



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILO JÄÄSKINEN
prednesené 8. mája 2014¹

Spojené veci C-404/12 P a C-405/12 P

**Rada Európskej únie
a
Európska komisia
proti**

Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe

„Odvolanie — Životné prostredie — Aarhuský dohovor — Článok 10 nariadenia (ES) č. 1367/2006 — Žiadosť o vnútorné preskúmanie — Článok 2 ods. 2 druhý pododsek Aarhuského dohovoru — Pojem ‚výkon zákonodarnej právomoci‘ v zmysle Aarhuského dohovoru — Akt prijatý podľa ‚regulačného‘ postupu v zmysle rozhodnutia 1999/468/ES — Nariadenie (ES) č. 149/2008, ktorým sa stanovujú maximálne uplatniteľné hladiny rezíduí pesticídov“

I – Úvod

1. Odvolania podané Radou Európskej únie (C-404/12 P) a Európskou komisiou (C-405/12 P) sa týkajú výkladu pojmu „výkon zákonodarnej právomoci“ v zmysle článku 9 ods. 3 v spojení s článkom 2 ods. 2 druhým pododsekem Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia² (ďalej len „Aarhuský dohovor“). Z týchto ustanovení vyplýva, že členovia verejnosti môžu začať správne alebo súdne konanie umožňujúce napadnutie úkonov a opomenutí, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami vnútroštátneho práva v oblasti životného prostredia, pričom však platí, že akty verejných orgánov prijaté v rámci výkonu ich zákonodarnej právomoci sú vylúčené z pôsobnosti článku 9 ods. 3 uvedeného dohovoru.³ Tieto ustanovenia boli vykonané v práve Únie článkom 10 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1367/2006⁴ (ďalej len „nariadenie o uplatňovaní Aarhuského dohovoru“).

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Uvedený dohovor bol schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1).

3 — Pokiaľ ide o právomoc Súdneho dvora vykladať ustanovenia Aarhuského dohovoru, pozri rozsudok Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31).

4 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13). Podľa článku 10 ods. 1 akákoľvek mimovládna organizácia je oprávnená požiadať o vnútorné preskúmanie inštitúciu alebo orgán Spoločenstva, ktoré prijali správny akt podľa práva životného prostredia alebo ktoré v prípade údajnej správnej nečinnosti mali takýto akt prijať.

2. Nariadenie č. 396/2005 sa týka maximálnych hladín rezíduí pesticídov v alebo na potravinách a krmivách rastlinného a živočíšneho pôvodu⁵. Bolo zmenené a doplnené nariadením Komisie (ES) č. 149/2008 z 29. januára 2008⁶ tak, že boli pridané prílohy II, III a IV stanovujúce maximálne hladiny uplatniteľné na rezíduá výrobkov uvedených v prílohe I nariadenia č. 396/2005. Nariadenie č. 149/2008 bolo prijaté podľa postupu nazývaného „regulačný postup“ v zmysle rozhodnutia 1999/468/ES o komitológii⁷.

3. Listami zo 7. a z 10. apríla 2008 Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe, nadácie založené podľa holandského práva (ďalej len „organizácie ochrany životného prostredia“) požiadali Komisiu o vykonanie vnútorného preskúmania nariadenia č. 149/2008 na základe článku 10 nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru. Dvoma rozhodnutiami z 1. júla 2008 (ďalej len „rozhodnutia o neprípustnosti“) Komisia zamietla tieto žiadosti ako neprípustné z dôvodu, že nariadenie č. 149/2008 nebolo opatrením individuálneho určenia v zmysle nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru, a preto nemohlo byť predmetom postupu vnútorného preskúmania stanoveného uvedeným nariadením.

4. Na základe žaloby, ktorú podali organizácie ochrany životného prostredia, Všeobecný súd rozsudkom Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe/Komisia (T-338/08, EU:T:2012:300, ďalej len „napadnutý rozsudok“), zrušil rozhodnutia o neprípustnosti. Dospel najmä k záveru, že prijatie nariadenia č. 149/2008 patrilo do oblasti vykonávacích právomocí Komisie a podanie žiadosti, akou je žiadosť o preskúmanie stanovená v článku 10 nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru, preto bolo v jeho prípade možné.

5. Týmito odvolaniami sa Rada a Komisia domáhajú, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok.

6. Keďže odvolací dôvod uvádzaný Radou a prvý odvolací dôvod uvádzaný Komisiou sú podobné žalobným dôvodom predloženým tými istými inštitúciami a Európskym parlamentom vo veci Rada a i./Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P), v ktorých tiež prednesiem dnes návrhy, prejednávane veci sú úzko spojené s problematikou možnosti priameho odvolávania sa na článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v rámci sporu o neplatnosť, v ktorom ide o preskúmanie zákonnosti stanovené v článku 10 nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru, ktoré je aj predmetom druhého súboru vecí prejednávaných Súdny dvorom.

7. V tejto veci sa však nastoľuje predbežná otázka, vyplývajúca z druhého odvolacieho dôvodu Komisie vo veci C-405/12 P, a to otázka uplatniteľnosti Aarhuského dohovoru v prejednávanej veci. V dôsledku toho sa tieto návrhy sústreďujú na otázku, či pri prijímaní nariadenia č. 149/2008 Komisia konala v rámci výkonu zákonodarnej právomoci v zmysle článku 2 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru, čo by umožnilo vylúčiť uvedené nariadenie z pôsobnosti článku 9 ods. 3 uvedeného dohovoru, a teda aj z pôsobnosti článku 10 ods. 1 nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru.

II – Skutkové okolnosti pred podaním žaloby, konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

8. Na opis právneho rámca a skutkových okolností pred podaním žaloby, konania na Všeobecnom súde, ako aj napadnutého rozsudku, stačí odkázať na to, ako boli vykreslené v napadnutom rozsudku.

5 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 z 23. februára 2005 o maximálnych hladinách rezíduí pesticídov v alebo na potravinách a krmivách rastlinného a živočíšneho pôvodu a o zmene a doplnení smernice Rady 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 70, s. 1).

6 — Ú. v. EÚ L 58, s. 1.

7 — Rozhodnutie Rady z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu, zmenené a doplnené rozhodnutím Rady 2006/512/ES zo 17. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 200, s. 11).

III – Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

9. Rada svojím odvolaním podaným 3. septembra 2012 (vec C-404/12 P) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok, zamietol ako celok žalobu podanú žalobcami na prvom stupni a zaviazal ich solidárne na náhradu trov konania.

10. Komisia svojím odvolaním podaným 27. augusta 2012 (vec C-405/12 P) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok, rozhodol vo veci samej a zamietol žalobu o neplatnosť rozhodnutí o neprípustnosti, ako aj zaviazal žalobcov v konaní na prvom stupni na náhradu trov konania, ktoré Komisia vynaložila v rámci konania na prvom stupni a v rámci tohto odvolacieho konania.

11. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 21. novembra 2012 boli veci C-404/12 P a C-405/12 P spojené na účely písomnej a ústnej časti konania, ako aj vyhlásenia rozsudku.

12. Dňa 25. februára 2013 organizácie na ochranu životného prostredia predložili vyjadrenie k odvolaniam. V nadväznosti na žiadosť o odstránenie väd z 1. marca 2013 uvedení účastníci konania podali vzájomné odvolanie, kvalifikované ako podmienené, odkazujúce na článok 176 ods. 2 rokovacieho poriadku.

13. Rada, Parlament, Komisia, organizácie životného prostredia, ako aj česká vláda⁸ boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. decembra 2013.

IV – Posúdenie

A – O posúdení odvolacích dôvodov

14. Keďže otázka, či prijatie nariadenia č. 149/2008 patrí do pôsobnosti Aarhuského dohovoru, je rozhodujúca na meritórne preskúmanie tohto sporu, treba začať skúmanie týchto odvolaní druhým odvolacím dôvodom vo veci C-405/12 P. Diskusia vyplývajúca z prvého odvolacieho dôvodu vo veci C-405/12 P a odvolania vo veci C-404/12 P, týkajúca sa preskúmania zákonnosti nariadenia o uplatňovaní Aarhuského dohovoru vo vzťahu k Aarhuskému dohovoru, nemá zmysel, ak sa zistí, že akt, vo vzťahu ku ktorému bola podaná žiadosť o preskúmanie, nemôže byť predmetom takéhoto preskúmania.

B – O odvolacom dôvode týkajúcom sa právomocí Komisie pri prijímaní nariadenia č. 149/2008 (druhý odvolací dôvod vo veci C-405/12 P)

15. Komisia vo svojom druhom odvolacom dôvode vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 65 až 67 napadnutého rozsudku rozhodol, že prijatie nariadenia č. 149/2008 Komisiou patrí do výkonu vykonávacích právomocí Komisie. Všeobecný súd totiž podľa Komisie podal výklad pojmu „výkon zákonodarnej právomoci“ v zmysle článku 2 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru založený na čisto inštitucionálnom prístupe.

16. Komisia na podporu svojich výhrad uvádza, že výklad pojmu „výkon zákonodarnej právomoci“ v zmysle uvedeného dohovoru nemôže závisieť od pojmov, ktoré sú špecifické pre Zmluvy Únie. Mal by byť naopak založený na teleologickej metóde vzhľadom na to, že Aarhuský dohovor vylúčil legislatívne akty zo svojej pôsobnosti z dôvodu, že informovanie verejnosti je v tejto súvislosti

⁸ — Keďže návrh Českej republiky na vstup do konania ako vedľajší účastník bo podaný po uplynutí stanovenej lehoty, vyhovel sa jej len na účely ústnej časti konania.

zabezpečené samotným legislatívnym postupom.⁹ Komisia tvrdí, že keďže Súdny dvor už rozhodol v rozsudku Flachglas Torgau, že treba uplatniť funkčný výklad pojmu „orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú... zákonodarnú moc“¹⁰, takýto funkčný prístup je takisto najvhodnejší v rámci výkladu pojmu „akt prijatý v rámci výkonu zákonodarnej právomoci“ v zmysle článku 2 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru. Dodáva, že Súdny dvor okrem toho odkázal na toto ustanovenie v rámci výkladu článku 2 bodu 2 smernice 2003/4/ES¹¹ (ďalej len „smernica o prístupe k informáciám“).

1. O pojme „zákonodarstvo“ v zmysle Aarhuského dohovoru

a) Všeobecné pripomienky

17. V prvom rade sa v súlade s ustálenou judikatúrou musí medzinárodná zmluva vykladať v závislosti od jej znenia a vzhľadom na jej ciele. Článok 31 Viedenského dohovoru z 23. mája 1969 o zmluvnom práve a článok 31 Viedenského dohovoru z 21. marca 1986 o zmluvnom práve medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami alebo medzi medzinárodnými organizáciami, ktoré dali medzinárodnému obyčajovému právu v danej oblasti formálnu podobu, v tejto súvislosti stanovujú, že zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.¹²

18. Z preambuly Aarhuského dohovoru vyplýva, že zmluvné strany uznali dôležitosť ochrany a zlepšenia stavu životného prostredia, ako aj „transparentnosti vo všetkých oblastiach verejnej správy“, pričom vyzvali zákonodarné orgány na uplatňovanie zásad dohovoru v rámci ich postupov.¹³ Práve vzhľadom na tieto ciele sa musí posúdiť, aký dosah zamýšľali autori uvedeného dohovoru dosiahnuť ustanoveniami článku 2 ods. 2 druhého pododseku v spojení s ustanoveniami článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

19. V tejto súvislosti je nesporné, že Aarhuský dohovor nedefinuje pojem „konanie v rámci zákonodarnej právomoci“ alebo „orgán vykonávajúci zákonodarnú právomoc“. V článku 2 ods. 2 druhom pododseku Aarhuský dohovor len vylučuje zo svojej pôsobnosti „orgány verejnej moci“, ktoré „vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc“. Toto ustanovenie je podstatné na účely určenia rozsahu článku 9 ods. 3 uvedeného dohovoru, keďže v prípade aktov orgánov verejnej moci, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich zákonodarnej právomoci, sa neuplatnia postupy, ktoré môžu začať v súlade s týmto posledným uvedeným článkom členovia verejnosti pri porušení ustanovení vnútroštátneho práva týkajúceho sa životného prostredia.

20. V druhom rade, pokiaľ ide o genézu predmetného výrazu, práce, ktoré viedli k prijatiu Aarhuského dohovoru, poskytujú len málo údajov, z ktorých nemožno vyvodíť jednoznačný záver.

21. Poznamenávam, že v štádiu tretieho zasadnutia pracovnej skupiny poverenej vypracovaním návrhu Aarhuského dohovoru sa diskusia týkala výrazu „prijatie rozhodnutia v oblasti životného prostredia“, ktorý sa považoval za neuplatniteľný na legislatívne rozhodnutia, ako aj na súdne rozhodnutia.¹⁴ V rámci štvrtého zasadnutia bol výraz „prijatie rozhodnutia v oblasti životného prostredia“ považovaný

9 — Pozri analogicky rozsudok Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 43).

10 — Bod 49 a nasl. rozsudku.

11 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mím. vyd. 15/007, s. 375).

12 — Pozri rozsudok IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 40 a citovaná judikatúra).

13 — Pozri piate a jedenáste odôvodnenie Aarhuského dohovoru.

14 — Pozri správu z tretieho zasadnutia na internetovej stránke <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1997/cep/ac.3/cep.ac.3.6.f.pdf>. Tento výraz bol považovaný za výraz označujúci postup používaný orgánom verejnej moci s cieľom vykonať rozhodnutia týkajúce sa životného prostredia na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, podľa definície zakotvenej v právnej úprave štátu, ktorý je zmluvnou stranou.

za výraz opisujúci „akýkoľvek postup definovaný vnútroštátnou právnou úpravou, ktorý používa orgán verejnej moci na prijatie rozhodnutí upravujúcich, na základe uplatnenia právnej úpravy, otázky týkajúce sa životného prostredia. Netýka sa súdnych rozhodnutí, ani legislatívnych aktov, ani iných normatívnych aktov všeobecného dosahu“.

22. Pokiaľ ide o výraz „verejný orgán“, bolo počas štvrtého zasadnutia navrhnuté definovať ho ako orgán označujúci „akýkoľvek orgán verejnej moci alebo čelného predstaviteľa orgánu štátnej správy, ktorý podľa vnútroštátnej právnej úpravy má právomoc na prijímanie rozhodnutí, *ktorými sa vykonávajú zákony a nariadenia týkajúce sa životného prostredia alebo má právomoc na zbieranie, zostavovanie alebo šírenie informácií o životnom prostredí*. Tento výraz nezahŕňa zákonodarné a súdny orgány“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Zmysel výrazu „orgán verejnej moci“ bol s konečnou platnosťou schválený na šiestom zasadnutí tak, že vylúčil „orgány, ktoré vykonávajú zákonodarnú alebo súdnu moc“.

23. Okrem toho Výbor pre skúmanie dodržiavania ustanovení Aarhuského dohovoru v rámci svojich stanovísk s ohľadom na akty, ktoré inštitúcie Únie prijímajú v rámci ich zákonodarnej právomoci, zdôraznil, že na účely preukázania prípadného porušenia práva životného prostredia treba zohľadniť formu, akú má predmetný rozhodovací postup.¹⁵ Z toho vyplýva, že pri kvalifikácii rozhodnutia, aktu alebo opomenutia v zmysle Aarhuského dohovoru nie je rozhodujúce jeho pomenovanie v zmysle vnútroštátneho práva zmluvnej strany.¹⁶

24. V treťom rade môže byť užitočné pripomenúť, že Súdny dvor už mal príležitosť odkázať na článok 2 ods. 2 druhý pododsek Aarhuského dohovoru, najmä vo veciach týkajúcich sa smernice o „prístupe k informáciám“, ako aj smernice 85/337/EHS¹⁷ (ďalej len „smernica o skúmaní dosahu“).

25. V judikatúre týkajúcej sa výkladu smernice o „skúmaní dosahu“ Súdny dvor dospel k záveru, že vylúčenie projektu z pôsobnosti uvedenej smernice podlieha v súlade s jej článkom 1 ods. 5 dvom podmienkam. Prvá podmienka vyžaduje, aby projekt bol podrobne upravený a prijatý prostredníctvom osobitného právneho predpisu. V zmysle druhej podmienky cieľ tejto smernice, vrátane cieľa spočívajúceho v poskytnutí informácií, musia byť dosiahnuté prostredníctvom legislatívneho postupu.¹⁸

26. V rozsudku Boxus a i. týkajúcom sa kvalifikácie vnútroštátneho dekrétu, ktorý zabezpečoval, že niektoré typy územných povolení boli považované za legislatívne akty vzhľadom na pôsobnosť smernice o „skúmaní dosahu“ a Aarhuského dohovoru, Súdny dvor okrem iného dospel k záveru, pričom zdôraznil procesnú autonómiu členských štátov, že článok 9 Aarhuského dohovoru a článok 10 a uvedenej smernice by stratili „všetok potrebný účinok, keby samotná okolnosť, že projekt bol prijatý legislatívnym aktom..., by spôsobovala, že by ho nebolo možné napadnúť žiadnym právnym prostriedkom umožňujúcim namietat proti jeho zákonnosti, či už z hmotnoprávneho alebo

15 — European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, máj 2011, bod 61, v Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee, 2004-2011, s. 12 a 13: „set out in article 2, paragraph 2, of the Convention, the EU institutions do not act as public authorities when they perform in their legislative capacity, with the effect that these forms of decision-making are not covered by article 9 of the Convention. Thus, in order to establish noncompliance in a specific case, the Committee will have to consider the form of decision-making challenged before the EU Courts“.

16 — „When determining how to categorize a decision, and act or an omission under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive“ ACCC/C/2005/11 (Belgium) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, bod 29); European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, máj 2011, bod 71.

17 — Smernica Rady z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).

18 — Rozsudky WWF a i. (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 57), Boxus a i. (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 37), Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 31) a Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 79).

procesného hľadiska, v zmysle týchto predpisov“.¹⁹ Súdny dvor takisto rozhodol, že musí byť možné, aby otázku, či legislatívny akt zodpovedá podmienkam stanoveným smernicou o skúmaní dosahu, preskúmal podľa vnútroštátnych procesných pravidiel súd alebo nezávislý a nestranný orgán zriadený zákonom.²⁰

27. Pokiaľ ide o smernicu o „prístupe k informáciám“, Súdny dvor pripustil v rozsudku Flachglas Torgau funkčný výklad pojmu „orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú... zákonodarnú moc“, podľa ktorej možno usudzovať, že táto definícia sa vzťahuje na ministerstvá, ktoré sú v zmysle vnútroštátneho práva poverené prípravou návrhov zákonov, ich predkladaním parlamentu a účasťou na zákonodarnom procese, predovšetkým prostredníctvom predkladania stanovísk²¹. Súdny dvor v tejto súvislosti zdôraznil mnohorakosť postupov, ktoré sa v dotknutých členských štátoch považujú za legislatívne postupy.

28. Poznamenávam však, že Súdny dvor sa vyjadril v týchto veciach k výkladu osobitných ustanovení dotknutých smerníc vzhľadom na Aarhuský dohovor, čo neumožňuje použiť bezvýhradne túto judikatúru na prejednávanú vec.

b) O kritériách umožňujúcich vymedziť pojem „výkon zákonodarnej právomoci“ v zmysle Aarhuského dohovoru

29. Podľa mňa existujú zásadné úvahy, ktoré treba zohľadniť na účely výkladu vylúčenia aktov patriacich do zákonodarnej činnosti v zmysle Aarhuského dohovoru.

30. Po prvé, ako uvádza Komisia, výklad pojmu „zákonodarstvo“ v zmysle nástroja medzinárodného práva verejného musí byť samostatný vo vzťahu k vnútroštátnemu právu zmluvných strán. Teda výklad článku 2 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru nemožno zakladať len na pojmoch vlastných danému systému, ale musí sa vykonať globálna analýza riadne zohľadňujúca prvoradý cieľ dohovoru, teda ochranu životného prostredia a zriadenie demokratického mechanizmu umožňujúceho občanom aktívne sa zúčastniť na tomto procese.

31. Vylúčenie legislatívnych aktov z pôsobnosti Aarhuského dohovoru totiž nemôže mať dosah, ktorý by vyplýval z analýzy založenej na vnútroštátnom práve. V prvom rade medzinárodné právo verejné neupravuje rozdelenie normatívnych právomocí v rámci právneho poriadku zmluvnej strany. Na druhej strane vyžaduje dbať na zachovanie cieľa dohovoru ako celku.

32. V druhom rade zo znenia článku 2 ods. 2 druhého pododseku a článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vyplýva, že cieľom systému zavedeného uvedeným dohovorom je umožniť členom verejnosti napadnúť a dosiahnuť preskúmanie rozhodnutí vykonávajúcich normy práva životného prostredia, inak povedané konať s cieľom ubezpečiť sa o správnom uplatnení noriem vnútroštátneho práva v oblasti životného prostredia na konkrétne prípady. Z toho vyplýva, že členom verejnosti nebolo zverené právo preskúmať alebo dokonca vyžadovať zakotvenie určitej úrovne ochrany v oblasti životného prostredia.

19 — Rozsudok Boxus a i. (EU:C:2011:667, bod 53).

20 — Tamže (bod 54).

21 — EU:C:2012:71 (body 49 až 51).

33. Hlavným cieľom Aarhuského dohovoru je tak zaviesť nástroj preskúmania zákonnosti umožňujúci členom verejnosti iniciovať správne alebo súdne preskúmanie v prípade porušenia právneho pravidla v oblasti životného prostredia pri jeho uplatňovaní.²²

34. V tejto súvislosti by kritériom umožňujúcim určiť, či akt patrí alebo nepatrí do kategórie legislatívnych aktov v zmysle dohovoru, mohlo byť kritérium existencie právnej normy v oblasti životného prostredia vyššej právnej sily. Na účely článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa preskúmanie totiž musí vykonať vzhľadom na „ustanovenia vnútroštátneho práva“^[23] v oblasti životného prostredia. Jednotlivci sa teda môžu odvolávať na to, že napadnutý akt porušil takúto normu. V dôsledku toho akt orgánu verejnej moci, ktorý je napadnutý, musí nevyhnutne mať nižšie postavenie v hierarchii noriem oproti uvedeným ustanoveniam vnútroštátneho práva v oblasti životného prostredia, pretože dohovor vychádza z predpokladu, že uvedený akt môže byť nezlučiteľný s poslednými uvedenými ustanoveniami.

35. Z toho vyplýva, že normy práva Únie, ktorých vecný súlad nemožno posúdiť z hľadiska niektorého ustanovenia práva životného prostredia Únie, predstavujú v zásade akty legislatívnej povahy v zmysle Aarhuského dohovoru. Vzhľadom na autonómnú povahu pojmu „zákonodarstvo“ v zmysle uvedeného dohovoru však netreba vychádzať v tejto súvislosti z rozdielu, vlastnému právu Únie, medzi legislatívnymi a vykonávacími aktmi. Okrem toho Súdny dvor nedávno potvrdil, že prípady vymedzené článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ, týkajúce sa delegovaných aktov a vykonávacích aktov práva Únie, nepredstavujú vyčerpávajúci systém.²⁴

36. Po tretie, podľa mňa je cieľom Aarhuského dohovoru logicky vylúčiť kontrolu ústavnosti v širšom zmysle, pokiaľ ide o akty prijaté v oblasti životného prostredia.

37. Práve vo svetle týchto úvah treba skúmať, či prijatie nariadenia č. 149/2008 súviselo s legislatívnymi výsadami v zmysle Aarhuského dohovoru.

2. O povahe právomocí vykonávaných Komisiou pri prijímaní nariadenia č. 149/2008

a) O napadnutom rozsudku

38. V bodoch 64 až 70 napadnutého rozsudku Všeobecný súd vychádzal v zásade z dvoch prvkov na účely záveru, že Komisia neprijala nariadenie č. 149/2008 v rámci zákonodarnej právomoci. Jednak pripomenul, že prílohy nariadenia č. 396/2005 sa musia prijímať v súlade s článkami 5 a 7 rozhodnutia 1999/468 o komitológii. Jednak odkázal na Príručku na uplatňovanie Aarhuského dohovoru²⁵, z ktorej vyplýva, že Komisia sa musí považovať za orgán v zmysle článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

39. Treba teda overiť, či takéto odôvodnenie je dôvodné, aj keby sa malo považovať za dostatočné, čo však Komisia nekritizovala.

22 — S výhradou toho, ako Súdny dvor rozhodne v spojených veciach C-401/12 P až C-403/12 P, pozri v tomto ohľade príklady nelegislatívnych avšak všeobecne uplatniteľných aktov, ktoré môžu byť predmetom vnútorného preskúmania v zmysle článku 10 Aarhuského nariadenia: článok 9 smernice Rady 98/83/ES z 3. novembra 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (Ú. v. ES L 330, s. 32), ako aj vykonávanie rozhodnutie Komisie z 30. októbra 2013, ktorým sa potvrdzujú priemerné špecifické emisie CO₂ a cieľové hodnoty špecifických emisií pre výrobcov osobných automobilov za kalendárny rok 2012 podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 (Ú. v. EÚ L 289, s. 71).

23 — Treba najprv poznamenať, že právo Únie sa považuje za „vnútroštátne právo“ na účely článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. „In this context, when applied to the EU, the reference to ‘national law’ should be interpreted as referring to the domestic law of the EU“ [pozri ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, bod 27) a European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, máj 2011, bod 76].

24 — Pozri rozsudok Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, body 77 až 86).

25 — Dostupný na internetovej stránke: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>, s. 42.

b) O genéze nariadenia č. 149/2008

40. Na úvod pripomínam, že pri sledovaní cieľov vymenovaných v článku 191 ZFEÚ právo Únie v oblasti životného prostredia obsahuje veľmi rôznorodé pravidlá, najmä pravidlá týkajúce sa boja proti klimatickým zmenám a proti znečisťovaniu ovzdušia, problematiky udržateľného rozvoja, pravidlá týkajúce sa nakladania s odpadmi, ochrany vôd a pôdy, ochrany biodiverzity, pravidlá týkajúce sa účasti verejnosti na prijímaní rozhodnutí v oblasti životného prostredia, civilnej ochrany, vrátane manažmentu prírodných nešťastí, ako aj riešenia úrovne hluku. V tomto rámci Komisia vykonáva funkcie striktnie administratívne, napríklad, keď povoľuje uvedenie určitého geneticky modifikovaného organizmu (GMO) na trh, a zároveň normatívne funkcie, pri prijímaní podrobnejších noriem, často formou komitologického postupu, napríklad keď vypracováva alebo dopĺňa prílohy k základnému aktu. Pre tento posledný uvedený prípad však nemožno nájsť jednoznačný výklad z hľadiska pojmu „zákonodarná činnosť“ v zmysle Aarhuského dohovoru. To platí najmä pre prijatie nariadenia č. 149/2008.

41. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že prijatie predmetného nariadenia vychádza z nariadenia č. 396/2005, ktoré stanovuje maximálne povolené hladiny rezíduí pesticídov, ktoré sa môžu nachádzať vo výrobkoch živočíšneho alebo rastlinného pôvodu, určených na ľudskú spotrebu alebo kŕmenie zvierat. Keďže tieto maximálne hladiny rezíduí (ďalej len „MRL“) obsahujú jednak MRL, ktoré sú špecifické pre niektoré potraviny na ľudskú spotrebu alebo kŕmenie zvierat, a jednak všeobecne uplatniteľnú hranicu, keď konkrétna MRL nebola stanovená, nariadenie č. 396/2005 vyžadovalo následné vypracovanie viacerých príloh, ktorých prijatie bolo podmienkou uplatnenia časti kapitoly nariadenia č. 396/2005.²⁶

42. V dôsledku toho Komisia najprv prijala nariadenie č. 178/2006²⁷, ktorým bola prijatá príloha I k nariadeniu (ES) č. 396/2005, ktorá vymenúva potraviny a krmivá, ktorých obsah, pokiaľ ide o rezíduá pesticídov, podlieha maximálnym hladinám.

43. Následne Komisia prijala nariadenie č. 149/2008, ktorým boli pridané tri ďalšie prílohy (II, III a IV) stanovujúce MRL pre výrobky stanovené v uvedenej prílohe I nariadenia č. 396/2005.

44. Príloha II bola prijatá v súlade s článkom 21 nariadenia č. 396/2005. Obsahuje maximálne hladiny vo vzťahu k MRL stanoveným predtým v súlade s osobitnými smernicami týkajúcimi sa obilnín, potravín živočíšneho pôvodu a niektorých výrobkov rastlinného pôvodu, vrátane ovocia a zeleniny.²⁸

45. Príloha III bola prijatá v súlade s článkom 22 nariadenia č. 396/2005 a týka sa najmä²⁹ dočasných MRL uplatniteľných na aktívne látky, o ktorých zaradení alebo nezaradení do prílohy I smernice 91/414/EHS³⁰ o prípravkoch na ochranu rastlín sa ešte nerozhodlo.

26 — V súlade s článkom 50 nariadenia č. 396/2005 sa kapitoly II, III a V začnú uplatňovať šesť mesiacov po dátume uverejnenia posledného z nariadení stanovujúcich prílohy I, II, III a IV.

27 — Nariadenie Komisie (ES) z 1. februára 2006, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 396/2005 s cieľom vytvoriť prílohu I obsahujúcu zoznam potravín a krmív, na ktoré sa vzťahujú maximálne hladiny rezíduí pesticídov (Ú. v. EÚ L 29, s. 3).

28 — Smernica Rady 86/362/EHS z 24. júla 1986 o stanovení maximálnych limitov rezíduí pesticídov v a na obilninách (Ú. v. ES L 221, s. 37; Mim. vyd. 03/007, s. 74); smernica Rady 86/363/EHS z 24. júla 1986, ktorou sa stanovujú maximálne úrovne rezíduí pesticídov v a na potravinách živočíšneho pôvodu (Ú. v. ES L 221, s. 43; Mim. vyd. 03/007, s. 80), a smernica Rady 90/642/EHS z 27. novembra 1990 o stanovení maximálnych hladín pre rezíduá pesticídov v a na určitých produktoch rastlinného pôvodu vrátane ovocia a zeleniny (Ú. v. ES L 350, s. 71; Mim. vyd. 03/011, s. 68).

29 — Pokiaľ už nie sú uvedené v prílohe II, podľa postupu uvedeného v článku 45 ods. 2, vzhľadom na informácie poskytnuté členskými štátmi, prípadne odôvodnené stanovisko uvedené v článku 24, faktory uvedené v článku 14 ods. 2 a niektoré MRL. Príloha III môže takisto obsahovať iné výrobky, akými sú nové poľnohospodárske výrobky uvedené v prílohe I nariadenia č. 396/2005 (pozri odôvodnenie 4 nariadenia č. 149/2008).

30 — Smernica Rady z 15. júla 1991 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh (Ú. v. ES L 230, s. 1; Mim. vyd. 03/011, s. 332).

46. Nakoniec, niektoré aktívne látky nepodliehajú žiadnej maximálnej hladine rezíduí. Ide o aktívne látky prítomné v prípravkoch na ochranu rastlín, posudzované podľa smernice 91/414 a v prípade ktorých sa dospelo k záveru, že nie treba stanoviť žiadnu MRL. V súlade s článkom 5 ods. 1 nariadenia č. 396/2005 sú uvedené v prílohe IV uvedeného nariadenia.

47. Z toho vyplýva, že Komisia prijatím nariadenia č. 149/2008 doplnila základný akt, ktorý mal legislatívnu povahu. Táto úvaha však neprejudikuje, aká bola povaha právomoci vykonávanej Komisiou v tomto rámci z hľadiska uplatnenia Aarhuského dohovoru. Treba teda preskúmať postup prijímania nariadenia č. 149/2008.

c) O postupe prijímania nariadenia č. 149/2008

48. Vzhľadom na rozsudok Meroni/Vysoký úrad³¹ treba pripomenúť, že dôsledky vyplývajúce z delegovania právomocí sú veľmi rôzne podľa toho, či sa toto delegovanie týka na jednej strane jasne vymedzených vykonávacích právomocí, ktorých používanie preto podlieha prísnej kontrole vzhľadom na objektívne kritériá stanovené delegujúcim orgánom, alebo na druhej strane „diskrečnej právomoci, vedúcej k veľkému priestoru na voľnú úvahu, čo môže jej využitím viesť k možnosti výkonu skutočnej ekonomickej politiky“. Súdny dvor v tomto rozsudku takisto uviedol, že delegovanie prvého typu nemôže podstatne zmeniť dôsledky výkonu dotknutých právomocí, ale delegovanie druhého typu, tým, že nahrádza voľbu vykonanú delegujúcim orgánom voľbou delegovaného orgánu, vykonáva „naozajstný prenos zodpovednosti“.³²

49. Až do nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy teda výraz „výkonná právomoc“ zahŕňal dva rôzne typy právomocí. Išlo jednak o právomoc na prijímanie normatívnych aktov, ktoré dopĺňajú alebo menia základný legislatívny akt, a jednak o právomoc uviesť do praxe alebo vykonať na úrovni Únie legislatívny akt Únie alebo niektoré z jeho ustanovení.³³

50. Treba však poznamenať, že v práve Únie je aj po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy rozlišovanie medzi zákonodarnou a výkonnou mocou stále často neisté. Ako totiž uviedol generálny advokát Cruz Villalón, odlíšenie delegovaných aktov od vykonávacích aktov nevyplýva len z rozdielu medzi legislatívou (vrátane delegovanej) a vykonávaním predpisov, ale takisto aj zo skutočnosti, že delegované akty sú výsledkom výkonu vlastnej normatívnej právomoci Únie, zatiaľ čo vykonávacie akty sú výsledkom (subsidiárneho) výkonu právomoci, ktorá prináleží v prvom rade členským štátom, zo strany Komisie (alebo Rady).³⁴

51. V tejto súvislosti poznamenávam, že podľa článkov 5, 21 a 22 nariadenia č. 396/2005 v znení platnom v čase prijatia nariadenia č. 149/2008³⁵ bolo nariadenie č. 149/2008 prijaté v súlade s postupom nazývaným „regulačný“ v zmysle článku 5 rozhodnutia 1999/468 o komitológii.

31 — 10/56, EU:C:1958:8.

32 — Pozri rozsudok Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (EU:C:2014:18, body 41 a 42).

33 — Konvent o budúcnosti Európy navrhol jasne rozlišovať medzi týmito dvoma typmi právomoci, čo bolo zakotvené Zmluvou o Ústave pre Európu. Táto novinka bola nakoniec prebratá do Lisabonskej zmluvy v článkoch 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ (pozri moje návrhy vo veci Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, EU:C:2013:562).

34 — Pozri bod 57 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2013:871).

35 — Treba poznamenať, že nariadenie č. 149/2008 nadobudlo účinnosť šesť mesiacov po svojom uverejnení v úradnom vestníku, v súlade s článkom 2 tohto nariadenia, teda 1. septembra 2008. Medzičasom však nariadenie č. 396/2005 bolo zmenené a doplnené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 299/2008, prijatým 11. marca 2008, ktoré nadobudlo účinnosť 10. apríla 2008 (Ú. v. EÚ L 97, s. 67). Prijatie nariadenia č. 299/2008 bolo nevyhnutné najmä pre rozhodnutie Rady 2006/512/ES zo 17. júla 2006, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie 1999/468 (Ú. v. EÚ L 200, s. 11). Rozhodnutie 2006/512 zaviedlo „regulačný postup s kontrolou“ na prijímanie všeobecne záväzných opatrení, ktorých cieľom je zmena nepodstatných prvkov základného aktu. V súlade s článkom 1 nariadenia č. 299/2008 článok 45 nariadenia č. 396/2005 bol zmenený a doplnený v tom zmysle, že zakotvil dva rôzne komitologické postupy, teda regulačný postup a nový regulačný postup s kontrolou. Okrem toho článok 5 ods. 1 nariadenia č. 396/2005 bol nahradený v tom zmysle, že prijatie prílohy IV nariadenia č. 396/2005 podliehalo regulačnému postupu s kontrolou.

52. V rámci tohto postupu po predložení návrhu opatrenia Stálemu výboru pre potravinový reťazec a zdravotný stav zvierat³⁶ (ďalej len „výbor“) prijatie opatrenia vyžadovalo, aby Komisia získala kvalifikovanú väčšinu, ktorá by súhlasila. Keby výbor nebol schopný hlasovať kvalifikovanou väčšinou v prospech návrhu Komisie alebo keby sa vyslovil kvalifikovanou väčšinou proti projektu, opatrenie by muselo byť vrátené na prejednanie Rade. Táto by mohla prijať opatrenie alebo ho vrátiť na prejednanie Komisii. V prípade, že Rada do troch mesiacov neprijala rozhodnutie, Komisia mohla prijať svoj pôvodný návrh. V tejto súvislosti mal Parlament právo dohľadu v tom zmysle, že vo vzťahu k opatreniam založeným na základných aktoch prijatých v spolourozhodovacom postupe Parlament môže prijať nezáväznú rezolúciu, keď sa domnieva, že Komisia prekročila svoje vykonávacie právomoci.

53. Na prvý pohľad sa teda zdá, že sledovaný postup má určitú spojitosť s legislatívnou činnosťou. Ide totiž o postup zahŕňajúci tri inštitúcie Únie, ktoré môžu vykonávať zákonodarné právomoci, vedúci k prijatiu všeobecne záväzného aktu, obsahujúceho ustanovenia patriace prinajmenšom v širšom zmysle do práva životného prostredia.

54. Nič to však nemení na tom, že to, že došlo k prijatiu zmien príloh základného aktu v dôsledku vývoja vedeckých a technických poznatkov, možno takisto považovať za čisto vykonávajúcí akt v zmysle práva Únie. Toto konštatovanie totiž odôvodnilo zmenu postupu prijímania príloh smerníc 86/362, 86/363 a 90/642.³⁷ Pripomínam, že uvedené prílohy boli následne prebraté do prílohy II nariadenia č. 396/2005.

55. Postup prijímania nariadenia č. 149/2008 tak nie je sám osebe rozhodujúci na identifikáciu povahy právomocí vykonávaných Komisiou na účely určenia pôsobnosti Aarhuského dohovoru. V dôsledku toho treba preskúmať obsah jej právomocí.

d) O obsahu právomocí Komisie

56. Chcel by som uviesť, že nariadenie č. 396/2005 predstavuje osobitný a nový nástroj, pretože stanovilo po prvýkrát spoločnú hladinu 0,01 mg/kg na európskej úrovni pre všetky typy pesticídov bez toho, aby sa rozlišovalo medzi rôznymi kategóriami potravín. Táto všeobecná hladina sa uplatňuje „štandardne“, teda na všetky prípady, keď MRL nebola stanovená špecificky pre výrobok alebo druh výrobku. Výber formy nariadenia určeného na to, aby zrušilo viaceré osobitné smernice, bol odôvodnený skutočnosťou, že tento druh aktu zaručuje, že jeho presné ustanovenia sa uplatnia v rovnakom čase a rovnakým spôsobom v celom Spoločenstve. Z toho vyplýva, že jeden z hlavných sledovaných cieľov v mene ochrany zdravia verejnosti bol cieľ jednotného uplatnenia pravidiel týkajúcich sa MRL.

57. V súlade s touto logikou prijatie príloh nariadenia č. 396/2005 prostredníctvom nariadenia č. 149/2008 patrilo do rámca vymedzeného inými aktmi sekundárneho práva v oblasti životného prostredia. Takto teda príloha II nariadenia č. 396/2005 v znení zakotvenom nariadením č. 149/2008 začlenila MRL predtým definované smernicami 86/362, 86/363 a 90/642, ktorých pravidelne menené a dopĺňané prílohy obsahovali zoznam výrobkov a maximálnych povolených hladín rezíduí pesticídov. Príloha III nariadenia č. 396/2005 v znení stanovenom nariadením č. 149/2008, obsahujúca zoznam predbežných MRL, sa skladala z dvoch častí. Časť A prebrala predbežné MRL pre látky, pre ktoré

36 — V zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, s. 1; Mím. vyd. 15/006, s. 463).

37 — Pozri smernicu Rady 97/41/ES z 25. júna 1997, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 76/895/EHS, 86/362, 86/363 a 90/642 týkajúce sa stanovenia maximálnych úrovní rezíduí pesticídov v a na ovocí a zelenine, obilninách, potravinách živočíšneho pôvodu a určitých výrobkoch rastlinného pôvodu vrátane ovocia, respektíve zeleniny (Ú. v. ES L 184, s. 33; Mím. vyd. 03/021, s. 207), a najmä návrh tejto smernice obsahujúci dôvodovú správu [KOM(95) 272 v konečnom znení, s. 8].

neboli MRL stanovené v súlade so smernicami 86/362, 86/363 a 90/642. Časť B sa týkala predbežných MRL pre výrobky nedefinované v prílohe I už citovaných smerníc 86/362, 86/363 a 90/642. Prílohu IV nariadenia č. 396/2005 tvoril zoznam aktívnych látok v prípravkoch na ochranu rastlín posudzovaných v súlade so smernicou 91/414, ktoré si nevyžadujú stanovenie MRL.

58. Je pravda, že tieto prílohy nariadenia č. 396/2005 podliehali pravidelným zmenám a doplneniam. V súlade s článkom 14 nariadenia č. 396/2005 v rámci postupu stanovovania, zmeny alebo zrušenia MRL Komisia mohla prijať buď nariadenie, alebo rozhodnutie zamietajúce žiadosť v zmysle článku 7 uvedeného nariadenia.³⁸

59. V tejto súvislosti sa mi zdá byť prvoradá zdôrazniť, že MRL ako taká predstavuje normu práva životného prostredia, zakotvenú Komisiou v rámci komitologického postupu. Nič na tom nemení právo priznané jednotlivcovi, ktorý odôvodní svoj osobitný záujem, pokiaľ ide o obsah, podať žiadosť o povolenie týkajúcu sa používania výrobku, zahŕňajúcu zmenu existujúcej MRL. V štádiu takéhoto povolenia totiž pôjde o uplatnenie už skôr stanovenej normy.

60. Okrem toho jednotlivec nemôže napadnúť stanovenie MRL ako takej.

61. Ako som už zdôraznil, výklad pojmu „výkon zákonodarnej právomoci“ v zmysle Aarhuského dohovoru sa musí riadiť štruktúrou článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, z ktorého v podstate vyplýva, že jeho cieľom je zaviesť mechanizmus kontroly uplatňovania právnych noriem v oblasti životného prostredia, a nie kontroly ich stanovenia.

62. Navyše sa domnievam, že v rámci prijatia nariadenia č. 149/2008 boli Komisii zverené právomoci, ktoré vyzerajú ako kodifikácia už existujúcich ustanovení ich zaradením do príloh nariadenia č. 149/2008.

63. Iste, právomoci Komisie v predmetnom prípade možno podriaďiť súdnemu preskúmaniu, pokiaľ ide o výkon jej delegovaných alebo vykonávajúcich právomocí. V predmetnej veci však neexistuje norma práva životného prostredia, ktorá by mohla obmedziť právomoc Komisie a podľa ktorej by sa mohlo vykonať preskúmanie zamýšľané Aarhuským dohovorom.

64. Nakoniec pripomínam, že uplatniteľnosť kapitoly II nariadenia č. 396/2005, v ktorej sa nachádza článok 14, bolo podmienené nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 149/2008.

65. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem vysloviť záver, že keď Komisia prijala nariadenie č. 149/2008, konala v rámci výkonu zákonodarnej právomoci v zmysle Aarhuského dohovoru.

66. V dôsledku toho sa Všeobecný súd, keď usúdil v bode 70 napadnutého rozsudku, že prijatie nariadenia č. 149/2008 patrí do vykonávacích právomocí, dopustil nesprávneho právneho posúdenia. Treba teda zrušiť napadnutý rozsudok.

C – O zostávajúcich odvolacích dôvodoch

67. Vzhľadom na riešenie navrhované v bode 66 týchto návrhov nie je potrebnú skúmať ostatné dôvody uvádzané v rámci odvolania vo veci C-404/12 P a vo veci C-405/12 P. To platí aj pre vzájomné odvolanie podané organizáciami na ochranu životného prostredia.

38 — V súlade s článkom 6 nariadenia č. 396/2005, „keď chce členský štát vydať povolenie alebo predbežné povolenie týkajúce sa používania výrobku na ochranu rastlín v súlade so smernicou 91/414, preskúma, či v nadväznosti na toto používanie treba zmeniť existujúcu MRL uvedenú v prílohe II alebo prílohe III tohto nariadenia, či je nevyhnutné stanoviť novú MRL alebo či aktívna látka musí byť zaradená do prílohy IV. V prípade potreby vyzve žiadateľa o povolenie, aby podal žiadosť v súlade s článkom 7“. Článok 7 spresňuje podrobnosti týkajúce sa žiadosti.

V – O žalobe na Všeobecnom súde

68. V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu buď sám rozhodnúť s konečnou platnosťou vo veci samej, ak to stav konania dovoľuje, alebo vrátiť vec na rozhodnutie Všeobecnému súdu. V predmetnom prípade sú podľa mňa splnené podmienky na to, aby Súdny dvor sám rozhodol vo veci samej. Tvrdenia uvádzané účastníkmi konania na Všeobecnom súde sa totiž nachádzajú vo vyjadreniach predložených v rámci písomnej časti konania na tomto súde.

69. Vo svojom prvom žalobnom dôvode v konaní na Všeobecnom súde tvrdili organizácie na ochranu životného prostredia, že Komisia neprávom považovala žiadosti o vnútorné preskúmanie nariadenia č. 149/2008 za neprípustné, keďže sa domnievala, že toto nariadenie nemožno chápať ani ako opatrenie individuálneho určenia, ani ako súbor rozhodnutí.

70. Vzhľadom na argumentáciu uvedenú v bodoch 16 až 60 týchto návrhov, z ktorej v podstate vyplýva, že prijatie nariadenia č. 149/2008 patrí do výkonu zákonodarnej právomoci v zmysle Aarhuského dohovoru, navrhujem tento žalobný dôvod zamietnuť.

71. Je pravda, že účastníci konania nemali v konaní na prvom stupni príležitosť vyjadriť sa k argumentom týkajúcim sa povahy právomocí vykonávaných Komisiou v rámci prijatia nariadenia č. 149/2008. Je totiž potrebné konštatovať, že rozhodnutia Komisie o neprípustnosti sa zakladajú výlučne na tom, že nariadenie č. 149/2008 je všeobecne záväzný právny akt, čo podľa mňa predstavuje neúplné odôvodnenie. Uvedené rozhodnutia sa však javia byť dôvodné z toho hľadiska, že nimi boli žiadosti o vnútorné preskúmanie zamietnuté ako neprípustné. Keďže nariadenie č. 149/2008 predstavuje jasne všeobecne záväzné opatrenie a táto posledná uvedená kategória zahŕňa zákonodarnú činnosť v zmysle Aarhuského dohovoru, možno na základe tohto odôvodnenia považovať uvedené rozhodnutia za opodstatnené.³⁹

72. Keďže nariadenie č. 149/2008 nepatrí podľa mňa do pôsobnosti Aarhuského dohovoru, netreba skúmať druhý žalobný dôvod uvádzaný v konaní na prvom stupni.

VI – Návrh

73. Navrhujem, aby Súdny dvor:

- zrušil rozsudok Všeobecného súdu vo veci Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe/Commission (T-338/08, EU:T:2012:300),
- zamietol žalobu o neplatnosť podanú proti dvom rozhodnutiam Európskej komisie z 1. júla 2008, ktorými sa zamietajú ako neprípustné žiadosti o preskúmanie nariadenia Komisie (ES) č. 149/2008 z 29. januára 2008, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ustanovením príloh II, III a IV, v ktorých sa stanovujú maximálne hladiny rezíduí pre produkty uvedené v jeho prílohe I,
- rozhodol, že Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe spoločne a nerozdielne znášajú svoje vlastné trovy konania a zaviazal ich spoločne a nerozdielne na náhradu trov konania Rady Európskej únie a Komisie,
- rozhodol, že Česká republika znáša svoje vlastné trovy konania.

39 — Pozri *mutatis mutandis* rozsudok Grécko/Komisia (C-321/09 P, EU:C:2011:218, bod 61).