



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (pátého senátu)

27. září 2018*

„Ochrana spotřebitelů – Prováděcí nařízení (EU) 2016/1056 – Prováděcí nařízení o prodloužení doby platnosti schválení účinné látky ‚glyfosát‘ – Nařízení (ES) č. 1367/2006 – Žádost o vnitřní přezkum – Článek 2 odst. 1 písm. g) a čl. 10 odst. 1 nařízení (ES) č. 1367/2006 – Individuálně určené opatření – Aarhuská úmluva“

Ve věci T-12/17,

Mellifera e. V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, se sídlem v Rosenfeldu (Německo),
zastoupené A. Willandem, advokátem,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastoupené G. Gattinarem a C. Hermesem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podle článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí Komise Ares (2016) 6306335 ze dne 8. listopadu 2016, kterým se zamítá žádost o vnitřní přezkum podle článku 10 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 (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13), prováděcího nařízení Komise (EU) 2016/1056 ze dne 29. června 2016, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinné látky „glyfosát“ (Úř. věst. 2016, L 173, s. 52),

TRIBUNÁL (pátý senát),

ve složení D. Gratsias, předseda, A. Dittrich a P. G. Xuereb (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobce, Mellifera e. V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, je neziskové sdružení se sídlem v Německu, které podporuje zachování a ochranu včelstev.

O schválení účinné látky „glyfosát“ a prodloužení doby platnosti schválení

- 2 Na základě směrnice Komise 2001/99/ES ze dne 20. listopadu 2001, kterou se mění příloha I směrnice Rady 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh za účelem zařazení účinných látek glyfosát a thifensulfuron-methyl (Úř. věst. 2001, L 304, s. 14, Zvl. vyd. 03/034, s. 182), byla účinná látka „glyfosát“ zařazena do přílohy I směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. 1991, L 230, s. 1, Zvl. vyd. 03/011, s. 332), a byla tedy schválena podle posledně uvedené směrnice s účinkem ode dne 1. července 2002.
- 3 Směrnice 91/414 byla s výjimkou některých přechodných opatření zrušena s účinností od 14. června 2011 nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414 (Úř. věst. 2009, L 309, s. 1).
- 4 Článek 78 odst. 3 nařízení č. 1107/2009 předpokládá přijetí nařízení, které bude obsahovat seznam účinných látek uvedených v příloze I směrnice 91/414, přičemž tyto látky se považují za schválené podle nařízení č. 1107/2009.
- 5 Prováděcím nařízením Komise (EU) č. 540/2011 ze dne 25. května 2011, kterým se provádí nařízení č. 1107/2009, pokud jde o seznam schválených látek (Úř. věst. 2011, L 153, s. 1), byl přijat seznam, který předpokládá čl. 78 odst. 3 nařízení č. 1107/2009.
- 6 Glyfosát byl uveden na tomto seznamu, přičemž doba platnosti schválení byla do 31. prosince 2015.
- 7 Žádost o obnovení schválení byla podána ve stanovené lhůtě.
- 8 Článek 17 nařízení č. 1107/2009, nadepsaný „Prodloužení období schválení po dobu trvání postupu“, stanoví v prvním pododstavci následující:

„Pokud se z důvodů, které žadatel nemůže ovlivnit, zdá, že doba platnosti schválení pravděpodobně uplyne dříve, než bude přijato rozhodnutí o obnovení, přijme se regulativním postupem podle čl. 79 odst. 3 rozhodnutí, kterým se konec doby platnosti schválení pro tohoto žadatele odkládá o dobu nutnou k vyřízení žádosti.“
- 9 Prováděcím nařízením Komise (EU) 2015/1885 ze dne 20. října 2015, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinných látek: [...] glyfosát [...] (Úř. věst. 2015, L 276, s. 48), které bylo přijato na základě článku 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009, Evropská komise prodloužila dobu platnosti schválení glyfosátu až do 30. června 2016, a to z důvodu, že se posuzování této látky zpozdilo z důvodů, které žadatel nemůže ovlivnit.
- 10 Na jednáních, která se konala ve dnech 18. a 19. května 2016 v rámci Stálého výboru pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva, řada členských států vyjádřila názor, že je vhodné požádat o stanovisko Výboru pro posuzování rizik Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), pokud jde

o harmonizovanou klasifikaci glyfosátu v souvislosti s jeho karcinogenitou, a to před přijetím rozhodnutí o obnovení schválení, jelikož toto stanovisko by mohlo být významné s ohledem na kritéria uvedená v nařízení č. 1107/2009. Komise tomuto návrhu vyhověla.

- 11 S ohledem na dobu potřebnou k posouzení dokumentace týkající se harmonizované klasifikace agenturou ECHA měla Komise za to, že platné schválení glyfosátu uplyne před tím, než bude moci být přijato rozhodnutí o obnovení schválení. Proto rozhodla, že je nutné prodloužit dobu platnosti schválení glyfosátu.
- 12 Prováděcím nařízením Komise (EU) 2016/1056 ze dne 29. června 2016, kterým se mění prováděcí nařízení č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinné látky glyfosátu (Úř. věst. 2016, L 173, s. 52), Komise podruhé prodloužila období schválení glyfosátu na základě čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 uvedením nového data skončení platnosti, a sice „[šest] měsíců ode dne, kdy Komise obdrží stanovisko Výboru pro posuzování rizik při [ECHA], nebo 31. prosince 2017, podle toho, které datum nastane dříve“.

K žádosti o vnitřní přezkum

- 13 Dne 11. srpna 2016 žalobce požádal Komisi o vnitřní přezkum prováděcího nařízení 2016/1056 na základě čl. 10 odst. 1 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 (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13).
- 14 Komise v rozhodnutí Ares (2016) 6306335 ze dne 8. listopadu 2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla tuto žádost o vnitřní přezkum jako nepřípustnou z toho důvodu, že akt, který je předmětem této žádosti, není správním aktem ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006, není tedy individuálně určeným opatřením. Komise v tomto ohledu zejména vysvětlila, že ustanovení prováděcího nařízení 2016/1056 se vztahují na všechny hospodářské subjekty vyrábějící nebo uvádějící na trh přípravky na ochranu rostlin, které obsahují glyfosát.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 15 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 11. ledna 2017 podal žalobce projednávanou žalobu.
- 16 Žalobní odpověď došla kanceláři Tribunálu dne 27. března 2017.
- 17 Replika byla soudní kanceláři Tribunálu podána dne 10. května 2017 a duplika dne 26. června 2017.
- 18 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:
 - zrušil napadené rozhodnutí;
 - nařídil Komisi, aby přijala nové rozhodnutí ve věci samé o žádosti žalobce o provedení vnitřního přezkumu prováděcího nařízení 2016/1056;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 19 Komise navrhuje, aby Tribunál:
 - zamítl žalobu jako neopodstatněnou, pokud jde o návrh na zrušení rozhodnutí, a odmítl ji jako zjevně nepřípustnou, pokud jde o návrh na vydání příkazu;

– uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

- 20 Dne 29. srpna 2017 žalobce podal návrh na přednostní projednání věci podle čl. 67 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu. Rozhodnutím ze dne 6. září 2017 předseda pátého senátu Tribunálu zamítl návrh na přednostní projednání věci.
- 21 Dopisem kanceláře Tribunálu ze dne 19. prosince 2017 Tribunál vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k důsledkům obnovení schválení glyfosátu na dalších pět let prováděcím nařízením Komise (EU) 2017/2324 ze dne 12. prosince 2017, kterým se obnovuje schválení účinné látky „glyfosátu“ podle nařízení č. 1107/2009 a mění příloha prováděcího nařízení č. 540/2011 (Úř. věst. 2017, L 333, s. 10), pro projednávanou žalobu a zejména právní zájem žalobce na podání žaloby.
- 22 Odpovědi žalobce a Komise na tuto otázku došly kanceláři Tribunálu dne 17. ledna 2018.

Právní otázky

- 23 Podle čl. 106 odst. 3 jednacího řádu platí, že pokud hlavní účastníci řízení ve lhůtě tří týdnů od okamžiku, kdy jim bylo doručeno sdělení o ukončení písemné části řízení, nepodali žádost o konání jednání, může Tribunál stanovit, že bude o žalobě rozhodováno bez konání ústní části řízení. Tribunál, který pokládá projednávanou věc na základě písemností ve spise za dostatečně objasněnou, rozhodl, že jelikož výše zmíněná žádost nebyla podána, bude rozhodováno bez konání ústní části řízení.

K právnímu zájmu na podání žaloby

- 24 Z ustálené judikatury vyplývá, že žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou je přípustná pouze v případě, že žalobce má zájem na zrušení napadeného aktu (rozsudek ze dne 10. prosince 2010, Ryanair v. Komise, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, EU:T:2010:511, bod 41; usnesení ze dne 9. listopadu 2011, ClientEarth a další v. Komise, T-120/10, nezveřejněné, EU:T:2011:646, bod 46, a usnesení ze dne 30. dubna 2015, EEB v. Komise, T-250/14, nezveřejněné, EU:T:2015:274, bod 14).
- 25 Právní zájem žalobce na podání žaloby musí ve vztahu k předmětu žaloby existovat ve fázi jejího podání, jinak by žaloba byla nepřípustná, a musí přetrvávat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, což předpokládá, že žaloba musí být ve svém výsledku způsobilá přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal (rozsudek ze dne 10. prosince 2010, Ryanair v. Komise, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, EU:T:2010:511, body 42 a 43; usnesení ze dne 9. listopadu 2011, ClientEarth a další v. Komise, T-120/10, nezveřejněné, EU:T:2011:646, body 47 a 49, a usnesení ze dne 30. dubna 2015, EEB v. Komise, T-250/14, nezveřejněné, EU:T:2015:274, body 15 a 17).
- 26 Komise v odpovědi na otázku Tribunálu v tomto ohledu tvrdí, že vstup v platnost prováděcího nařízení 2017/2324 zbavil žalobce právního zájmu na podání žaloby, pokud jde o zrušení napadeného rozhodnutí, přičemž jeho žádost o vydání příkazu byla od počátku zjevně nepřípustná. Podle Komise toto zrušení již nemůže žalobci přinést žádný prospěch. Je pravda, že pokud by Tribunál zrušil napadené rozhodnutí, Komise by musela vydat nové rozhodnutí o žádosti o vnitřní přezkum prováděcího nařízení 2016/1056, kterou žalobce předložil, a dodržet přitom právní posouzení Tribunálu. Přitom vnitřní přezkum obsahu prováděcího nařízení 2016/1056 již nemůže zlepšit postavení žalobce, protože jediným cílem tohoto nařízení bylo prodloužit přiměřeně období schválení glyfosátu na dobu nutnou pro přezkoumání žádosti o obnovení schválení. Jelikož prováděcí nařízení 2017/2324 mezitím obnovilo schválení glyfosátu na období od 16. prosince 2017 do 15. prosince 2022, vnitřní přezkum prováděcího nařízení 2016/1056 se stal bezpředmětným.

- 27 V rámci odpovědi na otázky položené Tribunálem žalobce uvádí, že jeho právní zájem na podání žaloby přetrvává. V tomto ohledu žalobce tvrdí, že přezkum prováděcího nařízení 2016/1056 je pořád možný. Vedle toho tvrdí, že skutečnost, že dotčený akt stále existuje a vyvolává právní účinky, není nezbytným předpokladem pro přezkum podle článku 10 nařízení č. 1367/2006. Nakonec žalobce poukazuje na riziko, že se protiprávnost tvrzená v žalobě bude v budoucnu opakovat.
- 28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z judikatury vyplývá, že žalobce má nadále právní zájem na navržení zrušení aktu orgánů Evropské unie, aby bylo možné zabránit tomu, že protiprávnost, kterou je tento akt údajně stížen, se zopakuje v budoucnu. Takový právní zájem vyplývá z čl. 266 prvního pododstavce SFEU, podle něhož orgán, jehož akt byl prohlášen za neplatný, je povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora. Tento právní zájem může nicméně existovat pouze tehdy, když se tvrzená protiprávnost může opakovat v budoucnu bez ohledu na okolnosti věci, ve které navrhovatel podal žalobu (rozsudky ze dne 7. června 2007, *Wunenburger v. Komise*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, body 50 až 52, a ze dne 22. března 2018, *Capitani v. Parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167, bod 32).
- 29 Tak je tomu v projednávané věci, jelikož protiprávnost tvrzená žalobcem vychází z výkladu čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) uvedeného nařízení, podle něhož Komisi hrozí reálné riziko opakované žádosti o vnitřní přezkum správního aktu podle práva životního prostředí.
- 30 V tomto ohledu je třeba uvést, že žalobce konstatoval, že v souladu s účelem svého založení a se svými cíli hodlá v budoucnu podat žádosti o vnitřní přezkum, pokud Komise přijme sporná rozhodnutí o schválení glyfosátu nebo jiných účinných látek. Žalobce tedy v odpovědi na otázku Tribunálu týkající se důsledků obnovení schválení glyfosátu prováděcím nařízením 2017/2324 uvedl, že hodlá požádat o vnitřní přezkum tohoto nařízení nejpozději do 26. ledna 2018.
- 31 Naproti tomu z vyjádření Komise vyplývá, že Komise má za to, že nařízení, kterým se prodlužuje platnost schválení účinné látky podle čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009, stejně jako původní nařízení o schválení takové látky podle čl. 13 odst. 2 uvedeného nařízení a nařízení o obnovení schválení podle článku 20 téhož nařízení vyvolává právní účinky vůči kategoriím osob, které jsou vymezeny obecně a abstraktně, a je tedy obecně závazným opatřením, a nikoli správním aktem ve smyslu čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 vykládaného ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) uvedeného nařízení. Z toho vyplývá, že je pravděpodobné, že Komise tento výklad zopakuje rovněž v případě žádosti o vnitřní přezkum týkající se původního nařízení o schválení účinné látky nebo nařízení o obnovení schválení účinné látky, jako je prováděcí nařízení 2017/2324.
- 32 S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že žalobce má i nadále právní zájem na podání žaloby na neplatnost napadeného rozhodnutí, aniž je třeba zkoumat ostatní argumenty uvedené žalobcem v tomto ohledu.

K přípustnosti

- 33 V druhém bodě návrhových žádání žalobce navrhuje, aby Tribunál nařídil Komisi, aby meritorně rozhodla o žádosti žalobce o vnitřní přezkum. V tomto bodě žalobce v zásadě požaduje, aby Tribunál vydal příkaz Komisi. Podle ustálené judikatury je přitom v rámci žaloby na neplatnost pravomoc unijního soudu omezena na přezkum legality napadeného aktu a Tribunál při výkonu svých pravomocí nemůže dávat příkazy unijním orgánům. Dotčenému orgánu totiž přísluší, aby na základě článku 266 SFEU přijal opatření, kterým vyhoví rozsudku, jímž byla prohlášena neplatnost (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. března 2014, *PAN Europe v. Komise*, T-192/12, nezveřejněné, EU:T:2014:152, bod 15 a citovaná judikatura).
- 34 Z toho plyne, že druhý bod návrhových žádání žalobce je zjevně nepřípustný.

- 35 Tento závěr není zpochybněn argumenty, které žalobce uvádí v replice, v níž sice připouští, že podle převládající judikatury unijních soudů je druhý bod návrhových žádání nepřijatelný, nicméně tvrdí, že to má za následek, že účinný výkon jeho práva na přezkum a na účinnou soudní ochranu by mohl být zpožděn nepřijatelným způsobem a v konečném důsledku znemožněn. Žalobce tedy uvádí, že v zájmu účinného provádění nařízení č. 1367/2006 a za účelem ochrany jeho práv by měl být meritorní přezkum jeho námitek proti prováděcímu nařízení 2016/1056 předmětem řízení před Tribunálem. Tento argument však musí být odmítnut. Článek 12 nařízení č. 1367/2006 sice dává žalobci právo obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie, ale týká se pouze rozhodnutí, které Komise přijala v reakci na žádost o vnitřní přezkum. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobce, rozsudek ze dne 15. prosince 2016, *TestBioTech a další v. Komise* (T-177/13, nezveřejněný, EU:T:2016:736), na který se v tomto ohledu odvolává, potvrzuje, že i přestože je žádosti o vnitřní přezkum správního aktu vlastní to, že žalobce zpochybňuje legalitu nebo opodstatněnost uvedeného aktu, neznamená to, že žalobce je v rámci žaloby na neplatnost směřující proti odmítnutí přezkumu oprávněn vznést argumenty zpochybňující přímo legalitu či opodstatněnost uvedeného aktu (rozsudek ze dne 15. prosince 2016, *TestBioTech a další v. Komise*, T-177/13, nezveřejněný, EU:T:2016:736, bod 56).
- 36 Žalobce v replice uvedl, že má v úmyslu požádat Tribunál, aby nařídil předběžná opatření odpovídající druhému bodu jeho návrhových žádání, na základě článku 279 SFEU. V tomto ohledu postačí konstatovat, že žádný takový návrh Tribunálu předložen nebyl.

K návrhu na organizační procesní opatření

- 37 V replice navrhl žalobce Tribunálu, aby Komisi vyzval v rámci organizačních procesních opatření podle čl. 89 odst. 2 písm. b) a čl. 89 odst. 3 písm. b) jednacího řádu, aby přijala rozhodnutí ve věci žádosti o vnitřní přezkum nebo alespoň aby se k tomuto bodu vyjádřila.
- 38 Tento návrh musí být odmítnut jako nepřijatelný.
- 39 Jak totiž Komise správně uvedla, žalobce nemůže prostřednictvím organizačního procesního opatření obcházet právní zásadu, podle níž soudy Evropské unie nemohou dávat příkazy unijním orgánům.

K věci samé

- 40 Na podporu své žaloby žalobce uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z porušení čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení a z porušení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhausu dne 25. června 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“).
- 41 Jediný žalobní důvod v podstatě sestává ze dvou částí, z nichž první vychází z porušení čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení a druhý z porušení Aarhuské úmluvy.

K první části, která vychází z porušení čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení

- 42 Žalobce tvrdí, že prováděcí nařízení 2016/1056 je individuálně určeným opatřením ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006, a proto může být předmětem žádosti o vnitřní přezkum podle čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení.
- 43 Žalobce v tomto ohledu připomíná, že je třeba odlišit individuálně určené opatření od opatření s obecnou působností, neboť opatření s obecnou působností se vztahují na objektivně určené situace a mají právní účinky vůči kategoriím osob, které jsou vymezeny obecně a abstraktně.

- 44 Žalobce tvrdí, že prodloužení schválení účinné látky podle článku 17 nařízení č. 1107/2009 je součástí schvalovacího postupu, v jehož průběhu je přijato rozhodnutí o žádosti o obnovení schválení dotčené látky. Toto prodloužení doby platnosti schválení má právní účinek ve vztahu k žadateli, kterému je pak povoleno uvádět na trh dotčené látky. Podle žalobce skutečnost, že prováděcí nařízení 2016/1056 bylo přijato v rámci schvalovacího postupu týkajícího se individuální žádosti, s ohledem na judikaturu podporuje závěr, že uvedené prováděcí nařízení má povahu individuálně určeného opatření.
- 45 Podle žalobce tyto vlastnosti odlišují schválení účinné látky na základě nařízení č. 1107/2009 od nařízení, kterým se stanoví maximální limity reziduí pro některé výrobky na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a o změně směrnice 91/414 (Úř. věst. 2005, L 70, s. 1). Stanovení těchto maximálních limitů se vztahuje na každou osobu, která uvádí takové výrobky na trh nebo je zpracovává. Naproti tomu prodloužení doby platnosti schválení účinné látky podle článku 17 nařízení č. 1107/2009 se týká výlučně žadatele a stávajícího držitele oprávnění.
- 46 Žalobce uznává, že schválení účinné látky má rovněž příznivé účinky pro potenciální výrobce přípravků na ochranu rostlin a pro jiné provozovatele. Podle jeho názoru se však jedná o typickou situaci týkající se povolení k uvedení výrobku na trh, které je sice poskytnuto podniku, ale nepřímo z něj těží ostatní uživatelé výrobku, kteří ho mohou využít k účelům, k nimž byl výrobek schválen. Skutečnost, že schválení výrobku, které je určeno konkrétnímu držiteli schválení, následně vede k prospěchu pro velký počet hospodářských subjektů, však nic nemění na tom, že samotné schválení je individuálně určeným opatřením.
- 47 Žalobce rovněž tvrdí, že další pozitivní dopady, zejména pokud jde o uvádění na trh a používání přípravků na ochranu rostlin, které obsahují uvedenou účinnou látku, nejsou důsledkem schválení účinné látky, ale vyplývají z ustanovení upravujících tuto oblast, zejména z nařízení č. 1107/2009.
- 48 Podle žalobce je schválení účinné látky podle nařízení č. 1107/2009 srovnatelné s povolením k uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech (Úř. věst. 2003, L 268, s. 1, Zvl. vyd. 13/32, s. 432), které bylo naposledy pozměněno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 298/2008 ze dne 11. března 2008 (Úř. věst. 2008, L 97, s. 64) a představuje individuálně určené opatření ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006.
- 49 Žalobce v replice tvrdí, že prováděcí nařízení 2016/1056 je pouze prozatímním rozhodnutím vydaným v průběhu procesu obnovení schválení, jehož cílem je chránit individuální práva žadatele o obnovení schválení. Podle samotného znění čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 se jedná o rozhodnutí přijaté v konkrétním případě, které má mít účinek ve vztahu k žadateli a má souvislost s přezkumem jeho žádosti o obnovení schválení.
- 50 Žalobce mimoto tvrdí, že schválení účinné látky nepředstavuje obecné a abstraktní nařízení, neboť nestanoví požadavky, které musí dotčená látka splňovat, ale tuto látku povoluje. Jedná se naopak o typický prováděcí akt, tedy jde o případ uplatnění požadavků stanovených v článku 4 a následujících nařízení č. 1107/2009 na konkrétní případ.
- 51 Nakonec žalobce uvádí, že schválení účinné látky je předběžnou fází a součástí povolování přípravku na ochranu rostlin. Neexistuje mimoto žádný důvod domnívat se, že zatímco povolení přípravku na ochranu rostlin je správním aktem, schválení účinné látky obsažené v tomto povolení představuje opatření s obecnou působností. Pouze z důvodu rozdělení pravomocí na základě věcných úvah mezi Uníí a členskými státy unijní zákonodárce rozdělil povolovací řízení v nařízení č. 1107/2009 do několika fází.
- 52 Komise s tímto tvrzením nesouhlasí.

- 53 Úvodem je třeba připomenout, že z čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) uvedeného nařízení vyplývá, že každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 tohoto nařízení je oprávněna u orgánu nebo subjektu Unie, který přijal správní akt podle práva životního prostředí, podat žádost o vnitřní přezkum. Komise nezpochybňuje, že žalobce je nevládní organizací, která splňuje kritéria stanovená v článku 11 nařízení č. 1367/2006. Nezpochybňuje ani to, že prováděcí nařízení 2016/1056, kterého se týkala žádost žalobce o vnitřní přezkum, představuje akt přijatý podle práva životního prostředí.
- 54 Naproti tomu se oba účastníci řízení neshodují v otázce, zda musí být prováděcí nařízení 2016/1056 považováno za správní akt ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006. Podle tohoto ustanovení je správní akt individuálně určeným opatřením. Je proto nezbytné zkoumat, zda je prováděcí nařízení 2016/1056 individuálně určeným opatřením, nebo zda jde o opatření s obecnou působností.
- 55 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury platí, že k určení povahy aktu, se unijní soud nemůže spokojit s jeho oficiálním označením, ale musí především zohlednit jeho předmět a obsah (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes a další v. Rada*, 16/62 a 17/62, EU:C:1962:47, s. 901, 918). Opatření je považováno za obecně závazné opatření, pokud se uplatní v objektivně vymezených situacích a má právní účinky vůči kategoriím osob, které jsou vymezeny obecně a abstraktně (rozsudky ze dne 21. listopadu 1989, *Usines coopératives de déshydratation du Vexin a další v. Komise*, C-244/88, EU:C:1989:588, bod 13, a ze dne 15. ledna 2002, *Libéros v. Komise*, C-171/00 P, EU:C:2002:17, bod 28).
- 56 V projednávaném případě je třeba připomenout, že prováděcí nařízení č. 2016/1056 bylo přijato na základě čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009. Z tohoto ustanovení vyplývá, že opatření, které upravuje, je přijímáno v rámci řízení o obnovení schválení účinné látky. Podle čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1107/2009 žádost o prodloužení podává výrobce dotčené účinné látky. Mimoto je třeba uvést, že podle čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 se opatření, kterým se odkládá konec platnosti schválení „pro tohoto žadatele“, přijme, pokud se z důvodů, „které žadatel nemůže ovlivnit“, zdá, že doba platnosti schválení pravděpodobně uplyne dříve, než bude přijato rozhodnutí o obnovení. Ze samotného znění čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 tedy vyplývá, že účelem opatření stanoveného v tomto ustanovení je ochrana zájmů žadatele na obnovení schválení účinné látky, což Komise ostatně připustila v duplice. Skutečnost, že takové opatření je přijato, aniž je nutné, aby žadatel podal v tomto smyslu žádost o obnovení, na tomto závěru nic nemění.
- 57 Je však třeba uvést, že cíl a obsah opatření stanoveného v čl. 17 prvním pododstavci nařízení č. 1107/2009 se neomezují na to, že poskytují žadateli o obnovení schválení účinné látky ochranu před rizikem, že proces obnovení bude odložen z důvodů nezávislých na vůli žadatele.
- 58 Prováděcí nařízení přijaté na základě čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 totiž prodloužilo platnost schválení dotčené účinné látky pro dané období. Toto opatření má tedy stejné důsledky jako prováděcí nařízení, kterým byla původně látka schválena podle čl. 13 odst. 2 uvedeného nařízení, nebo jako nařízení o obnovení schválení podle článku 20 tohoto nařízení.
- 59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že nařízení č. 1107/2009 rozlišuje na jedné straně řízení o schválení a obnovení schválení účinné látky, na které se vztahují ustanovení uvedená v kapitole II (články 4 až 27), a jednak řízení o povolení přípravků na ochranu rostlin obsahujících účinné látky, na které se vztahují ustanovení uvedená v kapitole III (články 28 až 57). Z článku 28 odst. 1 nařízení č. 1107/2009 v zásadě vyplývá, že přípravek na ochranu rostlin nemůže být uveden na trh nebo používán, pokud nebyl v příslušném členském státě povolen v souladu s nařízením č. 1107/2009. Kromě toho z čl. 29 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1107/2009 vyplývá, že přípravek na ochranu rostlin může být povolen, pouze pokud byla schválena účinná látka, kterou obsahuje.

- 60 Z toho plyne, že schválení účinné látky na základě nařízení č. 1107/2009 má právní účinky nejen vůči osobě, která požádala o schválení, ale také vůči jakémukoli subjektu, jehož činnosti vyžadují takové schválení, zejména vůči výrobcům přípravků na ochranu rostlin, které obsahují uvedené látky, a vůči všem příslušným orgánům veřejné moci, zejména orgánům veřejné moci členských států, které jsou odpovědné za povolování těchto přípravků, což ostatně žalobce uznal v replice.
- 61 Zaprvé, pokud jde o výrobce přípravků na ochranu rostlin, ti mohou po schválení účinné látky zažádat u příslušných vnitrostátních orgánů o povolení pro přípravek na ochranu rostlin obsahující danou účinnou látku, aniž je nezbytné, aby se účastnili postupu schvalování této účinné látky.
- 62 Zadruhé, pokud jde o příslušné orgány členských států, Tribunál již konstatoval, že právním následkem schválení účinné látky je možnost, aby tyto orgány s výhradou řady dodatečných podmínek, které jsou uvedeny v článku 29 nařízení č. 1107/2009, povolily uvádění na trh přípravků na ochranu rostlin, které obsahují danou účinnou látku, pokud je předložena žádost v tomto smyslu (usnesení ze dne 28. září 2016, PAN Europe v. Komise, T-600/15, EU:T:2016:601, bod 25).
- 63 Je tedy třeba uzavřít, že prováděcí nařízení 2016/1056 má obecnou působnost, jelikož se uplatňuje na objektivně určené situace a způsobuje právní následky vůči kategorii osob pojímaných obecným a abstraktním způsobem [v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise, T-262/10, EU:T:2011:623, bod 23].
- 64 Je pravda, že prováděcí nařízení o schválení, prodloužení období schválení nebo obnovení schválení účinné látky na základě nařízení č. 1107/2009 neobsahuje požadavky, které by měly být splněny při používání této látky, a je tedy odlišné od nařízení, kterým se stanoví maximální limity reziduí pro některé produkty na základě nařízení č. 396/2005, jak žalobce správně uvedl. Tento rozdíl nicméně nemá žádný dopad to, že prováděcí nařízení 2016/1056 má obecnou působnost.
- 65 Z toho plyne, že prováděcí nařízení Komise, kterým se stanoví prodloužení platnosti schválení účinné látky podle článku 17 nařízení č. 1107/2009, ve znění prováděcího nařízení č. 2016/1056 v projednávané věci, musí být považováno za opatření s obecnou působností, a tudíž nepředstavuje správní akt ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) a čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.
- 66 Tento závěr není zpochybněn ostatními argumenty žalobce.
- 67 Zaprvé, jak bylo připomenuto v bodě 55 výše, k určení povahy aktu nestačí jeho formální označení, ale je třeba především zohlednit jeho předmět a obsah. Proto skutečnost, že čl. 17 první pododstavce nařízení č. 1107/2009 odkazuje na „rozhodnutí“, kterým se odkládá uplynutí období schválení, nemůže zpochybnit, že takto označený akt představuje s ohledem na svůj účel a obsah akt s obecnou působností, a nikoli akt s individuální působností.
- 68 Ostatně ze znění čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 a z jeho kontextu jasně vyplývá, že výraz „rozhodnutí“ je zde používán v širším smyslu jako akt s právně závaznými účinky a zahrnuje takové akty, jako je prováděcí nařízení 2016/1056.
- 69 Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí žalobce, přijetí opatření k prodloužení doby platnosti schválení účinné látky podle čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 není určeno pouze žadateli a stávajícímu držiteli schválení. Prováděcí nařízení 2016/1056 totiž neuvádí, komu je určeno, ale pouze v článku 2 stanoví, že je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, což žalobce v replice uznal. Argument žalobce, podle kterého schválení účinné látky nevyžaduje příjemce, protože pro uvedení na trh není žádné povolení nezbytné, pokud jde o účinné látky, nemůže zpochybnit skutečnost, že toto schválení není určeno jednomu nebo více příjemcům uvedeným jednotlivě, nýbrž kategorii příjemců uvedených obecně a abstraktně, jako jsou zejména výrobci přípravků na ochranu rostlin obsahujících tuto látku a příslušné vnitrostátní orgány.

- 70 Zatřetí, jelikož nařízení č. 1107/2009 jasně rozlišuje mezi postupem schvalování, prodloužení doby schválení a obnovení schválení účinné látky na straně jedné a postupem povolování přípravků na ochranu rostlin obsahujících tuto látku na straně druhé (viz bod 59 výše), schválení účinné látky nemůže být považováno, ač žalobce tvrdí opak, za součást povolování přípravku na ochranu rostlin.
- 71 Začtvrté, i kdyby rozdíl, který činí nařízení č. 1107/2009 mezi řízeními uvedenými v bodě 70 výše, byl, jak tvrdí žalobce, pouze výsledkem rozdělení pravomocí, vyplývajícího z věcných důvodů, mezi Unii a členskými státy, nic to nemění na tom, že opatření o schválení, prodloužení schválení nebo obnovení schválení účinných látek, která byla přijata na základě nařízení č. 1107/2009, mají obecnou působnost.
- 72 Zapáté v rozporu s tím, co tvrdí žalobce, v projednávané věci nejde o typickou situaci týkající se povolení k uvedení přípravku na trh udělené podniku, které nepřímo přináší prospěch jiným uživatelům přípravku, kteří ho mohou využít za účelem, pro který byl povolen. Jak totiž již bylo uvedeno v bodě 59 výše, schválení účinné látky neznamená, že přípravek na ochranu rostlin obsahující tuto látku může být pouze z tohoto důvodu uváděn na trh.
- 73 Zašesté účinky schválení účinné látky na základě nařízení č. 1107/2009 nejsou srovnatelné s povolením k uvedení geneticky modifikovaných organismů na trh podle nařízení č. 1829/2003. Takové povolení umožňuje podle čl. 4 odst. 2 a čl. 16 odst. 2 nařízení č. 1829/2003 uvést dotčený výrobek na trh, zatímco schválení účinné látky na základě nařízení č. 1107/2009 neznamená povolení přípravků na ochranu rostlin obsahujících tuto látku, takové povolení je předmětem samostatného řízení.
- 74 Zasedmé argument žalobce, podle kterého účinky schválení účinné látky ve vztahu k jiným osobám než k žadateli o dotčené schválení vyplývají z ustanovení nařízení č. 1107/2009, a nikoli ze schválení účinné látky jako takové, je založen na nesprávném výkladu obsahu uvedeného schválení. Právě schválení účinné látky nebo prodloužení schválení nebo obnovení schválení totiž vyvolává účinky zejména vůči výrobcům přípravků na ochranu rostlin a členským státům. Skutečnost, že tyto účinky předpokládá nařízení č. 1107/2009, tento závěr neovlivní.
- 75 Zaosmé pouhá skutečnost, že určité opatření přijaté na základě čl. 17 prvního pododstavce nařízení č. 1107/2009 je součástí řízení o obnovení schválení účinné látky, jehož se účastní žadatel o obnovení, neznamená, že by toto opatření mělo být považováno za individuálně určené opatření.
- 76 Nakonec na rozdíl od toho, co žalobce v tomto ohledu tvrdí, skutečnost, že schválení účinné látky podle článku 6 nařízení č. 1107/2009 může být vázáno na podmínky a omezení, neprokazuje, že se jedná o individuálně určené opatření, a to vzhledem k právním účinkům, které toto schválení má vůči jiným osobám, než je žadatel. Článek 4 odst. 5 nařízení č. 1107/2009, jehož se žalobce rovněž dovolává, v této souvislosti pouze stanoví, že požadavky uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 tohoto článku, které musí účinná látka splňovat, aby mohla být schválena, se považují za splněné, pokud je prokázáno, že se jedná o jedno nebo více reprezentativních použití alespoň jednoho přípravku na ochranu rostlin, který tuto látku obsahuje. Toto ustanovení je tedy irelevantní, pokud jde o otázku, zda má opatření, kterým se schvaluje účinná látka, obecnou nebo individuální působnost.
- 77 S ohledem na výše uvedené je třeba první část jediného žalobního důvodu žalobce zamítnout.

Ke druhé části vycházející z porušení Aarhuské úmluvy

- 78 V tomto ohledu žalobce tvrdí, že široké pojetí aktů, které mohou být předmětem přezkumu podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, je nutno použít rovněž s ohledem na mezinárodní právo veřejné. Aarhuská úmluva, kterou je Unie vázána, nestanoví, že by byla dotčena pouze individuálně určená rozhodnutí. Z článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy totiž plyne, že aniž je tím dotčeno přezkoumání uvedené v odstavcích 1 a 2 tohoto článku, každá smluvní strana zajistí, aby měly osoby z řad

veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Cílem nařízení č. 1367/2006 je přitom právě provedení Aarhuské úmluvy. Postup vnitřního přezkumu by se tedy měl vztahovat na všechna opatření ve smyslu Aarhuské úmluvy. Odlišný přístup unijních soudů nemůže obstát vzhledem k návrhu závěrů a doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, pokud jde o její dodržování Unii, jak byl přijat na 53. schůzi tohoto výboru ve dnech 21. a 24. června 2016 (dále jen „doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy“).

- 79 V každém případě podle žalobce neexistence přímého účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemění nic na tom, že čl. 10 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006 musí být vykládány v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Článek 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 proto nemůže být vykládán tak striktně, pokud jde o výklad pojmu „individuálně určené opatření“, aby akty unijního práva životního prostředí, jako jsou např. opatření o prodloužení doby platnosti schválení účinné látky přijaté na základě čl. 17 nařízení č. 1107/2009 nemohly být napadeny.
- 80 Komise s tímto tvrzením nesouhlasí.
- 81 Z argumentů žalobce v podstatě vyplývá, že žalobce si přeje sdělit, že žádost o vnitřní přezkum ve smyslu čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 by měla být rovněž možná s ohledem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, pokud dotčený akt není individuálně určeným opatřením, nýbrž aktem s obecnou působností.
- 82 Je třeba připomenout, že zaprvé podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy každá strana zajistí, aby měly osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.
- 83 Zadruhé je třeba připomenout, že podle bodu 4 odůvodnění nařízení č. 1367/2006 bylo toto nařízení přijato za účelem použití požadavků Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Unie. Zejména z bodů 18 a 19 odůvodnění téhož nařízení vyplývá, že cílem zavedení vnitřního přezkumu je umožnit účinné provádění čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Kromě toho, jak již bylo uvedeno, podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení mohou nevládní organizace podat návrh na takový přezkum, pouze pokud jde o individuálně určené akty.
- 84 Přitom čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neuvádí, že možnost zahájit správní řízení se vztahuje pouze na případy, kdy jsou dotčené akty individuálně určené.
- 85 Z judikatury však vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy není přímo použitelný v právním řádu Unie a nemůže být použit jako kritérium legality unijních aktů. Kromě toho z této judikatury vyplývá, že podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy mají smluvní strany této úmluvy široký prostor pro uvážení, pokud jde o vymezení podmínek zavedení „správních nebo soudních řízení“ uvedených v tomto ustanovení (rozsudek ze dne 13. ledna 2015, Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, body 47 až 53).
- 86 Argument žalobce, podle něhož tato judikatura nemůže obstát vzhledem k doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, musí být zamítnut. V každém případě i za předpokladu, že tato doporučení jsou závazná pro smluvní strany Aarhuské úmluvy, jde, jak Komise správně uvedla, o pouhý návrh, který jak žalobce uznal v replice, byl přijat tímto výborem dne 17. března 2017, tedy až po přijetí napadeného rozhodnutí. Není proto nutné odpovídat na otázku, zda by, jak tvrdí Komise,

s odkazem na průvodce použitím Aarhuské úmluvy, mělo být doporučení Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy přijato zasedáním smluvních stran, jak je uvedeno v článku 10 Aarhuské úmluvy, nebo zda to není nezbytné, jak tvrdí žalobce.

- 87 Pokud jde o argument žalobce, podle kterého je nezbytné provést výklad čl. 10 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006 v souladu s mezinárodním právem, což by mělo za následek, že takové akty, jako jsou opatření o prodloužení doby platnosti schválení účinné látky, které bylo přijato na základě čl. 17 nařízení č. 1107/2009, by měly být považovány za související s těmito ustanoveními, je třeba připomenout, že výklad ustanovení unijního sekundárního práva v souladu s mezinárodním právem je možný, pouze pokud uvedené ustanovení takový výklad umožňuje, a nemůže sloužit jako základ pro výklad tohoto ustanovení *contra legem*. Vzhledem k tomu, že na základě čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 mohou být pouze „správní akt[y]“, které jsou definovány v čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení jako „opatření s individuální působností“, předmětem žádosti o vnitřní přezkum, není možné vykládat tato ustanovení v tom smyslu, že správní akty uvedené v těchto ustanoveních zahrnují akty s obecnou působností, jelikož by takový výklad byl *contra legem* (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 17. července 2015, EEB v. Komise, T-565/14, nezveřejněný, EU:T:2015:559, body 31 až 33).
- 88 S ohledem na výše uvedené musí být druhá část jediného žalobního důvodu zamítnuta a celá žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 89 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobce neměl ve věci úspěch a Komise požadovala náhradu nákladů řízení, je důvodné rozhodnout, že žalobce ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (pátý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Mellifera e. V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 27. září 2018.

Podpisy.