozhodnutí“ se týká škály a rozsahu rozhodnutí, která mohou být přijata s ohledem na navrhovanou činnost. Pro různé typy postupů může být potřebný jiný popis. Sem mohou například patřit povolenky (voda, ovzduší, odpad atd.), povolení (povolení pro územní plánování, výstavbu a stavební povolení atd.), souhlasy (např. souhlas se stavbou) a další typy rozhodování popsané v úvodu k článku 6 výše. Pojmy používané pro vyjmenování různých postupů rozhodování se v jednotlivých zemích liší. Oznámení by mělo objasnit, jaký typ rozhodnutí je přijímán a jeho platnost.

Pokud bylo navrhované rozhodnutí již vytvořeno, úmluva požaduje, aby informace o návrhu rozhodnutí (například kopie návrhu nebo popisu, kde je ke zhlédnutí) byly součástí veřejného oznámení. Pochopitelně návrh rozhodnutí nemůže být konečným dokumentem, ale spíše návrhem týkajícím se obsahu budoucího rozhodnutí, které je přijímáno a které musí být otevřeno diskusi v rámci procesu veřejné účasti (viz také komentář k článku 6, odstavci 6).

Například označení „emisní povolenka“ v oznámení by utvářela povahu rozhodnutí, zatímco kopie návrhu povolenky pro konkrétní zařízení, včetně podmínek, by představovalo návrh rozhodnutí.

(c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;

Oznámení by mělo uvést orgán veřejné správy odpovědný za rozhodnutí. Označení by mělo být dostatečně kompletní, aby umožnilo dotčené veřejnosti kontaktovat identifikovanou osobu nebo orgán. Maximální množství informací je konsistentní s článkem 3, odstavcem 2 (o zajištění účasti veřejnosti) a preambulí (osmým, devátým, desátým, dvanáctým a čtrnáctým odstavcem). Toto ustanovení má také paralelu v článku 5, odstavci 2 (b) (iii), který požaduje identifikování kontaktních míst, aby byly environmentální informace veřejnosti skutečně dostupné (viz komentář k článku 5, odstavci 2 (b) (iii)).

(d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:

Z textu úmluvy není zcela jasné, zda se pojem „předpokládaný postup“ týká celého procesu rozhodování nebo procesu účasti veřejnosti v jeho rámci. Většina bodů podle pododstavce (d) se týká postupů účasti veřejnosti. Pododstavec (d) (ii), který se týká „možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení“, může být chápán tak, že se týká postupů účasti veřejnosti v rámci rozsáhlejšího procesu rozhodování. Bylo by konsistentní s oběma těmito názory, aby strany poskytly informace o celém postupu rozhodování, a ve skutečnosti by tyto informace také mohly usnadnit účast veřejnosti tím, že poskytnou dotčené veřejnosti více podkladů. Toto ustanovení tedy může být interpretováno tak, že má oznámení obsahovat popis procesu rozhodování s podrobnostmi o jeho následcích a také stádiích, fázích a krocích včetně fází, ve kterých proběhne účast veřejnosti.

V tomto kontextu považuje úmluva záležitosti uvedené v pododstavcích (d) (i) až (vi) za zásadní prvky, které budou zahrnuty v oznámení týkajícím se postupu. Nicméně slovo „včetně“ naznačuje, že výčet není vyčerpávající.

Oznámení může dále obsahovat jakékoliv další informace, která dále informují členy veřejnosti o daném postupu. Například s ohledem na navrhovanou činnost s pravděpodobnými přeshraničními vlivy by mělo oznámení uvádět, jak a kde strana zamýšlí šířit dokumentaci EIA mezi veřejností postižené strany (viz komentář k článku 6, odstavci 2 (e) níže a také článku 4, odstavci 2, Úmluvy z Espoo, podle které je oznámení o tom, jak a kde strana zamýšlí šířit dokumentaci EIA mezi veřejností postižené strany povinné).

Prostřednictvím výrazů „jak a kdy“ úmluva podstatným způsobem posiluje svoji vlastní povinnost včasného oznámení tím, že stanoví, že nedostatek informací o těchto podrobnostech by neměl způsobovat prodlení v oznámení. Tato slova také potvrzují, že může být poskytnuto dodatečné oznámení v souvislosti s informacemi o „jak a kde“. „Jak a kde“ je odlišná formulace, která má stejný význam jako „jakmile“. Pojem „jak a kde“ neznamená „informace o tom, kdy“ budou informace k dispozici.

(i) zahájení procedury rozhodování;

Je pravděpodobné, že procedura rozhodování již byla zahájena a procedura účasti veřejnosti bude zahájena při oznámení. Oznámení tedy informuje dotčenou veřejnost o události. V takovém případě je logické interpretovat toto ustanovení tak, že požaduje, aby oznámení uvedlo, že procedura rozhodování začala v určitý den a že účast veřejnosti začíná okamžikem zaslání tohoto oznámení.

(ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;

Přiměřené oznámení o procesu veřejné účasti musí pochopitelně obsahovat informace o možnostech veřejnosti účastnit se. Aby bylo oznámení „přiměřené, včasné a účinné“ musí obsahovat určitou úroveň podrobností. Proto může oznámení mimo jiné obsahovat informace o tom, jak a kde může veřejnost získat přístup k dalším informacím o navrhované činnosti nebo rozhodování, jakým způsobem se veřejnost může účastnit (včetně případného předložení písemných připomínek nebo možnosti předložit připomínky, podněty nebo alternativy při veřejném projednávání (viz článek 6, odst. 7)), a možnostech pro odvolání.

(iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;

Pokud předpokládaný postup zahrnuje veřejné jednání (viz článek 6, odst. 7) oznámení musí také obsahovat dostatečné informace, které dotčené veřejnosti pomohou porozumět, kde a kdy se bude veřejné jednání konat. Požadavek na včasné oznámení musí poskytovat dostatek času mezi oznámením a datem jednání, aby se veřejnost mohla účinně připravit (viz komentář k článku 6, odstavci 3).

(iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;

Oznámení musí identifikovat orgán veřejné správy, který má k dispozici informace relevantní pro navrhovanou činnost, a kde může veřejnost tyto relevantní informace přezkoumat. Podobně jako u článku 6, odstavce 2 (c) výše, by mělo být oznámení orgánu veřejné správy dostatečně kompletní, aby umožnilo dotčené veřejnosti kontaktovat uvedenou osobu nebo orgán v souladu s článkem 3, odstavcem 2 (umožnění účasti veřejnosti) a preambulí (osmým, devátým, desátým, dvanáctým a čtrnáctým odstavcem).

Oznámení požadované podle tohoto ustanovení jasně souvisí s právem dotčené veřejnosti podle článku 6, odstavce 6, na přezkoumání informací relevantních pro rozhodování. Zajímavé však je, že zatímco odstavec 6 odkazuje na přezkoumání „dotčenou veřejností“, odstavec 2 (d) (iv) odkazuje na přezkoumání „veřejností“, čímž vniká v úmluvě mírná nekonzistentnost.

Slova „od něhož lze získat relevantní informace“ uznává, že dotčená veřejnost může také využít ustanovení článku 4, aby získala přístup k informacím, které jsou doplňkové k informacím uloženým pro kontrolu ze strany veřejnosti v souladu s článkem 6, odstavcem 6. To funguje jako pojistný ventil v případě, že orgán veřejné správy neúmyslně nebo jinak neposkytne kompletní informace v souladu s článkem 6, odstavcem 6.

Místo, kde budou relevantní informace uloženy k přezkoumání nemusí být stejné se sídlem kompetentního orgánu. Pokud se sídlo nachází daleko od místa činnosti, může být rozumné zpřístupnit informace veřejnosti ke kontrole relevantní dokumentace v místech, která se nacházejí blíže místní populaci, například v prostorách místních orgánů nebo v místních obchodech či knihovnách.

„Relevantní informace“ versus „informace o životním prostředí“

Odstavec 2 (d) (iv) vyžaduje, aby bylo poskytnuto oznámení informující o tom, kde lze získat „relevantní informace“, bez ohledu na to, zda tyto informace splňují či nesplňují definici informací o životním prostředí (článek 2, odst. 3).

Oproti tomu odstavec 2 (d) (vi) vyžaduje sdělení, jaké „informace o životním prostředí“ vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné.

Pojem „relevantní informace“ musí být považován za konzistentní s pojmem použitým v článku 6, odstavci 6, kde odkazuje na veškeré informace relevantní pro dané rozhodování.

Pododstavec (d) (iv) se proto netýká pouze zdrojů informací uvedených v pododstavci (d) (vi) níže. Toto ustanovení je však nutné vykládat spolu s ním, neboť vyžaduje, aby oznámení informovalo o tom, jaké relevantní informace týkající se životního prostředí jsou dostupné. Avšak informace o životním prostředí podle pododstavce (d) (vi) nejsou tak široké, jak všechny informace relevantní pro dané rozhodování. Mohou nicméně poskytnout základ pro žádosti o informace podle článku 4.

Kromě toho, kde lze informace získat, může být schopnost veřejnosti získat skutečný přístup k informacím namísto pouhého přístupu formálního ovlivněna skutečností, kdy lze informace získat. Osvědčeným postupem by bylo poskytnout časy pro nahlížení do informací, a to v rámci běžných úředních hodin i mimo ně, aby pracující také měli možnost skutečné účasti

(v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů; a

Příslušný orgán veřejné správy nebo další úřední orgán

Oznámení musí uvádět orgán veřejné správy nebo jiný úřední orgán, kterému lze předkládat připomínky nebo otázky. Stejně jako uvádějí odstavce 2 (c) a (d) (iv) výše, mělo by být označení orgánu veřejné správy dostatečně kompletní, aby umožnilo dotčené veřejnosti kontaktovat určenou osobu nebo orgán. V mnoha případech bude orgán veřejné správy nebo jiný úřední orgán zde označený totožný s orgánem označeným podle pododstavce (d) (iv).

Úmluva zde hovoří nejen orgánech veřejné správy, ale také o „jakémkoliv jiném veřejném orgánu“. Stranám je poskytnuta volnost, aby určily, zda by měl orgán veřejné správy obdržet připomínky nebo otázky nebo zda by tuto funkci mohl lépe provést jiný orgán veřejné správy. Není zcela jasné, co úmluva myslí termínem „další úřední orgán“ vzhledem ke skutečnosti, že definice orgánu veřejné správy podle článku 2, odstavce 2, je tak široká. Tento článek konkrétně zahrnuje do definice „orgánu veřejné správy“ osoby provádějící veřejné administrativní funkce podle vnitrostátního práva a také jakékoliv osoby, které mají odpovědnost nebo funkce veřejné správy či poskytují veřejné služby související s životním prostředím, které spadají pod kontrolu státní správy nebo osob provádějících administrativní funkce podle vnitrostátního práva. Orgán, kterému jsou předkládány připomínky nebo otázky podle požadavků úmluvy, by tedy zcela jistě prováděl funkce veřejné správy podle vnitrostátního práva, a proto by již spadal pod definici „orgánu veřejné správy“.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal že funkce podle článku 6, odstavce 2 (d) (iv) a (v), a odstavce 6 nemusejí vždy náležet orgánu kompetentnímu vydat rozhodnutí, zda

povolit navrhovanou činnost.²⁷⁷ Ve skutečnosti jsou výše uvedené funkce v mnoha zemích delegovány na různé orgány, či dokonce soukromé osoby, například „inspektory územního plánování“ ve Spojeném království nebo „*commissaire d'enquête*“ ve Francii. Takové orgány nebo osoby provádějící funkce veřejné správy v souvislosti s účastí veřejnosti v environmentálním rozhodování by měly být, v závislosti na konkrétních opatřeních přijatých ve vnitrostátním právu, považovány za subjekty, které patří pod definici „orgán veřejné správy“ ve smyslu článku 2, odstavce 2 (b) nebo (c).

Ve výše uvedeném nálezu výbor poznamenal, že:

Za účelem zajištění správného provádění procedury veřejné účasti jsou administrativní funkce související s její účastí obvykle delegovány na orgány nebo osoby, které se často specializují na účast veřejnosti nebo mediaci, jsou nestranné a neprezentují žádné zájmy související s navrhovanou činností, které podléhají procesu rozhodování.²⁷⁸

Je důležité poznamenat, že zatímco navrhovatel nebo developer projektu (podle úmluvy „žadatel“) může najmout konzultanty specializující se na účast veřejnosti, ani navrhovatel projektu, ani najatí konzultanti nemohou zajistit stupeň nestrannosti nezbytný pro zajištění správného provedení veřejné účasti. Jak poznamenal Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva), „spoléhat se při zajišťování účasti veřejnosti jen na developera není v souladu s těmito ustanoveními úmluvy“.²⁷⁹

Časový rámec pro připomínky nebo otázky

Odstavec 2 (v) požaduje oznámení, pomocí kterého je dotčená veřejnost informována o časovém rámci, ve kterém může dotčená veřejnost předkládat připomínky nebo otázky relevantnímu orgánu veřejné správy nebo jinému úřednímu orgánu. Časový rámec by měl zohlednit principy týkající se časné a účinné účasti veřejnosti (viz komentář k článku 6, odstavcům 3 a 4).

Odkaz v pododstavci (v) na časový harmonogram pro otázky uvádí, že veřejnost by neměla mít jen možnost kontrolovat dokumenty, jak požaduje článek 6, odstavec 6, a předkládat připomínky podle článku 6, odstavce 7, ale měla by také mít možnost klást otázky a žádat objasnění v souvislosti s dotčenou činností nebo procedurou rozhodování.

(vi) sdělení, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a

Konečně, sdělení musí také uvádět, jaké environmentální informace relevantní pro navrženou činnost jsou k dispozici. (Definici pojmu „environmentální informace“ naleznete v komentáři k článku 2, odstavci 3.) V typickém procesu EIA mohou environmentální informace zahrnovat pojmy jako analýzy, shrnutí, vzorky nebo monitorování dat, podkladová dokumentace, znalecké posudky, studie proveditelnosti, návrhy prohlášení o dopadu, prognózy a zprávy agentur. Článek 6, odstavec 6 (a) až (f), poskytuje další návod týkající se minimálních informací, které je třeba v jednotlivých případech považovat za „relevantní“.

Jak bylo již vysvětleno, povinnost poskytnout oznámení podle článku 6, odstavce 2, je trvalá a může vyžadovat další fyzická oznámení poskytnutá dotčené veřejnosti, pokud jsou k dispozici další informace. Pododstavec (d) (vi) je jedním z těch, které s největší pravděpodobností budou požadovat použití doplňujícího oznámení, jak je běžné u dodatečných environmentálních informací, které vyjdou na světlo během procesu rozhodování.

Konečně toto ustanovení musí být interpretováno v souvislosti s článkem 6, odstavcem 6, který s určitými omezeními stanoví právo na svobodnou a okamžitou kontrolu nebo přezkoumání všech informací relevantních pro rozhodování. Tam, kde je tato dokumentace již k dispozici v okamžiku oznámení, pododstavec (d) (vi) lze uspokojit obecným popisem informací společně s informacemi požadovanými podle pododstavce (d) (iv), který se týká možností kontroly.

Dokumentace relevantní pro rozhodování v Polsku

Polský Zákon o přístupu k informacím o životním prostředí, účasti veřejnosti a posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 3. října 2008 poskytuje veřejnosti speciální možnost získat přístup k „dokumentaci relevantní pro dané rozhodování“.

„Dokumentace relevantní pro dané rozhodování“ pro jednotlivá rozhodnutí je definována takto:²⁸⁰

- Žádost o rozhodnutí spolu s požadovanými přílohami (tj. zprávou EIA, mapami atd.).
- Veškerá formální prohlášení příslušného orgánu (např. pokud jde o zjišťovací řízení nebo určení rozsahu působnosti).
- Prohlášení jiných orgánů dostupná v době účasti veřejnosti.

Zákon vyžaduje, aby tato dokumentace byla vystavena a zpřístupněna (obvykle v sídle příslušného orgánu, ale někdy

také na jiných místech) tak, aby si ji kdokoli mohl ihned bezplatně prohlédnout. V praxi je celá dokumentace je často dostupná přímo na webové stránce příslušného orgánu. **(e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.**

Jak bylo uvedeno výše, článek 6 se vztahuje na jakékoliv rozhodování o činnostech uvedených v příloze I a jakékoliv jiné rozhodování s možným významným dopadem na životní prostředí. Zatímco toto ustanovení se netýká výlučně rozhodnutí, která požadují EIA, jedná se zřejmě o nejběžnější formu rozhodování, která spadá pod článek 6. Je důležité, aby veřejnost získala oznámení, že navrhovaná činnost spadá pod národní nebo přeshraniční proces EIA, protože takový proces s sebou může nést specifická práva a povinnosti týkající se účasti veřejnosti (viz rámeček níže).

Pochopení procedury EIA

Procedura EIA poskytuje rozšířené možnosti pro účinnou účast veřejnosti. V mnoha zemích probíhá včasná a efektivní účast veřejnosti na rozhodování o konkrétních činnostech převážně prostřednictvím procesu EIA, a to kvůli přísným požadavkům na dokumentaci EIA a proceduru jako takovou. Dokumentace EIA (často nazývaná prohlášení či zpráva o vlivech na životní prostředí) obvykle musí splňovat určité požadavky stanovené zákonem, jako je požadavek na neodborné (netechnické) shrnutí. Tato dokumentace poskytuje veřejnosti snadný přístup k informacím o činnosti jako takové, jejích alternativních řešeních a vyhodnocení souvisejících ekologických a zdravotních rizik. To veřejnosti pomáhá vytvořit si a vyjádřit svůj vlastní vědecky podložený názor na daný problém.

V mnoha zemích²⁸¹ procedura EIA umožňuje veřejnosti účastnit se fáze „určení rozsahu posuzování“, tj. ve fázi návrhu referenčních podmínek pro dokumentaci EIA. V těchto zemích má tedy veřejnost možnost zúčastnit se dané procedury rozhodování nejméně dvakrát v jejím průběhu: jednak ve fázi určení rozsahu posuzování, a jednak později, když je dokumentace EIA hotová. Některé země, například Nizozemsko a Polsko, mají také institucionalizovaný mechanismus pro kontrolu kvality dokumentace EIA (někdy taktéž ve formě samostatných komisí EIA), který zahrnuje účast veřejnosti.

Procedura EIA je také projednávána v úvodních poznámkách k pilíři účasti veřejnosti a v článku 6.

Článek 6, odstavec 2 (e), požaduje, aby strany poskytly oznámení, jestliže činnost podléhá národnímu nebo přeshraničnímu postupu EIA. Národní procesy EIA jsou projednávány dále v komentáři k příloze I, odstavci 20. Pokud je o přeshraniční procesy EIA, jak uvádí rozsudek MSD ve *Věci týkající se celulózek na řece Uruguay*, „lze nyní považovat za požadavek podle mezinárodního práva provést hodnocení dopadu na životní prostředí tam, kde existuje riziko, že navrhovaná průmyslová činnost může mít významný negativní dopad v přeshraničním kontextu, zejména na sdílený zdroj“.²⁸² Přeshraniční proces je v současné době požadován celou řadou mezinárodních smluv a dvoustranných dohod.²⁸³ Nejpracovitější mezinárodní standard v tomto ohledu stanoví Úmluva z Espoo (viz rámeček níže). Tento standard je často dále rozpracován ve dvoustranných dohodách mezi stranami úmluvy.

Skutečnost, že činnost může podléhat procesu přeshraničního EIA, zajímá nejen dotčenou veřejnost z potenciálně dotčené země, ale také dotčenou veřejnost ze země, kde má tato činnost probíhat. Provádění přeshraničního procesu obvykle znamená potřebu prodloužení standardního časového harmonogramu pro procesní kroky a někdy také potřebu dalších důkazů a informací, aby byla zajištěna účinná účast veřejnosti.

Oznámení podle Úmluvy z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států

Úmluva z Espoo byla ratifikována mnoha zeměmi, které jsou smluvními stranami Aarhuské úmluvy. Obsahuje výčet činností, které mohou způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice států, a stanovuje procedury EIA, které zahrnují účast z celé potenciálně dotčené oblasti, napříč hranicemi států.

Ačkoli se Úmluva z Espoo zabývá především vztahy mezi smluvními stranami dotčenými přeshraniční činností, vyžaduje také, aby strana původu (to znamená země, v níž má potenciální přeshraniční dopad původ) oznámením informovala dotčenou stranu (článek 3) a spolupracovala s touto stranou na zajištění distribuce dokumentace EIA dotčené veřejnosti a předkládání připomínek dotčenou veřejností (článek 4, odst. 2). Dále vyžaduje, aby strana původu brala náležitý ohled na předložené připomínky (článek 6, odst. 1).

Úmluva z Espoo je také projednávána v úvodních poznámkách k pilíři účasti veřejnosti a v článku 6.

Je zajímavé poznamenat, že článek 3, odstavec 1, Úmluvy z Espoo, který pojednává o oznámeních, požaduje, aby strany původu uvědomila jakoukoliv stranu, o které se domnívá, že by mohla být navrhovanou činností ovlivněna, co nejdříve, v každém případě nejpozději, kdy informuje o navrhované činnosti svoji vlastní veřejnost. To dokazuje, že vyjednávací strany Úmluvy z Espoo se domnívaly, že strana původu by obecně obdržela oznámení „co nejdříve“. Jestliže se veřejné oznámení týká jiného přeshraničního procesu než EIA, dobrá praxe by interpretovala požadavek v článku 6, odstavci 2 (e), široce tak, že požaduje oznámení o jakémkoliv přeshraničním procesu. Pro ilustraci můžeme uvést směrnici o průmyslových emisích, která předpokládá zvláštní přeshraniční konzultace, pokud je pravděpodobné, že by provoz zařízení měl významný vliv na životní prostředí jiného členského státu EU, nebo pokud tak požaduje členský stát EU, který bude pravděpodobně významně ovlivněn. V takových případech by mělo veřejné oznámení informující veřejnost o žádosti o povolení zahrnovat informace o přeshraničních konzultacích, které se budou konat.

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

Téma přiměřeného časové rámce pro účast veřejnosti se prolíná celou úmluvou a je znovu zopakováno v článku 6, odstavci 3. Úmluva požaduje, aby byly nastaveny časové rámce, které poskytnou veřejnosti dostatek času informovat se o specifických informacích požadovaných podle odstavce 2 a efektivně se účastnit procesu rozhodování. Toto ustanovení však navíc jasně odkazuje na jinou úvahu související s přiměřenými časovými rámci, tj. potřebu poskytnout veřejnosti dostatek času, aby se připravila na svoji účast při rozhodování.

Toto ustanovení úmluvy také zmiňuje „různé fáze“. Vezmeme-li v úvahu zdůvodnění potřeby přiměřeného časového rámce (poskytování informací, možnost veřejnosti připravit se a efektivně se účastnit), odkaz na „fáze“ by se měl přímo týkat těchto fází postupu pro účast veřejnosti. Každá fáze během procesu pro účast veřejnosti tak musí zahrnovat přiměřenou lhůtu, která vezme v úvahu základní požadavky pro účast veřejnosti. Ve složitých případech, kdy se účast veřejnosti může konat v několika bodech procesu rozhodování, může zmínka o různých fázích také odkazovat na fáze celkového procesu rozhodování. Strany tedy musejí zajistit, aby všechny fáze rozhodování, kdy dochází k účasti veřejnosti zahrnovaly lhůty, které umožní účinné naplňování souvisejících požadavků podle článku 6, včetně lhůty k tomu, aby veřejnost mohla vstřebat informace poskytnuté v oznámení podle odstavce 2, lhůty na získání dodatečných informací od orgánů veřejné správy uvedených v oznámení, lhůty pro přezkoumání informací dostupných veřejnosti, lhůtu na přípravu pro účast ve veřejném jednání nebo připomínkování a lhůtu na efektivní účast v těchto řízeních.

Ačkoli to není v úmluvě výslovně zmíněno, přiměřené lhůty mohou také prospět orgánům veřejné správy tím, že jim poskytují dostatek času na řízení procesu účasti veřejnosti a procesu poskytování informací veřejnosti.

Jak uvedl Výbor pro dodržování úmluvy ve své zprávě ke třetí schůzi zasedání stran:

Požadavek poskytnout „přiměřené lhůty“ v článku 6, odstavci 3, implikuje, že veřejnost by měla mít dostatečný čas seznámit se s dokumentací a předložit připomínky a vzít v úvahu mimo jiné složitost a rozsah navrhované činnosti. Časový rámec, který může být přiměřený pro malý projekt s místním dopadem, nemusí být přiměřený v případě většího komplexního projektu.²⁸⁴

Mohlo by se zdát, že Výbor pro dodržování úmluvy navrhuje, aby se časové rámce lišily v závislosti na charakteristice navrhované činnosti. Výbor však jasně neurčil, zda by takové rozlišování mělo být kategorické nebo prováděno ad hoc. Ve většině zemí EU jsou lhůty pevně stanovené a jediný rozdíl může být mezi velkými projekty s velkým dopadem (obvykle příloha I projektů podle směrnice EIA) a menšími projekty s místním dopadem (obvykle příloha II projektů podle směrnice EIA). Lhůty související s účastí veřejnosti v souvislosti s plány a programy jsou obvykle mnohem delší.

Přiměřené lhůty uvedené ve Směrnici o EIA

Před tím, než byla novelizována Směrnice o účasti veřejnosti s cílem implementovat Aarhuskou úmluvu, Směrnice o EIA vyžadovala, aby byly stanoveny:

lhůty pro různé fáze postupu pro zajištění, aby rozhodnutí bylo přijato v přiměřené lhůtě.

zatímco po novelizaci stanoví, že:

Pro jednotlivé fáze se stanoví přiměřené lhůty tak, aby bylo dost času na informování veřejnosti a aby dotčená veřejnost měla dost času na přípravu a účinnou účast na rozhodování ve věcech životního prostředí podle ustanovení

tohoto článku.

Zaměření „přiměřených lhůt“ se tedy v novelizované Směrnici o EIA změnilo z toho, co je přiměřené pro oznamovatele, na to, co je přiměřené pro dotčenou veřejnost.

Máme-li na paměti, že lhůty jsou v legislativě již pevně stanovené, záleží posouzení, zda jsou nebo nejsou v jakémkoliv daném případě přiměřené, na celé řadě faktorů. První a nejzřetelnější z nich je počet dnů stanovených pro účast veřejnosti.

Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) Výbor pro dodržování úmluvy prohlásil, že:

Lhůta pouhých 10 dnů stanovená v litevském zákoně o EIA pro seznámení se s dokumentací, včetně zprávy EIA, a přípravu na účast při procesu rozhodování v souvislosti s velkou skládkou odpadu nesplňuje požadavek přiměřené lhůty podle článku 6, odstavce 3. Tento nález není negován skutečností, že pevná lhůta 10 pracovních dnů je litevským právem běžně schvalována a že až dosud, podle dotčené strany, nikdo tuto lhůtu nezpochybil jako nepřiměřenou.²⁸⁵

Naproti tomu ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/22 (Francie) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že:

je přesvědčený, že poskytnout veřejnosti na uplatnění jejích práv přibližnou lhůtu šest týdnů podle článku 6, odstavce 6 úmluvy a přibližně stejnou lhůtu v souvislosti s požadavky článku 6, odstavce 7, v tomto případě splňuje požadavky těchto ustanovení v souvislosti s článkem 6, odstavcem 3 úmluvy.²⁸⁶

Dva výše uvedené případy se liší nejen s ohledem na počet dnů předpokládaných pro účast veřejnosti, ale také protože ve francouzském případě poskytoval časový rámec nejlépe přiměřenou lhůtu, ale také jasně uváděl lhůtu pro kontrolu dokumentů a lhůtu pro připomínky. Úmluva výslovně nevyjadřuje takové rozlišení, ale bylo jistě vhodné.

Dalším důležitým bodem je počáteční den, od kterého by měla být lhůta pro účast veřejnosti počítána. V mnoha zemích se časový rámec začíná počítat bezprostředně po veřejném oznámení. Vnitrostátní právo však často může požadovat několik různých forem veřejného oznámení a z praktických důvodů nemusí být možné tyto různé formy oznámení zpřístupnit ve stejném okamžiku. Osvědčenou praxí by bylo lhůtu počítat od data, kdy bylo uveřejněno poslední oznámení požadované podle vnitrostátního práva.

Další otázkou je část roku, kdy se účast veřejnosti koná. Existují určitá období v životě veřejnosti, která jsou tradičně považována za čas dovolených a kdy se neočekávají žádné významné události. Například dny významných náboženských svátků v každé zemi, státní svátky a do určité míry také období hlavních letních prázdnin. Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že: období 20 dnů nelze považovat za přiměřené na přípravu veřejnosti a efektivní účast, zejména, jestliže taková lhůta zahrnuje dny všeobecných oslav v zemi.²⁸⁷

Konečně, přiměřená lhůta musí také vzít v úvahu interakci mezi článkem 6 a dalšími částmi úmluvy. Například po uveřejnění oznámení může příslušník veřejnosti chtít požádat o informace podle článku 4, aby si připravil připomínky nebo se účastnil veřejného jednání. Strany by měly vybudovat v rámci systému jistou flexibilitu, aby mohly například zajistit, že čekání na splnění žádosti v rámci časových lhůt, stanovených v článku 4, nesnižuje možnost veřejnosti zapojit se do procesu veřejné účasti (viz také komentář v článku 3, odstavci 1, který požaduje slučitelnost ustanovení naplňujících úmluvu). Ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že přiměřenou lhůtou, která by umožnila veřejnosti přístup k relevantním informacím a přípravu, je *minimálně* 30 dnů mezi datem uveřejnění veřejného oznámení a datem začátku veřejných konzultací. Výbor ocenil tento flexibilní přístup, který umožňuje prodloužení minimální lhůty podle potřeby s přihlédnutím mimo jiné k povaze, složitosti a rozsahu navrhované činnosti (viz komentář k článku 6, odstavci 2 výše).²⁸⁸ Výbor však zaujal méně příznivé stanovisko s ohledem na nastavení *maximální* lhůty dotčené strany pro veřejné konzultace a předkládání připomínek. Výbor shledal, že „nepovažuje za vhodný flexibilní přístup, kdy je stanovena jen maximální lhůta pro účast veřejnosti. ... Takový přístup bez ohledu na to, jak dlouhá je maximální lhůta, s sebou nese riziko, že v individuálních případech mohou být nastaveny lhůty, které nejsou přiměřené“.²⁸⁹

4. Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

Odstavec 4 vyžaduje, aby strany zajistily účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování. Navazuje na odstavec 3, který stanoví požadavek přiměřených lhůt. Odstavec 3 je o rychlosti, zatímco odstavec 4 je o tom, jak začít.

„V počátečním stadiu“ znamená v době, kdy jsou ještě otevřeny všechny možnosti a může proběhnout účinná účast veřejnosti. To orgánu veřejné správy nebrání zaujmout postoj nebo určit předběžné stanovisko k možnému rozhodnutí o

navrhované činnosti. Daný orgán veřejné správy se však stále ještě musí nacházet ve stadiu shromažďování a zpracování informací a musí být otevřený argumentaci osob z řad veřejnosti a ochotný případně změnit svůj postoj či stanovisko. Podniknutí kroků, které by ve svém důsledku mohly omezit rozsah dostupných možností, může být porušením článku 6, přestože nebylo formálně přijato žádné rozhodnutí. Ačkoli například uzavření smlouvy mezi orgánem veřejné správy a soukromou společností nemusí představovat přijetí rozhodnutí, i přesto může zúžit rozsah dostupných možností, které budou zváženy při procesu rozhodování. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) rozhodl, že „uzavírání smluv vztahujících se k Úmluvě, které by vyloučily některé možnosti, aniž by byla zajištěna účast veřejnosti, může být v rozporu s článkem 6 úmluvy“.²⁹⁰

Účast veřejnosti v počátečním stadiu složitěho rozhodování

Rozhodování ohledně rozsáhlých činností může zahrnovat několik fází a souběžných procesů. Účinnost účasti veřejnosti v konkrétním procesu rozhodování může záviset nejen na účinné účasti veřejnosti v jedné fázi rozhodování, ale na opakovaném konání účasti veřejnosti.

Zatímco například povolení k závazce mokřadu může být doplňkové k výstavbě továrny, povolovací řízení pro továrnu nemusí poskytovat možnost získat připomínky veřejnosti k té části projektu, která se týká mokřadu. V takovém případě je možné článek 6, odst. 4 vykládat tak, že vyžaduje účast veřejnosti v samostatném rozhodnutí o závazce mokřadu – přestože spouštějící činnosti v rámci působnosti článku 6 je stavba továrny, a nikoli závazka mokřadu – protože jiný postup by znamenal zpoždění účasti veřejnosti do té míry, že by již tato účast nemohla být účinná.

Při složitém rozhodování lze účinnou účast veřejnosti zajistit tím, že účast proběhne v každé fázi, kde (primární či sekundární) rozhodnutí orgánu veřejné správy může potenciálně mít významný vliv na životní prostředí. Zejména při rozhodování o činnostech uvedených v příloze I, kdy může být vyžadován soubor povolení pro složité činnosti, by mělo úmluvě podléhat každé povolení, které má vztah k významu navrhované činnosti pro životní prostředí.

Požadavek na „účast veřejnosti v počátečním stadiu“ platí nejen pro celý řetězec rozhodovacích procedur, ale také pro každé rozhodnutí v tomto řetězci. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) jednoznačně konstatoval: „Při každé jednotlivé proceduře, kdy je vyžadována účast veřejnosti, by tato účast měla být zajištěna v počátečním stadiu dané procedury, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“²⁹¹

Není však nutné znovu zvažovat každou z alternativ a možností v každé fázi rozhodování. V témže nálezu výbor konstatoval:

Požadavek na „účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny“ je nejprve nutné chápat v souvislostech konceptu víceetapového rozhodování, kde v každé fázi rozhodování jsou za účasti veřejnosti projednány a vybrány určité alternativy, přičemž každá následující fáze rozhodování se již zabývá pouze otázkami v rámci alternativ vybraných v předchozí fázi.²⁹²

Výbor v téže věci dále jednoznačně konstatoval:

S přihlédnutím ke konkrétním potřebám dané země a předmětu rozhodování má každá strana určitou volnost při stanovení rozsahu alternativ, který bude v jednotlivých fázích rozhodování projednáván. Tyto fáze mohou zahrnovat různá po sobě následující strategická rozhodnutí podle článku 7 úmluvy (politiky, plány a programy) a různá individuální rozhodnutí podle článku 6 úmluvy, kterými se povolují základní parametry a umístění konkrétní činnosti, její technické řešení, a nakonec její technologické podrobnosti.²⁹³

Zajištění účasti veřejnosti v pozdější fázi, kdy již byla určitá rozhodnutí přijata, nemůže napravit nezajištění účasti veřejnosti v počáteční fázi, kdy byly ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/12 (Albánie) konstatoval, že je důležité:

jednoznačně říci, že pokud již bylo bez účasti veřejnosti přijato rozhodnutí povolit navrhovanou činnost v určité lokalitě, potom zajištění této účasti v ostatních fázích rozhodování, které budou následovat, nelze za žádných okolností považovat za splnění požadavku článku 6., odst. 4, totiž že strany „zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny“. Toto platí i v případě, že bude v plném rozsahu provedeno posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud by totiž byla zajištěna účast veřejnosti pouze v této fázi, zapojení veřejnosti by se reálně omezilo pouze na připomínky týkající se možností, jak zmírnit dopad zařízení na životní prostředí, aniž by bylo veřejnosti umožněno vyjádřit se k rozhodnutí, zda by zařízení vůbec mělo vzniknout, neboť toto rozhodnutí již bylo přijato.²⁹⁴

Obdobným způsobem výbor v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) konstatoval, že klíčovou otázkou je, zda veřejnost měla možnost účastnit se rozhodování předtím, než „reálný vývoj“ prakticky eliminoval alternativní možnosti.

Výbor uvedl:

Má-li veřejnost možnost vyjádřit se k rozhodování o technologických alternativách, které podléhá požadavkům na účast veřejnosti podle článku 6, pouze ve fázi, kdy již neexistuje reálná možnost některé technologické alternativy přijmout, potom je tato situace neslučitelná s úmluvou.²⁹⁵

Některé země přijaly integrovaný přístup k rozhodování v oblasti životního prostředí, přičemž posouzení dopadu na životní prostředí je v co největší míře maximalizováno v rámci jediné procedury. Tento přístup by mohl umožnit, aby se konala pouze jedna procedura účasti veřejnosti. Je nicméně nutné věnovat pozornost účinnosti účasti veřejnosti, a proto by v případě jediné procedury veřejné účasti v rámci složitějšího rozhodování mělo být přezkoumáno, zda účast probíhá v počátečním stadiu rozhodování a zda je účinná, a to vzhledem k veškerým aspektům rozhodování, u nichž je účast veřejnosti vyžadována.

Účast veřejnosti v počátečním stadiu a procedura EIA

Požadavek na účast veřejnosti v počátečním stadiu je obzvláště relevantní pro proceduru EIA, kde bývá někdy vykládán tak, že vyžaduje povinnou účast veřejnosti ve fázi určení rozsahu posuzování (scoping),²⁹⁶ nebo dokonce ve fázi zjišťovacího řízení (screening).²⁹⁷ V roce 2009 bylo v 16 členských státech EU stanoveno určení rozsahu posuzování jako samostatná procedurální fáze s povinnou účastí veřejnosti a v 9 členských státech EU byla stanovena povinná účast veřejnosti při zjišťovacím řízení.²⁹⁸ Výše uvedené přístupy však dosud nebyly v právních předpisech EU zakotveny jako výslovné požadavky.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/4 (Maďarsko) uvedl, že „úmluva sama o sobě jednoznačně nespecifikuje přesnou fázi, od níž by procedura EIA měla podléhat účasti veřejnosti. Ve skutečnosti by bylo obzvláště obtížné toto specifikovat, neboť v dané oblasti existuje celá řada velmi různorodých přístupů k provádění posuzování EIA.²⁹⁹ V nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) však výbor „přivítal přístup litevských právních předpisů, které předpokládají účast veřejnosti ve fázi určení rozsahu posuzování. Toto podle všeho zajišťuje účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování EIA.“³⁰⁰

5. Pokud je to účelné, měly by strany vést případně žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

V souladu s pojednáním o „navrhované činnosti“ podle odstavce 1 výše se potenciálním žadatelem rozumí osoba, která zamýšlí podat žádost o rozhodnutí orgánu veřejné správy o činnosti nebo podstatné změně činnosti v souladu s příslušným vnitrostátním postupem.³⁰¹

Odstavec 5 ukazuje cestu ke zvýšení účinnosti účasti veřejnosti tím, že vede potenciální žadatele k tomu, aby určité kroky učili *předtím*, než požádají o povolení. Tímto postupem může strana posílit zapojení žadatele do procesu účasti veřejnosti a může žadatele vést k tomu, aby převzal část odpovědnosti za komunikaci s veřejností. Během tohoto procesu lež řešit nedorozumění mezi žadatelem a dotčenou veřejností a minimalizovat konflikty, a tím snížit zátěž, která řešením těchto záležitostí orgánům veřejné správy vzniká. Vzhledem k tomu, že některé země ukládají *navrhovatel* činnosti povinnost provést procedury účasti veřejnosti, které se jej týkají, zapojení navrhovatele v počátečním stadiu může být mimořádně přínosné.

Odstavec 5 uvádí výčet povinností, k jejichž převzetí by strany měly vést potenciální žadatele, a to ve třech krocích. Prvním krokem je určení dotčené veřejnosti (definici „dotčené veřejnosti“ se zabývá komentář k článku 2, odst. 5). Tento krok uznává skutečnost, že navrhovatel obeznámený s místními podmínkami je často dobře schopen určit osoby z řad veřejnosti, jichž se navrhovaná činnost pravděpodobně dotkne.

Druhým krokem je zahájení jednání s dotčenou veřejností ze strany žadatele. To má zjevné výhody, k nimž patří zvyšování povědomí veřejnosti o cílech a parametrech navrhované činnosti a zvyšování povědomí žadatele o povaze obav veřejnosti. Přímá komunikace mezi žadatelem a veřejností nejen snižuje zatížení orgánů veřejné správy, ale zkracuje také obraznou vzdálenost, kterou musí informace urazit, čímž se zvyšuje jejich spolehlivost. Dialog mezi žadatelem a veřejností před podáním žádosti o povolení může pomoci zúžit rozdíly v názorech a problémy, které budou projednávány během formální procedury účasti veřejnosti.

Třetí krok spočívá v tom, že žadatel poskytne veřejnosti informace o cílech žádosti. To může žadateli umožnit, aby svou žádost upravil s ohledem na reakci veřejnosti ještě před jejím podáním, čímž se zvyšuje účinnost procesu a snižuje zátěž orgánů veřejné správy.

Ustanovení článku 6, odst. 5 se vztahují na období, které předchází předložení žádosti o povolení (dokud se stále

jedná o „potenciálního“ žadatele), a v žádném případě nesnižují povinnosti stran vyplývající z této úmluvy poté, co byla žádost podána. Vedením žadatelů k tomu, aby byly odpovědní vůči veřejnosti, nejsou dotčeny primární povinnosti stran podle úmluvy ani nejde o nahrazení těchto povinností. Například doporučení podle odstavce 5, aby potenciální žadatelé určili dotčenou veřejnost, nedává žadatelům žádné právo určit, kdo by měl být považován za dotčenou veřejnost poté, co byla žádost podána. Článek 6, odstavec 2 ukládá stranám povinnost informovat dotčenou veřejnost, což od dané strany samozřejmě vyžaduje, aby objektivně určila, které osoby z řad veřejnosti splňují definici „dotčené veřejnosti“.

Odstavec 5 má charakter doporučení, což je potvrzeno použitím formulace „pokud je to účelné, měly by strany vést“. Úmluva nevyžaduje, aby strany potenciálním žadatelům uložily povinnost tyto kroky učinit. Některé strany mohou považovat za vhodné, aby orgány veřejné správy hrály při účasti veřejnosti významnější roli, a to z důvodu větší objektivity a nestrannosti těchto orgánů. Odkaz na „účelné“ proto také může být uznáním skutečnosti, že žadatel se může pokusit použít tento postup pro účely propagandy s cílem ovlivnit dotčenou veřejnost, či dokonce zajít ještě dále a v průběhu „konzultací“ lobbovat u části veřejnosti, a že strany musí tomuto zabránit.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/22 (Francie) rozhodl, že „ačkoli strany mohou úmluvu implementovat různými způsoby, např. plnou transformací ustanovení prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů nebo tím, že se do jisté míry spolehnou na pojetí přímé účinnosti, je zřejmé, že odstavec 5 článku 6 nemůže být splněn, pokud není plně promítnut do vnitrostátních právních předpisů stran“.³⁰²

Úloha oznamovatele záměru

Výbor ve svém nálezu č. ACCC/C/2006/16 (Litva) konstatoval, že „z určitých ustanovení článku 6 úmluvy implicitně vyplývá, že relevantní informace by měly být dostupné přímo od [daného] orgánu veřejné správy a že připomínky mají být předkládány příslušnému orgánu veřejné správy (článek 6, odstavec 2 (d) (iv) a (v), a článek 6 odstavec 6).³⁰³ Výše uvedené poznatky však neznamenají, že odpovědnost za plnění některých nebo dokonce všech výše uvedených funkcí týkajících se účasti veřejnosti by měla být vždy kladena na orgán příslušný k vydání rozhodnutí o tom, zda povolit navrhovanou činnost. Výše uvedené funkce jsou ve skutečnosti v mnoha zemích delegovány na různé subjekty nebo dokonce soukromé osoby. Tyto subjekty či osoby, které vykonávají funkce veřejné správy ve vztahu k účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí, je v závislosti na konkrétní úpravě přijaté v rámci vnitrostátních právních předpisů nutné chápat tak, že spadají pod definici „orgánu veřejné správy“ ve smyslu článku 2, odstavce 2 (b) nebo (c). Tyto subjekty či osoby však musejí být nestranné a nesmějí zastupovat žádné zájmy vztahující se k navrhované činnosti, která je předmětem rozhodování. Jedině tyto vlastnosti mohou zaručit řádný průběh procedury účasti veřejnosti.

Ačkoli potenciální žadatelé si mohou najmout konzultanty specializující se na účast veřejnosti, žadatelé ani jimi najatí konzultanti nemohou zajistit nestrannost, která je nezbytná k zaručení řádného průběhu procedury účasti veřejnosti. Platí proto zjištění výboru uvedené v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva): „svěření zajištění účasti veřejnosti výhradně oznamovateli není v souladu s těmito ustanoveními úmluvy“.³⁰⁴

Výše uvedenou připomínku však nelze chápat tak, že zcela vylučuje jejich zapojení – pokud probíhá pod kontrolou orgánů veřejné správy – do organizace procedur účasti veřejnosti (např. provádění veřejných projednávání) nebo že zakazuje uložit jim zvláštní poplatky na pokrytí nákladů souvisejících s účastí veřejnosti.³⁰⁵

6. Strany budou od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl zainteresované veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s článkem 4, odstavce 3 a 4.

Odstavec 6 vyžaduje, aby smluvní strany uložily orgánům veřejné správy povinnost poskytnout dotčené veřejnosti přístup k veškerým dostupným informacím týkajícím se procedury rozhodování podléhající článku 6, a to s jistými omezeními. Jde o obdobu správní právní normy, která stanoví, že osoby v postavení stran v rámci správního řízení by měly mít přístup k veškeré dokumentaci daného případu.

Úmluva však jde dále, neboť umožňuje poskytnutí obdobných práv všem osobám z řad dotčené veřejnosti, bez ohledu na to, zda splňují kritérium právního postavení. Odstavec 6 stanoví, že musí být zpřístupněny *všechny informace* relevantní pro dané rozhodování. Toto není omezeno na informace o životním prostředí. V souladu s ostatními

ustanoveními úmluvy se tímto rozumí informace v jakékoli formě. Toto nelze vykládat způsobem, který by omezil dostupnost informací na zprávy či shrnutí.

Přezkoumání, na požádání, zdarma

„Přezkoumání“ znamená možnost prostudovat informace a vytvářet si poznámky. Z praktického hlediska lze tuto povinnost splnit zřízením přiměřených úředních hodin na vhodném místě, kde mohou být informace uloženy v přístupné formě. Pokud to vnitrostátní právní předpisy nebo smluvní strana vyžadují, je možné, že osoba z řad dotčené veřejnosti bude před přezkoumáním relevantních informací muset podat žádost. V opačném případě není žádost nutná. Navíc, jak potvrdil Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu k sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko),³⁰⁶ úmluva zakazuje ukládání poplatků či jiných plateb za prosté přezkoumání relevantních informací. Orgán veřejné správy však nadále může stanovit přiměřené poplatky za jiné služby, například kopírování, a to v souladu s ostatními ustanoveními úmluvy.

Dostupné „v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování“

„Doba“ procedury účasti veřejnosti je rovněž důležitá, protože povinnost zpřístupnit informace vzniká zahájením procedury účasti veřejnosti. Zahájení procedury účasti veřejnosti je také důležité pro stanovení toho, kdy je nutné učinit oznámení podle odstavce 2. Je logické, že procedura účasti veřejnosti je zahájena nejpozději v době oznámení podle odstavce 2, protože tento odstavec výslovně stanoví povinnost včasného oznámení, mimo jiné, při zahájení procedury účasti veřejnosti.

Ačkoli „doba“ procedury účasti veřejnosti by měla začít včasným oznámením, pokrývá také všechny po sobě jdoucí fáze procedury poskytující „rozumné lhůty pro jednotlivé fáze“ (viz komentář k článku 6, odst. 3). Možnost nahlížet do dokumentů podle článku 6, odstavce 6 by měla být poskytnuta přinejmenším do konce připomínkovacího období podle článku 6, odstavce 7, a to souběžně s fází shromažďování informací v rámci rozhodování tak, aby veřejnost měla možnost skutečně získat přístup ke „všem informacím relevantním pro dané rozhodování“.

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) konstatoval, že článek 6 odst. 6 „platí „v době procedury účasti veřejnosti“. Mimo dobu procedury účasti veřejnosti proto právo přezkoumávat informace podle článku 6, odstavce 6 neplatí a veřejnost musí využít práva na přístup k informacím podle článku 4“.³⁰⁷

Všechny informace relevantní pro rozhodování, které jsou dostupné

Odstavec 6 vyžaduje, aby strany poskytly přístup k přezkoumání „všech informací relevantních pro rozhodování ... které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování“ a následně stanoví seznam minimálních požadavků takto: „Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat ...“. Tato formulace umožňuje nejméně dva výklady. Jeden možný výklad je takový, že není vyžadováno vytváření informací za účelem splnění minimálních požadavků stanovených v pododstavcích (a) až (f), avšak je vyžadováno zpřístupnění těchto informací, *pokud existují*. Pokud by tomu tak ale bylo, dala by se tato skutečnost vyjádřit jasněji. Další možný výklad je takový, že zahrnutí slova „dostupné“ má být vykládáno pozitivně, a má tedy upřesňovat, že informace by měly zahrnovat *všechny* informace relevantní pro dané rozhodování, které jsou jakýmkoli způsobem dostupné kdykoli během procedury účasti veřejnosti.

Tím by byla zohledněna možnost, že informace nemusí být vždy v přímém držení daného orgánu veřejné správy, ale mohou být dostupné, *protože jsou v držení jiného subjektu*, například navrhovatele dané činnosti. Dále by tím mohlo být zohledněna skutečnost, že některé informace mohou být dostupné na začátku procedury, dokonce již ve fázi oznámení, zatímco jiné informace mohou vyjít najevo v průběhu procedury jako takové. Úmluva dále v pododstavcích (a) až (f) uvádí výčet informací, které jsou *v každém případě* relevantní pro proceduru rozhodování, a tím udává minimální standard.

Tento minimální standard je založen na obvyklých požadavcích na dokumentaci EIA (viz níže uvedený rámeček týkající se dokumentace EIA podle Úmluvy z Espoo) a na žádost o povolení k znečišťování (viz níže uvedený rámeček týkající se žádosti o integrované povolení podle Směrnice o průmyslových emisích). Vezmeme-li v úvahu cíle úmluvy, k nimž patří mimo jiné zajištění účinné účasti veřejnosti (viz článek 6, odst. 3 a 4) a povinnost podle článku 5, odst. 1, písm. (a) ukládat orgánům veřejné správy mít k dispozici a aktualizovat informace o životním prostředí, které se vztahují k výkonu jejich funkcí, potom se druhý z výše uvedených výkladů zdá být více v duchu úmluvy. Pokud bychom zaujali jiný názor, znamenalo by to, že rozhodování může pokračovat, aniž by samotné orgány veřejné správy zohlednily všechny minimální informace relevantní pro proceduru rozhodování. Z toho tedy vyplývá, že orgány veřejné správy by přinejmenším měly mít k dispozici informace uvedené ve výčtu, neboť „se vztahují k výkonu jejich funkcí“. Z tohoto pohledu nejde o samostatnou hmotnou povinnost, ale spíše o odraz povinnosti uvedené v článku 5, odst. 1, písm. (a). Minimální standardy stanovené v pododstavcích (a) až (f) jsou podrobněji popsány níže.

Přestože minimální standard může vycházet z obvyklých požadavků na dokumentaci EIA v odstavci 6, jak uvádí Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/3 (Ukrajina), „rozhodně není omezen na zveřejnění prohlášení o vlivech na životní prostředí“.³⁰⁸ V témže nálezu Výbor pro dodržování úmluvy také uvádí, že „pokud by některé z požadovaných informací nespádaly do oblasti působnosti článku 6, odstavce 6 úmluvy, i přesto by se na ně vztahovala ustanovení článku 4 upravující přístup k informacím na vyžádání“.³⁰⁹ To znamená, že právo veřejnosti podávat žádosti o informace existuje souběžně s povinností příslušného orgánu veřejné správy poskytnout přístup ke všem dostupným informacím relevantním pro dané rozhodování. Pokud se některá osoba z řad veřejnosti domnívá, že její žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta nebo nesprávně zodpovězena, uplatní se procedura přezkoumání uvedená v článku 9 odst. 1.

A konečně, oznámení vyžadované podle odstavce 2 může rovněž plnit přinejmenším část požadavků na informace podle tohoto odstavce, přičemž orgány veřejné správy by tuto skutečnost měly zohlednit při vytváření procedur účasti veřejnosti.

Dokumentace EIA na základě Úmluvy z Espoo

Příloha II k úmluvě z Espoo popisuje minimální obsah dokumentace EIA, která v kombinaci s jejím článkem 4 umožňuje veřejnosti získat relevantní informace o projektu:

Obsah dokumentace posuzování vlivů na životní prostředí

Informace, které mají být zahrnuty v dokumentaci posuzování vlivů na životní prostředí, budou v souladu s článkem 4 obsahovat přinejmenším:

- (a) popis navrhované činnosti a její účel;
- (b) ve vhodných případech popis rozumných alternativ (například z hlediska umístění nebo alternativ technologických) k navrhované činnosti a také alternativu nečinnosti;
- (c) popis životního prostředí, které může být pravděpodobně významně ovlivněno navrhovanou činností a jejími alternativami;
- (d) popis potenciálního dopadu navrhované činnosti a jejích alternativ na životní prostředí a odhad jeho významu;
- (e) popis opatření ke zmírnění škodlivého dopadu na životní prostředí na minimum;
- (f) výslovné uvedení předpovědních metod a výchozích předpokladů, jakož i použitých relevantních environmentálních dat;
- (g) identifikaci mezer v poznatcích a nejasností zjištěných při shromažďování nezbytných informací;
- (h) ve vhodných případech nástin programů monitorování a řízení a jakýchkoli plánů post-projektové analýzy; a
- (i) netechnický souhrn, včetně vhodné vizuální prezentace (mapy, grafy apod.).

Poskytování informací „co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné“

A konečně, příslušný orgán veřejné správy musí poskytnout přístup k informacím „co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné“. Je zřejmé, že toto orgánům veřejné správy ukládá přetrvávající povinnost zpřístupňovat veřejnosti nové informace stejným způsobem jako původní informace, a to jakmile vyjdou najevo. Princip obsažený v tomto závazku je také do jisté míry obsažen v Úmluvě z Espoo, která vyžaduje, aby její strany neprodleně informovaly ostatní dotčené strany, pokud jsou před zahájením navrhované činnosti získány další informace o významném dopadu navrhované činnosti přesahujícím hranice států a jestliže tyto informace nebyly dostupné v době přijetí rozhodnutí o této činnosti a mohly by podstatným způsobem ovlivnit toto rozhodnutí (Úmluva z Espoo, článek 6, odst. 3).

Důvody pro zamítnutí

Odstavec 6 také jasně stanoví, že důvody pro odmítnutí zpřístupnění informací obsažené v článku 4, odst. 3 a 4, mohou být rovněž použity pro informace, jejichž zpřístupnění je vyžadováno podle tohoto odstavce, a to samozřejmě při uplatnění omezení použití těchto výjimek, která jsou uvedena v článku 4 (viz komentář k článku 4, odst. 3, 4 a 6). V souladu s článkem 4 odst. 6 například orgán veřejné správy musí oddělit vyjmuté materiály od ostatních informací a veškeré zbývající informace zpřístupnit k přezkoumání ze strany veřejnosti.

Přístup ke studiím EIA v plném rozsahu

Výbor pro dodržování úmluvy ve své zprávě pro třetí zasedání smluvních stran řešil záležitost, kdy některé smluvní strany odmítaly zveřejňovat studie EIA v plném rozsahu z důvodu důvěrnosti vyplývající z právních předpisů upravujících práva duševního vlastnictví. Výbor konstatoval toto:

Otázka důvěrnosti informací v souvislosti s procedurami EIA byla vznesena v několika sděleních a byla také stranami řešena v řadě vnitrostátních zpráv o implementaci ... Pokud příslušný orgán zvažuje, zda je oprávněn odmítnout zpřístupnit informace o životním prostředí, možné důvody pro odmítnutí musí být vykládány restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží. Zejména platí, že zveřejňování studií EIA v plném rozsahu je nutné považovat za pravidlo, přičemž možnost vyjmout některé jejich části je výjimkou z tohoto pravidla.³¹⁰

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/15 (Rumunsko) rozhodl takto:

Výbor zdůrazňuje, že v jurisdikcích, kde mohou být uplatněna autorská práva na studie EIA vypracované pro účely veřejných spisů v rámci správního řízení a dostupné orgánům při rozhodování, tato skutečnost v žádném případě neodůvodňuje obecné vyloučení těchto studií ze zpřístupnění veřejnosti.³¹¹

V témže nálezu výbor s ohledem na článek 6 odstavec 6 uvádí:

I když toto ustanovení umožňuje, aby žádosti veřejnosti o určité informace byly za jistých okolností týkajících se práv duševního vlastnictví odmítnuty, může se tak stát pouze tehdy, pokud se příslušný orgán v určitém jednotlivém případě domnívá, že by se zveřejnění informací nepříznivě dotklo práv duševního vlastnictví. Výbor proto velmi pochybuje o tom, že by tuto výjimku vůbec kdy bylo možné uplatnit v praxi v souvislosti s dokumentací EIA. I kdyby to možné bylo, důvody pro odmítnutí musí být vykládány restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží. Samotná rozhodnutí o vyjmutí části informací ze zpřístupnění by měla být jasná a transparentní, pokud jde o zdůvodnění nezpřístupnění. Dále platí, že zveřejňování studií EIA v plném rozsahu je nutné považovat za pravidlo, přičemž možnost vyjmout některé jejich části je výjimkou z tohoto pravidla. Všeobecné vyjmutí studií EIA ze zpřístupnění proto není v souladu s článkem 4, odst. 1 ve spojení s článkem 4, odst. 4 a článkem 6, odst. 6 ve spojení s článkem 4 odst. 4 úmluvy.³¹²

Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by bylo dotčeno ustanovení článku 4:

Úmluva dále stanoví minimální standardy pro informace, které musí být zpřístupněny dotčené veřejnosti k přezkoumání. Činí tak vymezením nevyčerpávajícího seznamu informací, které jsou ve všech případech relevantní pro rozhodování podle článku 6. Tento seznam výrazně čerpá z vnitrostátních i mezinárodních zkušeností týkajících se posuzování EIA, při němž je obecně vyžadováno zpřístupnění určitých dokumentů veřejnosti. Úmluva výslovně stanoví, že informace zpřístupněné podle tohoto odstavce podléhají ustanovením článku 4.

Úmluva však neurčuje, jak mají tyto informace být vytvořeny ani kdo má nést náklady na jejich vytvoření. Četné právní přepisy typu EIA vyžadují vytvoření obdobných informací (viz výše uvedený rámeček týkající se dokumentace EIA). Obecně je také vyžadováno, aby obdobné informace byly zahrnuty do žádosti o povolení k znečišťování, například o povolení podle Směrnice o průmyslových emisích (viz rámeček níže). Strany se mohou dle vlastního uvážení řídit příkladem těchto právních předpisů a uložit břemeno vytváření informací a s tím souvisejících nákladů žadateli, tj. uplatnit princip znečišťovatel platí.

Žádost o integrované povolení podle Směrnice o průmyslových emisích

Článek 12, odstavec 1 evropské Směrnice o průmyslových emisích vyžaduje následující:

Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby žádost o povolení obsahovala popis:

- (a) zařízení a jeho činnosti;
- (b) surovin a pomocných materiálů, dalších látek a energie, která je v zařízení používána anebo jím produkována;
- (c) zdrojů emisí ze zařízení;
- (d) podmínek místa zařízení;
- (e) tam, kde je to povinné, základní zprávy podle čl. 22 odst. 2;
- (f) povahy a množství předpokládaných emisí ze zařízení do jednotlivých složek prostředí, jakož i určení významných účinků těchto emisí na životní prostředí;
- (g) navrhované technologie a dalších metod určených pro předcházení, nebo pokud to není možné, ke snížení emisí ze zařízení;
- (h) opatření k předcházení vzniku odpadů, které v zařízení vznikají, a k přípravě jejich opětovného použití, recyklaci a využití;
- (i) dalších opatření plánovaných k dodržování obecných zásad základních povinností provozovatele stanovených v článku 11;
- (j) opatření plánovaných k monitorování emisí do životního prostředí;
- (k) hlavních náhradních řešení k navrhovaným technologiím, technikám a opatřením prověřených žadatelem, ve formě přehledu.

Žádost o povolení musí též obsahovat shrnutí údajů, které jsou uvedeny v prvním pododstavci, bez technických podrobností a odborných pojmů.

(a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;

První informací, kterou musí příslušný orgán veřejné správy zpřístupnit dotčené veřejnosti k přezkoumání, je popis místa, tj. umístění, kde je plánováno uskutečnění navrhované činnosti. Informace dále musejí zahrnovat popis fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti. Tento popis je často vyžadován již jako součást žadatelova podání orgánu veřejné správy. Popis musí zahrnovat odhad předpokládaných zbytků a emisí vzniklých v důsledku navrhované činnosti. Toto vytváří vazbu mezi těmito fyzikálními a technickými charakteristikami a možnými dopady navrhované činnosti na životní prostředí.

Odkaz na uplatnění článku 4 má zvláštní význam s ohledem na emise. Článek 4, odst. 4, písm. (d) a poslední věta článku 4 odst. 4 ukládají přísná omezení na výjimky pro informace týkající se emisí do životního prostředí (viz komentář k článku 4, odst. 4, písm. (d)).

(b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí

Orgán veřejné správy také musí dotčené veřejnosti zpřístupnit popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že článek 6 se podle svého odstavce 1 vztahuje na navrhované činnosti, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, formulace v odstavci 6 (b) musí být chápána tak, že odkazuje na *potenciální* významný vliv navrhované činnosti na životní prostředí („významným vlivem“ se podrobněji zabývá komentář k článku 5, odst. 1, písm. (b) a článku 6 odst. 1, písm. (b)).

Rada zemí EHK již vyžaduje, aby takovýto popis byl zahrnut v dokumentaci předkládané orgánům v povolovacím řízení. Některé země, které používají systém OVOS/expertiza (například Ukrajina a Bělorusko), vyžadují nejen to, aby žadatel vypracoval prohlášení o vlivech na životní prostředí týkající se možných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí, ale také vyžadují, aby bylo prohlášení o vlivech šířeno a předáno veřejnosti na náklady žadatele.

Různé země ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovily faktory, které je nutné vzít v úvahu při odhadování významných vlivů navrhovaných činností na životní prostředí. Tyto právní předpisy, které mohou řešit

problémy jako popis místa, stanovení oblasti dotčené vlivy či hodnocení rozsahu možných vlivů, mohou poskytnout dobré příklady způsobů, jak splnit toto ustanovení úmluvy.

Geografické oblasti, v nichž lze tyto vlivy rozumně předpokládat, se nazývají „oblast dotčená vlivy“. Maďarská vyhláška o EIA³¹³ je příkladem toho, jak jedna země definuje oblast dotčenou vlivy konkrétního projektu. Vyhláška vyžaduje, aby oblast přezkoumávaná v dokumentaci EIA byla oblastí, v níž lze předpokládat přímé a nepřímé vlivy určené s co největší přesností na základě údajů dostupných během přípravy dokumentace EIA. Dále platí, že oblasti spadající mimo oblast dotčenou vlivy jsou takové oblasti, u nichž se předpokládá, že nemohou být dotčeny navrhovanou činností. Mezi faktory, které je nutné zohlednit při hodnocení rozsahu možných vlivů, patří mimo jiné oblast, v níž jsou zjištělé emise, a to s přihlédnutím k charakteristikám daných emisí, nosnému efektu složek životního prostředí a příslušným podmínkám; oblast, z níž budou získány environmentální zdroje; a možnost poruchy či nehody.

(c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;

Kromě popisu možných vlivů dané činnosti na životní prostředí musí žadatel a/nebo příslušný orgán veřejné správy zpřístupnit popis opatření určených k předcházení těmto vlivům nebo, pokud jsou naprosto nevyhnutelné, k jejich co možná největšímu snížení. Tato opatření by se měla zabývat emisí i dalšími významnými vlivy.

(d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;

Toto ustanovení zdůrazňuje skutečnost, že úmluva vyžaduje přístup k informacím v jakékoli podobě. Do určité míry také naznačuje úroveň podrobnosti a kvality informací, jejichž zpřístupnění jednající strany očekávají na základě pododstavců (a) až (c). Netechnický souhrn umožňuje, aby laik porozuměl hlavním bodům stanovených informací. Skutečnost, že netechnický souhrn je samostatným prvkem materiálů, které musí orgán veřejné správy zpřístupnit dotčené veřejnosti k přezkoumání, naznačuje, že výše popsané informace jsou podrobné a technické povahy. Netechnický souhrn musí zahrnovat všechny body obsažené v pododstavcích (a) až (c).

Netechnický souhrn pomáhá osobám z řad dotčené veřejnosti seznámit se s často vysoce odbornými informacemi obsaženými v dokumentaci a pochopit je. Příprava netechnického souhrnu orgánem veřejné správy nebo uložení této povinnosti navrhovateli je jedním ze způsobů, jak mohou strany splnit povinnost stanovenou článkem 3 odst. 2, tj. zajistit, aby pracovníci úřadů pomáhali veřejnosti, poskytovali jí rady a usnadňovali její účast na rozhodování.

Maďarské pokyny pro netechnické souhrny

Maďarsko stanovilo pokyny pro netechnické souhrny dokumentace EIA. Tento vzor může být užitečný také při navrhování způsobů realizace tohoto požadavku v jiných zemích. Článek 13 maďarského Zákona o ochraně životního prostředí³¹⁴ vyžaduje, aby netechnický souhrn obsahoval:

- Popis „podstaty“ dané činnosti.
- Očekávané vlivy na životní prostředí.
- Vymezení oblasti dotčené vlivy.
- Vyhodnocení vlivů na životní prostředí.
- Očekávané vlivy na životní úroveň a sociální podmínky v dotčených komunitách.
- Plánovaná opatření na ochranu životního prostředí.

(e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a

Příslušné orgány veřejné správy musí rovněž dotčené veřejnosti zpřístupnit popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal. Rozhodovací procesy týkající se navrhovaných činností s potenciálními dopady na životní prostředí obvykle zahrnují zkoumání různých variant pro realizaci navrhované činnosti. Hlavním popudem, z něhož analýza variant vychází, je nutnost vzít v úvahu životní prostředí a minimalizovat dopad na životní prostředí. Některé z variant mohou pocházet od dotčené veřejnosti jako výsledek předběžných jednání provedených v souladu s článkem 6, odst. 5. Právo veřejnosti navrhovat takovéto varianty je zajištěno prostřednictvím odstavce 2, písm. (d) (v), odstavce 7 a 8 článku 6.

(f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

Příslušné orgány veřejné správy musí rovněž dotčené veřejnosti zpřístupnit hlavní zprávy a doporučení, které byly orgánům veřejné správy vystaveny v době oznámení podle odstavce 2. Odstavec 2 vyžaduje, aby oznámení bylo učiněno přiměřeně, včas a účinným způsobem. Vzhledem k tomu, že povinnost oznámení podle odstavce 2 přetrvává (viz výše uvedený komentář k „poskytování informací, co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné“), vystavení nových zpráv a doporučení orgánů veřejné správy by mělo zakládat další povinnost informovat oznámením dotčenou veřejnost. Povinnost aktualizovat informace je také uvedena v pokynech k tomuto pododstavci, který vyžaduje, aby orgány veřejné správy poskytly všechny relevantní informace dotčené veřejnosti „co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné“.

„Zprávy a doporučení“

Úmluva používá pojmy „zprávy a doporučení“ pro širokou škálu vstupů určených orgánům veřejné správy, ať již pocházejí od konzultantů, navrhovatele, spolupracujících orgánů, odborných subjektů nebo osob z řad veřejnosti. Tyto zprávy a doporučení mohou zahrnovat mimo jiné studie alternativ, analýzy nákladů a přínosů, technické či vědecké zprávy a posouzení sociálních či zdravotních vlivů. Měly by také zahrnovat stanoviska předložená jinými orgány, zejména pokud od nich předložení stanoviska vyžaduje zákon (například orgány v oblasti životního prostředí či zdraví a jejich poradní orgány), a také případná stanoviska orgánů určených k hodnocení kvality dokumentace EIA.

Pojem „v souladu s vnitrostátní právní úpravou“ naznačuje, že záležitost již může být upravena podrobnými ustanoveními právních předpisů. Toto zde lze vykládat jako uznání obvyklého případu, kdy právní předpisy vyžadují, aby orgánům veřejné správy byly vystaveny určité zprávy a doporučení v rámci běžného průběhu správy konkrétní procedury rozhodování.

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

Odstavec 7 se liší od některých dalších ustanovení článku 6 v tom, že uděluje práva nejen dotčené veřejnosti, ale veřejnosti obecně. Ačkoli dotčená veřejnost má silnější práva s ohledem na ustanovení článku 6 týkající se oznámení a přezkoumání, kterákoli osoba z řad veřejnosti má během procedury účasti veřejnosti právo předkládat připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska. Orgán veřejné správy nemůže odmítnout jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska z důvodu, že daná konkrétní osoba z řad veřejnosti není součástí dotčené veřejnosti. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) potvrdil, že právní předpisy, které omezují právo předkládat připomínky pouze na dotčenou veřejnost, nezajišťují v plném rozsahu práva předpokládaná úmluvou.³¹⁵

Navíc, protože článek 9, odst. 2 je prostředkem k vynucení celého článku 6 a protože se vztahuje pouze na „dotčenou veřejnost“, zdá se, že záměrem úmluvy je přidělit status osoby z řad dotčené veřejnosti každé osobě z řad veřejnosti, která se skutečně podílí na proceduře účasti veřejnosti, a to předložením připomínek v písemné formě nebo na jednání.

Relevance připomínek, informací, rozborů nebo stanovisek je v první řadě poměřována osobou z řad veřejnosti, která je předložila. Pokud osoba z řad veřejnosti považuje záležitost za relevantní pro navrhovanou činnost, musí být orgánem veřejné správy přijata. Váha, která bude konkrétním připomínkám, informacím, rozborům nebo stanoviskům následně při rozhodování přikládána, záleží na orgánu s rozhodovací pravomocí, a to pokud bude každá připomínka náležitě zohledněna v souladu s článkem 6 odst. 8 (viz komentář k článku 6, odst. 8).

Příslušný orgán veřejné správy nebo jiný úřední orgán, kterému má veřejnost své připomínky předkládat, a časová lhůta pro jejich předkládání by měly být uvedeny v oznámení poskytnutém dotčené veřejnosti podle článku 6, odst. 2, písm. (d) (v).

Úmluva zmiňuje dva možné způsoby předkládání připomínek, informací, rozborů nebo stanovisek: písemná podání; nebo veřejná jednání či setkání s žadatelem. Druhá možnost nabízí žadateli příležitost představit projekt a zodpovědět dotazy a připomínky. Veřejné jednání či setkání také poskytuje prostor pro dialog mezi zainteresovanými stranami. Jak uvádí Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko), „organizování jednání ohledně navrhovaného projektu v tisku a prostřednictvím televizních pořadů není dostatečným způsobem, jak zajistit soulad s článkem 6 odst. 7 úmluvy“.³¹⁶

Přestože úmluva nestanovuje konkrétní standardy pro veřejná jednání, pravidla pro jejich konání by měla být vytvářena v souladu s ostatními ustanoveními úmluvy, zejména s článkem 3 odst. 1 a 2. Strany mohou rovněž stanovit postupy, jimiž může veřejnost předkládat písemné připomínky.

Veřejná jednání

Ve většině zemí EHK se mohou v rámci procedury EIA a jiných rozhodovacích procesů konat veřejná jednání. Jednání by se měla konat s dostatečným časovým odstupem od data oznámení, aby měla veřejnost možnost prostudovat materiály a další informace týkající se navrhované činnosti a připravit si stanoviska, návrhy, připomínky, alternativy či dotazy. Veřejná jednání obvykle zajišťují kontakt mezi osobami z řad veřejnosti, orgánem veřejné správy odpovědným za rozhodování a žadatelem či navrhovatelem navrhované činnosti. Do jednání mohou být také zapojeni odborníci a další orgány. Toto jednání poskytuje veřejnosti příležitost předložit, písemně nebo ústně, připomínky, informace, analýzy či stanoviska, které považuje za relevantní pro navrhovanou činnost. V mnoha zemích zákon vyžaduje, aby byl vypracován záznam z jednání, a to buď ihned, nebo během několika dnů po jednání (obvykle během jednoho týdne). Tento záznam by měl obsahovat zápis z jednání a seznam účastníků, jakož i seznam všech předložených připomínek a návrhů. V některých zemích musí být záznam z jednání podepsán účastníky jednání, aby bylo prokázáno, že vyjádřené skutečnosti a názory byly zaznamenány správně.

Ačkoli jsou veřejná jednání užitečným nástrojem pro účast veřejnosti, nejsou jediným způsobem, jímž má veřejnost právo předkládat svá stanoviska. Odstavec 7 dává veřejnosti právo písemně předložit jakékoli připomínky, informace, rozbor nebo stanoviska, které považuje za relevantní. Není vyžadován žádný konkrétní formát nebo obsah. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) potvrdil, že právní předpisy, které omezují právo předkládat připomínky na „motivované návrhy“, tj. takové, které obsahují odůvodněnou argumentaci, nezajišťují v plném rozsahu práva předpokládaná úmluvou.³¹⁷ Možnost vyjádřit připomínky by měla být dostupná během celého připomínkovacího období, které – spolu s možností nahlížet do dokumentů podle článku 6, odst. 6 – by mělo být souběžné s fází shromažďování informací v rámci rozhodování orgánu.

Pokud jde o možnost předkládat připomínky během procedury EIA v souvislostech přesahujících hranice států, článek 4, odst. 2 Úmluvy z Espoo vyžaduje, aby strany zajistily předložení připomínek příslušnému orgánu strany původu. Článek 3 této úmluvy ve svém posledním odstavci stanoví, že zainteresované strany (tj. strana původu a dotčená strana):

zajistí, aby veřejnost dotčené strany v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, byla informována o navrhované činnosti a měla možnost vznést k ní připomínky nebo námitky a předložit tyto připomínky nebo námitky příslušnému orgánu strany původu, a to buď přímo tomuto orgánu nebo, ve vhodných případech, prostřednictvím strany původu.

8. Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

Aarhuská úmluva ukládá stranám povinnost zajistit, aby orgány s rozhodovací pravomocí braly náležitě v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Tato povinnost není omezena pouze na účast veřejnosti týkající se environmentálních aspektů navrhované činnosti, ale vztahuje se na výsledek veškeré účasti veřejnosti. Ve většině členských zemí EU již existují obecné správní právní předpisy, které vyžadují, aby byla rozhodnutí odůvodněna a poskytnuta písemně (viz také komentář k článku 6, odst. 9 níže). V takových systémech může být náležitě vzetí v úvahu výsledků účasti veřejnosti vykládáno tak, že písemné odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat popis toho, jak byla účast veřejnosti vzata v úvahu. Samozřejmě platí, že orgán s rozhodovací pravomocí musí mít právní základ pro to, aby při rozhodování vzal náležitě v úvahu účast veřejnosti a veškeré další faktory. Pro implementaci tohoto ustanovení úmluvy jsou proto velmi důležité normativní pokyny ohledně právní normy, která má být použita na faktory při konkrétním rozhodování.

Úmluva nestanoví, co znamená „náležitě brán v úvahu“ v praxi. Některé strany vypracovaly pokyny s cílem pomoci tuto otázku řešit. Například online pokyny EU k Aarhuskému nařízení stanoví, že náležitě vzetí v úvahu výsledků účasti veřejnosti „znamená, že Komise řádně zváží připomínky předložené veřejností a bude jim přikládat váhu na základě různých předmětných veřejných zájmů“.³¹⁸ Rakouská rada ministrů v roce 2008 přijala Standardy pro účast veřejnosti s cílem pomoci státním úředníkům, které mimo jiné stanoví:

„Vzít v úvahu“ znamená to, že jednotlivé argumenty uplatněné v rámci konzultací **přezkoumáte** z technického hlediska, pokud je to nutné, **projednáte** je s příslušnými účastníky, **vyhodnotíte** je dohledatelným způsobem a poté je zařadíte mezi faktory zvažované při vypracování politiky, plánu, programu nebo právního dokumentu.³¹⁹

Náležitě vzetí v úvahu nevyžaduje, aby příslušný orgán akceptoval věcnou podstatu všech obdržených připomínek a pozměnil rozhodnutí v souladu s každou připomínkou. Výbor pro dodržování úmluvy v souvislosti s projednáváním sdělení ACCC/C/2008/29 (Polsko) konstatuje:

Požadavek článku 6 odst. 8, totiž aby orgány veřejné správy náležitě vzaly v úvahu výsledek účasti veřejnosti,

nezakládá právo veřejnosti vetovat rozhodnutí. Toto ustanovení zejména nelze chápat tak, že vyžaduje, aby závěrečné rozhodnutí ohledně osudu a technického řešení projektu spočívalo na místní komunitě žijící v blízkosti projektu, ani že přijetí ze strany této komunity je vždy nutné.³²⁰

Za rozhodnutí nese konečnou odpovědnost příslušný orgán, a to na základě všech informací dostupných tomuto orgánu, včetně všech obdržených připomínek, a tento orgán by měl být schopen prokázat, proč byla konkrétní připomínka zamítnuta z věcných důvodů.

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) konstatoval:

Výboru je zcela zřejmé, že povinnost náležitě při rozhodování vzít v úvahu výsledek účasti veřejnosti nelze chápat jako požadavek, aby byly akceptovány všechny předložené připomínky, výhrady či stanoviska. Ačkoli není možné věčně akceptovat všechny připomínky, které mohou často být protichůdné, příslušný orgán musí i přesto všechny obdržené připomínky vážně vzít v úvahu. Výbor připomíná, že povinnost brát „náležitě ... v úvahu“ podle článku 6, odst. 8 je nutné vnímat ve světle povinnosti dané článkem 6, odst. 9, totiž že strany „zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno“. Povinnost vzít náležitě v úvahu výsledky účasti veřejnosti je proto nutné vykládat jako povinnost, aby písemné odůvodněné rozhodnutí obsahovalo popis toho, jak byla účast veřejnosti vzata v úvahu. ... Výbor konstatuje, že systém, v němž jsou připomínky veřejnosti běžně přehlíženy nebo nejsou akceptovány na základě své věcné podstaty, a to bez jakéhokoli vysvětlení, není v souladu s úmluvou.³²¹

Nutnost, aby orgány vzaly vážně v úvahu výsledek účasti veřejnosti a zabývaly se jím v rámci rozhodování, tvorby politiky a tvorby právních předpisů, je jedním z klíčových aspektů úmluvy. Ustanovení týkající se náležitého vzetí v úvahu výsledku účasti veřejnosti lze nalézt ve všech třech částech týkajících se účasti veřejnosti. Článek 7 výslovně začleňuje článek 6 odst. 8, pokud jde o plány a programy týkající se životního prostředí, zatímco článek 8 používá mírně odlišnou formulaci.

Odlišné znění použité v článku 8 je vodítkem k záměru, o který se opírá článek 6, odst. 8, a v důsledku toho také k článku 7. Článek 8 hovoří o povinnosti vzít náležitě v úvahu výsledek účasti veřejnosti „v maximálně možné míře“ v kontextu prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Jak je uvedeno níže v části věnující se článku 8, úmluva stanoví méně přísné požadavky pro účast veřejnosti v kontextu tvorby právních předpisů, kde je tento proces ovlivněn vzájemným vztahem mezi výkonnou a zákonodárnou částí státní správy. I přesto však povinnost vzít „v maximálně možné míře“ v úvahu účast veřejnosti stanovuje objektivně vysoký standard, který v konkrétním případě vyžaduje prokázání toho, že byly připomínky veřejnosti vzaty vážně v úvahu. Podle struktury úmluvy proto platí, že požadavek vzetí v úvahu výsledku účasti veřejnosti v kontextu článku 6, kde jsou přímo dotčena práva a zájmy jednotlivých osob z řad veřejnosti, vyžaduje něco více než „v maximálně možné míře“; tento odstavec by měl být spíše vykládán restriktivně tak, že požaduje stanovení určitých přesně vymezených věcných a procesních standardů.

Článek 6 mlčí ohledně toho, jak má orgán veřejné správy po zohlednění účasti veřejnosti nakonec rozhodnout. Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2007/22 (Francie) konstatuje:

Podle mnoha vnitrostátních právních předpisů může otázka, zda má být schválena žádost o povolení týkající se činnosti, která je potenciálně škodlivá pro životní prostředí, záviset – alespoň částečně – na přínosnosti projektu; toto není jeden z požadavků úmluvy. Strany úmluvy mohou použít různá kritéria pro schválení či zamítnutí žádosti o povolení, například s ohledem na technologický standard, vlivy na zdraví a životní prostředí či přínosnost předmětné činnosti. Tyto otázky však nejsou v úmluvě řešeny.³²²

Bez ohledu na výše uvedené z článku 6 odst. 8 vyplývá, že opomenutí vzít náležitě v úvahu výsledek účasti veřejnosti je procesní porušení, které může způsobit neplatnost rozhodnutí. Osoba z řad veřejnosti, jejíž připomínky nebyly řádně vzaty v úvahu, bude za určitých okolností moci napadnout konečné rozhodnutí ve správním nebo soudním řízení, a to na tomto základě podle článku 9, odst. 2. Je proto velmi důležité, aby orgány věnovaly skutečnou pozornost požadavku, aby byl výsledek účasti veřejnosti vzat náležitě v úvahu.

Praktické způsoby zajištění náležitého vzetí v úvahu

Standards pro vzetí v úvahu výsledku účasti veřejnosti zůstávají v zemích regionu EHK jedním z rozvíjejících se bodů. Náležité vzetí v úvahu výsledku účasti veřejnosti může být usnadněno určitými logistickými opatřeními, jako je například registrace písemných připomínek či záznam veřejných jednání. Pokud byl obdržen velký počet připomínek, vhodnou metodou může být tabulka dokumentující předložené připomínky a následné změny návrhu vyplývající z těchto připomínek, neboť tabulka umožňuje seskupit podobné argumenty. V případě neakceptovaných připomínek může být tabulka použita k zaznamenání důvodů, proč byly odmítnuty. Pokud je důležitá formulace navrhovaného textu, např. u

legislativních návrhů, může být užitečné integrovat připomínky přímo do návrhu textu, a to pomocí sledování změn tak, aby byly viditelné. V některých situacích může být možné setkat se s těmi, kdo předložili připomínky, a poskytnout jim vysvětlení ohledně toho, které argumenty budou či nebudou akceptovány a proč.³²³ Výše uvedené typy opatření mohou také být důležité v případě, kdy dotčená osoba použije článek 9, odstavec 2 k zpochybnění konkrétního rozhodovacího procesu.

K dobré praxi, která je při zpracování připomínek v některých zemích uplatňována, patří požadavek, aby příslušný orgán reagoval přímo na věcnou podstatu připomínek. Za tímto účelem mohou být připomínky, které jsou věcně totožné, seskupeny dohromady. Některé země vyžadují, aby věcná podstata všech připomínek byla řešena v písemném dokumentu odůvodňujícím konečné rozhodnutí, přičemž tento dokument může být nazván „dokument reakcí na připomínky“. Tento písemný dokument lze rovněž použít ke splnění požadavků odstavce 9, který vyžaduje, aby rozhodnutí bylo poskytnuto písemně, a to spolu s důvody a úvahami, o něž se opírá.

9. Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, strany zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy.

Strany jsou povinny v souladu s příslušnými postupy okamžitě informovat veřejnost o přijatém rozhodnutí. Stejně jako v odstavci 7 tato povinnost znamená nejen informování účastníků řízení či dotčené veřejnosti, ale vyžaduje obecné informování široké veřejnosti.

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) rozhodl takto:

Veřejnost musí být informována „okamžitě“ a „v souladu s příslušnými postupy“. Úmluva zde nestanoví – na rozdíl od článku 6, odst. 2 – žádné další požadavky týkající se informování veřejnosti o přijetí rozhodnutí, a tím ponechává stranám určitou volnost při navrhování „příslušných postupů“ ve svých vnitrostátních právních rámcích.³²⁴

Výbor dále konstatoval:

To, zda informování veřejnosti 15 dnů po přijetí rozhodnutí lze považovat za okamžité, závisí na konkrétních okolnostech (např. na druhu rozhodnutí, typu a rozsahu předmětné činnosti) a příslušných ustanoveních vnitrostátního právního řádu (např. na příslušných odvolacích postupech a jejich lhůtách).³²⁵

Výbor učinil tento závěr: „Bez ohledu na lhůtu, kterou vnitrostátní právní předpisy poskytují pro informování veřejnosti o rozhodnutí, tato lhůta by měla být „přiměřená“, a to zejména při zohlednění příslušných časových lhůt pro zahájení přezkumného řízení podle článku 9, odst. 2.“³²⁶

Jak již konstatoval výbor ve výše uvedených nálezech, včasnost informování o rozhodnutí musí být posuzována v kontextu ostatních požadavků úmluvy.³²⁷ Jedním z nich je možnost osob z řad veřejnosti, které se chtějí odvolat proti některým aspektům rozhodování, takto učinit. Zatímco ve většině právních systémů nezačíná lhůta pro podání odvolání běžet do informování veřejnosti, zpoždění při informování může mít vliv na předmět odvolání. Jako příklad lze uvést případ, kdy je navrhovatel činnosti informován o schválení a zahájí výstavbu, zatímco jedna z osob z řad veřejnosti, jejíž připomínky nebyly dostatečně vzaty v úvahu, neobdržela oznámení informující o konečném rozhodnutí. Je zřejmé, že je důležité, aby veřejnost byla informována tak, aby z opodstatněných důvodů mohla napadnout rozhodnutí *předtím*, než bude navrhovatel mít možnost pokročit s danou aktivitou tak daleko, že nebude možné zachovat status quo nebo jej bude možné obnovit pouze s značnými náklady.

Je obvyklé, aby oznámení o rozhodnutí poskytovaná stranám obsahovala konkrétní informace, které je mohou zajímat, například informace o možnostech podání odvolání. Obecné správní právní předpisy určité strany mohou rovněž obsahovat ustanovení o informování účastníků řízení a tyto požadavky by měly být vzaty v úvahu při navrhování požadavků na informování veřejnosti o konečných rozhodnutích podle tohoto odstavce. Bulharský zákon o správním řízení například vyžaduje, aby odvolatel v rámci správního odvolání proti rozhodnutí orgánů veřejné správy byl informován nejpozději sedm dnů po přijetí rozhodnutí o odvolání.³²⁸

Strany zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.

Úmluva vyžaduje, aby byl text odůvodněného rozhodnutí zpřístupněn veřejnosti spolu s důvody a hledisky, na nichž je rozhodnutí založeno. Zahrnutím důvodů a hledisek, na kterých je určité konkrétní rozhodnutí založeno, může orgán s rozhodovací pravomocí prokázat, že přezkoumal doklady předložené účastníky a zvážil jejich argumenty. Stejně jako u první věty odstavce 9 se toto ustanovení vztahuje na širokou veřejnost, a nikoli jen na dotčenou veřejnost nebo na ty osoby z řad veřejnosti, které se účastnily rozhodování. Obdobné ustanovení lze nalézt v článku 9 Směrnice o EIA. Obecné správní právo určité strany může rovněž stanovit obecné zveřejňování rozhodnutí v konkrétních případech. Například v Chorvatsku musí správní rozhodnutí obsahovat odůvodnění na podporu rozhodnutí a musí být zveřejněna. Nedodržení kteréhokoli z těchto dvou požadavků způsobí neplatnost správního rozhodnutí.³²⁹

Přestože musí být veřejnosti zpřístupněn úplný text rozhodnutí, s ohledem na délku nemusí být úplný text součástí oznámení, jímž je veřejnost o přijetí daného rozhodnutí informována. V tomto oznámení však musí být uvedeno, kde je úplné znění textu veřejnosti zpřístupněno. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva) rozhodl takto:

Úmluva nevyžaduje, aby rozhodnutí jako takové bylo zveřejněno. Vyžaduje pouze, aby byla veřejnost o rozhodnutí informována a měla právo na přístup k rozhodnutí spolu s důvody a hledisky, na nichž je založeno. ... Podobně úmluva nestanoví žádné konkrétní požadavky na dokumentování „důvodů a hledisek, na nichž je rozhodnutí založeno“, a to s výjimkou požadavku, aby bylo doloženo náležité zvážení „výsledku účasti veřejnosti“, jak to vyžaduje článek 6, odst. 8.³³⁰

V tomto případě výbor rovněž konstatoval, že:

Způsob, jakým je veřejnost informována, a požadavky na dokumentaci důvodů a hledisek, na nichž je rozhodnutí založeno, je nutné vytvořit se zohledněním příslušných časových lhůt a dalších požadavků pro zahájení přezkumného řízení podle článku 9, odst. 2 úmluvy.³³¹

Jak již bylo uvedeno v komentáři k odstavci 8, Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) rozhodl, že „povinnost vzít náležitě v úvahu výsledek účasti veřejnosti je nutné vykládat jako povinnost, aby písemné odůvodněné rozhodnutí obsahovalo popis toho, jak byla vzata v úvahu účast veřejnosti“.³³² Bude-li orgán postupovat tímto způsobem, může zároveň splnit požadavek odstavce 9, totiž aby v rozhodnutí byly uvedeny důvody a hlediska, na nichž je založeno. Jak již bylo uvedeno v komentáři k odstavci 8, k dobré praxi používané v některých zemích patří požadavek, aby se příslušný orgán veřejné správy zabýval věcnou podstatou všech připomínek v písemném dokumentu odůvodňujícím konečné rozhodnutí. Tento „dokument s reakcí na připomínky“ je přímo doručen každému, kdo předložil připomínky, a zároveň je zpřístupněn široké veřejnosti. Země, kde tento postup není v praxi používán, mohou přijmout tento mechanismus.

Odůvodněná rozhodnutí

Uvedení důvodů v rozhodnutí je v mnoha ohledech přínosné. Tyto přínosy zahrnují zejména:

- Formulování důvodů vyžaduje, aby subjekt s rozhodovací pravomocí identifikovat problémy, systematicky zpracoval důkazy a uvedl a vysvětlil závěry. Tím se zvyšuje spolehlivost daného rozhodnutí.
- Odůvodněné rozhodnutí ve spisu může pomoci subjektům, které budou v budoucnu rozhodovat za obdobných okolností, a může jim pomoci vypracovat jasná, konzistentní a přesná rozhodnutí.
- Důvody mohou ujistit strany o tom, že jim jednání poskytlo smysluplnou možnost ovlivnit orgán s rozhodovací pravomocí a omezit riziko chyb.
- Zveřejnění důvodů, z nichž rozhodnutí vychází, posiluje důvěru a ukazuje, že byly pochopeny a řádně zohledněny relevantní argumenty a důkazy.
- Důvody mohou poskytnout základ pro další řízení, například odvolání, a působí jako další kontrolní mechanismus kvality rozhodování.

Pokud jsou uvedeny důvody, orgány lze volat k odpovědnosti za jejich rozhodnutí a jednání.

Důvody pomáhají potvrdit rozhodnutí při přezkumu, neboť prokazují, že rozhodnutí nejsou přijímána svévolně nebo v rozporu s právními předpisy.³³³

10. Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odst. 1, strany zajistí, že budou přiměřeně (mutatis mutandis) uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné.

Toto ustanovení doplňuje odstavec 22 přílohy I, který rozšiřuje článek 6 na změny či rozšíření činností uvedených v příloze I, pokud tyto změny samy o sobě splňují prahové hodnoty / kritéria stanovená v této příloze. Zatímco odstavec 22 kopíruje přístup, který lze nalézt v právních předpisech týkajících se EIA v mnoha zemích, a spouští povinnosti na základě fyzických změn, odstavec 10 se spouští v případě následných správních řízení. Tato správní řízení obvykle nesouvisí s právními předpisy týkajícími se EIA, ale spíše s udělováním povolení v oblasti životního prostředí, například s udělováním integrovaných environmentálních povolení. V mnoha zemích jsou environmentální povolení poskytována pouze na omezenou dobu (zpravidla do 10 let) a poté musejí být obnovena a/nebo aktualizována. V mnoha zemích je navíc za určitých okolností běžným postupem přehodnotit provozní podmínky těchto povolení. V členských státech EU je přezkoumání podmínek povolení upraveno Směrnicí o průmyslových emisích (viz rámeček níže). Správní řízení týkající se přezkoumání provozních podmínek pro některou z předmětných činností vyžadují použití procedur

s plnohodnotnou účastí veřejnosti podle článku 6.

Přezkoumání podmínek povolení podle Směrnice o průmyslových emisích

Článek 24, odstavec 1 Směrnice o průmyslových emisích vyžaduje následující:

Členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost dostávala včasnou a účinnou možnost účasti na řízení o:

- (a) udělování povolení pro nová zařízení;
- (b) udělování povolení pro veškeré podstatné změny;
- (c) udělování nebo aktualizaci povolení zařízení v případě návrhu na uplatnění čl. 15 odst. 4;
- (d) aktualizaci povolení nebo podmínek povolení pro zařízení v souladu s čl. 21 odst. 5 písm. a).

Pro tuto účast platí postup stanovený v příloze IV.

Článek 21, odst. 5, písm. a) Směrnice o průmyslových emisích stanoví:

Podmínky povolení se přezkoumají a v případě potřeby aktualizují alespoň v jednom z těchto případů:

- (a) znečištění působené zařízením je tak značné, že je nutné znovu prověřit mezní hodnoty emisí uvedené v povolení anebo do povolení zahrnout mezní hodnoty nové;

Termín „mutatis mutandis“ uvedený v odstavci 10 znamená „s nezbytnými změnami“,³³⁴ a vyžaduje, aby se ustanovení odstavců 2 až 9 článku 6 použila – s nezbytnými změnami – v případě, že orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost podléhající článku 6. Slovní spojení „kdy je to vhodné“ znamená, že některá přehodnocení či aktualizace provozních podmínek pro činnost nemusí nutně vyžadovat opětovné použití všech zmíněných odstavců. Lze jej vykládat tak, že umožňuje stranám *nepoužít* článek 6 na přehodnocení nebo aktualizace provozních podmínek, pokud to uznají za vhodné. Z koncepce „mutatis mutandis“ použité v kontextu cílů úmluvy však vyplývá předpoklad, že v případě jakýchkoli pochybností je nutné ustanovení použít. Navíc, ze správního hlediska může být efektivnější vytvořit jednotný soubor postupů, které lze použít ve všech případech, spíše než rozhodovat případ od případu. Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/41 (Slovensko) zdůraznil, že „ačkoli je v těchto případech jednotlivým stranám dána určitá volnost stanovit, kdy je účast veřejnosti vhodná, ustanovení ‚mutatis mutandis‘, a ‚kdy je to vhodné‘ neznamenají, že daná strana má naprostou volnost stanovit, zda je či není vhodné zajistit účast veřejnosti“.³³⁵ Výbor měl za to, že „ustanovení ‚kdy je to vhodné‘ představuje objektivní kritérium, které je nutné chápat v souvislostech cílů úmluvy“. Výbor rozhodl, že ustanovení „nevylučuje přezkum ze strany výboru ohledně toho, zda byla splněna výše uvedená objektivní kritéria, a zda dotčená strana proto měla v tomto případě zajistit účast veřejnosti.“³³⁶

Článek 6 bis, odstavec 11 ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O GENETICKY MODIFIKOVANÝCH ORGANISMECH

Zatímco většina ustanovení úmluvy se týká životního prostředí obecně, Aarhuská úmluva netypicky věnuje zvláštní pozornost informacím a účasti veřejnosti při rozhodování týkajícím se geneticky modifikovaných organismů (GMO). Kromě článku 6, odst. 11, který se týká účasti veřejnosti při rozhodování, se geneticky modifikovanými organismy zabývá také dvacátý odstavec preambule úmluvy. Ustanovení týkající se informací o výrobcích uvedené v článku 5, odst. 8 je rovněž relevantní pro posuzování GMO podle úmluvy.

Krátká historie geneticky modifikovaných organismů a Aarhuské úmluvy

Během jednání o úmluvě nemohly jednající strany dosáhnout shody ohledně rozsahu, v jakém by se její ustanovení měla vztahovat na záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Bylo dohodnuto, že tato otázka bude ponechána otevřená pro další stanovení s ohledem na budoucí vývoj. V době přijetí úmluvy na čtvrté ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu, která se konala v Aarhusu v roce 1998, signatáři vyzvali strany, aby úmluvu dále rozpracovali v oblasti geneticky modifikovaných organismů. První zasedání signatářů Aarhuské úmluvy

(Kišiněv, duben 1999) zřídilo úkolovou skupinu pro geneticky modifikované organismy, s Rakouskem jako vedoucí zemí. Úkolová skupina byla pověřena sledováním vývoje v jiných fórech a předkládáním doporučení pro budoucí úpravu geneticky modifikovaných organismů v rámci úmluvy.

Kromě značných rozdílů v národních rámcích biologické bezpečnosti, které v roce 1999 mezi signatáři existovaly, zejména pokud jde o úroveň účasti veřejnosti při rozhodovacích procesech týkajících se geneticky modifikovaných organismů, úkolová skupina identifikovala významné otevřené otázky týkající se implementace úmluvy s ohledem na formulaci článku 6, odst. 11. Vzhledem k tomu, že pojem „záměrné vypouštění“ je použit pouze v článku 6, odst. 11 a není definován nikde jinde v úmluvě, nebylo jasné, na které aktivity s geneticky modifikovanými organismy se článek 6, odst. 11 vztahuje. Úkolová skupina projednala různé procesní možnosti jak tuto právní nejistotu překonat a vymezit působnost úmluvy s ohledem na rozhodnutí týkající se geneticky modifikovaných organismů.

Druhé zasedání signatářů (Cavtat, Chorvatsko, červenec 2000) zřídilo Pracovní skupinu pro geneticky modifikované organismy, v čele s Rakouskem. V průběhu jednání v rámci pracovní skupiny pro geneticky modifikované organismy většina signatářů nepodpořila právně závaznou variantu s ohledem na rozhodování o geneticky modifikovaných organismech, a proto bylo dosaženo kompromisu v podobě vypracování „Nezávazných pokynů týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně s ohledem na geneticky modifikované organismy“.³³⁷ Tyto pokyny byly přijaty na prvním zasedání smluvních stran v italské Luccce v roce 2002 a bývají nazývány „Směrnice z Luccy“. První zasedání smluvních stran rovněž přijalo rozhodnutí 1/4 nastiňující další práci na této otázce, včetně případného právně závazného přístupu k rozpracování úmluvy v této oblasti.³³⁸ Úkol prozkoumat možné právně závazné varianty, včetně návrhu změny úmluvy, byl svěřen nové pracovní skupině pro geneticky modifikované organismy.

Zpráva o implementaci Pokynů z Luccy, která byla vypracována pro druhé zasedání smluvních stran konané v Almaty v Kazachstánu v roce 2005, upozornila, že podle názoru zemí východní Evropy, Kavkazu a střední Asie nemohou pokyny – vzhledem k jejich doporučující povaze – zajistit minimální standard v oblasti informování veřejnosti, účasti veřejnosti a přístupu veřejnosti k právní ochraně v zemích, které nepřijaly řádnou vnitrostátní právní úpravu biologické bezpečnosti.³³⁹ Po několika letech složitých jednání v rámci pracovní skupiny, a druhé zasedání smluvních stran přijalo nový článek 6 bis a příloha I bis týkající se geneticky modifikovaných organismů, tzv. změna úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů (někdy též „změna z Almaty“).³⁴⁰ K dubnu 2013 tato změna týkající se geneticky modifikovaných organismů dosud nevstoupila v platnost.

Níže uvedený komentář se nejdříve zabývá úmluvou tak, jak byla přijata (původní článek 6, odst. 11), a následně se věnuje změně úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů (změněný článek 6, odst. 11, článek 6 bis a příloha I bis).

Původní versus změněný článek 6, odstavec 11 – který platí?

Změna článku 6 vstoupí v platnost, jakmile ji ratifikují nejméně tři čtvrtiny stran (článek 14, odst. 4). Z úmluvy však není jasné, zda „tři čtvrtiny stran“ znamená tři čtvrtiny stran, které byly stranami v okamžiku, kdy byla změna přijata, nebo tři čtvrtiny stran kdykoli v budoucnu (toto bývá někdy nazýváno jako přístup „pohyblivý cíl“ nebo „reálný čas“). Kvůli této dvojznačnosti bylo zasedáním smluvních stran přijato rozhodnutí III/1 o výkladu článku 14 úmluvy, a to na třetím zasedání stran v roce 2008. Rozhodnutí III/1 upřesňuje, že výraz „od nejméně tří čtvrtin těchto stran“ je nutné vykládat jako nejméně tři čtvrtiny stran úmluvy, které byly jejími stranami v době přijetí změny (ECE/MP.PP/2005/2/Add.2). Vzhledem k tomu, že v době přijetí změny měla úmluva 35 stran, změna nabude účinnosti až poté, co ji ratifikuje, potvrdí nebo k ní přistoupí 27 z těchto stran. Jakmile sedmadvacátá z těchto stran uloží oznámení o ratifikaci, potvrzení či přijetí u depozitáře, změna nabude účinnosti 90 dnů poté. V dubnu 2013 již byla změna ratifikována 27 stranami, z nichž 22 byly stranami v době přijetí změny.

Jakmile změna týkající se geneticky modifikovaných organismů (GMO) nabude účinnosti, bude se vztahovat na všechny strany, které se do té doby staly jejími stranami. V případě strany, která ke změně přistoupí poté, co všeobecně nabude účinnosti, nabude změna účinnosti devadesátý den poté, co tato strana uložila své doklady o ratifikaci, potvrzení či schválení změny.

Dokud strana neuloží své doklady o ratifikaci/přistoupení/schválení, zůstává v platnosti původní článek 6, odstavec 11. Pokud se některá strana rozhodne změnu nikdy neratifikovat, potom zůstane navždy v platnosti původní článek 6, odstavec 11.

Pro všechny země, které se stanou stranami úmluvy jako takové poté, co změna nabude účinnosti, bude změna automaticky považována za součást úmluvy.

Potřebujete-li zjistit, zda změna získala dostatečný počet ratifikací k nabytí účinnosti nebo zda určitá konkrétní země změnu ratifikovala nebo k ní přistoupila, navštivte web úřadu Organizace spojených národů pro mezinárodní smlouvy.³⁴¹

Původní článek 6, odstavec 11

Strany budou v rámci své vnitrostátní právní úpravy uplatňovat v proveditelném a vhodném rozsahu ustanovení tohoto článku na rozhodování o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.

Stranám úmluvy, které neratifikovaly změnu týkající se geneticky modifikovaných organismů (viz níže), ukládá úmluva povinnost uplatňovat „v proveditelném a vhodném rozsahu“ článek 6 na rozhodnutí o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Uplatnění článku 6 má být dosaženo v rámci vnitrostátních právních předpisů.

Například článek 50 bulharského zákona o geneticky modifikovaných organismech vyžaduje, aby ministerstvo životního prostředí a vod uspořádalo veřejné projednávání ohledně jakékoli žádosti o vypuštění geneticky modifikovaného organismu do životního prostředí. Veřejné projednávání se musí konat nejpozději 45 dnů poté, co bulharská Poradní komise pro geneticky modifikované organismy vydá své stanovisko k žádosti. Datum, místo a předmět nadcházejícího veřejného projednávání, jakož i místo, kde má veřejnost přístup k veškerým relevantním informacím, musí být oznámeny nejpozději 30 dnů před datem projednávání v centrálním deníku, v hromadných sdělovacích prostředcích v regionu navrhovaného vypuštění, umístěním oznámení na radnicích v daném regionu a na webových stránkách ministerstva. Libovolná osoba může předkládat připomínky k žádosti, a to písemně nebo v elektronické podobě. K účasti na veřejném projednávání bude přizván žadatel nebo jeho zástupci a členové komise. Z veřejného projednávání musí být vypracován zápis, který musí být zohledněn při rozhodování o vydávání povolení.³⁴²

Francouzský zákoník životního prostředí upravuje rozhodování o záměrném vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí³⁴³ a jejich uvádění na trh v této zemi.³⁴⁴ Posouzení rizik spojených s vypuštěním geneticky modifikovaného organismu provádí francouzská Komise pro biomolekulární inženýrství, pokud jde o životní prostředí a veřejné zdraví, a francouzská Agentura pro zdravotní nezávadnost potravin, pokud jde o bezpečnost potravin.³⁴⁵ Komise pro biomolekulární inženýrství zahrnuje zástupce občanské společnosti a také organizuje semináře k průřezovým otázkám, které jsou otevřené nevládním organizacím. Posouzení rizik a stanoviska Komise pro biomolekulární inženýrství a francouzské Agentury pro zdravotní nezávadnost potravin jsou zveřejňována na Internetu.³⁴⁶ Když je podána žádost o provedení hodnocení geneticky modifikovaného organismu v terénních podmínkách, v kanceláři místního starosty je vyvěšen informační arch a prostřednictvím Internetu je zahájena procedura veřejné konzultace. V případě žádostí o uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh se provádí procedura veřejné konzultace na úrovni Evropského společenství prostřednictvím Internetu.³⁴⁷

Nový článek 6, odstavec 11

Aniž je dotčen čl. 3 odst. 5, ustanovení tohoto článku neplatí pro rozhodování o tom, zda povolit záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a jejich uvádění na trh.

Pro ty strany, které ratifikovaly změnu týkající se geneticky modifikovaných organismů, bude stávající článek 6 odst. 11 úmluvy nahrazena novým článkem 6, odst. 11, a to jakmile změna nabude účinnosti. Nový článek 6, odst. 11 stanoví, že ustanovení článku 6 se nevztahují na rozhodování o tom, zda povolit záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a jejich uvádění na trh. Toto ustanovení je však uvedeno textem „Aniž je dotčen čl. 3 odst. 5“. Článek 3, odst. 5 stanoví, že strana může zavést opatření zajišťující širší přístup k informacím, rozsáhlejší účast veřejnosti na rozhodování a širší přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, než jaké vyžaduje úmluva. Tím, že je nový článek 6, odst. 11 uveden tímto způsobem, lze změnu týkající se geneticky modifikovaných organismů chápat jako připomenutí jednotlivým stranám, že i nadále mohou při rozhodování o geneticky modifikovaných organismech uplatnit rozsáhlejší požadavky článku 6, pokud si to přejí.

Článek 6 bis ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O ZÁMĚRNÉM UVOLŇOVÁNÍ GENETICKY MODIFIKOVANÝCH ORGANISMŮ DO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJICH UVÁDĚNÍ NA TRH

Článek 6 bis stanoví požadavky pro účast veřejnosti na rozhodování o záměrném uvolňování geneticky

modifikovaných organismů do životního prostředí a jejich uvádění na trh. Článek 6 bis se nevztahuje na uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy, ale tento druh činnosti je upraven Směrnicí z Luccy týkajícími se geneticky modifikovaných organismů.³⁴⁸

Záměrné uvolnění, uvedení na trh, uzavřené nakládání

Přestože úmluva ani její změní nedefinují pojem „záměrné uvolnění“, „uvedení na trh“ ani „uzavřené nakládání“, příloha I Pokynů z Luccy poskytuje následující definice:

„Záměrné uvolnění“ je definováno jako úmyslné zavedení geneticky modifikovaného organismu nebo kombinace geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, při němž nejsou použita žádná zvláštní uzavírací opatření k omezení kontaktu a poskytnutí vysoké úrovně bezpečnosti pro veškerou populaci a životní prostředí.³⁴⁹

„Uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh“ je definováno jako zpřístupnění geneticky modifikovaných organismů třetím stranám, ať již za úplaty, nebo bezplatně.³⁵⁰

„Uzavřené nakládání“ znamená jakoukoli činnost, která je prováděna v rámci závodu, zařízení nebo jiné fyzické stavby a která zahrnuje geneticky modifikované organismy, které jsou kontrolovány konkrétními opatřeními, jež účinně omezují jejich kontakt s vnějším prostředím a jejich vliv na vnější prostředí.³⁵¹

1. V souladu s podmínkami stanovenými v příloze I bis zabezpečí každá strana včasné a účinné informování a účast veřejnosti před tím, než rozhodne o tom, zda povolit záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a jejich uvádění na trh.

Odstavec 1 článku 6 bis obsahuje dvě hlavní zásady: včasné a účinné informování a včasnou a účinnou účast veřejnosti. Je nutné, aby orgány veřejné správy odpovědné za rozhodování o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů a jejich uvádění na trh chápaly zásadu včasného informování jako povinnost informovat veřejnost v nejranější fázi procedury rozhodování. To v praxi znamená, že jakmile bylo orgánu veřejné správy předloženo odpovídající oznámení, veřejnost musí být o navrhovaných aktivitách informována (například veřejným oznámením). Zásada účinného informování především znamená, že relevantní informace mají být veřejnosti poskytnuty snadno přístupným a srozumitelným způsobem. Princip včasné a účinné účasti veřejnosti by měl zajistit transparentní rozhodovací proces s aktivním zapojením veřejnosti. Je zřejmé, že veřejnost musí být informována před rozhodováním tak, aby mohla proběhnout včasná účast, když jsou ještě otevřeny všechny možnosti výběru a alternativ. Do procesu účasti veřejnosti je proto nutné zahrnout přiměřené časové lhůty, aby měla veřejnost možnost vyjádřit svůj názor.

2. Požadavky stanovené stranami podle odstavce 1 tohoto článku by měly doplňovat a vzájemně podporovat ustanovení jejich vnitrostátního rámce pro oblast biologické bezpečnosti v souladu s cíli Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti.

Článek 6 bis, odstavec 2 vyžaduje, aby strany implementovaly odstavec 1 tohoto článku způsobem, který doplňuje a vzájemně podporuje ustanovení jejich vnitrostátního rámce biologické bezpečnosti a který je v souladu s cíli Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti. V tomto ohledu by v ideálním případě bylo dobrou praxí začlenit požadavky článku 6 bis, odstavce 1 přímo do vnitrostátního rámce biologické bezpečnosti. Strany, které dosud nemají zaveden vnitrostátní rámec biologické bezpečnosti v souladu s mezinárodními závazky, by měly tato ustanovení zohlednit při vytváření vnitrostátního rámce biologické bezpečnosti. V souladu s článkem 3, odst. 5 a 6 úmluvy mohou strany zavést nebo udržovat opatření, která zajišťují širší přístup k informacím a rozsáhlejší účast veřejnosti na rozhodování o geneticky modifikovaných organismech, než jaké požaduje článek 6 bis.

Obecně platí, že rámce biologické bezpečnosti obsahují tři základní prvky, jejichž kombinace je běžně označována jako analýza rizik: hodnocení rizik; řízení rizik; a informování o rizicích.³⁵² Hlavní činností je tzv. hodnocení rizik, které představuje multidisciplinární vědeckou činnost. V EU je používán pojem „hodnocení rizik pro životní prostředí“, který naznačuje zaměření tohoto hodnocení na potenciální dopady na životní prostředí, přičemž jsou rovněž zohledněny potenciální vlivy na lidské zdraví.³⁵³ Druhým prvkem analýzy rizik je řízení rizik. Tím se rozumí jednak veškerá opatření (např. izolační vzdálenosti) určená k snížení potenciálních rizik vyplývajících z používání geneticky modifikovaných organismů, tj. technické řízení rizik, a dále administrativní řízení rizik, které má podobu rozhodnutí ukládajících možné podmínky pro bezpečné nakládání s geneticky modifikovanými organismy a jejich používání. A konečně, třetím základním prvkem analýzy rizik je informování o rizicích, přičemž tento prvek se zabývá informováním veřejnosti a účastí veřejnosti. Důležitá analýza rizik vyžaduje komunikaci a jednání jak o obsahu hodnocení rizik (např. o výsledcích vědeckého hodnocení), tak o řízení rizik (např. o důvodech a hlediscích, na nichž je rozhodnutí založeno).

Vzhledem k tomu, že geneticky modifikované organismy jsou živé organismy, které se mohou v životním prostředí

rozmnožovat, jejich uvolnění může být nevratné. Z této argumentace je odvozena základní zásada, která byla začleněna téměř do všech národních rámců biologické bezpečnosti na celém světě, a to zásada postupu „krok za krokem“. To znamená, že rozsah uvolňování geneticky modifikovaného organismu je postupně zvyšován pouze tehdy, jestliže vyhodnocení předchozích kroků nenaznačilo potenciální negativní účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Na právní úrovni se tato skutečnost odráží v klasifikaci a procedurách, které se týkají různých činností ohledně geneticky modifikovaných organismů: uzavřené nakládání, záměrné uvolnění a uvedení na trh. Jak již bylo řečeno, změna týkající se geneticky modifikovaných organismů se nevztahuje na uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy, avšak tato činnost je řešena v Pokynech z Luccy.

Synergie s Úmluvou o biologické rozmanitosti a Cartagenským protokolem o biologické bezpečnosti

V rozhodnutí II/1, kterým byla přijata změna týkající se geneticky modifikovaných organismů, strany Aarhuské úmluvy uznaly nezbytnost spolupráce s dalšími mezinárodními organizacemi a fóry, zejména s Cartagenským protokolem o biologické bezpečnosti, s cílem maximalizovat synergie a vyhnout se zdvojování úsilí, a to mimo jiné prostřednictvím podpory výměny informací a spolupráce mezi příslušnými sekretariáty. Prohlášení z Rigy³⁵⁴ přijaté na třetím zasedání smluvních stran uznalo přínos další spolupráce s orgány Cartagenského protokolu při činnostech zaměřených na podporu uplatňování pokynů z Luccy týkajících se geneticky modifikovaných organismů a na podporu implementace změny týkající se geneticky modifikovaných organismů přijaté v Almaty.

Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti byl vypracován stranami Úmluvy o biologické rozmanitosti ve stejném období, v němž byla vyjednávána Aarhuská úmluva. Cartagenský protokol byl přijat dne 29. ledna 2000 po dlouhých a intenzivních jednáních a nabyl účinnosti dne 11. září 2003. Konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti slouží jako zasedání smluvních stran protokolu.

Stejně jako Úmluva o biologické rozmanitosti, ani Cartagenský protokol nepoužívá termín „geneticky modifikovaný organismus“. Místo toho odkazuje na „živé modifikované organismy jako produkty biotechnologií“.³⁵⁵ Šíře případných rozdílů v rozsahu těchto dvou pojmů nebyla v praxi vyřešena.

Cílem Cartagenského protokolu, v souladu s přístupem založeným na předběžné opatrnosti, je „přispět k zajištění přiměřené úrovně ochrany v oblasti bezpečného přenosu a využívání živých modifikovaných organismů vzniklých použitím moderních biotechnologií, které mohou mít nepříznivé účinky na zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti a nakládání s těmito organismy, s přihlédnutím k rizikům pro lidské zdraví, a zaměřit se zejména na převoz přes hranice jednotlivých států“ (protokol, článek 1). Článek 23 protokolu stanoví, že strany „podporují a přispívají ke zvyšování povědomí, vzdělávání a účasti veřejnosti“, „projednávají s veřejností postupy v rámci rozhodovacího procesu ohledně živých modifikovaných organismů“ a „výsledná rozhodnutí zveřejní“. Tato ustanovení jsou ponechána spíše obecná a jsou doplněna povinnostmi týkajícími se výměny informací v rámci mechanismu Informačního systému pro biologickou bezpečnost (Biosafety Clearing-House).

Smluvní strany Cartagenského protokolu na svém pátém zasedání (Nagoja, Japonsko, říjen 2010) přijaly doplňkový protokol z Nagoji a Kuala Lumpur o odpovědnosti a odškodnění.³⁵⁶ Cílem doplňkového protokolu je přispět k zachování a udržitelné využívání biologické rozmanitosti, s přihlédnutím k rizikům pro lidské zdraví, a to poskytováním mezinárodních pravidel a postupů v oblasti odpovědnosti a náhrad škod týkajících se živých modifikovaných organismů. Jde o doplňkový protokol, a proto se na postupy stanovené doplňkovým protokolem použijí ustanovení Cartagenského protokolu o zvyšování povědomí a účasti veřejnosti, včetně článku 23.

Zatímco cílem Aarhuské úmluvy je „přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu“ (článek 1), Úmluva o biologické rozmanitosti a Cartagenský protokol se zaměřují konkrétněji na ochranu biologické rozmanitosti v jejím vlastním zájmu. Navzdory odlišnému zaměření se však ustanovení Cartagenského protokolu a změněná ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů překrývají v otázce účasti veřejnosti na rozhodování. V tomto ohledu je nutné oba dokumenty chápat nikoliv tak, že si vzájemně odporují, ale spíše tak, že se vzájemně doplňují. Ve světle změny týkající se geneticky modifikovaných organismů je možné Aarhuskou úmluvu považovat za propracovanější dokument, pokud jde o způsoby účasti veřejnosti, pro kterou stanoví podrobné požadavky; oproti tomu článek 23 Cartagenského protokolu týkající se účasti veřejnosti má spíše rámcovou povahu (ačkoliv strany protokolu na svém pátém zasedání přijaly Program práce na osvětě, vzdělávání a účasti veřejnosti v oblasti bezpečného přenosu a využívání živých modifikovaných organismů a nakládání s nimi, který předpokládá činnosti zabývající se mimo jiné problematikou účasti veřejnosti). Naopak, pokud jde o přístup k informacím, Cartagenský protokol v článku 20, kterým se zřizuje mechanismus Informačního systému pro biologickou bezpečnost (Biosafety Clearing-House), definuje jasněji než Aarhuská úmluva, jaký druh vědeckých, technických, environmentálních a právních informací musí být zpřístupněn veřejnosti.

V souladu s uznáním nutnosti spolupráce s Cartagenským protokolem (v rozhodnutí II/1, kterým byla přijata změna Aarhuské úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů)³⁵⁷ tyto dva dokumenty následně v řadě ohledů

spolupracovaly. Tato spolupráce zahrnovala svolání společných seminářů o přístupu k informacím a účasti veřejnosti, pokud jde o geneticky modifikované organismy, navazujících na čtvrté a páté zasedání smluvních stran Cartagenského protokolu (Bonn, Německo, květen 2008³⁵⁸ a Nagoja, Japonsko, říjen 2010).³⁵⁹ Sekretariáty obou dokumentů také v různých ohledech spolupracovaly v obdobích mezi zasedáními. Sekretariát Aarhuské úmluvy například na výzvu sekretariátu Cartagenského protokolu poskytl připomínky k návrhu pracovního programu pro osvětu, vzdělávání a účast veřejnosti v oblasti bezpečného přenosu a využívání živých modifikovaných organismů a nakládání s nimi, a to před dokončením jeho textu.

Příloha I bis

PODMÍNKY UVEDENÉ V ČLÁNKU 6 bis

1. Každá strana stanoví ve svém regulačním rámci pravidla pro účinné informování a účast veřejnosti u rozhodnutí, na něž se vztahuje článek 6 bis, včetně přiměřené časové lhůty, jež veřejnosti poskytne dostatečnou příležitost vyjádřit k navrhovaným rozhodnutím svůj názor.

Odstavec 1 přílohy I bis víceméně shrnuje základní požadavky na účast veřejnosti stanovené v článku 6 Aarhuské úmluvy při rozhodování o geneticky modifikovaných organismech. Jedná se zejména o zásadu účinného informování a základní prvky účasti veřejnosti (toto je dále rozpracováno v odstavcích 4–8 přílohy I bis). Z těchto základních prvků vyplývá, že v rámci procedur účasti veřejnosti, bez ohledu na jejich formu (např. veřejná jednání, jednání se zúčastněnými subjekty či konsensuální konference), jsou veřejnosti poskytovány odpovídající časové lhůty pro přípravu a účinnou účast v rozhodovacím procesu. Přístup k relevantním informacím je tedy považován za nutnou podmínku pro to, aby veřejnost měla možnost poskytovat svá stanoviska. Poskytnutá časová lhůta se může lišit mezi rozhodnutími o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů a rozhodnutími o uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh, jakož i mezi zeměmi.

Evropské unii má například veřejnost 30 dnů na předložení připomínek ke stanovisku Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (EFSA), které představuje hodnotící zprávu oznámení týkajícího se uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh. V Norsku, které přijalo zvláštní právní úpravu přístupu k informacím o geneticky modifikovaných organismech, má veřejnost obecně šest týdnů na připomínky. V Rakousku může veřejnost předkládat písemné připomínky příslušnému orgánu ve lhůtě tří týdnů od zveřejnění oznámení o záměrném uvolnění geneticky modifikovaného organismu a během této lhůty má veřejnost právo/možnost získat přístup k danému oznámení. Pokud veřejnost poskytne připomínky, příslušný rakouský orgán je povinen uspořádat veřejné jednání do tří týdnů od skončení připomínkovacího období.

Je zajímavé, že k stanovení předepsaných způsobů byla použita příloha. Přestože jsou přílohy považovány za nedílnou součást úmluvy (článek 13), postup jejich změny je mnohem méně náročný než v případě změny ustanovení v hlavní části úmluvy (článek 14, odst. 4, 5 a 6).

2. Ve svém regulačním rámci může strana případně stanovit výjimky z postupu účasti veřejnosti stanoveného v této příloze:

Pro mnohé z činností uvedených v příloze I úmluvy je stanovena prahová hodnota, pokud jde o použitelnost ustanovení článku 6. Toto ustanovení se opírá o názor, že potenciální dopad dané činnosti na životní prostředí je obecně úměrný velikosti podniku. Vzhledem k tomu, že vzájemné poměrování potenciálních rizik pro životní prostředí oproti potenciálním přínosům pro společnost vždy vyústí v kompromis, který závisí na daném případě, každá výjimka vyžaduje podrobné uvedení důvodů.

Obdobně, příloha I bis, která stanoví způsoby účasti veřejnosti ohledně záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů a jejich uvádění na trh, poskytuje možnost výjimky z této procedury. Tyto výjimky nicméně nejsou závazné a mohou být použity podle vlastního uvážení jednotlivých stran. Vzhledem k tomu, že dvě činnosti týkající se geneticky modifikovaných organismů upravené článkem 6 bis – záměrné uvolňování a uvádění na trh – se svým rozsahem liší, výjimky jsou konkrétně vymezeny pro každou z nich (viz níže).

(a) v případě záměrného uvolňování geneticky modifikovaného organismu (GMO) do životního prostředí z důvodu jiného, než je jeho uvádění na trh, pokud:

Článek 6 bis, odst. 2, písm. (a) opravňuje stranu stanovit výjimky z procedury účasti veřejnosti stanovené v příloze týkající se záměrného uvolňování geneticky modifikovaného organismu (kromě jeho uvádění na trh), pokud (a) toto uvolnění za srovnatelných biogeografických podmínek již bylo schváleno v rámci regulačního rámce dané strany a (b) již byly získány dostatečné zkušenosti s uvolňováním daného geneticky modifikovaného organismu ve srovnatelných ekosystémech. Obě tyto podmínky jsou nutné k tomu, aby byla strana oprávněna tuto výjimku uplatnit.

(i) bylo toto uvolnění za srovnatelných biogeografických podmínek již schváleno v mezích regulačního rámce dotčené strany; a

Nestanoví-li jinak vnitrostátní rámec biologické bezpečnosti dané strany, strana může učinit výjimku z povinnosti zajistit proceduru účasti veřejnosti, která je vyžadována u rozhodnutí o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů, pokud takové uvolnění již bylo schváleno za srovnatelných biogeografických podmínek. Je však důležité poznamenat, že příslušné uvolnění by muselo být provedeno na území dané strany. Například jakékoli úmyslné uvolnění, k němuž došlo ve srovnatelné biogeografické oblasti v sousední zemi, by nepředstavovalo dostatečný základ pro udělení takové výjimky.

Formulaci „srovnatelných biogeografických podmínek“ je nutné chápat v kontextu skutečnosti, že potenciální dopady geneticky modifikovaných organismů na životní prostředí závisí nejen na typu geneticky modifikovaného organismu, ale také na existujících podmínkách životního prostředí (např. na klimatických faktorech, počtu generací cílového škůdce, výskytu jiných než cílových organismů, volně žijících příbuzných, zemědělských postupech atd.). Údaje získané při hodnocení geneticky modifikovaného organismu v terénních podmínkách v určité oblasti a za existence určitého souboru podmínek nemůže nahradit experimentální uvolnění v prostředí s odlišnými podmínkami. Každé rozhodnutí o udělení výjimky proto musí být posuzováno případ od případu, přičemž základní vodítko může v tomto ohledu poskytnout koncepce biogeografických oblastí.

(ii) byly v minulosti získány dostatečné zkušenosti s uvolňováním daného GMO ve srovnatelných ekosystémech;

Rámce biologické bezpečnosti mnoha zemí, jakož i rámec biologické bezpečnosti EU stanovují tzv. zjednodušený či odlišný postup. Toto se opírá o snahu zefektivnit regulační postupy v případě, že byly získány dostatečné zkušenosti s uvolňováním konkrétního typu GMO v konkrétních ekosystémech. V důsledku toho platí, že pokud je oznámení týkající se geneticky modifikovaného organismu předmětem odlišného postupu v některé zemi, avšak nikoli nezbytně pouze v takových případech, potom odstavec 2, písm. (a) (ii) přílohy 1 bis povoluje výjimky z procedury účasti veřejnosti.

Význam pojmu „dostatečné zkušenosti“ se v praxi může mezi jednotlivými zeměmi lišit. Například podle směrnice EU 2001/18/ES musí být před předložením návrhu na odlišný postup splněna určitá kritéria stanovená v příloze V této směrnice. Podle přílohy V musí být například dostupný dostatek informací o případných interakcích, které jsou obzvláště relevantní pro posouzení rizik, a daný geneticky modifikovaný organizmus nesmí představovat dodatečné či zvýšené riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí za podmínek experimentálního uvolnění. Podle směrnice má veřejnost 60 dnů na předložení připomínek k odůvodněnému návrhu na uplatnění odlišného postupu.³⁶⁰

Úprava účasti veřejnosti na rozhodování ohledně geneticky modifikovaných organismů v EU

Jedním důležitým právním nástrojem týkajícím se geneticky modifikovaných organismů je v EU směrnice 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Směrnice je doplněna rozhodnutími Komise s pokyny pro hodnocení rizik³⁶¹ a sledování.³⁶² Kromě toho existují relevantní právní předpisy EU, které jsou přímo platné v členských státech EU, např. nařízení 1829/2003/ES o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech. Tyto právní předpisy rovněž obsahují ustanovení o účasti veřejnosti.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS definuje geneticky modifikovaný organizmus jako „organizmus, s výjimkou lidských bytostí, jehož genetický materiál byl změněn způsobem, jehož se přirozenou cestou nedosáhne pářením ani přirozenou rekombinací.“³⁶³ Právní předpisy týkající se geneticky modifikovaných organismů byly přijaty ve všech členských státech EU a v řadě ostatních členských států EHK. Některé z nich přijaly v posledních letech legislativní opatření proti uvádění geneticky modifikovaných organismů na trh, včetně Rakouska, Francie, Řecka, Maďarska, Lucemburska a Norska.

Podle směrnice 2001/18/ES se „záměrným uvolněním“ rozumí „úmyslné zavedení geneticky modifikovaného organismu

nebo kombinace geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, při němž nejsou použita žádná zvláštní uzavírací opatření“, zatímco „uvedení na trh“ se rozumí „poskytnutí třetím stranám“. V důsledku toho geneticky modifikovaný organismus (sám o sobě nebo jako součást produktů) musí být podroben testování v terénu ve stadiu výzkumu a vývoje před tím, než může být zvažováno jeho uvedení na trh.

Směrnice 2001/18/ES vyžaduje posouzení vlivů na lidské zdraví a životní prostředí. Článek 4 směrnice stanoví, že „členské státy v souladu se zásadou předběžné opatrnosti zajistí přijetí veškerých vhodných opatření k odvrácení nepříznivých účinků na lidské zdraví a životní prostředí, které mohou nastat v důsledku záměrného uvolnění geneticky modifikovaných organismů nebo jejich uvedení na trh“. Článek 9 nicméně stanoví, že považují-li to členské státy za vhodné, mohou tyto aspekty navrhovaného záměrného uvolnění konzultovat s veřejností nebo se zájmovými skupinami. Článek 24 předpokládá proceduru informování a účasti veřejnosti také v případě oznámení ohledně produktů obsahujících geneticky modifikovaný organismus.

Ustanovení směrnice 2001/18/ES o informování a účasti veřejnosti, pokud jde o geneticky modifikované organismy, se liší v závislosti na rozsahu oznámení. V případě záměrného uvolnění geneticky modifikovaného organismu je členský stát EU povinen „konzultovat navrhované záměrné uvolnění s veřejností a popřípadě se zájmovými skupinami“,³⁶⁴ zatímco v případě uvedení geneticky modifikovaného organismu na trh „veřejnost může své připomínky [ohledně poskytnuté hodnotící zprávy] předložit Komisi“.³⁶⁵ Ustanovení týkající se záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů implementovaná jednotlivými členskými státy se v praxi rovněž liší v podrobnostech ohledně informování a zapojení veřejnosti.

(b) v případě uvádění GMO na trh, pokud:

(i) již bylo schváleno v mezích regulačního rámce dotčené strany; nebo

Povolení k uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh nejsou běžně vydávána bez omezení, ale obvykle mají stanovenou dobu platnosti. Například v nařízení 1829/2003/ES o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech³⁶⁶ je stanoveno, že povolení musí být obnoveno každých 10 let (článek 11, odst. 1), nejpozději jeden rok před uplynutím platnosti povolení. V případech, kdy se blíží konec platnosti povolení a bylo zažádáno o obnovení, změna Aarhuské úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů umožňuje výjimky z procedury účasti veřejnosti.

(ii) je určeno pro výzkum nebo sbírky kultur.

Změna týkající se geneticky modifikovaných organismů stanoví možnost vyjmout oznámení o geneticky modifikovaných organismech z procedury účasti veřejnosti, pokud jsou použity výhradně pro účely výzkumu nebo sbírky kultur, aby nedošlo k narušení zásady svobod vědy a výzkumu.

Například evropská směrnice 2001/18/ES stanoví, že některé operace s geneticky modifikovanými organismy nejsou považovány „za uvedení na trh“.³⁶⁷ Jedná se mimo jiné o operace s geneticky modifikovanými mikroorganismy v uzavřených systémech upravených směrnicí 90/219/EHS³⁶⁸ (ve znění směrnice 98/81/ES),³⁶⁹ včetně sbírek kultur, jakož i zpřístupnění geneticky modifikovaných organismů kromě geneticky modifikovaných mikroorganismů, které jsou určeny k použití za uzavřených podmínek (např. ve sklenicích).

3. Aniž jsou dotčeny platné právní předpisy týkající se důvěrnosti podle článku 4, v souladu se svou vnitrostátní úpravou oblasti biologické bezpečnosti, zpřístupní každá strana veřejnosti přiměřené, včasné a účinné shrnutí oznámení předloženého za účelem získání povolení k záměrnému uvolnění GMO do životního prostředí či jeho uvedení na trh na svém území, jakož i případnou hodnotící zprávu.

Předpokladem účinné účasti veřejnosti je přístup k informacím, tj. aby veřejnosti byly včas poskytnuty relevantní informace. V rámci dobré praxe lze pojem „včasné“ v tomto ohledu chápat tak, že veřejnosti je poskytnut dostatečný čas ke zpracování poskytnutých informací a vypracování stanoviska k stávající žádosti. V této souvislosti jsou příkladem dobré praxe Směrnice z Luccy, které doporučují, aby orgány veřejné správy podpořili zapojení potenciálních žadatelů do diskuse s dotčenou veřejností a poskytování informací žadateli ještě před vstupem do povolovacího řízení. Pokyny jsou v této souvislosti v souladu s článkem 6 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Dále, příloha IV Pokynů z Luccy poskytuje příklady týkající se otázky, jak by měly být informace zpřístupněny, a doporučuje například, aby informace pro veřejnost byly poskytovány zdarma. Navíc, důležitý je nejen pasivní přístup k informacím (např. na webových stránkách či v registrech), ale také aktivní šíření informací pomocí různých médií (např. zpráv či označování geneticky modifikovaných produktů).

Stručně řečeno, informace, které musí být v průběhu procedury účasti dostupné, by měly zahrnovat informace o obsahu oznámení (viz také příloha I bis, odstavec 4 (a) – (c)) i procedurální informace (viz příloha I bis, odstavec 5 (i) – (v)). Aarhuská úmluva příliš jasně nestanoví, co se rozumí informacemi o geneticky modifikovaných organismech, a

proto změna týkající se geneticky modifikovaných organismů poskytuje konkrétnější výklad. Dva nejdůležitější prvky těchto informací jsou uvedeny v odstavci 3 přílohy I bis: shrnutí oznámení a hodnotící zpráva.

Například v EU je obsah shrnutí oznámení – tzv. formát informací shrnutí oznámení – jednoznačně definován dvěma rozhodnutími Komise ohledně uvádění geneticky modifikovaných organismů samotných nebo ve výrobcích³⁷⁰ na trh a ohledně záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů³⁷¹. Směrnice z Luccy doporučují, aby bylo veřejnosti zpřístupněno netechnické shrnutí za účelem podpory lepšího pochopení dané záležitosti veřejností.

Obecně platí, že hodnotící zpráva je založena na vědeckých hodnoceních zamýšleného použití geneticky modifikovaných organismů a zahrnuje hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA), hodnocení bezpečnosti potravin atd. V případě, že příslušné orgány nevypracují hodnotící zprávu samy, obecně při přijímání rozhodnutí (co možná nejvíce) vycházejí z příslušných hodnotících zpráv vypracovaných regulačními odborníky či vědeckými výbory.

Zatímco evropská směrnice 2001/18/ES používá pojem „hodnotící zpráva“, nařízení ES/1829/2003³⁷² odkazuje na „stanovisko úřadu“, tj. Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (EFSA). Podle nařízení se uvádění geneticky modifikovaných potravin a krmiv na trh řídí procedurou v rámci celé komunity. Úkol vypracovat hodnotící zprávu (či „celkové stanovisko“) je podle nařízení svěřen EFSA, zatímco rozhodování spočívá na členských státech, a to na základě návrhu rozhodnutí Rady předloženého Evropskou komisí. Celkové stanovisko EFSA obsahuje vědecké stanovisko panelu EFSA pro geneticky modifikované organismy, a v případě žádostí týkajících se pěstování geneticky modifikované rostliny také hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA) vypracované příslušným vnitrostátním orgánem, který byl o jeho provedení požádán úřadem EFSA podle článku 6, odst. 3, písm. (c) nařízení ES/1829/2003.

4. Strany v žádném případě nesmějí považovat za důvěrné tyto informace:

V rámci regulačních rámců mnoha zemí je běžnou praxí, že některé komerční a průmyslové informace, jejichž zpřístupnění by mohlo poškodit společnost nebo konkurenční postavení výzkumné instituce, mohou být považovány za důvěrné. Avšak stejně jako článek 4, odst. (4), písm. (d) úmluvy vyžaduje, aby informace o emisích relevantní pro ochranu životního prostředí byly vždy zpřístupněny, odstavec 4 přílohy I bis uvádí výčet určitých informací, které nesmí být nikdy vedeny jako důvěrné.

Odstavec 4 článku 25 směrnice 2001/18/ES vyjmenovává některé informace, které nesmí být v žádném případě považovány za důvěrné. Spolu s článkem 6, odst. 2 a 6 Aarhuské úmluvy a přílohou III Pokynů z Luccy, také ustanovení směrnice 2001/18/ES posloužila jako vzor pro odstavec 4 (a) – (c) přílohy I bis, který je součástí změny Aarhuské úmluvy týkající se geneticky modifikovaných organismů (viz níže).

Je třeba poznamenat, že každé z ustanovení uvedených v předchozím odstavci stanoví *minimální* požadavky na informace, které musí být zveřejněny v průběhu procedury účasti veřejnosti. V řadě zemí EU, např. v Rakousku a České republice, je běžnou praxí zpřístupnit celé oznámení, s výjimkou jeho důvěrných částí.

(a) obecný popis dotyčného geneticky modifikovaného organismu nebo organismů, jméno a adresa žadatele o povolení k záměrnému uvolnění, zamýšlené využití a případně místo uvolnění;

Zde jsou uvedeny základní informace, které by měly být včasným a účinným způsobem sděleny veřejnosti v průběhu procesu rozhodování v oblasti životního prostředí. To zahrnuje především popis dotyčného geneticky modifikovaného organismu a jméno a adresu žadatele odpovědného za navrhovanou činnost s geneticky modifikovaným organismem. Součástí těchto informací musí také být zamýšlené použití geneticky modifikovaného organismu, tj. rozsah oznámení. Pokud je zamýšleno záměrné uvolnění daného geneticky modifikovaného organismu pro výzkumné účely, mělo by být rovněž zveřejněno místo uvolnění. V závislosti na právní a správní praxi konkrétní země může být pojem „místo“ vykládán s různým stupněm podrobnosti a přesnosti. V roce 2009 ESD ve věci *Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandré* rozhodl, že požadavek článku 25, odst. 4, směrnice 2001/18/ES, aby místo uvolnění nebylo považováno za důvěrné, znamená, že zpřístupnění informací týkajících se konkrétního místa lokality uvolnění – včetně souřadnic – je povinné. Výjimky týkající se veřejného pořádku nebo jiných zájmů nejsou povoleny.

Znalost toho, kde je určitý typ geneticky modifikovaného organismu pěstován, má zásadní význam pro sledování geneticky modifikovaných organismů, například pro monitorování vyžadované podle článků 19 a 20 směrnice 2001/18/ES. Podle článku 31, odst. 3 této směrnice jsou členské státy povinny zřídit veřejné registry, a to nejen pro záznam míst záměrných uvolnění geneticky modifikovaných organismů, ale také pro záznam míst komerčního pěstování geneticky modifikovaných organismů „způsobem, který příslušné orgány považují za vhodný“. V Rakousku například místní komunita, v níž je výrobek obsahující geneticky modifikované organismy pěstován, musí toto pěstování oznámit příslušnému vnitrostátnímu orgánu, který je povinen vést tyto informace v registru.

(b) metody a plány sledování dotyčného geneticky modifikovaného organismu nebo organismů a havarijní plány;

Za důvěrné nelze považovat metody a plány sledování možných nepříznivých účinků vyplývajících z činnosti uvedených v příloze I ani havarijní plány.

Jak je uvedeno ve směrnici 2001/18/ES, sledování pomáhá jednak potvrdit správnost předpokladů týkajících se výskytu a dopadu možných nepříznivých vlivů geneticky modifikovaného organismu nebo jeho využití, které byly použité v rámci hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA), a dále identifikovat výskyt nežádoucích vlivů geneticky modifikovaného organismu nebo jeho použití na lidské zdraví nebo životní prostředí, které nebyly v rámci hodnocení ERA předpokládány.³⁷⁴

(c) posouzení rizik pro životní prostředí.

Změna týkající se geneticky modifikovaných organismů zde opodstatňuje ustanovení článku 6 odst. 6 Aarhuské úmluvy, pokud jde o geneticky modifikované organismy. Zpřístupnění hodnocení ERA veřejnosti je zárukou toho, že jsou veřejnosti poskytnuty rozsáhlé informace o všech environmentálních aspektech souvisejících s navrhovanou činností týkající se daného geneticky modifikovaného organismu.

Nemusí být zcela zřejmé, co pojem ERA v praxi znamená. EU například definuje hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA) jako „hodnocení rizik pro lidské zdraví a životní prostředí, přímých i nepřímých, okamžitých i časově opožděných, která mohou nastat v důsledku záměrného uvolnění geneticky modifikovaných organismů nebo uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh“ (směrnice 2001/18/ES, článek 2, odst. 8). Prostřednictvím zásad stanovených směrnicí 2001/18/ES a právně závazných pokynů k hodnocení rizik³⁷⁵ zavedla EU společnou metodiku pro provádění hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA) u geneticky modifikovaných organismů. V roce 2010 zveřejnil EFSA aktualizované pokyny pro hodnocení rizika pro životní prostředí (ERA) u geneticky modifikovaných rostlin.³⁷⁶

5. Každá strana zajistí transparentnost rozhodovacích postupů a zpřístupní veřejnosti příslušné procedurální informace. Mezi tyto informace mohou patřit například:

(i) povaha možných rozhodnutí;

(ii) veřejný orgán odpovědný za vydání rozhodnutí;

(iii) pravidla pro účast veřejnosti stanovená podle odstavce 1;

(iv) určení veřejného orgánu, od něhož lze získat relevantní informace;

(v) určení veřejného orgánu, jemuž lze podávat připomínky, a lhůty předávání těchto připomínek.

Kromě informací o obsahu oznámení týkajícího se geneticky modifikovaného organismu (viz příloha I bis, odstavce 3 a 4) musí být veřejnosti poskytnuty také informace o předpokládaném procesu rozhodování v oblasti životního prostředí. Příloha odkazuje obecně na „veřejnost“ a nepoužívá užší pojem „dotčená veřejnost“, který je použit v článku 6, odst. 2 úmluvy. Použitím pojmu „veřejnost“ strany úmluvy uznávají, že v důsledku mobility geneticky modifikovaných organismů (včetně případů jejich uvádění na trh) není možné určit vymezenou dílčí část veřejnosti jako tzv. „dotčenou veřejnost“.

Za prvé, orgán veřejné správy odpovědný za rozhodování by měl nalézt účinné prostředky k informování veřejnosti o navrhované aktivitě s geneticky modifikovanými organismy veřejným oznámením (např. ve vhodném národním, regionálním nebo místním denním tisku; v úředním věstníku vlády; na svém webu; prostřednictvím existujícího mechanismu informačního systému atd.). Z těchto informací by mělo být veřejnosti zřejmé, jaký druh činnosti s geneticky upravenými organismy je předložen k rozhodnutí a jaké druhy rozhodnutí mohou být učiněny (odst. 5 (i)) a který orgán veřejné správy je odpovědný za vydání rozhodnutí (odst. 5 (ii)). Kromě toho je důležité, aby veřejnost byla informována o svých právech a příležitostech účastnit se procesu rozhodování. Toto veřejné oznámení by proto mělo obsahovat také informace o předpokládaném procesu v souladu s ustanoveními vnitrostátních právních předpisů (odst. 5 (iii)), například o zahájení řízení, případných lhůtách pro veřejnou konzultaci a veškerých příležitostech k účasti (např. o času a místě konání veřejného jednání). Další informací, která je pro veřejnost velmi důležitá, je určení orgánu veřejné správy či jakéhokoli jiného úředního orgánu, od něhož lze získat relevantní informace (odst. 5 (iv)). Relevantní informace mohou zahrnovat nejen informace o oznámení, ale také jakékoli jiné informace, které mohou být v tomto ohledu relevantní (např. zprávy a doporučení vydané odbornými komisemi nebo poradními orgány, mezinárodní a vnitrostátní právní předpisy a strategické dokumenty atd.). Jsou řešeny povinnosti orgánů veřejné správy shromažďovat a dále šířit informace o činnostech týkajících se geneticky modifikovaných organismů (např. v registrech, databázích a zprávách). V neposlední řadě by veřejnost měla být informována o orgánu veřejné správy, jemuž lze

podávat připomínky či dotazy, a o lhůtách a způsobech jejich podávání (odst. 5 (v)). Právo veřejnosti předkládat připomínky je dále řešeno v odstavci 6 přílohy I bis.

6. Ustanovení podle odstavce 1 umožňují veřejnosti předložit jakýmkoli vhodným způsobem jakékoli připomínky, informace, analýzy či názory, které považuje za relevantní pro navrhované záměrné uvolnění, včetně uvedení na trh.

Odstavec 6 stanoví, že orgán veřejné správy je povinen umožnit veřejnosti řádně předkládat připomínky, informace, analýzy či názory. V souladu s článkem 6 odst. 7 úmluvy dává příloha toto právo veřejnosti obecně, nikoli užší „dotčené veřejnosti“. Orgán veřejné správy musí vzít v úvahu nejen písemné připomínky, ale také například ústní dotazy a stanoviska předložené na veřejném jednání či šetření. Je nutné věnovat pozornost každému argumentu, který byl vznesen v průběhu procedury účasti veřejnosti (viz komentář k článku 6, odst. 7, a zejména výše uvedený text zabývající se nálezem Výboru pro dodržování úmluvy ke sdělení ACCC/C/2006/16 (Litva)³⁷⁷). V Norsku příslušné právní předpisy výslovně stanoví, že při rozhodování o činnostech s geneticky modifikovanými organismy je nutné brát v úvahu etická hlediska.³⁷⁸

Pokud jde o dobrou praxi v této oblasti, Směrnice z Luccy doporučují orgánům veřejné správy zkoumat další mechanismy a opatření (včetně konsensuálních konferencí, jednání u kulatého stolu, dialogů se zúčastněnými stranami a občanských porot) v otázkách týkajících se například hodnocení rizik a řízení rizik geneticky modifikovaných organismů s cílem zvýšit informovanost veřejnosti, posílit zapojení veřejnosti a zvýšit povědomí veřejnosti o činnostech týkajících se geneticky modifikovaných organismů.³⁷⁹

7. Každá strana usiluje o zajištění toho, aby byl při rozhodování o tom, zda povolit záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, včetně jejich uvádění na trh, brán náležitý ohled na výsledek postupu účasti veřejnosti podle odstavce 1.

Odstavec 7 vyžaduje, aby příslušný orgán při přijetí konečného rozhodnutí o oznámení týkajícím se geneticky modifikovaných organismů vzal v úvahu výsledek procedury účasti veřejnosti. Významem formulace „náležité vzetí v úvahu“ výsledku procedury účasti veřejnosti se podrobněji zabývá komentář k článku 6, odst. 8 uvedený výše.

8. Strany stanoví, aby poté, co veřejný orgán přijme rozhodnutí podle ustanovení této přílohy, byly znění rozhodnutí, jakož i důvody a úvahy, na nichž je rozhodnutí založeno, zpřístupněny veřejnosti.

Tento odstavec je v souladu s článkem 6 odst. 9 úmluvy. Každá strana je povinna zajistit, aby byly znění konečného rozhodnutí, jakož i důvody a hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno, zpřístupněny veřejnosti, a to například ve veřejné budově nebo na Internetu. Rozhodnutí by navíc mělo obsahovat popis toho, jak byly náležitě vzaty v úvahu výsledky procedury účasti veřejnosti.

V Nizozemsku může veřejnost podávat připomínky k návrhu rozhodnutí před stanovením jeho konečného znění. Připomínky veřejnosti musí být zodpovězeny jednotlivě a jsou brány v úvahu při konečném rozhodnutí. Celý proces je veřejnosti dostupný na Internetu.³⁸⁰

Článek 7 Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí

Článek 7 se vztahuje na účast veřejnosti, pokud jde o plány, programy a politiky. Povinnosti orgánů a práva veřejnosti jsou definovány poněkud méně jasné než v článku 6, i když některá z ustanovení článku 6 jsou výslovně začleněna do článku 7, a to přinejmenším s ohledem na plány a programy. Článek 7 poskytuje stranám větší pružnost při hledání vhodných řešení pro účast veřejnosti při této kategorii rozhodování.

I když to není v úmluvě výslovně stanoveno, zdá se být obecně přijímaným východiskem, že se článek 7 vztahuje pouze na plány, programy a politiky vypracované orgány veřejné správy, a nikoli na plány, programy a politiky soukromých osob (které někdy rovněž vypracovávají plány, programy a politiky týkající se životního prostředí). Toto je v souladu s obecným přístupem úmluvy, která se zabývá svými povinnostmi vůči stranám jako takovým. Tento náhled na článek 7 je nepřímo podpořen požadavkem, podle něhož „příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit“.

Článek 7 rozlišuje mezi plány a programy na straně jedné a politikami na straně druhé. Pokud jde o plány a programy, článek 7 začleňuje některá ustanovení článku 6 týkající se časových lhůt a účinnosti příležitostí pro účast veřejnosti, jakož i povinnost zajistit, aby účast veřejnosti byla skutečně vzata v úvahu. Je zde také výslovný odkaz na cíle úmluvy. Pokud jde o politiky, ustanovení článku 6 nejsou výslovně začleněna.

Úmluva nedefinuje pojmy „plány“, „programy“ a „politiky“. Tyto pojmy však mají v celém regionu EHK obecný logický význam, a někdy též právní význam.

Vynucování povinností vyplývajících z článku 7 osobami z řad veřejnosti prostřednictvím ustanovení o přístupu k právní ochraně uvedených v článku 9 je možné pouze tehdy, jestliže se daná země pro tuto možnost rozhodne v souladu s článkem 9, odst. 2 – to znamená, že strany nejdříve musí přijmout legislativní opatření s cílem zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup k přezkumnému řízení k vynucení práv obsažených v tomto článku (viz komentář k článku 9 odst. 2). Pokud se strany pro tuto možnost nerozhodnou, potom příležitosti k vynucení povinností vyplývajících z článku 7 musí být založeny na článku 9 odst. 3, který stanoví právo občanů podávat žaloby v případech porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Níže uvedená tabulka poskytuje přehled základních povinností, které stranám ukládá článek 7, a praktické pokyny pro jejich implementaci.

Ustanovení	Povinnost	Prvky implementace
První věta	Vyžaduje, aby strany zajistily účast veřejnosti při přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí.	• Transparentní a spravedlivý rámec • Jsou poskytovány potřebné informace
Druhá věta	Začleňuje článek 6, odstavce 3, 4 a 8.	
[Článek 6, odst. 3]	Stanovuje časové lhůty pro procedury účasti veřejnosti.	• Musí být stanoveny konkrétní lhůty • Musí poskytovat dostatečný čas pro oznámení, přípravu a účinnou účast veřejnosti
[Článek 6, odst. 4]	Vyžaduje, aby účast veřejnosti proběhla v rané fázi procesu	• Možnosti jsou otevřené • Účast veřejnosti nesmí být pouze formální
[Článek 6, odst. 8]	Strany musí zajistit, aby plán nebo program vzal náležitě v úvahu účast veřejnosti.	• Důvody a hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno, by měly poskytnout doklad o tom, jak byla účast veřejnosti náležitě vzata v úvahu
Třetí věta	Vyžaduje, aby příslušný orgán veřejné správy vymezil zúčastněnou veřejnost.	• Zohlednění cílů úmluvy

Článek 7 a strategické posuzování vlivů na životní prostředí

Ačkoli úmluva nezavazuje smluvní strany provádět posuzování vlivů na životní prostředí, právní základ pro zohlednění environmentálních aspektů plánů, programů a politik je předpokladem implementace článku 7 (viz obdobná diskuse výše u článku 6). Například z požadavku uvedeného v článku 7, aby strany zajistily „náležité vzetí v úvahu výsledků účasti veřejnosti“, vyplývá, že musí existovat právní základ pro zohlednění aspektů týkajících se životního prostředí v rámci plánů, programů a politik. Požadavek na zohlednění výsledku účasti veřejnosti rovněž poukazuje na nutnost vytvořit systém pro hodnocení připomínek.

Řádné procedury účasti veřejnosti v souvislostech posouzení SEA jsou cenným nástrojem, který napomáhá při implementaci článku 7. Posouzení SEA poskytuje orgánům veřejné správy proces, který umožňuje začlenit zohlednění vlivů na životní prostředí do přípravy plánů, programů a politik.

Je však nutné poznamenat, že ačkoli procedury SEA tak, jak jsou v současné době nastaveny na mezinárodní a regionální úrovni (viz níže) a regulovány na národní úrovni, jsou cennou pomůckou při implementaci článku 7, nelze je vnímat tak, že plně implementují jeho požadavky. Přestože jsou tyto procedury užitečnými nástroji směřujícími k zajištění implementace, musí být doplněny dalšími procedurami (viz rámeček o plánech, programech a politikách týkajících se životního prostředí).

Existují dva důležité nástroje zabývající se strategickým posuzováním vlivů na životní prostředí (SEA), a to

Protokol o SEA k úmluvě z Espoo a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Směrnice o SEA).

Podle obou nástrojů je účelem SEA zajistit, aby byly dopady plánů a programů na životní prostředí identifikovány a posouzeny před jejich přijetím. Oba nástroje se vztahují na veřejné plány a programy v různých odvětvích, včetně dopravy, energetiky, odpadů, vody, průmyslu, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování a využívání území, „které mohou mít významný vliv na životní prostředí“ (Směrnice o SEA) nebo „které mohou mít významný vliv na životní prostředí, včetně vlivu na zdraví“ (Protokol o SEA). Oba nástroje stanoví podobné postupy, které je nutné dodržovat, a požadavky na obsah dokumentace posuzování. Oba nástroje konkrétně odkazují na Aarhuskou úmluvu a obsahují ustanovení týkající se vyjadřování stanovisek veřejností a zohlednění výsledků této účasti veřejnosti při přijímání plánů a programů.

Směrnice o SEA se zabývá pouze plány a programy a nevztahuje se na politiky týkající se životního prostředí. Přestože nejsilnější povinnosti Protokolu o SEA se vztahují na plány a programy, protokol vyžaduje, aby strany „usilovaly o zajištění zohlednění a začlenění otázek životního prostředí a zdraví – v přiměřeném rozsahu – do přípravy návrhů politik a právních předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, včetně vlivu na zdraví“. Při uplatňování této povinnosti jsou jednotlivé strany „povinny zvážit příslušné zásady a prvky“ protokolu. Působnost článku 7 Aarhuské úmluvy je tedy širší než Směrnice o SEA a Protokol o SEA. Článek 7 se vztahuje na plány, programy a politiky „týkající se životního prostředí“, zatímco Protokol o SEA a Směrnice o SEA jsou založeny na užším pojetí pravděpodobnosti významných vlivů na životní prostředí. Právní režim pro stanovení pravděpodobnosti významných vlivů je v protokolu a směrnici téměř totožný.³⁸¹ Oba nástroje stanoví, které plány a programy budou podléhat povinnému posouzení SEA a které budou vyžadovat zjišťovací řízení (tj. test významnosti s cílem stanovit, zda má být vyžadováno posouzení SEA). Kromě toho platí, že z oblasti působnosti obou nástrojů jsou vyjmuty tytéž kategorie plánů a programů.

Článek 7 nepředpokládá žádný test „významnosti“ či „pravděpodobnosti“ ani žádnou proceduru či kritéria pro zjišťovací řízení. Pravidlo je jednoduché: jeho režimu podléhá každý plán, program nebo politika „které se týkají životního prostředí“. Zejména platí, že plán, program nebo politika, může být považován za „týkající se životního prostředí“ bez ohledu na to, zda „stanoví rámec“ pro schválení libovolného záměru, či nikoli. U některých z 11 odvětví, která byla uvedena v nástrojích SEA, např. u telekomunikací a cestovního ruchu, může být stanovení rámce pro projekty považované za projekty s významným vlivem na životní prostředí důležitým vodítkem pro to, aby byly považovány za projekty, „které se týkají životního prostředí“. Nicméně u jiných odvětví, např. u nakládání s odpady a vodního hospodářství, se jakýkoli plán, program či politika s největší pravděpodobností velmi týká životního prostředí, a to i v případě, že nestanoví rámec pro schválení. Totéž platí také pro některé plány, programy a politiky z jiných odvětví než z 11 odvětví uvedených v dokumentech týkajících se SEA. Například programy snižování znečištění ovzduší či protihlukové programy, které stanoví rámec pro budoucí schvalování, jsou předmětem zjišťovacího řízení podle nástrojů SEA a může či nemusí u nich být zjištěno, že mají významné vlivy na životní prostředí.³⁸² V každém případě se však velmi týkají životního prostředí. Navíc existují plány a programy, u nichž je z důvodu jejich povahy nepravděpodobné, že stanoví rámec pro schvalování, například strategie pro vzdělávání v oblasti životního prostředí či programy spolupráce mezi orgány a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí. Takovéto plány a programy by podle nástrojů SEA nebyly považovány za plány a programy s významnými vlivy na životní prostředí, nicméně i přesto se velmi týkají životního prostředí a podléhají článku 7.

Nástroje SEA se vztahují na menší změny plánů a programů a na plány a programy, které stanoví využití malých oblastí na místní úrovni, pouze tehdy, pokud povinné zjišťovací řízení určí, že mohou mít významné vlivy na životní prostředí. Naproti tomu článek 7 se vztahuje na všechny plány a programy týkající se životního prostředí. Ze své působnosti nevyklučuje výslovně ani menší úpravy, ani malé oblasti na místní úrovni.

Směrnice o SEA

Protokol o SEA

Článek 7, Aarhuská úmluva

Vztahuje se na plány a programy, „které mohou mít významný vliv na životní prostředí“.

Vztahuje se na plány a programy, „které mohou mít významný vliv na životní prostředí, včetně vlivu na zdraví“.

Vztahuje se na plány, programy a politiky, „které se týkají životního prostředí“.

Uvádí výčet 11 odvětví Totéž jako Směrnice o SEA. (zemědělství, lesnictví atd.)³⁸³, v nichž se má za to, že plány a programy, které stanoví rámec pro budoucí schvalování pro určité typy záměrů, mají významný vliv, a proto vždy vyžadují posouzení SEA.

Vztahuje se na všechny plány, programy a politiky, které se týkají životního prostředí.

Menší změny plánů a programů Totéž jako Směrnice o SEA. ve výše uvedených odvětvích, jakož i takové, které stanoví využití malých oblastí na místní úrovni, nejsou předmětem povinného posouzení SEA, avšak zůstávají předmětem zjišťovacího řízení.

Vztahuje se na všechny plány, programy a politiky, které se týkají životního prostředí. Nejsou výslovně vyloučeny menší úpravy ani plány a programy pro malé oblasti.

Jiné plány a programy, které Totéž jako Směrnice o SEA. stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, jsou rovněž předmětem zjišťovacího řízení.

Vztahuje se na všechny plány, programy a politiky, které se týkají životního prostředí.

Plány a programy určené Totéž jako Směrnice o SEA. výhradně pro národní obranu nebo civilní ochranu jsou vyloučeny.

Plány a programy určené výhradně pro národní obranu nebo civilní ochranu nejsou vyloučeny.

Finanční nebo rozpočtové plány Totéž jako Směrnice o SEA. a programy jsou vyloučeny.

Finanční nebo rozpočtové plány a programy nejsou vyloučeny.

Strany přijmou prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytly nezbytné informace veřejnosti.

Úmluva stanoví soubor povinností ohledně účasti veřejnosti při přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí, které musí strany plnit.

Plány a programy týkající se životního prostředí

Článek 7 zmiňuje plány a programy, „které se týkají“ životního prostředí, a nikoli plány a programy, které mohou mít vliv na životní prostředí, což je mírně vyšší standard. Jak již bylo uvedeno výše, úmluva nedefinuje pojmy „plány“ a „programy“. Tyto pojmy však mají v celém regionu EHK obecně přijímaný, a někdy též právní význam. Například Protokol o SEA uvádí v článku 2, odst. 5 následující definici „plánů a programů“:

Plány a programy a veškeré jejich změny, které:

(a) jsou vyžadovány právními, regulačními či správními předpisy; a

(b) jsou vypracovávány a/nebo přijímány orgánem nebo jsou vypracovávány orgánem k přijetí parlamentem či vládou prostřednictvím formálního procesu.

To, zda se konkrétní plán či program týká životního prostředí, je nutné určit s ohledem na předpokládanou definici

„životního prostředí“ obsaženou v definici pojmu „informace o životním prostředí“ (článek 2, odst. 2).

Plány a programy týkající se životního prostředí mohou zahrnovat strategie územního plánování, strategie regionálního rozvoje a odvětvové plánování v oblasti dopravy, cestovního ruchu, energetiky, těžkého a lehkého průmyslu, vodních zdrojů, zdraví a hygieny atd., a to na všech úrovních státní správy. Mohou rovněž zahrnovat vládní iniciativy zaměřené na dosažení konkrétních strategických cílů týkajících se životního prostředí, jako jsou například programy pobídek ke splnění určitých cílů v oblasti snižování znečištění nebo dobrovolné programy recyklace, a komplexní strategie, jako jsou národní a místní akční plány pro životní prostředí a národní akční plány zdraví a životního prostředí. Takovéto strategie jsou často prvním akčním krokem směrem k dosažení cílů ochrany životního prostředí a jsou následovány vypracováním plánů založených na těchto strategiích. Dalším příkladem je integrované plánování na základě povodí či jiných geografických rysů.

Plány, programy a politiky týkající se životního prostředí

Následující typy plánů, programů a politik mohou být považovány za „týkající se životního prostředí“:

- takové, které „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ a vyžadují posouzení SEA.
- takové, které „mohou mít významný vliv na životní prostředí“, ale nevyžadují posouzení SEA, například takové, které nezakládají rámec pro povolení.
- takové, které „mohou mít vliv na životní prostředí“, ale tento vliv není významný, například takové, které určují využití malých oblastí.
- takové, jejichž účelem je pomoci chránit životní prostředí.

Pokud jde o změny plánů a programů, právní situace není zcela jasná. Na rozdíl od článku 6, Protokolu o SEA a Směrnice o SEA se článek 7 úmluvy otázkou změn konkrétně nezabývá. Z formalistického pohledu lze proto argumentovat, že se článek 7 použije pouze „při přípravě plánů a programů“, a nikoli při případných následných změnách těchto plánů a programů. Alternativně lze říci, že není nezbytné, aby článek 7 výslovně zmiňoval změny, protože jakákoli změna plánu či programu již sama o sobě představuje plán či program, a proto podléhá článku 7. Zdá se, že tento druhý pohled je podporován definicí plánů a programů uvedenou v Protokolu o SEA (viz rámeček výše), která může být přínosná při určování působnosti článku 7 Aarhuské úmluvy.

Další otázkou jsou plány a programy, které stanoví využití malých oblastí na místní úrovni. Ačkoli velikost předmětné oblasti a úroveň rozhodování mohou být důležitými faktory při určování „významnosti“ či „pravděpodobnosti“, mohou být zcela irelevantní, pokud jde o určení toho, zda jde o plány a programy, „které se týkají životního prostředí“. V případě plánů nakládání s odpady, plánů vodního hospodářství, jakož i programů snižování znečištění ovzduší a protihlukových programů se vždy bude jednat o plány a programy, „které se týkají životního prostředí“, bez ohledu na velikost předmětné oblasti a úroveň rozhodování, a tyto plány a programy proto budou vyžadovat účast veřejnosti podle článku 7, a to i pokud pouze stanoví využití malých oblastí na místní úrovni.

Aarhuská úmluva neobsahuje žádné ustanovení, které by z oblasti působnosti článku 7 vyjímalo plány a programy určené výhradně pro účely národní obrany nebo civilní ochrany. Rovněž tak nevyjímá finanční ani rozpočtové plány a programy. V případech, kdy tyto plány a programy mohou představovat plány a programy, „které se týkají životního prostředí“, však implementace článku 7 může být obtížná, pokud informace nezbytné pro účast veřejnosti byly vyjmuty ze zpřístupnění na základě článku 4, odst. 4. Zde bude důležitý pokyn uvedený v článku 4, odst. 4, totiž že důvody pro zamítnutí musí být vykládány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

Účast veřejnosti na přípravě plánů:

Plány rozvoje členských států EU a kandidátských zemí

Právní předpisy EU vyžadují účast veřejnosti při vypracovávání rozvojových plánů pro přidělování finanční pomoci EU v rámci strukturálních fondů EU. Strukturální fondy EU mají tyto cíle:

- podpora rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává;
- podpora hospodářské a sociální přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím;
- podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti.

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální

rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 vyžaduje, aby členské státy, které usilují o finanční pomoc z fondů, předložily plány rozvoje vypracované v rámci „partnerství“ mezi veřejnou správou a „sociálními a hospodářskými“ partnery, včetně partnerů zastupujících občanskou společnost a partnerů v oblasti životního prostředí. Plány rozvoje by měly obsahovat analýzu situace vypracovanou členským státem a prioritní potřeby pro dosažení cílů strukturálních fondů, a dále strategii, plánované prioritní akce, jejich zvláštní cíle a s tím spojené orientační finanční prostředky.

V některých zemích (například v Irsku a Spojeném království) tyto „dohody o partnerství“ mezi veřejnou správou a sociálními a hospodářskými partnery vyžadují veřejné přezkoumání návrhů plánů rozvoje prostřednictvím veřejných jednání a poskytnutím písemných připomínek k návrhům plánů. Umožňují také nevládním organizacím účastnit se – se stejnými právy a povinnostmi jako orgány veřejné správy a další sociální a hospodářští partneři – ve výborech, které sledují přípravu plánů rozvoje. Například v Irsku je v případě plánů týkajících se strukturálních fondů (např. Strategie růstu EU 2020) již od roku 2009 pravidelně žádán o připomínky Environmentální pilíř (celostátní reprezentativní skupina přibližně 27 skupin zaměřených na životní prostředí), spolu s dalšími sociálními partnery, s cílem zajistit zohlednění problematiky životního prostředí při tvorbě politik.

Vhodná prováděcí a/nebo jiná ustanovení

Úmluva zdůrazňuje, že smluvní strany musí přinejmenším učinit prováděcí opatření pro účast veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí. To je v souladu s jejím celkovým cílem, aby příležitosti pro účast veřejnosti byly reálné a účinné. Úmluva rovněž stanoví, že strany mohou učinit „jiná opatření“ k implementaci tohoto ustanovení. Během jednání byla projednávána možnost zahrnout do tohoto článku „právní“ opatření pro účast veřejnosti. Některé země se tomu však bránily, a proto bylo rozhodnuto, že slovo „jiná“ umožňuje stranám naplnit článek 7 prostřednictvím právních opatření týkajících se účasti veřejnosti, pokud tak chtějí učinit. Podobné řešení bylo nalezeno v článku 3, odst. 1, který hovoří o povinnosti stran přijmout nezbytná právní, správní a „jiná“ opatření.

Na rozdíl od článku 6 článek 7 vyžaduje, aby se daná ustanovení vztahovala na „veřejnost“ obecně, nikoli na užší „dotčenou veřejnost“. „Veřejnost“ dle definice uvedené v článku 2 zahrnuje kteroukoli fyzickou nebo právnickou osobu.

Transparentní a spravedlivý rámec

Odkaz na transparentní a spravedlivý rámec zdůrazňuje, že veřejnost musí mít příležitost účinně se účastnit. Toto vyžaduje, aby veřejnost mohla používat pravidla, která jsou uplatňována jasným a konzistentním způsobem, což dále vyžaduje zavedení transparentního a spravedlivého rámce. Článek 1 pomáhá objasnit záměr, z něhož tohoto ustanovení vychází. Článek 1 stanoví, že jedním z cílů úmluvy je zaručit práva, pokud jde o účast veřejnosti na rozhodování. Práva mohou být zaručena pouze tehdy, pokud je zaveden transparentní a spravedlivý rámec, a to jak pro rozhodování jako takové, tak pro zajištění možnosti dotčených osob z řad veřejnosti prosazovat standardy rozhodovacích procesů napadením procedur a rozhodnutí (viz též komentář k článku 9).

Nezbytné informování veřejnosti

Je samozřejmé, že každá procedura účasti veřejnosti musí veřejnost informovat o zahájení procesu a o možnostech účasti veřejnosti. Stejně tak musí veřejnosti poskytnout přístup k informacím, které jsou relevantní pro přípravu plánů a programů jako takových. Tyto body ilustruje požadavek článku 7, aby strany „poskytly nezbytné informace veřejnosti“. Slovo „nezbytné“ je nutné chápat v kontextu účinné účasti.

Opět je třeba poznamenat, že na rozdíl od článku 6 článek 7 vyžaduje, aby nezbytné informace byly poskytnuty „veřejnosti“, nikoli užší „dotčené veřejnosti“.

Některými z informací, které mají být podle tohoto ustanovení poskytovány veřejnosti, se podrobněji zabývá níže uvedený komentář k druhé větě článku 7.

Požadavek na poskytnutí informací týkajících se politik, plánů a programů je v úmluvě obsažen také na jiných místech. Článek 5, odst. 3, písm. (c) stanoví postupné zpřístupňování politik, plánů a programů týkajících se životního prostředí v elektronických databázích a článek 5 odst. 7, písm. (a) ukládá stranám povinnost zveřejňovat fakta a analýzy, které přispívají k hlavním návrhům politiky životního prostředí.

V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6.

Slova „v tomto rámci“ odkazují zpět na transparentní a spravedlivý rámec pro účast veřejnosti zřízený podle první věty článku 6. Odstavce 3, 4 a 8 článku 6 mají být použity jako prvky tohoto rámce. Kromě toho, požadavky článku 6, odst. 2 jsou začleněny prostřednictvím odstavce 3 tohoto článku.

Rozdílný charakter řízení podle článku 7 by měl být vzat v úvahu při uplatňování článku 6, odstavců 3, 2 (začleněný prostřednictvím článku 6, odst. 3), 4 a 8 v řízení podle článku 7. Článek 6, odst. 3 vyžaduje rozumné lhůty pro jednotlivé fáze procedur účasti veřejnosti, a tím poskytuje dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s článkem 6, odst. 2 a pro to, aby se veřejnost mohla připravit a účinně účastnit.

Článek 6, odst. 2 (začleněný prostřednictvím článku 6, odst. 3) stanoví informace, k nimž má mít veřejnost přístup, aby se mohla účinně účastnit. I když ne všechny informace podle článku 6, odst. 2 musí být „nezbytné“ pro účely článku 7, s přihlédnutím k podobnostem v prováděném environmentálním rozhodování se zdá, že většina povinností týkajících se poskytování informací, které byly považovány za nezbytné v případě konkrétních rozhodnutí podléhajících článku 6, jsou rovněž nezbytné v případě plánů a programů, a mohou být použity mutatis mutandis. To by samozřejmě zahrnovalo povinnost informovat veřejnost o zahájení řízení a možnosti účasti.

Článek 6, odst. 4 vyžaduje, aby strany zajistily účast veřejnosti v počátečním stadiu procesu, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny. Článek 6, odst. 8 ukládá stranám povinnost zajistit, aby při rozhodování byl „náležitě brán v úvahu“ výsledek účasti veřejnosti.

Článek 7 neodkazuje na ostatní odstavce článku 6. Jeho odstavce 1, 10 a 11 jsou specifické pro rozhodování a samozřejmě se nemohou na článek 7 použít.

Nepoužitelnost článku 6, odst. 5 znamená, že rozsah veřejnosti zahrnuté do účasti podle článku 7 není stejný jako rozsah zahrnutý podle článku 6, pro který byla vytvořena speciální kategorie („dotčená veřejnost“). Toto je podrobněji popsáno níže.

Informace a dokumenty vypracované při vytváření plánů a programů by se za normálních okolností lišily od informací a dokumentů uvedených v článku 6, odst. 6. Ačkoli při používání tohoto odstavce je nutné brát v úvahu rozdíly mezi rozhodováním o konkrétních činnostech, plánech a programech, odstavec 6 může – mutatis mutandis – i přesto posloužit jako zdroj inspirace.

Článek 6, odst. 7, který upravuje možnost předkládat připomínky, mohl být snadno začleněn do článku 7. Jeho opomenutí znamená, že si strany přejí poskytnout pružnost při definování přesných procedur účasti, aniž by byly vázány k předkládání připomínek kteroukoli osobou z řad veřejnosti v písemné formě nebo na jednání.

A konečně, článek 7 nezačleňuje článek 6, odst. 9, který se týká informování veřejnosti o rozhodnutí, včetně důvodů a hledisek. Ačkoli řádné zohlednění výsledku účasti veřejnosti může vyžadovat, aby konečný plán nebo program byl vysvětlen s uvedením důvodů (například prostřednictvím vypracování „dokumentu s reakcí na připomínky“, který je popsán v komentáři k článku 6, odst. 9), toto je spíše záležitostí logiky či dobré praxe než povinností vyplývajících z úmluvy.

Úzký vztah mezi články 6 a 7 a přímé začlenění některých požadavků článku 6 jsou známkou toho, že práva a povinnosti vyplývající z článku 7 jsou vhodnými kandidáty pro uplatnění ustanovení o přístupu k právní ochraně uvedených v článku 9, odst. 2. Toto ustanovení stanoví postupy pro přezkumné řízení pro osoby dotčené rozhodnutími, akty nebo nečinností podle článku 6 nebo „dalších relevantních ustanovení“ úmluvy. Jak již však bylo uvedeno, článek 9, odst. 2 se uplatní pouze tehdy, jestliže se strany pro tuto možnost rozhodnou přijetím legislativních opatření k rozšíření působnosti tohoto ustanovení na povinnosti obsažené v článku 7.

Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy.

Druhá věta článku 7 vyžaduje, aby příslušný orgán vymezil veřejnost, která se může účastnit, a to se zohledněním cílů úmluvy. Na rozdíl od jiných aspektů článku 7 není tento druhý úkol uložen straně, ale přímo příslušnému orgánu veřejné správy.

Toto ustanovení by nemělo být chápáno jako způsob, jak omezit rozsah veřejnosti oprávněné k účasti. Pokud by toto byl původní záměr, pravděpodobně by byl místo toho použit užší pojem „dotčená veřejnost“.³⁸⁴ Kromě očekávaných zástupců zájmových skupin, které jsou tradičně do těchto procesů zahrnovány, mohou zájem o účast projevit také další osoby z řad veřejnosti, které se o procesu dozví prostřednictvím požadovaného oznámení.

Článek 7 výslovně uvádí, že veřejnost, která se může účastnit, je nutné vymezit, „přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy“. V souladu s cílem uvedeným ve čtrnáctém odstavci preambule „podporovat prohlubování povědomí

veřejnosti ohledně rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a podílení se veřejnosti na tomto rozhodování“ by povinnost vymezit veřejnost, která se může účastnit, neměla být chápána jako nástroj k omezení účasti, ale spíše jako způsob, jak zproduktivnit a zefektivnit účast.

Sedmý až jedenáctý, třináctý, šestnáctý, sedmnáctý a jedenadvacátý odstavec preambule může orgánům rovněž poskytnout vodítko při vymezení těch subjektů či osob, které mohou mít zájem o účast v konkrétních případech. V souladu s třináctým odstavcem preambule a v souladu se začleněním nevládních organizací prostřednictvím článku 2, odst. 5 do užšího pojetí „dotčené veřejnosti“ je vhodné považovat nevládní organizace za subjekty, které mají tento zájem.

Veškeré překážky, které toto ustanovení může dotčené osobě z řad veřejnosti způsobit při stížnosti na své neodůvodněné vyloučení z řízení podle článku 7, lze překonat tím, že bude ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech uvedena definice veřejnosti, která se může účastnit, zahrnující všechny zainteresované či dotčené osoby z řad veřejnosti.

V souladu s požadavkem článku 7 na transparentní a spravedlivý rámec je nutné, aby k vymezení veřejnosti, která se může účastnit, byly použity transparentní a spravedlivé prostředky. Strany se mohou rozhodnout stanovit standardy, které se použijí k určení rozsahu veřejnosti, na kterou se orgán veřejné správy má pokusit obrátit, a postupy, které osobám z řad veřejnosti umožní vyjádřit zájem. V tomto ohledu jsou přínosné stále seznamy zainteresovaných osob a nevládních organizací, v nichž osoby vyjadřují svůj zájem být informovány o tvorbě plánů a politik týkajících se konkrétních oblastí nebo konkrétních témat a podílet se na tvorbě těchto plánů a politik.

Platforma pro elektronické zastupování v Bulharsku

Bulharská platforma pro elektronické zastupování je Internetový nástroj sloužící k volbě zástupců občanské společnosti pro účely účasti v různých správních orgánech, které rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje v Bulharsku. Platforma byla zřízena bulharskými nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí v roce 2005, a to v souladu s volebním postupem vypracovaným komunitou nevládních organizací v oblasti životního prostředí na řadě národních konferencí. Nyní ji pravidelně využívá několik orgánů státní správy, včetně Ministerstva životního prostředí a vod, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zdravotnictví a Města Sofie. Tato online platforma je užitečným nástrojem pro vládní a obecní orgány, které v rámci své práce chtějí získat informace a názory od zástupců občanské společnosti a současně umožnit komunitě nevládních organizací v oblasti životního prostředí nominovat a volit své zástupce a získávat od nich zpětnou vazbu. K dnešnímu dni byla platforma využita ke zvolení přibližně 50 zástupců občanské společnosti do cca 40 správních orgánů.³⁸⁵

Strany budou usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

Stejně jako tomu bylo v případě „plánů“ a „programů“, úmluva nedefinuje „politiky“. Politiku lze definovat jako „zásadu či postup přijaté nebo navržené organizací či jednotlivcem“.³⁸⁶ Politiky jsou v rámci úmluvy odlišeny od plánů a programů, což je odrazem skutečnosti, že jsou obvykle méně konkrétní než plány a programy. To však nemusí nutně znamenat, že politiky nejsou stanoveny v písemné podobě.

Politiky také vyžadují důkladnější a hlubší pochopení právních povinností a politických souvislostí konkrétního místa. Politika zahrnuje historii a kulturu a celé právní rámce, které přesahují konečnou oblast, ve které jsou vytvořeny.

Toto ustanovení lze také chápat s ohledem na článek 3, odst. 7, který vyžaduje, aby strany prosazovaly zásady úmluvy v mezinárodních procesech a orgánech (viz komentář k článku 3, odst. 7).

Článek 8 ÚČAST VEŘEJNOSTI NA PŘÍPRAVĚ PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ A OBECNĚ POUŽITELNÝCH PRÁVNĚ ZÁVAZNÝCH NORMATIVNÍCH NÁSTROJŮ

Úmluva uznává, že kromě práva účastnit se základních rozhodnutí, která ovlivňují jejich životy, osoby z řad veřejnosti také hrají roli při přípravě právních předpisů a normativních aktů, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí. Použitelnost úmluvy na tvorbu právních předpisů byla během jednání důkladně diskutována. Tato skutečnost se odráží v ustanovení preambule, které uznává, „že ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost“, a vyzývá „zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech“. Vlády se však zdráhaly jednat o konkrétních požadavcích na parlamenty, neboť toto považují za výsadu zákonodárné moci.

Úmluva se nicméně zabývá rolí výkonné složky státní správy při tvorbě právních předpisů, a konkrétně stanoví, že musí být zapojena veřejnost. Účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů je proto důležitým aspektem celkové působnosti úmluvy. Tato oblast činnosti je upravena poměrně měkkou povinností vynaložit maximální úsilí a je zde použita oznamovací spíše než povinná formulace kroků, které je třeba učinit. Článek 8 by však měl být vykládán tak, že ukládá stranám povinnost přijmout konkrétní opatření za účelem splnění cílů úmluvy.

Měření rozsahu, v němž smluvní strany naplňují své povinnosti vyplývající z článku 8, není založeno na výsledcích, ale na úsilí. Strany jsou povinny usilovat o dosažení cílů účasti veřejnosti. Zástupci veřejnosti mohou být potenciálně schopni vynutit tyto povinnosti prostřednictvím přístupu k ustanovení o právní ochraně uvedených v článku 9, odst. 3, a – v případě stran, které se rozhodnou tuto možnost využít – také prostřednictvím článku 9, odst. 2. (Viz komentář k článku 9, odst. 2, v němž je zmíněno, že se strany mohou pro tuto možnost rozhodnout přijetím legislativních opatření k rozšíření působnosti tohoto ustanovení s cílem vynutit jiná ustanovení úmluvy.)

Pokud již strany mají záruky, tyto musí udržovány podle článku 3, odst. 5 a 6. Pokud strany nemají záruky ani nepřijmout nové legislativní záruky, možnosti pro vynucování plnění povinností podle článku 8 musí vycházet z článku 9, odst. 3, který stanoví právo občanů podat žalobu v případech porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Článek 8 se týká účasti veřejnosti v konkrétní oblasti rozhodování: při přípravě prováděcích předpisů a obecně aplikovatelných právně závazných pravidel orgány veřejné správy. Orgán veřejné správy plní velkou část svých povinností přijímáním konkrétních rozhodnutí na základě konkrétních souborů skutečností a okolností. Další významná část je však prováděna prostřednictvím přípravy a schvalování pravidel s obecnou působností. Termín „pravidla“ je zde použit v nejširším slova smyslu a může zahrnovat vyhlášky, nařízení, výnosy, pokyny, normativní příkazy, normy a pravidla. Zahrnuje také účast orgánů veřejné správy na legislativním procesu, a to až do okamžiku, kdy jsou návrhy připravené výkonnou mocí předány moci zákonodárné. Článek 8 zavádí účast veřejnosti na přípravě takových pravidel jako jeden z cílů úmluvy a stanoví určité požadavky, které by strany při jeho dosahování měly plnit (viz tabulka níže).

Ustanovení	Povinnost	Pokyny k implementaci
První věta	Strany musí usilovat o podporování účasti veřejnosti na úsilí přípravě právních předpisů a pravidel orgány státní správy.	• Strany musí vynaložit maximální úsilí • Zatímco jsou možnosti otevřené • Platí pro pravidla, která mohou mít významný vliv na životní prostředí
Druhá věta	Jsou vyžadovány prvky procedury účasti veřejnosti	• Dostatečné lhůty pro účinnou účast • Zveřejnění návrhu pravidel • Příležitost předkládat připomínky
Třetí věta	Strany musí zajistit, aby byl výsledek účasti veřejnosti vzat v úvahu	• „V maximálně možné míře“

Strany budou usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy - ve vhodném stadiu, kdy

jsou možnosti volby stále ještě otevřeny - na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

Protože různé právní systémy mohou používat odlišnou terminologii pro různé formy normativních aktů, úmluva se pomocí formulace snaží vyhnout zbytečnému zúžení pojetí „prováděcích předpisů“. V některých právních systémech může být tento pojem vykládán tak, že se vztahuje pouze na okamžitě vykonatelná pravidla. Proto, pro odstranění veškerých pochyb, článek 8 odkazuje také na jiná obecně aplikovatelná právně závazná pravidla. Nadpis rovněž pomáhá objasnit, co je míněno těmito pravidly, když stejným způsobem používá pojem „normativní nástroje“. Tato obecně aplikovatelná právně závazná pravidla zahrnují vyhlášky, nařízení, výnosy, pokyny, normativní příkazy, normy a pravidla. Tyto prostředky, jimiž orgány veřejné správy plní své povinnosti, se liší od rozhodování podle článku 6 v tom, že jejich výsledkem jsou pokyny, které se vztahují stejnou měrou na všechny osoby v podobném postavení, tedy nejen na osoby zúčastněné na konkrétní záležitosti předložené danému orgánu. Liší se od tvorby plánů a politik podle článku 7 v tom, že vytvářejí závazné právní povinnosti.

Článek 8 také zahrnuje účast orgánů veřejné správy na legislativním procesu, a to až do okamžiku, kdy jsou návrhy připravené výkonnou mocí předány moci zákonodárné. Vzhledem k tomu, že úmluva je primárně určena orgánům veřejné správy (viz definice, článek 2), usiluje o realizaci účasti veřejnosti na tvorbě právních předpisů prostřednictvím těchto subjektů.

Úloha veřejné správy při přípravě právních předpisů

V mnoha zemích EHK hrají orgány veřejné správy významnou roli při přípravě právních předpisů, které jsou následně předkládány k projednání zákonodárné moci.

Zákonodárné orgány jsou příslušnými orgány pro konečné přijetí právních aktů s následným závazným účinkem, a proto nelze přípravu právních předpisů ze strany orgánů veřejné správy chápat tak, že jsou tyto orgány veřejné správy činné v oblasti zákonodárné ve smyslu úmluvy. V případech, kdy orgány veřejné správy připravují návrhy právních předpisů tyto návrhy následně předávají parlamentu nebo jinému zákonodárnému orgánu, účast veřejnosti v průběhu přípravy návrhů pod záštitou orgánů veřejné správy ve skutečnosti představuje účast v raném stadiu.

Princip fungování je obdobný principu, o který se opírá článek 6, odstavec 5, totiž že časné vyřešení neshod a zohlednění legitimních obav v předběžném stadiu může pomoci předejít pozdějším problémům. Jakmile je návrh právního předpisu orgány veřejné správy předán zákonodárným orgánům, tento návrh již není „připravován“ orgánem veřejné správy a článek 8 se již nepoužije.

Dále platí, že pokud orgán veřejné správy přijme právní předpis, který byl připraven zákonodárným orgánem činným v oblasti zákonodárné (například když prezident podpisem schválí návrh zákona), článek 8 se nepoužije, protože zde nejde o „přípravu“ ve smyslu úmluvy.

Toto ustanovení úmluvy začleňuje některé ze základních zásad obsažených v předchozích ustanoveních. Například odkaz na „účinnou účast“ vyžaduje, aby orgány zajistily základní podmínky pro účast veřejnosti. Článek 8 rovněž zdůrazňuje, že veřejnost by měla být zapojena v raném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny, aby účast veřejnosti mohla mít skutečný dopad na návrhy právních předpisů, nařízení a normativních aktů. Pojem „významný vliv na životní prostředí“ je rovněž použit na jiných místech úmluvy (viz komentář k článku 6, odst. 1).

Mnoho zemí EHK používá dlouholetou praxi, kdy je do přípravy prováděcích předpisů a obecně aplikovatelných právně závazných pravidel zapojena přinejmenším část veřejnosti. Typickým příkladem je maďarský zákon XI z roku 1987 o zákonodárství. Tento zákon stanoví, že nevládní organizace a profesní sdružení mají možnost předkládat stanoviska ohledně legislativních návrhů připravených vládou a návrhů ministerských a jiných vládních vyhlášek.³⁸⁷

K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky:

Úmluva stanoví jako minimum tři prvky, které by měly být provedeny, aby byla splněna povinnost podporovat účinnou účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů. Tyto prvky stanoví základní procesní rámec pro účast veřejnosti, včetně časových lhůt, přístupu k informacím a příležitost k podávání připomínek.

(a) měl by být stanoven dostatečný časový rámec pro účinnou účast;

Ačkoli časové rámce nejsou specifikovány, úmluva stanoví, že orgány by měly plánovat účast veřejnosti stanovením vlastního časového harmonogramu, který je „dostatečný“ pro účinnou účast. Zveřejnění těchto časových rámců dá veřejnosti možnost pochopit příležitosti k účasti a maximalizovat předložené poznámky. Přestože výše

zmíněný maďarský zákon nestanoví striktní lhůty, stanoví určité zásady pro tvorbu časových rámců. Stanoví, že lhůty pro předkládání stanovisek k návrhům je nutné stanovit s přihlédnutím ke čtyřem faktorům:

- Osoba předkládající stanovisko by měla mít možnost vypracovat kvalitní a informované stanovisko.
- Musí být možné, aby stanovisko bylo vzato v úvahu při vypracování návrhu.
- Rozsah návrhu.
- Typ organizace, která stanovisko předkládá.³⁸⁸

(b) návrh předpisů měl by být publikován nebo jiným způsobem zpřístupněn veřejnosti; a

Toto ustanovení odráží předchozí ustanovení týkající se účinného informování veřejnosti. Zohledňuje praxi mnoha států, které zveřejňují návrhy pravidel v úřední vládní publikaci (viz rámeček níže a také komentář k článku 6, odst. 2). Tento mechanismus často bývá vhodným prostředkem k informování veřejnosti a nabízí několik výhod. Zaprvé, je možné, že již je institucionalizován s dostatečným personálním a jiným zajištěním (většina zemí EHK již má takovou publikaci zavedenu). Zadruhé, kromě účelů vyžadovaných tímto ustanovením může sloužit mnoha dalším vládním účelům týkajícím se informací. A konečně, standardizace umístění těchto informací zvyšuje efektivitu a snižuje časové i finanční náklady, protože si veřejnost zvykne sledovat vládní aktivity prostřednictvím této publikace. Pokud jsou tyto informace pravidelně zveřejňovány, snižuje se rovněž objem konkrétních ad hoc požadavků předkládaných orgánům.

Kromě zveřejňování návrhů pravidel v oficiální vládní publikaci také ministerstva životního prostředí v některých zemích (například v České republice, Gruzii, Maďarsku, Lotyšsku, Slovinsku, na Ukrajině a ve Velké Británii) využívají praxi zveřejňování návrhů právních předpisů v elektronických sítích, přičemž v některých případech využívají vlastní zařízení a v jiných případech využívají iniciativy nevládních organizací. Po dohodě s gruzínským parlamentem jsou například návrhy právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí zveřejňovány na webu Aarhuského centra Gruzie. Maďarské ministerstvo životního prostředí využívá jak svůj vlastní elektronický distribuční seznam zainteresovaných nevládních organizací, tak stávající elektronickou síť nevládních organizací (Green Spider), která spojuje více než 200 nevládních organizací napříč celou zemí.³⁸⁹

Mechanika zveřejňování návrhů pravidel

Slovinský „Zákon, kterým se mění Zákon o ochraně životního prostředí“³⁹⁰ definuje postup pro účast veřejnosti na přijímání předpisů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí. Podle tohoto zákona jsou ministerstva a příslušné orgány povinny zpřístupnit návrhy předpisů nejširší veřejnosti a umožnit veřejnosti vyjádřit svá stanoviska a připomínky ke každému návrhu předpisu. Jak je uvedeno v „Pokynech k účasti veřejnosti na přijímání předpisů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí“, ³⁹¹ návrhy předpisů mají být zveřejněny na webu ministerstva, a to spolu s oznámením vyzývajícím veřejnost k předkládání připomínek. V oznámení je nutné uvést lhůtu pro podání připomínek, která nesmí být kratší než 30 dnů. Připomínky lze předkládat v elektronické nebo písemné podobě. Po zveřejnění přijatého předpisu ve slovinském *Úředním věstníku* je na webu ministerstva rovněž zveřejněn dokument, který shrnuje oficiální stanovisko k připomínkám veřejnosti týkajícím se návrhu předpisu.³⁹²

(c) veřejnosti by měla být dána příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů.

Mnoho zemí EHK již má politiky, na jejichž základě orgány veřejné správy pravidelně konzultují s veřejností během procesu tvorby návrhů právních předpisů a vypracování dalších normativních aktů. Evropská komise například v roce 1997 založila poradní výbor pro záležitosti životního prostředí, který zahrnuje účast zástupců nevládních organizací v oblasti životního prostředí.³⁹³

V souladu s touto praxí mají orgány možnost přijímat připomínky veřejnosti prostřednictvím mechanismu, který úmluva nazývá „reprezentativní poradní orgány“. Tento pojem zahrnuje několik důležitých myšlenek. První takovou myšlenkou je, že tyto orgány nejsou zřizovány, aby poskytovaly odbornou pomoc samy za sebe, ale pouze v takovém rozsahu, v jakém reprezentují zainteresovanou či dotčenou část veřejnosti nebo širokou veřejnost. Orgány samozřejmě mohou požádat o pomoc konkrétní odborníky či odborné instituce, ale účast těchto odborníků nenahrazuje účast široké veřejnosti. Za druhé, tyto orgány musí být „konzultativní“. To znamená, že musí využívat proces konzultací, který vykazuje určitou míru transparentnosti, otevřenosti a nestrannosti. Zde lze spatřovat analogii s „jasným, transparentním a konzistentním rámcem“, který je vyžadován článkem 3, odst. 1 úmluvy. Je v zájmu orgánů sledovat a hodnotit, do jaké míry reprezentativní orgány tyto požadavky splňují, a tím zajistit, aby proces v praxi umožňoval efektivní účast veřejnosti.

Výsledek spoluúčasti veřejnosti by měl být brán v úvahu v maximálně možné míře.

Ačkoli úmluva nepředepisuje konkrétní způsoby účasti veřejnosti na přípravě pravidel, strany jsou povinny zajistit, aby výsledek účasti veřejnosti byl v maximálně možné míře vzat v úvahu. Jak již bylo uvedeno výše pod článkem 6, odst. 8, toto ustanovení ukládá orgánům veřejné správy relativně vysoké důkazní břemeno prokázat, že vzaly připomínky veřejnosti v úvahu v procesech podle článku 8.

Z praktického pohledu by konečný dokument, kterým se daný právní předpis nebo pravidlo přijímá, měl vysvětlit proces účasti veřejnosti a způsob, jímž byly výsledky účasti veřejnosti vzaty v úvahu. Toto je užitečné také proto, že na vypracování právních předpisů a pravidel se velmi často podílí řada institucí a orgánů veřejné správy, přičemž účast veřejnosti může být dosti rozptýlená. Je proto přínosné, aby se jeden orgán veřejné správy ujal vedoucí role při koordinaci procesu účasti veřejnosti. Orgán veřejné správy odpovědný za účast veřejnosti by při přípravě závěrečných dokumentů, které se týkají přijetí právních předpisů či pravidel, měl poskytnout ucelený obraz o účasti veřejnosti, včetně nastínění procesu jako takového, informací obdržенých od veřejnosti a způsobu, jímž byly tyto informace v konečném výsledku vzaty v úvahu.

V konkrétním případě by mohlo být prokázáno, že daný orgán veřejné správy nesplnil minimální procesní požadavky, pokud lze doložit, že veřejnost nebyla konzultována nebo že připomínky veřejnosti nebyly vůbec vzaty v úvahu. Slovní spojení „v maximálně možné míře“ však potvrzuje skutečnost, že tvorba právních předpisů obsahuje politický prvek, který budou strany muset zohlednit. V tomto ustanovení je implicitně zohledněno, že konečnou odpovědnost za výsledek procesů tvorby právních předpisů a pravidel nesou zákonodárci, a proto je nutné poskytnout jim určitý prostor.

PILÍŘ III: Přístup k právní ochraně

Článek 9 obsahuje ustanovení třetího „pilíře“ úmluvy týkajícího se přístupu k právní ochraně. V rámci úmluvy přístup k právní ochraně znamená, že veřejnost má přístup k právnímu přezkoumávání s cílem vynutit standardy úmluvy upravující přístup k informacím a účast veřejnosti, jakož i ustanovení vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Účel přístupu k právní ochraně

Odůvodnění přístupu k právní ochraně jako pilíře úmluvy spočívá v zajištění postupů a opravných prostředků pro osoby z řad veřejnosti tak, aby mohly dosáhnout vynucení práv týkajících se přístupu k informacím o životním prostředí a rozhodování v oblasti životního prostředí zakotvených v úmluvě, jakož i vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí. Přístup k právní ochraně pomáhá vytvořit rovné podmínky pro veřejnost, která usiluje o vynucení těchto práv. Pomáhá také posílit implementaci a dodržování úmluvy stranami, jakož i efektivní uplatňování vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí. Schopnost veřejnosti pomoci vynutit právní předpisy, které upravují oblast životního prostředí, rozšiřuje úsilí státní správy o důležité zdroje.

V současné době existují v řadě zemí četné překážky bránící přístupu k právní ochraně. V některých zemích je veřejnosti, včetně nevládních organizací, upírána aktivní legitimace, která by jim umožnila právně napadnout porušování svých práv nebo vynutit právní předpisy. V jiných případech jsou procesy přezkoumávání sice formálně zavedeny, avšak jsou pro veřejnost příliš nákladné na to, aby je mohla využívat. Další překážkou může být to, že orgánům v soudní funkci chybí pravomoc poskytovat právně přikázané úlevy nebo jiné vhodné prostředky k účinnému vynucení svých rozhodnutí. Tyto a jiné překážky, oslabují schopnost veřejnosti domáhat se nápravy, pokud orgány veřejné moci nebo soukromé osoby nedodržují úmluvu nebo vnitrostátní právní předpisy v oblasti životního prostředí. Tyto problémy řeší ustanovení článku 9.

Co je přístup k právní ochraně podle úmluvy?

V rámci úmluvy přístup k právní ochraně znamená přístup veřejnosti k procedurám, při nichž lze požadovat právní přezkoumání údajného porušování úmluvy a vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí. Díky tomu mohou být práva a povinnosti týkající se přístupu k informacím a účasti veřejnosti stanovené v úmluvě, jakož i ustanovení vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí vynucována nejen orgány veřejné správy dané strany, ale i jednotlivci a nevládními organizacemi jako osobami z řad veřejnosti.

Ačkoli článek 9 výslovně odkazuje na ustanovení úmluvy týkající se přístupu k informacím uvedená v článku 4 a účasti veřejnosti na rozhodování o konkrétních aktivitách uvedená v článku 6, požaduje také, aby byl zajištěn přístup k právní ochraně v případě jiných rozhodnutí, aktů nebo opomenutí vztahujících se k životnímu prostředí. Ustanovení týkající se přístupu k právní ochraně v zásadě platí pro všechny záležitosti práva životního prostředí, avšak úmluva rozlišuje mezi třemi kategoriemi rozhodnutí, aktů a opomenutí:

- Zamítnutí a nesprávné vyřízení žádostí o informace o životním prostředí ze strany orgánů veřejné správy.
- Rozhodnutí, akty a opomenutí orgánů veřejné správy týkající se povolení, povolovacích řízení a rozhodování o konkrétních činnostech.
- Všechny ostatní druhy aktů a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy, které mohly porušit vnitrostátní právní předpisy v oblasti životního prostředí.

V závislosti na druhu rozhodnutí, aktu nebo opomenutí stanoví úmluva různá kritéria a umožňuje stranám různý stupeň pružnosti při poskytování přístupu k právní ochraně. Navzdory těmto rozdílům je však důležité připomenout, že různé odkazy na vnitrostátní právo, vnitrostátní právní předpisy a kritéria podle vnitrostátního práva uvedené v úmluvě nedávají stranám volnost odchýlit se od cíle, kterým je zajištění širokého přístupu k právní ochraně v rámci působnosti úmluvy. Naopak, tyto odkazy jsou uznáním skutečnosti, že strany mohou tohoto cíle dosáhnout různými způsoby v souladu se svými vnitrostátními právními rámci.

Zatímco u prvních dvou ze tří výše uvedených kategorií musí strany poskytnout přezkum před soudem nebo kvazisoudním orgánem zřízeným ze zákona, u třetí kategorie mohou strany zajistit přístup k právní ochraně buď správním nebo soudním řízením. Termín „soudní řízení“ může být chápán jako jiný způsob jak popsat soudy a obdobné subjekty. Obecnou charakteristikou soudů a kvazisoudních orgánů je skutečnost, že jednájí nezávisle a nestranně mimo správu, tj. bez jakýchkoli pokynů od orgánů exekutivy ohledně způsobu rozhodování v konkrétním případě. Přestože úmluva rozlišuje mezi soudním a správním řízením, určité obecné požadavky jsou uplatněny u všech instancí a procedur přezkumu v rámci působnosti úmluvy. Za prvé, musí být čestné, spravedlivé a včasné a nesmí vyžadovat vysoké náklady. Za druhé, musí zajistit přiměřenou a účinnou nápravu. Za třetí, veřejnosti musí být poskytnuty informace o správních a soudních postupech přezkoumání a strany jsou vyzývány, aby zavedly vhodné podpůrné mechanismy k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek.

Pokud jde o soudní a kvazisoudní orgány, strany mají pružnost při rozhodování o struktuře svých odvolacích systémů. Mohou například mít systémy pro soudní přezkum rozhodnutí v oblasti životního prostředí u běžných, občanskoprávních nebo správních soudů. Správní soud může být buď konkrétní senát soudu zabývající se případy proti orgánům veřejné správy, nebo konkrétní soud pověřený rozhodováním o odvolání proti správním rozhodnutím. Strany rovněž mohou zřídit zvláštní soudy pro řešení případů týkajících se přístupu k informacím nebo životního prostředí. Avšak všechny soudy a kvazisoudní orgány musí dodržovat požadavek, aby byly nezávislé a nestranné. Jejich řízení musí také být čestná, spravedlivá a včasná a nesmí vyžadovat vysoké náklady. Navíc, aby byla zachována jejich nezávislost a nestrannost, každé odvolání proti soudnímu rozhodnutí by mělo být učiněno k nadřízené soudní instanci, a nikoli k vládě nebo jinému orgánu veřejné správy. Ačkoli u správních řízení není stanoven žádný výslovný požadavek nezávislosti či nestrannosti, tato řízení – pokud spadají do působnosti úmluvy – musí být čestná, spravedlivá a včasná a nesmí vyžadovat vysoké náklady. Kromě toho musí strany zajistit přiměřené a účinné opravné prostředky pro všechna tato řízení.

Přestože je Aarhuská úmluva nezávislá na ostatních mezinárodních dokumentech v oblasti lidských práv, je zřejmé, že její ustanovení týkající se přístupu k právní ochraně čerpají ze zavedených pojetí mezinárodního práva v oblasti lidských práv a rozvíjejí je. Zejména článek 9 úmluvy upevňuje právo na spravedlivý proces, jak je stanoveno v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv³⁹⁴ a několika dalších mezinárodních dokumentech v oblasti lidských práv (viz rámeček níže). Aarhuská úmluva přizpůsobuje tyto zásady lidských práv souvislostem, kdy je v sázce ochrana životního prostředí a lidského zdraví, a to například zajištěním přístupu k právní ochraně také pro nevládní organizace v oblasti životního prostředí. V souladu s vazbami mezi ustanoveními úmluvy týkajícími se přístupu k první ochraně a ustanoveními mezinárodních norem v oblasti lidských práv je Aarhuská úmluva zvažována v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který rozhodl několik případů ohledně záležitostí Aarhuské úmluvy a také Aarhuskou úmluvu citoval ve svých rozhodnutích.³⁹⁵

Přístup k právní ochraně jako základní lidské právo

Evropská úmluva o lidských právech

Článek 6 – Právo na spravedlivé řízení

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

Článek 13 – Právo na účinný právní prostředek nápravy

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

Smlouva o Evropské unii

Článek 19, odstavec 1

„Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

Listina základních práv Evropské unie

Článek 47 – Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“

Stejně jako v jiných částech úmluvy, z článku 3, odst. 9 vyplývá, že přístup k právní ochraně musí být veřejnosti zajištěn bez diskriminace pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případě právnické osoby bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra jejich činnosti. Za prvé, toto znamená, že strana nesmí

diskriminovat cizince na svém území. Za druhé, každá strana musí zajistit, aby osoby z řad veřejnosti mimo její území měly přístup k právní ochraně tak, aby mohly vznášet námitky proti aktům, rozhodnutím a opomenutím v rámci jurisdikce této strany, a to za podmínek ne méně výhodných než v případě osob z řad veřejnosti na jejím území. V tomto smyslu úmluva poskytuje přístup k právní ochraně přes státní hranice.

Jaké je postavení ombudsmana podle úmluvy?

V mnoha zemích existuje nějaký typ veřejného ochránce práv (ombudsmana), který slouží jako nezávislý a nestranný orgán pro přezkoumání porušení správního práva vůči občanům. Během jednání o úmluvě byla vznesena otázka, zda instituce ombudsmana odpovídají požadavkům článku 9. Ačkoli v praxi může ombudsman usnadnit dosažení úmluvy, to, zda tato instituce plně splňuje kritéria podle článku 9, závisí například na tom, jak je úřad ombudsmana strukturován a jak zapadá do vnitrostátního systému pro přezkoumávání. Například splnění požadavků článku 9 odst. 1 vyžaduje, aby konečné rozhodnutí ombudsmana bylo závazné pro orgán veřejné správy, který má informace v držení, zatímco splnění článku 9 odst. 4 vyžaduje, aby ombudsman dokázal podle potřeby poskytnout účinné prostředky nápravy, včetně právně přikázaných úlev.

Pokud úřad ombudsmana zřízený některou ze stran nespĺňuje všechny požadavky vyplývající z článku 9, veřejnost musí i nadále mít možnost získat přístup k dalším soudním nebo správním řízením, a to v souladu s úmluvou.

Kvazisoudní orgány

ESLP svou judikaturou stanovil určitá kritéria pro kvazisoudní orgány. Například, pokud jde o tribunály, Soudní dvůr rozhodl takto:

- Tribunál musí být zřízen zákonem a musí vykonávat své funkce, tj. rozhodovat záležitosti spadající do jeho působnosti, na základě právních norem a v řízeních, která jsou prováděna předepsaným způsobem.³⁹⁶
- Jeho členové musí být nezávislí a nestranní. Nezávislost je dána způsobem jmenování jeho členů, délky jejich funkčního období a záruk proti vnějším tlakům. Je rovněž důležité, zda je daný orgán vnímán jako nezávislý a nestranný vnějšími pozorovateli.³⁹⁷ Laičtí přisedící soudci jsou obecně přípustní, avšak jejich objektivita může být v určitých případech zpochybňována.³⁹⁸
- Je přijatelné, aby první rozhodnutí ve věci učinil orgán, pokud existuje možnost odvolat se proti takovému rozhodnutí k soudu, a to bez omezení rozsahu přezkumu.
- Rozhodnutí soudu musí být závazná a vláda ani jiné orgány nesmí mít možnost je ignorovat.³⁹⁹

Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) má svou vlastní, úzce související judikaturu ohledně těchto otázek.⁴⁰⁰

Článek 9 PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Článek 9 vyžaduje odpovídající procedury přezkoumání, které chrání práva udělená v rámci ostatních pilířů úmluvy a na základě vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí. V následující tabulce je uveden přehled povinností vyplývajících z článku 9 podle jednotlivých odstavců. Prvky implementace jsou převzaty z požadavků uvedených v samotné úmluvě.

Ustanovení	Povinnost	Prvky implementace
Článek 9, odst. 1	Vyžaduje přístup k přezkumným řízením týkajícím se žádostí o informace podle článku 4.	• Dostupné každé osobě, která požádala o informace • Soudní nebo jiné nezávislé a nestranné přezkoumání • Další rychlé a nenákladné přešetření nebo přezkumné řízení • Závazné konečné rozhodnutí • Důvody pro rozhodnutí v písemné formě
Článek 9, odst. 2	Vyžaduje přístup k přezkumným řízením týkajícím se rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle článku 6 a dalších relevantních ustanovení úmluvy.	• Soudní nebo jiný nezávislý a nestranný přezkum hmotné či procesní zákonnosti • Požadavky na aktivní legitimaci určeny v souladu s vnitrostátními právními předpisy a cílem širokého přístupu k právní ochraně • Možnost předběžného správního přezkumného řízení
Článek 9, odst. 3	Vyžaduje přístup k přezkumným řízením pro veřejné přezkoumání aktů a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy týkajících se vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí.	• Správní přezkumné řízení • Soudní přezkumná řízení • Případná kritéria pro přístup stanovena vnitrostátními právními předpisy
Článek 9, odst. 4	Stanoví obecné minimální standardy, které se uplatní na všechna relevantní přezkumná řízení, rozhodnutí a opravné prostředky.	• Přiměřené a účinné prostředky nápravy, včetně právně přikázaných úlev, podle potřeby • Čestné • Spravedlivé • Včasné • Nesmí vyžadovat vysoké náklady • Rozhodnutí vydávána v písemné formě

- Rozhodnutí veřejně přístupná

Článek 9, odst. 5

Vyžaduje, aby strany zajistily účinný přístup k právní ochraně

- Informace o přístupu k správním a soudním postupům přezkoumání
- Vhodné podpůrné mechanismy k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně

1. Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla - na přípravě prováděcích předpisů a jiných, obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu by měly být učiněny tyto kroky: ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotyčná osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkumu nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

Konečná rozhodnutí podle tohoto odstavce 1 budou závazná pro orgány veřejné správy, které mají požadovanou informaci k dispozici. Důvody budou uvedeny písemně přinejmenším v těch případech, kdy přístup k informacím byl zamítnut podle tohoto odstavce.

Co lze přezkoumat?

Ustanovení odstavce 1 zaručují veřejnosti možnost nechat přezkoumat rozhodnutí učiněné na základě článku 4 o přístupu k informacím o životním prostředí. Odstavec 1 ukládá stranám zajistit, aby každá osoba měla přístup k přezkumnému řízení, pokud se domnívá, že její žádost o informace nebyla řádně vyřízena v souladu s článkem 4. Strany mají určitou pružnost při implementaci povinností úmluvy vyplývajících z odstavce 1 v rámci svých vnitrostátních právních předpisů, např. při určení příslušného soudu nebo stanovení postupu odvolání.

Podněty a rozsah přezkumu

Strany musí zpřístupnit přezkumné řízení, pokud kterákoli osoba tvrdí, že její žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4. Takto je možné, že žadatel obdržel odpověď na svou žádost, a mohl dokonce obdržet informace, avšak i přesto může mít důvod pro přezkum. Článek 4 obsahuje mnoho konkrétních procesních požadavků a věcných kritérií, jako je přípustná doba pro reakci na žádost o informace (článek 4, odst. 2), forma, v níž musí být informace poskytnuty (článek 4, odst. 1, písm. (b)) a důvody, kvůli kterým lze žádosti odmítnout (článek 4, odst. 3 a 4). Přezkum stanovený článkem 9 odst. 1 se může zabývat tímto ustanovením a jakýmkoli jiným aspektem žádosti o informace a odpovědi podle článku 4. Proto platí, že ačkoli článek 9, odst. 1 na rozdíl od článku 9, odst. 2 výslovně neodkazuje na „hmotnou či procesní zákonost“, implicitně z něj vyplývá, že přezkum musí zahrnovat oba druhy důvodů, pokud jej žadatel uplatňuje.

Kdo může požádat o přezkoumání? – Otázka aktivní legitimace

Podle článku 9, odst. 1 je každá osoba, která požádala o informace, oprávněna využít přezkumné řízení. Jinými slovy, každému, kdo není spokojen s odpovědí na svou žádost nebo s jejím vyřízením, musí být poskytnuta „aktivní legitimace“ umožňující napadnout rozhodnutí učiněná podle článku 4 před orgánem provádějícím přezkoumání. To je v souladu se zněním článku 4, který umožňuje každé osobě z řad veřejnosti požadovat informace, a článku 2 odst. 4, který

definuje „veřejnost“ jako jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny. V souladu s nálezem Výboru pro dodržování úmluvy ke sdělení ACCC/C/2004/1 (Kazachstán) proto platí, že by bylo porušením úmluvy, pokud by nevládní organizaci, která podala žádost o informace, byla odírána aktivní legitimace umožňující napadnout odpověď orgánů veřejné správy na tuto žádost.⁴⁰¹

Jak již bylo zmíněno, článek 3, odstavec 9 vyžaduje, aby orgány veřejné správy poskytl přístup k informacím a právní ochraně, a to i občanům jiných zemí a osobám s trvalým pobytem v jiných zemích, a dále vyžaduje, aby byl organizacím poskytnut tento přístup i v případě, že se centrum jejich činnosti nachází v jiné zemi.

Kdo provádí přezkoumání?

Článek 9, odst. 1 stanoví, že přezkumné řízení se musí konat před soudem nebo jiným „nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona“. „Nezávislé a nestranné“ orgány nemusí nutně být soudy, ale musí jít přinejmenším o kvazisoudní orgány s pojistkami zaručujícími řádný proces, který je nezávislý na vlivu kteréhokoli odvětví státní správy a není žádným způsobem spojen s jakýmkoli soukromým subjektem.

Orgán provádějící přezkoumání musí být rovněž kompetentní k přijímání rozhodnutí, která jsou závazná pro daný orgán veřejné správy, který má požadované informace v držení. Proto nepostačují poradní nálezy či nezávazná doporučení orgánu provádějícího přezkum. To je zásadní pro určení toho, zda instituce ombudsmana postačí ke splnění kritérií uvedených v článku 9 odst. 1 úmluvy.

Alternativa k soudnímu přezkoumání

Úmluva vyžaduje, aby strany, jejichž soudy mají pravomoc nad spory ohledně přístupu k informacím, rovněž zpřístupnily alternativní „rychlé“ a „nenákladné“ mechanismy přezkumu. Soudní odvolání může být časově náročné a nákladné, přičemž přístup k informacím je často zapotřebí rychle. Ačkoli jsou strany rovněž povinny zajistit, aby soudní přezkumná řízení nebyla příliš dlouhá či nákladná, rozhodnutí týkající se přístupu k informacím mohou často být rychleji a méně nákladně přehodnocena daným orgánem veřejné správy nebo prostřednictvím správního řízení.

Další mechanismus přezkumu musí být „rychlý“ a „nenákladný“. „Rychlý“ znamená také „efektivní“. Požadavek, aby tento proces byl nenákladný, nebo dokonce bezplatný, má zajistit jeho finanční dostupnost pro každou osobu z řad veřejnosti. Výbor pro dodržování úmluvy v nález ke sdělení ACCC/C/2004/1 (Kazachstán) zvažoval zdlouhavé přezkumné řízení k vyřízení žádosti nevládní organizace o přístup k informacím o životním prostředí a rozhodl, že daná smluvní strana nedodržela požadavek na zajištění rychlého řízení.⁴⁰²

Další „rychlý“ a „nenákladný“ proces přezkumu může mít několik forem, včetně přehodnocení daným orgánem veřejné správy nebo přezkoumání nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem. Zatímco „přezkum“ znamená, že rozhodnutí posoudí jiný nezávislý a nestranný orgán s cílem zajistit jeho přesnost, „přehodnocení“ naznačuje, že stejný orgán znovu posoudí své vlastní rozhodnutí za tímž účelem.

Příkladem může být Nizozemsko, kde žadatel, který si přeje podat odvolání proti rozhodnutí, jímž mu byl odepřen přístup k informacím, musí nejprve podat námitku stejnému správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Jestliže správní orgán poté potvrdí své odmítnutí poskytnout požadované informace, odvolání se podává přímo soudu.

Řada zemí EHK má nějaký druh obecného správního procesu přehodnocení či odvolání pro rozhodnutí státní správy. Tento správní proces často funguje rychleji, než odvolání k soudu, a často bývá bezplatný. Jestliže se tento proces použije na přezkum žádosti o poskytnutí informací, může splňovat požadavky úmluvy, a to pokud je daný orgán nezávislý a nestranný a je zřízen ze zákona.

Například v Polsku může bezplatný a rychlý přezkum provést správní orgán nadřízený orgánu veřejné správy, který učinil původní rozhodnutí. Polský Zákon o přístupu k veřejným informacím vyžaduje, aby nadřízený správní orgán odvolání vyřídil ve lhůtě jednoho měsíce. Po správním přezkumu nadřízeným orgánem má žadatel stále možnost předložit věc správnímu soudu. Ačkoli tato naposledy zmíněná možnost je nenákladná, dosažení konečného rozhodnutí může trvat až jeden rok.

V Gruzii se žadatel, který chce podat odvolání proti rozhodnutí orgánu státní správy, musí nejprve bezplatně obrátit na příslušný nadřízený orgán státní správy, a až poté se může obrátit na soud.

Některé země se rozhodly vytvořit zvláštní, nezávislé a nestranné orgány, které přezkoumávají případy přístupu k informacím. Například Spojené království má Úřad komisaře pro informace⁴⁰³, jehož posláním je zajišťovat ve veřejném zájmu dodržování práv týkajících se informací tím, že podporuje otevřenost ze strany orgánů veřejné správy a ochranu osobních údajů jednotlivců. Tento úřad rozhoduje o způsobitelných stížnostech, poskytuje jednotlivcům i organizacím rady a přijímá příslušná opatření, dojde-li k porušení zákona. Navíc, tribunál první úrovně (Práva týkající se informací)⁴⁰⁴ projednává odvolání proti oznámení vydaným komisařem pro informace na základě různých právních předpisů

souvisejících s informacemi.

Konečná rozhodnutí musí být závazná

Podle úmluvy musí být konečná rozhodnutí přijatá na základě článku 9, odst. 1 závazná pro orgány veřejné správy, které jsou držiteli požadovaných informací. Úmluva nevyžaduje, aby bylo závazné každé rozhodnutí na základě odstavce 1, ale pouze rozhodnutí konečná. Různé mechanismy a možnosti odvolání proto mohou fungovat ve vzájemné kombinaci tak, aby bylo dosaženo konečné závazné rozhodnutí. Obvykle platí, že existuje-li možnost dalšího odvolání, rozhodnutí se považuje za konečné až po vypršení lhůty pro podání odvolání. Závěrečná soudní a kvazisoudní rozhodnutí jsou zpravidla závazná, zatímco rozhodnutí nezávislých orgánů, jako jsou komise či ombudsmeni, mají v mnoha zemích povahu rady či doporučení. Kromě případných poradních procesů musí strany zajistit, aby bylo i nadále možné získat konečné, závazné rozhodnutí.

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/30 (Moldavská republika) rozhodl, že orgán veřejné moci plně nevykonal konečné rozhodnutí odvolacího soudu, kterým mu bylo nařízeno poskytnout účastníkovi kopie požadovaných smluv o pronájmu pozemků, a tím došlo k porušení článku 9, odst. 1 úmluvy. Výbor konstatoval, že má-li orgán veřejné správy možnost nedodržet konečné rozhodnutí soudu přijaté na základě článku 9, odst. 1, potom vznikají pochybnosti ohledně závaznosti rozhodnutí soudů v rámci daného právního systému.⁴⁰⁵

A konečně, přinejmenším tam, kde je přístup k požadovaným informacím zamítnut podle tohoto odstavce, musí být důvody pro toto rozhodnutí uvedeny písemně. Znění odstavce podporuje strany směrem ke stanovení obecného pravidla, aby veškerá rozhodnutí měla písemnou formu.

2. Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný důvod, nebo

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co lze přezkoumat?

Odstavec 2 stanoví přístup k právní ochraně ohledně „jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti“ týkajících se účasti veřejnosti a rozhodování podle článku 6. Dále se výslovně vztahuje na „další relevantní ustanovení“ úmluvy, jak je stanoveno vnitrostátním právem. To znamená, že strany mohou rozšířit přezkumná řízení stanovená článkem 9, odst. 2 tak, aby se vztahovala i na další ustanovení úmluvy. Příkladem ustanovení, která mohou strany považovat za „další relevantní ustanovení“, jsou obecná ustanovení článku 3 a ustanovení týkající se shromažďování a šíření informací v článku 5, neboť pokládají základ pro mnohé z povinností stanovených v článku 6 a jsou relevantní pro jeho provádění. Navíc, ustanovení článku 7 o účasti veřejnosti ohledně plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (zejména ustanovení začleněná z článku 6) a ustanovení článku 8 týkající se účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a/nebo obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů popisují další procesy, které vyžadují účast veřejnosti. Implementace těchto procedur může být rovněž přezkoumatelná podle článku 9, odst. 2. Je však třeba poznamenat, že články 3, 5, 7 a 8 nepoužívají pojem „dotčená veřejnost“, a proto se strana při uplatňování článku 9, odst. 2 na tato ustanovení musí rozhodnout, jak v těchto případech určit rozsah dotčené veřejnosti. A konečně, skutečnost, že osoba z řad veřejnosti může být schopna uplatnit článek 9, odst. 2 a napadnout „jakékoli rozhodnutí, akty nebo nečinnost“ týkající se účasti veřejnosti na rozhodování, nemá vliv na případnou možnost uplatnění článku 9, odst. 3.

O tom, co představuje dostatečný důvod a porušování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva která mohou být porušována.

Kdo může požádat o přezkoumání? – Otázka aktivní legitimace

Nic v úmluvě nebrání stranám poskytnout aktivní legitimaci libovolné osobě bez rozdílu. Úmluva však vyžaduje – jako minimum – aby osoby z řad „dotčené veřejnosti“, které mají dostatečný důvod nebo u nichž trvá porušování práva, měly aktivní legitimaci umožňující přezkoumat hmotněprávní i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6. Dotčená veřejnost je definována v článku 2, odst. 5 jako „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“ (viz komentář k článku 2, odst. 5).

S ohledem na nevládní organizace úmluva jasně stanoví, že u nevládních organizací splňujících požadavky článku 2, odst. 5 se má za to, že mají „dostatečný důvod“ nebo právo, které může být porušeno. Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ve věci C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg*⁴⁰⁶ (tato věc je běžně známá jako „případ Trianel“) potvrdil, že podle směrnice 85/337/EHS platí.⁴⁰⁷

Bez ohledu na to, jakou variantu přípustnosti žaloby členský stát zvolí, organizace na ochranu životního prostředí mají právo, v souladu s článkem 10a směrnice 85/337, na přístup k přezkumnému řízení před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona tak, aby mohly napadnout hmotněprávní nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktů nebo opomenutí, na které se vztahuje tento článek.⁴⁰⁸

SDEU dále konstatoval:

Proto platí, že ačkoli je na členských státech, aby určily – pokud to jejich právní systém vyžaduje a v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 – jaká práva mohou v případě porušení dát důvod k žalobě týkající se životního prostředí, členské státy při tomto určení nemohou organizace na ochranu životního prostředí, které splňují podmínky stanovené v článku 1 (2), zbavit možnosti hrát roli, kterou jim propůjčuje směrnice 85/337 a Aarhuská úmluva.⁴⁰⁹

A dále:

Z toho vyplývá jednak to, že pojem „porušování práva“ nemůže záviset na podmínkách, které mohou splnit pouze jiné fyzické či právnické osoby, například na podmínce být více či méně blízkým sousedem zařízení nebo být nějakým způsobem dotčen účinky provozu zařízení.⁴¹⁰

V obecnější rovině z toho vyplývá, že ... „práva, která mohou být porušena“, jimiž mají být organizace na ochranu životního prostředí nadány, musí nutně zahrnovat pravidla vnitrostátních právních předpisů, kterými se implementují právní předpisy EU v oblasti životního prostředí, jakož i pravidla právních předpisů EU v oblasti životního prostředí mající přímou účinnost.⁴¹¹

SDEU na závěr konstatoval, že směrnice 85/337/EHS vylučuje právní předpisy členských států, které nedovolují nevládním organizacím prosazujícím ochranu životního prostředí, aby se – v rámci žalob proti rozhodnutím o povolení – před soudem odvolávaly na porušení pravidla určeného k ochraně životního prostředí, na základě toho, že toto pravidlo chrání pouze zájmy široké veřejnosti, a nikoli zájmy jednotlivců.⁴¹²

V případě ostatních osob z řad dotčené veřejnosti, včetně jednotlivců, úmluva umožňuje určit dostatečnost zájmu a porušování práva v souladu s požadavky vnitrostátního práva. Kritéria dostatečného zájmu a porušování práva, která jsou uvedena v úmluvě, by neměla být chápána jako výzva, aby strany omezily rozsah osob s aktivní legitimací. Nic v úmluvě skutečně nebrání stranám poskytnout aktivní legitimaci libovolné osobě bez rozdílu. Podle lotyšského práva se například aktivní legitimace přiznává každé soukromé osobě, jakož i sdružením, organizacím a skupinám osob. Ačkoli si strany prostřednictvím dvou zmíněných kritérií ponechávají určitý prostor pro vlastní uvážení při vymezení rozsahu veřejnosti s aktivní legitimací v těchto případech, úmluva ukládá dvě podmínky. Za prvé, určení toho, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, musí být v souladu „s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy“. Jinými slovy, smluvní strany nemohou využít poskytnutý prostor pro vlastní uvážení k tomu, aby zúžily rozsah osob s aktivní legitimací. Namísto toho by měly vykládat požadavky vnitrostátního práva ve světle obecných závazků vyplývajících z úmluvy, které jsou obsaženy v článcích 1, 3 a 9. Za druhé, jak již bylo uvedeno výše, v souladu s definicí „dotčené veřejnosti“ dle článku 2, odst. 5 se u nevládních organizací splňujících případné požadavky vnitrostátního práva má za to, že splňují kritéria mít dostatečný důvod nebo právo, které může být porušeno.

Článek 6 obsahuje ustanovení vztahující se na „veřejnost“, jakož i „dotčenou veřejnost“ (odst. 7 a 9). V souladu s cíli úmluvy lze mít za to, že skutečná účast v proceduře rozhodování podle článku 6, odst. 7 by znamenala, že daná osoba z řad veřejnosti má status osoby z řad dotčené veřejnosti. Bylo by však příliš restriktivní požadovat, aby přístup podle článku 9, odst. 2 byl poskytnut pouze osobám, které se podílejí na proceduře rozhodování.

Řádné provádění úmluvy a její dodržování vyžaduje, aby při určení rozsahu (fyzických i právnických) osob

s aktivní legitimací byl dodržován cíl širokého přístupu k právní ochraně. Některé strany úmluvy uplatňují při určení aktivní legitimace jistý druh testu, často pokud jde o přímý, dostatečný, osobní nebo právní zájem nebo o právo jednotlivce chráněné zákonem. Ačkoli některá taková kritéria by nebyla v souladu s úmluvou (například omezení aktivní legitimace pouze na osoby z řad veřejnosti s právy soukromého vlastnictví),⁴¹³ přípustnost jiných kritérií bude záviset na tom, jak jsou v praxi vykládána přezkoumávajícím orgánem. Jinými slovy, dokonce i taková kritéria jako mít dostatečný zájem nebo právo, které může být porušeno, mohou být neslučitelná s úmluvou, pokud jsou při rozhodování konkrétních případů přezkoumávajícími orgány chápána příliš úzce.

Jak dokládá nález Výboru pro dodržování úmluvy ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie),⁴¹⁴ splnění cíle úmluvy poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně může vyžadovat významný posun v myšlení v zemích, kde nevládní organizace dříve neměly v případech aktivní legitimaci, neboť se mělo za to, že nemají dostatečný zájem nebo porušené právo. Belgické soudnictví ve věci ACCC/C/2005/11 uplatnilo na nevládní organizace obecná kritéria pro aktivní legitimaci podle belgického práva, což znamená, že žadatelé z řad nevládních organizací museli doložit přímý, osobní a oprávněný zájem, jakož i „požadovanou kvalitu“. Výbor pro dodržování úmluvy dospěl k závěru, že ačkoli úzké znění příslušných belgických právních předpisů samo o sobě neznamenalo porušení, judikatura belgických soudů, která se vytvořila před nabytím účinnosti úmluvy pro Belgie, znamenala příliš omezený přístup organizací v oblasti životního prostředí k právní ochraně, a proto nesplňovala požadavky úmluvy.⁴¹⁵ Protože ale v tomto případě neexistoval žádný důkaz, že postup soudů zůstal zachován po nabytí účinnosti úmluvy pro Belgie, u dotčené strany nebylo shledáno porušení úmluvy.⁴¹⁶

Jako příklad vnitrostátních kritérií pro aktivní legitimaci, která by očividně nebyla v souladu s úmluvou, lze uvést bývalá švédská kritéria pro nevládní organizace. Podle bývalých švédských právních předpisů se mohla environmentální sdružení odvolat proti povolení týkajícím se životního prostředí pouze tehdy, pokud aktivně působila ve Švédsku déle než tři roky a měla nejméně 2 000 členů. Soudní dvůr Evropské unie shledal, že toto je v rozporu s právními předpisy EU určenými k provádění Aarhuské úmluvy, neboť „požadovaný počet členů nemůže být vnitrostátními právními předpisy stanoven na takové úrovni, která je v rozporu s cíli směrnice 85/337, zejména s cílem usnadnit soudní přezkum projektů spadajících do její působnosti“.⁴¹⁷ Soudní dvůr EU také shledal, že veřejnosti by měla být poskytnuta aktivní legitimace bez ohledu na úlohu (např. vyjádření stanoviska, předkládání připomínek), kterou veřejnost případně hrála v průběhu předchozího správního řízení. Švédská právní úprava přístupu nevládních organizací k právní ochraně byla v důsledku rozhodnutí soudu následně změněna.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

Kdo provádí přezkoumání?

Článek 9, odst. 2 rovněž stanoví, že přezkumné řízení se musí konat před soudem před soudem nebo jiným „nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona“. To znamená, že přezkumné řízení musí obsahovat pojistky zajišťující řádný proces, který je nezávislý na vlivu kterékoli větve státní správy a nemá vazby na žádný soukromý subjekt.

Podle odstavce 2 může strana zajistit předběžné přezkumné řízení před správním orgánem. Správní odvolací systém nemá nahrazovat možnost podat odvolání k soudu, avšak v mnoha případech může danou záležitost vyřešit rychle a bez nutnosti obrátit se na soud.

Strana může také požadovat, aby návrhové předtím, než se obrátí na soud, „vyčerpal správní opravné prostředky“, tj. aby vyzkoušel veškerá dostupná správní přezkumná řízení. V takovém případě může být nutné, aby osoba nejdříve požádala o přezkoumání orgánem veřejné správy odpovědným za proces účasti veřejnosti, poté se proti rozhodnutí odvolala k nadřízenému správnímu orgánu, a až poté se může proti rozhodnutí odvolat k soudu. Takovýto požadavek vyčerpání správních opravných prostředků je podle úmluvy přípustný, pokud je upraven vnitrostátními právními předpisy, avšak podléhá požadavku uvedenému v článku 9 odst. 4, aby tyto procedury byly včasné.

Podněty a rozsah přezkumu

Osoby z řad veřejnosti mají právo napadnout rozhodnutí na základě hmotněprávní nebo procesní zákonnosti. Dotčená veřejnost ve smyslu tohoto odstavce může napadnout rozhodnutí, akty nebo nečinnost, pokud došlo k věcnému porušení zákona (hmotněprávní zákonnost) nebo pokud orgán veřejné správy porušil postupy stanovené právními předpisy (procesní zákonnost). Jsou rovněž upraveny smíšené otázky, např. případ, kdy nejsou připomínky náležitě vzaty v úvahu.

Podle článku 9, musí smluvní strany zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu tohoto odstavce mohly

dosáhnout přezkoumání jakéhokoli „rozhodnutí, aktu nebo opomenutí“. Předmětem přezkoumání může být například rozhodnutí či akt státní správy, které omezují účastníky veřejného jednání, nebo konání veřejného jednání velmi pozdě v rámci procesu. Přezkoumání může být dostupné také v případě, že správa neučiní opatření nebo rozhodnutí vyžadované úmluvou, například neinformuje určité osoby z řad dotčené veřejnosti nebo náležitě nevezme v úvahu výsledek jejich účasti. K dalším otázkám zákonnosti, které lze napadnout na základě tohoto ustanovení, mohou patřit například rozhodnutí v rámci zjišťovacího řízení EIA,⁴¹⁸ podmínky povolení nesplňující příslušné technické normy nebo nezhlednění ochrany přírody či standardů kvality životního prostředí v povolovacím řízení. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2010/50 (Česká republika) rozhodl takto:

Toto nutně zahrnuje také rozhodnutí a určování podléhající článku 6, odst. 1, písm. (b). Výbor proto konstatuje, že v rozsahu, v němž zjišťovací řízení EIA a příslušná kritéria slouží také pro určení vyžadované podle článku 6, odst. 1, písm. (b), musí mít osoby z řad dotčené veřejnosti přístup k oprávněným prostředkům tak, aby mohly napadnout zákonnost výsledku zjišťovacího řízení EIA.⁴¹⁹

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/17 (Evropská společenství) uvádí, aniž by shledal porušení úmluvy danou stranou, že by zcela jistě bylo v rozporu s článkem 9, odst. 2, pokud by s ohledem na jakékoli povolovací řízení existovala možnost přístupu k právní ochraně až po zahájení stavby. Výbor v této souvislosti také zdůraznil, že musí být skutečně zajištěn přístup k právní ochraně, který účinně umožňuje napadnout rozhodnutí o povolení.⁴²⁰

3. Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

Odstavec 3 vytváří další třídu případů, kdy se osoby z řad veřejnosti mohou odvolat k správním nebo soudním orgánům. Ačkoli se vztahuje na mnohem širší škálu jednání, aktů a opomenutí než odstavce 1 a 2, poskytuje také stranám větší flexibilitu při svém provádění. Vychází z osmnáctého odstavce preambule úmluvy a z odstavce 26 Pokynů ze Sofie a poskytuje určitým osobám z řad veřejnosti aktivní legitimaci umožňující vynucovat právní předpisy v oblasti životního prostředí. Odstavec 3 předpokládá, že osoby z řad veřejnosti mohou právní předpisy v oblasti životního prostředí vynucovat buď přímo, tj. předložením případu soudu s cílem vynutit zákon (spíše než jednoduše s cílem napravit osobní újmu), nebo nepřímo spuštěním správních řízení a účastí v nich s cílem vynutit zákon. Vymáhání práva veřejností nejen umožní veřejnosti dosáhnout požadovaných výsledků, ale může také významně pomoci agenturám vynucujícím právní předpisy v oblasti životního prostředí, které postrádají přiměřené personální zajištění.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/18 (Dánsko) uznal relativně širokou škálu možností, jimiž mohou strany zajistit procedury pro vznášení námitek proti jednání, aktům nebo opomenutím, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Účastník si stěžoval, že nemá žádný prostředek umožňující napadnout akt utracení ptačích druhů orgánem veřejné správy v Dánsku. Výbor konstatoval, že přístup k právní ochraně podle odstavce 3 vyžaduje více než jen právo obrátit se na správní orgán ohledně nezákonné činnosti.⁴²¹ Při stanovení, zda dotyčná strana nedodržela úmluvu, věnoval výbor pozornost dánským právním předpisům obecně, a to s cílem zvážit, zda některé jiné osoby z řad veřejnosti měly právo napadnout předemtné rozhodnutí nebo zda vnitrostátní právo účinně brání osobám z řad veřejnosti obecně v napadnutí takových aktů.⁴²²

Příklady práv vymáhání lze nalézt v evropské směrnici 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí,⁴²³ která stanoví, že fyzické nebo právnické osoby splňující kritéria pro aktivní legitimaci mají právo požadovat, aby vnitrostátní orgány přijaly opatření v případech škod na životním prostředí. Tytéž osoby rovněž mají mít přístup k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému veřejnému orgánu, který je kompetentní přezkoumávat procesní a hmotněprávní zákonnost rozhodnutí, jednání nebo nečinnosti příslušných orgánů podle této směrnice.

Co lze přezkoumat?

Podle úmluvy mají osoby z řad veřejnosti právo napadnout jednání, akty a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí. Za prvé, pokud jde o „rozpor s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“, skutečnost, že došlo k porušení, nemusí být stanovena *prima facie*, tj. před daným přezkumem. Spíše musí existovat *tvrzení* osoby z řad veřejnosti, že došlo k jednání, aktu či opomenutí, které porušuje vnitrostátní právní předpisy týkající se životního prostředí (viz výše uvedené sdělení ACCC/C/2006/18 (Dánsko)). Za druhé, vnitrostátní právní předpisy týkající se životního prostředí nejsou omezeny ani na práva na informace a účast zaručená úmluvou, ani na právní předpisy, jejichž

název obsahuje pojem životní prostředí. Rozhodující otázkou namísto toho je, zda se dané ustanovení nějakým způsobem týká životního prostředí. Proto také jednání, akty a opomenutí, které mohou být v rozporu například s ustanoveními o územním plánování, ekologických daních, kontrole chemických látek či odpadů, využívání přírodních zdrojů nebo znečištění způsobeném plavidly, podléhají odstavci 3, bez ohledu na to, zda se předmětná ustanovení nacházejí v právních předpisech o územním plánování, daňových či námořních právních předpisech. Toto dokládá nález Výboru pro dodržování úmluvy ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie),⁴²⁴ kde výbor posuzoval belgické právní předpisy o územním plánování podle článku 9, odst. 3, a nález výboru ke sdělení ACCC/C/2011/58 týkající se bulharských právních předpisů o územním plánování.⁴²⁵

Jak konstatoval Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/18 (Dánsko), u členských států EU by odkaz na „vnitrostátní právní předpisy“ měl být chápán tak, že zahrnuje právní předpisy EU platné v daném členském státě.⁴²⁶ Proto lze podle odstavce 3 napadnout jednání, akty a opomenutí, která mohou být v rozporu s předpisy EU a směrnicemi EU, které se týkají životního prostředí a jsou aplikovatelné vnitrostátními soudy a orgány v členských státech.

Kdo může požádat o přezkoumání? – Otázka aktivní legitimace

Úmluva vyžaduje, aby strany zajistily přiznání aktivní legitimace umožňující vynucení právních předpisů týkajících se životního prostředí osobám z řad veřejnosti, které splňují případná kritéria, jež mohou být stanovena vnitrostátním právem. Úmluva umožňuje stranám stanovit kritéria pro aktivní legitimaci a přístup k řízení o vymáhání práva životního prostředí podle odstavce 3, avšak veškerá taková kritéria by měla být v souladu s cíli úmluvy týkajícími se přístupu k právní ochraně.

Výbor pro dodržování úmluvy v několika případech zvážil kritéria pro aktivní legitimaci podle článku 9, odst. 3. Pokud jde o organizace v oblasti životního prostředí, výbor ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) konstatoval:

Záměrem úmluvy je poskytnout velkou pružnost při vymezení toho, které organizace v oblasti životního prostředí mají přístup k právní ochraně. Na jedné straně platí, že strany nejsou povinny ve svém vnitrostátním právu zavést institut občanské žaloby (*actio popularis*), v jehož důsledku by každý měl právo napadnout jakékoli rozhodnutí, akt či opomenutí týkající se životního prostředí. Na druhé straně však strany nesmějí ustanovení „splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ používat jako záminku k zavedení nebo zachování natolik přísných kritérií, že je reálně všem nebo téměř všem organizacím v oblasti životního prostředí znemožněno napadnout jednání, akty nebo opomenutí, které jsou v rozporu vnitrostátními právními předpisy týkajícími se životního prostředí.⁴²⁷

V tomtéž nálezu Výbor pro dodržování úmluvy konstatoval, že „formulace ‚kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu‘ naznačuje, že strany by měly být zdrženlivé a nestanovit příliš přísná kritéria. Přístup k těmto procedurám by proto měla být předpokladem, nikoli výjimkou.“⁴²⁸

V podobném duchu, a to i s ohledem na osoby z řad veřejnosti obecně, Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2006/18 (Dánsko) rozhodl, že kritéria pro aktivní legitimaci nesmí být natolik přísná, aby reálně všem nebo téměř všem organizacím v oblasti životního prostředí či jiným osobám z řad veřejnosti znemožnila napadnout jednání, akty nebo opomenutí podle odstavce 3. V daném případě dospěl výbor k závěru, že dotyčná strana neporušila úmluvu, a při tom věnoval pozornost právu dotyčné strany obecně, a to s cílem zvážit, zda některé jiné osoby z řad veřejnosti měly právo napadnout předmětné rozhodnutí nebo zda vnitrostátní právo účinně brání osobám z řad veřejnosti obecně v napadnutí takových aktů.⁴²⁹ Na stejném logickém základě výbor v nálezu ke sdělení ACCC/C/2011/58 (Bulharsko) dospěl k závěru, že tato strana nedodržela úmluvu.⁴³⁰

Odstavec 26 Pokynů ze Sofie obdobným způsobem podporuje myšlenku široké aktivní legitimace v řízeních o otázkách životního prostředí.

Kdo provádí přezkoumání?

Článek 9, odst. 3 poskytuje veřejnosti přístup ke správním nebo soudním řízením. Toto ustanovení se potenciálně vztahuje na širokou škálu řízení pro „vynucování práva ze strany občanů“. Toto lze zajistit tím, že je osobám z řad veřejnosti poskytnuta aktivní legitimace, která umožňuje přímo vymáhat právo životního prostředí u soudu. Tuto povinnost lze také splnit například tím, že je osobám z řad veřejnosti zajištěno právo iniciovat správní nebo trestní řízení. Strany si ponechávají značnou volnost při určení toho, která fóra (soud nebo správní orgán) a formy řízení (např. občanskoprávní, správní a trestněprávní) by měly být dostupné pro napadnutí předmětných jednání, aktů a opomenutí. Ačkoli článek 3, odst. 1 stanoví obecnou povinnost vytvořit a udržovat jasný, transparentní a konzistentní rámec, stranám nic nebrání zajistit různá přezkumná řízení pro různé druhy jednání, aktů a opomenutí.

Ve většině zemí zůstává vynucování trestního práva doménou státu. Existuje však několik výjimek. Například polský Zákoník o drobných přestupcích z roku 1971 opravňuje některá sdružení, včetně Stráže ochrany přírody a Sdružení na ochranu zvířat, působit jako státní žalobce v případech méně závažných trestných činů podle Zákona o ochraně přírody z roku 1991. Toto právo působit jako státní žalobce zahrnuje právo odvolat se k trestnímu soudu. Spojené království rovněž umožňuje „soukromé trestní stíhání“, což je trestní stíhání zahájené soukromou osobou, která nejedná jménem policie, státního zastupitelství ani jiného orgánu, který vede stíhání. Právo iniciovat soukromé trestní stíhání je zachováno zákonem Spojeného království o stíhání trestných činů z roku 1985. Existují však určitá omezení, včetně toho, že nejvyšší státní zástupce (Director of Public Prosecutions) je oprávněn převzít soukromá trestní stíhání a že soukromý žalobce musí v některých případech před zahájením řízení požádat o souhlas generálního prokurátora nebo nejvyššího státního zástupce.⁴³¹

Bez ohledu na konkrétní mechanismus dává úmluva více než jasně najevo, že vynucování práva životního prostředí není pouze doménou orgánů v oblasti životního prostředí a státních zástupců, nýbrž že důležitou roli hraje také veřejnost.

Podněty a rozsah přezkumu

Podle úmluvy musí strany zajistit, aby osoby z řad veřejnosti mohly v případě domnělých porušení soukromými osobami nebo orgány veřejné správy přímo vynucovat právo. Ačkoli odstavec 3 výslovně neodkazuje na hmotněprávní či procesní zákonnost, strana nemůže omezit rozsah přezkumu podle tohoto ustanovení buď na procesní, nebo na hmotněprávní zákonnost. Naopak, přezkumné řízení pro napadnuté jednání, akty nebo opomenutí musí umožnit napadnout jak hmotněprávní, tak procesní zákonnost domnělého porušení. Například jednotlivci a organizace v oblasti životního prostředí, kteří splňují vnitrostátní kritéria, mohou napadnout porušení limitů vypouštění odpadních vod uvedených v povolení ze strany zařízení. Jedním ze způsobů, jak toto porušení napadnout, je dát vlastníka či provozovatele daného zařízení k soudu s tvrzením, že došlo k porušení zákona, a získat prostředek nápravy, jako je soudní příkaz k ukončení nezákonného vypouštění odpadních vod. Dalším způsobem je iniciování správního řízení vůči provozovateli, kdy je stěžovateli přiznán status účastníka řízení (viz také níže uvedený komentář k článku 9, odst. 4, který se zabývá soudními příkazy).

Osoby z řad veřejnosti by rovněž měly být schopny napadnout jednání, akty či opomenutí orgánů veřejné správy, které překračují vnitrostátní právo životního prostředí. „Opomenutí“ v tomto případě zahrnuje nepoužití nebo nevynucení právních předpisů v oblasti životního prostředí orgánem veřejné správy vůči jiným orgánům veřejné správy nebo soukromým subjektům.

Požadavky na aktivní legitimaci podle článku 9

Odstavec 1 – Aktivní legitimace umožňující přezkoumat přístup k informacím:

„Každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ... ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4.“

Odstavec 2 – Aktivní legitimace umožňující přezkoumat účast veřejnosti a další relevantní ustanovení:

Osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný důvod, nebo u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku.

Odstavec 3 – Aktivní legitimace umožňující přezkoumat rozpor s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí:

Osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu.

4. Navíc - a aniž by tím bylo dotčen odstavec 1 - postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

Jednotlivé odstavce 1, 2 a 3 článku 9 se vztahují na konkrétní důvody, pro které může veřejnost usilovat o přezkumné řízení. Odstavec 4 popisuje minimální kvalitativní standardy, které musí být splněny při všech takových řízeních, a typ prostředků nápravy, které musí být poskytnuty. Tento odstavec vyžaduje, aby byla zajištěna přiměřená a účinná náprava nejen u řízení týkajících se přístupu k informacím nebo rozhodování u konkrétních činností, jak stanoví

odstavce 1 a 2, ale také u všechny dalších jednání, aktů a opomenutí podléhajících odstavci 3. Jak již bylo zmíněno, skutečnost, zda ombudsman může působit jako orgán pro přezkoumání podle článku 9, odst. 1–3, je nutné posoudit ve světle požadavku na přiměřenou a účinnou nápravu.

„Přiměřená a účinná náprava“

Cílem každého správního či soudního přezkumu je napravit chybná rozhodnutí, akty a opomenutí a, nakonec, získat prostředek nápravy pro porušení zákona. Podle odstavce 4 musí strany zajistit, aby orgány příslušné k přezkumu zajistily „přiměřenou a účinnou“ nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech. Přiměřenost vyžaduje, aby náprava zajistila zamýšlený efekt přezkumného řízení. Tím může být náhrada škody utrpěné v minulosti, zabránění budoucím škodám a/nebo navrácení do původního stavu. Požadavek, aby prostředky nápravy byly účinné, znamená, že by měly umožňovat skutečné a účinné vynucení. Strany by se měly snažit odstranit veškeré případné překážky bránící vynucení soudních příkazů a dalších prostředků nápravy.

Pokud mohou stále nastat počáteční nebo další škody a porušení přetrvává nebo pokud lze předchozí škody napravit či zmírnit, soudy a správní přezkumné orgány musí být schopné vydat příkaz k zastavení nebo podniknout určité kroky. Tento příkaz se nazývá „předběžné opatření“ nebo „soudní příkaz“ a dosažený prostředek nápravy se nazývá „právně přikázaná úleva“ (viz rámeček níže). V praxi může být používání právně přikázaných úlev v případě ochrany životního prostředí velmi důležité, protože spory v oblasti životního prostředí se často týkají budoucích, navrhovaných činností nebo probíhajících činností, které představují bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí. V mnoha případech, nejsou-li řešeny, dochází k nevratné škodě na životním prostředí či zdraví a náhrada škody nemusí v takových případech být dostatečná.

V jiných případech, mohou být nejlepším možným prostředkem nápravy kompenzační opatření, např. zlepšení kvality životního prostředí jinde. Přestože peněžní odškodnění často není pro nápravu škody na životním prostředí dostatečná, poškozeným osobám může poskytnout určité zadostiučinění. Peněžní odškodnění může také být relevantním prostředkem nápravy v případě, že jej platí provozovatel orgánům veřejné správy jako náhradu veřejných prostředků, které byly marně vynaloženy na ochranu území či živočišného/rostlinného druhu, které byly negativně ovlivněny jednáním nebo opomenutím dotčeného provozovatele.

Další související forma nápravy dostupná v některých zemích: například ve Francii může osoba z řad veřejnosti zahájením občanskoprávního řízení napadnout porušení právního předpisu v oblasti životního prostředí (jak se předpokládá v článku 9, odst. 3) s cílem získat od vlastníka či provozovatele zařízení, které porušilo právní předpisy v oblasti životního prostředí, občanskoprávní peněžní pokutu, a to namísto orgánu státní správy. Taková řízení se někdy nazývají řízení „občanského vynucení“ a jsou znovu diskutována níže.

„včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech“

Co jsou právně přikázané úlevy?

Právně přikázané úlevy: Právně přikázané úlevy představují prostředek nápravy, jehož účelem je předjít újmu nebo napravit újmu tím, že je adresátovi přikázáno buď aby se zdržel určité činnosti nebo odstranil porušení, nebo aby učinil určitá opatření. Umožňuje osobě zajistit příkaz vůči jiné osobě, který jí uloží něco udělat, například poskytnout přístup k informacím nebo přístup na určité místo, konat jednání nebo ukončit protiprávní činnost. Právně přikázané úlevy mohou být buď „předběžné“ nebo „konečné“.

Předběžné právně přikázané úlevy: Předběžné (též prozatímní či mezitímní) právně přikázané úlevy jsou předběžná opatření, která jsou soudem či tribunálem vydána před projednáním dané záležitosti v plném rozsahu. V případech, kdy dochází k újmě nebo hrozí újma nebo kdy je či může být porušen předpis na ochranu veřejného zdraví, může soud či tribunál mít pravomoc vydat předběžné opatření ukládající zachovat status quo nebo uvést situaci do předchozího stavu, a to až do vyřešení případu. Tribunály obecně vyžadují, aby strana usilující o předběžné opatření prokázala, že: (a) bezprostředně hrozí nenapravitelná újma nebo taková újma může nastat před projednáním případu v plném rozsahu; a (b) požadovaný prostředek nápravy bude pravděpodobně přiznán při závěrečném jednání na základě věcné podstaty případu. V případech týkajících se životního prostředí může stačit prokázat, že je či může být porušen právní či jiný předpis. V naléhavých nebo jiných závažných případech někdy tribunál vydá předběžné opatření ex parte, bez jednání, na základě spisu a důkazů.

Konečné právně přikázané úlevy: Konečné právně přikázané úlevy jsou soudem či tribunálem přiznány poté, co byl vydán pravomocný rozsudek. Jejich časová platnost není omezena. V případech týkajících se životního prostředí jsou proto soudní příkazy, které umožňují soudu či tribunálu přimět osobu, aby se zdržela porušování nebo konala určitým způsobem, často pružnější a lépe reagují na základní problém v oblasti životního prostředí, než je tomu u ostatních

prostředků nápravy, jako je peněžní odškodnění nebo o trestněprávní sankce.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/11 (Belgie) rozhodl, že pokud by dotčená strana zachovala svou soudní praxi ohledně přístupu k přezkumným řízením týkajícím se povolení pro územní plánování měst a rozhodnutí o územních plánech, která vznikla před nabytím účinnosti úmluvy pro Belgii, nebyl by zajištěn přístup k právní ochraně, jak je stanoven článkem 9, odst. 3, a navíc by nebyla zajištěna účinná náprava vyžadovaná odstavcem 4.⁴³²

Nález Výboru pro dodržování úmluvy ke sdělení ACCC/C/2006/17 (Evropská společenství), který byl zmíněn výše v souvislosti s článkem 9, odst. 2, je rovněž relevantní, pokud jde o přiměřenou a účinnou nápravu.⁴³³ Výbor ve svém nálezu uvedl, že by zcela jistě bylo v rozporu s odstavcem 2, pokud by byl poskytnut přístup k přezkumnému řízení ohledně povolení až po zahájení stavby, protože přístup k právní ochraně musí být poskytnut v době, kdy je reálně možné napadnout rozhodnutí o povolení. Absence této možnosti by také znamenala absenci přiměřené a účinné nápravy.

Ve sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) se daný účastník nejdříve obrátil na španělský soud a požádal o pozastavení změny a plánu parcelace pozemků. Soud rozhodl, že požadavek je předčasný, a žádost odmítl s odůvodněním, že nedojde k nezvratnému dopadu na životní prostředí, protože stavba nemůže být zahájena bez dalších rozhodnutí. Když však byl projekt urbanizace schválen a účastník požadoval pozastavení rozhodnutí do doby dokončení soudního projednávání, soud rozhodl, že je příliš pozdě, protože rozhodnutí je předmětem posouzení a předchozích rozhodnutí, konkrétně změny a plánu parcelace území, které nebyly pozastaveny. Po odvolání soud tento rozsudek potvrdil a rozhodnutí nepozastavil. Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu došel k závěru, že tento druh argumentace vytváří systém, v němž občané ve skutečnosti nemohou získat právně přikázané úlevy ani v rané fázi, ani v pozdější fázi; to znamená, že ačkoli jsou právně přikázané úlevy teoreticky dostupné, v praxi dostupné nejsou. V důsledku toho výbor dospěl k závěru, že dotčená strana porušuje článek 9, odst. 4 úmluvy, který vyžaduje, aby strany zajistily přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev.⁴³⁴

Možnosti, kdy lze použít právně přikázané úlevy

V Maďarsku lze právně přikázané úlevy nařídit:

- (a) pokud je to „nezbytné“ k odvrácení škody;
- (b) aby se zabránilo změně věcné podstaty soudního řízení; nebo
- (c) pokud je to nutné v jiných případech hodných zvláštního zřetele.

Jestliže soud shledá, že je splněna některá z těchto podmínek, musí dále shledat, že újma způsobená předběžným opatřením či soudním příkazem nepřesáhne výhodu plynoucí z jeho vydání.⁴³⁵ Tento právní test umožňuje soudu rozhodnout, zda je předběžné opatření či soudní příkaz v daném případě vhodný.

Jak již bylo uvedeno výše, právně přikázané úlevy nepředstavují jediný účinný prostředek nápravy. V některých zemích například osoba z řad veřejnosti, která iniciováním řízení napadne porušení vnitrostátního právního předpisu týkajícího se životního prostředí, může od vlastníka či provozovatele porušujícího zařízení získat občanskoprávní peněžní pokutu nebo vůči němu iniciovat soudní řízení o náhradu škody, a to namísto příslušného orgánu státní správy. Například ve Spojených státech amerických Zákon o čistých vodách, Zákon o ochraně a obnově zdrojů a Zákon o čistém ovzduší stanovují „řízení občanského vynucení“, jehož prostřednictvím může občan-vynutitel inkasovat peněžní sankce.

„čestné, spravedlivé, včasné „

Kromě stanovení druhů prostředků nápravy článek 9, odst. 4 stranám ukládá zajistit, aby procedury přezkumu podle odstavců 1, 2 a 3 byly „čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady“. Čestné procedury vyžadují, aby proces, včetně konečného rozhodnutí vydaného orgánem s rozhodovací pravomocí, bylo nestranné, nezaújaté, bez zvýhodňování či sledování vlastního zájmu. Je důležité poznamenat, že toto platí také pro veškeré procedury správního přezkoumání, jejichž účelem je naplnění požadavků článku 9, odst. 3. Čestné procedury se také musí použít bez rozdílu na všechny osoby, bez ohledu na ekonomické nebo sociální postavení, etnickou příslušnost, národnost či jiná obdobná kritéria (viz též komentář k článku 3, odst. 9, i když čestnost může také vyžadovat nediskriminaci s ohledem na jiná kritéria, než kterými se toto ustanovení zabývá, jako je věk, pohlaví, náboženské vyznání atd.) Čestnost dále vyžaduje, aby veřejnost byla řádně informována o přezkumném řízení, jakož i o výsledku přezkumu. Spravedlivé procedury jsou takové, které neuplatňují právo neúčelně tvrdým a technickým způsobem.

Podle článku 9 je rovněž velmi důležitá včasnost procedur přezkoumání. Tento požadavek upevňuje požadavek článku 9, odst. 1 ukládající stranám zajistit „urychlený“ proces přezkoumání. Podle úmluvy musí smluvní strany tento standard včasnosti dodržovat při zajišťování veškerých procesů přezkoumání, ať již soudem nebo jiným přezkumným

orgánem. Mnoho zemí již uznalo důležitost včasnosti výkonu spravedlnosti. Například v Bělorusku musí být odvolání a stížnosti ohledně správních rozhodnutí týkajících se životního prostředí zváženy ve lhůtě jednoho měsíce, s možností prodloužení o další dva měsíce. V některých zemích, například v Irsku, mohou soudy dle vlastního uvážení některé případy vyjmout z fronty spisů a vyřídit je ihned, pokud se daný případ týká otázek, které jsou naléhavé a citlivé na čas.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2004/6 (Kazachstán) rozhodl, že je-li umožněno zahájení soudního jednání bez řádného oznámení, není splněn požadavek čestného řízení podle článku 9, odst. 4. Dále rozhodl, že neoznámení rozhodnutí soudu daným stranám znamená absenci čestnosti a včasnosti, které jsou vyžadovány úmluvou.⁴³⁶

Ve sdělení ACCC/C/2008/23 (Spojené království) účastníci tvrdili, že soudní příkaz, kterým jim byla uložena povinnost uhradit právní náklady orgánů veřejné správy, bylo nečestné a nespravedlivé ve smyslu článku 9, odst. 4. Výbor pro dodržování úmluvy rozhodl, že orgány veřejné správy se musely jednání účastnit, a v důsledku toho jim vznikly právní náklady, protože žalovaný provozovatel odmítl spolupracovat při jmenování znalce. Za těchto okolností výbor rozhodl, že následný soudní příkaz, kterým bylo účastníkům uloženo uhradit právní náklady orgánů veřejné správy v plné výši (aniž by provozovateli bylo nařízeno jakkoli přispět), je nečestný a nespravedlivý a zakládá *stricto sensu* porušení článku 9, odst. 4 úmluvy.⁴³⁷

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) zdůraznil, že článek 9, odst. 4 úmluvy se vztahuje také na situace, kdy osoba z řad veřejnosti usiluje o odvolání proti nepříznivému soudnímu rozhodnutí, které se týká orgánu veřejné správy a záležitostí upravených Aarhuskou úmluvou. Dotyčná strana je tedy povinna vhodně implementovat úmluvu tak, aby v případech těchto odvolání nebylo osobám z řad veřejnosti ukládáno uhradit nečestné, nespravedlivé a nepřiměřeně vysoké náklady.⁴³⁸

V tomtéž nálezu Výbor pro dodržování úmluvy rovněž konstatoval, že z formálního hlediska není patrné, že by španělské právní předpisy bránily tomu, aby při rozhodování ohledně uložení úhrady nákladů v případech odvolání byly v plném rozsahu zohledněny požadavky článku 9, odst. 4, totiž aby procedury byly čestné a spravedlivé a aby nevyžadovaly vysoké náklady. Avšak důkazy předložené výboru jednoznačně prokázaly, že pokud v praxi fyzická nebo právnická osoba prohraje u soudu prvního stupně vůči orgánu veřejné správy, poté se proti rozhodnutí odvolá a opět prohraje, úhrada souvisejících nákladů je uložena odvolávající se straně. Výbor zdůraznil, že pokud uvedený trend odráží obecnou praxi odvolacích soudů dotyčné strany v takových případech, znamená to nesoulad s článkem 9 odst. 4 úmluvy.⁴³⁹

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/27 (Spojené království) rozhodl, že přezkumné soudní řízení účastníka je soudním řízením ve smyslu článku 9, odst. 3 úmluvy, a proto také podléhá požadavkům článku 9, odst. 4 úmluvy. Výbor zdůraznil, že „spravedlnost“ podle článku 9, odst. 4, znamená to, co je spravedlivé pro stěžovatele, nikoli žalovaného (veřejný orgán). Výbor dále konstatoval, že v případech soudního přezkumu, kdy osoba z řad veřejnosti sleduje zájmy životního prostředí týkající se veřejného zájmu a případ prohraje, potom by při rozdělení nákladů měla být zohledněna skutečnost, že jde o veřejný zájem. Výbor rozhodl, že způsob, jakým byly náklady v tomto případě rozděleny, je nespravedlivý ve smyslu článku 9, odst. 4 úmluvy, a představuje proto porušení.⁴⁴⁰

Pokud jde o spravedlnost s ohledem na lhůty pro podání návrhu na přezkumné soudní řízení, výbor ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/33 (Spojené království) zdůraznil, že dotyčná strana nemůže spoléhat na to, že soulad pravidel pro načasování žádostí o soudní přezkoumání s požadavky článku 9, odst. 4 zajistí soudy v rámci své volnosti rozhodování.⁴⁴¹ Výbor rozhodl, že v zájmu spravedlnosti a právní jistoty je nezbytné (a) stanovit jednoznačnou minimální lhůtu, během níž by měl být vznesen nárok; a (b) lhůty by měly začít běžet ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl nebo měl dozvědět o předmětném jednání, aktu či opomenutí.⁴⁴²

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/36 (Španělsko) dospěl k závěru, že zavedením systému právní pomoci, který vylučuje malé nevládní organizace z poskytnutí právní pomoci, dotyčná smluvní strana nesplnila požadavek na zajištění čestných a spravedlivých prostředků nápravy podle článku 9, odst. 4 úmluvy a nezhodila zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně, jak to požaduje článek 9, odst. 5 úmluvy.⁴⁴³

Pokud jde o požadavek včasné nápravy, Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) dospěl k závěru, že rozhodnutí o tom, zda udělit pozastavení jako preventivní opatření, by mělo být vydáno před realizací projektu.⁴⁴⁴ V daném případě trvalo osm měsíců, než soud vydal rozhodnutí o tom, zda udělit požadované pozastavení projektu, a nakonec žádost o pozastavení zamítl. I kdyby však žádosti vyhověl, pozastavení by bylo bezvýznamné, protože stavební práce již probíhaly. Výbor konstatoval, že nejsou dostupné žádné včasné, přiměřené a účinné prostředky nápravy, a dotyčná strana proto porušuje článek 9, odst. 4.⁴⁴⁵ Výbor svůj nálezný zmínil ve věci ACCC/C/2006/17 (Evropská společenství), kde konstatoval:

Pokud by s ohledem na jakékoli povolení řízení existovala možnost přístupu k právní ochraně až po zahájení stavby, zcela jistě by to bylo neslučitelné s článkem 9, odst. 2 úmluvy. Přístup k právní ochraně musí být

skutečně poskytnut v době, kdy je reálně možné napadnout rozhodnutí o povolení předmětné činnosti.⁴⁴⁶

„Neměly by vyžadovat vysoké náklady“

A konečně, úmluva vyžaduje, aby strany zajistily přezkumná řízení, která „nevyžadují vysoké náklady“. Náklady spojené s podáním návrhu či žaloby na základě úmluvy nebo s vynucením vnitrostátních právních předpisů týkajících se životního prostředí nesmí být tak vysoké, aby veřejnosti (jednotlivcům i nevládním organizacím) bránily tak učinit. Strany mají při plnění této povinnosti k dispozici různé mechanismy, včetně vzdání se nároku či mechanismů proplácení nákladů. V praxi jsou v mnoha zemích hlavní překážkou v přístupu k právní ochraně příliš vysoké náklady a příliš přísná kritéria pro aktivní legitimaci.

Ačkoli úmluva nedefinuje prostředky k zachování přijatelné úrovně případných nákladů, ukládá stranám velmi jasnou povinnost zajistit, aby procedury nevyžadovaly vysoké náklady. To znamená, že úmluva stanoví povinnost ve formě výsledku, což stranám ponechává velkou volnost rozhodování ohledně postupu, ale jen velmi omezenou volnost ohledně toho, čeho má být dosaženo. Při hodnocení souladu s tímto ustanovením je rozhodující výsledek, a nikoli způsob, jímž jednotlivé strany zajistí, aby náklady na procedury byly přijatelné. I když formulace „neměly by vyžadovat vysoké náklady“ není příliš podrobná, zakládá jednoznačnou a bezpodmínečnou povinnost.

Jak již bylo uvedeno výše v komentáři k „čestné a spravedlivé“, Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/24 (Španělsko) zdůraznil, že dotyčná strana je povinna implementovat úmluvu vhodným způsobem tak, aby osobě z řad veřejnosti usilující o odvolání proti nepříznivému soudnímu rozhodnutí, které se týká orgánu veřejné správy a záležitostí upravených Aarhuskou úmluvou, nebylo ukládáno uhradit nepřiměřeně vysoké náklady.⁴⁴⁷

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/27 (Spojené království) rozhodl, že objem nákladů přiřknutý v tomto případě byl nepřiměřeně vysoký ve smyslu článku 9, odst. 4, a představoval proto porušení.⁴⁴⁸

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/33 (Spojené království) konstatoval, že při posuzování nákladů spojených s procedurami pro přístup k právní ochraně v kontextu standardu stanoveného článkem 9, odst. 4 úmluvy výbor zvažuje soustavu nákladů jako celek, a to systematickým způsobem.⁴⁴⁹ Výbor dospěl k závěru, že pravidlo, podle kterého je úhrada nákladů uložena neúspěšné straně sporu a které je obsažené v Občanském soudním řádu dotyčné strany úmluvy, není ve své podstatě neslučitelné s úmluvou, ačkoli slučitelnost tohoto pravidla s úmluvou závisí na výsledku každého jednotlivého případu a na existenci jasného pravidla, jímž se zabrání vysokým nákladům procedury. Výbor zvažoval, zda by dopad pravidla, podle kterého je úhrada nákladů uložena neúspěšné straně sporu, mohl být zmírněn systémem právní pomoci dotyčné strany, smlouvami o úhradě poplatků podmíněné příznivým výsledkem nebo ochranné rozhodnutí o úhradě poplatků (PCO), jakož i značnou volností rozhodování soudů při výkladu a uplatňování příslušných právních předpisů.

V tomto případě výbor zjistil, že v souvislosti s právním systémem dotyčné strany vyvstávají nejméně čtyři potenciální problémy: (a) zaprvé, přísná kritéria uplatňovaná soudy při zvažování vydání ochranných rozhodnutí o úhradě poplatků; (b) zadruhé, omezující účinky (i) nákladů na žádost o toto rozhodnutí, pokud není vydáno a (ii) „reciproční“ ochranná rozhodnutí o úhradě poplatků, která stanoví strop nákladů obou stran; výbor shledal, že s ohledem na náklady je velmi důležité zajistit „rovnost zbraní“ mezi stranami, včetně toho, aby se stěžovatel nemusel spoléhat na nezkušeného či pro bono právního zástupce; (c) zatřetí, potenciální dopad náhrady škody způsobené předběžným opatřením ze strany neúspěšného stěžovatele na náklady vzniklé stěžovateli; (d) začtvrté, skutečnost, že při určování rozdělení nákladů v daném případě není dostatečně přihlédnuto k samotné skutečnosti, že předmětné žaloby týkající se životního prostředí mají charakter veřejného zájmu.⁴⁵⁰

Výbor konstatoval, že ačkoli jsou v rámci dotyčné strany k dispozici různá opatření k řešení nepřiměřeně vysokých nákladů, tato opatření společně nezajišťují, že náklady nepřekročí úroveň splňující požadavky úmluvy. Výbor dospěl k závěru, že značná volnost rozhodování poskytovaná soudům dotyčné strany při rozhodování o nákladech – při absenci jasných právně závazných pokynů zákonodárných či soudních orgánů, které by zajistily, aby náklady nebyly nepřiměřeně vysoké – vede ke značné nejistotě ohledně nákladů, jež mohou vzniknout stěžovatelům, kteří legitimně usilují o řešení otázek v oblasti životního prostředí, které se týkají veřejného zájmu.⁴⁵¹ S ohledem na výše uvedené výbor konstatoval, že dotyčná strana dostatečně neimplementovala svou povinnost podle článku 9, odst. 4, která jí ukládá zajistit, aby procedury podléhající článku 9 nebyly nepřiměřeně nákladné.⁴⁵²

Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2011/57 (Dánsko) rozhodl takto:

Výboru byly dotyčnou stranou poskytnuty informace týkající se nákladů na odvolání proti správním rozhodnutím před jinými obdobnými kvazisoudními orgány v rámci dotyčné strany, včetně orgánů zabývajících se právy pacientů (zdraví), záležitostmi spotřebitelů, zásobování energií a daňovými záležitostmi. Výbor konstatuje, že taková odvolání jsou buď bezplatná, nebo mají poplatky podstatně nižší než 3 000 DKK, zatímco vyšší poplatky

jsou účtovány při odvolání ohledně záležitostí týkajících se především komerčních zájmů, jako jsou práva v oblasti hospodářské soutěže, ochranných známek a patentů. Výbor také konstatuje, že odvolání nevládních organizací k [Odvolací komisi pro přírodu a životní prostředí (NEAB)] mají spíše povahu odvolání k první skupině orgánů než odvolání týkajících se především komerčních zájmů.

Na základě tří aspektů uvedených výše výbor shledal, že poplatek ve výši 3 000 DKK za odvolání nevládních organizací k NEAB je v rozporu s požadavkem článku 9, odst. 4, aby přístup procedurám právní ochrany nebyl nepřiměřeně nákladný.⁴⁵³

V podobném duchu Soudní dvůr Evropské unie ve věci C-427/07, *Komise v. Irsko*, rozhodl, že pouhá volnost rozhodování, která soudům umožňuje neuložit neúspěšné straně úhradu nákladů řízení, nemůže být považována za uspokojivou implementaci požadavku úmluvy, totiž že procedura nesmí být „nepřiměřeně nákladná“ v souladu se směrnicí 2003/35/ES.

Zachování nízkých nákladů

Náklady spojené se soudním řízením mohou zahrnovat:

- Soudní poplatky
- Poplatky za právní zastoupení
- Cestovní náklady svědků
- Náklady na znalce

Tyto druhy nákladů představují pro veřejnost značnou finanční překážku. Některé země přijaly opatření k jejich kontrole, např. osvobozením nevládních organizací od placení soudních poplatků, zajištěním bezplatných odvolání nebo stanovením, že odvolání nemusí být zahájeno právníkem:

- Ve Švédsku se mohou osoby z řad veřejnosti odvolat proti jednání či rozhodnutí orgánů veřejné správy v záležitostech životního prostředí k nadřízenému správnímu orgánu nebo soudu bezplatně. Navíc osoba, která žádá o správní či soudní přezkoumání případu, nenese riziko úhrady nákladů daného orgánu veřejné správy či provozovatele činnosti, pokud bude odvolání neúspěšné. To například platí, pokud byla zamítnuta žádost o informace týkající se životního prostředí, pokud sousedé považují rozhodnutí orgánu veřejné správy o preventivních opatřeních v případě nebezpečné činnosti za příliš mírné či pokud bylo podáno odvolání proti povolení v případě nebezpečné činnosti. Kromě toho neexistuje požadavek, aby osoby odvolávající se proti takovému jednání či rozhodnutí byly doprovázeny právníkem.
- Na Slovensku jsou nevládní organizace a jiné strany či účastníci osvobozeni od placení soudních poplatků za soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů.
- V Rakousku je odvolání proti zamítnutí přístupu k informacím bezplatné a k jeho podání nepotřebuje stěžovatel právníka.
- V Gruzii jsou soudní odvolání podaná osobami se zdravotním postižením, jejich svazy, vzdělávacími svazy a cizinci bezplatná.

V mnoha zemích jsou poplatky za právní zastoupení přiřknuty vítězné straně v daném případě. Tento princip se v některých zemích nazývá „kdo prohraje, ten platí“. Takovýto princip může zajistit, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pokud osoba z řad veřejnosti, která případ předložila, uspěje. Tento postup však potenciálně může mít opačný účinek, pokud osoba z řad veřejnosti není úspěšná. V některých jurisdikcích ve Spojených státech, Kanadě a Austrálii nesmí být požadováno, aby osoba z řad veřejnosti, která předložením případu vynucuje zákon ve veřejném zájmu, hradila náklady žalovaného, a to i pokud je případ neúspěšný nebo je zamítnut. Tomuto postupu se někdy říká „opačný přesun nákladů“.

„V písemné formě a veřejně dostupná“

Úmluva vyžaduje, aby veškerá rozhodnutí kteréhokoli z orgánů příslušných k přezkumu podle článku 9 byla v písemné formě. To zahrnuje prozatímní rozhodnutí i závazná, konečná rozhodnutí. Soudní rozhodnutí musí navíc být veřejně přístupná. Rozhodnutí jiných orgánů musí být veřejně přístupná, kdykoli je to možné.

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku strany zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zváží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k

odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.

Odstavec 5 obsahuje dvě hlavní povinnosti. Zaprvé vyžaduje, aby strany poskytly veřejnosti informace o postupech pro přístup k právní ochraně. Tato povinnost upevňuje požadavek článku 3, odst. 3, ukládající stranám podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti, zejména o tom, jak získat přístup k právní ochraně. Tyto informace mohou být poskytovány mnoha různými způsoby. Jeden příklad je uveden v samotné úmluvě. Podle článku 4, odst. 7 musí zamítnutí žádosti o přístup k informacím obsahovat informace o přístupu k opravným prostředkům, které jsou k dispozici podle článku 9.

Strany mohou zavést podobné požadavky na poskytování informací o přístupu k opravným prostředkům při vydávání rozhodnutí podle článků 6, 7 a 8. Článek 5, odst. 7, písm. (b) rovněž vyžaduje, aby strany zveřejňovaly záležitosti, jichž se týká tato úmluva, což by zahrnovalo také otázky týkající se přístupu k právní ochraně.

Informace o přístupu k opravným prostředkům

SDEU ve věci C-427/07, *Komise v. Irsko*, konstatoval, že jedním ze základních zásad směrnice 2003/35/ES je podporovat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v duchu Aarhuské úmluvy. Soudní dvůr rozhodl, že v tomto ohledu povinnost zpřístupnit veřejnosti praktické informace o přístupu k správním a soudním postupům přezkoumání, která je stanovena Směrnicí o EIA a Směrnicí o IPPC, znamená povinnost získat přesný výsledek, jehož dosažení musí členské státy EU zajistit. Soudní dvůr rozhodl, že pouhá dostupnost – prostřednictvím publikací nebo na Internetu – pravidel týkajících se přístupu k správním a soudním postupům přezkoumání a možnosti získat přístup k soudním rozhodnutím nemůže být považována za dostatečné a přesné zajištění toho, aby dotčená veřejnost byla v pozici, kdy si je vědoma svých práv na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.⁴⁵⁴

Druhá hlavní povinnost v článku 9, odst. 5 vyžaduje, aby smluvní strany zvážily zavedení „vhodných podpůrných mechanismů“ k překonání překážek v přístupu k právní ochraně. Tato povinnost navazuje na ustanovení článku 3, odst. 2 ukládající orgánům veřejné správy pomáhat veřejnosti v její snaze o přístup k právní ochraně a poskytovat jí rady, jakož i na článku 9, odst. 4, který vyžaduje, aby postupy přezkoumání zajistily přiměřenou a účinnou nápravu a aby nevyžadovaly vysoké náklady.

Potenciální překážky v přístupu k právní ochraně

Možné překážky podle článku 9 odst. 5 mohou zahrnovat mimo jiné:

- Finanční překážky
- Omezení týkající se aktivní legitimace
- Nedostatek informací
- Obtíže při zajištění právního zastoupení
- Nejasné opravné prostředky
- Absence nezávislosti a nestrannosti orgánů s rozhodovací pravomocí
- Nedostatečná informovanost orgánů příslušných k přezkumu, pokud jde o práva veřejnosti vyplývající z úmluvy, a obecněji z právních předpisů v oblasti životního prostředí
- Slabé vynucování výkonu soudních rozhodnutí

Kromě toho platí, že porušování právních předpisů v oblasti životního prostředí je obvykle velmi obtížné prokázat, pokud neexistují jasné environmentální standardy, jasné emisní požadavky v povoleních a pravidelné sledování a hlášení údajů o emisích.

Také další části úmluvy vyžadují nebo podporují postupy, které zmírňují některé z výše uvedených překážek a zvýší příležitosti pro přístup k právní ochraně. Například článek 9 podporuje široký výklad toho, kdo může dosáhnout přezkoumání podle vnitrostátního práva. Široký výklad, který obecně umožňuje každé zainteresované osobě či organizaci použít opravný prostředek, by výrazně zmírnil zásadní překážku v přístupu k právní ochraně, přičemž praxe některých zemí naznačuje, že by to příliš nezatížilo práci soudů ani jiných tribunálů. Článek 9 rovněž vyžaduje, aby přezkoumání byla prováděna nestrannými a nezávislými orgány. Pokud země zajistí nezávislost a nestrannost soudních, správních a

jiných orgánů příslušných k přezkumu, sníží se tím institucionální překážky v přístupu k právní ochraně.

Justiční vzdělávání ohledně otázek přístupu k právní ochraně

Justiční vzdělávání může ve vhodných případech také sloužit jako podpůrný mechanismus k překonání překážek v přístupu k právní ochraně. Jedním z hlavních cílů programu Evropské komise s názvem „Program spolupráce se soudci“, který byl zahájen v Paříži v roce 2008, je vytvořit právní vzdělávací materiály pro soudce členských států týkající se uplatňování právních předpisů EU – včetně pravidel týkajících se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Tento program se zabývá různými oblastmi práva EU, včetně odpadů, přírody či posuzování EIA. Vypracované materiály, které jsou poskytovány během seminářů, jsou bezplatně dostupné vnitrostátním centrům justičního vzdělávání.

V prosinci 2008 vydal nejvyšší soud Kazachstánu – ve spolupráci s centrem OBSE v Astaně – příručku pro soudce týkající se provádění třetího pilíře Aarhuské úmluvy. Tato příručka se zabývá právy zakotvenými v úmluvě, Výborem pro dodržování úmluvy a právy v oblasti životního prostředí obecněji, a dále poskytuje příklady skutečných případů v oblasti životního prostředí iniciovaných kazašskými občany a nevládními organizacemi, které byly shromážděny od soudů z celé země na zvláštní žádost nejvyššího soudu. Příručka byla použita při několika školeních týkajících se přístupu k správním a soudním postupům přezkoumání v různých oblastech země. Tato školení poskytla soudcům, nevládním organizacím, právníkům a dalším zúčastněným stranám příležitost společně diskutovat o praktických otázkách týkajících se přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti a vynucování právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Pro přístup k právní ochraně podle článku 9 je velmi důležité, aby příslušné opravné prostředky byly osobám z řad veřejnosti finančně dostupné. V tomto ohledu existuje jasná vazba mezi požadavkem článku 9, odst. 4, aby přístup k postupům právní ochrany nevyžadoval vysoké náklady, a povinností vyplývající stranám z článku 9, odst. 5, aby zvážily zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních překážek.

Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/36 (Španělsko) konstatoval, že systém právní pomoci dotyčné strany se zdá být velmi omezující pro malé nevládní organizace. Výbor dospěl k názoru, že systém dotyčné strany si odporuje, neboť stanoví vysoké finanční kvalifikační požadavky pro to, aby byl subjekt považován za „veřejně prospěšný subjekt“ a mohl získat bezplatnou právní pomoc. Výbor rozhodl, že takové finanční požadavky zpochybňují základní význam bezplatné právní pomoci, jejímž cílem je usnadnit přístup finančně slabších subjektů k právní ochraně. Výbor shledal, že zavedení systému právní pomoci, který vylučuje malé nevládní organizace ze získání této pomoci, poskytuje dostatečný důkaz k závěru, že dotyčná strana nezhodnotila zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních překážek v přístupu k právní ochraně, jak to požaduje článek 9, odst. 5, a také nezajistila čestné a spravedlivé prostředky nápravy vyžadované článkem 9, odst. 4.⁴⁵⁵ Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/33 (Spojené království) (tímto nálesem se podrobněji zabývá komentář k článku 9, odst. 4 výše) rozhodl, že systém dotyčné strany jako celek není „takový, aby odstranil nebo snížil finanční ... překážky v přístupu k právní ochraně“, což jsou strany úmluvy povinny zvážit na základě článku 9, odst. 5 úmluvy.⁴⁵⁶

V části zabývající se článkem 9, odst. 4 jsou uvedeny příklady způsobů, jak lze některé z finančních překážek v přístupu k právní ochraně překonat. Tyto příklady zahrnují bezplatné alternativy k soudům, přenesení nákladů na soudní výlohy na porušovatele, snížení soudních výloh a hledání alternativ k požadavkům na záruku. Některé země navíc zřizují kanceláře právní pomoci, které poskytují bezplatné nebo nenákladné právní poradenství jednotlivcům a občanským organizacím. V Polsku například jednotlivci a sdružení, kteří nemohou uhradit náklady spojené s předložením věci soudu, mohou mít nárok na právníka jmenovaného soudem. Jiné země, například Arménie, Česká republika, Maďarsko, Nizozemsko, Moldavská republika, Slovensko, Ukrajina a Spojené království, mají soukromě financovaná nebo univerzitní centra právní pomoci. V těchto případech je mimořádně důležité, aby stát odstranil technické překážky bránící vytváření, provozování a financování neziskových organizací, a tím zajistil možnost dlouhodobé existence těchto soukromě financovaných center právní pomoci.

Článek 9, odst. 4 vyžaduje dostupnost účinné nápravy. Pokud soudy a jiné orgány příslušné k přezkumu disponují pravomocí vynucovat svá rozhodnutí, je tím odstraněna další potenciální překážka v přístupu k právní ochraně – slabé vynucování výkonu soudních rozhodnutí. V mnoha zemích jsou správní nebo soudní rozhodnutí reálně negována zpožděním nebo nedostatečným vynucováním. Ve snaze tomu zabránit některé země, například Švédsko, stanoví, že rozhodnutí o povolení nemohou být provozovatelem uplatněna, pokud je proti daném rozhodnutí podáno odvolání, ledaže je vydáno konkrétní rozhodnutí v opačném smyslu. Dalším prostředkem, který je v některých zemích využíván, je dát orgánu příslušnému k přezkumu pravomoc vynucovat svá vlastní rozhodnutí. Například v Ruské federaci jsou civilní a rozhodčí řízení podpořena speciální institucí soudních exekutorů, kteří vynucují soudní rozhodnutí prostřednictvím systému pokut. Ve Spojeném království a dalších jurisdikcích obecného práva (common law) může nesplnění soudního

příkazu představovat pohrdání soudem, které je potrestatelné pokutou nebo trestem odnětí svobody. Přiřknuté odškodnění lze vynutit různými prostředky, počínaje zabavením zboží a majetku, přes obstavení bankovních účtů až po obstavení mzdy.

A konečně, přehledná a jednoznačná pravidla, standardy a právní předpisy v oblasti životního prostředí mohou pomoci odstranit nebo snížit překážky v přístupu k právní ochraně. Například jasné stanovení emisí v povoleních a jasné standardy chování, oproti nimž lze skutečné emise a jednání poměřovat, mohou osobě, která usiluje o napadnutí nezákonných emisí podle článku 9, odst. 3, pomoci účinně vynutit právní předpisy. Ve stejném duchu platí, že jasné informace týkající se požadovaných úrovní emisí, lhůt pro splnění a dalších vynutitelných věcných požadavků v právních předpisech, pravidlech a povoleních usnadňují zjišťování a prokazování porušení.

Prvky přístupu k právní ochraně

Kdo může podat námitku? Úmluva podporuje široký výklad toho, kdo má „aktivní legitimaci“ k podání námítky.

Proti čemu lze podat námitku? Úmluva umožňuje podat námitku proti rozhodnutí, aktům a opomenutím. Umožňuje přístup k právní ochraně jak ohledně svých vlastních ustanovení, tak při vynucování vnitrostátních právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Kdo může projednat námitku? Námitku může podle úmluvy projednat příslušný soud nebo nestranný a nezávislý orgán příslušný k přezkumu zřízený podle vnitrostátních právních předpisů. Postup musí být čestný, spravedlivý a včasný a nesmí vyžadovat vysoké náklady.

Jaké jsou prostředky nápravy po podání námítky? Úmluva vyžaduje, aby strany zajistily přiměřenou a účinnou nápravu, včetně předběžných opatření a soudních příkazů.

Jak lze překonat překážky v přístupu k právní ochraně? Strany mohou veřejnosti pomoci získat přístup k právní ochraně tím, že poskytnou informace o přístupu k správním a soudním postupům přezkoumání a že odstraní finanční a jiné překážky.

ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Následující část úmluvy lze označit jako závěrečná ustanovení, která se týkají řízení, implementace a institucionálních záležitostí, které se k úmluvě vztahují. Jakmile úmluva vstoupí v platnost, bude třeba ještě provést fázi implementace. Úmluvy se také vyvíjejí s tím, jak se mění vědomosti nebo potřeby stran. Aby bylo možné tyto měnící se potřeby projednávat, je třeba, aby strany měly k dispozici vhodný způsob vzájemné komunikace, a udržovaly úmluvu v živoucím, pracovním a právně korektním režimu.

Závěrečná ustanovení Aarhuské úmluvy jsou velmi podobná závěrečným ustanovením jiných úmluv, jež se týkají životního prostředí. Předpokládají se schůzky stran a sekretariátu, které tvoří institucionální rámec pro rozhodování týkající se úmluvy. Předpokládá se také připojení nových stran k úmluvě prostřednictvím jejího podpisu, ratifikace a přistoupení k ní. Dále se předpokládají změny a dodatky k této úmluvě ve formě úprav a příloh, a tato závěrečná ustanovení obsahují implementační mechanismy, jako je přezkum dodržování zásad či metody řešení sporů. Stejně jako v případě většiny dalších úmluv se strany Aarhuské úmluvy pravidelně setkávají, aby prodiskutovaly, jak by mohly co nejúčinněji plnit cíle a záměry úmluvy. Za asistence sekretariátu strany stanoví svoje vlastní pravidla a pracovní plán pro lepší implementaci úmluvy do praxe.

Článek 10 ZASEDÁNÍ STRAN

1. První zasedání stran bude svoláno nejpozději do jednoho roku od data, kdy tato úmluva nabude účinnosti. Řádné zasedání smluvních stran se bude následně konat nejméně jednou za dva roky, pokud se strany nerozhodnou jinak, nebo na písemnou žádost kterékoli ze stran za předpokladu, že tuto žádost podpoří nejméně jedna třetina stran ve lhůtě šesti měsíců od data, kdy byla sdělena všem stranám prostřednictvím výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise.

Navíc ke stanovení specifických povinností stran většina úmluv zároveň vytváří svůj vlastní byrokratický aparát pro administrativu a tvorbu koncepcí, aby stranám pomáhal při plnění z úmluvy vyplývajících povinností, prosazování jejich mise a zajišťování mezinárodního dohledu.

Článek 10 ustavuje primární orgán pro tvorbu koncepcí: zasedání stran. Zasedání je v jiných mezinárodních ujednáních často označováno jako „konference“ stran a je místem, kde se setkávají zástupci stran úmluvy a její sledovatelé, včetně nevládních organizací, nečlenských států, mezinárodních organizací, atd. Základní funkcí zasedání je řídit proces zavádění a dalšího rozvoje úmluvy a dohlížet na něj. Zasedání stran se zabývá zejména sledováním, aktualizací, přezkumem a asistencí v oblasti implementace. Umožňuje smluvním stranám, aby přezkoumávaly implementaci úmluvy a přijímaly rozhodnutí s cílem zlepšit fungování úmluvy.

Článek 10, odstavec 1 obsahuje časový rozvrh zasedání stran. Obvyklou lhůtou mezi zasedáními stran jsou v případě většiny mezinárodních ujednání dva až tři roky. V souladu se článkem 10, odstavcem 1 proběhlo první řádné zasedání stran Aarhuské úmluvy 21. až 23. října 2002 ve městě Lucca v Itálii, tj. téměř přesně rok poté, co úmluva vstoupila 30. října 2001 v platnost. V poslední době se řádná zasedání stran konají přibližně jednou za tři roky. Navíc se zasedání stran sešlo na několika mimořádných schůzích, které proběhly mezi jednotlivými řádnými schůzemi.

Podle článku 12 vykonává výkonný tajemník EHK funkci tajemníka pro Aarhuskou úmluvu. Jako součást role tajemníka je výkonný tajemník EHK odpovědný za informování stran o tom, že byla podána žádost o svolání zasedání stran.

2. Na svých zasedáních budou strany neustále kriticky zkoumat naplňování této úmluvy na základě pravidelných zpráv stran a za tímto účelem budou:

Odstavec 2 uvádí určité prostředky pro provádění dohledu a zprostředkování implementace úmluvy mezi jejími stranami a pro další rozvoj úmluvy prostřednictvím protokolů nebo dodatků. Úmluva vyžaduje, aby strany průběžně

přezkoumávaly její implementaci. Strany musejí pravidelně informovat zasedání o svých pokrocích. Jednotlivé části odstavce 2 obsahují podrobnosti o typech záležitostí, které strany musejí průběžně přezkoumávat.

Většina úmluv vyžaduje, aby strany předkládaly periodické zprávy o dodržování zásad. Rozsah této povinnosti se liší, obvykle však pokrývá minimálně ustanovení, která strany přijímají s cílem výkonu svých povinností. Například úmluva ÚBR vyžaduje, aby její strany předkládaly zprávy o svých implementačních opatřeních a o účinnosti těchto opatření za účelem naplňování cílů úmluvy. Tyto informace je obvykle třeba předkládat, aby strany mohly vyhodnotit, jak účinně je úmluva prováděna. Basilejská úmluva o kontrole přeshraničního pohybu nebezpečných odpadů a jejich likvidace (Basilejská úmluva) vyžaduje předkládání každoročních zpráv o všech aspektech přeshraničního obchodu s odpady a jejich likvidace. Podobně článek VIII Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) z roku 1973 vyžaduje, aby její strany uchovávaly záznamy o svých obchodech s uvedenými druhy a předkládaly zprávy o počtu a typu udělených povolení. Tyto informace musejí být zároveň zveřejňovány. V některých případech jsou požadavky na předkládání zpráv určeny k monitorování vynucování úmluv jejich stranami. Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946 a Protokol o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě z roku 1991 zavazují smluvní strany, aby předkládaly zprávy sestavované národními inspektory, které se týkají přestupků, zatímco Mezinárodní úmluva o zabránění znečišťování z lodí z roku 1973 požaduje zprávy od národních orgánů o opatřeních přijatých za účelem vypořádání se s ohlášenými porušeními zákona a s incidenty, které se týkají nebezpečných látek.

Na své první řádné schůzi přijalo zasedání stran rozhodnutí č. I/8 o požadavcích na předkládání zpráv. V rozhodnutí č. I/8 zasedání požadovalo, aby každá ze stran předložila sekretariátu „před druhým pravidelným zasedáním stran nebo před prvním pravidelným zasedáním stran po vstupu úmluvy v platnost pro příslušnou novou stranu podle toho, které datum bude pozdější“ zprávu ve formátu, jenž je uveden v příloze k tomuto rozhodnutí. Součástí bylo také hlášení o legislativních, regulačních nebo dalších opatřeních, která příslušná strana přijala za účelem implementace ustanovení úmluvy a jejího zavádění do praxe.

Zprávy by měly být připraveny prostřednictvím transparentního konzultačního procesu, který bude zahrnovat veřejnost. Měly by být sekretariátu předkládány tak, aby byly doručeny nejpozději 120 dnů před zasedáním stran, pro něž jsou předkládány. Elektronická i dokumentární verze by měla být předložena v jednom z oficiálních jazyků úmluvy, jakož i v jazyce (jazycích) příslušné strany. Před každou následnou schůzí zasedání stran musí každá ze stran svoji zprávu přezkoumat a předložit její aktualizovanou verzi sekretariátu. Sekretariát má následně za úkol připravit na každou schůzi zasedání strany shrnující zprávu, která bude obsahovat dosažené pokroky a identifikovat významné trendy, výzvy a řešení.

Signatáři a další státy, které ještě nejsou členy úmluvy, ale probíhá u nich proces ratifikace nebo přistoupení, mohou předkládat zprávy o opatřeních přijatých za účelem aplikace úmluvy v souladu s těmito postupy. Mezinárodní, regionální a nevládní organizace, jež jsou zapojeny do programů nebo aktivit poskytujících podporu stranám a/nebo dalším státům s implementací úmluvy, by také měly sekretariátu předkládat zprávy o svých programech nebo aktivitách, jakož i o nabytých zkušenostech.

A konečně, strany a další státy připravující svoje zprávy by měly zvážit jejich úpravu tak, aby poskytovaly vedení podrobnosti ohledně výkonu jejich práv v rámci úmluvy a příslušných prováděcích právních předpisů.

Na své druhé schůzi přijalo zasedání stran rozhodnutí č. II/10 o požadavcích na hlášení, které uvádí, že postup při předkládání zpráv, jež je popsán v rozhodnutí č. I/8, se bude vztahovat i na následující cyklus podávání hlášení, přičemž se uplatní následující změny: v souladu s požadavky pro následující cykly podávání hlášení musí každá ze stran předložit sekretariátu nové informace a tam, kde je k dispozici, také konsolidovanou národní implementační zprávu. Aby se eliminovala duplikace a dodatečné náklady, sekretariát přeloží pouze tyto nové informace do tří oficiálních jazyků; pro usnadnění přípravy shrnující zprávy sekretariátu a procesu překládání budou zprávy předkládány sekretariátu tak, aby mu byly doručeny nejpozději 180 dnů před schůzí zasedání stran, pro niž jsou předkládány.

Prostřednictvím rozhodnutí č. IV/4, které bylo přijato na šesté schůzi, schválilo zasedání stran revidovaný formát hlášení, jak je uveden v příloze k tomuto rozhodnutí, a strany jsou povinny tento revidovaný formát používat v průběhu budoucích cyklů podávání hlášení. Revidovaný formát zahrnuje hlášení o implementaci článku 3, odstavce 7 a článku 6 bis, jakož i o následném vývoji, pokud jde o možné specifické případy nedodržování. Zasedání také vyzvalo strany, aby nadále dodržovaly pokyny týkající se požadavků na hlášení, které sestavil Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy.⁴⁵⁹

(a) posuzovat politiky a právní a metodické postupy týkající se přístupu k informacím, účasti veřejnosti na

environmentálním rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, s cílem tyto politiky a postupy dále zdokonalovat;

Úmluva vyžaduje, aby strany dohlížely na implementaci ve formě přezkumu národních přístupů k implementaci úmluvy. Tento přezkum má zlepšit domácí implementaci úmluvy a identifikovat problematické oblasti. Spolu s článkem 15 o přezkumu dodržování úmluvy zavádí tento odstavec mechanismus přezkumů, který má dvě úrovně. Článek 10, odstavec 2 (a) požaduje povinný obecný přezkum implementace všemi stranami, zatímco článek 15 specifikuje volitelné uspořádání pro strany, které si přejí využívat intenzivnější přezkum dodržování úmluvy a asistenční režim.

Zásady pro přezkum a přístupy k implementaci úmluvy jsou v mezinárodním řízení běžné. Například Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu (Montrealský protokol), vyžaduje, aby strany předkládaly informace o množství látek poškozujících ozonovou vrstvu, které vyrábějí nebo používají v průběhu roku. Podle Basilejské úmluvy jsou strany povinny předkládat zprávy o množství nebezpečných odpadů, které vyvážejí nebo dovážejí. Tyto zprávy jsou pak k dispozici pro přezkum, aby se zajistila výměna informací v souladu s nejlepšími postupy, identifikace problémových oblastí u stran, které mají těžkosti s implementací úmluvy, a monitorování stran, které úmluvu neustále porušují.

(b) vyměňovat si informace o získaných zkušenostech při uzavírání a uskutečňování dvoustranných a mnohostranných smluv nebo dalších dohod týkajících se cílů této úmluvy, u nichž je stranou jedna nebo více stran této úmluvy;

Bilaterální a multilaterální smlouvy stále častěji obsahují ustanovení, která se týkají přístupu k informacím, veřejné účasti nebo přístupu ke spravedlnosti. Zkušenosti stran s implementací těchto smluv jsou velmi cenné pro celkovou implementaci Aarhuské úmluvy. Úmluva proto vyžaduje, aby strany sdílely informace týkající se jejich zkušeností se zapojením veřejnosti v kontextu bilaterálních nebo multilaterálních smluv. Mnohé smlouvy, jako jsou ty, které jsou specificky uvedeny ve dvacátém třetím odstavci preambule, obsahují ustanovení, jež se týkají přístupu k informacím, veřejné účasti a některých prvků přístupu ke spravedlnosti. Zkušenosti získané při uzavírání a implementaci těchto smluv budou užitečné pro implementaci Aarhuské úmluvy, zejména článku 3, odstavce 7 a Směrnic z Almaty.

(c) vyhledávat v přiměřené míře služby relevantních orgánů EHK a dalších příslušných mezinárodních orgánů a zvláštních výborů v otázkách týkajících se dosažení cílů této úmluvy;

Mnohé z výborů EHK a jiné mezinárodní orgány a výbory získaly zkušenosti s podstatou tří pilířů Aarhuské úmluvy. Například organizace EHK ustavila několik přidružených orgánů, které jsou relevantní pro Aarhuskou úmluvu, včetně například Výboru pro politiku životního prostředí, Výboru pro udržitelnou energii, Vnitrozemského výboru pro přepravu, Výboru pro řezivo, Výboru pro rozvoj obchodu, průmyslu a podnikání a Výboru pro lidská sídla. Další kompetentní orgány mohou zahrnovat UNEP, Rozvojový program OSN (UNDP), Komisi OSN pro udržitelný rozvoj, WTO, EEA, Regionální environmentální centrum pro střední a východní Evropu a mnohé další. Velký počet těchto orgánů hraje do dnešního dne aktivní roli v procesech Aarhuské úmluvy.

(d) vytvářet podpůrné orgány, které považují za potřebné;

Přidružený orgán je institucí, která byla vytvořena na podporu práce zasedání stran. Přidružený orgán může být víceborový nebo specifický. Přidružený orgán obvykle provádí výzkum nebo monitorování nebo poskytuje poradenství a doporučení ke specifickým tématům. Přidružené orgány někdy pokračují v práci zasedání stran mezi jednotlivými schůzemi. Přidružený orgán může být vytvořen v reakci na specifický požadavek, který vyplývá ze zasedání stran, nebo může být ustanoven, aby pokračoval v práci na tématech, jež mu jsou svěřena na základě Aarhuské úmluvy. Současné přidružené orgány Aarhuské úmluvy zahrnují:

- pracovní skupinu stran
- pracovní skupinu pro přístup k informacím
- pracovní skupinu pro veřejnou účast
- pracovní skupinu pro přístup ke spravedlnosti.

Přidružené orgány se skládají ze zástupců vlád a pozorovatelů, včetně zástupců nevládních organizací. Pravidlo č. 23, odstavec 2 jednacího řádu pracovní skupiny stran uvádí, že se jednací řád přiměřeně použije i pro jednání přidružených orgánů, s výjimkou případů, kdy zasedání stran rozhodne jinak.⁴⁶⁰

(e) připravovat, kde je to účelné, protokoly k této úmluvě;

Článek 10, odstavec 2 (f) stanovuje, že strany mohou následně vypracovat doplňující právní dohody, které budou obsahovat další práva a povinnosti. Tyto dohody jsou projednávány, podepisovány a ratifikovány odděleně od původní úmluvy a jsou známy jako „protokoly“. Účelem protokolu může být zavádění obecných cílů Aarhuské úmluvy a podrobnější zaměření se na specifickou oblast. Nebo se jako v případě Protokolu o vodě a zdraví Úmluvy o vodách mohou zabývat oblastmi, které mateřská úmluva nepokrývá.

Strany Aarhuské úmluvy do současnosti přijaly jeden protokol k úmluvě – Protokol o PRTR, který byl přijat na mimořádné schůzi zasedání stran 21. května 2003 v Kyjevě. Protokol je prvním právně závazným nástrojem v oblasti PRTR. Jeho cílem je „podporovat veřejný přístup k informacím prostřednictvím zavedení koherentních, celostátních registrů úniků a přenosů znečišťujících látek“. Protokol má být otevřeným, globálním protokolem a mohou se ho účastnit všechny státy včetně těch, které neratifikovaly Aarhuskou úmluvu, a těch, které nejsou členy EHK. Protokol vstoupil v platnost 8. října 2009 a v dubnu 2013 měl 32 stran. Protokol je podrobněji diskutován v komentáři k článku 5, odstavci 9.

(f) zvažovat a přijímat návrhy na změny a doplňky této úmluvy v souladu s ustanoveními článku 14;

Článek 14 zavádí postupy pro úpravy, které jsou diskutovány níže. Toto ustanovení ustanovuje zasedání stran jako řádné fórum pro provádění úprav. K dnešnímu datu přijalo zasedání stran jeden dodatek k úmluvě, konkrétně dodatek k úmluvě, který se týká veřejné účasti na rozhodování v oblasti dobrovolného uvolňování geneticky modifikovaných organismů (GMO) do oběhu a jejich uvádění na trh (také označován jako dodatek z Almaty nebo dodatek o GMO). Dodatek z Almaty je podrobněji diskutován v komentáři k článku 6, odstavci 11 a k článku 6, odstavci 1 bis.

(g) zvažovat a uskutečňovat všechna další opatření, která by mohla být potřebná k dosažení cílů této úmluvy;

Toto ustanovení ukazuje, že strany mohou být inovativní při přijímání opatření, která propagují úmluvu. Strany mohou jít nad rámec protokolů, dodatků a přidružených orgánů, jež jsou uvedeny v tomto článku, a přijmout doplňková opatření, která podle nich budou v nejlepším zájmu úmluvy. Mezinárodní právo poskytuje základ pro přijímání opatření mimo kontext specifických opatření, která jsou uvedena v pododstavcích (a) až (f).

(h) na svém prvním zasedání zváží a konsensem přijmou jednací řád svých zasedání a zasedání podpůrných orgánů;

Úmluva nespecifikuje plný rozsah procesních pravidel pro zasedání stran ani pro jednání přidružených orgánů. Článek 10, odstavec 2 (h) vede strany k odpovědnosti za přijetí doplňkových pravidel na jejich první schůzi. Pravidla budou přijímána na základě konsenzu, tj. o jejich přijetí nebude hlasováno.

Prostřednictvím rozhodnutí č. I/1 přijalo zasedání stran na svojí první schůzi jednací řád.⁴⁶¹ Jednací řád zahrnuje pravidla, která se vztahují k místu a datu konání schůzí, oznamování o konání schůzí, účasti pozorovatelů, přítomnosti veřejnosti, programu schůzí a dokumentace pro schůze, zastupování a prověřování účasti stran, úředníkům zasedání, přidruženým orgánům, sekretariátu, pravidlům jednání, rozhodování, oficiálním jazykům a úpravám jednacího řádu.

Pravidlo č. 23, odstavce 2 jednacího řádu uvádí, že se jednací řád přiměřeně použije i pro jednání přidružených orgánů, s výjimkou případů, kdy zasedání stran rozhodne jinak.

Pravidlo 48 uvádí, že v případě sporu mezi jakýmkoli ustanovením jednacího řádu a ustanoveními úmluvy budou mít ustanovení úmluvy přednost.

(i) na prvním zasedání posoudí své zkušenosti s uplatňováním ustanovení článku 5 odstavce 9 a zváží, jaké kroky jsou nutné k dalšímu vývoji systému uvedeného v tomto odstavci 9 s přihlédnutím k mezinárodním procesům a vývojem, včetně vypracování vhodného nástroje týkajícího se registrů a inventur vypouštění a přenosu znečištění, který by mohl být připojen k této úmluvě jako příloha.

Úmluvy se někdy zabývají náročnými, technickými nebo časově omezenými tématy a vyžadují, aby strany na podrobnostech těchto témat dále pracovaly i po podpisu úmluvy, například prostřednictvím vývoje protokolů, dodatků nebo příloh.

Při jednáních o Aarhuské úmluvě byl rozsáhle diskutován rozvoj systémů pro inventuru nebo registr znečišťujících látek. Ačkoli mnohé země EHK mají nějakou formu registrů znečišťujících látek, jen málo z nich vyvinulo PRTR, které by byly přístupné veřejnosti.

Článek 5, odstavec 9 požaduje, aby každá ze stran přijala opatření k posupnému zavádění koherentního celostátního systému PRTR. Článek 10, odstavec 2 (i) požaduje, aby strany na své první schůzi přezkoumaly zkušenosti jednotlivých států při zavádění ustanovení článku 5, odstavce 9. Dále požaduje, aby strany zvážily, jaké kroky jsou nezbytné pro další rozvoj národních systémů PRTR.

V souladu se článkem 10, odstavcem 2 (e) a (i) byl přijat Protokol o PRTR – první právně závazný mezinárodní nástroj o PRTR. Tento protokol je podrobněji diskutován v komentáři k článku 5, odstavci 9.

3. Zasedání stran může v případě nutnosti zavést na základě konsensu finanční opatření.

Článek 10 umožňuje zasedání stran, aby definovalo případné nezbytné finanční zajištění. To však musí být nastaveno na základě konsenzu stran. Požadavek dosažení konsenzu pro finanční zajištění je v mezinárodních úmluvách poměrně neobvyklý.

Finanční zajištění je obvykle nutné na podporu institucionálních potřeby úmluvy a může pokrývat náklady spojené například se schůzemi stran, přidruženými orgány, sekretariátem a účastní nevládních organizací. Finanční zajištění může být v závislosti na přání stran buď dobrovolné nebo povinné. Například v rámci Basilejské úmluvy bylo na první schůzi konference stran dohodnuto, že bude zavedeno povinné finanční zajištění. Příspěvky stran do rozpočtu úmluvy a sekretariátu jsou založeny na procentu z hrubého národního produktu příslušné strany. Naopak strany Aarhuské úmluvy se k dnešnímu dni dohodly na poskytování dobrovolných příspěvků.

První schůze zasedání stran zavedla dočasné dobrovolné schéma příspěvků na základě systému podílů, který je otevřen pro příspěvky od stran, signatářů a dalších států, jež se rozhodly tohoto systému zúčastnit.⁴⁶² Zasedání také ustanovilo pracovní skupinu, která má prozkoumat možnost zavedení stabilnějšího a předvídatelnějšího finančního zajištění úmluvy. V období mezi jednotlivými schůzemi tato pracovní skupina prozkoumala různé možnosti pro zavedení finančního zajištění, včetně možného použití stupnice hodnocení na základě stupnice Organizace spojených národů. Pracovní skupina také vyhodnotila účinnost existujícího finančního zajištění, které bylo zavedeno zasedáním stran na jeho první schůzi a které je založeno na systému podílů.

Na své druhé schůzi zasedání souhlasilo, že bude nadále využívat dočasné dobrovolné schéma příspěvků.⁴⁶³ Požádalo však pracovní skupinu stran, aby prozkoumala a rozvinula vhodné možnosti pro zavedení stabilního a předvídatelného systému finančního zajištění na základě stupnice Organizace spojených národů nebo jiné vhodné stupnice a aby připravila doporučení ohledně záležitostí, které by bylo možné projednat a schválit na třetí schůzi zasedání stran.

Na své třetí schůzi zasedání souhlasilo, že bude nadále využívat dočasný dobrovolné schéma příspěvků a požádalo pracovní skupinu stran, aby nadále zkoumala vhodné možnosti zavedení stabilního a předvídatelného systému finančního zajištění na čtvrté schůzi zasedání stran.⁴⁶⁴ Na čtvrté schůzi zasedání stran odsouhlasilo zachování dočasného schématu dobrovolných finančních příspěvků a rozhodlo o přezkumu provozování tohoto schématu finančního zajištění na své páté schůzi.⁴⁶⁵

4. Organizace spojených národů, její specializované instituce a Mezinárodní agentura pro atomovou energii, a dále jakýkoli stát či organizace regionální hospodářské integrace, které podle článku 17 jsou oprávněny k podpisu této úmluvy, ale které zatím nejsou stranou úmluvy, a všechny mezivládní organizace kvalifikované či způsobilé v nějaké oblasti týkající se této úmluvy, se mohou zúčastnit zasedání stran jako pozorovatelé.

Určité mezinárodní instituce mají právo účastnit se schůzí stran jako pozorovatelé. Druhy institucí, které jsou uvedeny v tomto ustanovení, musejí být v roli pozorovatelů schváleny, přičemž musejí splňovat příslušné požadavky. Žádná ze stran úmluvy nesmí být proti.

Zprv, jako pozorovatelé se mohou účastnit orgány Organizace spojených národů a divize sekretariátu jako UNEP nebo UNDP a jejich specializované agentury. Zadruhé, jako pozorovatel se může účastnit Mezinárodní agentura pro atomovou energii. Jako pozorovatel se může účastnit také libovolný stát, který je oprávněn podepsat úmluvu, který však zatím ještě není stranou úmluvy. A jako pozorovatel se může účastnit také libovolná regionální ekonomická integrační organizace, která je oprávněna podepsat úmluvu dle podmínek článku 17, která však zatím ještě není stranou

úmluvy.

Jiné mezivládní organizace mají také právo účastnit se schůzí stran za předpokladu, že se kvalifikují v oblasti přístupu k informacím, veřejné účasti a přístupu ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí.

Pravidlo 27 jednacího řádu úmluvy uvádí, že schválené mezivládní organizace jsou oprávněny obrátit se na zasedání stran ohledně libovolné položky programu příslušné schůze a v případě podání takové žádosti budou zahrnuty do seznamu mluvčích. Předseda bude obecně vyzývat jednotlivé mluvčí v pořadí, v němž projeví svůj zájem promluvit, dle svého vlastního rozhodnutí však může vyzvat zástupce stran před tím, než vyzve pozorovatele.

Pravidlo 6 jednacího řádu úmluvy uvádí, že mezivládní organizace, které byly schváleny jako pozorovatelé, nemají právo hlasovat.

5. Každá nestátní nezisková organizace kvalifikovaná či způsobilá v nějaké oblasti týkající se této úmluvy, která informovala výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise o svém přání účastnit se zasedání stran, může získat právo účastnit se zasedání jako pozorovatel, pokud alespoň jedna třetina stran přítomných na zasedání nevznesla námitky

Nevládní organizace se mohou na základě úmluvy také stát pozorovateli. Musejí splňovat poněkud odlišná kritéria než mezinárodní instituce, jež jsou uvedeny v odstavci 4. Nevládní organizace, které se chtějí účastnit zasedání stran, musejí podstoupit schvalovací proces, který požaduje:

- kvalifikace v oblasti přístupu k informacím, veřejné účasti na rozhodování a/nebo přístupu ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí,
- zaslání oznámení sekretariátu (viz článek 12), že je požadováno získání statutu pozorovatele.

Nevládní organizace, které splňují tato kritéria, mají právo účastnit se jako pozorovatelé kromě případů, kdy proti tomu minimálně třetina přítomných stran vznesla námitku. V souladu s pravidlem 6 jednacího řádu úmluvy však platí, že nevládní organizace, které byly schváleny jako pozorovatelé, nemají právo hlasovat.

Pravidlo 27 jednacího řádu úmluvy uvádí, že schválené nevládní organizace jsou oprávněny obrátit se na zasedání stran ohledně libovolné položky programu příslušné schůze a v případě podání takové žádosti budou zahrnuty na seznam mluvčích.⁴⁶⁶ Předseda bude obecně vyzývat jednotlivé mluvčí v pořadí, v němž projeví svůj zájem promluvit, dle svého vlastního rozhodnutí však může vyzvat zástupce stran před tím, než vyzve pozorovatele. Pro usnadnění jednání může předseda požádat zástupce dvou nebo více nevládních organizací, které mají společné cíle a zájmy, pokud jde o konkrétní záležitost týkající se úmluvy, aby za účelem příslušné schůze vytvořili jednotnou delegaci nebo aby svoje názory prezentovali prostřednictvím jediného zástupce.

Mnohé úmluvy umožňují nevládním organizacím, aby získaly status pozorovatele na schůzích stran, a to včetně Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy, CITES, Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) a Basilejské úmluvy.

Pozorovatelé z řad nevládních organizací obvykle mohou předkládat stranám a libovolným výborům memoranda a požadovat zaslání programu jednání a veřejných dokumentů v předstihu před příslušnou schůzí a jsou zváni na plenární schůze. Někdy je pozorovatelům z řad nevládních organizací umožněno účastnit se menších schůzí a navrhovat položky do programu jednání. Například jednací řád organizace UNFCCC umožňuje akreditovaným pozorovatelům, aby se účastnili „soukromých schůzek.“⁴⁶⁷

6. K účelům odstavců 4 a 5 bude použit jednací řád uvedený v odstavci 2 (h) tohoto článku, který upraví pravidla pro povolování účasti a jiné relevantní podmínky.

V souladu se článkem 10, odstavcem 6 specifikuje jednací řád, který přijalo zasedání stran, praktická ujednání pro přijímání zástupců mezinárodních organizací, vlád a nevládních organizací jako pozorovatelů. Konkrétně pravidlo 5 specifikuje postup, jakým budou organizace uvedené v odstavcích 4 a 5 informovány o nadcházejících schůzích, a pravidlo 6 vyjasňuje jejich práva na účast na takových schůzích bez práva hlasovat. Pravidlo 7 jednacího řádu uvádí, že

schůze stran budou otevřeny pro členy veřejnosti, nerozhodne-li zasedání stran ve výjimečných případech jinak. Pravidlo 7 také obsahuje praktická ujednání pro účast veřejnosti na schůzích úmluvy.

Článek 11 HLASOVACÍ PRÁVO

1. S výjimkou podle odstavce 2 tohoto článku bude mít každá strana této úmluvy jeden hlas.

2. Organizace regionální hospodářské integrace v záležitostech spadajících do jejich pravomoci budou uplatňovat své hlasovací právo počtem hlasů odpovídajícím počtu jejich členských států, které jsou stranami této úmluvy. Takové organizace nebudou uplatňovat své hlasovací právo, pokud jejich členské státy hlasují, a naopak.

Odstavec 1 potvrzuje pravidlo, že každá strana obdrží jeden hlas. Jedná se o tradiční pravidlo mezinárodního práva, které je odvozeno od principu svrchované rovnosti. Hlasy nejsou váženy a každá strana má stejné právo na účast.

Organizace regionální hospodářské integrace i jejich členské státy se mohou stát stranami úmluvy. Proto je třeba vyjasnit jejich hlasovací práva.

Organizace regionální hospodářské integrace je organizací tvořenou svrchovanými státy z příslušného regionu, jíž její členské státy svěřili kompetence v mnoha oblastech tvorby politik podle toho, jak je to definováno ve smlouvách ustavujících příslušné organizace (viz také článek 17 úmluvy a níže uvedený komentář). Evropská unie je nejlepším známým příkladem organizace regionální hospodářské integrace. Její členské státy svěřily EU kompetence v záležitostech, které jsou upraveny touto úmluvou. Navíc je EU v souladu s jejími interními postupy rádně zmocněna podepisovat, ratifikovat, přijímat, schvalovat nebo přistupovat k mezinárodním dohodám, jako je tato úmluva. V jiných částech světa mohou vzniknout podobné struktury.

Členský stát organizace regionální hospodářské integrace, který je zároveň stranou úmluvy, nemůže uplatňovat právo hlasovat dvakrát – tj. jako smluvní strana a opakovaně jako člen příslušné organizace. To je důvodem, proč úmluva stanovuje, že organizace regionální hospodářské integrace nemohou vykonávat svoje hlasovací právo, pokud toto hlasovací právo uplatňují jejich členské státy, a naopak. Skutečnost, zda bude hlasovací právo vykonávat organizace regionální hospodářské integrace nebo členské státy, závisí na příslušných kompetencích konkrétní organizace a jejich členských států, jak je definuje platná smlouva nebo mezinárodní právo. Tato skutečnost se může také lišit podle toho, o jaké záležitosti se právě hlasuje. V případě, kdy organizace regionální hospodářské integrace má kompetenci hlasovat, provádí to počtem hlasů, který odpovídá počtu jejích členských států, jež jsou stranami této úmluvy. Například smlouvy o Evropské unii ji zmocňují hlasovat o různých záležitostech politiky životního prostředí na mezinárodní úrovni.

Článek 12 Sekretariát

Sekretariáty jsou odpovědné za každodenní řízení úmluvy. Sekretariát v rámci určité dohody může být součástí stávající instituce. Výkonný tajemník Evropské hospodářské komise je v souladu s tímto článkem odpovědný za určité tajemnické funkce. Sekretariáty najímají pracovníky a spravují rozpočet na jejich úkoly, do něhož přispívají strany úmluvy. Sekretariáty se významně spoléhají na spolupráci stran při monitorování dodržování příslušné úmluvy nebo sběru informací podle příslušné úmluvy.

Kontaktní údaje sekretariátu EHK Aarhuské úmluvy:

Poštovní adresa:

Tajemník Aarhuské úmluvy
Evropské hospodářské komise spojených národů
Divize životního prostředí
Palais des Nations, Office 325
CH-1211 Geneve 10, Švýcarsko

E-mail: public.participation@unece.org

Fax: 41 22 917 0634

Webová stránka: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

Výkonný tajemník Evropské hospodářské komise bude vykonávat tyto funkce sekretariátu:

Přesné funkce sekretariátu se mohou v rámci jednotlivých úmluv lišit. Mezi nejčastější funkce patří monitorování podávání hlášení o implementaci příslušné úmluvy, v případě potřeby pomoc při její implementaci, propagace výzkumu, který se týká cílů úmluvy, a přispívání k dalšímu rozvoji zákonů a politik. Navíc téměř každý sekretariát slouží jako kanál pro komunikaci mezi stranami úmluvy

(a) svolávání a příprava zasedání stran:

Sekretariát Aarhuské úmluvy vykonává funkci svolávání a přípravy zasedání stran. Jedná se o rutinní, avšak zároveň důležitou funkci. Zasedání stran vyžaduje, aby zaměstnanci připravovali, překládali a rozesílali jeho oficiální dokumenty, jakož i řídili logistiku jeho schůzí. Příprava nebo usnadňování přípravy podkladových dokumentů pro zasedání stran je zejména důležitou funkcí pro propagaci dalšího rozvoje úmluvy.

(b) zasilání zpráv a dalších informací přijatých v souladu s ustanoveními této úmluvy stranám, a

Sekretariát zároveň hraje důležitou roli při shromažďování, analýze a distribuování informací. Sekretariáty jsou v případě většiny úmluv informačními databankami pro formálně požadované zprávy i pro jiné typy relevantních informací. Aarhuská úmluva specificky požaduje, aby sekretariát distribuoval zprávy požadované dle článku 10, odstavce 2 a aby rozesílal navrhované změny a doplňky podle článku 14, odstavce 2. Funkce sekretariátu týkající se předkládání zpráv navíc byla významně rozšířena prostřednictvím následných rozhodnutí, jež byla přijata zasedáním stran. Například rozhodnutí č. I/8 o požadavcích na předkládání zpráv na úrovni členských států požaduje, aby sekretariát před každou schůzí zasedání stran připravoval shrnutí národních zpráv o implementaci úmluvy. Sekretariát má také často za úkol připravovat shrnující zprávy a další analýzy jako pomůcky pro práci přidružených orgánů úmluvy. Například v rámci podpory pracovní skupiny pro veřejnou účast na mezinárodních fórech připravil sekretariát dokument shrnující reakce, které byly obdrženy od mezinárodních fór v oblasti písemného procesu konzultací o Směrnici z Almaty.

(c) další funkce, které strany mohou určit.

Strany mohou sekretariátu stanovit doplňkové úkoly. Pravidlo 25 jednacího řádu uvádí, že na všechny schůze stran a na všechny schůze přidružených orgánů bude sekretariát:

- (a) po konzultaci s předsednictvem připravovat dokumentaci,
- (b) zajišťovat překlady, reprodukce a distribuci dokumentů,
- (c) zajišťovat tlumočení na schůzích,
- (d) zajišťovat správu a uchovávání dokumentů v archivech EHK.

Kromě obsluhování přidružených orgánů úmluvy jsou dalšími dvěma oblastmi, kde se role sekretariátu rozšířila, podpora Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy při jeho práci a zapojení se do aktivit budování kapacit. Navíc k asistenci Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy při zpracovávání dokumentů předkládaných stranami a sdělení předkládaných členy veřejnosti předpokládá rozhodnutí č. I/7 o přezkumu dodržování úmluvy roli sekretariátu při předkládání případů možného nedodržování úmluvy Výboru. Podle odstavce 17 rozhodnutí č. I/7 platí, že pokud se sekretariát dozví o tom, že některá ze stran neplní svoje povinnosti podle této úmluvy, může dotčenou stranu požádat, aby předložila potřebné informace o takové záležitosti. Nebude-li tato záležitost vyřešena do tří měsíců nebo v takové delší lhůtě, kterou budou okolnosti takové záležitosti vyžadovat, avšak nejpozději do šesti měsíců, musí sekretariát předložit celou věc Výboru k projednání. Pokud jde o budování kapacit, organizuje sekretariát na žádost zasedání stran a jejich přidružených orgánů události pro budování kapacit (např. workshopy o úmluvě pro justici, které se konají pod záštitou pracovní skupiny pro přístup ke spravedlnosti), jakož i účast v regionálních aktivitách, které zahájí jedna nebo více stran nebo jiná mezinárodní organizace.

Dalším úkolem, který je často delegován na sekretariát, je koordinace s režimy a sekretariáty jiných úmluv. To je zejména důležité, protože environmentální problémy jsou propojeny způsoby, které se neodrážejí v ad hoc způsobu, jímž se vyvíjí mezinárodní zákony pro životní prostředí. Například článek 3, odstavec 7 o Aarhuské úmluvě požaduje, aby strany propagovaly používání principů úmluvy v mezinárodních procesech rozhodování o otázkách životního prostředí a v rámci mezinárodních organizací o záležitostech, které se vztahují k životnímu prostředí.

Článek 13 PŘÍLOHY

Přílohy této úmluvy jsou její nedílnou součástí.

V souladu s běžným mezinárodním právem tvoří přílohy nedílnou součást Aarhuské úmluvy. Přílohy obvykle obsahují kritéria, pokyny nebo jiné podrobnější specifikace týkající se povinností, které vyplývají z úmluvy. Jako nedílná součást úmluvy jsou přílohy závazné ve smyslu nastavení rozsahu a postupu pro zavádění určitých článků.

Článek 14 Změny a doplňky

Úmluva může být upravena na základě dohody stran. Každá ze stran úmluvy je oprávněna účastnit se vyjednávání o změnách a doplňcích a stát se stranou nového znění úmluvy. Strany však nemají povinnost tyto změny a doplňky přijmout. Ve skutečnosti podle Vídeňské úmluvy (část IV) zůstávají pro všechny strany, které nepřijaly změny a doplňky úmluvy, závazné podmínky původní úmluvy, a to i v případě, že jednájí se stranou, která je vázána pozměněným zněním úmluvy.

Článek 14 se zabývá změnami a doplňky úmluvy a jejími přílohami: kdo je může navrhnout (odstavec 1), jaký je proces předkládání (odstavec 2), jak budou přijímány (odstavec 3) a jak budou vstupovat v platnost (odstavce 4, 5 a 6).

1. Strany mohou navrhopvat změny a doplňky k této úmluvě.

Toto ustanovení je výslovné a uvádí, že libovolná strana úmluvy má právo navrhopvat její změny a doplňky.

2. Text všech navržených změn či doplňků této úmluvy bude předkládán v písemné podobě výkonnému tajemníkovi Evropské hospodářské komise, který ho rozešle všem stranám nejméně devadesát dní před zasedáním stran, na němž mají být tyto změny a doplňky přijaty.

Odstavec 2 specifikuje postup při navrhování změn a doplňků úmluvy jednotlivými stranami. Výkonný tajemník EHK je odpovědný za přijímání navrhovaných změn a doplňků a za jejich včasné rozesílání všem stranám. Díky tomuto postupu je možné navrhované změny a doplňky přezkoumat a zvážit ještě před schůzí zasedání stran, na níž mají být předloženy k přijetí. Strany jsou povinny předkládat navrhované změny a doplňky v písemné formě. Tento postup je přijímanou praxí na základě mezinárodního práva.

3. Strany udělají vše pro to, aby o každé navržené změně či doplňku k této úmluvě dosáhly dohody ve formě konsensu. Pokud byly vyčerpány všechny snahy o dosažení konsensu a dohody nebylo dosaženo, mohou být změna či doplněk v poslední instanci přijaty tříčtvrtinovou většinou hlasů přítomných hlasujících stran.

Strany jsou povinny vynasazít se o přijetí změn a doplňků na základě konsenzu, tj. bez výhrad nebo výjimek. Změny a doplňky upravují podstatu úmluvy. Ačkoli je možné, aby strany odmítly akceptovat povinnosti, které vyplývají ze změn a doplňků, je vhodné vynaložit veškeré úsilí na vyloučení takové situace, protože může vést ke střetu povinností různých stran.

Pokud však není možné dosáhnout konsenzu, je přesto možné v poslední instanci přijmout změnu nebo doplněk tříčtvrtinovou většinou hlasů stran, které jsou přítomné a hlasují na schůzi. V souladu s přáním, aby úpravy byly platné a legitimní, vymezuje níže uvedený odstavec 7 tuto tříčtvrtinovou většinu na strany, které jsou přítomné a které hlasují pro nebo proti. Tento nezvyklý požadavek ukazuje, za jak důležitou považuje úmluva účast stran v této oblasti: v rámci většiny ostatních úmluv jsou za „hlasující“ považovány i strany, které se zdržely hlasování.

4. Změny či doplňky této úmluvy přijaté v souladu s odstavcem 3 tohoto článku sdělí depozitář všem stranám k ratifikaci, potvrzení či přijetí. Změny či doplňky této úmluvy, které se netýkají příloh, nabudou účinnosti pro strany, které je ratifikovaly, potvrdily či přijaly, devadesátý den poté, co depozitář potvrdí příjem oznámení o ratifikaci, potvrzení či přijetí od nejméně tří čtvrtin těchto stran. Poté nabudou účinnosti vůči jakékoli další straně devadesátý den poté, co tato strana uložila své doklady o ratifikaci, potvrzení či schválení změny či doplňku.

Jakmile jsou změny a doplňky přijaty stranami, musejí ještě projít procesy ratifikace, schválení nebo přijetí, které se mohou lišit podle ústavních ráďů jednotlivých stran. Depozitářem Aarhuské úmluvy je Generální tajemník Organizace spojených národů (článek 18). Depozitář je odpovědný za zaslání přijatých změn a doplňků každé ze stran k ratifikaci, přijetí nebo schválení.

Změny a doplňky úmluvy jiné než ty, které se týkají jejich příloh, vstupují pro strany, které je ratifikovaly, schválily nebo přijaly, v platnost devadesátý den po přijetí oznámení o jejich ratifikaci, schválení nebo přijetí minimálně třemi čtvrtinami těchto stran depozitářem.

Ve světle přirozené nejednoznačnosti výrazu „alespoň třemi čtvrtinami těchto stran“ přijalo zasedání stran na své třetí schůzi rozhodnutí č. III/1 o interpretaci článku 14, aby se vyjasnil význam výrazu „těchto stran“. Toto rozhodnutí je v souladu s článkem 31, odstavcem 3 (a) Vídeňské úmluvy, který uvádí, že musí být vzata v úvahu každá významná dohoda mezi stranami určité úmluvy ohledně její interpretace nebo používání jejích ustanovení.

Rozhodnutí č. III/1 uvádí, že ve snaze dosáhnout co nejčasnějšího vstupu změny přijaté rozhodnutím č. II/1 v platnost, což se v principu týká také budoucích změn a doplňků úmluvy, zasedání stran souhlasí, že bude výraz „alespoň třemi čtvrtinami těchto stran“ interpretovat jako označující alespoň tři čtvrtiny stran úmluvy, které byly jejími stranami v době přijetí příslušné změny nebo doplňku. Prostřednictvím tohoto rozhodnutí zasedání také rozhodlo, že se bude mít za to, že každý stát, který se stane stranou úmluvy po datu přijetí tohoto rozhodnutí, souhlasí s výše uvedenou interpretací článku 14, odstavce 4 úmluvy.

Poté, co změna nebo doplněk vstoupí v platnost, každá ze stran, která si ji přeje ratifikovat, přijmout nebo schválit, tak může učinit. Změna či doplněk úmluvy vstupuje pro tuto stranu v platnost devadesátý den po přijetí dokumentu dokládajícího jejich ratifikaci, schválení nebo přijetí depozitářem.

Změny nebo doplňky příloh musejí být oznámeny depozitáři stejným způsobem jako ostatní změny a doplňky. Proces jejich vstupu v platnost se však liší (viz odstavce 5 a 6 níže).

5. Strana která nebude schopna potvrdit změnu či doplněk k nějaké příloze této úmluvy, sdělí tento fakt depozitáři písemným oznámením do dvanácti měsíců od data sdělení o přijetí. Depozitář bez odkladu informuje všechny strany o všech takových oznámeních, která mu byla doručena. Strany mohou kdykoli nahradit své předchozí oznámení za listinu o přijetí a po uložení této listiny o přijetí u depozitáře vstoupí změny či doplňky dotyčné přílohy v platnost pro stranu, která je takto přijala.

Návrh a přijetí změn nebo doplňků příloh se řídí obecným pravidlem, které je popsáno výše v odstavcích 1 až 4. Pro jejich vstup v platnost však úmluva - stejně jako mnohé další mezinárodní instrumenty - používá zjednodušený postup. Odstavec 5 uvádí, že pro odmítnutí změny nebo doplňku přílohy musí příslušná strana přijmout opatření do 12 měsíců od přijetí takové změny nebo doplňku na schůzi stran ve formě písemného oznámení depozitáři, že takovou změnu nebo doplněk úmluvy není schopna přijmout. Depozitář pak musí o takovém oznámení o nepřijetí informovat všechny ostatní strany.

Každá ze stran se může kdykoli rozhodnout, že přijme změny nebo doplňky příloh, které nebyla původně schopna přijmout. V případě nahrazení oznámení o nepřijetí oznámením o přijetí se příslušné změny nebo doplňky stanou pro příslušnou stranu okamžitě závaznými.

6. Po uplynutí dvanácti měsíců od data svého sdělení depozitářem v souladu s odstavcem 4 se změny či doplňky k určité příloze stanou účinné pro ty strany, které nepodaly oznámení depozitáři v souladu s ustanovením odstavce 5 za předpokladu, že ne více než třetina stran předložila tato oznámení.

Změny a doplňky příloh vstupují v platnost na základě zrychleného procesu ve srovnání se změnami a doplňky jiných částí úmluvy.

Aby pro ně vstoupily v platnost, nemusejí strany tyto změny nebo doplňky vystavit procesu ratifikace, schvalování či přijetí. Změna nebo doplněk přílohy nevstoupí automaticky v platnost pouze v případě, že více než jedna třetina stran takovou změnu či doplněk přílohy výslovně odmítne. Nebude-li depozitáři ve lhůtě dvanácti měsíců od data sdělení depozitáře předložen požadovaný počet oznámení o nepřijetí, vstoupí změna nebo doplněk v platnost pro všechny strany, které ho neodmítly v souladu s příslušnými postupy.

7. Pro účely tohoto článku znamená pojem „přítomné hlasující strany“ ty strany, které jsou přítomny a hlasovaly buď pro, nebo proti.

Odstavec 7 znamená, že absence nebo neúčast při hlasování o navrhované změně či doplnku nebudou brány v potaz při stanovení, zda byla splněna podmínka tříčtvrtinové většiny dle odstavce 3.

Článek 15 KONTROLA PLNĚNÍ

Pozadí

Povinnosti plynoucí z úmluvy jsou pro strany závazné a účel a cíle úmluvy budou splněny pouze za předpokladu, že každá ze stran bude svoje povinnosti řádně plnit. Ačkoli jsou uznávány různé právní a politické struktury stran, záměrem úmluvy je stanovit společné minimální standardy ohledně přístupu k informacím, veřejné účasti na rozhodování a přístupu ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí. V mezinárodních úmluvách lze nalézt různé systémy a mechanismy na podporu jejich řádné implementace a adekvátního dodržování. Jedním z těchto mechanismů je požadavek na pravidelné předkládání zpráv o implementaci podle článku 10, odstavce 2 (a). Úmluva však zároveň představuje základ pro komplexnější ujednání o provádění přezkumů a asistence při zavádění úmluvy s cílem zachování ducha úmluvy, pokud jde o zapojování členů veřejnosti. Avšak spíše než aby sama nastavovala systém pro kontrolu dodržování svých ustanovení, zavazuje úmluva zasedání stran, aby taková ujednání zajistilo a aby také stanovilo určité parametry.

Ve své rezoluci o přijetí úmluvy z roku 1998 signatáři vyzvali strany, aby se rozvoj mechanismů přezkumu dodržování úmluvy stal pro ně prioritou. Po přijetí úmluvy začala skupina odborníků, která byla později nahrazena pracovní skupinou stran, navrhovat strukturu a obsah vhodného systému kontroly dodržování úmluvy, který měl být přijat zasedáním stran, jakmile úmluva vstoupila v platnost. Účinná strategie kontroly dodržování úmluvy obsahuje tři prvky: (a) jasná primární pravidla, (b) informační systém o dodržování úmluvy a (c) postup, jak reagovat v případech nedodržování úmluvy.⁴⁶⁸ Vzhledem k povaze Aarhuské úmluvy jako úmluvy týkající se životního prostředí, která v mnoha ohledech připomíná úmluvu o lidských právech, byly prozkoumány příklady z obou oblastí mezinárodního práva. V té době měly čtyři mnohostranné dohody o životním prostředí zavedeny funkční režimy dodržování, a to včetně Montrealského protokolu, Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států, CITES a Bernské úmluvy. Později začaly hrát režimy dodržování důležitou roli i v případě dalších mezinárodních dohod a ujednání, jako je například UNFCCC. V oblasti lidských práv byly zvažovány různé právní nástroje, které by umožňovaly přijímat sdělení od členů široké veřejnosti. Jedním z takových nástrojů byl první nepovinný protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech. Ustanovení s poměrně podobným přístupem lze nalézt také v ustanoveních Mezinárodní organizace práce (ILO), která umožňují některým členům veřejnosti předkládat přímo ILO sdělení, že její člen nedodržel některé z jejích ujednání.

Zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy.

Parametry pro přezkum dodržování v úmluvě

Článek 15 umožňuje zasedání stran, aby zavedlo úpravu o nepovinném přezkumu dodržování úmluvy. Ačkoli je tato úprava zavedena na základě konsenzu, je pro strany nepovinná. Záměrem bylo umožnit těm stranám, které chtějí posunout ujednání o dodržování úmluvy na vyšší úroveň, aby tak mohly učinit, přičemž se strany mohou k tomuto systému připojovat postupně s tím, jak roste jejich sebedůvěra v této oblasti.

Úmluva požaduje, aby tato ujednání měla „nekonfrontační, mimosoudní a konzultační povahu“. Tato věta má několik implikací. První z nich je, že záměr přezkumu dodržování úmluvy není zaměřen na identifikování stran, které úmluvu porušují, ale na rozpoznání a vyhodnocení nedostatků u jednotlivých stran a na konstruktivní poradenskou práci s cílem napomoci jim v dodržování úmluvy. Navíc úmluva vyžaduje, aby tato ujednání zahrnovala „vhodné zapojení veřejnosti“. Veřejnost je tak řádným způsobem zapojena do „nekonfrontačních, mimosoudních a konzultačních“ aktivit úmluvy.

Ve srovnání s režimy dodržování úmluvy, které existovaly v době, kdy byla úmluva přijata, je jednou z nejnovativnějších opatření požadavek na vhodné zapojení veřejnosti. Monitorování dodržování je v rámci úmluvy obvykle prováděno stranami, a to formou schůzek těchto stran nebo jejich přidružených orgánů, nebo je prováděno mezinárodními organizacemi. Existují však některé významné výjimky. Ustanovení ILO umožňují zaměstnavatelům a odborovým organizacím, aby předkládaly záležitosti týkající se dodržování ustanovení ILO jejich členy přímo organizaci ILO.⁴⁷⁰ Doplňkové smlouvy o životním prostředí Severoamerické dohody o volném obchodu (NAFTA) zahrnují mechanismus pro stížnosti občanů, který občanům umožňuje předkládat záležitosti spojené s nedodržováním těchto smluv některou ze tří stran Doplňkových smluv o životním prostředí, které jsou pak projednávány speciálním orgánem v rámci NAFTA.⁴⁷¹

Nástroje pro přezkum dodržování mohou zahrnovat předkládání zpráv, zjišťování faktického stavu a výzkum a mechanismy pro podávání stížností. Předkládání zpráv má za cíl umožnit stranám a veřejnosti, aby přezkoumávaly a hodnotily dopad dohody a monitorovaly její pokrok. Zjišťování faktického stavu a výzkum umožňují řízený sběr informací v případech, kdy je to potřeba. Mechanismy pro podávání stížností poskytují příležitost stranám a v některých případech i veřejnosti, aby předložily případy nedodržování formálnímu orgánu, který může zajistit vhodnou reakci, včetně technické podpory.

Mezinárodní instituce nejsou omezeny na pasivní roli příjemců informací. V mnohých případech jim pravomoc, kterou mají při provádění zjišťování faktického stavu nebo výzkumu, zajišťuje zásadní vědeckou základnu pro přijímání opatření a formulování zásad. Mohou také nabízet nástroj pro nezávislé ověřování informací, které jsou předkládány stranami.

Rozhodnutí č. I/7 zakládající Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy

Na své první schůzi založilo zasedání stran svým rozhodnutím č. I/7 o přezkumu dodržování úmluvy Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. S výjimkou změny počtu členů Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, který byl na základě rozhodnutí č. II/5 přijatého zasedáním stran na jeho druhé schůzi zvýšen z osmi na devět, je rozhodnutí č. I/7 stále v platnosti.

Tato část má předložit stručný přehled informací o Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy a jeho významu pro implementaci úmluvy. Podrobnější informace o Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy a jeho pracovních metodách, včetně sdělení a dalších informací předkládaných Výboru lze nalézt v online publikaci *Dokument s pokyny pro mechanismus dodržování Aarhuské úmluvy, který je k dispozici na webových stránkách úmluvy*.⁴⁷²

Složení, volení členů a funkce

Jak je uvedeno v rozhodnutí č. I/7, členové Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy slouží ve své osobní funkci, což znamená, že Výbor funguje jako nezávislý orgán při přezkumu dodržování úmluvy jednotlivými stranami. Výbor předkládá zprávy a doporučení zasedání stran, které pak rozhodne o případném přijetí příslušných opatření. Za určitých okolností může sám Výbor přijmout určitá opatření na dočasném základě, a to po konzultaci dotčené strany nebo na základě dohody s ní.

Výbor se skládá z devíti členů, kteří mají uznávané kompetence, pokud jde o znění úmluvy. Ve Výboru nesmí být více než jeden zástupce každého státu.

Členové Výboru pro dodržování Aarhuské jsou voleni na zasedání stran na základě nominací stran, signatářů a nevládních organizací, které spadají do rámce článku 10, odstavce 5 úmluvy a propagují ochranu životního prostředí.

Aby se zajistily kompetence a zkušenosti Výboru, jsou členové voleni na základě rotačního schématu, což znamená, že na každé řádné schůzi zvolí zasedání stran podle potřeby čtyři nebo pět členů Výboru.

Funkce a pravomoci Výboru

Na základě rozhodnutí č. I/7 má Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy následující funkce:

- zvažování předkládání zpráv, odkazů nebo sdělení, která byla podána v souladu s odstavci 15 až 24 rozhodnutí č. I/7,
- příprava zprávy o dodržování úmluvy nebo implementaci ustanovení úmluvy na žádost zasedání stran,
- monitorování, vyhodnocování a usnadňování implementace a dodržování požadavků na předkládání zpráv podle článku 10, odstavce 2 úmluvy.

Výbor může zkoumat otázky spojené s dodržováním úmluvy a předkládat doporučení tam, kde je to vhodné.

Výbor podává zprávy o svých aktivitách na každé řádné schůzi zasedání stran a předkládá taková doporučení, která považuje za vhodná. Zprávy Výboru jsou k dispozici veřejnosti.

Zasedání stran může po zvážení některé zprávy nebo některého doporučení Výboru rozhodnout o přijetí vhodných opatření s cílem dosáhnout plného dodržování úmluvy. Zasedání stran může v závislosti na konkrétní otázce, kterou se zabývá, a při zohlednění příčiny, stupně a frekvence nedodržování úmluvy rozhodnout o přijetí jednoho nebo více z následujících opatření:

- poskytnout poradenství a zprostředkovat asistenci některé ze stran, pokud jde o implementaci úmluvy,
- předložit dotčené straně svoje doporučení,
- požádat dotčenou stranu, aby Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy předložila strategii včetně časového rámce v oblasti postupů pro zajištění dodržování úmluvy a aby předložila zprávu o implementaci této strategie,
- v případech sdělení předložených veřejností předat dotčené straně doporučení, které se týká specifických opatření pro uspokojivé vyřešení záležitosti, již předložila veřejná osoba,
- vydávat prohlášení o nedodržování úmluvy,
- vydávat upozornění a varování,
- v souladu s platnými pravidly mezinárodního práva, která se týkají pozastavení účinnosti dohody, pozastavit platnost speciálních práv a privilegií, která byla dotčené straně udělena na základě úmluvy.
- přijímat taková opatření nekonfrontační, mimosoudní a konzultační povahy, která uzná za vhodné.

V průběhu zvažování zasedání stran o tom, jak neprodleně naložit s problémem, který se týká nedodržování úmluvy, může Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy po konzultaci s dotčenými stranami poskytnout poradenství a zprostředkovat asistenci jednotlivým stranám, pokud jde o implementaci úmluvy.

Na základě dohody s dotčenou stranou Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy může:

- předkládat dotčené straně doporučení,

- požádat dotčenou stranu, aby Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy předložila strategii včetně časového rámce v oblasti postupů pro zajištění dodržování úmluvy a aby předložila zprávu o implementaci této strategie,
- v případech sdělení předložených veřejností předat dotčené straně doporučení, které se týká specifických opatření pro uspokojivé vyřešení záležitosti, již předložila veřejná osoba.

Spouštěče zásahů Výboru

Přezkum prováděný Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy může být spuštěn čtyřmi způsoby:

- některá ze stran předloží zprávu, **kteřá se týká dodržování úmluvy jinou stranou**,
- některá ze stran předloží zprávu, **kteřá se týká dodržování úmluvy touto stranou**,
- sekretariát předá Výboru **odkaz**,
- veřejné osoby předloží Výboru **sdělení**, které se týká dodržování úmluvy některou ze stran.

Do dnešního dne předložily všechny případy, které byly předány Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, veřejné osoby. Jeden z těchto případů se následně stal také předmětem předložení zprávy jedné ze stran proti druhé straně; slyšení o příslušném sdělení i předložené zprávě probíhalo současně.⁴⁷³

Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy a implementace

Ačkoli Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy nemůže provádět rozhodnutí o dodržování ustanovení, která jsou pro strany právně závazná, jeho zjištění a doporučení jsou relevantní pro dodržování a implementaci úmluvy. Všechna přijatá zjištění a doporučení jsou předána zasedání stran ke schválení. Do dnešního dne byla všechna zjištění o nedodržování úmluvy předložená Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy schválena zasedáním stran. Zjištění a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy jsou vypracovávána velmi pečlivě. Jeho zjištění lze použít jako doložení toho, co úmluva požaduje, jeho doporučení poskytují stranám důležité informace o tom, jak implementovat úmluvu, a to nejen v případě dotčené strany či ve specifických případech.

V souladu s rozhodnutím č. I/7 mohou být sdělení od členů veřejnosti předložena Výboru ve lhůtě dvanácti měsíců od data vstupu úmluvy v platnost pro dotčenou stranu s výjimkou případů, kdy dotčená strana v uvedené lhůtě písemně oznámí depozitáři, že po dobu nepřekračující čtyři roky není schopná přijmout vyjádření Výboru k takovému sdělení. V průběhu tohoto čtyřletého období může strana svoje oznámení odvolat a následně bude možné předkládat Výboru sdělení ohledně dodržování úmluvy příslušnou stranou. Do současného data žádná ze stran úmluvy nevyužila svojí možnosti oznámit neschopnost přijmout sdělení od veřejné osoby.

Článek 16 UROVNÁVÁNÍ SPORŮ

Článek 16 předkládá prostředky pro urovnávání sporů mezi stranami úmluvy. Nepředkládá však mechanismy pro urovnávání sporů mezi členy veřejnosti nebo nevládními organizacemi a stranami. Veškeré spory, které vyplynou z úmluvy, je třeba řešit v souladu s jejími ustanoveními. Předkládané prostředky jsou běžné v mezinárodním právu a zahrnují závazné i nezávazné postupy. Jako podobná ustanovení v jiných úmluvách o životním prostředí ani článek 16 nepředkládá povinný postup pro urovnávání sporů, pokud strany výslovně neodsouhlasí, že budou tímto procesem vázány.

Vznikne-li spor mezi dvěma nebo více stranami ohledně výkladu nebo uplatňování této úmluvy, budou tyto strany hledat řešení cestou jednání nebo jakýmkoli jiným způsobem urovnávání sporů přijatelným pro strany účastníci se sporu.

Odstavec 1 je v souladu s přijímanou mezinárodní praxí pro urovnávání sporů. Strany jsou povinny se nejprve pokusit o nekonfrontační postupy, jako je vyjednávání, mediace nebo smírčí řízení. Tento koncept se také nachází v článku 15, který se týká postupů pro přezkum dodržování ustanovení úmluvy.

Při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení k této úmluvě, nebo kdykoli poté, může strana písemně oznámit depozitáři, že ve věci sporu, který nebyl urovnán podle odstavce 1 tohoto článku, přijímá jeden nebo oba z následujících způsobů urovnání sporu jako závazný ve vztahu ke kterékoliv straně, která přijala stejný závazek:

- (a) předložení sporu Mezinárodnímu soudnímu dvoru,**
- (b) rozhodčí řízení v souladu s postupem uvedeným v příloze II.**

Není-li spor vyřešen podle odstavce 1, může strana generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů předložit písemné prohlášení, že přijímá povinný postup pro urovnávání sporů ve formě rozhodčího řízení před mezinárodním soudním dvorem (MSD). Výsledky povinného procesu urovnání sporů budou závazné pro všechny strany, které přijmou tento způsob urovnání sporů.

Strana může požádat o ustanovení rozhodčího tribunálu nebo předložit spor MSD nebo obojí. Postupy rozhodčího řízení jsou specifikovány v příloze II k úmluvě a diskutovány níže. Postupy pro případy předložené MSD jsou uvedeny ve stanovách MSD, které jsou vypracovány na základě vlastní praxe Mezinárodního soudního dvora.

Strany se mohou při rozhodování o tom, zda si pro urovnání sporu zvolí MSD nebo rozhodčí tribunál, rozhodnout, že zváží řadu praktických aspektů. Obecně MSD představuje vysoce formalizovaný postup a neměnný systém, zatímco strany rozhodčího řízení si samy určují svůj vlastní jednací řád (v případě Aarhuské úmluvy se jedná o pravidla, jež jsou uvedena v příloze II), který lze modifikovat, aby splňoval potřeby příslušného případu a byl v souladu s platným mezinárodním právem.

MSD má 15 soudců, kteří se specializují na veřejné mezinárodní právo a z nichž někteří jsou odborníky na životní prostředí. Rozhodčí tribunál je jmenován specificky pro příslušný případ: rozhodci mohou být specialisty na příslušnou záležitost, jakož i na kulturní a právní otázky země, kterou jsou do případu zapojeny. MSD musí obvykle řešit případy v souladu se soudním protokolem, a nové případy jsou proto projednávány v uvedeném pořadí. Může tedy trvat až čtyři roky, než je příslušný případ uzavřen. Strany sporu mohou konzultovat soud, aby získaly představu o tom, jak dlouho bude trvat, než bude probíhat slyšení v jejich případě – nad načasováním rozhodčího řízení však budou mít větší stupeň kontroly. Rozhodčí tribunály jsou ustavovány speciálně pro jednotlivé případy. Na základě úmluvy je jejich načasování určováno omezeními, která jsou uvedena v příloze II, a potřebami samotného případu. Náklady řízení případu u MSD budou nižší než u rozhodčího soudu, protože v případě rozhodčího řízení musejí strany platit rozhodce, včetně úhrady jejich nákladů a výdajů. MSD zasedá ve svých vlastních prostorách a zaměstnává placené soudce.

3. Jestliže strany sporu přijaly oba způsoby urovnávání sporu zmíněné v odstavci 2 tohoto článku, může být spor předložen pouze Mezinárodnímu soudnímu dvoru, pokud se tyto strany nedohodly jinak.

Pokud obě strany písemně přijaly oba návrhy pro povinné urovnávání sporů, tj. rozhodčí řízení i MSD, bude upřednostněn MSD. Pokud se však strany přesto rozhodnou předložit svůj spor rozhodčímu řízení, musejí se na tom výslovně dohodnout.

Článek 17 PODEPSÁNÍ

Tato úmluva bude vyložena v Aarhusu (Dánsku) dne 25. června 1998 a potom v sídle Organizace spojených národů v New Yorku do 21. prosince, 1998 k podpisu členskými státy Evropské hospodářské komise a rovněž státy, které mají konzultativní status při Evropské hospodářské komisi v souladu s odstavci 8 a 11 usnesení Hospodářské a sociální rady 36 (IV) z 28. března 1947, a organizacemi regionální hospodářské integrace tvořenými svrchovanými členskými státy Evropské hospodářské komise, na něž členské státy těchto organizací přenesly pravomoc nad záležitostmi upravovanými touto úmluvou, včetně pravomoci vstupovat do smluvních svazků v těchto záležitostech.

Článek 17 stanovuje proces podepisování úmluvy budoucími stranami. Podepsání úmluvy má mimo jiné i roli legalizace dojednaného textu (viz komentář ke článku 22). Podepsání je prováděno řádně zmocněnými zástupci

příslušného státu nebo organizace regionální hospodářské integrace. Organizace regionální hospodářské integrace je organizací tvořenou svrchovanými státy z příslušného regionu. Aby se taková organizace stala stranou úmluvy, její členské státy na ni musejí převést kompetence v záležitostech, které jsou upraveny touto úmluvou, a tato organizace musí být plně oprávněna (v souladu s jejími interními postupy) k podepsání, ratifikaci, přijetí, schválení a přistoupení k této úmluvě. Článek 2, odstavec 2 (d) úmluvy výslovně definuje organizace regionální hospodářské integrace, které jsou uvedeny v článku 17, jako zahrnuté do definice veřejného orgánu. Evropská unie je nejlepším známým příkladem organizace regionální hospodářské integrace, avšak v jiných částech světa také vznikají podobné struktury. Když podepsala úmluvu, vydala Evropská unie, která byla tehdy známá jako Evropské společenství, prohlášení způsobem, jaký je požadován podle článku 19, odstavce 5 pro ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení k úmluvě (viz příloha II).

Podepsání úmluvy nemá závazný dopad na dotčenou budoucí stranu úmluvy v případě, že tato úmluva vyžaduje ratifikaci. V souladu s Vídeňskou úmluvou (článek 18) však poté, co některá země podepíše úmluvu, je tato země povinna zdržet se jednání, které by mohlo mařit cíle a účel této úmluvy. Cíle a účel Aarhuské úmluvy jsou konkrétně uvedeny v její preambuli a v článku 1.

Po přijetí úmluvy v Aarhusu dne 25. června 1998 ji podepsalo 36 budoucích stran. K datu uzavření lhůty pro její podepsání dne 21. prosince 1998 úmluvu podepsalo 40 budoucích stran (39 států a jedna organizace regionální hospodářské integrace). Od data uzavření lhůty pro podepsání nemohou budoucí strany úmluvu nadále podepisovat, ale musejí předkládat listiny o přistoupení (viz článek 19, odstavec 2).

Článek 18 DEPOZITÁŘ

Depozitář úmluvy má důležité formální funkce. Zejména slouží jako depozitář a zdroj informací o úmluvě a jejím statutu (podpisy, uložení dokumentů o ratifikaci, schválení nebo přistoupení, vstup v platnost, atd.).

Generální tajemník Organizace spojených národů bude vykonávat funkci depozitáře této úmluvy.

Aarhuská úmluva stejně jako mnohé jiné úmluvy jmenuje generálního tajemníka Organizace spojených národů do funkce depozitáře. Úmluva dává generálnímu tajemníkovi úkoly, které se týkají mimo jiné:

- přijímání a potvrzování změn a doplňků (článek 14),
- urovnávání sporů (článek 16),
- přistupování k úmluvě a odstupování od úmluvy (články 19 a 21),
- úschova úmluvy (článek 22).

V dnešní době je všeobecnou praxí označit depozitáře za kompetentní orgán mezinárodní organizace nebo státu, pod jehož záštitou probíhají příslušná jednání. V tomto případě jednání probíhala pod záštitou EHK, bylo tedy logické jmenovat do funkce depozitáře generálního tajemníka Organizace spojených národů.

Dohoda samotná stanovuje funkce depozitáře. Pravidla běžných mezinárodních zákonů, jak jsou kodifikována v člancích 76 až 80 Vídeňské úmluvy, doplňují případné mezery. Funkce depozitáře mají obvykle mezinárodní charakter a depozitář je při jejich výkonu povinen jednat nestranně. Navíc je depozitář odpovědný za úschovu původního textu dohody, jakož i dokumentů, které se k ní vztahují (podpisy, ratifikace, přistoupení, výhrady, oznámení a jiná sdělení). Jeho úkoly mohou zahrnovat kontrolu a supervizní funkce, když depozitář zkoumá, zda mají předložené dokumenty řádnou formu nebo zda byly splněny podmínky pro to, aby mohla příslušná listina vstoupit v platnost. Ověřování kopií originálních textů, příprava překladů textů a oprava chyb v příslušných dokumentech jsou dalšími aktivitami, které jsou kodifikovány Vídeňskou úmluvou. Jestliže je některá strana s depozitářem ve sporu, pokud jde o výkon funkcí depozitáře, musí depozitář předložit tuto záležitost k posouzení ostatním stranám.

Článek 19 Ratifikace, přijetí, schválení a přistoupení

Stát bude vázán podmínkami určité dohody pouze v případě, že podnikne kroky pro demonstraci svého souhlasu být touto dohodou vázán. Ratifikace, přijetí, schválení a přistoupení jsou autoritativní akty, jimiž budoucí strana dává mezinárodní komunitě na vědomí, že se považuje být příslušnou dohodou vázána. Článek 19 stanovuje určitá kritéria a postupy pro státy a organizace regionální hospodářské integrace, které se chtějí stát stranami této úmluvy.

1. Tato úmluva podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení svými signatářskými státy a organizacemi regionální hospodářské integrace.

Budoucí strany obvykle dávají najevo svůj zájem být vázány mnohostrannou dohodou o životním prostředí tak, že do úschovy u depozitáře uloží listinu o ratifikaci, přijetí nebo schválení takové dohody. Výrazy „ratifikace“, „přijetí“ a „schválení“ představují procesy, které se používají v různých zemích pro dosažení stejného výsledku: právního závazku země dodržovat požadavky mezinárodní dohody. Na národní úrovni musí být taková dohoda před tím, než může být ratifikována, přijata nebo schválena, a projít domácími procesy, které jsou definovány ústavními tradicemi příslušné země v závislosti na postupech příslušné země. Pokud jde o Aarhuskou úmluvu, je proces ratifikace, přijetí nebo schválení obvykle odpovědností ministerstva zahraničních věcí, které ho konzultuje s ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí je obvykle odpovědné za přípravu vyhodnocení požadovaných změn domácích zákonů, které jsou nezbytné pro implementaci úmluvy.

Ve většině zemí může být určitá dohoda ratifikována, přijata nebo schválena pouze se souhlasem parlamentu. Postup, jak tento souhlas získat, je obvykle definován ústavou. V některých případech musí parlament schválit zákon, kterým příslušnou dohodu výslovně ratifikuje, přijme nebo schválí. V jiných zemích dává parlament „tacitní souhlas“. V případě tacitního souhlasu vláda pouze informuje parlament, že bylo dosaženo dohody o určitých otázkách, a není požadováno žádné speciální schválení. V jiných případech je v momentu ratifikace, přijímání nebo schvalování v parlamentu potřeba sladit domácí legislativu budoucí strany se zněním příslušné dohody.

Rozhodnutí ratifikovat, přijmout nebo schválit určitou znamená, že je příslušná země připravena příslušnou dohodu implementovat. Přípravu lze provést tak, že se vyhodnotí změny domácích zákonů, které úmluva vyžaduje. V několika zemích, jako je Česká republika, byly založeny oficiální pracovní skupiny, které vyhodnocují dopad ratifikace Aarhuské úmluvy na domácí zákony a politiky. Česká pracovní skupina zahrnovala úředníky z ministerstva, zástupce environmentálních agentur, obcí, nevládních organizací a akademiky. Ve Slovinsku a Estonsku byl ministerstvem životního prostředí a ministerstvem zahraničních věcí nominován velký počet úředníků, aby řídili proces ratifikace. V několika zemích se k ratifikačnímu procesu vyslovovali také zástupci obcí, kancelář ombudsmana, členové parlamentu a členové obchodní komunity.

Podle Vídeňské úmluvy je stát, který podepsal určitou dohodu, ale ještě ji neratifikoval, povinen zdržet se jednání, které by mařilo předmět a účel příslušné dohody, nedá-li jasně najevo, že se stranou takové dohody nehodlá stát.

2. Tato úmluva bude vyložena pro přistoupení států a organizací regionální hospodářské integrace zmíněných ve článku 17. od 22. prosince 1998.

Když byla úmluva možnost podepsání úmluvy uzavřena (22. prosince 1998), byla úmluva otevřena přistoupení států a organizací regionální hospodářské integrace, které by ji jinak bývaly mohly podepsat – zejména těm, které jsou členskými státy EHK nebo mají status poradenského státu EHK nebo organizací regionální hospodářské integrace, které se skládají z členských států a které jsou popsány v článku 17. Přistoupení je proces, který je podobný ratifikaci, a v rámci něhož se stranou vázanou touto úmluvou může stát i budoucí strana, která nestihla lhůtu pro její podepsání. Tak jako v případě ratifikace závisí přesný proces přistoupení na ústavním pořádku příslušné země.

3. Kterýkoli jiný stát, neuvedený v odstavci 2, který je členem Organizace spojených národů, může k úmluvě přistoupit na základě schválení zasedáním stran.

Aarhuská úmluva není omezena na region EHK. Odstavec 3 specifikuje, že k úmluvě může přistoupit libovolný stát z jakéhokoli regionu světa, pokud je členem Organizace spojených národů a pokud jeho přistoupení schválí zasedání stran.

Zasedání stran na své druhé schůzi přijalo rozhodnutí č. II/9 o přistoupení států, které nejsou členy EHK, k

úmluvě a o rozšiřování principů úmluvy do jiných regionů a na globální úroveň. Toto rozhodnutí opakuje výzvu zasedání v Deklaraci z Luccy pro státy mimo region EHK, aby přistoupily k úmluvě, pokud odpovídá jejich specifickým okolnostem. Vyjasňuje také skutečnost, že souhlas zasedání stran, který je uveden v článku 19, odstavci 3, by neměl být interpretován jako zahrnující zásadní přezkum národního právního systému a administrativních postupů některého ze států, které budou chtít přistoupit k úmluvě.

Na své třetí řádné schůzi přijalo zasedání stran strategický plán pro období 2009-2014 (rozhodnutí č. III/8). Cíl II.4 strategického plánu zní: „Státy v jiných regionech světa účinně uplatňují svoje právo přistoupit k úmluvě. Strany aktivně podporují přistupování států jiných regionů světa k úmluvě s cílem, aby v roce 2011 měla úmluva zahrnovala také státy, které nejsou členskými státy EHK“.

Na své čtvrté schůzi přijalo zasedání stran rozhodnutí č. IV/5 o přistupování nečlenských států EHK k úmluvě.⁴⁷⁵ Toto rozhodnutí opět povzbudilo státy mimo region EHK, aby přistupovaly k úmluvě, a uvítalo každé vyjádření zájmu tak učinit. Opakuje se v něm také skutečnost, že souhlas zasedání stran by neměl být interpretován jako snaha zasedání stran provést zásadní přezkum národního právního systému a administrativních postupů příslušného státu. Uvádí však, že by měla být zavedena alespoň minimální potřebná opatření pro implementaci úmluvy, aby se zajistilo, že bude dotčený stát v době, kdy bude tato úmluva pro příslušný stát vstupovat v platnost, v pozici, kdy bude moci dodržovat svoje povinnosti z ní vyplývající. Toto rozhodnutí také stanovuje následující procesní kroky pro schvalování přístupu států, které nejsou členskými státy EHK:

(a) Dotčené nečlenské státy EHK písemně oznámí sekretariátu úmluvy svůj zájem přistoupit k úmluvě prostřednictvím ředitele svého kompetentního orgánu, včetně mimo jiné svého ministerstva, které má na starosti záležitosti životního prostředí.

(b) Sekretariát úmluvy:

(i) informuje předsednictvo, pracovní skupinu stran a zasedání stran o přijatých oznámeních, jakož i o dalších relevantních informacích, jak to považuje za nezbytné,

(ii) tam, kde je to potřebné, vede pravidelnou komunikaci podle potřeby v ústní i v písemné formě se státy v oblasti pokroku příslušného státu v procesu přistupování k úmluvě,

(iii) poskytuje dotčenému státu poradenskou podporu, pokud byla vyžádána a je vhodná a pokud na to má dostatečné zdroje, a

(iv) předkládá předsednictvu a pracovní skupině stran pravidelné zprávy o takové komunikaci a poradenské podpoře.

(c) Po dokončení interního rozhodovacího procesu předloží dotčený stát prostřednictvím svého ministerstva, které je odpovědné za zahraniční záležitosti, prostřednictvím výkonného tajemníka EHK zasedání stran svoje formální písemné vyjádření o záměru přistoupit k úmluvě, a to minimálně osm měsíců před následující schůzí zasedání stran. Toto písemné vyjádření by mělo být doprovázeno popisem opatření, která již byla přijata nebo jejichž přijetí příslušný stát plánuje a která se vztahují k přistoupení k úmluvě a k implementaci jejích ustanovení.

(d) Sekretariát pak připraví nótu odrážející informace, jež mu byly předloženy dotčeným státem, ke zvážení pracovní skupinou stran.

(e) Zasedání stran na své následující schůzi za přítomnosti zástupce dotčeného státu zváží vyjádřený záměr přistoupit k úmluvě a rozhodne, zda dotčenému státu udělí souhlas, aby k úmluvě přistoupil.

4. Kterákoli organizace uvedená v článku 17, která se stane stranou této úmluvy, aniž by její členské státy byly stranou úmluvy, bude vázána všemi povinnostmi stanovenými touto úmluvou. V případě, kdy je stranou této úmluvy jeden nebo více členských států takovýchto organizací, tyto organizace a její členské státy se rozhodnou o výkonu příslušných odpovědností při plnění jejich povinností vyplývajících z úmluvy. V těchto případech organizace a členské státy nebudou oprávněny využívat svých práv v rámci úmluvy souběžně.

Práva a povinnosti organizací regionální hospodářské integrace, jako je Evropská unie, které se stanou stranou této úmluvy, jsou stanovena v odstavci 4. Nejdůležitější je, že organizace a její členské státy, které jsou také stranami úmluvy, musejí rozhodnout o své příslušné odpovědnosti, pokud jde o povinnosti vyplývající z úmluvy. Toto ustanovení zachovává pojem svrchované rovnosti tak, že zamezuje souběhu práv a povinností mezi příslušnými organizacemi a jejich členskými státy. (Viz také článek 11 uvádějící, jak je mezi organizace regionální hospodářské spolupráce a jejich členy rozděleno hlasovací právo.)

5. Ve svých listinách o ratifikaci, přijetí, potvrzení nebo přistoupení organizace regionální hospodářské spolupráce uvedené v článku 17 učiní prohlášení o rozsahu svých pravomocí týkajících se záležitostí, jež se řídí touto úmluvou. Tyto organizace také budou informovat depozitáře o jakékoli podstatné změně v rozsahu jejich pravomocí.

Navíc musejí být příslušné kompetence organizace regionální hospodářské spolupráce a jejich členských států vyhlášeny v listinách o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přístupu, které příslušná organizace uloží u depozitáře. Pokud dojde k zásadní změně příslušných kompetencí například v důsledku změny smlouvy, která je zakládajícím dokumentem příslušné organizace, musí tato organizace informovat generálního tajemníka Organizace spojených národů.

Článek 20 Nabytí účinnosti

1. Tato úmluva nabývá účinnosti devadesátého dne po datu, kdy byla uložena šestnáctá listina o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení.

Aarhuská úmluva vstoupila v platnost 30. října 2001, tj. 90 dnů po uložení šestnácté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení u generálního tajemníka Organizace spojených národů.

Úmluva nevstupuje v platnost pro žádný specifický stát, dokud ji tento stát neratifikuje, nepřijme, neschválí nebo k ní nepřistoupí a neuloží příslušnou listinu u generálního tajemníka (viz článek 19). Je třeba zdůraznit, že samotná ratifikace, přijetí, schválení nebo přistoupení budoucí strany nejsou dostatečné – příslušné listiny musejí být zároveň uloženy u depozitáře. Zatímco ratifikace je domácím procesem, který právně zavazuje určitý stát k dodržování požadavků této úmluvy, tento akt bude mít vliv na mezinárodní právo a příslušný stát se stane členem úmluvy pouze v případě, že skutečně uloží listinu o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení u depozitáře, který byl jmenován touto úmluvou.

2. Pro účely odstavce 1 tohoto článku nebude listina uložená organizací regionální hospodářské integrace počítána jako dodatečná k těm, které jsou uloženy členskými státy takovéto organizace.

Odstavec 2 zajišťuje, aby proces stanovování, zda již úmluva vstoupila v platnost, nebral v úvahu organizaci regionální hospodářské spolupráce, dokud se stranami úmluvy nestanou všechny její členské státy. Pokud však členské státy organizace regionální hospodářské spolupráce nepředvedly na organizaci plnou kompetenci nad věcmi, které se vztahují k této úmluvě, účinek uložení takové listiny není jasný. (Viz také komentář ke článku 19, odstavci 4.)

3. Pro každý stát nebo organizaci zmíněnou v článku 17, které ratifikují, přijmou nebo schválí tuto úmluvu nebo k ní přistoupí po uložení šestnácté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení, nabývá tato úmluva účinnosti devadesátého dne po datu, kdy tento stát nebo tyto organizace uložily listiny o ratifikaci, přijetí, schválení či přistoupení.

Pokud budoucí strana uloží u depozitáře svoji listinu až poté, co již byla uložena šestnáctá listina, vstoupí úmluva pro tuto budoucí stranu v platnost 90 dnů po takovém uložení. Pokud například některý stát předložil sedmnáctou listinu 10 dnů po předložení šestnácté listiny, úmluva se pro tento stát stane závaznou 10 dnů poté, kdy úmluva vstoupila v platnost pro ostatních šestnáct států.

Článek 21 Odstoupení

Kdykoli po uplynutí tří let ode dne, kdy tato úmluva nabyla účinnosti pro některou stranu, může tato strana na základě písemného oznámení depozitáři od úmluvy odstoupit. Každé takové odstoupení nabude účinnosti devadesátého dne po dni, kdy je depozitář přijal.

Podle mezinárodního práva může strana odstoupit od dohody buď (a) v souladu s ustanoveními takové dohody nebo (b) kdykoli na základě souhlasu všech stran po konzultaci ostatních smluvních států.⁴⁷⁶ To znamená, že strana, která se rozhodne odstoupit od Aarhuské úmluvy, musí buď získat souhlas všech ostatních stran s takovým odstoupením (přičemž v takovém případě může tato strana odstoupit kdykoli) nebo v opačném případě musí počkat tři roky od data, kdy tato úmluva vstoupila pro příslušnou stranu v platnost, a odstoupit od úmluvy v souladu s článkem 21. Po uplynutí tří let může strana odstoupit od úmluvy kdykoli na základě předložení písemného oznámení depozitáři a její odstoupení vstoupí v platnost o 90 dnů později. To znamená, že pokud strana nezíská souhlas se svým odstoupením od všech ostatních stran, bude touto úmluvou vázána po dobu minimálně tří let a 90 dnů.

Ústavní pořádek příslušné strany stanovuje její vnitřní procesy pro přijetí rozhodnutí od úmluvy odstoupit. Účinkem odstoupení je zproštění bývalé strany veškerých budoucích mezinárodních povinností, které vyplývají z úmluvy, a zároveň její vyloučení z veškerých budoucích mezinárodních výhod, které z této úmluvy vyplnou.

Článek 22 Autentická znění

Jakmile je přijat finální návrh určité dohody, musí být „ověřen“ zástupcem každé budoucí strany, a to obvykle ve formě podpisu této dohody. Ověření identifikuje text této dohody jako skutečný text, na němž se vyjednávající strany shodly, a stanovuje, že každá budoucí strana, která ho podepíše, v zásadě souhlasí s jeho podmínkami.

Originál této úmluvy, jejíž anglický, francouzský a ruský text je stejně autentický, bude uložen u generálního tajemníka Organizace spojených národů.

Článek 22 uvádí, že Aarhuská úmluva má tři shodné autentické texty, tj. anglický, francouzský a ruský. Všechny autentické texty úmluvy jsou stejně směrodatné a má se za to, že význam všech podmínek je ve všech autentických textech shodný. Může však dojít k případům nesouladu mezi autentickými jazykovými verzemi. Tyto případy lze vyřešit na základě jednání a úpravy jedné nebo více verzí. Přidání autentické verze (například verze ve čtvrtém jazyce v souladu s touto úmluvou) by vyžadovalo úpravu příslušného článku (v tomto případě článku 22) této úmluvy.

NA DŮKAZ TOHO níže podepsaní, řádně k tomu zmocnění, podepsali tuto úmluvu.

Aarhus (Dánsko), tento dvacátý pátý den měsíce června roku tisíc devět set devadesát osm

PŘÍLOHY

Aarhuská úmluva má dvě přílohy. Příloha I obsahuje seznam činností, na které odkazuje článek 6, odstavec 1 (a), a pro které úmluva požaduje uplatnění účasti veřejnosti při rozhodování. Příloha II obsahuje povinné postupy rozhodčí řízení, kterými se strany budou řídit, jestliže předloží spor ohledně výkladu nebo uplatnění úmluvy v rozhodčím řízení podle článku 16, odstavce 2.

Příloha I Seznam činností uvedených v článku 6, odstavec 1 (a)

1. Sektor energetiky:

- rafinerie ropy a plynu,
- zařízení pro zplyňování a zkapalňování,
- tepelné elektrárny a další spalovací zařízení s tepelným vstupem 50 megawattů (MW) nebo větším,
- koksovací pece,
- jaderné elektrárny a další jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových elektráren a reaktorů 1/ (kromě výzkumných zařízení pro výrobu a konverzi štěpného a obohaceného materiálu, jehož maximální výkon nepřesahuje 1 kW stálého tepelného výkonu),
- zařízení pro přepracování vyhořelého jaderného paliva,
- zařízení určená pro:
 - výrobu nebo obohacování jaderného paliva,
 - pro zpracování vyhořelého jaderného paliva nebo vysoce radioaktivních odpadů,
 - pro konečné uložení vyhořelého jaderného paliva,
 - výlučně pro konečné uložení radioaktivního odpadu,
 - výlučně pro skladování (plánované na více než 10 let) vyhořelého radioaktivního paliva nebo radioaktivního odpadu na jiném místě, než byl vyprodukován.

2. Výroba a zpracování kovů:

- zařízení na pražení nebo slinování kovové rudy (včetně sulfidických rud),
- zařízení na výrobu surového železa nebo oceli (primární nebo sekundární tavba), včetně kontinuálního lítí s kapacitou překračující 2,5 tuny za hodinu;
- zařízení na zpracování železných kovů:
 - (i) zařízení na válcování za tepla při kapacitě překračující 20 tun surové oceli za hodinu,
 - (ii) kovářny s buchary, jejichž energie překračuje 50 kJ na buchar, kde příkon tepelné energie přesahuje 20 MW,
 - (iii) aplikace ochranných natavených kovových povlaků se vstupem přesahujícím 2 tuny surové oceli za hodinu,
- slévárny železných kovů s výrobní kapacitou přesahující 20 tun denně,
- zařízení:

- (i) na výrobu neželezných surových kovů z rudy, koncentrátů nebo druhotných surovin metalurgickými, chemickými nebo elektrolytickými procesy,
- (ii) pro tavbu, včetně slévání neželezných kovů a přepracování (rafinace, odlévání atd.) s kapacitou tavby přesahující 4 tuny za den pro olovo a kadmium a 20 tun za den pro všechny další kovy,
- zařízení pro povrchovou úpravu kovů a plastických materiálů používající elektrolytické nebo chemické procesy, kde objem van je větší než 30 m³.

3. Průmysl zpracování nerostů:

- zařízení pro výrobu cementového slínku v rotačních pecích s výrobní kapacitou přesahující 500 tun za den nebo vápna v rotačních pecích s výrobní kapacitou vyšší než 50 tun za den nebo v jiných pecích s výrobní kapacitou přesahující 50 tun za den,
- zařízení na výrobu azbestu a na výrobu či zpracování výrobků obsahujících azbest,
- zařízení na zpracování skla včetně skelných vláken s kapacitou tavby přesahující 20 tun denně,
- zařízení na tavbu minerálních látek včetně výroby minerálních vláken s kapacitou tavby přesahující 20 tun za den,
- zařízení na zpracování keramických výrobků vypalováním, především střešních tašek, cihel, žáruvzdorných cihel, dlaždic, kameniny a porcelánu s výrobní kapacitou překračující 75 tun za den anebo kapacitou pece přesahující 4 m³ a hustotou zavážení pecí přesahující 300 kg/m³.

4. Chemický průmysl: Výroba ve smyslu kategorií činností obsažených v tomto odstavci znamená výrobu průmyslového rozsahu chemickým zpracováním látek nebo skupin látek uvedených v odstavcích (a) až (g):

(a) chemická zařízení pro výrobu základních organických chemikálií, jako jsou:

- (i) jednoduché uhlovodíky (lineární nebo cyklické, nasycené nebo nenasycené, alifatické nebo aromatické),
- (ii) uhlovodíky obsahující kyslík, jako jsou např. alkoholy, aldehydy, ketony, karboxylové kyseliny, estery, acetáty, étery, peroxidy, epoxydové pryskyřice,
- (iii) uhlovodíky obsahující síru,
- (iv) dusíkaté uhlovodíky jako jsou např. aminy, amidy, dusíkaté sloučeniny, nitrosloučeniny nebo sloučeniny obsahující skupinu dusičnanovou, nitrilovou, kyanidovou či isokyanidovou,
- (v) uhlovodíky obsahující fosfor,
- (vi) uhlovodíky obsahující halogeny,
- (vii) organokovové sloučeniny,
- (viii) základní plastové materiály (polymery, syntetická vlákna a vlákna na celulóзовém základě),

- (ix) syntetické kaučuky a pryže,
 - (x) barviva a pigmenty,
 - (xi) povrchově aktivní látky,
- (b) chemická zařízení na výrobu anorganických látek, jako jsou:
- (i) plyny, jako je např. čpavek, chlór nebo chlorovodík, fluór nebo fluorovodík, oxidy uhlíku, sloučeniny obsahující síru, oxidy dusíku, vodík, oxid siřičitý, fosgen,
 - (ii) kyseliny, jako jsou např. kyseliny chromová, fluorovodíková, fosforečná, dusičná, kyseliny, jako jsou např. kyseliny chromová, fluorovodíková, fosforečná, dusičná, chlorovodíková, sírová, dále oleum a kyseliny obsahující síru,
 - (iii) zásady, jako jsou např. hydroxidy amonný, draselný a sodný,
 - (iv) soli, jako jsou např. chlorid amonný, chlorečnan draselný, uhličitan draselný, uhličitan sodný, tetraboritan sodný (borax), dusičnan stříbrný,
 - (v) nekovy, kovové oxidy nebo jiné anorganické sloučeniny, jako jsou např. karbid vápníku, křemík, karbid křemíku,
- (c) chemická zařízení na výrobu fosforečných, dusíkatých a draselných hnojiv (jednoduchých nebo kombinovaných hnojiv),
- (d) chemická zařízení na výrobu základních výrobků pro ochranu rostlin a biocidů,
- (e) zařízení využívající chemické nebo biologické procesy pro výrobu základních farmaceutických výrobků,
- (f) chemická zařízení na výrobu výbušnin,
- (g) chemická zařízení využívající chemické nebo biologické zpracování pro výrobu bílkovinných krmných přísad, kvásků /fermentů a dalších bílkovinných látek /proteinů.
5. Nakládání s odpady:
- zařízení na spalování, regeneraci, chemické zpracování nebo skládkování nebezpečných odpadů,
 - zařízení na spalování komunálních odpadů s kapacitou převyšující 3 tuny za hodinu,
 - zařízení na zneškodňování či likvidaci odpadů, nikoli nebezpečných, s kapacitou převyšující 50 tun za den,
 - skládky přijímající více než 10 tun denně, nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun, s výjimkou skládek inertního odpadu.
6. Čistírny odpadních vod s kapacitou přesahující 150 000 ekvivalentních obyvatel.
7. Průmyslové závody na:
- (a) výrobu buničiny ze dřeva nebo podobných vláknitých materiálů,
 - (b) výrobu papíru, kartonů a lepenky s výrobní kapacitou přesahující 20 tun denně.

8. (a) Výstavba tras pro dálkovou železniční dopravu a letišť^{2/} s délkou základní přistávací a vzletové dráhy 2100 m a více,
(b) výstavba silnic pro motorová vozidla a dálnic³
(c) výstavba nových silnic se čtyřmi nebo více pruhy, nebo přestavba anebo rozšiřování již existujících silnic se dvěma pruhy nebo méně tak, aby měly čtyři nebo více pruhů v případech, kdy nová silnice, nebo přestavěná či rozšířená část silnice, přesáhne nepřerušovanou délku 10 km.
9. (a) Vnitrozemské vodní cesty a přístavy pro vnitrozemskou vodní dopravu, které umožňují proplutí plavidel nad 1350 tun,
(b) obchodní přístavy, mola pro nakládání a vykládání lodí spojená s pevninou a vnější přístavy (mimo přístaviště pro trajekty), která mohou přijmout plavidla nad 1350 tun.
10. Čerpání z podzemních zdrojů vod nebo systémy umělého doplňování podzemních vod v případech, kdy roční objem čerpané nebo doplněné vody odpovídá nebo překračuje 10 milionů metrů krychlových.
11. (a) Díla zaměřená na převádění vodních zdrojů mezi povodími v případech, kdy je převod zaměřen na prevenci možného nedostatku vody a kde množství převedené vody přesahuje 100 milionů metrů krychlových za rok,
(b) ve všech ostatních případech, kdy jsou díla zaměřená na převedení vodních zdrojů mezi povodími a kde několikaletý průměr průtoku povodí, z něhož se čerpá, překračuje 2 000 milionů metrů krychlových za rok a kde množství převedené vody překračuje 5 % tohoto průtoku.
V obou případech se nepočítají převody pitné vody v potrubí.
12. Těžba ropy a zemního plynu pro komerční účely, kde objem těžby překračuje 500 tun denně u ropy a 500 000 metrů krychlových za den, pokud jde o zemní plyn.
13. Přehrady a další zařízení určená pro zadržení nebo stálé uložení vody v případech, kdy nové nebo dodatečné množství zadržené nebo uložené vody překračuje 10 milionů metrů krychlových.
14. Potrubí pro dopravu plynu, ropy nebo chemických látek s průměrem větším než 800 mm a délkou větší než 40 km.
15. Zařízení pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat s kapacitou větší než:
 - (a) 40 000 míst pro drůbež,
 - (b) 2000 míst pro výkrmová prasata (nad 30 kg), nebo
 - (c) 750 míst pro prasnice.
16. Lomy a povrchové doly, kde rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 25 hektarů, nebo těžba rašeliny, jestliže rozloha povrchu těžebního místa přesahuje 150 hektarů.
17. Výstavba nadzemního elektrického vedení o napětí 220 kV nebo více a o délce větší než 15 km.
18. Zařízení na skladování ropy, petrochemických nebo chemických výrobků s kapacitou 200 000 tun nebo více.
19. Ostatní činnosti:
 - závody na předběžné zpracování (procesy, jako je mytí, bělení, louhování) nebo barvení vláken či textilií, kdy kapacita zpracování přesahuje 10 tun za den,

- koželužny s kapacitou zpracování přesahující 12 tun hotových výrobků denně,
 - (a) jatka s kapacitou zpracování těl jatečných zvířat vyšší než 50 tun za den,
 - (b) úprava a zpracování zaměřené na výrobu potravinářských výrobků z:
 - (i) živočišných surovin (jiných než mléko) s výrobní kapacitou finálních výrobků větší než 75 tun denně,
 - (ii) rostlinných surovin s výrobní kapacitou finálních výrobků větší než 300 tun za den (průměrná hodnota na základě kvartálního průměru),
 - (c) úprava a zpracování mléka v případech, kdy množství přijatého mléka přesahuje 200 tun za den (průměrná hodnota na základě ročního průměru),
 - •zařízení pro likvidaci nebo recyklaci zvířecích těl a zvířecího odpadu s kapacitou zpracování přesahující 10 tun za den,
 - •zařízení na povrchové úpravy látek, věci nebo výrobků používající organická rozpouštědla, především pro nanášení ochranných nátěrů, tisk, lakování, odmašťování, klížení, malování, čištění, konzervaci proti vodě nebo impregnaci se spotřebou větší než 150 kg za hodinu nebo více než 200 tun za rok,
 - zařízení na výrobu uhlíku (grafitu) nebo elektrografitu spalováním nebo grafitizací.
20. Jakákoli činnost nezahrnutá do odstavců 1 až 19 výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou.
21. Ustanovení článku 6, odstavce 1 (a) úmluvy se nevztahuje na žádný ze shora uvedených projektů uskutečňovaných výlučně nebo především pro výzkum, vývoj a testování nových metod nebo výrobků a na dobu kratší než dva roky, pokud u nich neexistuje potenciál pro vyvolání významných nepříznivých environmentálních nebo zdravotních účinků.
22. Jakékoli změny nebo rozšíření činností, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podléhat článku 6, odstavci 1 (a) úmluvy. Jakékoli jiné změny nebo rozšíření činností budou podléhat článku 6, odstavci 1 (b) úmluvy.

Poznámky:

¹ Jaderné elektrárny a ostatní jaderné reaktory představují být takovýmito zařízeními, když je trvale odstraněno z místa zařízení všechno radioaktivní palivo a veškeré ostatní radioaktivně kontaminované části.

² Pro účely této úmluvy pojem „letišť“ znamená letiště, které odpovídá definici v Chicagské úmluvě z roku 1944 ustavující Mezinárodní organizaci civilního letectví (Příloha 14).

³ Pro účel této úmluvy pojem „dálnice“ znamená silnici, která odpovídá definici v Evropské dohodě o hlavních mezinárodních dopravních tepnách z 15. listopadu 1975.

Příloha I obsahuje seznam činností, které podléhají ustanovením o účasti veřejnosti uvedeným v článku 6. Tato ustanovení se na základě článku 6, odst. 1, písm. (a) uplatní „vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I“.

Příloha I vychází z příloh týkajících se obdobných ustanovení Směrnice o EIA, ve znění směrnice 97/11/EHS, Úmluvy z Espoo a původní Směrnice o IPPC 96/61/ES. Poslední ze zmíněných směrnic byla následně nahrazena směrnicí 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění),⁴⁷⁷ která byla nahrazena směrnicí 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).⁴⁷⁸

Příloha I Aarhuské úmluvy má 20 oddílů: 1. Sektor energetiky; 2. Výroba a zpracování kovů; 3. Průmysl zpracování nerostů; 4. Chemický průmysl; 5. Nakládání s odpady; 6. Čistírny odpadních vod; 7. Konkrétní průmyslové závody; 8. Železnice a letiště; 9. Vnitrozemské vodní cesty a přístavy; 10. Čerpání z podzemních zdrojů vod nebo

systemy umělého doplňování podzemních vod; 11. Díla sloužící k převádění vodních zdrojů; 12. Těžba ropy a zemního plynu; 13. Přehrady; 14. Potrubí; 15. Zařízení pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat; 16. Lomy a povrchová těžba; 17. Výstavba nadzemního elektrického vedení; 18. Zařízení na skladování ropy; 19. Ostatní činnosti; a 20. Jakákoli činnost nezahrnutá do odstavců 1 až 19 výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou.

Obsahuje také dva další kvalifikační odstavce a tři poznámky, které definují pojmy „jaderné elektrárny a ostatní jaderné reaktory“, „letišť“ a „dálnice“.

Mnohé z uvedených činností stanovují prahové hodnoty, při jejichž překročení se použijí ustanovení článku 6, a to na základě článku 6, odst. 1, písm. (a). Požadavky článku 6, odst. 1, písm. (a) se například použijí na tepelné elektrárny a další spalovací zařízení s tepelným vstupem 50 megawattů (MW) nebo větším (činnost 1. Sektor energetiky, třetí odrážka). Podobně se požadavky článku 6, odst. 1, písm. (a) použijí na zařízení na zneškodňování či likvidaci odpadů, nikoli nebezpečných, s kapacitou převyšující 50 tun za den, (činnost 5. Nakládání s odpady, třetí odrážka). Pro vyloučení pochybností, „za den“ znamená za období 24 hodin počínající půlnocí a končící následující půlnocí.

Během jednání byly hlavním referenčním zdrojem pro přílohu I úmluvy přílohy Směrnice o EIA obsahující seznamy kategorií projektů. Směrnice o EIA obsahuje dvě takové přílohy: přílohu I a II lze společně porovnat s obsahem přílohy I Aarhuské úmluvy. Záměry spadající do oblasti působnosti přílohy I Směrnice o EIA podléhají „posouzení v souladu s články 5 až 10“.⁴⁷⁹ Příloha I neseskupuje záměry do systematických oddílů, ale zmiňuje rafinerie surové ropy, elektrárny, konečné uložení radioaktivního odpadu, tavbu litiny a oceli, získávání azbestu, integrovaná chemická zařízení, dálnice a rychlostní silnice, přístavy a zařízení ke zneškodňování odpadu. Příloha II směrnice EIA uvádí seznam záměrů, které „podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje.“⁴⁸⁰ Příloha II seskupuje záměry v oblastech: 1. Zemědělství; 2. Těžební průmysl; 3. Energetický průmysl; 4. Zpracování kovů; 5. Výroba skla; 6. Chemický průmysl; 7. Potravinářský průmysl; 8. Textilní, kožedělný, dřevozpracující a papírenský průmysl; 9. Gumárenský průmysl; 10. Záměry v oblasti infrastruktury; a 11. Ostatní záměry. Některé skupiny činností uvedené v příloze I úmluvy jsou stejné nebo podobné těm, které jsou uvedeny v příloze II směrnice. Například „energetický průmysl“ a „sektor energetiky“, „zpracování kovů“ a „výroba a zpracování kovů“. Jiné skupiny v příloze I Aarhuské úmluvy chybí, jako například skupina „potravinářský průmysl“. Jinak jsou charakteristiky záměrů v přílohách I a II Směrnice o EIA a v příloze I Aarhuské úmluvy velmi podobné.

S přílohou I Aarhuské úmluvy lze rovněž srovnat přílohu I Úmluvy z Espoo (Seznam činností). Například článek 2 (Všeobecná ustanovení), odst. 3 úmluvy z Espoo odkazuje na přílohu I. Příloha obsahuje výčet: 1. Ropné rafinerie; 2. Tepelné elektrárny; 3. Zařízení pro výrobu nebo obohacování jaderných paliv; 4. Tavba železných (litiny a oceli) a neželezných kovů; 5. Těžba azbestu; 6. Integrovaná chemická zařízení; 7. Výstavba dálnic, rychlostních komunikací, železničních tratí a letišť; 8. Ropovody a plynovody; 9. Přístavy a vnitrozemské vodní cesty; 10. Zařízení ke zneškodňování odpadu; 11. Přehrady a nádrže; 12. Odběr podzemních vod; 13. Výroba celulózky a papíru; 14. Těžba, in situ dobývání a zpracovávání kovových rud nebo uhlí; 15. Těžba uhlovodíků na volném moři; 16. Skladování ropy a chemických látek; a 17. Odlesňování.

Dále, přílohu I Směrnice o průmyslových emisích (Kategorie průmyslových činností podle článku 10) lze rovněž porovnat s přílohou I Aarhuské úmluvy. Příloha I Směrnice o průmyslových emisích se skládá ze šesti skupin činností. Prvních pět skupin, 1. Energetika; 2. Výroba a zpracování kovů; 3. Zpracování nerostů; 4. Chemický průmysl a 5. Nakládání s odpady, je stejných jako v příloze I Aarhuské úmluvy. Odstavec 2 „Výroba a zpracování kovů“ a 3 „Zpracování nerostů“ jsou téměř totožné v obou přílohách. Odstavec 4 „Chemický průmysl“ je také velmi podobný, ale Aarhuská úmluva obsahuje – kromě zařízení uvedených v Směrnici o průmyslových emisích – ještě písmeno (g), které upravuje „chemická zařízení využívající chemické nebo biologické zpracování pro výrobu bílkovinných krmných přísad, kvásků/fermentů a dalších bílkovinných látek / proteinů“. Přes určité rozdíly má odstavec 6 přílohy I Směrnice o průmyslových emisích mnoho společných bodů s odstavcem 19 „Ostatní činnosti“ přílohy I Aarhuské úmluvy.

Zvláštní zmínku si zaslouží tři odstavce přílohy I Aarhuské úmluvy – odstavce 20–22.

Odstavec 20 přílohy I zahrnuje jakoukoli činnost nezahrnutou výše, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životního prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou. Výbor pro dodržování úmluvy v nálezu ke sdělení ACCC/C/2008/35 (Gruzie) uvedl, že rozhodnutí o tom, zda činnost spadá do oblasti působnosti odstavce 20 přílohy I, závisí na třech prvcích, kterými jsou: (a) účast veřejnosti; (b) procedura EIA, v jejímž rámci probíhá účast veřejnosti; a (c) vnitrostátní právní předpisy, které stanoví proceduru EIA.⁴⁸¹ Výbor dále uvedl, že i když odstavec 20 přílohy I k úmluvě odkazuje na konání procedury EIA, vnitrostátní zákonodárce může stanovit proces, který zahrnuje všechny základní prvky procedury EIA, aniž by tento proces nazval termínem „EIA“. Tento de facto proces EIA by rovněž měl spadat do působnosti přílohy I, odst. 20. Je však nanejvýš důležité definovat, do jaké míry tento de facto proces EIA splňuje podmínky procesu EIA, i když není takto nazván.⁴⁸² Podle výboru tedy pro to, zda lze danou proceduru považovat za proceduru EIA, není důležitý název, ale konkrétní charakteristické rysy. Jedním z těchto charakteristických rysů je účast veřejnosti. Kromě toho musí být úmyslem vnitrostátního zákonodárce podrobit činnost takovému postupu, včetně účasti veřejnosti.⁴⁸³ V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Výbor pro dodržování úmluvy v

nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) shledal, že systém OVOS a expertiza je společně nutné považovat za rozhodovací proces, který představuje určitou formu procedury EIA.⁴⁸⁴

S ohledem na odstavec 21 přílohy I se orgány za velmi speciálních okolností mohou vyhnout účast veřejnosti, pokud se jejich rozhodnutí týká činností uvedených v příloze I, které jsou uskutečňovány v rámci různých druhů výzkumu. Výzkum musí být hlavním cílem činnosti a délka projektu nesmí přesáhnout dva roky. Pokud může výzkumný projekt způsobit významný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo zdraví, automaticky se použije článek 6. V této souvislosti se zdá, že takové ustanovení musí být prováděno v souladu s obecnou povinností stanovenou článkem 6, odst. 1, písm. (b), a to s tím rozdílem, že toto ustanovení kromě životního prostředí výslovně zmiňuje zdraví. To znamená, že významný vliv nemusí být vliv na životní prostředí, jako je tomu v článku 6, odst. 1, písm. (b), ale může jít pouze o vliv na zdraví. Tento režim je podobný režimu, který v případě výzkumných projektů uplatňuje Směrnice o EIA.

Podle odstavce 22 přílohy I platí, že pokud změna nebo rozšíření činnosti uvedené v příloze I samo o sobě splňuje kritéria nebo prahové hodnoty stanovené pro danou činnost v příloze, použije se článek 6, odst. 1, písm. (a) úmluvy. Pokud změna nebo rozšíření nesplňuje prahová kritéria stanovená v příloze, potom podléhá článku 6, odst. 1, písm. (b) úmluvy. Tento přístup je vytvořen po vzoru Směrnice o EIA a v praxi znamená, že dané změny či rozšíření budou podléhat zjišťovacímu řízení (screening).

PŘÍLOHA II ROZHODČÍ ŘÍZENÍ

1. V případě, že je spor předložen k rozhodčímu řízení na základě článku 16 odstavce 2 této úmluvy, strana nebo strany uvědomí sekretariát o předmětu rozhodčího řízení a uvedou zejména ty články této úmluvy, jejichž výklad nebo uplatňování jsou předmětem sporu. Sekretariát rozešle informaci, kterou obdržel, všem stranám této úmluvy.

2. Rozhodčí tribunál se bude skládat ze tří členů. Jak jedna strana či strany uplatňující nárok, tak i druhá strana nebo strany sporu ustanoví po jednom rozhodci, a tito dva takto ustanovení rozhodci určí po společné dohodě třetího rozhodce, který bude předsedou rozhodčího tribunálu. Posledně jmenovaný nesmí být osoba, která je státním příslušníkem některé ze stran sporu, a obvyklé místo svého pobytu má na území některé ze stran sporu, která je zaměstnána jednou z nich, a která jednala v dané věci z jiného oprávnění.

3. Pokud nebyl předseda rozhodčího tribunálu ustanoven do dvou měsíců po ustanovení druhého rozhodce, výkonný tajemník Evropské hospodářské komise na návrh některé ze stran sporu ustanoví předsedu během dalšího dvouměsíčního období.

4. Pokud jedna ze stran sporu neustanoví rozhodce do dvou měsíců od přijetí požadavku, další strana o tom může informovat výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise, který ustanoví předsedu rozhodčího tribunálu během dalšího dvouměsíčního období. Na základě svého ustanovení předseda rozhodčího tribunálu požádá tu stranu, která neustanovila rozhodce, aby tak do dvou měsíců učinila. Pokud tak neučiní během daného období, předseda uvědomí výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise, který provede toto ustanovení během dalšího dvouměsíčního období.

5. Rozhodčí tribunál vydá své rozhodnutí v souladu s mezinárodním právem a s ustanoveními této úmluvy.

6. Rozhodčí tribunál ustavený podle ustanovení v této příloze si stanoví svůj vlastní jednací řád.

7. Rozhodnutí rozhodčího tribunálu, jak o postupu jednání, tak o věcné povaze sporu, jsou přijímána většinou hlasů jeho členů.

8. Tribunál může podniknout všechny vhodné kroky ke zjištění faktů.

9. Strany sporu budou napomáhat práci rozhodčího tribunálu využíváním všech prostředků, které mají k dispozici především:

(a) poskytnou všechny relevantní dokumenty, zařízení a informace; a

(b) v případě potřeby mu umožní povolat svědky nebo odborníky a získávat jejich svědecké výpovědi.

10. Strany a rozhodci budou chránit důvěrný ráz jakýchkoli informací, které obdrží jako důvěrné během řízení rozhodčího tribunálu.

11. Rozhodčí tribunál může, na žádost jedné ze stran, doporučit dočasná ochranná opatření.

12. Pokud se jedna ze stran sporu nedostaví před rozhodčí tribunál nebo neobhájí svůj názor, může druhá strana požádat tribunál, aby pokračoval v řízení a vydal konečné rozhodnutí. Nepřítomnost strany nebo její neschopnost obhajování svého názoru nezakládá překážku řízení.

13. Rozhodčí tribunál může vyslechnout protinávrhy podané v přímé souvislosti s projednávaným předmětem sporu a rozhodnout o nich.

14. Pokud rozhodčí tribunál neurčí jinak vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, vydá tribunálu, včetně odměn jeho členům, ponesou strany sporu rovným dílem. Tribunál provede záznamy o všech svých výdajích a předloží stranám jejich závěrečný výkaz.

15. Každá strana této úmluvy, která má zájem právní povahy o předmětu sporu, a která může být rozhodnutím v tomto případě dotčena, může se souhlasem tribunálu zasahovat do řízení.

16. Rozhodčí tribunál vydá své rozhodnutí do pěti měsíců od data, kdy byl ustaven, pokud neshledá, že je třeba tuto lhůtu prodloužit o dobu, která by neměla přesáhnout pět (dalších) měsíců.

17. Rozhodnutí rozhodčího tribunálu bude provázeno odůvodněním, bude konečné a závazné pro všechny strany sporu. Rozhodnutí předá rozhodčí tribunál stranám sporu a sekretariátu. Sekretariát rozešle přijaté informace všem stranám úmluvy.

18. Jakékoli spory, které mohou vzniknout mezi dotčenými stranami ohledně výkladu nebo výkonu

rozhodnutí, může jakákoliv strana předložit rozhodčímu tribunálu, který rozhodnutí vydal, nebo, pokud se tento tribunál nemůže sejít, jinému tribunálu zřízenému k tomuto účelu stejným způsobem jako první.

Jsou dostupné alternativní mechanismy, například jednání nebo zprostředkování (mediace), které strany někdy využívají před rozhodčím řízením / namísto rozhodčího řízení. Rozhodčí řízení je tedy proces, který se používá, pokud se strany nemohou dohodnout samostatně a vyžadují zásah nestranného rozhodovacího orgánu.

Rozhodčí řízení je proces urovnávání sporů založený na stanovení skutkových a právních okolností nezávislou třetí osobou či osobami, jehož výsledkem je závazné rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, článek 16 uvádí rozhodčí řízení jako jeden z několika způsobů urovnávání sporů, které jsou dostupné podle této úmluvy. Článek 16, odst. 2 dává stranám konkrétně možnost volby mezi rozhodčím řízením a předložením sporu Mezinárodnímu soudnímu dvoru, pokud k urovnání sporu nepostačují nezávazné způsoby, jako je jednání či zprostředkování. K dnešnímu dni nebyly rozhodčímu řízení podle úmluvy předloženy žádné spory.

Rozhodčí řízení je forma urovnávání sporů sloužící k řešení mnoha různých druhů sporů na národní i mezinárodní úrovni, včetně obchodních sporů. V průběhu celého dvacátého století bylo rozhodčí řízení hojně využíváno k řešení sporů mezi státy, mezinárodními organizacemi a nestátními stranami různých národností, neboť dokáže zvážit a sladit více různých právních systémů. Těto schopnosti je dosaženo především díky použití struktury panelu, kdy je vybráno více rozhodců, z části pro jejich znalost jednoho či více právních systémů stran sporu. Rozhodci, kteří působí velmi podobně jako tradiční soudní orgán, potom ve spolupráci rozhodnou o skutkovém stavu případu, určí rozhodné právní předpisy a dospějí k rozhodnutí. Strany vstupující do rozhodčího řízení se zavazují dodržovat zvolené postupy a vydaný náleze, přičemž většina stran tento závazek v praxi ctí.

Příloha II stanoví rámec, na jehož základě mohou strany využít rozhodčí řízení k urovnání sporů vyplývajících z úmluvy. Podmínky přílohy jsou téměř totožné s podmínkami několika dalších úmluv EHK, včetně Úmluvy o průmyslových haváriích a Úmluvy z Espoo. V praxi je okamžik, kdy strany vstupují do rozhodčího řízení, srovnatelný s okamžikem, ve kterém by usilovaly o soudní přezkum.

Rozsah působnosti přílohy II je omezen na spory mezi stranami úmluvy, a neupravuje tedy rozhodčí řízení s třetími stranami, například nevládními organizacemi. To však neznamená, že strany nemohou vstupovat do rozhodčích řízení s třetími stranami s cílem urovnat spory vyplývající z úmluvy. Pokud se některá strana dohodne s třetí stranou na rozhodčím řízení, nedochází tím k porušení podmínek úmluvy – v tomto případě se podmínky uvedené v příloze II zkrátka nepoužijí. Stálý rozhodčí soud, nezávislá mezinárodní organizace založená v roce 1899 Úmluvou o pokojném vyřizování mezinárodních sporů, pravidelně řeší spory mezi státy a soukromými stranami, a má proto speciální rozhodčí řád, kterými se takové případy řídí. Existuje také řada dalších rozhodčích řádů, které lze při takovém rozhodčím řízení použít, byť nejsou přímo určeny pro spory mezi státy a soukromými stranami, např. rozhodčí řád Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo. K dispozici je také možnost, kdy strany účastníci se jiných mezinárodních smluv, které neuznávají třetí strany v souvislosti s rozhodčím řízením, rozšiřují diplomatickou ochranu na nevládní organizace a občany tím, že hájí jejich nároky a účastní se rozhodčích řízení jejich jménem.

Odstavec 1 přílohy II stanoví, že rozhodnou-li se strany využít rozhodčí řízení, jako první krok směrem k ustavení tribunálu strany uvědomí sekretariát úmluvy. Strany musí uvést předmět požadovaného rozhodčího řízení a články úmluvy, které tvoří základ sporu. V souladu s důrazem, který úmluva klade na aktivní šíření informací, poté sekretariát rozešle informaci, kterou obdržel, všem stranám úmluvy.

Odstavce 2, 3 a 4 stanoví způsob, jímž bude vytvořen rozhodčí tribunál. Podle odstavce 2 bude tribunál sestávat z celkem tří rozhodců. Pokud má spor jen dvě strany, každá má právo jmenovat jednoho rozhodce. Třetí rozhodce, který bude předsedou tribunálu, bude určen po dohodě oběma vybranými rozhodci. Pokud má spor více než dvě strany, strany v téže postavení jmenují jednoho rozhodce. Předpokládá se, že rozhodci vybraní stranami budou nestranní a nezávislí. Nemají zastupovat zájmy těchto stran, ale obvykle jsou vybíráni na základě své obeznámenosti s právními a kulturními systémy těchto stran a své odborné znalosti předmětu sporu. Předpokládá se, že předseda tribunálu bude rovněž nestranný a nezávislý. Aby se předešlo jakémukoli zdání zaujatosti, předseda nesmí být státním příslušníkem některé ze stran sporu, nesmí mít místo pobytu na území některé ze stran sporu ani nesmí mít předchozí vazby na strany sporu nebo daný případ.

Je nutné zajistit, aby rozhodčí řízení nebylo zmařeno nejmenováním nezbytných rozhodců, a proto odstavec 3 a 4 stanoví několik konkrétní lhůt, během nichž musí být rozhodci vybráni. Tyto odstavce také nastiňují postupy, které je nutné dodržet, pokud není jeden nebo více rozhodců včas vybrán. Pokud dva rozhodci vybraní stranami nejmenují předsedu, potom je oprávněn jej jmenovat výkonný tajemník Evropské hospodářské komise. Pokud jedna ze stran nejmenuje rozhodce, výkonný tajemník je oprávněn jmenovat předsedu, který poté danou stranu vyzve ke jmenování rozhodce, nebo jej jmenuje jednostranně, jestliže daná strana nevyhoví. V praxi bývají mnohé rozhodčích tribunály zřizovány rychleji, než to vyžaduje zákon, a to v zájmu urychlení řešení sporů, a proto takové zásahy nejsou nutné.

Příloha nastiňuje několik obecných zásad, kterými se jednání tribunálu řídí, ačkoli rozhodcům je ponechána značná volnost, pokud jde o stanovení procesních i hmotněprávních prvků rozhodčího řízení. Například odstavec 5 dává

tribunálům pokyn, aby svá rozhodnutí vydávaly v souladu s mezinárodním právem a s ustanoveními této úmluvy. Rozhodci však určí, co bude v této souvislosti představovat rozhodný soubor mezinárodního práva. To zdánlivě znamená, že soubor mezinárodního práva, který se použije při jakémkoli rozhodčím řízení zahájeném podle úmluvy, bude rozhodci určován případ od případu. Obecně však platí, že se rozhodci mezinárodních sporů drží přístupu Stálého rozhodčího soudu a Mezinárodního soudního dvora. Pravidla pro spory mezi státy Stálého rozhodčího soudu stanoví, že mezinárodní právo se skládá z: mezinárodních úmluv, mezinárodních zvyklostí, obecných právních zásad „uznávaných civilizovanými národy“ a soudních a rozhodčích rozhodnutí, která se použijí jako pomocný prostředek při určování zákonnosti. Toto vychází z podobného ustanovení Statutu MSD.

Podle odstavce 6 si rozhodčí tribunál stanoví svůj vlastní jednací řád. V praxi mnohé tribunály volí možnost přijmout nebo odkazem převzít stávající jednací řád, například jednací řád dostupný prostřednictvím Stálého rozhodčího soudu, a to v rozsahu, v jakém je tento jednací řád v souladu s podmínkami příslušné úmluvy. V nezbytných případech poté tribunály upraví stávající řád tak, aby byl v souladu s podmínkami dané konkrétní úmluvy. Pokud by se začala konat rozhodčí řízení podle této úmluvy, pravděpodobně by se objevily možné vzory pro jednací řád. Tyto modely mohou být velmi užitečné budoucím rozhodcům, kteří tak budou mít určen mechanismus pro zohlednění podmínek stanovených v příloze II, a konkrétněji pro zohlednění požadavku, aby byla rozhodnutí vydávána v souladu s celou úmluvou. Další pokyny mohou poskytnout Volitelná pravidla pro rozhodčí řízení o sporech týkajících se přírodních zdrojů a/nebo životního prostředí, která byly přijata Stálým rozhodčím soudem v červnu 2001.

Odstavec 7 přílohy stanoví, že rozhodnutí tribunálu budou přijímána většinou hlasů rozhodců. Role předsedy je tedy omezena na předsedání rozhodčímu jednání a hlasování, kdy jeho hlas má stejnou váhu jako hlas každého z dalších dvou členů. Tento typ hlasovací struktury je podobný typu, který je používán v jiných úmluvách, například v Úmluvě o biologické rozmanitosti, avšak liší se od některých rozhodčích řádů, podle kterých se předseda stává jediným rozhodcem, pokud se zbývající dva rozhodci neshodnou na rozhodnutí.

Odstavec 8 dává tribunálu pokyn, aby podnikl všechny vhodné kroky ke zjištění faktů či skutkového stavu případu. To v praxi obvykle zahrnuje shromažďování důkazů a předvolání svědků. Odstavec 9 stranám sporu ukládá napomáhat práci tribunálu pomocí všech prostředků, které mají k dispozici, včetně poskytnutí relevantních dokumentů a pomoci při povolávání svědků a znaleckých výpovědí. Minulé zkušenosti tribunálů naznačují, že je přínosné umožnit předkládání stanovisek a důkazů ze strany třetích osob, jako jsou nevládní organizace. Například Tribunál pro řešení nároků mezi Íránem a Spojenými státy (Iran-U.S. Claims Tribunal) připouštěl předkládání ústních či písemných prohlášení libovolnou osobou, která nebyla účastníkem konkrétního případu, pokud bylo pravděpodobné, že tyto informace pomohou tribunálu vykonávat své poslání.

Odstavec 10 požaduje, aby rozhodci chránili důvěrný ráz jakýchkoli informací, které obdrží jako důvěrné během řízení rozhodčího tribunálu. Toto ustanovení se nevztahuje na všechny obdržené informace, nýbrž je omezeno na informace, na jejichž důvěrné povaze se strany a rozhodci výslovně dohodli. Není-li učiněna dohoda před podáním informací, potom je právo na přístup k informacím použitým při rozhodčím řízení chráněno podmínkami této úmluvy. V souladu s duchem úmluvy by strany sporu během řízení i po jeho skončení měly veřejně zpřístupnit všechny spisy a dokumenty, jakož i nařízení a nálezy tribunálu, a to s výhradou informací, na jejichž důvěrné povaze se strany a rozhodci výslovně dohodli.

Podle odstavce 11 může rozhodčí tribunál, na žádost jedné ze stran, doporučit dočasná ochranná opatření. Dočasná ochranná opatření zahrnují mechanismy, jako je předběžné opatření, které vyžadují nebo omezují určité chování jedné nebo více stran sporu až do rozhodnutí o konečném prostředku nápravy. Vzhledem k tomu, že úmluva stanoví, že rozhodci mohou takovéto mechanismy doporučit pouze na žádost jedné ze stran, odpovědnost za formulování a navrhování dočasných opatření spočívá na této straně. Tribunál je také omezen, pokud jde o schopnost zaručit dodržování zvolených dočasných opatření. Vzhledem k tomu, že nemá žádný donucovací mechanismus, může stranám pouze doporučit provést dočasná opatření. V praxi se však strany většinou podvolí, přičemž jedním z důvodů může být ohled na to, jak by jejich spolupráce mohla ovlivnit konečný nález.

Odstavec 12 stanoví, že pokud se jedna ze stran nedostaví před tribunál nebo neobhazuje svůj názor, nezakládá to překážku řízení tribunálu. Strana může požádat tribunál, aby pokračoval v řízení a vydal konečné rozhodnutí bez přispění druhé strany. V podstatě by bylo možné, aby jmenování rozhodců a rozhodování sporu proběhlo od začátku až do konce, aniž by strana vůbec kdy zareagovala na původním oznámení jiné strany sekretariátu či aniž by se jinak účastnila.

Pokud si reagující strana přeje podat protinávrh proti jedné či více stranám, které iniciovaly rozhodčí řízení, tento krok se řídí odstavcem 13. Jediné omezení spočívá v tom, že protinávrhy musí přímo souviset s předmětem původního sporu, o němž se vede rozhodčí řízení. Pokud strany mají návrh, který tento požadavek splňuje, potom podání protinávrhu pravděpodobně urychlí vyřešení záležitosti, zatímco zahájení samostatného návrhu by vyžadovalo sestavení nového tribunálu a vytvoření nového jednacího řádu.

Náklady rozhodčího řízení jsou popsány v odstavci 14, který stanoví, že veškeré výdaje tribunálu mají být rozděleny mezi strany sporu rovným dílem, pokud rozhodci nerozhodnou, že s ohledem na konkrétní okolnosti daného

případu je vhodný jiný systém úhrady. S výjimkou odměn rozhodců, příloha nespecifikuje, jaké typy nákladů lze zahrnout. V praxi náklady často zahrnují odměny rozhodců, včetně cestovních a jiných výloh; náklady na odborné poradenství požadované tribunálem; cestovní a jiné výlohy svědků; pronájem prostor, v nichž se koná rozhodčí jednání; poplatky za pomoc sekretariátu; a jakékoli poplatky či výdaje sekretariátu nebo orgánu oprávněného ke jmenování (v rámci Aarhurské úmluvy jde o výkonného tajemníka Evropské hospodářské komise). Tribunál je povinen vést záznamy o všech svých výdajích a předložit stranám konečný výkaz poplatků. V mezinárodním rozhodčím řízení je poměrně běžné, že tribunály rozdělí náklady mezi strany různým dílem, přičemž neúspěšné strany částečně nebo zcela hradí náklady úspěšných stran.

Odstavec 15 stanoví mechanismus, jehož prostřednictvím se mohou další strany, které mají na sporu nevyratitelný zájem, zapojit do rozhodčího řízení. Konkrétně umožňuje každé straně úmluvy, která má zájem právní povahy na předmětu sporu a která může být dotčena vydaným rozhodnutím, zasahovat se souhlasem tribunálu do řízení, čímž se stává stranou případu. Ačkoli úmluva nestanoví, co představuje zájem právní povahy, obvykle je vykládán jako zájem, který by mohl tvořit základ soudního řízení. Pokud strany zasáhnou po zahájení jednání, chod tribunálu pokračuje běžným způsobem. Zasahující strany nejsou oprávněny jmenovat další rozhodce.

V souladu s odstavcem 16 je tribunál povinen vydat rozhodnutí do pěti měsíců od data, kdy byl ustaven. Shledá-li však, že je to nutné, může tuto lhůtu prodloužit o dalších pět měsíců. Důvody pro poskytnutí takového prodloužení nejsou v příloze uvedeny a tribunál má výhradní pravomoc určit, kdy je odklad vhodný. V praxi lze prodloužení poskytnout z různých důvodů, počínaje osobní situací jednoho či více rozhodců až po neschopnost získat většinu hlasů. Kdykoli je to však možné, předpokládá se, že tribunály vydají rozhodnutí během první lhůty pěti měsíců a použití prodloužení zůstane vyhrazeno pro zvláštní či neovlivnitelné okolnosti.

Podle odstavce 17 je rozhodnutí vydané tribunálem konečné a závazné pro všechny strany sporu. Rozhodnutí musí být provázeno odůvodněním, přičemž uvedené důvody se obvykle týkají jak skutkového stavu, tak právních souvislostí výsledku případu. Jakmile tribunál vydá rozhodnutí, musí jej předat všem stranám sporu a sekretariátu úmluvy. Sekretariát poté rozešle přijaté informace všem stranám úmluvy. Přestože je rozhodnutí závazné pouze pro strany sporu, tato struktura šíření umožňuje stranám držet krok s otázkami týkajícími se implementace úmluvy, sledovat roli rozhodčího řízení při řešení sporů, seznámit se s tím, jak rozhodci vykládají konkrétních ustanovení úmluvy, a vytvořit si představu o tom, jak by rozhodci mohli reagovat na podobné otázky v budoucnosti.

Odstavec 18 se zabývá možností, že může vzniknout další spor ohledně výkladu nebo výkonu vydaného rozhodnutí. V takových případech mohou účastníci původního sporu požádat o další pomoc tribunál, který rozhodnutí vydal. Pokud nelze původní tribunál z jakéhokoli důvodu znovu sestavit, mohou strany požádat o zřízení nového tribunálu.

DODATKY

DODATEK I PROHLÁŠENÍ A VÝHRADY PŘI PODPISU NEBO RATIFIKACI

RAKOUSKO

Prohlášení při ratifikaci:

Republika Rakousko v souladu s článkem 16, odst. (2) úmluvy prohlašuje, že přijímá oba způsoby urovnávání sporů uvedené v odstavci 2 jako závazné ve vztahu ke kterékoli straně, která přijala závazek týkající jednoho či obou těchto prostředků urovnávání sporů.

DÁNSKO

Prohlášení při podpisu:

Faerské ostrovy a Grónsko mají na základě zákonů o samosprávě (Home Rule Acts) autonomii, což *mimo jiné* znamená, že záležitosti týkající se životního prostředí obecně, jakož i oblasti upravené úmluvou se řídí právem na sebeurčení. Autonomní vlády Faerských ostrovů i Grónska mají velký politický zájem na prosazování základních myšlenek a zásad obsažených v úmluvě v maximální možné míře. Avšak vzhledem k tomu, že úmluva je vypracována s ohledem na evropské země s relativně velkým počtem obyvatel a odpovídajícími správními a sociálními strukturami, není samozřejmostí, že úmluva je ve všech ohledech vhodná pro řídce osídlené Faerské ostrovy a Grónsko, jejichž společnost je podstatně méně různorodá. Plná implementace úmluvy v těchto oblastech proto může znamenat zbytečnou a nepřiměřenou byrokratizaci. Orgány Faerských ostrovů a Grónska budou tuto otázku důkladně analyzovat.

Podpis úmluvy ze strany Dánska tedy nutně neznamená, že dánská ratifikace, až bude učiněna, bude zahrnovat Faerské ostrovy a Grónsko.

EVROPSKÁ UNIE

Prohlášení při podpisu:

Evropské společenství si přeje vyjádřit velkou spokojenost s touto úmluvou, která představuje zásadní krok vpřed při pokračující podpoře osvěty a povědomí veřejnosti v oblasti životního prostředí a při lepší implementaci právních předpisů v oblasti životního prostředí v regionu OSN/EHK, a to v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

Vzhledem k tomu, že Evropské společenství plně podporuje cíle sledované úmluvou a aktivně se podílí na ochraně životního prostředí prostřednictvím komplexního a vyvíjejícího se souboru právních předpisů, bylo vnímáno jako důležité, aby se k úmluvě přihlásilo nejen na úrovni Společenství, ale aby zahrnulo také své vlastní orgány, spolu s vnitrostátními orgány veřejné správy.

V institucionálním a právním rámci Společenství, a rovněž s ohledem na ustanovení Amsterodamské smlouvy, pokud jde o budoucí právní předpisy týkající se transparentnosti, Společenství rovněž prohlašuje, že orgány Společenství budou provádět úmluvu v rámci svých stávajících a budoucích pravidel o přístupu k dokumentům a dalších příslušných pravidel právních předpisů Společenství v oblasti, na kterou se úmluva vztahuje.

Společenství zvaží, zda budou při ratifikaci úmluvy nutná jakákoli další prohlášení za účelem jejího použití na orgány Společenství.

Prohlášení při schválení:

Prohlášení Evropského společenství v souladu s článkem 19 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Evropské společenství prohlašuje, že je v souladu se Smlouvou o založení Evropského společenství, a zejména s článkem 175 odst. 1 uvedené Smlouvy, způsobilé uzavírat mezinárodní dohody a plnit závazky z nich vyplývající, které přispívají k dosažení těchto cílů:

zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí;
ochrana lidského zdraví;
rozsáhlé a racionální využívání přírodních zdrojů;
podpora opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

Evropské společenství dále prohlašuje, že již přijalo několik právních nástrojů, jež jsou pro jeho členské státy závazné a jimiž se provádějí ustanovení této úmluvy, a že v souladu s čl. 10 odst. 2 a čl. 19 odst. 5 úmluvy předloží seznam těchto právních nástrojů depozitáři a případně jej aktualizuje. Evropské společenství dále zejména prohlašuje, že platné právní nástroje plně neupravují plnění povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 úmluvy, neboť se týkají správních a soudních řízení pro napadení jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy jiných, než jsou orgány Evropského společenství, na něž se vztahuje čl. 2 odst. 2 písm. d) úmluvy, a tudíž že v okamžiku schválení úmluvy Evropským společenstvím jsou za plnění těchto povinností odpovědné členské státy a budou odpovědné i nadále, pokud a dokud Společenství při výkonu svých pravomocí podle Smlouvy o ES nepřijme právní předpisy Společenství, kterými plnění těchto povinností upraví.

Závěrem Společenství opakuje svoje prohlášení učiněné při podpisu úmluvy, podle něž orgány Společenství budou provádět úmluvu v rámci svých stávajících a budoucích pravidel o přístupu k dokumentům a dalších příslušných pravidel právních předpisů Společenství v oblasti, na kterou se úmluva vztahuje.

Evropské společenství je odpovědné za plnění těch závazků plynoucích z úmluvy, které jsou předmětem úpravy platných právních předpisů Společenství.

Výkon pravomoci Společenství prochází vzhledem ke své povaze neustálým vývojem.

Prohlášení Evropského společenství o některých zvláštních ustanoveních směrnice 2003/4/ES

S ohledem na článek 9 Aarhuské úmluvy Evropské společenství vyzývá strany úmluvy, aby vzaly na vědomí článek 2, odst. 2 a článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Tato ustanovení poskytují členským státům Evropského společenství možnost, aby v mimořádných případech a za přesně stanovených podmínek vyňaly některé orgány a subjekty z působnosti pravidel o přezkumných řízeních ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se žádostí o informace.

Z tohoto důvodu zahrnuje ratifikace Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím případné výhrady vznesené některým členským státem Evropského společenství, pokud jsou tyto výhrady slučitelné s článkem 2, odst. 2 a s článkem 6 směrnice 2003/4/ES.

FINSKO

Prohlášení při přijetí:

1. Finsko se domnívá, že ustanovení článku 9, odst. 2 o přístupu k přezkumnému řízení nevyžadují, aby tato ustanovení byla použita ve stadiu rozhodování o činnosti, kdy je rozhodnutí zásadně přijímáno vládou a následně schváleno nebo zamítnuto národním parlamentem, a to za předpokladu, že se ustanovení článku 9, odst. 2 použijí v některém následném stadiu rozhodování o činnosti.

2. Některé činnosti uvedené v příloze I úmluvy mohou vyžadovat následná rozhodnutí jednoho či několika orgánů veřejné správy ohledně toho, zda bude předmětná činnost povolena. Finsko se domnívá, že každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy určí, v jaké fázi lze v souladu s článkem 9, odst. 2 napadnout hmotněprávní a procesní zákonnost jakéhokoli rozhodnutí, jednání nebo opomenutí podléhajícího ustanovením článku 6.

FRANCIE

Prohlášení při schválení:

Interpretační prohlášení týkající se článků 4, 5 a 6 úmluvy:

Francouzská vláda zajistí šíření informací relevantních pro ochranu životního prostředí, přičemž zároveň zajistí ochranu průmyslových a obchodních tajemství, a to s ohledem na zavedenou právní praxi platnou ve Francii.

NĚMECKO

Prohlášení při podpisu:

Znění úmluvy vyvolává řadu nelehkých otázek týkajících se její praktické implementace v německém právním systému, které nebylo možné s konečnou platností vyřešit během období stanoveného pro podepsání úmluvy. Tyto otázky vyžadují pečlivé zvážení, včetně posouzení důsledků v oblasti právních předpisů, předtím, než se úmluva stane závaznou podle mezinárodního práva.

Spolková republika Německo předpokládá, že implementace úmluvy prostřednictvím německého správního vynucování nepovede k vývoji, který by působil proti úsilí o deregulaci a urychlení procedur.

NIZOZEMSKO

Prohlášení, 17. února 2010:

Nizozemské království prohlašuje, v souladu s odstavcem 2 článku 16 Úmluvy Organizace spojených národů o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, že přijímá oba způsoby urovnávání sporů uvedené v odstavci 2 jako závazné ve vztahu ke kterékoli straně, která přijala jeden či oba tyto prostředky urovnávání sporů.

NORSKO

Prohlášení při ratifikaci:

V souladu s článkem 16, odst. 2, písm. (a) úmluvy Norsko tímto prohlašuje, že předloží spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru.

ŠVÉDSKO

Prohlášení při ratifikaci:

Švédsko vznáší výhradu ve vztahu k článku 9, odst. 1 s ohledem na přístup k přezkumnému řízení před soudem, co se týče rozhodnutí Parlamentu, vlády a ministrů o otázkách týkajících se zveřejňování úředních dokumentů.

Rovněž vznáší výhradu ve vztahu k článku 9, odst. 2 s ohledem na přístup organizací v oblasti životního prostředí k přezkumnému řízení před soudem, pokud jde o takováto rozhodnutí o místních plánech, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí. To rovněž platí pro rozhodnutí o vydávání povolení, která jsou přijímána vládou jako první instancí, například podle Zákona o zemním plynu (2000:599) a po odvolání podle kapitoly 18 švédského Zákoníku o životním prostředí. Vláda usiluje o to, aby Švédsko co nejdříve splňovalo článek 9, odst. 2 v plném rozsahu.

SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA

Prohlášení učiněné při podpisu a potvrzené při ratifikaci:

Spojené království chápe odkazy uvedené v článku 1 a v sedmém odstavci preambule této úmluvy na „právo“ každého člověka „žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu“ jako vyjádření touhy, která motivovala vyjednání této úmluvy a kterou Spojené království plně sdílí. Zákonná práva, která se jednotlivé strany zavazují zajistit na základě článku 1, jsou omezena na práva přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.

DODATEK II USNESENÍ A DEKLARACE ZASEDÁNÍ SMLUVNÍCH STRAN

USNESENÍ O PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, ÚČASTI VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ A PŘÍSTUPU K PRÁVNÍ OCHRANĚ V ZÁLEŽITOSTECH ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

přijaté na čtvrté ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“

Aarhus, Dánsko, na 23. – 25. června 1998

My, signatáři Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí,

jsme odhodláni usilovat o to, aby úmluva co nejdříve nabyla účinnosti, a uplatňovat úmluvu v maximální možné míře do doby, kdy nabude účinnosti, jakož i nadále spolupracovat při postupném vytváření politik a strategií týkajících se záležitostí, na které se úmluva vztahuje;

doporučujeme, aby Pokyny EHK týkající se přístupu k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí, které byly schváleny na třetí ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v bulharské Sofii dne 25. října 1995, byly vzaty v úvahu při uplatňování úmluvy až do jejího nabytí účinnosti;

zdůrazňujeme, že kromě vlád hrají klíčovou roli při provádění této úmluvy na národní, regionální a místní úrovni také parlamenty, regionální a místní orgány a nevládní organizace;

uznáváme, že úmluva je důležitým prvkem v regionální implementaci Agendy 21 a že její ratifikace bude podporovat sbližování právních předpisů v oblasti životního prostředí a posílení procesu demokratizace v regionu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK);

zdůrazňujeme význam budování kapacit s cílem maximalizovat efektivitu úředníků, orgánů a nevládních organizací při implementaci ustanovení této úmluvy;

vyzýváme jednotlivé vlády, aby podporovaly vzdělávání a osvětu veřejnosti v oblasti životního prostředí, zejména v souvislosti s příležitostmi, které tato úmluva poskytuje;

vyzýváme veřejné, soukromé a mezinárodní poskytovatele finančních prostředků, aby dali vysokou prioritu projektům, které se zaměřují na podporu cílů této úmluvy;

vyzýváme k úzké spolupráci mezi EHK, dalšími subjekty zapojenými do procesu „Životního prostředí pro Evropu“ a dalšími relevantními mezinárodními vládními a nevládními organizacemi na otázkách této úmluvy, například při implementaci národních akčních plánů pro životní prostředí a národních akčních plánů zdraví a životního prostředí;

uznáváme, že úspěšné uplatňování úmluvy je vázáno na odpovídající administrativní a další finanční zdroje, které jsou dány k dispozici na podporu a udržení iniciativ nezbytných k dosažení tohoto cíle, a vyzýváme vlády, aby poskytly dobrovolné finanční příspěvky na tento proces tak, aby byly k dispozici dostatečné finanční prostředky k provádění programu činností Výboru pro environmentální politiku EHK týkajících se úmluvy;

žádáme Výbor pro environmentální politiku EHK, aby aktivně podporoval a přezkoumával proces ratifikace úmluvy až do jejího nabytí účinnosti, a to *mimo jiné* prostřednictvím:

(a) zřízení zasedání signatářů úmluvy, které je otevřené všem členům EHK a pozorovatelům, s cílem identifikovat činnosti, jež je nutné provést před nabytím účinnosti úmluvy; informovat výbor o dosaženém pokroku v souvislosti z ratifikací úmluvy; a připravit první zasedání smluvních stran;

(b) plného uznání činností stanovených na zasedání signatářů v rámci pracovního programu výboru a při zvažování, ze strany výboru, přidělování prostředků EHK poskytnutých pro životní prostředí;

(c) podpory vlád, aby poskytly dobrovolné příspěvky cílem zajistit dostupnost dostatečných zdrojů na podporu těchto činností;

se domníváme, že do doby nabytí účinnosti úmluvy by nezbytné pravomoci měly být svěřeny EHK a jejímu výkonnému tajemníkovi, a to s cílem zajistit dostačující sekretariát a – v rámci stávající rozpočtové struktury – odpovídající finanční prostředky;

apelujeme na strany, aby na svém prvním zasedání nebo co nejdříve poté zřídily účinné mechanismy kontroly plnění v souladu s článkem 15 úmluvy, a dále vyzýváme strany, aby tyto mechanismy dodržovaly a řídily se jimi;

chválíme mezinárodní organizace a nevládní organizace, zejména organizace v oblasti životního prostředí, za jejich aktivní a konstruktivní účast na vypracování úmluvy a doporučujeme, aby jim v témže duchu bylo umožněno účastnit se zasedání signatářů a jeho činností, v maximální možné míře, na základě prozatímního uplatňování ustanovení článku 10, odst. 2, písm. (c), a odst. 4 a 5 úmluvy;

doporučujeme, aby nevládním organizacím bylo umožněno účinně se účastnit přípravy nástrojů na ochranu životního prostředí jinými mezivládními organizacemi;

uznáváme důležitost uplatňování ustanovení úmluvy na záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a žádáme strany, aby na svém prvním zasedání dále rozpracovaly uplatňování úmluvy, *mimo jiné* pomocí přesnějších ustanovení, a to s přihlédnutím k práci odváděné v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti, která vypracovává protokol o biologické bezpečnosti;

vyzýváme ostatní členské státy EHK a jakýkoli jiný stát, který je členem Organizace spojených národů a/nebo jiných regionálních komisí, aby přistoupily k této úmluvě;

doporučujeme ostatním mezinárodním organizacím, včetně ostatních regionálních komisí a orgánů Organizace spojených národů, aby vypracovaly vhodná opatření týkající se přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, a při tom podle potřeby vycházely z úmluvy, a aby podnikly taková další opatření, která mohou být vhodná k dosahování jejích cílů.

DEKLARACE Z LUCCY

přijata na prvním zasedání smluvních stran

Lucca, Itálie, 21. – 23. října 2002

My, ministři a vedoucí delegací stran, signatářů a dalších států, členové parlamentů a zástupci občanské společnosti, a především nevládních organizací prosazujících ochranu životního prostředí, z celého regionu EHK i mimo něj, kteří jsme se shromáždili na prvním zasedání stran Aarhuské Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, potvrzujeme následující:

I. VYTVOŘENÍ PARTNERSTVÍ PRO UDRŽITELNÝ ROZVOJ

1. Zapojení veřejnosti je zásadní pro zajištění budoucnosti udržitelné z hlediska životního prostředí. Vlády samy o sobě nemohou vyřešit hlavní ekologické problémy naší doby. Tento náročný úkol lze splnit pouze vybudováním partnerství s dobře informovanou občanskou společností disponující náležitými pravomocemi, a to v rámci takové občanské společnosti, řádné správy věcí veřejných a úcty k lidským právům.
2. Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně jsou základními prvky **řádné správy věcí veřejných** na všech úrovních a jsou zásadním předpokladem udržitelnosti. Jsou nezbytné pro fungování moderních demokracií, které reagují na potřeby veřejnosti a chovají v úctě lidská práva a právní stát. Tyto prvky podporují zastupitelskou demokracii a jsou jejím východiskem.
3. Poznamenáváme, že Světový summit o udržitelném rozvoji uznal důležitost 10. zásady Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji, avšak zároveň poznamenáváme, že je třeba dále podporovat konkrétní akce. Budeme i nadále přispívat k rozvoji iniciativ na celém světě. Tato pomoc může být politická, finanční nebo technická a může zahrnovat sdílení zkušeností z procesu Aarhuské úmluvy a nejlepších postupů vypracovaných v regionu EHK OSN.

II. AARHUSKÁ ÚMLUVA

PRŮLOM V PARTICIPATIVNÍ DEMOKRACII

4. Jak uvádí generální tajemník Organizace spojených národů Kofi Annan, Aarhuská úmluva je nejambicióznějším podnikem v oblasti **environmentální demokracie**, jaký byl pod záštitou Organizace spojených národů realizován. Představuje významný krok vpřed v mezinárodním právu. Vyjadřujeme uspokojení z toho, že úmluva nabyla účinnosti v relativně krátké době, a zároveň bereme na vědomí značné výzvy, kterým budeme čelit při dosahování její plné a široké implementace. Poznamenáváme, že – mezi jinými – nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí vyjádřily přání dále zkvalitňovat a rozvíjet úmluvu.
5. Aarhuská úmluva představuje **nový druh úmluvy týkající se životního prostředí**. Potvrzuje náš závazek vůči současným a budoucím generacím. Přiznává práva jednotlivým osobám z řad veřejnosti, a to bez ohledu na jejich národnost, státní občanství či bydliště. Uznává klíčovou úlohu aktivní a dobře informované veřejnosti při zajišťování udržitelného rozvoje šetrného k životnímu prostředí. Usiluje o zaručení práva veřejnosti na informace, účast a přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí, a řeší tak hmatatelným a konkrétním způsobem vztah mezi vládami a jednotlivci. Je tedy více než jen úmluvou o životním prostředí. Je úmluvou, která se zabývá základními aspekty lidských práv a demokracie, včetně transparentnosti vlády, odpovědnosti vůči společnosti a otevřenosti jejím potřebám.
6. Jsme si vědomi úzkého vztahu mezi **lidskými právy** a ochranou životního prostředí. Úmluva tento vztah odráží prostřednictvím svého cíle přispět k ochraně práva každého příslušníka současných a budoucích generací žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu.

III. POSÍLENÍ IMPLEMENTACE ÚMLUVY

7. Víťame rychlý pokrok ratifikace úmluvy, který vyústil v její brzké nabytí účinnosti, a vyjadřujeme své odhodlání zachovat tento impuls při její implementaci a dalším rozvoji.
8. Jsme si vědomi, že implementace závazků vyplývajících z úmluvy a jejich dodržování stranami je zcela ústřední otázkou s ohledem na úspěch úmluvy.
9. Apelujeme na všechny **signatáře** úmluvy, kteří ji dosud neratifikovali, aby tak co nejdříve učinili, aby zavedli ucelený soubor prováděcích právních předpisů, jakož i postupy a mechanismy pro provádění konkrétních ustanovení úmluvy, a v mezidobí aby v maximální možné míře usilovali o uplatňování ustanovení úmluvy.

10. Vyzýváme ostatní země, aby podporovaly zásady úmluvy s cílem vytvořit rovnocenná práva veřejnosti na účast a aby se v maximální možné míře účastnily jejich procesů.
11. Doporučujeme všem členským státům EHK OSN, které nejsou ani signatáři, ani stranami a které chtějí k úmluvě přistoupit, aby tak učinily co nejdříve.
12. Věříme, že úmluva by měla být implementována takovým způsobem, aby veřejnost mohla účinně **uplatňovat práva**, která jí úmluva zaručuje, a to zejména odstraňováním praktických překážek, jako jsou překážky v podobě nákladů a zdoluhavých procedur.
13. Doporučujeme jednotlivým stranám zvážit, zda chtějí v poskytování přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně zajít ještě dále, než je požadováno na základě úmluvy, a upozorňujeme, že úmluva stanoví **minimální požadavky**.
14. Zdůrazňujeme důležitost vytvoření účinných prostředků sloužících k zajištění přístupu veřejnosti k informacím a k aktivnímu šíření informací vůči veřejnosti a vyzýváme strany, aby informace v rostoucí míře zpřístupňovaly v elektronické podobě.
15. **Občanská společnost** a její subjekty, včetně nevládních organizací, soukromého sektoru a médií, hrají klíčovou roli při implementaci, propagaci a dalším rozvoji Aarhuské úmluvy. Jejich odborné znalosti jsou nezbytné k tomu, aby byla Aarhuská úmluva úspěšná.
16. Upřímně vítáme aktivní zapojení nevládních organizací, zejména **organizací v oblasti životního prostředí**, do podpory implementace úmluvy na národní i mezinárodní úrovni a apelujeme na dárce, aby toto pokračující zapojení podpořili dostatečnými finančními prostředky.
17. Vítáme také aktivní zapojení mezivládních organizací, jakož i organizací mezinárodní povahy, do podpory implementace úmluvy.
18. Je zapotřebí posílit širší **povědomí veřejnosti** o úmluvě a vést veřejnost k uplatňování práv, jež jí úmluva přiznává, a oslovit jednotlivé osoby z řad veřejnosti, včetně těch, které nejsou členy žádné organizace.
19. Orgány veřejné správy a subjekty s rozhodovací pravomocí na všech úrovních a ve všech odvětvích, jakož i soudnictví a zákonodárci, si musí být plně vědomi závazků vyplývajících z úmluvy.
20. Účinná implementace ustanovení úmluvy je pro mnohé strany významnou výzvou. Doporučujeme stranám podle potřeby využívat dostupné mechanismy pomoci, jako je například **služba budování kapacit** či **mechanismus informačního systému (clearing house)**, a s jejich pomocí překonávat překážky bránící plnému uplatňování úmluvy.
21. Úspěšnou implementaci úmluvy může usnadnit dostupnost dostatečných finančních prostředků ve všech zemích. Ačkoli primární odpovědnost za implementaci nesou samotné národní vlády, je důležité poskytovat **finanční a technickou pomoc zemím s transformující se ekonomikou**, zejména v počátečních fázích, a tím jim pomoci splnit povinnosti vyplývající z úmluvy. Vyzýváme proto veřejné, soukromé a mezinárodní dárce, aby dali vysokou prioritu financování činností, jejichž cílem je implementace úmluvy.
22. Věříme, že finanční základna úmluvy by měly být rozšířena a mělo by být zajištěno **stabilní a předvídatelné** financování činností v rámci úmluvy. Vítáme zřízení finančních opatření na základě podílů, a to jako první krok ke splnění této potřeby, a apelujeme na strany a další subjekty, které jsou v postavení tak učinit, aby k úmluvě finančně přispěly v souladu s těmito opatřeními.
23. V zájmu zajištění účinné a včasné implementace jsme se shodli na nutnosti vytvořit odpovídající **systém podávání zpráv** a účinný **mechanismus kontroly dodržování**, včetně zapojení veřejnosti.

IV. DALŠÍ PRÁCE NA HLAVNÍCH TÉMATECH

24. Věříme, že **registry úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR)** představují důležitý mechanismus k posilování odpovědnosti podniků, snižování znečištění a podpoře udržitelného rozvoje. Budeme proto usilovat o to, aby byl na ministerské konferenci v Kyjevě přijat účinný protokol, aby byl tento protokol implementován a aby byl podle potřeby dále rozvíjen s cílem podpořit účinné systémy PRTR.
25. Jsme si vědomi, že signatáři identifikovali mimo jiné potřebu přesnějších ustanovení týkajících se **geneticky modifikovaných organismů**. Jako první krok k řešení této potřeby strany zamýšlejí přijmout a implementovat pokyny. Dále mají v úmyslu pokračovat v práci, včetně možností právně závazného přístupu, s cílem rozvíjet úmluvy v této oblasti, přičemž přijetí výstupu bude zváženo, bude-li to vhodné, na druhém zasedání smluvních stran.
26. **Přístup k právní ochraně**, jak je stanoven v rámci úmluvy, je nezbytný jednak jako východisko, o které se opírá právo na přístup k informacím a právo na účast veřejnosti stanovené úmluvou, ale také obecněji jako prostředek k

ochraně oprávněných zájmů veřejnosti, který jí umožňuje hrát zásadnější roli při podpoře vynucování právních předpisů v oblasti životního prostředí. Je zapotřebí další práce s cílem podpořit strany při překonávání praktických překážek bránících účinnému přístupu k právní ochraně, a to i prostřednictvím zkoumání dobré praxe, sdílení zkušeností a vypracování informačních a poradenských materiálů pro relevantní cílové skupiny.

27. S ohledem na probíhající revoluci **elektronických informačních technologií** je nutné aktivně přezkoumávat oblast elektronických informačních nástrojů a elektronického zveřejňování, a tím zajistit, aby činnosti v rámci úmluvy nezaostávaly za nejnovějším vývojem a aby byla překlenuta „digitální propast“. Podle potřeby poskytneme informace Světovému summitu o informační společnosti.

28. Jsme si vědomi, že je nutné vhodným způsobem začlenit zásady Aarhuské úmluvy do návrhu protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě z Espoo, jehož přijetí se předpokládá na ministerské konferenci v Kyjevě. Jsme si rovněž vědomi, že s ohledem na obsah tohoto nového protokolu je nutné zvážit, zda je v rámci Aarhuské úmluvy zapotřebí dále pracovat na problematice **účasti veřejnosti na strategickém rozhodování**.

V. POSÍLENÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

29. Aarhuská úmluva se zrodila z procesu „**Životní prostředí pro Evropu**“. Jsme si vědomi, že je třeba zachovat silné vazby s tímto procesem, pohlížet vpřed a odpovídajícím způsobem přispět k páté ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ (Kyjev, květen 2003).

30. Spolupráce mezi orgány Aarhuské úmluvy a orgány jiných **mnohostranných dohod o životním prostředí**, včetně nástrojů EHK v oblasti životního prostředí, by měla být průběžně posilována za účelem prosazování zásad úmluvy ve všech oblastech politiky životního prostředí.

31. Jsme si vědomi, že stranám je nutné poskytnout pokyny týkající se prosazování uplatňování zásad úmluvy v **mezinárodních rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí** a v rámci **mezinárodních organizací v otázkách týkajících se životního prostředí**, a proto doporučujeme zvážit možnost vypracování pokynů na toto téma, které by byly případně přijaty na některém z budoucích zasedání smluvních stran.

32. Doporučujeme **dalším regionům a mezinárodním organizacím**, aby si vypracovaly vhodné systémy a opatření týkající se přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí. Budeme-li o to požádáni, vynasnažíme se podporovat iniciativy zaměřené na uplatňování zásad obsažených v Aarhuské úmluvě, včetně vypracování globálních a/nebo regionálních pokynů či jiných nástrojů zaměřených na podporu přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně.

33. Poznamenáváme, že **státy mimo region EHK** mohou mít zájem přistoupit k úmluvě, pokud to vyhovuje jejich konkrétní situaci. Věříme, že účast těchto států může být vzájemně prospěšná a může obohatit proces vyplývající z úmluvy, a proto bychom jejich přistoupení široce podpořili. Poznamenáváme také, že Implementační plán sjednaný na Světovém summitu o udržitelném rozvoji obsahuje závazek zajistit přístup k informacím o životním prostředí a k soudním a správním řízením ve věcech týkajících se životního prostředí, jakož i účast veřejnosti na rozhodování.

VI. ZÁVĚR

34. Oslavujeme **konstruktivního ducha** a úzkou spolupráci mezi zúčastněnými stranami, jimiž byl proces spojený s Aarhuskou úmluvou charakterizován, a vyjadřujeme pevnou naději, že toto přetrvá.

DEKLARACE Z ALMATY

přijata na druhém zasedání stran, Almaty, Kazachstán, 25.-27. května 2005

My, ministři a hlavy delegací stran, signatářů a dalších států, členové parlamentů a zástupci občanské společnosti a především nevládních organizací, prosazujících ochranu životního prostředí, z celého regionu UNECE i mimo něj, kteří jsme se shromáždili na druhém zasedání stran Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, potvrzujeme následující:

1. Od našeho prvního zasedání v Lucce v Itálii se Aarhuská úmluva v regionu UNECE uchytila pevněji. Počet stran, který nyní zahrnuje i Evropské společenství, se od roku 2001, kdy Úmluva vstoupila v platnost, zdvojnásobil. Další státy se chystají k ratifikaci nebo připojení a stále více států, ať už jsou nebo nejsou signatáři, vyvíjí úsilí o efektivní začlenění principů a ustanovení Úmluvy do svých interních zákonů, neboť tím posílí ochranu environmentálních práv občanů a environmentální demokracii v celém regionu.

1. PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A DEMOKRATICKÉ VLÁDY

2. Úmluva je bezprecedentní nástroj mezinárodního environmentálního práva, který představuje významný krok jak pro životní prostředí, tak pro konsolidaci demokracie. Dnes, kdy jsme se shromáždili v Almaty, znovu zdůrazňujeme svůj závazek pokračovat v prosazování ochrany životního prostředí i demokratické vlády tím, že budeme úzkostlivě dodržovat, implementovat a možná dále vyvíjet Aarhuskou úmluvu, kdykoliv to bude vhodné, jako nástroj, který umožňuje orgánům veřejné správy a občanům přijmout individuální a kolektivní odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro blaho a spokojený život současných i budoucích generací.

3. Úmluva odráží významnou vazbu mezi lidskými právy a ochranou životního prostředí. Tato vazba byla rozpoznána nejen v regionu UNECE, ale i v jiných světových regionech, v práci některých mezinárodních organizací a v činnosti orgánů pro lidská práva. Vítáme tyto vývoje a povzbuzujeme Radu Evropy a Komisi OSN pro lidská práva, aby pokračovaly ve své soustavné práci na vztahu mezi ochranou životního prostředí a lidskými právy. Sjednocení demokracie, zákonů a ochrany lidských práv je výsostně důležité, jak nedávno zdůraznily hlavy států a vlád členských států Rady Evropy ve své Varšavské deklaraci a akčním plánu (16.-17. května 2005). Vítáme zejména jejich podporování spolupráce mezi Radou Evropy a OSN v zájmu dosažení práva každého jedince na život ve zdravém prostředí.

4. Naše dlouhodobá strategická vize je zabezpečit požívání práv environmentální demokracie v zájmu zlepšení stavu životního prostředí a prosazování trvale udržitelného rozvoje v celém evropském regionu i mimo něj. Své poslání spatřujeme v posilování práv veřejnosti na přístup k informacím, účasti na rozhodování a získání přístupu k právní ochraně v záležitostech týkajících se životního prostředí, a to v celém regionu UNECE, pomocí prosazování efektivnějšího naplňování úmluvy větším počtem stran, povzbuzováním států, které ještě nejsou připraveny stát se stranami úmluvy, aby podnikly kroky k účasti v Aarhuském procesu a uvedly v platnost principy úmluvy, a dalším rozvíjením úmluvy do potřebného rozsahu, přičemž tyto činnosti mohou významně přispět k dosažení jejího cíle.

5. Vyzýváme každou stranu, aby uvážila, jak může udělat víc než jen minimum, požadované úmluvou, v poskytování přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Vyzýváme také smluvní strany aby se vyhnuly přijímání takových opatření, která by omezila stávající právo na informace, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, a to i v případech, kdy taková opatření nemusí nezbytně znamenat porušení úmluvy.

II. Z LUCY DO ALMATY: POKROK V ROZVÍJENÍ ÚMLUVY

6. V Lucce jsme pověřili orgány úmluvy, aby se ujal další práce na mnoha tématech. Vítáme výsledky, kterých v mnohých těchto oblastech dosáhli a které odrážejí významný pokrok.

7. Velice důležitým krokem vpřed bylo přijetí Kyjevského protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek před dvěma lety, a jakmile tento protokol vstoupí v platnost, bude pravděpodobně přispívat ke zvyšování společné zodpovědnosti, snižování znečištění a prosazování trvale udržitelného rozvoje. Naléhavě žádáme všechny signatáře, aby uspíšili své interní procesy, týkající se ratifikace protokolu do konce roku 2007, a zavedly implementační legislativu stejně jako administrativní procedury a mechanismy pro ustavení životaschopných registrů úniků a přenosů znečišťujících látek v souladu s ustanoveními protokolu.

8. Pokud jde o geneticky modifikované organismy, přijetí Směrnice z Luccy bylo prvním krokem k řešení potřeby vyvinout přesnější ustanovení, jak identifikovali signatáři při přijímání úmluvy v Aarhusu v Dánsku. Přijetí dodatku z

Almaty představuje další významný krok kupředu. Považujeme tento dodatek, který úmluvu dále rozvíjí, za životně důležitý výsledek tohoto zasedání. Vyzýváme strany, aby tento dodatek bez prodlení ratifikovaly a začaly jej co nejdříve implementovat, aniž by čekaly, až formálně vstoupí v platnost.

9. Dalším milníkem, vyplývajícím z tohoto zasedání, je Směrnice z Almaty. Povedou nás při implementaci principů Aarhuské úmluvy v mezinárodním rozhodování. Uznáváme význam dalších konzultací o směrnici a doufáme, že jimi budou inspirovány také jiné procesy spravování životního prostředí na regionální a globální úrovni.

10. Vítáme úspěšné zavedení Aarhuského informačního mechanismu pro sběr, třídění a distribuci informací pro environmentální demokracii a přijetí souboru praktických doporučení pro další prosazování širšího využívání elektronických informačních nástrojů jako efektivního nástroje pro implementaci ustanovení úmluvy, týkajících se rozšiřování environmentálních informací. Vyzýváme všechny strany, signatáře a ostatní státy stejně jako nevládní organizace, akademické a jiné výzkumné instituce, mezinárodní a regionální organizace a jiné členy veřejnosti, aby předložili relevantní informace pro začlenění informačního mechanismu pro sběr, třídění a distribuci informací, aby využívali tento důležitý zdroj informací a přispěli k implementaci našich doporučení ohledně elektronických informačních nástrojů.

11. V Lucce jsme se shodli na tom, že je nezbytná další práce pro podporu stran v zajišťování efektivního přístupu k právní ochraně. Identifikovali jsme hlavní překážky a přijali první kroky k jejich překonání. S nadějí očekáváme, že tento program dokončíme ve spolupráci s profesionály z oboru práva a s dalšími činiteli.

III. IMPLEMENTACE A DODRŽOVÁNÍ ÚMLUVY JAKO PRIORITY

12. Naší bezprostřední prioritou je prosazování Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu a jejich implementace a dodržování.

13. Naléhavě žádáme všechny signatáře úmluvy, kteří ji dosud neratifikovali, aby tak učinili co nejdříve, a všechny členské státy UNECE, které úmluvu nepodepsaly, aby s námi spolupracovaly a uvažovaly o svém připojení. Vyzýváme tyto státy, aby zavedly nezbytnou legislativu, procedury a mechanismy pro implementaci různých ustanovení úmluvy a zatím usilovaly o jejich aplikaci v co největším možném rozsahu.

14. Implementace a soulad stran s jejich závazky v rámci úmluvy je i nadále životně důležitý pro její úspěch. V této souvislosti vítáme skutečnost, že jedinečný systém pro revize souladu, který byl ustaven zasedáním stran v rozhodnutí I/7, se nyní stal plně funkčním. Chválíme práci, kterou vykonal Výbor pro dodržování úmluvy, a vyzýváme zúčastněné strany, aby braly v úvahu jeho doporučení a aby plně uvedly v platnost opatření, o nichž rozhodly na základě těchto doporučení.

15. Implementace musí být soustavně a efektivně monitorována. Z tohoto důvodu zamýšlíme podrobně zkoumat a v případě potřeby dále rozvíjet zpravodajský režim v rámci úmluvy na základě získaných zkušeností, vyvinout adekvátní zpravodajský systém pro protokol, využívat informační mechanismus pro sběr, třídění a distribuci informací ke zpřístupnění jiných zdrojů informací o implementaci a zkoumat metodologie pro hodnocení stavu implementace, včetně případných relevantních indikátorů.

16. Problémy s nedodržováním úmluvy musí být dále řešeny pomocí informací, podpory a vedení, pomocí využívání existujících mechanismů pro zkoumání souladu za současného prosazování širší povědomosti o jejich existenci a prostřednictvím rozvoje získaných zkušeností s mechanismem souladu v rámci úmluvy a s dalšími mechanismy a pomocí vhodného mechanismu pro soulad s protokolem.

17. Prosazování implementace bude vyžadovat další úsilí o budování kapacity, zaměřené na řešení identifikovaných potřeb specifických zemí nebo specifických skupin zemí nebo na řešení specifických témat nebo profesionálních cílových skupin, a na poskytování rad a podpory pro implementaci. Očekáváme, že zpravodajský režim a mechanismus souladu budou poskytovat bohatý zdroj informací, které by měly být využívány jako základ pro identifikaci specifických priorit pro budování kapacity s přihlédnutím ke konkrétním potřebám a možnostem státních úřadů, profesionálů z oboru práva a občanské společnosti v dotyčných zemích nebo skupinách zemí.

18. Uvědomujeme si důležitost úkolů, které mají být vykonávány státními úřady při implementaci úmluvy, i nezbytnost poskytovat jim dostatečné množství zdrojů, aby jim bylo umožněno efektivně plnit své povinnosti. Vítáme iniciativy zemí, které připravily a přijaly národní profily, strategie a akční plány pro hodnocení a posílení svých kapacit, týkajících se úmluvy. Dále vítáme aktivity, vykonávané mezinárodními a regionálními organizacemi na posílení kapacit národních úřadů a dalších činitelů pro implementaci úmluvy, a vyzýváme dárce, aby tyto programy dále podporovali. Uvědomujeme si význam demokratických procesů s ohledem na rozhodování, vztahující se k úmluvě, specificky pro země s přechodnými ekonomikami a pro subregionální spolupráci, včetně témat, přesahujících státní hranice. Vítáme a podporujeme iniciativy a návrhy na posílení subregionální spolupráce pro implementaci úmluvy, například ve střední Asii.

19. Vyzýváme veřejnost, aby plně využívala svých práv podle úmluvy a uvědomila si úlohu, kterou musí všichni

partneři v občanské společnosti hrát v její efektivní implementaci. Víáme zejména významný příspěvek, který mohou k úspěšnému sledování cílů úmluvy přinést nevládní organizace, a vyzýváme vlády a další činitele, kteří mají tu moc, aby takovým organizacím poskytly náležitou podporu, včetně finanční podpory.

20. Prosazování environmentálního vzdělávání a posilování mechanismů občanské společnosti bude pro efektivní implementaci úmluvy a jejího protokolu životně důležité. Opatření, přijatá pro implementaci Strategie UNECE pro vzdělávání pro trvale udržitelný rozvoj a Desetiletí vzdělávání pro trvale udržitelný rozvoj (2005-2014), které vyhlásila OSN, stejně jako úsilí státních úřadů a organizací občanské společnosti, zaměřené na zvyšování environmentální uvědomělosti všeobecně, pomůže veřejnosti efektivněji využívat svých práv podle úmluvy.

IV. NAŠE VIZE BUDOUCNOSTI

21. Pokud jde o budoucí činnosti v rámci úmluvy, zdůrazňujeme význam deklarace ministrů životního prostředí na jejich páté konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v Kyjevě v květnu 2003, v níž je řečeno, že by měl být kladen větší důraz na soulad a národní implementaci legislativně závazných nástrojů pro ochranu životního prostředí v regionu UNECE, a že je třeba většího soustředění úsilí na východoevropské, kavkazské a středoasijské země. Přestože si uvědomujeme, že zbývá vykonat ještě mnoho práce na specifických tématech, týkajících se aplikace principů úmluvy, naši bezprostřední prioritou je prosazování implementace a souladu s Aarhuskou úmluvou a Kyjevským protokolem. V tomto ohledu zdůrazňujeme nejvyšší význam sdílení a předávání znalostí a zkušeností v záležitostech, které pokrývá úmluva, a nacházení synergií a oblastí spolupráce v souvislosti s praktickou aplikací úmluvy jak v regionu UNECE, tak v širším globálním kontextu.

22. Je pro nás velkým povzbuzením, že úmluva si získala značný zájem a podporu různých organizací a institucí v regionu UNECE i mimo něj. Prosazování budování sítí a kapacity mezi všemi zainteresovanými partnery, ke kterému dodávají klíčové příspěvky regionální centra ochrany životního prostředí, může přinést významné synergie a poskytnout významné zdroje pro implementaci. V zájmu maximalizace jejich kombinovaného účinku v našem regionu bude během příštích pěti let jednou z našich priorit také sdílení zkušeností a nalézání synergií a oblastí spolupráce s jinými úmluvami UNECE, stejně jako s dalšími regionálními, subregionálními a globálními multilaterálními environmentálními dohodami, jako je Cartagenský Protokol o biologické bezpečnosti.

23. Přijetí Protokolu o strategickém environmentálním hodnocení k Úmluvě Espoo je také příspěvek k implementaci článku 7 Aarhuské úmluvy. Nicméně si uvědomujeme potřebu další práce pro vyjasnění, jak má být organizována účast veřejnosti na plánech, programech a do vhodného rozsahu také politikách, v ostatních kontextech, týkajících se životního prostředí.

24. Znovu zdůrazňujeme výzvu zainteresovaným státům včetně států mimo region UNECE, aby přistoupily k úmluvě a/nebo k protokolu. Věříme, že účast těchto států by mohla být oboustranně prospěšná, protože obohatí procesy v rámci úmluvy a jejího protokolu a potvrdí celosvětový význam jejich standardů, přičemž současně posílí podporu pro implementaci principu 10 Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji v celosvětovém měřítku. V tomto ohledu také vyzýváme Program OSN pro životní prostředí, aby pokračoval ve své práci na přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech týkajících se životního prostředí. V případě potřeby a v rámci dostupných zdrojů jsme připraveni podporovat iniciativy v ostatních regionech a fórech, zaměřené na aplikaci principů obsažených v Aarhuské úmluvě a na vyjasnění vazeb mezi různými iniciativami, které se soustředí na environmentální demokracii po celém světě.

25. Vrcholný význam má stále zabezpečování financování aktivit v rámci úmluvy. Proto vyzýváme strany, signatáře a ostatní zainteresované státy, stejně jako další potenciální dárce, aby složili dobrovolné finanční příspěvky na podporu implementace pracovního programu v rámci úmluvy a s ním spojených aktivit. Současně budeme dále zkoumat a náležitě vyvíjet jednu nebo více možností pro ustavení stabilních a předvídatelných finančních aranžmá na základě vhodných měřítek.

26. Na třetím zasedání máme v úmyslu přijmout dlouhodobý strategický plán, který bude pokrývat dalších pět let a převádět naše kolektivní aspirace a priority do operačních pojmů.

27. Vyjadřujeme ocenění a vděčnost vládě Kazachstánu za to, že se ujala úlohy hostitele druhého zasedání stran.

DEKLARACE Z RIGY

přijatá na třetím zasedání smluvních stran

Riga, 11. – 13. června 2008

My, ministři a vedoucí delegací stran a signatářů Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvy), spolu se zástupci jiných států, mezinárodních, regionálních a jiných nevládních organizací, členy parlamentů a dalšími zástupci občanské společnosti z celého regionu EHK OSN i mimo něj, kteří jsme se shromáždili na třetím zasedání stran v Rize,

jsme se usnesli takto:

1. Potvrzujeme svou víru v důležitost Aarhuské úmluvy jako jedinečně účinného mezinárodního právního nástroje podporujícího environmentální demokracii; posilování vazby mezi ochranou, zachováním a zlepšováním životního prostředí a lidskými právy; a následné přispění k udržitelnému a rozvoji šetrnému pro životní prostředí.
2. Vítáme nárůst počtu států, které od našeho posledního zasedání úmluvu ratifikovaly, schválily, přijaly nebo k ní přistoupily, a doporučujeme ostatním státům, a to jak v rámci regionu EHK OSN, tak mimo něj, aby úmluvu ratifikovaly, schválily, přijaly nebo k ní přistoupily při nejbližší příležitosti.
3. Dále vítáme skutečný a hmatatelný pokrok, jehož mnohé strany při implementaci úmluvy dosáhly, který se odráží zejména v národních zprávách o implementaci. V mnoha zemích napříč Evropou a Střední Asií vlády přizpůsobují své právní předpisy a zlepšují postupy tak, aby zajistily jejich soulad s požadavky úmluvy. Toto považujeme za významný úspěch.
4. Poznamenáváme však, že ve významném počtu zemí nadále přetrvávají zásadní výzvy, pokud jde o úkol zajistit plnou implementaci úmluvy. Národní zprávy o implementaci, nálezy Výboru pro dodržování úmluvy a výsledky různých workshopů, seminářů a průzkumů naznačují, že tyto výzvy zahrnují zejména:
 - (a) nutnost vytvořit odpovídající legislativní, regulační a správní rámce a vypracovat podrobné postupy;
 - (b) nutnost zmenšit rozdíly mezi právními, regulačními a správními požadavky a reálnou praxí;
 - (c) nutnost účinně implementovat ustanovení úmluvy v souvislostech přesahujících hranice států;
 - (d) nutnost, aby orgány veřejné správy přijaly odpovědnost za kvalitu a úroveň účasti veřejnosti, včetně případů, kdy je povinnost zorganizovat proces účasti veřejnosti uložena investorům stavebních projektů;
 - (e) nutnost zajistit odpovídající úroveň projednávání a zpětné vazby v průběhu účasti veřejnosti, včetně případů, kdy je konzultace organizována pomocí elektronických prostředků;
 - (f) nutnost zajistit, aby osobám z řad veřejnosti, včetně nevládních organizací, byly poskytnuty odpovídající příležitosti účinně se účastnit na rozhodovacích procesech, a to mimo jiné zajištěním dostatečně širokého výkladu dotčené veřejnosti a vytvořením dostatečně širokých kritérií pro aktivní legitimaci v kontextu odvolacích řízení;
 - (g) nutnost odstranit nebo snížit překážky v přístupu k právní ochraně, jako jsou finanční překážky, přístup k právním službám a nedostatečné povědomí soudců.
5. Proto se zavazujeme, v rámci svých jurisdikcí nebo oblastí činnosti, tyto výzvy řešit. Současně jsme si vědomi, že úmluva, jakožto mezinárodní smlouva, stanoví soubor standardů, které jsou navrženy tak, aby byly dosažitelné napříč velkým a politicky rozmanitým regionem, a že dosažení základního souladu s těmito standardy, přestože má zásadní význam, by nemělo být limitem našeho úsilí. V tomto ohledu doporučujeme jednotlivým stranám zvážit, zda chtějí při poskytování přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně zajít ještě dále, než je minimum požadované na základě úmluvy.
6. Rovněž apelujeme na strany, aby se zdržely přijímání jakýchkoli opatření, která by omezila stávající práva na přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, a to i pokud by taková opatření nutně neznamenala porušení úmluvy.
7. Poznamenáváme, že několik málo stran má potíže s dodržováním úmluvy. Berouce v úvahu nekonfrontační a konzultativní mechanismus kontroly dodržování, vyjadřujeme naději, že podpora poskytovaná prostřednictvím mechanismu kontroly dodržování pomůže těmto stranám dosáhnout plného souladu. Zároveň uznáváme nutnost přijetí přísných opatření vůči stranám, které trvale nedodržují úmluvu a neusilují o dosažení souladu s úmluvou.
8. Přijetí strategického plánu je pro úmluvu důležitým mezníkem. Tímto plánem se zavazujeme upřednostňovat efektivnější implementaci úmluvy, například prostřednictvím budování kapacit, a současně uznáváme nutnost usilovat o

to, aby se další země staly stranami úmluvy, jakož i nutnost dále pracovat na konkrétních tématech v rámci úmluvy. Rovněž jsme přesvědčeni, že zkušenosti získané při implementaci úmluvy slouží jako základ pro další posilování environmentální demokracie při formulaci a realizaci politiky udržitelného rozvoje.

9. Přístup veřejnosti k informacím, který je sám o sobě právem, je nezbytným předpokladem smysluplné účasti veřejnosti a přístupu veřejnosti k právní ochraně. Pokud je správně implementováno, právo na informace vede k vyšší transparentnosti a odpovědnosti vlády na straně jedné, a k vyšší informovanosti a povědomí veřejnosti ohledně životního prostředí na straně druhé. Jsme odhodláni posílit své úsilí k zefektivnění toku informací o životním prostředí směrem k veřejnosti a zajistit, aby využívání jakýchkoli výjimek ze zpřístupnění informací bylo omezeno na minimum a aby každá taková výjimka bylo přesně odůvodněna.

10. Elektronické nástroje dramaticky rozšířily možnosti pro veřejné zpřístupňování informací o životním prostředí, ale jejich potenciál dosud nebyl plně využit. Vzhledem k tomu, že prostřednictvím Internetu lze získat rostoucí objem informací o životním prostředí, může a mělo by být posíleno využívání elektronických nástrojů k podpoře procesů účasti veřejnosti.

11. Registry úniků a přenosů znečišťujících látek jsou účinné nástroje, které přispívají k prevenci a snižování znečištění životního prostředí, podporují odpovědnost podniků a umožňují veřejnosti dozvědět se o bezprostředních zdrojích znečištění v jejím okolí. Vítáme rostoucí počet států, které takové registry zavedly. Bereme na vědomí pokrok, kterého bylo dosaženo směrem k nabytí účinnosti Kyjevského Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek, a vyzýváme všechny signatáře protokolu a ostatní zainteresované státy, aby protokol ratifikovali, schválili, přijali nebo k němu přistoupili při nejbližší příležitosti s cílem dosáhnout jeho nabytí účinnosti do konce roku 2008. Rovněž doporučujeme budoucím stranám protokolu, aby jeho ustanovení v maximální možné míře uplatňovaly až do jeho nabytí účinnosti.

12. Aarhuské středisko výměny informací pro environmentální demokracii (Clearinghouse) se osvědčilo jako jeden z hlavních portálů k široké škále informací týkajících se témat úmluvy. Vítáme jeho narůstající obsah i využívání a doporučujeme sekretariátu a kontaktním místům pro vnitrostátní uzly, aby i nadále pracovaly s jeho cennými zdroji.

13. Jsme si vědomi toho, že procedury umožňující veřejnosti účinně se účastnit rozhodování – ať již u konkrétních činností, nebo na strategické úrovni – jsou jádrem úmluvy. Navzdory tomu přetrvávají značné problémy při vytváření podmínek pro účinnou účast, jako je například nezajištění odpovídajícího informování dotčené veřejnosti, neexistence příležitosti k účasti v počátečním stadiu, neochota orgánů veřejné správy náležitě vzít v úvahu obdržené připomínky, nedostatečná odbornost veřejnosti nebo orgánů a obtíže při používání procedur účasti veřejnosti v souvislostech přesahujících hranice států. Jsme si vědomi toho, že je nutné posílit aktivity v této oblasti tak, aby tyto problémy byly řešeny. Také považujeme za důležité ve větší míře spolupracovat s odborníky, kteří jsou odpovědní za vytváření a zajištění procedur účasti veřejnosti.

14. Pokud jde o účast veřejnosti na strategickém rozhodování, upozorňujeme na charakter částí Aarhuské úmluvy a Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Úmluva z Espoo), které se vzájemně upevňují, a vyzýváme strany a další zainteresované státy, aby Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí ratifikovaly a implementovaly při nejbližší příležitosti.

15. Jsme si vědomi důležité role, kterou může veřejnost, a zejména organizace v oblasti životního prostředí a právníci hájící veřejný zájem, hrát při podpoře vynucování právních předpisů týkajících se životního prostředí, když jsou zajištěny dostatečné možnosti k napadení rozhodnutí, aktů a opomenutí prostřednictvím správního nebo soudního přezkoumání. Všem stranám doporučujeme vytvořit podmínky, které mohou tuto roli rozšířit, a to mimo jiné zavedením dostatečně širokých kritérií pro aktivní legitimaci, realizací opatření zaměřených na překonání finančních či jiných překážek a podpory pro nevládní organizace prosazující veřejný zájem v oblasti práva životního prostředí.

16. Vznik genetického inženýrství je jednou z významných oblastí technologického pokroku moderní doby a má významné důsledky pro životní prostředí. Vzhledem k vysoké úrovni veřejného zájmu na tomto tématu a k nezbytnosti racionální a informované diskuse je zajištění účinné účasti veřejnosti na rozhodování v této oblasti nesmírně důležité. V tomto ohledu bereme na vědomí pokrok dosažený směrem k nabytí účinnosti změny týkající se geneticky modifikovaných organismů (GMO), která byla jednomyslně přijata na našem druhém zasedání v Almaty v Kazachstánu, a vyzýváme všechny strany, které tak dosud neučinily, aby tuto změnu ratifikovaly, schválily nebo přijaly s cílem dosáhnout jejího nabytí účinnosti nejpozději počátkem roku 2009. Dále doporučujeme stranám, aby ustanovení změny v maximální možné míře uplatňovaly až do jejího nabytí účinnosti. Uznáváme hodnotu pokračující spolupráce s orgány Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti při činnostech zaměřených na podporu uplatňování Pokynů z Luccy týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně ve vztahu ke geneticky modifikovaným organismům a změny týkající se geneticky modifikovaných organismů přijaté v Almaty.

17. Vítáme práci, která byla učiněna při rozsáhlých konzultacích s mezinárodními fóry ohledně předmětu Pokynů z

Almaty k prosazování principů Aarhuské úmluvy v mezinárodních fórech, neboť vedla ke zvýšení povědomí o úmluvě a o Pokynech z Almaty. Potvrzujeme svůj závazek k prosazování a uplatňování těchto pokynů a bereme na vědomí, že musí být kladen větší důraz na konzultace v rámci vlád tak, aby bylo zajištěno konzistentní uplatňování pokynů všemi složkami vlády. Také potvrzujeme, že procesy v rámci samotné úmluvy, jakož i procesy v rámci zasedání smluvních stran Kyjevského Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek, jakmile bude zřízen, by měly sloužit jako vzor pro uplatňování Pokynů z Almaty.

18. Jsme si vědomi důležitosti opatření na zvýšení povědomí a budování kapacit, a to nejen v rámci orgánů veřejné správy a soudnictví, ale také u všech, kdo usilují o uplatnění svých práv podle úmluvy, zejména u nevládních organizací. Vyzýváme společenství dárců, aby zvýšilo svou podporu programů a projektů budování kapacit zaměřených na posílení implementace úmluvy. Vítáme vznik „Aarhuských center“ v několika zemích a podporujeme jejich zřizování v dalších zemích.

19. Vítáme konstruktivní úlohu, kterou zástupci občanské společnosti, obzvláště organizace v oblasti životního prostředí, i nadále hrají při podpoře implementace úmluvy, zejména prostřednictvím zvyšování povědomí a budování kapacit, prostřednictvím poskytování vstupních informací mechanismům kontroly dodržování a podávání zpráv a prostřednictvím účasti v předsednictvu (Burreau).

20. Podpora poskytovaná mezinárodními a regionálními organizacemi, včetně regionálních environmentálních center, měla rovněž zásadní význam pro úspěchy, jichž bylo dosaženo při prosazování účinnější implementace úmluvy, a zůstane neméně důležitá také při řešení budoucích výzev. Vítáme úsilí, které sekretariát věnuje koordinaci relevantních činností mezinárodních a regionálních organizací v oblasti budování kapacit prostřednictvím koordinačního rámce pro budování kapacit, a vyzýváme všechny zúčastněné, aby v tomto rámci i nadále spolupracovali s cílem dosahovat synergií a optimalizovat využívání zdrojů.

21. Mechanismy úmluvy pro kontrolu dodržování a pro podávání zpráv poskytují zásadní informace o rozsahu, v jakém se cíle a zásady úmluvy reálně promítly do skutečných podmínek, a o přetrvávajících problémech. Poznamenáváme, že zapojení veřejnosti do těchto mechanismů je obohatilo, posílilo vnímání širokého přijetí úmluvy a pomohlo odhalit problémy týkající se implementace a dodržování, které by jinak nemusely vyjít najevo.

22. *Příručka k implementaci* úmluvy poskytuje cenný zdroj pokynů k znění úmluvy. Od vydání úmluvy v roce 2000 byly shromážděny zkušenosti s její implementací, a to jak v rámci stran, tak prostřednictvím mechanismů pro kontrolu dodržování a podávání zpráv. Kromě toho byla zasedáním smluvních stran přijata změna týkající se geneticky modifikovaných organismů, jakož i různé soubory doporučení a pokynů. Tato kombinace faktorů naznačuje, že může být zapotřebí aktualizovaná *Příručka k implementaci*, která bude vypracována během nadcházejícího období mezi zasedáními.

23. Připomínajíce rozhodnutí II/9, znovu opakujeme výzvu státům mimo region EHK OSN, aby přistoupily k úmluvě, pokud to vyhovuje jejich konkrétní situaci, a opětovně potvrzujeme svou ochotu podpořit prosazování 10. zásady Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji na globální úrovni a v zemích mimo region EHK OSN.

24. Ačkoli úmluva prosazuje demokratičtější hodnoty a postupy v oblasti životního prostředí, může a měla by sloužit jako inspirace při prosazování větší transparentnosti a odpovědnosti ve všech oblastech státní správy. V této souvislosti vyjadřujeme svou ochotu podělit se o zkušenosti získané při podpoře přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí s těmi, kdo tyto hodnoty prosazují v jiných oblastech, jako zásadní příspěvek k udržitelnému rozvoji.

25. Zavazujeme se zachovat otevřený a participativní charakter procesů v rámci úmluvy a partnersky spolupracovat s širokým spektrem subjektů při dosahování společných cílů.

26. Vyjadřujeme uznání a vděčnost vládě Lotyšska za to, že se ujala úlohy hostitele třetího zasedání smluvních stran. Vítáme a přijímáme nabídku vlády Moldavské republiky hostit čtvrté zasedání smluvních stran v roce 2011.

DEKLARACE Z KIŠINĚVA

přijata na čtvrtém zasedání smluvních stran

Kišiněv, 29. června – 1. července 2011

Rio a Aarhus – 20 let poté: sklízíme ovoce a vzhlížíme k budoucnosti

1. My, ministři a vedoucí delegací stran a signatářů Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuské úmluvy), spolu se zástupci jiných států, mezinárodních, regionálních a jiných nevládních organizací, členy parlamentů a dalšími zástupci občanské společnosti z celého regionu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů i mimo něj, kteří jsme se shromáždili na čtvrtém zasedání stran, jsme přesvědčeni, že environmentální práva a demokracie jsou základními prvky řádné správy věcí veřejných a informovaného rozhodování, jakož i předpokladem pro dosažení cíle udržitelného rozvoje. Od přijetí Deklarace z Ria v roce 1992 a dále přes Světový summit o udržitelném rozvoji v roce 2002 jsme byli svědky vytrvalého posilování environmentální demokracie, včetně přijetí Aarhuské úmluvy, jejího Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek, jakož i Pokynů pro rozvoj vnitrostátních právních předpisů týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí přijatých Programem OSN pro životní prostředí, které odrážejí Aarhuské zásady na globální úrovni.

2. Úmluva výrazně přispěla k uvedení 10. zásady Deklarace z Ria do praxe a osvědčila se jako účinný nástroj k prosazování účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí a přístupu k informacím a právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Bude tak činit i nadále, mimo jiné prostřednictvím mechanismu pro kontrolu dodržování – speciálního nástroje v tom smyslu, že může být spuštěn přímo veřejností; aktivní a nepřetržité účasti zástupců občanské společnosti prostřednictvím veškerých svých procesů; účinného mechanismu střediska výměny informací, které prezentuje informace o právních předpisech a praxi v celém regionu EHK OSN v oblasti práv veřejnosti; a schopnosti řešit mnoho odvětvových záležitostí týkajících se životního prostředí. Jsme si vědomi, že stále existují značné překážky, které je třeba překonat, abychom dosáhli plného a vyváženého uplatňování 10. zásady v Aarhuské skupině. Jsme i nadále odhodláni pracovat směrem k plné implementaci úmluvy.

3. Otevřenost, transparentnost, široký participativní přístup a odpovědnost, to jsou klíčové zásady a cíle Aarhuské úmluvy. Prosazováním těchto zásad v mezinárodních rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí mohou být zásady Aarhuské úmluvy přímo použity na proces Konference Organizace spojených národů o udržitelném rozvoji (Rio+20). Zdůrazňujeme, že je důležité tyto zásady prosazovat na mezinárodních fórech a pokračovat v jejich prosazování v rámci příprav na Rio+20 v roce 2012.

4. Sociální, hospodářské a environmentální výzvy jsou celosvětově stále složitější a vzájemně propojenější. Tato skutečnost by neměla veřejnost odradit od účasti na rozhodování. Vlády musí poskytovat nezbytné pobídky, nástroje, informace a pomoc s cílem umožnit transparentní rozhodovací procesy tak, aby byla zajištěna informovaná, vyvážená a účinná účast veřejnosti. Zajištění toho, aby rozhodnutí a rozhodovací procesy byly plně odpovědné veřejnosti, již mají sloužit, by mělo být zásadní, a nejen procesní.

I. Aarhus a zelená ekonomika

5. Vůle a kroky vlád a mezivládních subjektů k řádnému zohlednění zájmů veřejnosti by měly jít ruku v ruce se závazkem a kroky všech zúčastněných stran, včetně širší podnikatelské komunity, neboť jedině tak lze dosáhnout udržitelného rozvoje. V tomto ohledu může k dosažení tohoto cíle přispět společenská a environmentální odpovědnost a transparentnost firem. Dále by měly být podporovány jednoznačné kroky v rámci širší podnikatelské komunity.

6. Nedávná hospodářská krize a programy obnovy mohou poskytnout motivaci i příležitost k nastoupení udržitelnější cesty. Inovace a technologický pokrok mohou přispět ke snížení naší ekologické stopy, avšak samy o sobě nepovedou k udržitelnosti a zlepšení kvality života. Došlo k pokroku při uznání ekonomických přínosů udržitelnosti, jakož i potenciálních příležitostí, které představuje pro společnost jako celek, včetně podnikatelské sféry. Ekonomická a společenská hodnota životního prostředí a dopady dnešních akcí na životní prostředí by měly být plně zohledněny ve všech rozhodnutích na úrovni politik, strategií a záměrů, a to zejména v souvislosti s rostoucím tlakem na zdroje pro rychlý globální ekonomický rozvoj a růst populace. Společenský rozměr udržitelného rozvoje – který zahrnuje klíčové prvky, jako je vymýcení chudoby, zaměstnanost, sociální začlenění, společenská odpovědnost či rovnost žen a mužů – má rovněž úzkou vazbu na účast veřejnosti na rozhodování.

7. Podobně jako ekologizace ekonomiky, také účast veřejnosti na rozhodování není izolovaným cílem, nýbrž nástrojem k dosažení udržitelnosti a blahobytu společnosti. V souladu s 10. zásadou se domníváme, že občané by měli být přizváni k účasti na vymezování a realizaci programů zelené ekonomiky a na výběru nejvhodnějších cest směřujících

k udržitelnosti.

II. Aarhus a správa záležitostí týkajících se životního prostředí

8. Dosažení dobrého rozhodování v oblasti životního prostředí na národní úrovni je úzce spjato se správou záležitostí týkajících se životního prostředí na globální úrovni. V této souvislosti se domníváme, že přípravy na Rio+20 a s tím spojené diskuse by měly sloužit jako vzor toho, jak implementovat 10. zásadu Deklarace z Ria, a to s vysokou mírou účasti veřejnosti, kdy je široké škále zúčastněných stran dána příležitost prezentovat své vize udržitelné budoucnosti a ovlivnit rozhodování.

9. Zatímco v posledních dvou desetiletích jsme byli svědky přijetí či modernizace řady důležitých mnohostranných nástrojů v oblasti životního prostředí, včetně samotné Aarhuské úmluvy, účinnost mezinárodní správy záležitostí týkajících se životního prostředí je i nadále zapotřebí výrazně zlepšit. Část mezinárodních politik, která se týká životního prostředí, zůstává pravděpodobně nejslabším ze tří pilířů udržitelného rozvoje.

10. Lepší koordinace, účinnost a synergická implementace mnohostranných nástrojů v oblasti životního prostředí musí i nadále zůstat prioritou. Aarhuská úmluva poskytuje v tomto ohledu příležitost, a to prostřednictvím svého zapojení v rámci dalších mnohostranných dohod – k tomu již dochází prostřednictvím práce na podpoře účasti veřejnosti na mezinárodních fórech a pravidelné výměny informací o činnostech mezi sekretariáty úmluv. Společné semináře, například s Cartagenským protokolem o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti, jsou rovněž dobrým příkladem úspěšné spolupráce mezi Aarhuskou úmluvou a dalšími mezinárodními úmluvami.

11. Je životně důležité, aby měla veřejnost k dispozici účinné kanály, jimiž může poskytnout podněty k mezinárodním procesům v oblasti životního prostředí, jakož i podněty na vnitrostátní úrovni. Proces rozhodování o prioritách, mandátech a finančních příspěvcích u široké řady mezinárodních agend, které se v žádném případě neomezují na politiku životního prostředí, by měl být nejen efektivněji koordinován, ale také transparentní, inkluzivní a odpovědný. Vlády by při definování postojů s ohledem na své mezinárodní aktivity měly usilovat o to, aby promítly stanoviska veřejnosti k trvale udržitelnému rozvoji.

12. Žádáme účastníky konference Rio+20, aby zohlednili zásady Aarhuské úmluvy při zvažování rámce udržitelného rozvoje, včetně variant širší institucionální reformy vymezených v dokumentu „Nairobi-Helsinki Outcome“ Programu OSN pro životní prostředí, jako příspěvek k posílení institucionálního rámce udržitelného rozvoje prostřednictvím zlepšení mezinárodní správy záležitostí týkajících se životního prostředí.

III. Pohled do budoucna

13. Jsme si vědomi, že je stále nutné učinit řadu kroků, abychom dosáhli plného a vyváženého uplatňování 10. zásady v Aarhuské skupině. Jak v celosvětovém měřítku (pokračujícím zaváděním Aarhuských zásad do jiných úmluv v oblasti životního prostředí), tak v rámci naší úmluvy nám plánované hloubkové hodnocení fungování úmluvy pomůže dále zlepšovat její implementaci, a tím posílit náš příspěvek k uvedení 10. zásady do praxe.

14. Jsme si vědomi toho, že jsme vůči budoucím generacím povinni minimalizovat vyčerpávání přírodních zdrojů, které by jim měly zůstat k dispozici. Dnešní děti a mládež sledují naše kroky, které budou určovat jejich kvalitu života i kvalitu života jejich dětí. Je naší povinností jít příkladem a činit správná rozhodnutí.

15. Máme za to, že naše práce při provádění Aarhuské úmluvy připravuje cestu pro univerzální použití 10. zásady. Ačkoli uznáváme, že tuto zásadu lze implementovat různými způsoby, nabízíme své zkušenosti všem zemím, které se chtějí připojit k Aarhuské skupině a chtějí zopakovat její úspěchy nebo čerpat inspiraci z tohoto nejambicióznějšího podniku v oblasti environmentální demokracie, jaký byl pod záštitou Organizace spojených národů realizován. V tomto ohledu je upozorňujeme na postup pro přistoupení. Jsme připraveni přispět k úspěchu a výsledkům konference Rio+20.

KONCOVÉ POZNÁMKY

Odmítnutí odpovědnosti:

Autoři příručky se snažili zajistit věcnou přesnost níže uvedených koncových poznámek, nicméně tyto poznámky nebyly formálně upraveny.

¹K dispozici na <http://www.unece.org/index.php?id=21437>.

²ECE/MP.PP/2008/2/Add.17 (rozhodnutí III/9), příloha I, s. 3.

³Jonas Ebbesson, „Public Participation“, in *The Oxford Handbook of International Environmental Law* D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007) s. 681-703.

⁴Jerzy Jendroška, „Aarhus Convention and Community Law: the Interplay“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2, No. 1, 2005, str. 12.

⁵ENVWA/R.38 (návrh Charty EHK o environmentálních právech a povinnostech), příloha I.

⁶Jeremy Wates, *Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making: UN ECE Guidelines: From Theory to Practice* (Brussels, European Environmental Bureau, 1996), s. 5.

⁷Usnesení Valného shromáždění 2200A (XXI), „Článek 19 (1) Každý má právo na vlastní názory bez zasahování jiných. (2) Každý má právo na svobodu vyjadřování; toto právo zahrnuje svobodu získávat, přijímat a sdílet informace a myšlenky všech druhů bez ohledu na hranice, a to ústně, písemně nebo v tištěné podobě, ve formě umění nebo prostřednictvím jakéhokoli jiného média podle své volby. (3) Uplatňování práv poskytnutých v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnosti. Může proto podléhat jistým omezením, která jsou však stanovena zákonem a jsou nutná: (a) kvůli respektování práv nebo pověstí druhých; (b) kvůli ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku (*ordre public*), veřejného zdraví nebo mravů.“

⁸Konferenci zorganizoval Institut pro evropskou politiku životního prostředí a Mezinárodní institut lidských práv.

⁹Nyní známá jako Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).

¹⁰Philippe Sands, *Principles of international environmental law I: Frameworks, standards and implementation* (Manchester and New York, Manchester University Press, 1995), s. 144-145.

¹¹Tamtéž.

¹²E/CN.4/Sub.2/1994/9, příloha I.

¹³ECE/MP.PP/2/Add.1 (Deklarace z Luccy), odst. 32-33; ECE/MP.PP/2005/2/Add.13 (rozhodnutí II/9); ECE/MP.PP/2008/2/Add.16 (rozhodnutí III/8), objective II.4; ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/5).

¹⁴ECE/MP.PP/2003/3.

¹⁵ECE/MP.PP/7.

¹⁶ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/4, příloha).

¹⁷ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 (Návod týkající se požadavků na vytváření zpráv, který připravil Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy).

¹⁸*Zpráva Světového summitu o udržitelném rozvoji*, Johannesburg, Jihoafrická republika, 26. srpna – 4. září 2002 (publikace OSN, prodejní č. E.03.II.A.1 a oprava), kap. I, usnesení 2, příloha, odst. 80

¹⁹*Tatar v. Rumunsko*, žaloba č. 67021/01, ESLP, rozsudek ze dne 29. ledna 2009.

²⁰*Branduse v. Rumunsko*, žaloba č. 6586/03, ESLP, rozsudek ze dne 7. dubna 2009.

²¹Hans-Dietrich Treviranus, „Preamble“, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, R. Bernhardt ed., (Amsterdam, Elsevier, 1997), s.1097.

²²Tamtéž., s.1098.

²³Lyle Glowka and others, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, 2nd printing (1996) (IUCN, Gland and Cambridge, 1994), s. 9.

²⁴Usnesení Valného shromáždění 2398 (XXIII).

²⁵Usnesení Valného shromáždění 44/228.

²⁶Sands, *Principles of international environmental law*, s. 99.

²⁷Usnesení Valného shromáždění 37/7, příloha.

²⁸Sands, *Principles of international environmental law*, s. 42.

²⁹E/CN.4/Sub.2/1994/9 (Revize dalšího vývoje v oblastech, kterými se subkomise zabývá: lidská práva a životní prostředí).

³⁰V roce 2005 připravil generální tajemník následnou zprávu o lidských právech a životním prostředím

jako část udržitelného rozvoje (E/CN.4/2005/96, odst. 54). Ta uvedla, že Aarhuská úmluva

nadále představuje nejpokročilejší příklad spojení mezi životním prostředím

a lidskými právy na regionální úrovni. V roce 2011 se Rada OSN pro lidská práva odvolala na dřívější zprávy a požádala Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva, aby provedl další podrobnou analytickou studii o vztahu mezi lidskými právy a životním prostředím

(A/HRC/RES/16/11). Výsledná „Analytické studie o vztahu mezi lidskými právy a životním prostředím“ (A/HRC/19/34, 16. prosince 2011) zjistila, že ačkoliv došlo k velkému pokroku v chápání vztahu mezi lidskými právy a životním prostředím, je třeba dořešit několik významných otázek. Tyto nevyřešené otázky zahrnovaly potřebu práva na zdravé životní prostředí a jeho potenciální obsah a

roli, povinnosti soukromých aktérů s ohledem na lidská práva a životní prostředí, exteritoriální dosah lidských práv a životního prostředí a skutečnost, jak uvést do praxe a monitorovat naplňování mezinárodních lidských práv týkajících se životního prostředí. Zpráva navrhla, aby Rada OSN pro lidská práva zvážila prostřednictvím vhodných mechanismů zvláštní pozornost věnovanou vztahu mezi lidskými právy a životním prostředím, včetně možnosti ustavit zvláštní postup pro lidská práva a životní prostředí. V březnu 2012 Rada OSN pro lidská práva přivítala výše uvedenou zprávu a rozhodla se na období tří let jmenovat nezávislého odborníka pro povinnosti týkající se lidských práv v souvislosti s možností žít v bezpečném, čistém, zdravém a udržitelném životním prostředí (A/HRC/19/L.8/Rev.1).

³¹ Světová zdravotnická organizace, Evropská konference o životním prostředí a zdraví, *Životní prostředí a zdraví: Evropská charta a komentáře / První evropská konference o životním prostředí a zdraví, Frankfurt, 7.-8. prosince 1989* (Světová zdravotnická organizace, Evropská regionální kancelář, Kodaň, 1990).

³² Evropský regionální úřad Světové zdravotnické organizace, *Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a zdraví, zpráva pro třetí ministerskou konferenci o životním prostředí a zdraví, Londýn, Spojené království, 16. - 18. června 1999*, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/12, s. 6.

³³ Světová zdravotnická organizace, Evropské centrum pro životní prostředí a zdraví, *Obavy o budoucnost Evropy: Zdraví a životní prostředí v evropském regionu SZO* (Stuttgart, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 1995).

³⁴ Evropský regionální úřad Světové zdravotnické organizace, *Přehled o životním prostředí a zdraví v Evropě v 90. letech 20. století*, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/6, 04229-29 březen 1999, s. 3.

³⁵ Evropský regionální úřad Světové zdravotnické organizace, *Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a zdraví, zpráva pro třetí ministerskou konferenci o životním prostředí a zdraví, Londýn, Spojené království, 16. - 18. června 1999*, s. 5.

³⁶ Evropský regionální úřad Světové zdravotnické organizace, *Deklarace třetí ministerské konference o životním prostředí a zdraví*, EUR/ICP/EHCO 02 02 05/18 Rev.5, 18. června 1999, odst.30.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ A/42/427 (Zpráva Světové komise pro životní prostředí a rozvoj: Naše společná budoucnost).

³⁹ A/CONF.151/26 (sv. I). Zásada 2 Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji uvádí: „V souladu s Chartou OSN a se zásadami mezinárodního práva mají státy plné právo užívat své vlastní zdroje ve shodě s vlastní politikou péče o životní prostředí a rozvoj a zároveň jsou zodpovědné za to, aby činnosti, které spadají pod jejich jurisdikci nebo kontrolu, nepoškozovaly životní prostředí jiných států nebo území, která pod jejich státní jurisdikci nespádají.“ Zásada 4 stanoví: „V zájmu dosažení trvale udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně.“ Další relevantní ustanovené zahrnují preambuli Deklarace z Ria, která odkazuje na „nedělitelnost globálního spojení životního prostředí a rozvoje“ a zásada 25, která stanoví „Mír, rozvoj a ochrana životního prostředí jsou na sobě vzájemně závislé a neoddělitelné.“

⁴⁰ *Projekt Gabčíkovo-Nagymaros (Maďarsko v. Slovensko), rozsudek, Zprávy MSD 1997*, s. 7.

⁴¹ *Celulóžky na řece Uruguayi (Argentina v. Uruguay), rozsudek, Zprávy MSD 2010*, s. 14, para. 177.

⁴² Pojednání o jeho původu z roku 1975 viz Marc Pallemmaerts, „International law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process“, *Journal of Law and Commerce*, vol. 15, No. 36 (1996), s. 623.

⁴³ *Zpráva Světového summitu o udržitelném rozvoji*, Johannesburg, Jihoafrická republika, 26. srpna - 4. září 2002 (publikace OSN, prodejní č. E.03.II.A.1 a oprava), kap. I, usnesení 2, příloha.

⁴⁴ A/CONF.216/L.1.

⁴⁵ Tamtéž, odst. 15 a 16.

⁴⁶ Tamtéž, odst. 43.

⁴⁷ Odst. 99. Důležitost přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně pro dosažení udržitelného rozvoje se odráží i na jiných místech dokumentu, včetně mj. v odst. 44, 76 (h) a 135.

⁴⁸ Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, podepsané v Amsterdamu dne 2. října 1997. Amsterodamská smlouva byla nahrazena Lisabonskou smlouvou poté, co Lisabonská smlouva vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

⁴⁹ Články 8 a 5, odst. 2.

⁵⁰ Usnesení Valného shromáždění A/RES/44/228, preambule a odst. 1.3, I.12, I.14 a I.15.

⁵¹ Usnesení Valného shromáždění 2398 (XXIII) uznávající vztah mezi požíváním základních lidských práv a kvalitou lidského prostředí.

⁵² Článek 11 (1) Dodatečného protokolu k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, společenských a kulturních práv (1988) uvádí „Každý má právo žít ve zdravém prostředí“. Článek 24 Africké charty práv člověka a národů (1981) prohlašuje, že „Všichni lidé mají právo na obecně uspokojivé prostředí příznivé pro jejich rozvoj“.

⁵³ Viz například Světová charta přírody, princip 1; Stockholmská deklarace, princip 1 a návrh zásad o lidských právech a životním prostředí (E/CN.4/Sub.2/1994/9, příloha I), princip 21.

⁵⁴ A/RES/61/295.

⁵⁵ A/RES/64/292.

⁵⁶ A/HRC/19/L.8/Rev.1 (usnesení 19/4).

⁵⁷ Viz E/CN.4/Sub.2/1994/9 (Přezkoumání dalšího vývoje v oblastech, kterými se subkomise zabývá: lidská práva a životní prostředí).

⁵⁸ Viz například *Subhash Kumar v. Stát Bihár*, (1991) 1 SCC 598, AIR 1991 SC 420; *MC.*

Mehta v. Indická unie, (1998) 9 SCC 589.

⁵⁹ Viz například *Generální tajemník, Odborový svaz Západopákistánských solných dolů (CBA) Khewara, Jhelum v. ředitel, Rozvoj průmyslu a nerostných surovin*, Pandžáb, Lahore 1994 SCMR 2061.

⁶⁰ *Nezletilí OPOSA v. Ministr životního prostředí a přírodních zdrojů*,

International Legal Materials, sv. 33, č. 168 (1994).

⁶¹ Tamtéž. Tato věc je popsána v A.G. M. La Vina, „The right to a sound environment in the Philippines: the significance of the Minors Oposa case“, *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 3, No. 4, s. 246-252.

⁶² „Věc chráněných lesů“, rozhodnutí maďarského ústavního soudu, MK. 28/1994 (20. května 1994). Viz Stephen Stec, „Ecological rights advancing the rule of law in eastern Europe“, *Journal of Environmental Law and Litigation*, vol. 13 (1998), s. 275, 320-21. Věc byla popsána v Stephen Stec, „New phase in the legislative struggle for environmental protection in central and eastern Europe“, *Ecodecision*, vol. 15 (winter 1995), s. 22-23.

⁶³ *Inter-Environment Wallonie v. Region Valonsko*, Ústavní soud Belgie, 14. září 2006, přihlédl k článku 23 belgické ústavy o právu každého jedince na ochranu zdravého životního prostředí.

⁶⁴ „*Spriedums Latvijas Republikas vārdā Rīgā 2008. gada 24. septembrī lietā Nr. 2008-03-03*“,

Ústavní soud Lotyšska, 24. září 2008 a „*Spriedums Latvijas Republikas Rīgā 2009.*

gada 6. jūlijā lietā Nr. 2008-38-03“ Ústavní soud Lotyšska, 6. července 2009. Přestože se oba případy týkají různých skutečností, soud v obou případech přihlédl k článku 115 Ústavy Lotyšské republiky, která požaduje, aby stát chránil právo každého jedince na život ve přírodním životním prostředí tím, že bude poskytovat informace o podmínkách životního prostředí a propagovat ochranu a zlepšování životního prostředí.

⁶⁵ Ústavní soud Slovinska (rozhodnutí č. U-I-30/95-26, 1/15-1996) uznal, že ústavní právo na zdravé životní prostředí podle článku 72 slovinské ústavy dává jednotlivcům právní zájem před soudem „vyhýbat se jednání, které poškozuje životní prostředí“. Viz Milada Mirkovic, *Legal and Institutional Practices of Public Participation: Slovenia*, in *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe*, Regional Environmental Center For Central and Eastern Europe ed. (Szentendre, Hungary, REC, June 1998).

⁶⁶ „*Věc GECEN-Castellón*“, STS 4460/2008, Nejvyšší soud Španělska, 25. června 2008, přihlédl k článku 45 španělské ústavy, který stanoví, že každý má právo na život v prostředí vhodném pro rozvoj člověka a povinnost toto prostředí zachovávat.

⁶⁷ *Giacomelli v. Itálie*, žaloba č. 59909/00, ESLP, rozsudek z 2. listopadu 2006, odst. 76.

⁶⁸ Tamtéž., odst. 78.

⁶⁹ Tamtéž., odst. 77.

⁷⁰ Tamtéž., odst. 82.

⁷¹ Tamtéž., odst. 83.

⁷² Edith Brown Weiss, „Our rights and obligations to future generations for the environment“, *American Journal of International Law*, vol. 84 (1990), s. 198-199.

⁷³ Sands, *Principles of international environmental law*, s. 199-200.

⁷⁴ Glowka, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, s. 14.

⁷⁵ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, s. 226.

⁷⁶ *Nezletilí OPOSA v. Ministr životního prostředí a přírodních zdrojů*, International Legal Materials, sv. 33, č. 168 (1994).

⁷⁷ Přezkoumání mezigenerační pozice v kontextu Zákona Spojených států amerických o ohrožených druzích, viz R.A. Just „Comment: intergenerational standing under the Endangered Species Act: giving back the right to biodiversity after *Lujan v. Defenders of Wildlife*“, *Tulane Law Review*, vol. 71 No.2 (1996), s. 529, 597-633.

⁷⁸ *Nezletilí OPOSA v. Ministr životního prostředí a přírodních zdrojů*, International Legal Materials, sv. 33, č. 168 (1994).

⁷⁹ Viz „Stockholmské prohlášení k návrhu úmluvy o přístupu k environmentálním informacím a účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí“, *GLOBE Europe News: Issue 1* (leden 1998).

⁸⁰ UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.

⁸¹ OVOS je používán v celé řadě zemí bývalého Sovětského svazu, během kterého developer shromažďuje nezbytné informace týkající se potenciálního dopadu navržené činnosti na životní prostředí a sestavuje relevantní dokumentaci týkající se posouzení dopadu.

Podrobněji je o něm pojednáno v části „Účast veřejnosti v systému OVOS/expertize“.

⁸² Pro více informací o konkrétních problémech při implementaci práva životního prostředí EU v oblastech mimo životní prostředí viz Ludwig Kramer, „Right of Complaint and Access to Information at the Commission of the EC“, *Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice* in Deimann, Sven and Bernard Dyssli eds., (London, Cameron May, 1995), s. 53-69.

⁸³ Celulóžky na fece Uruguayi (Argentina v. Uruguay), rozsudek, Zprávy MSD 2010, s. 14.

⁸⁴ Viz např. *Guerra v. Itálie*, žaloba č. 14967/89, ESLP, rozsudek z 19. února 1998.

⁸⁵ Viz *Úřední věstník Evropských společenství*, L 099, 11/04/1992, s. 1-7.

⁸⁶ ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (rozhodnutí II/1).

- ⁸⁷ Zasedání konané v Sofii dne 3. listopadu 1989 vytvořilo mandát pro Úmluvu o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států a Úmluvu o ochraně a využívání hraničních toků a mezinárodních jezer.
- ⁸⁸ Zpráva o závěrečných doporučeních zasedání k ochraně životního prostředí Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, Sofie, 16. října – 3. listopadu 1989. K dispozici na www.osce.org/eea/14075.
- ⁸⁹ ECE/MP.PP/2/Add.1, odst. 2 (Deklarace z Luccy).
- ⁹⁰ ECE/MP.PP/2008/2/Add.1 (Deklarace z Rigy), odst. 24.
- ⁹¹ ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (Kišiněvská deklarace), odst. 1.
- ⁹² Jonas Ebbesson, „A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention“, *Review of International and European Community Environmental Law* vol. 20, No. 3, (November 2011), s. 248-257.
- ⁹³ Čtvrtá ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“ (Aarhus, 23. – 25. června 1998).
- ⁹⁴ K 1. prosinci 2009 nahradila Evropská unie Evropské společenství v jeho povinnostech vyplývajících z ustanovené Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.
- ⁹⁵ Viz Prohlášení ministrů životního prostředí Evropské hospodářské komise OSN, Čtvrtá ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“ (Aarhus, 23. – 25. června 1998) (ECE/CEP/41.), s. 49.
- ⁹⁶ ECE/MP.PP/2/Add.1 (Deklarace z Luccy), odst. 2.
- ⁹⁷ *Zpráva Světového summitu o udržitelném rozvoji, Johannesburg, Jižní Afrika, 26. srpna – 4. září 2002* (publikace OSN, prodejní č. E.03.II.A.1 a oprava), kap. I, usnesení 2, příloha.
- ⁹⁸ Dřívější formulace práva na zdravé životní prostředí v mezinárodních dokumentech naleznete v Africké chartě práv člověka a národů, přijaté v Alžíru dne 27. června 1981, a Dodatečném protokolu k Americké úmluvě o lidských právech, přijaté v San Salvadoru dne 17. listopadu 1988. Podle článku z roku 1994 mělo v té době více než 60 zemí a několik federálních států Spojených států amerických ve svých ústavách ustanovení týkající se práva na zdravé životní prostředí. Viz A. Fabra Aguilar and N. Popovic, „Lawmaking in the United Nations: the UN Study on Human Rights and the Environment“, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 3, No. 17 (1994), s. 197, 199.
- ⁹⁹ Zvláštní zpravodajka OSN ve své předběžné zprávě o lidských právech a životním prostředí pro Subkomisi OSN pro prevenci diskriminace a ochranu menšin, (E/CN.4/Sub.2/1991/8, odst. 13-14) upozornila na podobnou souvislost mezi článkem 3 Všeobecné deklarace lidských práv, článku 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článku 25 Mezinárodního paktu o hospodářských, společenských a kulturních právech. Viz A. Fabra Aguilar and N. Popovic, „Law Making in the United Nations“.
- ¹⁰⁰ Tím řeší jeden z nedostatků ve zřízení práva na zdravé životní prostředí – tj. nedostatek účinného naplňování. Viz E/CN.4/Sub.2/1994/9 (Přezkoumání dalšího vývoje v oblastech, kterými se subkomise zabývá: lidská práva a životní prostředí).
- ¹⁰¹ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, odst. 43.
- ¹⁰² ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, odst. 27.
- ¹⁰³ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, odst. 17.
- ¹⁰⁴ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, odst. 17.
- ¹⁰⁵ Jonas Ebbesson, „Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: An Assessment of the Aarhus Convention“, *Erasmus Law Review*, vol. 4, No. 2 (2011), s. 71-89.
- ¹⁰⁶ Viz „Stockholmské prohlášení k návrhu úmluvy o přístupu k environmentálním informacím a účasti veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí“, *GLOBE Europe News: Issue 1* (leden 1998).
- ¹⁰⁷ *Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko*, žaloba č. 37374/05, ESLP, rozsudek ze 14. dubna 2009.
- ¹⁰⁸ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, odst. 130.
- ¹⁰⁹ Ibid.
- ¹¹⁰ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.
- ¹¹¹ Rozsudek soudu první instance (druhého senátu) ze dne 25. dubna 2007.
- ¹¹² Analýza WWF-EPO v. Council of the European Union, viz Sofia de Abreu, Ferreira, „The Fundamental Right of Access to Environmental Information in the EC: A Critical Analysis of WWF-EPO v. Council“, *Journal of Environmental Law*, vol. 19, No. 3 (2007), s. 399-408.
- ¹¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu, článek 2, odst. 1.
- ¹¹⁴ Úmluva o biologické rozmanitosti, článek 2.
- ¹¹⁵ Glowka, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, s. 16.
- ¹¹⁶ Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti a Úmluva o biologické rozmanitosti, článek 3.
- ¹¹⁷ Směrnice 2001/18/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.
- ¹¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacovaná).
- ¹¹⁹ Viz např. S. Rose-Ackerman, „American administrative law under siege: is Germany a model?“, *Harvard Law Review*, vol. 107, No. 6 (1994), s. 1279, 1292-1293, 1300.
- ¹²⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, odst. 29.
- ¹²¹ ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, odst. 20.

¹²² ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, odst. 30 (b).

¹²³ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, odst. 18.

¹²⁴ *Komunikační úřad v. Informační komisař a T-Mobile*, Tribunál Spojeného království pro informace EA/2006/0078, 4. září 2007.

¹²⁵ Článek 1.

¹²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, odst. 26.

¹²⁷ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, odst. 16.

¹²⁸ Věc C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. října 2009. Skutečnost, že takové požadavky by nebyly v souladu s Aarhuskou úmluvou, byla uvedena v prvním vydání Příručky k implementaci Aarhuské úmluvy.

¹²⁹ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, odst. 87.

¹³⁰ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, odst. 40.

¹³¹ ECE/MP.PP/C.1/1/2006/4/Add.2.

¹³² ECE/MP.PP/C.1/1/2005/2/Add.5.

¹³³ Tamtéž., odst. 22.

¹³⁴ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, odst. 43.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ Tamtéž., odst. 41.

¹³⁷ ECE/MP/PP/2008/4 (Souhrnná zpráva o stavu implementace úmluvy), odst. 27.

¹³⁸ Dostupné na

http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

¹³⁹ Národní zpráva Rakouska o naplňování Aarhuské úmluvy z roku 2011, odst. 14. Ke stažení na

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf.

¹⁴⁰ Národní zpráva České republiky o naplňování Aarhuské úmluvy z roku 2011. Ke stažení na

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf.

¹⁴¹ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, odst. 39.

¹⁴² Viz web www.ekosz kola.pl.

¹⁴³ Podrobnější informace naleznete na webu www.mos.gov.pl.

¹⁴⁴ Tento přehled práce Aarhuských center je převzat ze tří publikací vytvořených OBSE: *Aarhuská centra – zaměření na jižní Kavkaz (Aarhus Centres – Focus South Caucasus)* (2009). Dostupné na webu

<http://www.osce.org/eea/68494>; *Aarhuská centra – zaměření na Střední Asii (Aarhus Centres – Focus Central Asia)* (2009).

Dostupné na webu www.osce.org/eea/68495; a *Aarhuská centra: stručný úvod (The Aarhus Centre: A brief introduction)* (2012).

Dostupné na webu www.osce.org/eea/89067.

¹⁴⁵ Aarhuské centrum, Oš, Kyrgyzstán.

¹⁴⁶ Aarhuské centrum, Baku.

¹⁴⁷ Aarhuské centrum, Gruzie.

¹⁴⁸ Aarhuské centrum, Jerevan.

¹⁴⁹ Aarhuské centrum, Kazachstán.

¹⁵⁰ Aarhuské centrum, Chodžend, Tádžikistán.

¹⁵¹ Viz část 5 Správního řádu, 21. 6. 1993; RT I 1993, 50, 694; 15.09.1993, ve znění pozdějších předpisů, popsán v D. Galligan and D. Smilov, *Administrative Law in Central and Eastern Europe, 1996-1998*, (Budapest: Central European University Press, 1999) s. 85.

¹⁵² ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, odst. 21.

¹⁵³ ECE/MP/PP/2008/4 (Souhrnná zpráva o stavu implementace úmluvy), odst. 39.

¹⁵⁴ Úmluva o ochraně a využití hraničních toků a mezinárodních jezer,

článek 2 (8), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1936, s. 269.

¹⁵⁵ S. Stec, „Access to information and public participation in environmental decisionmaking in the Commonwealth of Independent States“, *Review of Central and East European Law*, vol. 23 (1997), s. 355-529.

¹⁵⁶ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, odst. 18.

¹⁵⁷ Viz např. ECE/MP.PP/2005/2/Add.6 (rozhodnutí II/5), odst. 3.

¹⁵⁸ Věc „Chráněné lesy“ popsána podrobněji v Stephen Stec, ed., *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention* (Szentendre, Hungary, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003) na s. 235-236. Ke stažení na http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf.

¹⁵⁹ ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (rozhodnutí II/4), příloha.

¹⁶⁰ Tamtéž., odst. 1.

¹⁶¹ Tamtéž., odst. 5 a 6.

¹⁶² Tamtéž., odst. 4.

¹⁶³ Tamtéž., odst. 9.

¹⁶⁴ To může být v rozporu s Protokolem o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozónu k Úmluvě o dálkovém přeshraničním znečišťování ovzduší, který má dobrá ustanovení o aktivním poskytování informací, ale nenásleduje aarhuské principy o pasivních informacích.

¹⁶⁵ Maďarsko, zákon č. CLXVIII of 2009 o ochraně spravedlivého postupu.

¹⁶⁶ Maďarsko, zákon IV z roku 1978 o trestním zákoníku, paragraf 257.

¹⁶⁷ ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, odst. 64.

¹⁶⁸ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, odst. 47.

¹⁶⁹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, odst. 53.

¹⁷⁰ Publikace online ke stažení na

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf.

¹⁷¹ Jonas Ebbesson, „A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention“, *Review of International and European Community Environmental Law* vol. 20, No. 3, (November 2011), s. 248-257.

¹⁷² Tamtéž.

¹⁷³ E/CN.4/Sub.2/1994/9, příloha I (návrh principů o lidských právech a životním prostředí), odstavec 3.

¹⁷⁴ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, odst. 16.

¹⁷⁵ EIA/IC/INFO/4 (Belgie), viz www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_info_4.html.

¹⁷⁶ Matthias Sauer, předseda Implementačního výboru Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, v dopise belgické vládě, 16. března 2010. Ke stažení na www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/eia_ic_info/eia_ic_info_4/eia_ic_info_4_letter_to_Belgium_3.pdf.

¹⁷⁷ *Věc Claude-Reyes a spol. v. Chile*, Meziamerický soud pro lidská práva, rozsudek z 19.

září 2006 (zásluhy, odškodnění a náklady), série C č. 151 (2006).

¹⁷⁸ Aktuální stav ratifikací Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům

je k dispozici na: www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG

¹⁷⁹ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, žaloba č. 37374/05, ESLP, rozsudek ze dne 14. dubna 2009; *Kenedi v. Hungary*, žádost 31475/05, ESLP, rozsudek z dne 26. května 2009.

¹⁸⁰ Viz např. *Guerra v. Itálie*, žaloba č. 14967/89, ESLP, rozsudek ze dne 19. února 1998.

¹⁸¹ CCPR/C/GC/34.

¹⁸² Slučitelnost tohoto ustanovení s Aarhuskou úmluvou dosud nebyla přezkoumána Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy ani Soudním dvorem Evropské unie.

¹⁸³ Pracovní skupina pro elektronické informační nástroje byla zřízena zasedáním smluvních stran na prvním zasedání (Lucca, 21. – 23. října 2002), a to rozhodnutím I/6 týkajícím se podpory používání elektronických a jiných informačních nástrojů (ECE/MP.PP/2/Add.7).

¹⁸⁴ ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/1).

¹⁸⁵ Viz ECE/MP.PP/2005/2/Add.4 (rozhodnutí II/3), příloha. ECE/MP.PP/1/2009/2/Add.1, odst. 34.

¹⁸⁷ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, odst. 20.

¹⁸⁸ ECE/MP.PP/C.1/1/2009/8/Add.1.

¹⁸⁹ Belgie, nařízení Bruselského regionu, článek 5, odst. 3.

¹⁹⁰ Norsko, zákon č. 16 ze dne 19. května 2006 týkající se práva na přístup k dokumentům v držení orgánů veřejné správy a veřejných podniků.

¹⁹¹ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, odst. 33.

¹⁹² ECE/MP.PP/C.1/1/2012/12/Add.75.

¹⁹³ Tamtéž., odst. 77.

¹⁹⁴ *Věc C-266/09, Komise Evropských společenství v. Nizozemské království*, Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 16. prosince 2010.

¹⁹⁵ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, odst. 38.

¹⁹⁶ Zákon Ruské federace o státních tajemstvích (1993).

¹⁹⁷ Maďarsko, zákon LXV z roku 1995 o státním a úředním tajemství, článek 3.

¹⁹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), článek 3, odst. 4.

¹⁹⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, odst. 28.

²⁰⁰ Tamtéž., odst. 29.

²⁰¹ ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1 (Zjištění s ohledem na sdělení ACCC/C/2007/21 týkající se dodržování ze strany Evropského společenství), odst. 31 (a).

²⁰² Tamtéž, odst. 31 (b).

²⁰³ ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, odst. 30 (c).

²⁰⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

²⁰⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

²⁰⁶ *Věc T-264/04, WWF-EPO v. Rada Evropské unie*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 25. dubna 2007.

²⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006, článek 6, odst. 1.

²⁰⁸ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 66.

²⁰⁹ Tamtéž., odst. 67.

²¹⁰ Tamtéž., odst. 69.

²¹¹ Arménie, zákon o postupech pro projednávání návrhů, žádostí a stížností občanů (12. dubna 1990).

²¹² Maďarsko, zákon CXL z roku 2004 o obecných pravidlech správních postupů a služeb, § 22, odst. 2.

²¹³ Ralph Hallo, ed., *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and*

Implications of Directive 90/313/EEC, (London, Kluwer Law International, 1996), s. 76.

²¹⁴ Norsko, zákon č. 16 ze dne 19. května 2006 týkající se práva na přístup k dokumentům v držení orgánů veřejné správy a veřejných podniků paragraf 32, odst. 2.

²¹⁵ 31 Tamtéž., paragraf 31, odst. 1.

²¹⁶ 31 Tamtéž., paragraf 32, odst. 2.

²¹⁷ Tamtéž., odst. 11.

²¹⁸ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, odst. 39.

²¹⁹ Tamtéž., odst. 40.

²²⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 79.

²²¹ Věc C-217/97, *Komise Evropských společenství v. Spolková republika Německo*, Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 9. září 1999, odst. 47.

²²² Informační tribunál Spojeného království, *David Markinson v. komisař pro informace*, odvolání č. EA/2005/0014, rozhodnutí ze dne 14. března 2006. Dostupné na adrese www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i161/Markinson.pdf.

²²³ *Zpráva UNCED*, sv. I, příloha.

²²⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, odst. 27.

²²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.

²²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES.

²²⁷ *Giacomelli v. Itálie*, žaloba č. 14967/89, ESLP, rozsudek ze dne 19. února 1998.

²²⁸ Tamtéž., odst. 60.

²²⁹ *David Edwards a Lilian Pallikaropoulousová v. Agentura pro životní prostředí, první ministr, ministr životního prostředí, potravin a venkova – a – Cemex UK Cement Limited (dříve Rugby Limited) (zainteresovaná strana)*, 31. července 2006, 2006 EWCA Civ 877.

²³⁰ ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/1).

²³¹ Viz

http://www.eoportal.org/directory/info_EuropeanTopicCentreonCatalogueofDataSourcesETCCDS. html.

²³² Viz www.ecolex.org.

²³³ Například Nizozemsko.

²³⁴ Například Spojené království.

²³⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1221/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o dobrovolné účasti organizací v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS).

²³⁶ Podrobnější informace viz www.ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm.

²³⁷ Maastrichtská smlouva, článek 129 (a). Od té doby, co vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, je ochrana spotřebitelů plnohodnotnou politikou Společenství. Obecné zásady uvádějí, že Společenství musí přispívat k „posílení ochrany spotřebitelů“, a článek 129 (a) stanoví právní rámec pro spotřebitelskou politiku.

²³⁸ ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí V/1), odst. 7, 8, 11 (a) a (b).

²³⁹ Peter Coenen, „New developments in the Emission Inventory of the Netherlands“, Nizozemská organizace pro aplikovaný vědecký výzkum. K dispozici na www.epa.gov/ttn/chief/conference/ei17/session1/coenen.pdf.

²⁴⁰ Publikace Organizace spojených národů, ECE/MP.PP/7. Dostupné na www.unece.org/env/pp/prtr.guidancedev.htm.

²⁴¹ OECD, *Registry úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR): Nástroj pro politiku životního prostředí and udržitelného rozvoje – příručka pro státní správu*, OECD/GD(96)32 (Paříž, OECD, 1996).

²⁴² Barry Sadler, *Environmental Assessment in a Changing World: evaluating practice to improve performance*, (Ottawa, Canadian Environmental Assessment Agency, 1996)

¹¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

²⁴⁵ ECE/MP.PP/1/2006/2/Add.1 (Nález a doporučení s ohledem na sdělení ACCC/C/2004/8 týkající se dodržování ze strany Arménie), odst. 28.

²⁴⁶ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 (Nález a doporučení s ohledem na sdělení ACCC/C/2006/16 týkající se dodržování ze strany Litvy), odst. 57.

²⁴⁷ ECE/MP.PP/1/2006/4/Add.2 (Nález a doporučení s ohledem na sdělení ACCC/C/2005/11 týkající se dodržování ze strany Běloruska), odst. 29.

²⁴⁸ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 58.

²⁴⁹ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, odst. 68.

²⁵⁰ Tamtéž., odst. 67.

²⁵¹ Jerzy Jendroška, „Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 6, No. 4 (December 2009), s. 495-515.

²⁵² ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 82.

²⁵³ Tamtéž.

²⁴⁷ ECE/MP.PP/1/2006/4/Add.2 (Nález a doporučení s ohledem na sdělení ACCC/C/2005/11 týkající se dodržování ze strany Belgie), odst. 29.

²⁵⁵ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 74.

- ²⁵⁶ Tamtéž., odst. 76.
- ²⁵⁷ ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.57.
- ²⁵⁸ Tamtéž., odst. 58.
- ²⁵⁹ Věc C-290/03, *Královna, na žádost Diany Barkerové v. London Borough of Bromley*, 2006 E.C.R I-03949.
- ²⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacované znění), článek 4, odst. 1 a článek 24 a příloha IV.
- ²⁶¹ ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, odst. 32.
- ²⁶² Tamtéž., odst. 33.
- ²⁶³ ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, odst. 36.
- ²⁶⁴ Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 týkající se integrování prevence a omezování znečištění.
- ²⁶⁵ Evropská komise, *Pokyny pro předběžné ověření posuzování vlivů na životní prostředí*, (Lucemburk, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, červen 2001). Dostupné na <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>
- ²⁶⁶ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, odst. 28.
- ²⁶⁷ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, článek 6, odst. 3.
- ²⁶⁸ ECE/MP.PP/2008/5, odst. 56.
- ²⁶⁹ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 86.
- ²⁷⁰ ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, odst. 70.
- ²⁷¹ Směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek. Směrnici rozšířila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.
- ²⁷² ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 67.
- ²⁷³ ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, odst. 41.
- ²⁷⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 66.
- ²⁷⁵ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 89.
- ²⁷⁶ ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, odst. 67.
- ²⁷⁷ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 67 a 78.
- ²⁷⁸ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 79.
- ²⁷⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 78.
- ²⁸⁰ Polsko, Zákon o přístupu k informacím o životním prostředí, účasti veřejnosti a hodnocení vlivů na životní prostředí ze dne 3. října 2008, článek 33, odst. 2.
- ²⁸¹ Například Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Lotyšsko, Nizozemsko, Španělsko a Švédsko.
- ²⁸² Celulózky na řece Uruguaji (Argentina v. Uruguay), rozsudek, Zprávy MSD 2010.
- ²⁸³ Přehled viz EHK, „Přezkoumání ustanovení a iniciativ o přeshraničním EIA ve vybraných regionálních a mnohostranných dohodách o životním prostředí“, informační studie prezentovaná na 9. zasedání pracovní skupiny Úmluvy z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí (Ženeva, 3. - 6. dubna 2006). Ke stažení na www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf.
- ²⁸⁴ ECE/MP.PP/2008/5, odst. 60.
- ²⁸⁵ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 70.
- ²⁸⁶ ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, odst. 44.
- ²⁸⁷ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 92.
- ²⁸⁸ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 89.
- ²⁸⁹ Tamtéž., odst. 90.
- ²⁹⁰ Tamtéž, odst. 117 (a) (iii).
- ²⁹¹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 71.
- ²⁹² Tamtéž
- ²⁹³ Tamtéž
- ²⁹⁴ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, odst. 79.
- ²⁹⁵ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 74.
- ²⁹⁶ Určení rozsahu posuzování (scoping) je procedurální fáze procesu EIA, během níž se rozhoduje o rozsahu studií a informací, které budou posuzovány (zejména o těch, které mají být zahrnuty do zprávy EIA). Určení rozsahu posuzování se někdy nazývá „návrh programu EIA“.
- ²⁹⁷ Zjišťovací řízení (screening) je procedurální fáze předcházející procesu EIA, během níž se rozhoduje o tom, zda určitá činnost pravděpodobně bude mít významný vliv na životní prostředí, a zda tedy bude vyžadovat provedení posouzení EIA.
- ²⁹⁸ Evropská komise, Generální ředitelství pro životní prostředí, *Studie týkající se zprávy o uplatňování a účinnosti Směrnice o EIA*, závěrečná zpráva, červen 2009. Dostupné z http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf.
- ²⁹⁹ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, odst. 11.
- ³⁰⁰ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 73.
- ³⁰¹ Viz definice „navrhované činnosti“, Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, čl. 1 (v), OSN, *Treaty Series*, sv. 1989, s. 309.
- ³⁰² ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, odst. 49.
- ³⁰³ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 78.
- ³⁰⁴ Tamtéž

- ³⁰⁵ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2 (Nález a doporučení s ohledem na sdělení ACCC/C/2009/37 týkající se dodržování ze strany Běloruska), odst. 81.
- ³⁰⁶ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 95.
- ³⁰⁷ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 96.
- ³⁰⁸ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, odst. 32.
- ³⁰⁹ Tamtéž, odst. 32.
- ³¹⁰ ECE/MP.PP/2008/5, odst. 55. Zpráva Výboru pro dodržování úmluvy byla zasedáním smluvních stran pozitivně přijata na třetím zasedání prostřednictvím rozhodnutí III/6 o obecných otázkách dodržování úmluvy (ECE/MP.PP/2008/2/Add.6).
- ³¹¹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, odst. 29.
- ³¹² Tamtéž, odst. 30.
- ³¹³ Maďarsko, vládní vyhláška č. 152 z roku 1995 týkající se postupů posuzování vlivů na životní prostředí a oblasti činností, na něž se takové posouzení vztahuje, příloha 3.
- ³¹⁴ Maďarsko, zákon LIII z roku 1995 o obecných pravidlech ochrany životního prostředí.
- ³¹⁵ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 80.
- ³¹⁶ ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 95.
- ³¹⁷ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 80.
- ³¹⁸ Evropská komise, *Přístup k informacím, účast veřejnosti a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni Společenství – Praktická příručka*. Dostupné z <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20EN.pdf>
- ³¹⁹ Rakousko, Standardy účasti veřejnosti, přijaté rakouskou Radou ministrů dne 2. července 2008, s.13. Dostupné z www.unece.org/env/pp/ppeg/Austria_pp_standards.pdf.
- ³²⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/4, odst. 29. Viz též ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 98.
- ³²¹ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 99–100.
- ³²² ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, odst. 38.
- ³²³ Pracovní skupina Aarhuské úmluvy pro účast veřejnosti na rozhodování, „Doporučení týkající se účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí“, třetí návrh, 7. března 2013, odst. 113 a 116. Dostupné z www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppppdm/ppdm-recs.html.
- ³²⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 81.
- ³²⁵ Tamtéž, odst. 82.
- ³²⁶ Tamtéž, odst. 84.
- ³²⁷ Tamtéž, odst. 84.
- ³²⁸ Bulharsko, Zákon o návrzích, signálech, stížnostech a žádostech, *Úřední věstník* č. 54, (1988).
- ³²⁹ Ústavní soud Chorvatska, rozhodnutí ze dne 13. listopadu 1996, *Národní věstník* č. 103/96 (6. prosince 1996).
- ³³⁰ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, odst. 81.
- ³³¹ Tamtéž, odst. 84.
- ³³² ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 100.
- ³³³ Upraveno z: J. M. Evans et al., *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 3. vyd. (Toronto, Emond Montgomery Publications Ltd, 1989) s. 309–344.
- ³³⁴ Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, 9. vyd., (St Paul, Minnesota, West Thomson Reuters, 2009).
- ³³⁵ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, odst. 55.
- ³³⁶ Tamtéž, odst. 56.
- ³³⁷ ECE/MP.PP/2003/3 (Směrnice z Luccy).
- ³³⁸ ECE/MP.PP/2/Add.5 (rozhodnutí I/4).
- ³³⁹ ECE/MP.PP/2005/5 (Zpráva o implementaci Pokynů týkajících se přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně ve vztahu ke geneticky modifikovaným organismům).
- ³⁴⁰ ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (rozhodnutí II/1).
- ³⁴¹ Viz http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-b&chapter=27&lang=en.
- ³⁴² Bulharské Národní zprávy o implementaci Aarhuské úmluvy 2008 a 2011. Dostupné z .pdf a http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf.
- ³⁴³ Francie, Zákoník o životním prostředí, článek L. 533-3. Dostupné z <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080805>.
- ³⁴⁴ Tamtéž, článek L. 533–5.
- ³⁴⁵ Podrobnější informace viz francouzská Národní zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2011, odst. 118 – 122. Dostupné z http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf.
- ³⁴⁶ www.ogm.gouv.fr a www.anses.fr.
- ³⁴⁷ <http://gmoinfo.jrc.ec.europa.eu>.
- ³⁴⁸ MP.PP/2003/3 (Směrnice z Luccy), odst. 3.
- ³⁴⁹ Tamtéž, příloha I, odst. 2 (d).
- ³⁵⁰ Tamtéž, příloha I, odst. 2 (e).
- ³⁵¹ Tamtéž, příloha I, odst. 2 (f).
- ³⁵² FAO, *Geneticky modifikované organismy, spotřebitelé, bezpečnost potravin a životní prostředí* (Řím, 2001), s. 14, dostupné z <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/x9602e/x9602e00.pdf>.
- ³⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.
- ³⁵⁴ ECE/MP.PP/2008/2/Add.1 (Deklarace z Rígy), odst. 16.
- ³⁵⁵ Viz Úmluva o biologické rozmanitosti, článek 8, písm. g) a článek 19, odst. 3; a Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti, článek 3.
- ³⁵⁶ Text protokolu je k dispozici na adrese http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml. Protokol byl otevřen k podpisu dne

7. března 2011 a nabude účinnosti 90 dnů poté, co bude ratifikován nejméně 40 stranami Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti.

³⁵⁷ ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (rozhodnutí II/1).

³⁵⁸ ECE/MP.PP/WG.1/2009/3 (Zpráva z mezinárodního jednání odborníků o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně s ohledem na geneticky modifikované organismy (9 a 20 května 2008, Kolín nad Rýnem, Německo)).

³⁵⁹ ECE/MP.PP/2011/3 (Zpráva o semináři o povědomí veřejnosti, přístupu k informacím a účasti veřejnosti, pokud jde o živé/geneticky modifikované organismy (8 a 9. října, Nagoja, Japonsko)).

³⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, článek 7, odst. 2 (b).

³⁶¹ Rozhodnutí Komise 2002/623/ES ze dne 24. července 2002, kterým se stanoví pokyny doplňující přílohu II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.

³⁶² Rozhodnutí Komise 2002/811/ES ze dne 3. října 2002, kterým se stanoví prováděcí pokyny doplňující přílohu VII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.

³⁶³ Článek 2, odst. 2.

³⁶⁴ Článek 9.

³⁶⁵ Článek 24.

³⁶⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech.

³⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, článek 2(4).

³⁶⁸ Směrnice Rady ze dne 23. dubna 1990 o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy.

³⁶⁹ Směrnice Rady ze dne 26. října 1998, kterou se mění směrnice 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy.

³⁷⁰ Rozhodnutí Rady 2002/812/ES ze dne 3. října 2002, kterým se podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES stanoví formulář souhrnu informací k uvedení geneticky modifikovaných organismů nebo produktů s jejich obsahem na trh.

³⁷¹ Rozhodnutí Rady 2002/813/ES ze dne 3. října 2002, kterým se podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES stanoví formulář souhrnu informací obsažených v oznámeních záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí pro jiné účely než uvádění na trh.

³⁷² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech.

³⁷³ Věc C-552/07, *Commune de Sauesheim v. Pierre Azelvandré*, rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. února 2009.

³⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, část A, příloha VII.

³⁷⁵ Rozhodnutí Komise 2002/623/ES ze dne 24. července 2002, kterým se stanoví pokyny doplňující přílohu II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.

³⁷⁶ Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA), Panel pro geneticky modifikované organismy, „Pokyny k hodnocení rizik geneticky modifikovaných rostlin pro životní prostředí“, EFSA Journal 2010, sv. 8, č. 11, s. 1879. Dostupné z <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1879.htm>.

³⁷⁷ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6.

³⁷⁸ Norsko, zákon dne 2. dubna 1993 č. 38, týkající se výroby a používání geneticky modifikovaných organismů, článek 1. Podrobnější informace viz <http://www.dirmat.no/attachment.ap?id=2692>.

³⁷⁹ ECE/MP.PP/2003/3 (Směrnice z Luccy), odst. 21.

³⁸⁰ Nizozemsko, vyhláška č. 435 z roku 1993 o geneticky modifikovaných organismech na základě Zákona o látkách škodlivých pro životní prostředí.

³⁸¹ Podrobnější informace viz např. Jerzy Jendroška, Stephen Stec, „OSN/EHK: Kyjevský Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí“, *Environmental Policy and Law*, sv. 33, č. 3–4, (2003), s. 105–110.

³⁸² Podrobnější informace viz Evropská komise, „Implementace směrnice 2001/42 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí“, s. 48–49. Dostupné z http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf.

³⁸³ Jedenáct odvětví: zemědělství; lesnictví; rybolov; energetika; průmysl; doprava; nakládání s odpady; vodo hospodářství; telekomunikace; cestovní ruch; územní plánování nebo využívání území.

³⁸⁴ Podrobnější informace o pojmu „dotčená veřejnost“ podle Aarhuské úmluvy viz Jerzy Jendroška, „Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí“ v *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Marc Pallemmaerts, ed. (Groningen, Nizozemsko, Europa Law Publishing, 2011).

³⁸⁵ Viz http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php.

³⁸⁶ Angus Stevenson, ed., *Oxford Dictionary of English* (Oxford, Spojené království, Oxford University Press, 2010).

³⁸⁷ Maďarsko, zákon XI z roku 1987 o zákonodárství, články 27 a 29.

³⁸⁸ Tamtéž, článek 31.

³⁸⁹ Sandor Fulop, „Kapitola 7: Maďarsko“ v *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, Regionální environmentální centrum ve střední a východní Evropě, červen 1998), s. 214. Dostupné z <http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>.

³⁹⁰ Slovinsko, Zákon, kterým se mění zákon o ochraně životního prostředí (Úřední věstník RS, č. 70/08; EPA- 1B), článek 34.

³⁹¹ Slovinsko, č. 0071-165/2008/2 (2008). Dostupné z http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/navodilo_okoljski_predpisi.pdf.

³⁹² Viz <http://www.mop.gov.si>.

³⁹³ Rozhodnutí Komise 97/150/ES ze dne 24. února 1997.

³⁹⁴ Rada Evropy, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, článek 6.

- ³⁹⁵ Aarhuská úmluva byla citována například v *Tatar v. Rumunsko*, žádost č. 67021/01, ESLP, rozsudek ze dne 29. ledna 2009 a také zmíněna v *Branduse v. Rumunsko*, žádost č. 6586/03, ESLP, rozsudek ze dne 7. dubna 2009. Další případy podle Evropské úmluvy o lidských právech, které se týkaly záležitostí upravených Aarhuskou úmluvou, viz např. *Zander v. Švédsko*, žádost č. 14282/88, ESLP, rozsudek ze dne 25. listopadu 1993; *Guerra v. Itálie*, žádost č. 14967/89, ESLP, rozsudek ze dne 19. února 1998; *Taskin et al v. Turecko*, žádost č. 46117/99, ESLP, rozsudek ze dne 10. listopadu 2004; *Giacomelli v. Itálie*, žádost č. 59909/00, ESLP, rozsudek ze dne 2. listopadu 2006; *Okuy et al v. Turecko*, žádost č. 36220/97, ESLP, rozsudek ze dne 12. července 2005; *Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko*, žádost č. 37374/05, ESLP, rozsudek ze dne 14. dubna 2009; *Kenedi v. Maďarsko*, žádost 31475/05, ESLP, rozsudek ze dne 26. května 2009.
- ³⁹⁶ *Sramek v. Rakousko*, žádost č. 8790/79, ESLP, rozsudek ze dne 22. října 1984, odst. 36; viz též *Coëme a další v. Belgie*, žádost č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, ESLP, rozsudek ze dne 22. června 2000.
- ³⁹⁷ *Campbell a Fell v. Spojené království*, žádost č. 7819/77 a 7878/77, ESLP, rozsudek ze dne 28. června 1984, odst. 78.
- ³⁹⁸ *Langborger v. Švédsko*, žádost č. 11179/84, ESLP, rozsudek ze dne 22. června 1989.
- ³⁹⁹ *Zander v. Švédsko*, žádost č. 14282/88, ESLP, rozsudek ze dne 25. listopadu 1993.
- ⁴⁰⁰ Viz např. věc C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung*, rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 10. prosince 2009, odst. 39, kde SDEU rozhodl, že rakouský Umweltsenat je soud podle právních předpisů Evropské unie.
- ⁴⁰¹ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, odst.26.
- ⁴⁰² Tamtéž
- ⁴⁰³ Podrobnější informace viz <http://www.ico.gov.uk>.
- ⁴⁰⁴ Podrobnější informace viz <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm>.
- ⁴⁰⁵ ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, odst. 35.
- ⁴⁰⁶ Věc C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (Evropská Unie)*, rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 2. května 2011.
- ⁴⁰⁷ Směrnice Rady ES 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.
- ⁴⁰⁸ Věc C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (Evropská Unie)*, rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011, odst. 42.
- ⁴⁰⁹ Tamtéž, odst. 44.
- ⁴¹⁰ Tamtéž, odst. 47.
- ⁴¹¹ Tamtéž, odst. 48.
- ⁴¹² Tamtéž, odst. 50.
- ⁴¹³ ECE/MP.PP/C.1/2012/11, odst. 76.
- ⁴¹⁴ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.
- ⁴¹⁵ Tamtéž, odst. 40.
- ⁴¹⁶ Tamtéž, odst. 46.
- ⁴¹⁷ Věc C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljökvalitetsförbättring v. Stockholms kommun*, rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 15. října 2009.
- ⁴¹⁸ ECE/MP.PP/C.1/2012/11, odst. 82.
- ⁴¹⁹ Tamtéž
- ⁴²⁰ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, odst. 56.
- ⁴²¹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, odst. 28.
- ⁴²² Tamtéž, odst. 30.
- ⁴²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.
- ⁴²⁴ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.
- ⁴²⁵ ECE/MP.PP/C.1/2012/14, odst. 83.
- ⁴²⁶ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, odst. 27.
- ⁴²⁷ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, odst. 35.
- ⁴²⁸ Tamtéž, odst. 36.
- ⁴²⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, odst. 31, 35 a 41.
- ⁴³⁰ ECE/MP.PP/C.1/2012/14, odst. 65.
- ⁴³¹ Podrobnější informace viz http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/private_prosecutions/index.html. Příkladem úspěšného soukromého trestního stíhání ve Spojeném království týkajícího se životního prostředí je případ *Ron Hart v. Anglian Water* (odvolací soud, 21. července 2003), [2004] Env. L.R. 10, viz též ENDS (326) březen 2002, s. 54.
- ⁴³² ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, odst. 40.
- ⁴³³ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, odst. 56.
- ⁴³⁴ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 104–105.
- ⁴³⁵ Maďarsko, zákon III z roku 1952, občanský soudní řád, článek 156.
- ⁴³⁶ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, odst. 28–29.
- ⁴³⁷ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, odst. 52.
- ⁴³⁸ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 108.
- ⁴³⁹ Tamtéž, odst. 110.
- ⁴⁴⁰ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, odst. 44–45.
- ⁴⁴¹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, odst. 139.
- ⁴⁴² Tamtéž, odst. 138.
- ⁴⁴³ ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, odst. 66.
- ⁴⁴⁴ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst. 112.

- 445 Tamtéž
 446 ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, odst. 56.
 447 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, odst.108.
 448 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, odst. 44.
 449 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, odst. 128.
 450 Tamtéž, odst. 129.
 451 Tamtéž, odst. 135.
 452 Tamtéž, odst. 136.
 453 ECE/MP.PP/C.1/2012/7, odst. 51–52.
 454 Věc C-427/07, *Komise Evropských společenství v. Irsko*, rozsudek Soudního dvora
 455 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, odst. 66.
 456 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, odst. 136.
 457 Článek 13.
 458 ECE/MP.PP/2/Add.9 (rozhodnutí I/8), odst. 1.
 459 ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 (Pokyny k požadavkům na podávání zpráv vypracované Výborem pro dodržování úmluvy).
 460 ECE/MP.PP/2/Add.2 (rozhodnutí I/1), příloha.
 461 Tamtéž
 462 ECE/MP.PP/2/Add.14 (rozhodnutí I/13).
 463 ECE/MP.PP/2005/2/Add.10 (rozhodnutí II/6).
 464 ECE/MP.PP/2008/2/Add.15 (rozhodnutí III/7).
 465 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/7).
 466 ECE/MP.PP/2/Add.2 (rozhodnutí I/1), příloha.
 467 Použitý jednací řád UNFCCC je obsažen v FCCC/CP/1996/2.
 468 UNEP/GC.20/INF/16, Studie o předcházení sporům a urovnávání sporů v mezinárodním právu životního prostředí a závěry, s. 29.
 469 Mezinárodní organizace práce, *Ústava Mezinárodní organizace práce*, 1. dubna 1919, článek 24.
 470 Tamtéž
 471 Severoamerická dohoda o environmentální spolupráci, 14. září 1993, články 14 a 15.
 472 Viz http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf.
 473 ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3 (Ukrajina).
 474 OSN, *Treaty Series*, sv. 1155, s. 331, článek 18.
 475 ECE/MP.PP/2011/2/Add.1 (rozhodnutí IV/5).
 476 OSN, *Treaty Series*, sv. 1155, s. 331, článek 54.
 477 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění).
 478 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).
 479 Směrnice Rady ES 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, článek 4, odst. 1.
 480 Tamtéž, článek 4 (2).
 481 ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.1, odst. 43.
 482 Tamtéž, odst. 46.
 483 Tamtéž, odst. 47.
 484 ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, odst. 74..