Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

13. ledna 2015 *

„Kasační opravný prostředek — Směrnice 2008/50/ES — Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu — Rozhodnutí týkající se oznámení Nizozemského království o prodloužení lhůty pro dosažení mezních hodnot pro oxid dusičitý a zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty pro částice (PM10) — Žádost o vnitřní přezkum tohoto rozhodnutí, podaná na základě ustanovení nařízení (ES) č. 1367/2006 — Rozhodnutí Komise prohlašující žádost za nepřípustnou — Individuálně určené opatření — Aarhuská úmluva — Platnost nařízení (ES) č. 1367/2006 z hlediska této úmluvy“

Ve spojených věcech C-401/12 P až C-403/12 P,

jejichž předměty jsou tři kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora, podané dne 24. srpna 2012 (C-401/12 P a C-402/12 P) a 27. srpna 2012 (C-403/12 P),

Rada Evropské unie, zastoupená M. Moorem a K. Michoel, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Evropský parlament, zastoupený L. Visaggiem a G. Corstensem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Evropská komise, zastoupená J.-P. Keppennem, P. Oliverem, P. Van Nuffelem, G. Valero Jordanou a S. Boelaert, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

podporovaní:

Českou republikou, zastoupenou D. Hadrouškem, jako zmocněncem,

vedlejší účastnicí v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Vereniging Milieudefensie, se sídlem v Amsterodamu (Nizozemsko),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, se sídlem v Utrechtu (Nizozemsko),

zastoupení A. van den Biesenem, advocaat,

žalobci v prvním stupni,

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh a J.-C. Bonichot (zpravodaj), předsedové senátů, E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. května 2014,

vydává tento

Rozsudek

1 Rada Evropské unie, Evropský parlament a Evropská komise se svými kasačními opravnými prostředky domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Komise (T-396/09, EU:T:2012:301, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál vyhověl návrhu Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht na zrušení rozhodnutí Komise C(2009) 6121 ze dne 28. července 2009 (dále jen „sporné rozhodnutí“), kterým byla jako nepřípustná odmítnuta jejich žádost, aby Komise přezkoumala své rozhodnutí C(2009) 2560 final ze dne 7. dubna 2009, jímž byla Nizozemskému království udělena dočasná výjimka z povinností stanovených směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. L 152, s. 1).

Právní rámec

Aarhuská úmluva

2 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“), v článku 1, nadepsaném „Cíl“, uvádí:

„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 informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

3 Článek 9 uvedené úmluvy zní:

„1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby 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, 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.

Konečné rozhodnutí podle odstavce 1 je pro orgán veřejné správy, jenž má informace v držení, závazné. Důvody se uvádějí písemně, alespoň v případech, kdy je přístup k informacím podle tohoto článku odmítnut.

2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem 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, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno 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 zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

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.

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana 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 nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc – a aniž by tím byl 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.

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana 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.“

Nařízení (ES) č. 1367/2006

4 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 [Evropského] [s]polečenství (Úř. věst. L 264, s. 13) v bodě 18 odůvodnění uvádí:

„Ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy umožňuje přístup k soudním nebo jiným přezkumným řízením za účelem napadení jednání nebo nečinnosti soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními práva týkajícího se životního prostředí. Ustanovení o přístupu k právní ochraně by měla být slučitelná se Smlouvou [o ES]. V této souvislosti je vhodné, aby se toto nařízení vztahovalo pouze na jednání a nečinnost orgánů veřejné správy."

5 Článek 1 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Cílem tohoto nařízení je přispět k provádění závazků vyplývajících z [Aarhuské úmluvy] stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství, a to zejména:

[...]

d) zaručením přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni Společenství za podmínek stanovených tímto nařízením."

6 Článek 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení definuje pojem „správní akt" následovně:

„jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Společenství a má právně závazné vnější účinky".

7 Článek 10 nařízení č. 1367/2006, nadepsaný „Žádost o vnitřní přezkum správních aktů", v odstavci 1 stanoví:

„Každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 je oprávněna požádat o vnitřní přezkum orgán nebo subjekt Společenství, který přijal správní akt podle práva životního prostředí nebo který, jedná-li se o případ údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl."

Směrnice 2008/50

8 Článek 22 směrnice 2008/50 stanoví:

„1. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý nebo benzen v rámci lhůt stanovených v příloze XI, může členský stát tyto lhůty pro konkrétní zónu nebo aglomeraci prodloužit nejvýše o pět let, a to za podmínky, že pro zónu nebo aglomeraci, na niž by se prodloužení vztahovalo, se v souladu s článkem 23 vypracuje plán kvality ovzduší; tento plán kvality ovzduší se doplní informacemi uvedenými v oddíle B přílohy XV v souvislosti s danými znečišťujícími látkami a ukazuje, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty.

2. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze mezní hodnoty pro PM10 uvedené v příloze XI dodržet v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality, nepříznivých klimatických podmínek nebo přeshraničního příspěvku, je členský stát zproštěn povinnosti uplatňovat tyto mezní hodnoty do 11. června 2011, pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1 a pokud členský stát prokáže, že na celostátní, regionální a místní úrovni byla přijata veškerá náležitá opatření nutná k dodržení lhůt.

3. Pokud členský stát použije odstavec 1 nebo 2, zajistí, aby mezní hodnota nebyla u žádné znečišťující látky překročena o více než o maximální mez tolerance uvedenou v příloze XI pro každou příslušnou znečišťující látku.

4. Členské státy oznámí Komisi, kde lze podle jejich názoru použít odstavec 1 nebo 2, a oznámí plán kvality ovzduší uvedený v odstavci 1 včetně všech příslušných informací nezbytných k tomu, aby Komise mohla posoudit, zda jsou či nejsou splněny příslušné podmínky. V rámci posuzování Komise zohlední odhadované účinky opatření, která byla přijata členskými státy, na kvalitu vnějšího ovzduší v členských státech v současnosti i v budoucnosti, jakož i odhadované účinky stávajících i plánovaných opatření na úrovni Společenství, která Komise navrhne, na kvalitu vnějšího ovzduší.

Pokud do devíti měsíců od obdržení tohoto oznámení Komise nevznese žádné námitky, považují se příslušné podmínky pro použití odstavce 1 nebo 2 za splněné.

Pokud jsou námitky vzneseny, může Komise členské státy požádat, aby plány kvality ovzduší upravily nebo předložily nové.“

Skutečnosti předcházející sporu

9 Dne 15. července 2008 Nizozemské království v souladu s článkem 22 směrnice 2008/50 oznámilo Komisi prodloužení lhůty pro dosažení roční mezní hodnoty pro oxid dusičitý v devíti zónách a zproštění povinnosti uplatňovat denní a roční mezní hodnoty pro částice, které projdou vstupním filtrem vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 μm odlučovací účinnost 50 %.

10 Dne 7. dubna 2009 Komise schválila toto prodloužení rozhodnutím C(2009) 2560 final.

11 Dopisem ze dne 18. května 2009 podaly Vereniging Milieudefensie, sdružení podle nizozemského práva, jehož cílem je ochrana životního prostředí a zlepšování kvality ovzduší v Nizozemsku, a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, nadace podle nizozemského práva, která se věnuje boji proti znečišťování ovzduší v regionu Utrecht (Nizozemsko) ke Komisi žádost o vnitřní přezkum tohoto rozhodnutí na základě čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.

12 Sporným rozhodnutím Komise tuto žádost odmítla jako nepřípustnou s odůvodněním, že rozhodnutí C(2009) 2560 final není individuálně určeným opatřením, a nelze jej tedy považovat za „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006, který může být předmětem vnitřního přezkumu podle článku 10 tohoto nařízení.

Žaloba k Tribunálu a napadený rozsudek

13 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 6. října 2009 požádaly Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht o zrušení sporného rozhodnutí.

14 Nizozemské království, Parlament a Rada vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Komise.

15 Napadeným rozsudkem Tribunál návrhu na zrušení vyhověl.

16 Tribunál odmítl jako nepřípustný návrh žalobců, aby nařídil Komisi rozhodnout meritorně o uvedené žádosti o vnitřní přezkum a stanovil jí v tomto ohledu lhůtu.

17 Tribunál rovněž zamítl jako neopodstatněný první žalobní důvod uvedený žalobci v prvním stupni, který vycházel z toho, že Komise se dopustila pochybení, když napadené rozhodnutí označila za akt s obecnou působností, který nelze považovat za správní akt ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) nařízení č. 1367/2006, a který tedy nemůže být předmětem žádosti o vnitřní přezkum podle čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení. Tribunál naopak vyhověl druhému žalobnímu důvodu, uplatňovanému podpůrně, který vycházel z protiprávnosti posledně uvedeného ustanovení z důvodu jeho neslučitelnosti s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

18 Poté, co v bodech 51 a 52 napadeného rozsudku připomněl, že Aarhuská úmluva má, stejně jako jakákoliv jiná mezinárodní dohoda, jejíž stranou je Evropská unie, přednost před akty sekundárního unijního práva, Tribunál v bodě 53 téhož rozsudku upřesnil, že unijní soud může zkoumat platnost ustanovení nařízení ve vztahu k mezinárodní smlouvě pouze tehdy, nebrání-li tomu povaha systematika této smlouvy a jeví-li se kromě toho její ustanovení z hlediska obsahu jako bezpodmínečná a dostatečně přesná.

19 Upřesnil však, s odkazem zejména na rozsudky Soudního dvora Fediol v. Komise (70/87, EU:C:1989:254) a Nakajima v. Rada (C-69/89, EU:C:1991:186), že Soudní dvůr rozhodl, že mu přísluší přezkoumat legalitu unijního aktu z hlediska ustanovení mezinárodní dohody, která nemohou založit právo jednotlivce dovolávat se jich u soudu, pokud Unie zamýšlela splnit zvláštní povinnost, kterou na sebe vzala v rámci této dohody, nebo v případě, že akt sekundárního práva výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení této dohody. Tribunál z toho v bodě 54 napadeného rozsudku učinil závěr, že unijní soud musí mít možnost přezkoumat legalitu nařízení s ohledem na mezinárodní smlouvu, pokud je cílem tohoto nařízení splnění povinnosti, kterou tato mezinárodní smlouva ukládá unijním orgánům.

20 V bodech 57 a 58 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že v daném případě jsou tyto podmínky splněny, jelikož žalobci v prvním stupni, kteří se nedovolávali přímého účinku ustanovení dohody, v souladu s článkem 241 ES incidenčně zpochybnili platnost ustanovení nařízení č. 1367/2006 z hlediska Aarhuské úmluvy, a toto nařízení bylo přijato ke splnění mezinárodních závazků Unie, stanovených v čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1, jakož i bodu 18 odůvodnění tohoto nařízení.

21 V bodě 69 napadeného rozsudku Tribunál rozhodl, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 není slučitelný s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v rozsahu, v němž počítá s vnitřním přezkumem pouze u „správního aktu“, který je v čl. 2 odst. 1 písm. g) definován jako „jakékoliv individuálně určené opatření“.

22 Tribunál v důsledku toho sporné rozhodnutí zrušil.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

23 Kasačním opravným prostředkem podaným dne 24. srpna 2012 (věc C-401/12 P) Rada navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil, zamítl žalobu podanou žalobci v prvním stupni v celém rozsahu a uložil jim náhradu nákladů řízení.

24 Kasačním opravným prostředkem podaným dne 24. srpna 2012 (věc C-402/12 P) Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil, zamítl žalobu uvedených účastníků řízení v celém rozsahu a uložil jim náhradu nákladů řízení.

25 Kasačním opravným prostředkem podaným dne 27. srpna 2012 (věc C-403/12 P) Komise navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil, zamítl žalobu uvedených účastníků řízení v celém rozsahu a uložil jim náhradu nákladů řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku.

26 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. listopadu 2012 byly věci C-401/12 P až C-403/12 P spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

27 Dne 28. února 2013 předložily Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht kasační odpověď, ve které navrhují, aby Soudní dvůr kasační opravné prostředky zamítl a uložil Radě, Parlamentu a Komisi náhradu nákladů řízení, které vynaložily jak v prvním stupni řízení, tak v řízení o kasačním opravném prostředku.

28 Podaly rovněž vedlejší kasační opravný prostředek, kterým navrhují, aby Soudní dvůr napadený rozsudek i sporné rozhodnutí zrušil a uložil žalovaným v prvním stupni náhradu nákladů řízení, které vynaložily jak v prvním stupni řízení, tak v řízení o kasačním opravném prostředku.

Ke kasačním opravným prostředkům

Vedlejší kasační opravný prostředek

Argumentace účastníků řízení

29 Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht poukazují na to, že Tribunál se v napadeném rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když nepřiznal článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přímý účinek, alespoň v rozsahu, v němž stanoví, že „akty“, které porušují vnitrostátní právo životního prostředí, musí být možné přezkoumat, a v důsledku toho odmítl posoudit legalitu čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 z hlediska tohoto ustanovení uvedené úmluvy.

30 Rada, Parlament a Komise mají za to, že vedlejší kasační opravný prostředek je třeba odmítnout jako nepřípustný, jelikož uplatňovaný důvod ve skutečnosti míří pouze ke zpochybnění části odůvodnění napadeného rozsudku, a nikoliv jeho řešení, takže neodpovídá požadavkům uvedeným v článku 178 jednacího řádu Soudního dvora.

31 Rada, Parlament a Komise podpůrně tvrdí, že uplatňovaný důvod je každopádně neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

32 Je třeba uvést, že podle s čl. 169 odst. 1 a čl. 178 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora musí každý kasační opravný prostředek bez ohledu na to, zda jde o hlavní či vedlejší kasační opravný prostředek, směřovat pouze k úplnému nebo částečnému zrušení rozhodnutí Tribunálu.

33 V projednávaném případě dosáhly Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht u Tribunálu zrušení sporného rozhodnutí v souladu s návrhovými žádáními v jejich žalobě. Jejich vedlejší kasační opravný prostředek, který ve skutečnosti směřuje pouze k nahrazení odůvodnění v souvislosti s analýzou dovolatelnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, tedy nelze přijmout (obdobně, pokud jde o hlavní kasační opravný prostředek, viz rozsudek Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, body 43 až 45).

34 Z výše uvedeného vyplývá, že vedlejší kasační opravný prostředek je třeba odmítnout jako nepřípustný.

K hlavním kasačním opravným prostředkům

35 Rada, Parlament a Komise uvádějí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se lze dovolávat pro účely posouzení toho, zda je s ním slučitelný čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.

36 Podpůrně poukazují na to, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že 9 odst. 3 uvedené úmluvy brání takovému ustanovení, jako je čl. 10 odst. 1 uvedeného nařízení.

K prvnímu důvodu kasačních opravných prostředků

Argumentace účastníků řízení

37 Rada tvrdí, že oba případy, ve kterých Soudní dvůr připustil možnost jednotlivce dovolávat se ustanovení mezinárodní dohody, která nesplňuje podmínky bezpodmínečnosti a přesnosti vyžadované k tomu, aby bylo možné se jí dovolávat pro účely posouzení platnosti ustanovení unijního aktu, jsou výjimečné a každopádně neodpovídají projednávanému případu.

38 Řešení zvolené v rozsudku Fediol v. Komise (EU:C:1989:254) je totiž odůvodněno zvláštními okolnostmi věci, v níž byl vydán tento rozsudek, kdy předmětné nařízení přiznávalo dotčeným subjektům právo dovolávat se pravidel Všeobecné dohody o clech a obchodu (dále jen „GATT“). Toto řešení se kromě toho nemá použít mimo specifickou oblast této dohody.

39 Co se týče judikatury vyplývající z rozsudku Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186), má Rada za to, že se týká pouze případu, kdy Unie zamýšlela splnit zvláštní závazek přijatý v rámci GATT, což rovněž neplatí o projednávaném případu.

40 Parlament a Komise uvádějí v podstatě podobné argumenty.

41 V souvislosti s rozsudkem Fediol v. Komise (EU:C:1989:254) Komise dodává, že se vztahuje pouze na případ, kdy unijní akt výslovně odkázal na konkrétní ustanovení GATT.

42 Pokud jde o rozsudek Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186), má Komise za to, že jej nelze vykládat tak, že umožňuje přezkoumat jakýkoliv akt unijního práva z hlediska mezinárodní dohody, kterou tento akt případně provádí. K tomu, aby bylo možné takový přezkum provést, je třeba, aby akt unijního práva představoval přímé a úplné provedení mezinárodní dohody a týkal se dostatečně jasné a přesné povinnosti upravené v této dohodě, což v projednávaném případě neplatí.

43 Parlament uvádí, že rozsudek Fediol v. Komise (EU:C:1989:254) se týká pouze případu, kdy akt sekundárního práva výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení mezinárodní dohody, přičemž nejde o prostý odkaz na tato ustanovení, nýbrž o jejich začlenění. Tribunál tedy nemohl učinit závěr, že tato podmínka je v projednávaném případě splněna, na základě bodu 18 odůvodnění nařízení č. 1367/2006, který pouze popisuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Kromě toho z této judikatury Soudního dvora každopádně vyplývá, že pokud nařízení Unie začlení ustanovení mezinárodní dohody, lze se těchto ustanovení dovolávat pouze za účelem přezkumu platnosti aktů přijatých na základě tohoto nařízení, a nikoliv platnosti samotného tohoto nařízení.

44 V souvislosti s rozsudkem Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186) Parlament tvrdí, že řešení zvolené v tomto rozsudku se týká případu, kdy akt sekundárního práva provádí zvláštní povinnost vyplývající z mezinárodní dohody, v jejímž rámci je Unie povinna jednat v určitém smyslu a nemůže využít diskrečního prostoru pro uvážení. „Povinnosti“, na které odkazuje Tribunál v bodě 58 napadeného rozsudku, přitom nejsou „zvláštními“ povinnostmi ve smyslu rozsudku Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186), jelikož smluvní strany Aarhuské úmluvy mají při vymezení podmínek zavedení „správních nebo soudních řízení“ ve smyslu čl. 9 odst. 3 této úmluvy široký prostor pro uvážení, s výhradou dodržení požadavků uvedených v čl. 9 odst. 4 úmluvy.

45 Parlament, dovolávaje se rozsudku Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742), poukazuje rovněž na to, že Tribunál nedodržel zásadu kontradiktornosti, když použil zásady vycházející z rozsudku Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186), aniž se účastníci řízení předtím vyjádřili k jejich relevanci v projednávaném případě.

46 Dodává, že okolnosti této věci se rovněž liší od okolností věci, v níž byl vydán rozsudek Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), který se týkal porušení pravidla mezinárodního obyčejového práva, jímž bylo dotčeno použití ustanovení mezinárodní dohody, jehož přímý účinek nebyl zpochybňován.

47 Komise rovněž připomíná, že Soudní dvůr v rozsudcích Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312), jakož i Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864), nesouhlasil s přezkumem platnosti směrnice z hlediska mezinárodní dohody, i když tato směrnice obsahovala odkazy na tuto dohodu.

48 Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht především tvrdí, že z rozsudku Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) nevyplývá nic o případném přímém účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v souvislosti s akty, které lze přezkoumat ve smyslu tohoto ustanovení.

49 Mají za to, že tato úmluva svou povahou a svým předmětem nebrání přezkumu, na žádost sdružení na ochranu životního prostředí, platnosti aktu sekundárního unijního práva, a že podmínky tohoto přezkumu uvedené v rozsudku Fediol v. Komise (EU:C:1989:254) jsou splněny, jelikož nařízení č. 1367/2006 obsahuje několik odkazů na uvedenou úmluvu, a zejména na její čl. 9 odst. 3.

50 Dále tvrdí, že pouhá možnost přezkumu obecného aktu unijního práva Soudním dvorem na základě rozhodnutí vnitrostátních soudů předložit předběžnou otázku nestačí k zajištění dodržení uvedeného ustanovení.

51 Konečně poukazují na to, že Tribunál dodržel zásadu kontradiktornosti, jelikož na jednání dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k použití judikatury vyplývající z rozsudků Fediol v. Komise (EU:C:1989:254) a Nakajima v. Rada (EU:C:1991:186) na projednávanou věc. Okolnosti projednávané věci jsou každopádně jiné než okolnosti věci, v níž byl vydán rozsudek Komise v. Irsko a další (EU:C:2009:742), kterého se dovolává Parlament.

Závěry Soudního dvora

52 Na základě čl. 300 odst. 7 ES (nyní čl. 216 odst. 2 SFEU) jsou unijní orgány vázány mezinárodními dohodami, které Unie uzavřela, a v důsledku toho mají tyto dohody přednost před akty, které unijní orgány vydávají (v tomto smyslu viz rozsudek Intertanko a další, C-308/06, EU:C:2008:312, bod 42 a citovaná judikatura).

53 Nicméně účinky ustanovení dohody, uzavřené Unií se třetími státy, v unijním právním řádu nemohou být posouzeny, aniž by byl brán v potaz mezinárodně právní původ těchto ustanovení. Podle zásad mezinárodního práva se unijní orgány, které mají pravomoc sjednat a uzavřít takovou dohodu, mohou s dotyčnými třetími státy dohodnout o účincích, které mají ustanovení této dohody vyvolat ve vnitrostátním právním řádu smluvních stran. Pokud uvedená dohoda tuto otázku výslovně neupravuje, musí o ní rozhodnout příslušné soudy, a zejména Soudní dvůr v rámci své pravomoci na základě Smlouvy o FEU stejně jako o jakékoli jiné otázce výkladu týkající se použití dotyčné dohody v Unii, a opírat se při tom zejména o duch, strukturu nebo znění této dohody (viz rozsudek FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P et C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 108 a citovaná judikatura).

54 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení mezinárodní dohody, jejíž stranou je Unie, se lze dovolávat na podporu žaloby na neplatnost aktu unijního sekundárního práva nebo námitky vycházející z protiprávnosti takového aktu pouze za podmínky, že povaha a systematika této dohody tomu nebrání a že tato ustanovení jsou z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná (viz rozsudky Intertanko a další, EU:C:2008:312, bod 45; FIAMM a další v. Rada a Komise, EU:C:2008:476, body 110 a 120; jakož i Air Transport Association of America a další, EU:C:2011:864, bod 54).

55 Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahuje žádnou bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, která by byla způsobilá přímo upravovat právní situaci jednotlivců, a neodpovídá tedy těmto podmínkám. Vzhledem k tomu, že práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3 mají pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, závisí provedení nebo účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu (viz rozsudek Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, bod 45).

56 Je pravda, že Soudní dvůr rovněž konstatoval, že v případech, kdy Unie zamýšlela splnit zvláštní závazek přijatý v rámci dohod uzavřených v rámci Světové obchodní organizace (dále jen „dohody WTO“), nebo pokud dotčený akt unijního práva výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení těchto dohod, přísluší Soudnímu dvoru přezkoumat legalitu dotčeného aktu a aktů přijatých k jeho provedení z hlediska pravidel těchto dohod (viz rozsudky Fediol v. Komise, EU:C:1989:254, body 19 až 23; Nakajima v. Rada, EU:C:1991:186, body 29 až 32; Německo v. Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, bod 111, a Itálie v. Rada, C-352/96, EU:C:1998:531, bod 19).

57 Tyto dvě výjimky však byly odůvodněny pouze zvláštnostmi dohod, které vedly k jejich uplatnění.

58 Pokud jde zaprvé o rozsudek Fediol v. Komise (EU:C:1989:254), je třeba uvést, že čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2641/84 ze dne 17. září 1984 o posílení společné obchodní politiky, a zejména ochrany proti nedovoleným obchodním praktikám (Úř. věst. L 252, s. 1), o který se jednalo ve věci, v níž byl tento rozsudek vydán, výslovně odkazoval na pravidla mezinárodního práva založená v podstatě na GATT a přiznával dotčeným osobám právo dovolávat se ustanovení této dohody v rámci stížnosti podané na základě tohoto nařízení (rozsudek Fediol v. Komise, EU:C:1989:254, bod 19), kdežto v projednávané věci čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 neodkazuje přímo na konkrétní ustanovení Aarhuské úmluvy, ani nepřiznává právo jednotlivcům. Při neexistenci takového výslovného odkazu na ustanovení mezinárodní dohody tedy nelze mít o uvedeném rozsudku za to, že je v projednávané věci relevantní.

59 Pokud jde zadruhé o rozsudek Nakajima v. Rada, je podstatné uvést, že akty unijního práva dotčené v uvedené věci souvisely s antidumpingovým systémem, který je co do koncepce a použití velmi přísný v tom smyslu, že stanoví opatření vůči podnikům obviněným z dumpingového jednání. Konkrétně základní nařízení dotčené v této věci bylo zavedeno v souladu se stávajícími mezinárodními závazky Společenství, zejména těmi, které vyplývají z dohody o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu, schválené jménem Společenství rozhodnutím Rady 80/271/EHS ze dne 10. prosince 1979 o uzavření mnohostranných dohod, které jsou výsledkem obchodních jednání od roku 1973 do roku 1979 (Úř. věst. L 71, s. 1) (viz rozsudek Nakajima v. Rada, EU:C:1991:186, bod 30). V projednávaném případě však nelze říci, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 provádí zvláštní povinnosti ve smyslu uvedeného rozsudku, jelikož její smluvní strany mají při vymezení podmínek zavedení „správních nebo soudních řízení“ široký prostor pro uvážení, jak vyplývá z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

60 V tomto ohledu je třeba uvést, že nelze mít za to, že přijetím uvedeného nařízení, které se týká pouze unijních orgánů a vztahuje se nadto pouze na jeden z opravných prostředků, který mají k dispozici právní subjekty k dispozici k zajištění dodržování unijního práva životního prostředí, zamýšlela Unie splnit, ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 56 tohoto rozsudku, povinnosti, které vyplývají z čl. 9

odst. 3 Aarhuské úmluvy v souvislosti s vnitrostátními správními nebo soudními řízeními, jež za současného stavu unijního práva spadají ostatně primárně do práva členských států (v tomto smyslu viz rozsudek Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, body 41 a 47).

61 Z výše uvedeného vyplývá, že Tribunál se tím, že rozhodl, že článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se lze dovolávat pro účely posouzení legality čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, dopustil v napadeném rozsudku nesprávného právního posouzení.

62 Napadený rozsudek je tedy třeba zrušit, aniž je nutné přezkoumávat ostatní důvody uvedené Radou, Parlamentem a Komisí na podporu jejich kasačních opravných prostředků.

K žalobě podané k Tribunálu

63 V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie, je-li opravný prostředek opodstatněný, zruší Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu a může buď sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

64 Soudní dvůr se domnívá, že soudní řízení dovoluje vydání rozhodnutí a je namístě rozhodnout meritorně o návrhu na zrušení sporného rozhodnutí.

65 V rámci prvního důvodu žaloby podané k Tribunálu poukázaly Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht na to, že Komise neprávem posoudila jejich žádost o vnitřní přezkum ze dne 7. dubna 2009 jako nepřípustnou z důvodu, že se jednalo o opatření s obecnou působností.

66 Ze stejných důvodů, které uvedl Tribunál, je třeba zamítnout tento žalobní důvod jako neopodstatněný.

67 Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v rámci druhého důvodu jejich žaloby poukázaly rovněž na to, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 je neplatný, jelikož omezuje pojem „akty“ ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy pouze na individuální správní akty.

68 Z bodu 55 tohoto rozsudku vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy postrádá jasnost a přesnost vyžadované k tomu, aby bylo možné se tohoto ustanovení účelně dovolávat u unijního soudu za účelem posouzení legality čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.

69 Rovněž tento druhý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout jako neopodstatněný.

70 Vzhledem k tomu, že žádný z obou důvodů žaloby podané Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht k Tribunálu není opodstatněný, je třeba žalobu zamítnout.

K nákladům řízení

71 Podle čl. 138 odst. 1 a 2 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 2 téhož jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Je-li neúspěšných účastníků řízení více, rozhodne Soudní dvůr o rozdělení nákladů řízení.

72 Vzhledem k tomu, že Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging neměly ve věci úspěch a Rada, Parlament a Komise požadovaly náhradu nákladů řízení, je důvodné prvně uvedeným uložit společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení, které vynaložily Rada, Parlament a Komise jak v prvním stupni, tak v tomto řízení o kasačních opravných prostředcích.

73 Článek 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, jenž se použije na řízení o kasačním opravném prostředku na základě čl. 184 odst. 1 tohoto řádu, stanoví, že členské státy, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení. Je tudíž třeba rozhodnout, že Česká republika ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Vedlejší kasační opravný prostředek se odmítá.

2) Rozsudek Tribunálu Evropské unie Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Komise (T-396/09, EU:T:2012:301) se zrušuje.

3) Žaloba na neplatnost, kterou podaly k Tribunálu Evropské unie Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, se zamítá.

4) Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht se ukládá společně a nerozdílně náhrada nákladů řízení vynaložených v prvním stupni, jakož i v řízení o kasačních opravných prostředcích Radou Evropské unie, Evropským parlamentem a Evropskou komisí.

5) Česká republika ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.