



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILO JÄÄSKINEN
prednesené 8. mája 2014¹

Spojené veci C-401/12 P až C-403/12 P

**Rada Európskej únie,
Európsky parlament,
Európska komisia
proti
Vereniging Milieudefensie,**

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

„Odvolanie — Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru — Článok 2 ods. 1 písm. g) a článok 10 nariadenia (ES) č. 1367/2006 — Žiadosť o vnútorné preskúmanie — Nepripustnosť — Námiетка nezákonnosti — Preskúmanie platnosti sekundárneho práva Únie vo vzťahu k medzinárodnej dohode — Judikatúra vyplývajúca z rozsudkov Fediol/Komisia a Nakajima/Rada — Podmienky možnosti priamo sa odvolať na normy medzinárodného zmluvného práva“

Obsah

I – Úvod	2
II – Okolnosti predchádzajúce sporu a napadnutý rozsudok	4
III – Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdny dvorom	5
IV – O dôvodnosti preskúmania zákonnosti noriem sekundárneho práva z hľadiska medzinárodného zmluvného práva (prvý odvolací dôvod)	6
A – Tvrdenia účastníkov konania	6
B – O účinkoch medzinárodného práva v práve Únie	7
C – O napadnutom rozsudku	11
V – O alternatívnom riešení v súvislosti s preskúmaním zákonnosti – odôvodnenie vrátenia veci na rozhodnutie Všeobecnému súdu	13

¹ – Jazyk prednesu: francúzština.

A –	O možnosti priamo sa odvolať na normy medzinárodného zmluvného práva na účely preskúmania zákonnosti sekundárneho práva Únie	13
1.	O „priamom účinku“ ako hrádzi preskúmania zákonnosti	13
2.	O prispôbení podmienok požadovaných na účely možnosti priameho odvolávania sa .	15
B –	Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ako referenčná norma na účely preskúmania zákonnosti	18
VI –	Subsidiárne preskúmanie z hľadiska preskúmania zákonnosti	19
A –	Úvodné poznámky	19
B –	Tvrdenia Komisie v rámci druhého odvolacieho dôvodu	20
C –	O existencii preskúmania porušení práva životného prostredia v rámci Aarhuského dohovoru	20
D –	O rozsahu preskúmania porušení práva životného prostredia v Aarhuskom nariadení	23
E –	Dodatočné úvahy	27
VII –	O vzájomnom odvolaní	27
VIII –	Návrh	28

I – Úvod

1. Tento súbor odvolaní nastoľuje otázky, ktoré majú pre právny poriadok Európskej únie zásadný význam. Uvedené odvolania predstavujú výzvu ústavnej povahy a odrážajú napätie, ktoré existuje medzi nevyhnutnosťou udržať autonómiu práva Únie a odhodlaním zabezpečiť súlad s medzinárodnými záväzkami vyplývajúcimi z dohôd, ktorých zmluvnou stranou je Únia.

2. Osobitná povaha prejednávanych vecí spočíva v tom, že dotknutý medzinárodný dohovor, konkrétne Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) uzavretý v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005², má za cieľ predovšetkým vytvoriť osobitné procesné práva pre organizácie na ochranu životného prostredia, aby bolo životné prostredie vo všeobecnom záujme chránené ako spoločný majetok. Tento prípad teda prekračuje dichotómiu medzi subjektmi verejného práva a fyzickými osobami, ktorá je tradičným hľadiskom analýzy vnútorných účinkov povinností vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv.³

2 – Ú. v. EÚ L 124, s. 1.

3 – Tieto odvolania úzko súvisia s druhým súborom odvolaní vo veciach Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P), v súvislosti s ktorými svoje návrhy prednesiem v rovnaký deň.

3. V konkrétnom kontexte Aarhuského dohovoru bol teda Súdny dvor vyzvaný, aby znova vymedzil podmienky, za ktorých je možné sa pred súdmi Únie odvolať⁴ na ustanovenia medzinárodného zmluvného práva v rámci sporov o zrušenie a na účely preskúmania zákonnosti sekundárneho práva Únie.

4. Tento súbor vecí vyplýva z kontrastného postavenia dvoch ustanovení, a to ustanovenia medzinárodného zmluvného práva a ustanovenia sekundárneho práva Únie, ktorého cieľom je vykonanie uvedeného dohovoru.

5. Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru týkajúci sa „prístupu k spravodlivosti“ totiž stanovuje, že „bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia“. Pôsobnosť tohto ustanovenia je spresnená v odseku 4 rovnakého článku, ktorý najmä vyžaduje, aby postupy uvedené v odseku 3 zabezpečili zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane prikázaných úľav, ak sú vhodné, a aby boli primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.

6. Uplatnenie ustanovení Aarhuského dohovoru na inštitúcie a orgány Únie je upravené nariadením (ES) č. 1367/2006⁵ (ďalej len „Aarhuské nariadenie“). Podľa článku 10 ods. 1 tohto nariadenia týkajúceho sa konania o „vnútornom preskúmaní správneho aktu“ „akákoľvek mimovládna organizácia, ktorá spĺňa podmienky uvedené v článku 11^[6], je oprávnená požiadať o vnútorné preskúmanie inštitúciu alebo orgán Spoločenstva, ktorý prijal správny akt podľa zákona o životnom prostredí [podľa práva životného prostredia – *neoficiálny preklad*] alebo v prípade údajnej správnej nečinnosti mal takýto akt prijať“. Naproti tomu pojem „správny akt“ v zmysle tohto nariadenia definuje článok 2 ods. 1 písm. g) Aarhuského nariadenia ako „akékoľvek opatrenie individuálneho určenia podľa práva životného prostredia, prijaté inštitúciou alebo orgánom Spoločenstva, ktoré má právne záväzný a vonkajší účinok“. Normotvorca Únie tak vylúčil všeobecne platné akty z preskúmania, ktoré môžu iniciovať organizácie na ochranu životného prostredia.

7. V rozsudku Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisia (T-396/09, EU:T:2012:301, ďalej len „napadnutý rozsudok“) Všeobecný súd preskúmal zákonnosť Aarhuského nariadenia z hľadiska Aarhuského dohovoru, pričom vychádzal z judikatúry, ako sú rozsudky Fediol/Komisia a Nakajima/Rada týkajúce sa ustanovení Všeobecnej dohody o clách a obchode (ďalej len „GATT“) a Dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „dohoda WTO“).⁷

8. Aj keď je podľa mňa rozsudok Všeobecného súdu z tohto dôvodu poznačený nesprávnym právnym posúdením, ktoré musí viesť k jeho zrušeniu, pravdou zostáva, že základný aspekt tohto nesprávneho posúdenia sa týka podmienok, za ktorých je možné odvolať sa na normy medzinárodného zmluvného práva, tak ako ich vo svojej judikatúre formuloval Súdny dvor, a ktoré zrejme nevytvárajú úplne homogénny celok. Aby mohla byť platnosť aktu práva Únie v zmysle uvedenej judikatúry preskúmaná z hľadiska normy medzinárodného zmluvného práva, musí byť takáto norma najmä bezpodmienečná

4 — Ako vo svojich návrhoch vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 9. septembra 2008 FIAMM a i./Rada a Komisia (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476), uviedol generálny advokát Maduro, z hľadiska terminológie je v rámci uplatnenia práva Únie v členských štátoch potrebné hovoriť o priamom účinku, kým v prípade noriem medzinárodného zmluvného práva ide o možnosť „priamo sa odvolať“. Pozri tiež DUTHEIL DE LA ROCHERE, J.: *L'effet direct des accords internationaux*. In: *Court of Justice and the Construction of Europe*. 2013.

5 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13). Podľa článku 1 tohto nariadenia je jeho cieľom prispievať k vykonávaniu záväzkov vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru stanovovaním pravidiel na uplatňovanie ustanovení dohovoru na inštitúcie a orgány Spoločenstva, najmä zaručením prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na úrovni Spoločenstva za podmienok stanovených týmto nariadením.

6 — Organizácie, ktoré sú v tomto konaní o odvolaní oprávnenými účastníkmi konania nepochybne tieto podmienky spĺňajú.

7 — Rozsudky Fediol/Komisia (70/87, EU:C:1989:254) a Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186).

a dostatočne presná, teda musí mať priamy účinok.⁸ Všeobecný súd sa pritom pri oprávnenom hľadaní riešenia, ktoré by umožnilo overiť súlad Aarhuského nariadenia a Aarhuského dohovoru, zjavne pokúsil tejto podmienke vyhnúť.⁹ Domnievam sa, že signál, ktorý Všeobecný súd takto vyslal, je potrebné pozorne vnímať.

9. Z toho vyplýva, že ak by Súdny dvor súhlasil s mojou analýzou nesprávneho posúdenia, ktorého sa dopustil Všeobecný súd, mal by nasledujúcu možnosť. Ak by nemal nijaké pochybnosti, mohol by nadviazať na judikatúru, ktorú charakterizuje rozsudok Intertanko a i.¹⁰, podmieňujúcu možnosť preskúmania platnosti kritériom priameho účinku a definitívne tak uzavrieť možnosti preskúmania zákonnosti vnútroštátneho práva v zmysle článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, a to tak na úrovni Únie, ako aj na úrovni členských štátov.

10. Z dôvodov, ktoré uvediem ďalej, je však podľa mňa vhodnejšie, aby Súdny dvor upravil podmienky možnosti odvolávania sa, a to najmä podobne ako v prípade prístupu prijatého v rozsudku nazývanom „Biotech“¹¹, ktorý výslovne vylúčil, aby bol priamy účinok v rámci preskúmania zákonnosti univerzálnou podmienkou možnosti odvolávania sa.

11. Z toho vyplýva, že aj za predpokladu vrátenia veci Všeobecnému súdu by zmiernenie podmienok možnosti odvolávania sa uvedenému súdu umožnilo na vhodnom základe zistiť, či normotvorca Spoločenstva z pohľadu Aarhuského dohovoru zabezpečil osobám podliehajúcim súdnej právomoci prijatím Aarhuského nariadenia dostatočný stupeň súdnej ochrany.

II – Okolnosti predchádzajúce sporu a napadnutý rozsudok

12. Pôvod prejednávanych vecí je v rozhodnutí Európskej komisie zo 7. apríla 2009¹², ktorým bola Holandskému kráľovstvu udelená časová výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich zo smernice 2008/50/ES o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe¹³ (ďalej len „rozhodnutie o výnimke“).

8 — Pozri rozsudky Pabst & Richarz (17/81, EU:C:1982:129, bod 27), Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 14), ako aj návrhy, ktoré v tejto veci (EU:C:1987:232, bod 18) predniesol generálny advokát Darmon. Pozri tiež rozsudky Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 31), IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 39), Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 54) a Z (C-363/12, EU:C:2014:159, body 84 až 86).

9 — Pozri rozsudok Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok.

10 — Rozhodnutie tohto rozsudku (C-308/06, EU:C:2008:312, body 42 až 45) znie takto: „Z článku 300 ods. 7 ES vyplýva, že inštitúcie Spoločenstva sú viazané dohodami, ktoré Spoločenstvo uzavrelo, a v dôsledku toho, že tieto dohody majú prednosť pred sekundárnou právnou úpravou Spoločenstva. Z toho vyplýva, že platnosť sekundárnej právnej úpravy Spoločenstva môže byť ovplyvnená jej nezlučiteľnosťou s takýmito predpismi medzinárodného práva. ... Súdny dvor na základe uplatnenia článku 234 ES overuje platnosť predmetnej právnej úpravy Spoločenstva vo vzťahu ku všetkým predpisom medzinárodného práva s výhradou rešpektovania dvoch podmienok. Po prvé Spoločenstvo musí byť viazané týmito predpismi. Po druhé Súdny dvor môže pristúpiť ku skúmaniu platnosti... iba ak charakter a štruktúra uvedeného dohovoru tomu nebránia, a okrem toho, ak sa jeho ustanovenia z pohľadu ich obsahu zdajú byť nepodmienečné a dostatočne presné“.

11 — Rozsudok Holandsko/Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, body 52 až 54): „Zákonnosť konania Spoločenstva v zásade nezávisí od toho, či je v súlade s medzinárodným dohovorom, ktorého nie je Spoločenstvo účastníkom... Táto zákonnosť taktiež nemôže byť posudzovaná na základe medzinárodných nástrojov, ktoré, ako napr. dohovor WTO a k tomu patriaci TRIPS a Dohovor o technických bariérach v obchode... To však neplatí o Dohovore o biologickej rozmanitosti podpísanom v Rio de Janeiro 5. júna 1992, ktorý na rozdiel od dohovoru WTO nespočíva striktnie na zásade reciprocity a vzájomných výhodách. Napriek tomu, že ustanovenia Dohovoru o biologickej rozmanitosti, ako uvádza Rada, nemajú žiadny priamy účinok, teda nezakladajú žiadne práva, na ktoré sa jednotlivec môže pred súdmi odvolávať, nebráni to sudcom skúmať, či boli splnené povinnosti, ktoré prináležia Spoločenstvu ako zmluvnej strane.“

12 — Rozhodnutie K(2009) 2560 v konečnom znení.

13 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. mája 2008 (Ú. v. EÚ L 152, s. 1).

13. Listom z 18. mája 2009 podali Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (ďalej len „organizácie na ochranu životného prostredia“) Komisii žiadosť o vnútorné preskúmanie rozhodnutia o výnimke v zmysle článku 10 ods. 1 Aarhuského nariadenia. Komisia túto žiadosť rozhodnutím K(2009) 6121 z 28. júla 2009 zamietla ako neprípustnú (ďalej len „rozhodnutie o neprípustnosti“) s odôvodnením, že rozhodnutie o výnimke nebolo individuálnym opatrením, a preto nemohlo byť predmetom vnútorného preskúmania v zmysle Aarhuského nariadenia. Organizácie na ochranu životného prostredia preto podali žalobu na Všeobecný súd.

14. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku odmietol žalobný dôvod, v ktorom sa uvedené organizácie pokúšali rozhodnutie o výnimke charakterizovať ako individuálne opatrenie, a následne prijal námietku nezákonnosti, ktorú tieto organizácie podali proti článku 10 ods. 1 Aarhuského nariadenia v spojení s článkom 2 ods. 1 písm. g) rovnakého nariadenia a ktorá bola založená na nezlučiteľnosti uvedených ustanovení s Aarhuským dohovorom. Všeobecný súd teda na návrh organizácií na ochranu životného prostredia zrušil rozhodnutie o neprípustnosti.

15. Podrobný opis skutkových okolností a konania predchádzajúceho sporu sa nachádza v napadnutom rozsudku.

III – Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

16. V odvolaní podanom 3. septembra 2012 (vec C-401/12 P) Rada Európskej únie navrhla Súdnemu dvoru, aby zrušil napadnutý rozsudok, zamietol v celom rozsahu žalobu žalobcov a zaviazal ich spoločne a nerozdielne na náhradu trov konania.

17. V odvolaní podanom 24. augusta 2012 (vec C-402/12 P) Európsky parlament navrhol Súdnemu dvoru, aby zrušil napadnutý rozsudok, zamietol žalobu vo veci samej a zaviazal žalobcov na prvom stupni na náhradu trov tohto konania o odvolaní.

18. V odvolaní podanom 27. augusta 2012 (vec C-403/12 P) Komisia navrhla Súdnemu dvoru, aby zamietol napadnutý rozsudok, rozhodol vo veci samej, zamietol žalobu o neplatnosť rozhodnutia o neprípustnosti a zaviazal žalobcov na prvom stupni na náhradu trov Komisie na prvom stupni a v rámci tohto odvolania.

19. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 21. novembra 2012 boli veci C-401/12 P, C-402/12 P a C-403/12 P spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

20. Organizácie na ochranu životného prostredia predložili 25. februára 2012 vyjadrenie k odvolaniu. Po podaní žiadosti z 1. marca 2012 o odstránenie vád odvolania podali vzájomné odvolanie podľa článku 176 ods. 2 rokovacieho poriadku.

21. Prednesy Rady, Parlamentu, Komisie, organizácií na ochranu životného prostredia, ako aj českej vlády¹⁴ boli vypočuté na pojednávaní 10. decembra 2013.

14 — Návrh českej vlády na vstup do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie bol podaný po uplynutí stanovenej lehoty. Vedľajšie účastníctvo bolo dovolené len na účely ústnej časti konania.

IV – O dôvodnosti preskúmania zákonnosti noriem sekundárneho práva z hľadiska medzinárodného zmluvného práva (prvý odvolací dôvod)

A – Tvrdenia účastníkov konania

22. Rada, Parlament a Komisia vo svojich prvých odvolacích dôvodoch v podstate tvrdia, že v prejednávanej veci sa nemôže uskutočniť nijaké preskúmanie platnosti Aarhuského nariadenia vzhľadom na to, že článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok, ako to konštatoval Súdny dvor v rozsudku Lesoochránárske zoskupenie¹⁵, a tiež na to, že podmienky stanovené v judikatúre Súdneho dvora s cieľom pripustiť preskúmanie zákonnosti aktov sekundárneho práva majú výnimočnú povahu. Všeobecný súd sa preto tým, že neuplatnil prístup vyplývajúci z rozsudku Lesoochránárske zoskupenie a tým, že vychádzal z judikatúry založenej na rozsudkoch Fediol/Komisia a Nakajima/Rada¹⁶, ktoré umožňujú preskúmanie zákonnosti aktov sekundárneho práva vo výnimočných prípadoch, dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

23. V tejto súvislosti odvolatelia zhodne uvádzajú, že výnimky je potrebné vykladať zužujúco¹⁷, a preto ustanovenia Aarhuského nariadenia v každom prípade nespĺňajú podmienky vyplývajúce z judikatúry Fediol/Komisia a Nakajima/Rada.

24. Podľa Rady vychádzal rozsudok Fediol/Komisia z predpokladu, že akt Únie výslovne odkazuje na konkrétne ustanovenia medzinárodnej dohody. To nie je prípad Aarhuského nariadenia, pretože jednoduchý odkaz v akte sekundárneho práva na medzinárodný právny nástroj nestačí na to, aby tento akt mohol byť predmetom súdneho preskúmania z hľadiska uvedeného nástroja. Všeobecný súd tiež nemohol vychádzať z rozsudku Nakajima/Rada vzťahujúceho sa na inú situáciu, v ktorej bolo cieľom aktu práva Únie vykonať „osobitnú“ povinnosť vyplývajúcu z medzinárodnej dohody.

25. Parlament s uvedenou analýzou rozsudku Fediol/Komisia súhlasí. Pokiaľ ide o rozsudok Nakajima/Rada, Parlament zdôrazňuje, že túto judikatúru možno uplatniť len vo veľmi obmedzenej miere¹⁸ a že sa týka predpokladu, kedy má Únia za cieľ „vykonať“ „osobitnú povinnosť“. Nejde teda o situáciu, v ktorej má Únia vo všeobecnosti dosiahnuť súlad so svojimi medzinárodnými záväzkami, pričom pokiaľ ide o spôsob, akým tento súlad so záväzkami vyplývajúcimi z danej medzinárodnej dohody dosiahne, má k dispozícii voľnú úvahu,¹⁹ ale o situáciu, v ktorej sa má vykonať dohoda ukladajúca Únii pozitívnu povinnosť konať určitým spôsobom bez toho, aby mala k dispozícii akúkoľvek voľnú úvahu²⁰.

26. Komisia zas dodáva, že rozsudok Nakajima/Rada vychádza z antidumpingových vecí a v praxi sa v rámci judikatúry Súdneho dvora uplatňoval takmer výhradne na hypotézy incidenčného preskúmania súladu antidumpingových nariadení Únie s ustanoveniami antidumpingových kódexov GATT z rokov 1979 a 1994. Podľa Komisie nemožno uvedený rozsudok vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na všetky prípady, v ktorých Únia prijme opatrenie s cieľom splniť svoje záväzky vyplývajúce z medzinárodných dohôd.

15 — EU:C:2011:125.

16 — EU:C:1989:254 a EU:C:1991:186.

17 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Chiquita Brands a i./Komisia (T-19/01, EU:T:2005:31, bod 117).

18 — Ide o oblasť uplatnenia antidumpingovej právnej úpravy, okrem oblastí, na ktorú sa vzťahoval rozsudok Taliansko/Rada (C-352/96, EU:C:1998:531) týkajúci sa pravidiel GATT.

19 — Rozsudky Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 111), Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574, bod 51) a Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, body 39 až 42).

20 — Rozsudok Chiquita Brands a i./Komisia (EU:T:2005:3, body 125 až 169).

27. Vo vyjadrení k odvolaniam navrhli organizácie na ochranu životného prostredia Súdnemu dvoru, aby „potvrdil napadnutý rozsudok a upravil alebo neupravil dôvody, na ktorých bol založený; aby zamietol odvolania podané Komisiou, Radou a Parlamentom v celom rozsahu“. Zastávajú názor, že povaha a cieľ Aarhuského dohovoru nie sú prekážkou preskúmania platnosti a že podmienky rozsudku Fediol/Komisia sú v prejednávanej veci splnené, keďže Aarhuské nariadenie na uvedený dohovor viackrát odkazuje.

B – O účinkoch medzinárodného práva v práve Únie

28. Z právnej vedy vyplýva, že pochopenie a posúdenie prístupov vnútroštátnych súdov k medzinárodným dohodám si vyžaduje preniknúť až k samotným ústavným základom štátu.²¹ Táto požiadavka platí o to viac v prejednávanych veciach, keďže Súdny dvor má spresniť referenčné normy uplatniteľné na preskúmanie zákonnosti vnútorných účinkov Aarhuského dohovoru v právnom poriadku Únie, hoci z judikatúry týkajúcej sa vzťahov medzi medzinárodným právom a právom Únie vyplývajú zásady, ktorých uplatnenie niekedy vyvoláva otázky.

29. Ako som už uviedol, domnievam sa, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v prejednávanej veci uplatnil judikatúru vyplývajúcu z rozsudkov Fediol/Komisia a Nakajima/Rada, pretože tieto rozsudky zakotvujú obmedzenú výnimku stanovenú v rámci judikatúry týkajúcej sa dohôd GATT a WTO, a nie všeobecný prístup k preskúmaniu zákonnosti práva Únie. Na ilustráciu tohto predpokladu je však potrebné preskúmať vývoj judikatúry týkajúcej sa vnútorných účinkov záväzkov vyplývajúcich z medzinárodného práva v rámci práva Únie. Z takéhoto preskúmania vyplynie, že judikatúra sa v priebehu desaťročí rozvinula ako strom s mnohými vetvami vyrastajúcimi zo „spoločného kmeňa“, ktorým je zásada monizmu.

– Spoločný monistický kmeň

30. Zo všeobecného hľadiska je už od rozsudku Haegeman vyhláseného v roku 1974²² ustálené, že monistický prístup je základom článku 216 ZFEÚ (predtým článok 300 ods. 7 ES), ktorý stanovuje, že „dohody uzavreté Úniou sú záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty“²³, čo znamená „automatickú inkorporáciu“²⁴, teda že medzinárodné dohody sú ako také prameňmi práva Únie.

31. V rozsudku Kupferberg vyhlásenom v roku 1982²⁵ Súdny dvor potvrdil inkorporáciu medzinárodných dohôd do právneho poriadku Spoločenstva, pričom zdôraznil, že „účinky ustanovení medzinárodných dohôd v Spoločenstve nemožno určiť bez zohľadnenia medzinárodného pôvodu dotknutých ustanovení“ a že „v súlade so zásadami medzinárodného práva sa zmluvné strany môžu dohodnúť na účinkoch, ktoré majú ustanovenia dohody mať vo vnútroštátnych poriadkoch zmluvných strán“. Súdny dvor spresnil, že inštitúcie, ktoré sú oprávnené vyjednať a uzavrieť dohodu s tretími krajinami, sa môžu dohodnúť na účinkoch, ktoré majú ustanovenia mať vo vnútornom právnom poriadku. Súdny dvor o tejto otázke rozhoduje len v prípade, že nie je predmetom úpravy dohody.²⁶

21 — PESCATORE, P.: *L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres* In: *Études de droit des Communautés européennes*. Mélanges Teitgen, 1984, s. 356.

22 — Rozsudok Haegeman (181/73, EU:C:1974:41) sa týkal Dohody o pridružení s Helénskou republikou.

23 — Táto analýza nemá v právnej vede jednohlasnú podporu. Niektorí autori podporujú monistickú koncepciu (PESCATORE, P.: *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung Völkerrechtlicher Abkommen*. 1986; ako aj *L'application judiciaire des traités internationaux*. C. d., s. 395), iní obhajujú dualistický prístup (HARTLEY T. C.: *International Agreements and the Community Legal System*. In: *ELR*. 1983, roč. 8, s. 383 a 390). Existuje aj podrobná analýza, podľa ktorej nemá zmysel uprednostňovať jeden prístup pred druhým (EVERLING.: *The Law of the External Economic Relations of the EC*. In: HILF, M., JACOBS, G. a PETERSMANN, E.-U.: *The European Community and GATT*. Kluwer, 1986, s. 85 a 95).

24 — Pozri DE BURCA, G.: *The ECJ and the international legal order*. In: *The Worlds of European Constitutionalism*, s. 105.

25 — 104/81, EU:C:1982:362.

26 — Tamže (bod 17). Pozri tiež rozsudok Demirel (EU:C:1987:400).

32. Podľa monistického prístupu majú zmluvné ustanovenia účinky v právnom poriadku Únie aj v prípade, že neexistuje nijaký legislatívny alebo iný právny akt prijatý na ich vykonanie.²⁷ Ako konštatoval generálny advokát Rozès vo veci Polydor, nariadenie, ktorým sa schvaľuje medzinárodná dohoda má len pomocnú hodnotu.²⁸ Rozsiahla následná judikatúra potvrdzuje, že ustanovenia medzinárodných dohôd sú súčasťou práva Únie, a to aj vtedy, keď ich ustanovenia nie sú referenčnými normami na účely preskúmania zákonnosti sekundárneho práva.²⁹

33. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že problém možnosti odvolať sa na medzinárodné právo vzniká práve z dôvodu zásady monizmu, a to najmä vzhľadom na zásadu práva Únie, v zmysle ktorej sú medzinárodné dohody hierarchicky vyššie ako všetky akty sekundárneho práva.³⁰ Judikatúra totiž pripúšťa, že článok 216 ods. 2 ZFEÚ môže predstavovať právny základ pre vyhlásenie neplatnosti ustanovenia sekundárneho práva, ktoré nie je v súlade s medzinárodným právom. Táto prednosť medzinárodných dohôd sa však nevzťahuje na primárne právo a osobitne na všeobecné zásady a základné práva.³¹

34. Pokiaľ ide o predpoklad preskúmania zákonnosti aktu práva Únie s ohľadom na ustanovenie medzinárodného práva, v rozsudku *International Fruit Company a i.* z roku 1972 Súdny dvor uviedol, že jeho právomoc v oblasti preskúmania platnosti v rámci prejudiciálneho konania sa vzťahuje na všetky dôvody neplatnosti aktov sekundárneho práva, a že je povinný preskúmať, či platnosť týchto aktov môže ovplyvniť ich rozpor s normou medzinárodného práva³², pričom však vyžaduje, aby bola pred vnútroštátnym súdom splnená podmienka priameho účinku.

35. V tejto súvislosti prednosť medzinárodných dohôd, ktoré uzavrela Únia, pred sekundárnou právnou úpravou vyžaduje, aby táto právna úprava bola v čo najširšej miere vykladaná v súlade s týmito dohodami.³³

27 — Pozri ROSAS, A., ktorého cituje MARDSEN, S.: „As far as treaties are concerned, the EU approach is basically monist one: the treaties concluded by the Council become *ipso facto* part of EU law, without any need for further measures of transposition or incorporation. The decision by the Council to conclude the agreement thus makes it directly applicable“; „Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice“, *International and Comparative Law Quarterly*, zv. 60, č. 30, s. 737 až 757.

28 — 270/80, EU:C:1981:286, s. 353.

29 — Rozsudky *Demirel* (EU:C:1987:400), *Andersson a Wåkerås-Andersson* (C-321/97, EU:C:1999:307) a *Jacob Meijer a Eagle International Freight* (C-304/04 a C-305/04, EU:C:2005:441). Pozri tiež rozsudok *Grécko/Komisia* (30/88, EU:C:1989:422, bod 13). Pokiaľ ide o komunitárny aspekt zmiešaných dohôd, pozri rozsudky *Komisia/Nemecko* (C-61/94, EU:C:1996:313) a *Komisia/Francúzsko* (C-239/03, EU:C:2004:598). Pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa *Opel Austria/Rada* (T-115/94, EU:T:1997:3).

30 — Rozsudok *International Fruit Company a i.* (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115) a návrhy v tomto zmysle, ktoré predniesol generálny advokát Mayras. Pozri tiež rozsudok *Air Transport Association of America a i.* (EU:C:2011:864, bod 50 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok *HK Danmark* (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, bod 28).

31 — Pozri v tomto zmysle rozsudok *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia* (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 308).

32 — EU:C:1972:115, body 6 a 7.

33 — Toto výkladové pravidlo bolo prvýkrát formulované v rozsudku *Interfood* (92/71, EU:C:1972:30), a potvrdil ho rozsudok *Komisia/Nemecko* (C-61/94, EU:C:1996:313, bod 52). Pozri tiež nedávny rozsudok *HK Danmark* (EU:C:2013:222).

36. Na účely prejednávanej veci je potrebné zdôrazniť, že monistický prístup, z ktorého vyplýva automatická inkorporácia ustanovení medzinárodného práva, predstavuje základné pravidlo, ktoré umožňuje pochopiť vzťah medzi právom Únie a medzinárodným právom.³⁴ Tento úzky vzťah si však z dôvodu autonómie práva Únie, ktorej najvýznamnejším príkladom je odmietnutie Súdneho dvora uznať priamy účinok ustanovení dohôd GATT a WTO³⁵ umožňujúci sa na ne odvolávať, vyžaduje opatrný prístup.

– Prvá dualistická vetva (judikatúra GATT/WTO)

37. Rozlišovanie medzi monizmom a dualizmom je síce iba zjednodušením, ktoré maskuje významné rozdiely medzi systémami jednej alebo druhej kategórie,³⁶ pravdou však zostáva, že charakteristickou vlastnosťou dualizmu je skutočnosť, že ustanovenia medzinárodného zmluvného práva sa na vnútroštátnej úrovni neuplatňujú priamo, pretože ich právne účinky vo vnútroštátnom právnom poriadku závisia od vnútorných legislatívnych alebo iných právnych aktov určených na ich vykonanie (transformáciu). Práve pre existenciu medzinárodného prameňa je však výklad dotknutých vnútroštátnych ustanovení upravený zásadou „treaty friendly interpretation“, aby bolo možné sa v čo najširšej miere vyhnúť prípadným kolíziám medzi vnútroštátnym ustanovením a zmluvným záväzkom. Práve tento prístup Súdny dvor v podstate uplatnil vo svojej judikatúre týkajúcej sa dohôd GATT a WTO,³⁷ pričom však nepripustil odklon od monizmu ako základnej zásady.

38. Súdny dvor vo veci *International Fruit Company a i.* rozhodol v zmysle návrhu, ktorý jeho generálny advokát Mayras formuloval v prospech súladu medzi medzinárodnými dohodami a aktmi inštitúcií, a konštatoval, že platnosť týchto aktov možno posúdiť „z hľadiska ustanovenia medzinárodného práva, ak toto ustanovenie Spoločenstvo zaväzuje a pre osoby podliehajúce súdnej právomoci z neho vyplýva právo odvolávať sa naň pred súdom“. ³⁸ V prejednávanej veci však Súdny dvor rozhodol, že článok XI dohody GATT takýto účinok nemá.

39. Takto prijatá judikatúra potvrdzuje osobitnú povahu dohôd GATT a WTO,³⁹ vychádzajúcu jednak z toho, že sa zakladajú na zásade rokovania uskutočnených na „základe reciprocity a vzájomných výhod“ a jednak zo stanoviska Spoločenstva v čase ich prijatia.⁴⁰

34 — Pozri DE BURCA, G.: c. d., s. 106. Niektorí komentátori poukazujú na to, že Únia, ktorá sama vzišla z medzinárodných zmlúv, môže mať k medzinárodnému právu len otvorený prístup v zmysle zásady „völkerrechtsfreundliche Integration“. Pozri napríklad TIMMERMANS: *The EU and Public International Law*. In: *European Foreign Affairs Review*. 1999, s. 181až 194.

35 — Pozri rozsudky *International Fruit Company a i.* (EU:C:1972:115), ako aj rozsudok *Portugalsko/Rada* (EU:C:1999:574). Takýto účinok sa naopak priznáva ustanoveniam dohôd o pridružení, v rámci ktorých je Únia v pozícii sily, pozri KLABBERS, J.: *International Law in Community Law, The Law and Politics of Direct Effect*. In: *Yearbook of European Law*. 2001, roč. 21, č. 1, s. 263 až 298. Klabbbers tiež v súvislosti s dohodami uzavretými v rámci Rady Európy poukazuje na uplatnenie tzv. „oddeľovacej“ doložky („disconnection clause“), podľa ktorej sú zmluvné štáty povinné dodržiavať medzinárodnú zmluvu, pričom však musia vo svojich vzťahoch s Úniou uprednostniť právo Únie. Pozri ECONOMIDES, C.: *La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire, une pratique critiquable*. In: *Revue générale de droit international public*. 2006, s. 273 až 302.

36 — WAELBROECK, M.: *Enforceability of the EEC-EFTA Free Trade Agreements: A Reply*. In: *European Law Review*. 1978, s. 27a 28.

37 — Pozri tiež návrhy, ktoré v súvislosti s dualizmom predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci *Merck Genericos – Productos Farmacéuticos* (C-431/05, EU:C:2007:48, body 76 až 79).

38 — EU:C:1972:115.

39 — Pokiaľ ide o neexistenciu priameho účinku týchto dohôd, pozri KOKOTT, J.: *International law- a neglected „integral“ part*. In: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*. Bruylant, 2013.

40 — Rozsudok *International Fruit Company a i.* (EU:C:1972:115, bod 21). Okrem iného Súdny dvor práve v tomto rozsudku pripustil, že Spoločenstvo vo veľkej miere vstúpilo do práv a povinností členských štátov vyplývajúcich z dohody GATT.

40. Je totiž nepochybné, že dohody WTO neobsahujú nijaký odkaz na postavenie dohôd vo vnútroštátnom právnom poriadku zmluvných štátov. Na rozdiel od situácie, ktorá v práve Únie nastala po formulovaní zásady v rozsudku *Van Gend en Loos*, dohody GATT a WTO nevytvorili nový právny poriadok, ktorý by zahŕňal zmluvné strany alebo členské štáty a ich občanov.⁴¹ Z toho vyplýva, že systém dohôd WTO uznáva práva jednotlivcov len na základe riešení prijatých členmi WTO a nijako vnútroštátne súdy nezaväzuje, aby sa zdržali uplatnenia ustanovenia, ktoré je v rozpore s pravidlami WTO.⁴²

41. Pokiaľ ide o GATT, Súdny dvor jasne uviedol, že jednotlivec sa na túto dohodu nemôže odvolať na súdoch Spoločenstva s cieľom napadnúť platnosť opatrenia Spoločenstva.⁴³ Dohoda GATT je typická jednak flexibilitou svojich ustanovení, vzhľadom na nezáväzný systém urovnávania sporov, a jednak možnosťou odstúpiť od povinností vyplývajúcich z dohody v prípade, že by dôsledkom záväzkov prijatých v rámci GATT bolo spôsobenie alebo hrozba škody.

42. Pokiaľ ide o dohody WTO, Súdny dvor v prvom rade spresnil, že neurčujú právne prostriedky na zabezpečenie ich dobromyseľného výkonu v rámci vnútorného právneho poriadku členov WTO.⁴⁴ Súdny dvor zdôraznil, že v systéme urovnávania sporov má významné miesto rokovanie strán. Člen, ktorý prijal opatrenia nezlučiteľné s pravidlami WTO, tak má možnosť miesto zrušenia týchto opatrení požiadať o vzájomné vyrovnanie. Vyhlásenie opatrenia, ktoré je v rozpore s povinnosťami vyplývajúcimi z dohôd WTO, za neplatné, by znamenalo, že zákonodarné alebo vládne orgány zmluvných strán by boli zbavené možnosti nájsť riešenia prostredníctvom rokovaní. Súdny dvor tiež vychádza z hľadiska reciprocity, ktoré súvisí s odmietnutím obchodných partnerov Spoločenstva podriaďiť sa na základe dohôd WTO preskúmaniu zákonnosti ich vnútorného právneho poriadku.⁴⁵

43. Súdny dvor sa uvedeného prístupu prísne držal a odmietol možnosť jednotlivca odvolať sa pri podaní žaloby o náhradu škody na porušenie pravidiel WTO, a to aj v prípadoch, v ktorých bol napadnutý akt odsúdený Orgánom WTO na urovnávanie sporov.⁴⁶ Z tejto judikatúry tiež vyplýva, že ani samotní privilegovaní žalobcovia nemôžu požadovať preskúmanie zákonnosti.⁴⁷ Tento prístup však Súdnemu dvoru nezabránil konštatovať nesplnenie povinnosti vzťahujúce sa na nedodržanie ustanovení dohody GATT.⁴⁸

44. Uvedené skutočnosti však nespochybňujú základné pravidlo, podľa ktorého sú dohoda GATT a dohody WTO súčasťou práva Spoločenstva a v zásade Spoločenstvo zaväzujú.⁴⁹ Podľa Súdného dvora sú teda normy WTO (v tomto prípade dohody TRIPS) ako neoddeliteľná súčasť právneho poriadku Spoločenstva referenčným normami pri výklade právnych aktov Únie.⁵⁰

41 — Pozri stanovisko panelu WTO: Sections US-301-310 of the Trade Act of 1974 WT/DS 152/R, 1999, § 7.72.

42 — Pozri v tejto súvislosti *SLOTBOOM, M.: A comparison of WTO and EC law*. Cameron, máj 2006, s. 65.

43 — Rozsudok *International Fruit Company a i.* (EU:C:1972:115).

44 — Rozsudok *Portugalsko/Rada* (EU:C:1999:574, bod 41).

45 — *Tamže* (body 44 až 45).

46 — Rozsudky *Biret International/Rada* (C-93/02 P, EU:C:2003:517) a *FIAMM a i./Rada a Komisia* (EU:C:2008:476). V súvislosti s možnosťou odvolať sa na právo WTO pozri návrhy, ktoré v už vo veci *FIAMM a i./Rada a Komisia* (EU:C:2008:98) predniesol generálny advokát Maduro.

47 — Rozsudok *Nemecko/Rada* (EU:C:1994:367, bod 109), potvrdený rozsudkom *Portugalsko/Rada* (EU:C:1999:574) (Súdny dvor rozhodol, že „osobitné črty Všeobecnej dohody, na ktoré poukázal Súdny dvor pri konštatovaní, že osoba podliehajúca súdnej právomoci Spoločenstva sa na dohodu nemôže pred súdom odvolávať s cieľom spochybniť zákonnosť aktu Spoločenstva, bránia aj tomu, aby Súdny dvor zohľadnil v rámci žaloby podanej členským štátom podľa článku 173 prvého odseku Zmluvy ustanovenia uvedenej dohody na účely posúdenia zákonnosti nariadenia“).

48 — Pozri rozsudok *Komisia/Nemecko* (EU:C:1996:313).

49 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci *Intertanko a i.* (EU:C:2007:689, body 73 a 74). Odkazuje na rozsudky *Fediol/Komisia* (EU:C:1989:254, bod 19 a nasl.), *Nakajima/Rada* (EU:C:1991:186, bod 31), *Portugalsko/Rada* (EU:C:1999:574, bod 49), *Biret International/Rada* (EU:C:2003:517, bod 53), a *Van Parys* (EU:C:2005:121, bod 40).

50 — Rozsudky *Hermès* (C-53/96, EU:C:1998:292, bod 35) a *Dior a i.* (C-300/98 a C-392/98, EU:C:2000:688).

– Rozšírenie prvej vetvy (judikatúra vyplývajúca z rozsudkov Fediol/Komisia a Nakajima/Rada)

45. Vzhľadom na zužujúcu povahu všeobecnej judikatúry týkajúcej sa účinkov dohôd GATT a WTO stanovil Súdny dvor výnimku⁵¹, známu aj ako „zásada implementácie“⁵², podľa ktorej súdy Spoločenstva môžu preskúmať zákonnosť aktu sekundárneho práva vo svetle pravidiel WTO, do ktorej patrí aj GATT, ak malo „Spoločenstvo v úmysle vykonať osobitný záväzok prijatý v rámci WTO alebo v prípade, že akt Spoločenstva výslovne odkazuje na konkrétne ustanovenia dohôd WTO“⁵³.

46. Vo veci Fediol/Komisia žalobkyňa napadla zákonnosť rozhodnutia Komisie, ktorým bola zamietnutá jej sťažnosť smerujúca k začatiu konania o preskúmaní obchodných postupov v Argentíne. Opiera sa pritom o nariadenie Rady (EHS) č. 2641/84 zo 17. septembra 1984 o posilnení spoločnej obchodnej politiky, najmä v oblasti obrany proti protiprávnym obchodným postupom⁵⁴ a doplnila, že uvedené postupy sú tiež v rozpore s viacerými ustanoveniami GATT⁵⁵. Vo veci Nakajima/Rada sa žalobkyňa na základe článku 184 EHS odvolávala na neuplatniteľnosť ustanovení antidumpingového nariadenia, pričom najmä tvrdila, že toto nariadenie bolo v rozpore s niektorými ustanoveniami antidumpingového kódexu GATT.

47. Ako vyplýva z rozsudku Van Parys⁵⁶, uvedené rozsudky predstavujú jediné dve výnimky zo všeobecného pravidla, pričom ide o výnimky, ktoré sú typické pre oblasť dohôd GATT a WTO vzhľadom na ich povahu a štruktúru, a ktoré sú založené na zásadách rokovania a reciprocity, ako aj na zásade nevyhnutnosti zachovať priestor na voľnú úvahu inštitúcií Únie.

48. Prvý dôvod prejednávanych odvolaní je potrebné preskúmať práve s ohľadom na vyššie uvedené.

C – O napadnutom rozsudku

49. Predovšetkým chcem poukázať na to, že odôvodnenie Všeobecného súdu nachádzajúce sa v bodoch 55 až 57 napadnutého rozsudku sa opiera hlavne o jednu z výnimiek formulovaných v rámci dohôd GATT a WTO, teda o judikatúru Nakajima/Rada, pričom odkaz na rozsudok Fediol/Komisia je len subsidiárny alebo má dokonca len štylistickú funkciu.⁵⁷ Domnievam sa totiž, že bod 58 napadnutého rozsudku vysvetľuje dôvody tvrdenia, ktoré sa nachádza v prvej vete tohto bodu, že Aarhuské nariadenie bolo prijaté s cieľom splniť záväzky Únie stanovené v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

50. Z toho vyplýva, že v konfrontácii s odmietnutím Súdneho dvora uznať v rozsudku Lesoochránárske zoskupenie (EU:C:2011:125) akýkoľvek priamy účinok článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a vzhľadom na to, že toto odmietnutie zrejme vylúčilo všetky možnosti preskúmania zákonnosti sekundárneho práva z hľadiska ustanovenia medzinárodnej zmluvy, sa Všeobecný súd rozhodol uplatniť výnimku týkajúcu sa „vykonania“ medzinárodnej dohody založenú na rozsudku Nakajima/Rada.

51 — BOURGEOIS, J.: *The European Court of Justice and the WTO*. In: WEILER: *Towards a Common Law of International Trade*. OUP, 2000, s. 103.

52 — EECKHOUT, P.: *External Relations of the European Union*. OUP, 2004, s. 316.

53 — Rozsudok Portugalsko/Rada (EU:C:1999:574, bod 49); pozri tiež rozsudky Taliansko/Rada (EU:C:1998:531, bod 19) a Nemecko/Rada (EU:C:1994:367, bod 111).

54 — Ú. v. ES L 252, s. 1.

55 — Je potrebné spresniť, že v rámci rozsudku Fediol/Komisia sa neodkazuje na dohodu ako takú, ale na akt Spoločenstva, ktorý je prepojením medzi právom Únie a medzinárodným právom.

56 — EU:C:2005:121, body 39 a 40.

57 — V bode 54 napadnutého rozsudku sa rozsudok Fediol/Komisia cituje vo všeobecnosti a následne v bode 58 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uvádza iba výslovný odkaz nachádzajúci sa v odôvodnení 18 Aarhuského nariadenia v súvislosti s článkom 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

51. Všeobecný súd sa tým podľa mňa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, ktoré sa prejavuje na dvoch úrovniach.

52. Pokiaľ ide o prvú úroveň, uvedená chyba spočíva v tom, že judikatúre týkajúcej sa dohôd GATT a WTO sa pripisuje všeobecná pôsobnosť. Chyba je teda založená na tom, že judikatúra týkajúca sa osobitných dohôd, ktoré majú – ako vyplýva z vyššie uvedených úvah – vlastnú logiku a právny systém, sa uplatňuje na úplne odlišnú oblasť, čiže na oblasť Aarhuského dohovoru s cieľom preskúmať zákonnosť sekundárneho práva Únie z hľadiska uvedeného dohovoru. Podľa môjho názoru je však vylúčené, aby sa dôvody uvedenej judikatúry uplatnili na iné právne oblasti.⁵⁸

53. Súdny dvor už zdôraznil osobitnú povahu pravidiel platných v rámci dohôd GATT a WTO v porovnaní s pravidlami vyplývajúcimi z iných medzinárodných dohovorov, ako sú dohovor o zabránení znečisťovania z lodí⁵⁹ a dohovor o biologickej diverzite,⁶⁰ pričom z tejto povahy vyvodil, že uvedené pravidlá nemožno mimo ich rámca uplatniť. Súdny dvor tak spresnil, že vylúčenie preskúmania zákonnosti aktu Spoločenstva s ohľadom na dohody WTO/TRIPS/OTC nemožno uplatniť na dohovor, ktorý na rozdiel od dohody WTO nie je striktné založený na zásadách reciprocity a vzájomných výhod.⁶¹

54. S tým na druhej úrovni súvisí, že Všeobecný súd sa dopustil chyby, keď sa snažil preskúmanie zákonnosti odôvodniť na základe výnimky formulovanej v rozsudku Nakajima/Rada, hoci tento rozsudok rozvíja judikatúru týkajúcu sa dohôd GATT a WTO, ktorá je vlastná tejto právnej oblasti.

55. Ako totiž Všeobecný súd pripomenul v rozsudku Chiquita Brands a i./Komisia, pravidlo vyplývajúce z rozsudku Nakajima/Rada výnimočne umožňuje osobám podliehajúcim súdnej právomoci odvolať sa na incidenčnom základe na porušenie pravidiel GATT alebo dohôd WTO zo strany Spoločenstva alebo jeho inštitúcií. Toto pravidlo je výnimkou zo zásady, podľa ktorej sa jednotlivci nemôžu priamo odvolávať na ustanovenia dohôd WTO na súde Spoločenstva a ako výnimka podlieha zužujúcemu výkladu.⁶² Domnievam sa, že uvedená definícia pôsobnosti tejto výnimky vylučuje akúkoľvek možnosť odvolať sa na ňu mimo rámca pravidiel dohôd GATT a WTO. Preto ani nie je potrebné preskúmať, či boli v prejednávanej veci dotknuté výnimky uplatnené správne.

56. Preto navrhujem vyhovieť prvému dôvodu odvolaní a zrušiť napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom v ňom bol prijatý druhý žalobný dôvod na prvom stupni a v akom bola preskúmaná zákonnosť na základe judikatúry vyplývajúcej z rozsudkov Fediol/Komisia a Nakajima/Rada.

57. Z nasledujúcich dôvodov, o ktorých účastníci konania nemohli diskutovať, podľa mňa stav konania nedovoľuje vydať vo veci rozhodnutie v zmysle článku 61 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora a vec by sa mala vrátiť na rozhodnutie Všeobecnému súdu. Ak sa Súdny dvor napriek tomu rozhodne vo veci postupovať podľa už citovaného rozsudku Intertanko a i. (EU:C:2008:312), na ktorom sa odvolania zakladajú, vrátenie veci nebude potrebné.

58 — Pozri rozsudok Portugalsko/Rada (EU:C:1999:574).

59 — Pozri rozsudok Intertanko a i. (EU:C:2008:312, bod 48).

60 — Pozri rozsudok nazývaný „Biotech“ (EU:C:2001:523, bod 53).

61 — Tamže (bod 53).

62 — EU:T:2005:31, bod 117.

V – O alternatívnom riešení v súvislosti s preskúmaním zákonnosti – odôvodnenie vrátenia veci na rozhodnutie Všeobecnému súdu

A – O možnosti priamo sa odvolať na normy medzinárodného zmluvného práva na účely preskúmania zákonnosti sekundárneho práva Únie

1. O „priamom účinku“ ako hrádzi preskúmania zákonnosti

58. Je nepochybné, že platnosť aktu Únie môže byť ovplyvnená jeho nezlučiteľnosťou s predpismi medzinárodného práva.⁶³ Vo svojej ustálenej judikatúre Súdny dvor túto nezlučiteľnosť skúma, pričom skúmanie prebieha v na seba nadväzujúcich etapách. Únia musí byť po prvé predmetnými pravidlami viazaná.⁶⁴ Po druhé môže Súdny dvor pristúpiť k preskúmaniu platnosti aktu práva Únie z hľadiska medzinárodnej dohody iba vtedy, ak tomu nebráni povaha a štruktúra tejto dohody.⁶⁵ Nakoniec, pokiaľ povaha a štruktúra⁶⁶ predmetnej dohody umožňujú, aby bola platnosť aktu práva Únie preskúmaná z hľadiska jej ustanovení, je ešte potrebné, aby ustanovenia tejto dohody, na ktoré sa na účely preskúmania platnosti aktu práva Únie odvoláva, boli obsahovo nepodmienečné a dostatočne presné, teda aby mali priamy účinok.⁶⁷

59. Podmienka priameho účinku je splnená, keď ustanovenie, na ktoré sa odvoláva, obsahuje jasnú a presnú povinnosť, pričom výkon alebo účinky tejto povinnosti nie sú podmienené prijatím neskoršieho aktu.⁶⁸

60. Vzhľadom na súčasný stav práva Únie však možno len ťažko tvrdiť, že v oblasti preskúmania zákonnosti sekundárneho práva z hľadiska nástrojov medzinárodného zmluvného práva existuje len jediný a jednotný prístup. Súvisiaca judikatúra totiž nepredstavuje konsolidovaný celok, ale je naopak poznačená istou rozmanitosťou, ktorá je niekedy až zmätočná.

61. Pokiaľ ide predovšetkým o samotné uznanie priameho účinku ustanovení medzinárodnej dohody, súd Únie zvolil v súvislosti s možnosťou priamo sa odvolať na dohody s tretími štátmi, osobitne na dohody o pridružení, zjavne pružný prístup.⁶⁹ Tento prístup umožňuje jednotlivcom odvolávať sa pred súdom predmetných ustanovení, ak môže ich postavenie byť priamo ovplyvnené medzinárodnou zmluvou.⁷⁰ Naopak, ako som už uviedol, pokiaľ ide o osobitnú oblasť dohôd WTO a dohôd TRIPS a OTC, ktoré sú charakteristické svojou povahou a osobitnou štruktúrou, ich ustanovenia nepatria medzi tie normy, ktoré Súdny dvor zohľadňuje pri skúmaní zákonnosti aktov inštitúcií Spoločenstva.⁷¹

63 — Pozri rozsudok *Air Transport Association of America a i.* (EU:C:2011:864, bod 51).

64 — Tamže (bod 7) a rozsudok *Intertanko a i.* (EU:C:2008:312, bod 44).

65 — Rozsudok *FIAMM a i./Rada a Komisia* (EU:C:2008:476, bod 110).

66 — V rozsudku *Demirel* (EU:C:1987:400) Súdny dvor uvádza „predmet a povahu zmluvy“ (bod 14).

67 — Pozri najmä rozsudky *Kupferberg* (EU:C:1982:362, bod 22), *IATA a ELFAA* (EU:C:2006:10, bod 39) a *Intertanko a i.* (EU:C:2008:312, bod 45).

68 — Pozri rozsudok *Demirel* (EU:C:1987:400, bod 14) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon v tej istej veci (EU:C:1987:232, bod 18); pozri tiež rozsudok *Pêcheurs de l'étang de Berre* (C-213/03, EU:C:2004:4647, bod 39).

69 — Pozri rozsudok *Demirel* (EU:C:1987:400, bod 14). V súvislosti s dohodami o pridružení pozri rozsudky *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, EU:C:2002:57), *Deutscher Handballbund* (C-438/00, EU:C:2003:255) a *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), v ktorých Súdny dvor pri odôvodnení nemožnosti odvolať sa na ustanovenia medzinárodného zmluvného práva odkazuje na zásadu nediskriminácie. Pozri tiež komentár, ktorého autorom je JACOBS, F.: *The Internal Legal Effects of EU's agreements*. In: *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*. S. 535. Pozri tiež rozsudok *Toprak a Oguz* (C-300/09 a C-301/09, EU:C:2010:756).

70 — Pozri *a contrario* rozsudok *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, EU:C:2010:293, bod 45).

71 — Rozsudok *Portugalsko/Rada* (EU:C:1999:574, bod 47), rozsudok nazývaný „*Biotech*“ (EU:C:2001:523, bod 52) a rozsudok *Dior a i.* (EU:C:2000:688, bod 43). Pozri tiež uznesenie *OGT Fruchthandelsgesellschaft* (C-307/99, EU:C:2001:228, bod 24) a rozsudok *Van Parys* (EU:C:2005:121, bod 39).

62. Vyššie uvedený „klasický“ prístup sa musí konfrontovať s realitou prinášajúcou stále väčšiu rozmanitosť dohôd, ktorých zmluvnou stranou je Únia, teda aj rozmanitosť účinkov týchto dohôd v práve Únie. Je totiž nepochybné, že dohoda o obchodnej spolupráci nemôže mať vo vnútroštátnom právnom poriadku podobné účinky ako mnohostranná zmluva vytvárajúca režim všeobecnej pôsobnosti s ambicióznymi „politickými“ cieľmi, čo sa často stáva najmä v oblasti ochrany životného prostredia a dopravného práva.⁷² Okrem toho významnú osobitnú kategóriu tvoria dohody o pristúpení a o partnerstve, keď vzájomne približujú zásady základných slobôd.⁷³

63. Pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti, je pravda, že v niektorých prípadoch Súdny dvor pristúpi k preskúmaniu z hľadiska ustanovení medzinárodného zmluvného práva, a to bez toho, aby to podrobne odôvodnil, tak ako to bolo v rozsudku vo veci IATA a ELFAA⁷⁴, kým v iných prípadoch zaujme prísnejšie stanovisko, tak ako to vyplýva z prístupu vo veci Intertanko a i.

64. V návrhoch prednesených vo veci Intertanko a i. generálna advokátka Kokott usúdila, že dohovor o morskom práve môže byť „kritériom skúmania“ na účely posúdenia zákonnosti aktov sekundárneho práva.⁷⁵ Súdny dvor sa však návrhmi svojej generálnej advokátky neriadil a vychádzal z neexistencie pravidiel určených na to, aby ich jednotlivci priamo a okamžite uplatnili a aby im priznali práva alebo slobody, ktoré možno uplatniť proti štátom.⁷⁶

65. Takto prijaté riešenie vo veci Intertanko a i. vyvolalo otázky, pretože predstavuje odklon od predchádzajúceho rozsudku vo veci Poulsen a Diva Navigation⁷⁷, v ktorom Súdny dvor priznal jednotlivcom právo odvolať sa na rovnaký dohovor o morskom práve, ako na výraz medzinárodného obyčajového práva.⁷⁸

66. Súdny dvor spresnil možnosť odvolať sa na medzinárodné obyčajové právo v rozsudku ATA a i. (EU:C:2011:864), v ktorom rozhodol, že „osoba podliehajúca súdnej právomoci sa môže odvolávať na zásady medzinárodného obyčajového práva... na účely toho, aby Súdny dvor preskúmal platnosť určitého aktu Únie, a to po prvé pokiaľ tieto zásady môžu spochybníť právomoc Únie prijať uvedený akt^[79] a po druhé pokiaľ sa daný akt môže dotknúť práv, ktoré osoba podliehajúca súdnej právomoci vyvodzuje z práva Únie, alebo pokiaľ jej môže ukladať povinnosti podľa tohto práva.“⁸⁰

72 — Napríklad dohoda WTO, dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve, Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy z 11. decembra 1997 a dohoda medzi ES a Spojenými štátmi americkými o leteckej doprave „otvorené nebo“.

73 — Pozri dohody EHS-Turecko (napríklad rozsudok Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708), dohoda o pridružení EHS – Maroko (rozsudok Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36), európske predvstupové dohody (napríklad dohody uzavreté s Poľskou republikou a Českou republikou, pozri rozsudok Jany a i., C-268/99, EU:C:2001:616). Pokiaľ ide o dohody uzavreté medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi a Švajčiarskou konfederáciou, pozri rozsudok Ettwein (C-425/11, EU:C:2013:121).

74 — EU:C:2006:10, bod 39.

75 — Intertanko a i. (EU:C:2007:689, bod 59).

76 — Rozsudok Intertanko a i. (EU:C:2008:312, bod 64). V súvislosti s touto vecou navyše treba poznamenať, že jednotlivci sa nesnažili svoje práva uplatňovať vo vlastnom záujme, ale sa pokúšali získať overenie zlučiteľnosti právnej úpravy Únie s jej medzinárodnými záväzkami.

77 — C-286/90, EU:C:1992:453.

78 — WENNERAS, P.: Towards Ever Greener Union. In: *CMLR*. 2008, roč. 45, s. 1679. Aj keď v rozsudku Intertanko a i. Súdny dvor odmietol preskúmať zákonnosť z hľadiska dohody o morskom práve, v rozsudku o nesplnení povinnosti súhlasil s overením zlučiteľnosti právnej úpravy členského štátu s rovnakou dohodou (rozsudok Komisia/Írsko, nazývaný „MOX Plant“, C-459/03, EU:C:2006:345, bod 121).

79 — Súdny dvor tu odkazuje na rozsudky Ahlström Osakeyhtiö a i./Komisia (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 a 125/85 až 129/85, EU:C:1988:447, body 14 až 18), ako aj Mondiet, (C-405/92, EU:C:1993:906, body 11 až 16).

80 — Súdny dvor ďalej dodal, že „keďže však zásada medzinárodného obyčajového práva nie je natoľko presná ako ustanovenie medzinárodnej dohody, musí sa súdne preskúmanie nevyhnutne obmedziť na otázku, či sa inštitúcie Únie prijatím daného aktu dopustili zjavne nesprávneho posúdenia, pokiaľ ide o podmienky uplatnenia týchto zásad“.

67. Z uvedeného „klasického“ prístupu napokon zjavne najviac vychádza vec, v ktorej bol vyhlásený rozsudok nazývaný „Biochem“ (EU:C:2001:523).⁸¹ Súdny dvor totiž usúdil, že ak medzinárodná dohoda obsahuje ustanovenia, ktoré vzhľadom na to, že nevytvárajú práva, ktoré by jednotlivci mohli uplatniť priamo pred súdom, nemajú priamy účinok, súdu to nebráni, aby preskúmal dodržanie záväzkov vyplývajúcich pre Spoločenstvo ako zmluvnú stranu tejto dohody.⁸²

68. Toto stanovisko považujem v súvislosti s prejednáványmi vecami za rozhodujúce.

69. Navyše je nutné konštatovať, že existuje isté napätie medzi odmietnutím uznať možnosť priamo sa odvolať na článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktoré je odôvodnené potrebou prijať vykonávacie opatrenia, na jednej strane a úmyslom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu v súlade s požiadavkami dohovoru, tak ako to vyplýva z rozsudku Lesoochránárske zoskupenie, na strane druhej.⁸³ Súdny dvor tak zdôraznil, že „cieľom... ustanovení [uvedeného dohovoru], hoci sú formulované všeobecne, je umožniť zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia“. Súdny dvor teda rozhodol, že vnútroštátne súdy majú vnútroštátne právo vykladať tak, aby bolo v čo najväčšej miere v súlade s cieľmi stanovenými v článku 9 ods. 3 dohovoru.⁸⁴ Pritom je nespochybniteľné, že aj Súdny dvor je ako inštitúcia povinný postupovať v súlade s Aarhuským dohovorom.⁸⁵

2. O prispôbení podmienok požadovaných na účely možnosti priameho odvolávania sa

70. Pripomínam, že Spoločenstvo je podľa ustálenej judikatúry⁸⁶ spoločenstvom založeným na zásade právneho štátu, keďže ani jeho členské štáty, ani jeho inštitúcie sa nemôžu vyhnúť preskúmaniu otázky, či nimi prijaté právne akty sú v súlade so základnou ústavnou chartou, teda so Zmluvou. Pojem spoločenstvo založené na zásade právneho štátu má dva rozmery: jednak normatívny rozmer, z ktorého vyplýva povinnosť súladu so Zmluvou a jednak súdny rozmer, ktorý predpokladá súdnu ochranu jednotlivcov proti nezákonným aktom sekundárneho práva.⁸⁷

71. Okrem toho je pre Súdny dvor stále ťažšie zabezpečiť rešpektovanie medzinárodných povinností Únie a zároveň udržiavať autonómiu práva Únie, predovšetkým v oblasti medzinárodného práva životného prostredia.⁸⁸ Právo životného prostredia je totiž jedným z príkladov veľkého množstva miest vytvárania a uplatňovania práva, čo so sebou nevyhnutne prináša fenomény, ako sú vzájomné pôsobenie a internacionalizácia, či dokonca globalizácia tohto práva.⁸⁹ Tento mnohohvrstevný právny kontext si podľa mňa vyžaduje citlivý prístup.

72. Je pravda, že priamy účinok predstavuje zásadu, ktorá vnútroštátnemu súdu umožňuje uplatniť pravidlo medzinárodného práva, ako samostatný základ jeho rozhodnutia, ak toto pravidlo nebolo prebraté do vnútroštátneho práva alebo bolo prebraté nedostatočne.⁹⁰ Teória priameho účinku, tak ako sa uplatňuje na vzťahy medzi právom Únie a právnym poriadkom členských štátov, je obmedzená

81 — EECKHOUT, P. však v uvedených rozsudkoch vidí „enigmatic statements“. *CMLR*. 2009, roč. 46, s. 2052.

82 — Rozsudok nazývaný „Biotech“ (EU:C:2001:523, bod 54). Je však potrebné poukázať na to, že Súdny dvor v súvislosti s medzinárodným obyčajovým právom odkázal na rozsudok Racke (EU:C:1998:293, body 45, 47 a 51).

83 — EU:C:2011:125, bod 46.

84 — Tamže (bod 51).

85 — Tento prístup však podľa niektorých autorov možno odôvodniť tým, že uvedený dohovor uzavrelo Spoločenstvo a všetky jeho členské štáty na základe spoločnej právomoci, keďže Aarhuský dohovor je zmiešanou dohodou. Pozri najmä NEFRAMI, E.: *Mixed Agreements as a source of European Union Law*, s. 335.

86 — Rozsudok Zelení/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23).

87 — Pozri SIMON, D.: *La Communauté de droit*. In: SUDRE, F. a LABAYLE, H.: *Réalité et perspectives du droit communautaires*. 2000, s. 85.

88 — V tejto oblasti pozri rozsudky Pêcheurs de l'étang de Berre (EU:C:2004:464, body 42 až 52), Komisia/Francúzsko (EU:C:2004:598, bod 29), Komisia/Írsko (EU:C:2006:345), Intertanko a i. (EU:C:2008:312) a Lesoochránárske zoskupenie (EU:C:2011:125).

89 — Nespochybňujem, že podobný fenomén vytvárania práva na viacerých úrovniach je charakteristický aj pre iné oblasti, ako sú napríklad pravidlá upravujúce boj proti praniu špinavých peňazí, obchodnú politiku, leteckú dopravu atď.

90 — BETLEM, G. a NOLLKAEMPER, A.: *Giving Effect to Public international Law and European Community Law before Domestic Courts*. In: *EJIL*. 2003, zv. 14, č. 3, s. 569 až 589.

len na normy, ktoré zodpovedajú *požiadavke úplnosti*.⁹¹ Je teda nepochybné, že pojem priamy účinok sa viaže na pozíciu jednotlivca vo vnútroštátnom právnom rámci, ktorý sa chce odvolať na právo Únie, vrátane medzinárodných zmlúv, ktorými je Únia viazaná. Teória priameho účinku, ktorá mohla byť označovaná za „detskú chorobu“ práva Únie,⁹² však v súčasnom štádiu vývoja práva Únie už nemá za úlohu chrániť autonómiu tohto práva z medzinárodného hľadiska.

73. Teória priameho účinku okrem toho z hľadiska vyššie uvedenej judikatúry nepredstavuje v rámci preskúmania aktov inštitúcií Únie súdom Únie univerzálnu a záväznú zásadu.

74. V rámci prejednávanych odvolaní pritom treba poukázať na to, že automatické a bezvýhradné uplatnenie judikatúry vyplývajúcej z rozsudku Intertanko a i. v spojení s rozsudkom Lesoochranské zoskupenie, by Súdny dvor priviedlo k úplnému vylúčeniu súdneho preskúmania dodržiavania záväzkov Európskej únie vyplývajúcich z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, a to *tak vnútroštátnym súdom, ako aj súdom Únie*. Z toho vyplýva hrozba, že inštitút súdnej ochrany v právnom poriadku Únie v jeho širšom význame, ktorý okrem priamych žalôb zahŕňa aj mechanizmus návrhov na začatie prejudiciálneho konania, môže byť výrazne ovplyvnený.

75. Vzhľadom na všetky uvedené úvahy je preto zrejme namieste otázka, ako sa má podmienka priameho účinku vyvíjať, aby bolo možné sa priamo odvolávať na ustanovenia medzinárodného zmluvného práva.

76. Možnosť priamo sa odvolať na akt medzinárodného práva predpokladá s ohľadom na odôvodnenie Súdneho dvora vo veci Air Transport Association of America a i. (EU:C:2011:864) predovšetkým preskúmanie tohto aktu z hľadiska jeho povahy, štruktúry a cieľov, za predpokladu, že bolo dokázané, že Únia je ním viazaná. Pokiaľ ide ďalej o konkrétne ustanovenie medzinárodného zmluvného práva, ktoré môže byť referenčným kritériom preskúmania zákonnosti sekundárneho práva Únie, je potrebné sa zamerať na jeho vlastnosti.

77. Domnievam sa, že z koncepčného hľadiska je potrebné jasne odlišovať prípad, v ktorom sa chce jednotlivec priamo odvolať na akt medzinárodného práva, pričom uplatňuje právo stanovené v jeho prospech v tomto akte a prípad preskúmania voľnej úvahy inštitúcií Únie v rámci postupu zosúladenia⁹³ aktu práva Únie a aktu medzinárodného práva. Iniciátormi takéhoto preskúmania na súdoch Únie sú zvyčajne privilegované subjekty, avšak v prípade Aarhuského dohovoru majú túto možnosť aj organizácie na ochranu životného prostredia, ktoré spĺňajú podmienky stanovené v tejto súvislosti.

78. Podľa mňa je legitímne tvrdiť, že v snahe vyhnúť sa vytvoreniu priestoru bez súdneho preskúmania by v rámci preskúmania súladu právneho aktu Únie a medzinárodného práva nemala byť neexistencia priameho účinku ustanovenia, ktoré je považované za výlučnú normu a zdroj práv, prekážkou preskúmania zákonnosti, ak tomu vlastnosti medzinárodnej zmluvy nebránia.

79. Naopak ustanovenie medzinárodného práva, ktoré môže byť referenčným kritériom na účely preskúmania zákonnosti, musí nevyhnutne pozostávať z dostatočne jasných, zrozumiteľných a presných prvkov. Napriek tomu je potrebné zdôrazniť, že takéto ustanovenie môže mať zmiešanú povahu. Ak je možné v ňom identifikovať časti, ktoré uvedenej požiadavke zodpovedajú, musí byť možné pristúpiť k uvedenému preskúmaniu zákonnosti.

91 — Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Trabucchi vo veci Defrenne, nazývanej „Defrenne II“ (43/75, EU:C:1976:39).

92 — PESCATORE, P.: The Doctrine of „Direct Effect“; An Infant Disease of Community Law. In: *ELR*. 1983, č.8, s. 155.

93 — Tento výraz sa používa v rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 41): „ako vyplýva z odôvodnenia 5 smernice 2003/35, musia byť právne predpisy Únie riadne zosúladené“ vo vzťahu k Aarhuskému dohovoru.

80. Ustanovenie medzinárodného práva totiž síce môže zmluvným stranám ponechať v istých ohľadoch široký priestor na voľnú úvahu, avšak zároveň môže obsahovať presné a nepodmienečné pravidlá.⁹⁴ Musím poznamenať, že takéto zmiešané ustanovenia sú v práve životného prostredia časté.

81. Úprava podmienok možnosti odvolávania sa, ktorú odporúčam, okrem toho neodporuje stanovisku Súdneho dvora, podľa ktorého v prípade noriem bez priameho účinku, ako je dohoda WTO, privilegovaní žalobcovia nemôžu požadovať preskúmanie zákonnosti ani podľa článku 263 ZFEÚ. Naopak sa domnievam, že prístup vyplývajúci z rozsudku Nemecko/Rada⁹⁵, ktorý bol neskôr potvrdený v rozsudku Portugalsko/Rada, EU:C:1999:574, odráža myšlienku, že práve osobitné črty dotknutej medzinárodnej zmluvy odôvodňujú jednak možnosť jednotlivca priamo sa na ňu odvolať a jednak preskúmanie zákonnosti Súdny dvorom, alebo túto možnosť naopak vylučujú.⁹⁶

82. Okrem toho, ako uviedli generálni advokáti,⁹⁷ mnohé analýzy právnej vedy už poukázali na potrebu formulovať v judikatúre Súdneho dvora rozdiel medzi problematikou možnosti priamo sa odvolať na ustanovenie medzinárodného zmluvného práva a možnosťou preskúmať platnosť normy sekundárneho práva z hľadiska medzinárodného práva.⁹⁸ Správne sa v nich uvádza, že teória možnosti priameho odvolávania sa by sa mala obnoviť, a to autonómnym spôsobom.⁹⁹

83. Niektorí autori sa konkrétne domnievajú, že otázka, či medzinárodná dohoda priznáva jednotlivcom práva, nie je relevantná na účely posúdenia, či dotknuté ustanovenie patrí medzi pravidlá, ktoré Súdny dvor zohľadňuje pri preskúmaní zákonnosti aktov práva Únie.¹⁰⁰

84. Preto je potrebné overiť, či článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru spĺňa takto vyžadované podmienky na účely možnosti priamo sa na neho dovolať.

94 — Ako príklad pozri analýzu takéhoto ustanovenia v práve Únie v rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289 (body 55 až 59).

95 — EU:C:1994:367, bod 109.

96 — V rámci preskúmania zákonnosti je potrebné zohľadniť relevantnosť prípustnosti námietky nezákonnosti, ktorú Všeobecný súd prijal. Konanie v prejednávanej spore sa totiž na Súdnom dvore začalo po tom, ako bola podaná námietka nezákonnosti namierená proti Aarhuskému nariadeniu. V zmysle judikatúry je článok 277 ZFEÚ vyjadrením všeobecnej zásady, ktorá má všetkým účastníkom konania zabezpečiť s cieľom domôcť sa zrušenia rozhodnutia, ktoré sa ich priamo a osobne týka, právo spochybniť platnosť skorších aktov inštitúcií predstavujúcich právny základ napadnutého rozhodnutia, ak tento účastník konania nemá k dispozícii právo podať priamu žalobu proti týmto aktom, ktorých dôsledky musí znášať bez toho, aby mohol žiadať o ich zrušenie (pozri rozsudok Simmenthal/Komisia, 92/78, EU:C:1979:53). Možnosť uplatniť námietku nezákonnosti, teda predpokladá prípustnosť žaloby, v rámci ktorej bola námietka podaná (rozsudok Ripa di Meana a i./Parlament, T-83/99 až T-85/99, EU:T:2000:244, bod 35). Z toho vyplýva, že účastníci konania musia mať k dispozícii námietku nezákonnosti proti tým aktom, ktoré nemôžu napadnúť priamo žalobou o neplatnosť (rozsudok Kik/ÚHVT, T-120/99, EU:T:2001:189).

97 — Pozri *ex multis* MANIN, P.: À propos de l'accord instituant l'OMC. In: *RTDE*. 1997; KLABBERS, J.: c. d.; LENAERTS, K. a CORTHAUTS, T.: On birds and hedges. In: *E.L. Rev.* 2006, roč. 31, č. 3, s. 287 až 315, bod 298; PAVONI, R.: Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures. In: *The EU external Environmental Policy of the European Union*. Cambridge University Press, 2012, s. 347 až 377. Okrem toho právna veda navrhuje, aby sa obrátilo poradie odôvodnenia Súdneho dvora, v ktorom sa najprv analyzuje ustanovenie s cieľom overiť, či napĺňa kritérium priameho účinku (jasná, presná a nepodmienečná povaha tohto ustanovenia) a až následne samotná dohoda. Pozri JACOBS, F.: The Internal Legal Effects of EU's agreements, c. d., s. 532.

98 — Tento rozdiel formuloval generálny advokát Gulmann, pričom tvrdil, že monistický prístup, z ktorého vyplýva, že medzinárodné zmluvy sú neoddeliteľnou súčasťou práva Únie, neznamená, že tieto zmluvy môžu byť východiskom preskúmania zákonnosti aktov práva Únie. Uviedol, že „je možné, že napriek absencii priameho účinku existuje možnosť sa v rámci žaloby podľa článku 173 Zmluvy odvolať na dohodu; možné však je aj to, že povaha dôvodov, ktoré vedú k odmietnutiu priameho účinku dohody okrem toho vedie k odmietnutiu dohody ako základu, na ktorom Súdny dvor vykonáva svoje preskúmanie zákonnosti“. Pozri v tomto zmysle návrhy vo veci Nemecko/Rada (EU:C:1994:235, bod 137).

99 — Pozri MANIN, P.: c. d.

100 — LENAERTS, K. a CORTHAUTS, T.: On birds and hedges, c. d., bod 299: „the invoked articles need to be unconditional and sufficiently precise, but only to the extent that they must be apt to serve as yardstick for review, not in the sense that they confer rights on individuals as required in cases involving direct effect“.

B – Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ako referenčná norma na účely preskúmania zákonnosti

85. Predovšetkým je potrebné pripomenúť, že Aarhuský dohovor považovaný za „pilier demokracie v oblasti životného prostredia“¹⁰¹, bol podpísaný Spoločenstvom a následne schválený rozhodnutím 2005/370. Ako zmiešaná dohoda podpísaná Úniou a jej členskými štátmi sa táto zmluva stala neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie.¹⁰² Je ňou teda viazaná rovnako Únia, ako aj jej legislatívne, exekutívne a súdne orgány.

86. Súdny dvor už potvrdil svoju právomoc na účely výkladu ustanovení Aarhuského dohovoru¹⁰³ a v tejto súvislosti vyhlásil v rámci prejudiciálnych konaní týkajúcich sa výkladu, ako aj v rámci konaní o nesplnení povinnosti významné množstvo rozsudkov.¹⁰⁴

87. Aarhuský dohovor síce občanom priznáva v oblasti životného prostredia tri procesné práva,¹⁰⁵ pritom však formuluje aj povinnosti. V tomto zmysle uvádza, že povinnosťou každého jednotlivca je „chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií“. Keďže Aarhuský dohovor priznáva práva týkajúce sa cieľov ochrany životného prostredia, má povahu procesného nástroja. Ochrana životného prostredia je totiž možná len vtedy, keď majú dotknuté osoby k dispozícii skutočné nástroje umožňujúce im konať v obrovskej oblasti, ktorú tento dohovor pokrýva. Aarhuský dohovor je teda zdrojom „práv občianskej účasti“ vo forme kodifikácie procesných práv v oblasti životného prostredia.

88. Aarhuský dohovor nie je napríklad na rozdiel od dohody o WTO založený na zásade reciprocity a vzájomných výhod zmluvných strán.¹⁰⁶

89. Naopak jeho cieľom je umožniť verejným orgánom a občanom prebrať osobnú a kolektívnu zodpovednosť za ochranu a zlepšovanie životného prostredia v prospech súčasných i budúcich generácií.¹⁰⁷ Tento dohovor nie je technickým príkladom dohody v oblasti životného prostredia, ale výrazom ľudského práva na životné prostredie v jeho najslávnejšej forme. Je preto nepochybné, že niektoré z jeho ustanovení nie sú bezprostredne uplatniteľné („self-executing“). To vysvetľuje dôležitosť vnútroštátnych ustanovení prijatých s cieľom zabezpečiť účinnosť medzinárodných ustanovení vo vnútroštátnom práve a následne potrebu kontroly zákonnosti takýchto noriem.

90. Pokiaľ ide konkrétne o článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, zabezpečuje možnosť spochybníť porušenia vnútroštátnych ustanovení práva životného prostredia.

101 — PRIEUR, M.: La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *RJE*. 1999, s. 9, citované v GUIORGUEFF, J.: Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus. In: *R.A.E.* 2012, č. 3, s. 629.

102 — Rozsudky Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125, bod 31) a Haegeman (EU:C:1974:41). Pozri analogicky najmä rozsudky IATA a ELFAA (EU:C:2006:10, bod 36), ako aj Komisia/Írsko (EU:C:2006:345, bod 82).

103 — Rozsudok Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125, bod 30) (Súdny dvor odkazuje najmä na rozsudky Haegeman, EU:C:1974:41, body 4 až 6, a Demirel, EU:C:1987:400, bod 7).

104 — Pozri rozsudky Boxus a i. (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667), Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8), Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (EU:C:2011:289), Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125), ako aj návrhy vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, v ktorej Súdny dvor zatiaľ nerozhodol).

105 — Hospodárska komisia OSN pre Európu, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vyd., 2013, s. 6; BEYERLIN, U. a GROTE STOUTENBURG, J.: *Environment, International Protection*. In: WOLFRUM, R.: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Bod 73.

106 — V súvislosti s uplatňovaním tohto kritéria pozri rozsudok nazývaný „Biotech“ (EU:C:2001:523, body 51 až 53).

107 — Uznesenie Európskeho parlamentu o stratégii Európskej únie s ohľadom na konferenciu o Aarhuskom dohovore v Alma-Ate, P6_TA(2005)0176.

91. Súdny dvor v rozsudku Lesoochranárske zoskupenie nepochybne konštatoval, že ustanovenia uvedeného článku „neobsahujú žiadnu jasnú a presnú povinnosť takej povahy, že by sa ňou priamo musela riadiť právna situácia jednotlivcov“.¹⁰⁸ Z tohto hľadiska je toto ustanovenie zjavne podmienené existenciou neskoršieho aktu a jednotlivci sa na neho nemôžu odvolávať. Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru totiž dáva zmluvným stranám možnosť definovať kritéria, podľa ktorých môže byť verejnosti priznané právo podať návrh na začatie súdneho konania.

92. Článok 9 ods. 3 je však podľa mňa „zmiešané ustanovenie“, pretože tiež obsahuje povinnosť výsledku, ktorý môžu zmluvné strany jasne identifikovať.

93. Samotný Súdny dvor uviedol, že „cieľom... ustanovení [článku 9 ods. 3], hoci sú formulované všeobecne, je umožniť zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia“.¹⁰⁹ Táto ochrana sa v článku 9 Aarhuského dohovoru prejavuje zavedením procesných postupov uplatniteľných na prostriedky zabezpečenia ochrany „práv občianskej účasti“ vyplývajúcich zo samotného dohovoru. Navyše článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je potrebné vykladať spolu s jeho článkom 1, ktorý každú zmluvnú stranu zaväzuje, aby zaručila práva na prístup k spravodlivosti v oblasti životného prostredia.

94. Zmiešaná povaha pravidla upraveného v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa na vnútroštátnej úrovni odráža v miere voľnej úvahy priznanej zákonodarcovi, aby určil niektoré kritériá, ktorým musí organizácia zodpovedať, aby mohla napadnúť porušenie práva životného prostredia. Z môjho ohľadu je však nepochybné, že *povinnosť zaručiť prístup k spravodlivosti je dostatočne jasná, aby bránila norme, ktorej cieľom alebo účinkom by bolo vylúčiť niektoré kategórie nelegislatívnych rozhodnutí verejných orgánov z rámca preskúmania pred vnútroštátnymi súdmi.*

95. Podľa mňa preto článok 9 ods. 3 z hľadiska svojho cieľa a štruktúry sčasti predstavuje normu, ktorá je dostatočne jasná na to, aby mohla byť základom preskúmania zákonnosti v súvislosti s prístupom k spravodlivosti vzťahujúcim sa na organizácie spôsobilé v zmysle vnútroštátneho práva alebo práva Únie konať. Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru preto môže byť referenčným kritériom na účely posúdenia zákonnosti aktov inštitúcií Únie.

VI – Subsidiárne preskúmanie z hľadiska preskúmania zákonnosti

A – Úvodné poznámky

96. Domnievam sa, že je potrebné subsidiárne uviesť niekoľko pripomienok k preskúmaniu zákonnosti Aarhuského nariadenia z hľadiska Aarhuského dohovoru, a to tak za predpokladu vrátenia veci Všeobecnému súdu, ako aj za predpokladu, že Súdny dvor vo veci rozhodne sám.

97. V tejto súvislosti je potrebné spresniť, že tento súbor vecí sa netýka všeobecných podmienok prístupu k spravodlivosti v zmysle článku 263 ZFEÚ v oblasti životného prostredia, ale je zameraný na preskúmanie, či normotvorca Únie správne *doplnil* postupy preskúmania z hľadiska požiadaviek Aarhuského dohovoru tým, že zúžil význam pojmu akty a konkrétne, či v tomto kontexte mohol vylúčiť požadovaný prístup spravodlivosti v súvislosti s nelegislatívnymi vykonávacími aktmi všeobecnej povahy, ktoré prijali inštitúcie Únie. Ako totiž vyplýva z prípravných prác k Aarhuskému nariadeniu, Spoločenstvo sa podpisom Aarhuského dohovoru zaviazalo zosúladiť svoju právnu úpravu s požiadavkami dohovoru týkajúcimi sa prístupu k spravodlivosti.

108 — EU:C:2011:125, bod 45.

109 — Tamže (bod 46).

B – Tvrdenia Komisie v rámci druhého odvolacieho dôvodu

98. Komisia vo svojom druhom odvolacom dôvode uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Tvrdí, že toto ustanovenie ponúka zmluvným stranám alternatívu, keďže ich zaväzuje, aby zabezpečili prístup k správne*mu alebo* súdnemu preskúmaniu. Všeobecný súd teda mal pred konštatovaním nezlučiteľnosti článku 10 ods. 1 Aarhuského nariadenia s článkom 9 ods. 3 dohovoru prinajmenšom overiť, či žalobcovia mali možnosť začať proti dotknutému individuálnemu opatreniu súdne konanie, či už by to bolo v Holandsku alebo v rámci Únie. Komisia pripomína, že Holandsko v súlade s článkom 33 smernice 2008/50 prebralo časovú výnimku v súvislosti s požiadavkami tejto smernice vyhláškou z 19. augusta 2009.¹¹⁰ Podľa Komisie tak organizácie na ochranu životného prostredia mali možnosť spochybniť opatrenia na prebratie smernice na vnútroštátnych súdoch. Preskúmanie platnosti rozhodnutia o výnimke mohlo byť predmetom prejudiciálnej otázky.

99. Podľa Komisie sa v každom prípade nezdá, že by jediným ustanovením, ktoré vykonáva článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru bol článok 10 ods. 1 Aarhuského nariadenia: podľa tejto inštitúcie skutočnosť, že uvedený článok obmedzuje konanie o preskúmaní len na individuálne akty dokazuje, že normotvorca Únie dospel k záveru, že v súvislosti so všeobecne platnými aktmi sú súdne prostriedky na zabezpečenie dodržania požiadaviek článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru dostatočné.

C – O existencii preskúmania porušení práva životného prostredia v rámci Aarhuského dohovoru

100. V súlade s ustálenou judikatúrou sa musí medzinárodná dohoda vykladať podľa svojho znenia, ako aj vo svetle svojich cieľov. 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 všeobecnému 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 jej predmet a účel.¹¹¹

101. Z preambuly Aarhuského dohovoru vyplýva, že vzhľadom na potrebu chrániť, zachovávať a zlepšovať stav životného prostredia zmluvné strany uznali, že je dôležité, aby mali občania prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, a že môžu potrebovať pomoc pri vykonávaní svojich práv. Z uvedenej preambuly tiež vyplýva, že zmluvné strany si želajú, aby verejnosť, vrátane organizácií, mala prístup k účinným súdnym mechanizmom na ochranu svojich zákonných záujmov.¹¹² Rozsah pôsobnosti, ktorý chceli autori Aarhuského dohovoru priznať jeho článku 9 ods. 3, je potrebné posúdiť práve vzhľadom na tieto ciele.

102. Prístup k spravodlivosti je zakotvený v článku 9, a to v súvislosti s troma predpokladmi, uvedenými v odseku 1 (preskúmanie v súvislosti s prístupom k informáciám), odseku 2 (preskúmanie zamerané proti akémukoľvek rozhodnutiu o vymedzených činnostiach zasahujúcich životné prostredie) a odseku 3 (prístup k správne*mu alebo* súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov alebo opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci,¹¹³ predstavujúcich porušenia práva životného

110 — Vyhláška nazvaná „Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)“, zverejnená v *Staatsblad*, 2009, č. 366.

111 — Pozri rozsudok IATA a ELFAA (EU:C:2006:10, bod 40 a citovanú judikatúru).

112 — Pozri ôsme a osemnásť odôvodnenie Aarhuského dohovoru.

113 — S výnimkou aktov prijatých v rámci legislatívnej alebo súdnej činnosti, pozri moje paralelné návrhy vo veciach Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P).

prostredia). Zo všeobecnejšieho pohľadu by som chcel pripomenúť osobitnú úlohu článku 9 Aarhuského dohovoru spočívajúcu v tom, že predstavuje jednak záruku práv zakotvených v dohovore, teda práva na informácie a práva na účasť na rozhodovacom procese a jednak spôsob objektívnej ochrany právnym poriadkom.¹¹⁴

103. Pokiaľ ide o osobnú pôsobnosť článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, je potrebné poukázať na to, že uvedené ustanovenie umožňuje, aby boli vo vnútroštátnom práve vytvorené osobitné kritériá, ktorým musí príslušná verejnosť oprávnená spochybníť porušenie práva životného prostredia zodpovedať. Je teda jasné, že zmluvné strany môžu uplatniť svoju mieru voľnej úvahy práve z hľadiska kvalifikácie uvedených subjektov. Tvrdenie, že článok 9 ods. 3 nemá v práve životného prostredia zakotvovať *actio popularis* sa preto zdá byť opodstatnené.¹¹⁵

104. Naopak pokiaľ ide o vecnú pôsobnosť článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, chceme zdôrazniť, že toto ustanovenie sa musí vykladať vo svetle vyššie uvedených cieľov zabezpečenia účinných mechanizmov na ochranu verejného záujmu.¹¹⁶

105. Navyše je potrebné vykladať článok 9 ods. 3 spolu s požiadavkami vyplývajúcimi z odsekov 4 a 5 rovnakého ustanovenia. V zmysle uvedených odsekov majú predmetné konania zabezpečiť zodpovedajúcu a účinnú nápravu, majú byť primerané, spravodlivé a včasné, a nie nedostupne drahé. Článok 9 ods. 5 jasne vyjadruje povinnosť zverejnenia.

106. Z toho vyplýva, že zmluvné strany sú povinné prijať mechanizmus, ktorý by bol predovšetkým účinný, a nie len si vybrať spomedzi rôznych typov konaní. Je preto potrebné konštatovať, že zmluvné strany majú v súvislosti s konaniami, ktoré zavedú, k dispozícii voľnú úvahu, avšak povinnosť zaviesť správne a súdne konania sa musí realizovať v súlade s požiadavkami dohovoru tak, aby bola zaručená možnosť napadnúť porušenia práva životného prostredia v súlade s článkom 9 ods. 3 uvedeného dohovoru. *Z toho vyplýva, že splnenie uvedenej povinnosti sa musí posudzovať z hľadiska požiadavky účinného prístupu k spravodlivosti.* Tento výklad tiež podporuje názov článku 9 Aarhuského dohovoru – „Prístup k spravodlivosti“.

107. To ma privádza k pojmu úkon, ktorý možno preskúmať, teda ku kľúčovému pojmu v rámci článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

108. Je pravda, že dohovor tento výraz nedefinuje. Doslovný výklad článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ani neumožňuje prijať záver, že uvedený pojem spadá do rámca voľnej úvahy zmluvných strán. Navyše uvedený článok ani nevyžaduje, aby boli dotknuté úkony právne záväzné. Právna veda sa teda zhoduje v tom, že uvedené ustanovenie pokrýva všetky možnosti porušenia vnútroštátneho práva¹¹⁷ životného prostredia.¹¹⁸

109. Na prvý pohľad mimoriadne širokú pôsobnosť článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, *a fortiori* vo vzťahu k odsekom 1 a 2 rovnakého článku, však možno zmierniť. Vecnú pôsobnosť článku 9 ods. 3 dohovoru totiž vymedzuje článok 2 ods. 2 druhý pododsek dohovoru, z ktorého vyplýva, že dohovor sa neuplatňuje na akty legislatívnej povahy. Podľa tohto ustanovenia pojem „orgán verejnej moci“, ktorého akty, prijaté v rozpore s právom životného prostredia, môžu byť napadnuté, vylučuje inštitúcie vykonávajúce súdnu alebo zákonodarnú moc.

114 — STEC, S. a CASEY-LEFKOWITZ, S.: *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*. s. 23 až 25.

115 — Pozri ANDRUSEVYVH, K: *Case Law of the Aarhus Convention*. 2004 – 2011, s. 80.

116 — Článok 9 ods. 3 sa má vykladať vo svetle preambuly a ďalších ustanovení, ako sú článok 1 a 3 dohovoru. Zmluvné strany si želajú, aby verejnosť, vrátane organizácií, mala prístup k účinným mechanizmom tak, aby mohla chrániť svoje zákonné záujmy (pozri osemnásť odôvodnenie preambuly).

117 — Právo Únie je na tento účel prispôbené vnútroštátnemu právu: pozri oznámenie: ACCC/C/2008/32, bod 76.

118 — LARSEN, C. a JADOT, B.: *La convention d'Aarhus*. In: *L'accès à la justice en matière d'environnement*. Bruylant, 2005, s. 219.

110. Je preto jasné, že zmluvné strany Aarhuského dohovoru mali v úmysle zahrnúť do jeho pôsobnosti len nelegislatívne opatrenia.

111. Inak povedané, okrem aktov prijatých zákonodarnou mocou spadajú všetky ostatné typy aktov prijatých súkromnými osobami alebo orgánmi verejnej moci, bez ohľadu na to, či ide o všeobecne platné alebo individuálne akty, do pôsobnosti článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

112. Túto analýzu potvrdzujú aj ďalšie skutočnosti.

113. Predovšetkým je nevyhnutné uviesť, že výklad Súdneho dvora týkajúci sa pojmu legislatívny akt v kontexte vykonania Aarhuského dohovoru smeruje k zachovaniu potrebného účinku článku 9 tohto dohovoru.¹¹⁹ Súdny dvor vykladá rôzne ustanovenia práva Únie s ohľadom na ciele Aarhuského dohovoru, s ktorým musia byť právne predpisy Únie „riadne zosúladené“.¹²⁰ Tento prístup je pre výklad Aarhuského nariadenia z hľadiska Aarhuského dohovoru zásadný.

114. Je tiež potrebné odkázať na stanovisko prijaté Výborom na preskúmanie dodržiavania ustanovení Aarhuského dohovoru, podľa ktorého zmluvné strany nemajú možnosť zaviesť alebo udržať také prísne kritériá, ktoré by zabránili mimovládny organizáciám napadnúť úkony alebo opomenutia porušujúce vnútroštátne ustanovenia na ochranu životného prostredia.¹²¹ To je jasne v súlade so stanoviskom Súdneho dvora vyplývajúcim z už citovanej judikatúry.¹²² Okrem toho Výbor vyjadril pochybnosti, pokiaľ ide o dodržanie podmienok stanovených v článku 9 ods. 3 dohovoru zo strany Únie.¹²³

115. Napokon, hoci implementačný sprievodca Aarhuským dohovorom nemá podľa judikatúry záväznú povahu,¹²⁴ môže byť istým oporným bodom v rámci výkladu relevantných ustanovení dohovoru.¹²⁵ V nedávnom rozsudku vyhlásenom vo veci *Fish Legal a Shirley*¹²⁶ sa dokonca Súdny dvor systematicky na uvedeného sprievodcu odvolával pri výklade smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS¹²⁷ v súvislosti s Aarhuským dohovorom. V sprievodcovi sa vysvetľuje rozšírený výklad podmienok prístupu k spravodlivosti v súlade so znením a duchom Aarhuského dohovoru a tento výklad sa aj odporúča. Pokiaľ ide o akty, ktoré môžu byť predmetom preskúmania, zo sprievodcu totiž vyplýva, že verejnosť má právo napadnúť porušenia vnútroštátneho práva životného

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

120 — V súvislosti s odôvodnením 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466), pozri rozsudky *Edwards a Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, bod 26) a *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (EU:C:2011:289, bod 41). Pokiaľ ide o prebratie výkladu smernice Rady 85/337/EHS 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) do výkladu článku 2 ods. 2 dohovoru, pozri rozsudok *Solvay a i.* (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 42).

121 — Výbor na preskúmanie dodržiavania ustanovení Aarhuského dohovoru, 14. jún 2005, oznámenie ACCC/C/2005/11 (Belgicko).

122 — Pozri rozsudok *Boxus a i.* (EU:C:2011:667).

123 — Oznámenie ACCC/C/2008/32 (UE), (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>, bod 88).

124 — Rozsudok *Solvay a i.* (EU:C:2012:82, bod 28).

125 — Pozri rozsudok *Edwards a Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, bod 34): „hoci dokument zverejnený v roku 2000 Európskou hospodárskou komisiou Organizácie spojených národov pod názvom ‚Aarhuský dohovor, implementačný sprievodca‘ nemôže dať tomuto dohovoru záväzný výklad, práve z neho možno vyvodiť, že trovy konania o návrhu na začatie konania na základe dohovoru alebo konania smerujúceho k uplatneniu vnútroštátneho práva životného prostredia nemôžu byť natoľko vysoké, aby zabránili členom verejnosti podať návrh na začatie konania, ak to považujú za potrebné“.

126 — C-279/12, EU:C:2013:853.

127 — (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

prostredia, a to „bez ohľadu na to, či sú spojené s právom na informácie alebo s právom na účasť, tak ako ich zaručuje dohovor“. ¹²⁸ Zo sprievodcu tiež vyplýva, že preskúmanie stanovené v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ¹²⁹ je založené na myšlienke „citizen enforcement“ (uplatnenie práva občanmi) v priamom aj nepriamom zmysle. ¹³⁰

D – O rozsahu preskúmania porušení práva životného prostredia v Aarhuskom nariadení

116. Na účely výkladu ustanovenia práva Únie je potrebné zohľadniť nielen jeho znenie a ciele, ktoré sleduje, ale aj jeho kontext, a tiež ustanovenia práva Únie ako celok. ¹³¹

117. Aby bolo možné posúdiť plnenie konkrétnych povinností vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru v práve Únie, je predovšetkým potrebné mať na zreteli, že účinky dohovoru, ktorý má povahu zmiešaného dohovoru, boli spresnené vyhlásením Európskeho spoločenstva v prílohe rozhodnutia 2005/370. Jasne z neho vyplýva, že v čase podpisu dohovoru nestačili platné právne nástroje na zabezpečenie úplného splnenia záväzkov vyplývajúcich z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, pretože sa týkali konaní na napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb alebo *iných* orgánov verejnej moci, ako sú inštitúcie uvedené v článku 2 ods. 2 v druhom pododseku dohovoru. Členské štáty teda boli naďalej zodpovedné za splnenie uvedených záväzkov, a to až kým Spoločenstvo neprijalo ustanovenia zabezpečujúce splnenie uvedených záväzkov.

118. Ako som už pripomenul, z prípravných prác predchádzajúcich prijatiu Aarhuského nariadenia vyplýva, že toto nariadenie malo za cieľ *zosúladiť* právo Spoločenstva s ustanoveniami dohovoru. ¹³² Uplatnenie dohovoru nepochybne znamená prijatie iných aktov sekundárneho práva na úrovni Únie. ¹³³ Aarhuské nariadenie, ktoré prispelo k sledovaniu cieľov politiky ochrany životného prostredia, sa však predovšetkým viaže na doplnenie osobitných aspektov prístupu k spravodlivosti v rámci už stanoveného systému Spoločenstva prostredníctvom článkov 9 až 13 Aarhuského nariadenia. ¹³⁴ Uvedené je o to dôležitejšie, že návrh smernice o prístupe k spravodlivosti sa ešte v práve Únie nepresadil. ¹³⁵

119. Z toho vyplýva, že v súčasnom stave vývoja práva Únie je preskúmanie zákonnosti Aarhuského nariadenia z hľadiska dohovoru s rovnakým názvom o to dôležitejšie, že Únia je povinná splniť v celom rozsahu svoje záväzky vykonaním povinností vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru.

128 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, s. 131: „The provision potentially covers a wide range of administrative and judicial procedures, including the ‚citizen enforcement‘ concept, in which members of the public are given standing to directly enforce environmental law in court. The obligation can also be met, for example, by providing for the opportunity to initiate an administrative procedure. Regardless of the particular mechanism, the Convention makes it abundantly clear that it is not only the province of environmental authorities and public prosecutors to enforce environmental law, but that the public also has a role to play“.

129 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, s. 125: „Provides review procedures for public review of acts and omissions of private persons or public authorities concerning national law relating to the environment“.

130 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, s. 130.

131 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Cilfit a i. (283/81, EU:C:1982:335, bod 20). Aj genéza ustanovenia práva Únie môže obsahovať skutočnosti, ktoré sú relevantné pre jeho výklad (rozsudok Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135).

132 — KOM(2003) 622 v konečnom znení 2003/0242 COD, s. 17.

133 — Z odôvodnenia 11 smernice 2003/35 vyplýva, že táto smernica bola prijatá, aby sa vo vzťahu k právnej úprave Únie zaistila „plná kompatibilita s ustanoveniami Aarhuského dohovoru, najmä s jeho... článkom 9 odsek 2“. (Pozri okrem iného návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo, C-530/11, EU:C:2013:554, a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok Gemeinde Altrip a i., C-72/12, EU:C:2013:712). Odôvodnenie 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4 tiež upresňuje, že normotvorca Únie chcel prijatím smernice zabezpečiť súlad práva Únie a Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám o životnom prostredí (pozri v tejto súvislosti rozsudok Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31).

134 — V súvislosti s prístupom k spravodlivosti sa totiž uplatňovali predtým platné články 230 ES a 232 ES, ktoré zabezpečovali prístup k spravodlivosti v EÚ. Tieto ustanovenia však Spoločenstvu neumožňovali ratifikovať dohovor, pretože niektoré jeho ustanovenia sú podrobnejšie alebo ambicióznejšie ako vtedy existujúce ustanovenia Spoločenstva. Pozri KOM(2003) 622 v konečnom znení 2003/0242 COD, s. 3.

135 — Návrh smernice o prístupe k spravodlivosti v oblasti životného prostredia, ktorej cieľom je definovať všetky minimálne požiadavky týkajúce sa prístupu k správnym a súdnym konaniam v oblasti životného prostredia a prebrať tak do práva Únie a práva členských štátov tretí pilier Aarhuského dohovoru. Pozri KOM(2003) 624 v konečnom znení.

120. V tomto kontexte navrhujem odmietnuť argumentáciu Komisie založenú na potrebe všeobecného preskúmania systému účinnej súdnej ochrany v práve Únie. Je nepochybné, že v súdnom systéme Únie je právna ochrana jednotlivcov zabezpečená nielen jednotlivými priamymi žalobami, ale aj mechanizmom prejudiciálnych konaní. Tento mechanizmus však nemôže napraviť a zaplniť medzery spôsobené reštriktívnym prístupom normotvorcu Únie pri výkone ustanovení dohovoru, ktorého zmluvnou stranou je Únia.

121. Na rozdiel od Komisie sa domnievam, že ak by sa postupy preskúmania namierené proti opatreniam, ktoré „porušujú ustanovenia práva životného prostredia“ vytvorili najmä na vnútroštátnej úrovni, znamenalo by to nový prenos zodpovednosti Únie na členské štáty. Únia pritom nemôže od členských štátov žiadať, aby s cieľom zaplniť medzery v sekundárnom práve zabezpečovali určitú mieru preskúmania. Prijatím Aarhuského nariadenia tak Únia zostáva v plnej miere zodpovedná za splnenie záväzkov, ktoré v zmysle Aarhuského dohovoru prijala.

122. Naopak ochotne pripustím, že posúdenie súladu vykonania povinností vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru by malo byť iné v prípade, ak by sa uvedený dohovor vykonal prostredníctvom smerníc, keďže spomínaný súlad by bol zabezpečený v dvoch štádiách, a to pri prijatí predmetných smerníc a pri ich prebratí do práva členských štátov.¹³⁶

123. Ďalej, pokiaľ ide o rozsah prístupu k spravodlivosti v Aarhuskom nariadení, je potrebné konštatovať, že v článku 10 ods. 1 uvedeného nariadenia sa tento cieľ naplňa tak, že kvalifikované subjekty, teda združenia zastupujúce verejnosť, majú možnosť podať žiadosť o vnútorné preskúmanie aktu, ktorý je v rozpore s právom životného prostredia. Z prípravných prác jasne vyplýva, že možnosť preskúmania bola zavedená, aby nezasahovala do výkonu práva na prístup k spravodlivosti v zmysle Zmluvy, podľa ktorej môže osoba podať na Súdny dvor žalobu proti rozhodnutiam, ktoré sa jej priamo a osobne týkajú.¹³⁷

124. Z hľadiska osobnej pôsobnosti umožnil článok 10 Aarhuského nariadenia zavedením konania o preskúmaní prístup k spravodlivosti pre mimovládne organizácie v prípadoch, v ktorých tieto organizácie nemôžu preukázať dostatočný záujem ani tvrdiť, že došlo k zásahu do ich práva, aby mohli toto právo uplatniť v zmysle článku 263 ZFEÚ. Nariadenie tak priznáva týmto skupinám postavenie adresátov.¹³⁸

125. Naopak z hľadiska vecnej pôsobnosti je pôsobnosť prípadných napadnutí na základe konania nazývaného „preskúmanie“ definovaná z hľadiska článku 10 v spojení s článkom 2 ods. 1 písm. g) Aarhuského nariadenia tak, že sa vzťahuje na akty „individuálneho určenia podľa práva životného prostredia, prijaté inštitúciou alebo orgánom Spoločenstva, ktoré [majú] právne záväzný a vonkajší účinok“. Navyše opatrenie, ktoré môže byť napadnuté v rámci uvedeného „preskúmania“ je definované ako opatrenie, ktoré v zmysle článku 2 ods. 2 Aarhuského nariadenia nemôže byť správnym aktom prijatým inštitúciou alebo orgánom Únie „ak koná ako orgán správneho preskúmania“.

136 — Report by the Compliance Committee on the Compliance by the European Community with its obligation under the Convention presented to the Third meeting of the Parties to the Convention (Kazokiskes Report) http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_10_e.pdf

137 — KOM(2003) 622 v konečnom znení 2003/0242 COD.

138 — Z legislatívnych prác, ktoré viedli k prijatiu Aarhuského nariadenia vyplýva, že „možnosť spočívajúca v uznaní práva na prístup k spravodlivosti v oblasti životného prostredia pre všetky právnické alebo fyzické osoby nebola považovaná za racionálne riešenie.... Znamenala by zmenu článkov 230 a 232 Zmluvy o ES: preto túto zásadu nemožno zaviesť ustanoveniami sekundárneho práva. Návrh teda vymedzil právo podať návrh na začatie súdneho konania len pre „kvalifikované subjekty“. Pozri návrh nariadenia KOM(2003) 622 v konečnom znení, s. 17.

126. V tejto súvislosti musím poukázať na to, že návrh nariadenia vo svojom pôvodnom znení definoval akt v tom zmysle, že ide o „akékoľvek správne opatrenie prijaté inštitúciou alebo orgánom Spoločenstva podľa práva životného prostredia, ktoré má právne záväzný a vonkajší účinok“. ¹³⁹ Pojem „individuálnych správnych“ aktov sa objavil až v štádiu spoločnej pozície prijatej Radou ¹⁴⁰ a v druhom čítaní ho prebral Parlament ¹⁴¹ bez toho, aby to bolo akokoľvek odôvodnené.

127. Keďže v iných prameňoch práva Únie sa definícia pojmu správny akt nenachádza, ide o definíciu *ad hoc* nachádzajúcu sa v Aarhuskom nariadení, ktorej pôsobnosť sa ťažko vymedzuje. ¹⁴² Podľa mňa je však jasné, že úmyslom normotvorcu bolo zúžiť pôsobnosť konania o preskúmaní.

128. Pojem akt je nepochybne definovaný v článku 2 písm. g) Aarhuského nariadenia ako opatrenie prijaté „podľa práva životného prostredia“. Táto podmienka je teda formulovaná široko a vzťahuje sa k cieľom vyplývajúcim z článku 191 ZFEÚ. ¹⁴³ Je tiež pravda, že všeobecná ¹⁴⁴ alebo individuálna povaha rozhodnutia sa v zmysle judikatúry posudzuje s ohľadom na jeho obsah, aby bolo možné konštatovať, či jeho ustanovenia môžu osobne a priamo ovplyvniť postavenie dotknutých osôb. ¹⁴⁵ Tento rozdiel závisí v rámci Aarhuského nariadenia rozhodujúcim spôsobom od výkladu pojmu „právne predpisy“ v zmysle Aarhuského dohovoru, tak ako ho prebralo Aarhuské nariadenie, ktorého výklad je predmetom mojich paralelných návrhov vo veciach Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P). ¹⁴⁶

129. Je však nepochybné, že konanie o preskúmaní ¹⁴⁷ sa uplatňuje len na individuálne rozhodnutia, ktorých právne účinky môžu ovplyvniť záujmy ich adresátov. Skutočne malý počet napadnutých týkajúcich sa porušenia práva životného prostredia na základe článku 10 Aarhuského nariadenia potvrdila na pojednávaní aj Komisia, ktorej sa s istou dávkou námahy podarilo uviesť len jediný

139 — KOM(2003) 622 v konečnom znení, s. 28. Je potrebné poukázať na to, že problematika vylúčenia aktov prijatých v rámci výkonu zákonodarných alebo súdnych právomocí bola od začiatku oddelená od problematiky vylúčenia aktov prijatých orgánom správnej kontroly (štátna pomoc, porušenia, zmierovacie konania, OLAF, atď.) (tamže, s. 11).

140 — Spoločná pozícia z 20. apríla 2005, 6273/05, (ENV 57, JUSTCIV 24 INF 38 ONU 10 CODEC 81 OC 80).

141 — Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu o spoločnej pozícii Rady s cieľom prijať nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva [6273/2/2005 – C6-0297/2005 – 2003/0242(COD)]. Už v štádiu spoločnej pozície poukazovalo Belgicko na nezlučiteľnosť s Aarhuským dohovorom, pretože dotknuté ustanovenia by spôsobili neprimerané obmedzenie prístupu k prostriedkom nápravy, ktoré má verejnosť k dispozícii a inštitúcie sú povinné ich v zmysle dohovoru zaručiť. V tejto súvislosti pozri vyhlásenie Belgického kráľovstva: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st10/st10896-ad01.fr05.pdf>.

142 — Úplnejšiu analýzu výziev spojených s konaním o preskúmaní pozri PALLEMAERTS, M.: *Acces to Environmental Justice at EU level*. In: *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing, 2001.

143 — Nejde teda len o akty prijaté na základe článku 191 ZFEÚ, ale aj o akty, ktoré majú dvojitý právny základ (pozri najmä rozsudky Komisia/Rada, C-94/03, EU:C:2006:2, a Komisia/Parlament a Rada, C-411/06, EU:C:2009:518).

144 — Na rozdiel od všeobecne platných aktov, ktoré sa vzťahujú na objektívne stanovené situácie a majú právne následky vo vzťahu ku všeobecne a abstraktne vymedzeným kategóriám osôb (pozri rozsudok Calpak a Società Emiliana Lavorazione Frutta/Commission, 789/79 a 790/79, EU:C:1980:159, bod 9).

145 — Rozsudok Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena/Vysoký úrad (55/63 až 59/63 a 61/63 až 63/63, EU:C:1964:37).

146 — Spoločne prednesené návrhy z 8. mája 2014.

147 — Pokiaľ ide o procesné aspekty, pozri rozhodnutie Komisie č. 2008/50 z 13. decembra 2007, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru vzťahujúcich sa na žiadosti o vnútorné preskúmanie správneho aktu (Ú. v. EÚ L 13, 2008, s. 24).

príklad konkrétneho uplatnenia konania o preskúmaní, a to príklad schválenia uvádzania GMO na trh. Je nutné navyše konštatovať, že oblasť GMO, ako aj uvedenie chemických výrobkov na trh podľa nariadenia REACH¹⁴⁸ je zrejme hlavná oblasť účinného uplatnenia konania o preskúmaní.¹⁴⁹ Prax Komisie teda zužujúci výklad Aarhuského nariadenia potvrdzuje.¹⁵⁰

130. Napokon je potrebné uviesť, že podľa Aarhuského nariadenia sa návrh na začatie konania pred Súdny dvorom podľa článku 12 uvedeného nariadenia netýka správneho aktu, ale odpovede inštitúcie alebo orgánu, ktorému bola žiadosť o vnútorné preskúmanie podaná. Mimovládna organizácia teda môže požiadať o preskúmanie vo veci samej len na základe námietky nezákonnosti, ako je námietka podaná v prejednávanych veciach.

131. Je potrebné konštatovať, že článok 10 Aarhuského nariadenia nepredstavuje úplné splnenie záväzkov vyplývajúcich z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.¹⁵¹

132. Z dôvodov, ktoré som uviedol v súvislosti s výkladom článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, nie je uvedené konštatovanie oslabené rozsahom voľnej úvahy zmluvných strán Aarhuského dohovoru. Súdny dvor totiž na jednej strane takúto voľnú úvahu pri vykonávaní článku 9 Aarhuského dohovoru (a napríklad článku 15a smernice 96/61/ES¹⁵²) uznal,¹⁵³ na druhej strane však obhajoval veľmi ochranný prístup voči potrebnému účinku a cieľom dohovoru v súvislosti s záväzkom členských štátov tento dohovor vykonať.¹⁵⁴ Preto podľa mňa nie je možné prijať iný prístup ani v súvislosti so samotnou Úniou.¹⁵⁵

133. S ohľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že Všeobecný súd dospel v napadnutom rozsudku k správnejmu záveru, že je potrebné prijať námietku nezákonnosti podanú proti článku 10 Aarhuského nariadenia v spojení s článkom 2 ods. 1 písm. g) tohto nariadenia. Ak sa teda Súdny dvor rozhodne túto problematiku preskúmať, navrhujem druhý dôvod Komisie zamietnuť.

148 — Článok 64 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, s. 1).

149 — Pozri konanie v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 z 22. septembra 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivách (Ú. v. EÚ L 268, s. 1; Mim. vyd. 13/032, s. 432) – Odpoveď Komisie z 26. mája 2008 uverejnená na stránke http://ec.europa.eu/environment/Aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20J_E.pdf.

150 — Komisia tak dospela k záveru, že návrh na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa schvaľuje program pomoci z Európskeho fondu pre regionálny rozvoj nemal napriek svojej záväznosti vonkajšie účinky, keďže prijímajúci členský štát mohol určiť projekty spĺňajúce podmienky výberu (pozri odpoveď, ktorú od Komisie dostal Ekologický Právni Servis 6. augusta 2008, a ktorá bola zverejnená na internetovej stránke Komisie: http://ec.europa.eu/environment/Aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf). Komisia s rovnakým odôvodnením odmietla ako neprípustný návrh na preskúmanie žiadosti o preskúmanie rozhodnutia stanovujúceho „short-list“ kandidátov na pozíciu výkonného riaditeľa agentúry REACH (odpoveď, ktorú od Komisie dostal Ekologický Právni Servis 6. augusta 2008, a ktorá bola zverejnená na internetovej stránke Komisie: http://ec.europa.eu/environment/Aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf).

151 — Ako som už uviedol, Výbor (Aarhus Convention Compliance Committe) považoval Aarhuské nariadenie za príliš zužujúce, či dokonca nezlučiteľné s dohovorom. „The scope of the Aarhus Regulation is far more restrictive than that of the Aarhus Convention, and so the Regulation fails to fully implement the Convention. This causes three specific problems. First, it appears to make it impossible to challenge a whole range of EC institutions and bodies' decisions. Second, it fails to transpose of article 9(2) of the Convention. Third, it incorrectly transposes article 9(3) of the Convention.“
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/communication/Communication.pdf>, s. 20.

152 — Smernica Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80).

153 — Rozsudok Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 106).

154 — Rozsudky Boxus a i. (EU:C:2011:667, bod 53) a Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

155 — Pozri vyhlásenia sprevádzajúce Aarhuský dohovor. „Fully supporting the objectives pursued by the Convention and considering that the EC itself is being actively involved in the protection of the environment through a comprehensive and evolving set of legislation, it was felt important not only to sign up to the Convention at the Community level but also to cover its own institutions, alongside national public authorities“, uvedené vyhlásenie bolo spomenuté v monografii PALLEMAERTS, M.: Access to Environmental Justice at EU level, c. d., s. 273. Pozri tiež rozhodnutie Rady 2005/370.

E – Dodatočné úvahy

134. V prípade, že medzinárodná dohoda ako zdroj práva jednotlivcov nemá priamy účinok, môže byť užitočné uplatniť zásadu konformného výkladu, ako nástroja, ktorý môže zabezpečiť jej účinok.

135. Aj samotný súd Únie je totiž povinný uskutočniť taký výklad sekundárneho práva, ktorý je konformný s medzinárodnými dohodami zaväzujúcimi Spoločenstvo.¹⁵⁶ Podľa ustálenej judikatúry majú byť ustanovenia práva Únie v čo najširšej miere vykladané podľa znenia a cieľa medzinárodných dohôd, ktorých zmluvnou stranou je Únia.¹⁵⁷ Takýto „zladujúci výklad“¹⁵⁸ má v medzinárodnom práve svoje obmedzenie, podľa ktorého sa uvedená zásada „uplatní iba vtedy, ak má príslušná medzinárodná dohoda prednosť pred dotknutým ustanovením práva Spoločenstva“.¹⁵⁹ Uvedený výklad je v zásade v prejednávanej veci prípustný.

136. Metódu konformného výkladu však možno použiť len ak sporné ustanovenie nie je dostatočne jasné alebo ak ho s ohľadom na jeho kontext, povahu alebo štruktúru ustanovenia alebo základného aktu, ktorého je súčasťou, možno vykladať viacerými spôsobmi. Berúc do úvahy vyššie uvedené, to však nie je prípad článku 10 Aarhuského nariadenia, z ktorého jasne vyplýva úmysel vylúčiť z jeho pôsobnosti všeobecne platné akty.

137. Navyše konformný výklad je tak, ako to vyplýva z pravidiel platných pre výklad vnútroštátneho práva, obmedzený všeobecnými právnymi zásadami a vylúčením akéhokoľvek výkladu, ktorý by bol *contra legem*.¹⁶⁰ Keďže sa domnievam, že pôsobnosť Aarhuského nariadenia obmedzuje prístup k spravodlivosti vzhľadom na definíciu aktu podliehajúceho konaniu o preskúmaní, ktorá je z hľadiska pôsobnosti Aarhuského dohovoru príliš zužujúca, konformný výklad je podľa mňa v prejednávanej veci vylúčený.

VII – O vzájomnom odvolaní

138. Organizácie na ochranu životného prostredia podali vo veciach C-401/12 P až C-403/12 P vzájomné odvolanie, ktoré označili ako „podmienené“, pretože ho podali výlučne „pre prípad, že Súdny dvor nevyhoví ich dôvodom predneseným vo vyjadrení k odvolaniu“. Uvedené organizácie v tomto kontexte uvádzajú jediný odvolací dôvod založený na tom, že Všeobecný súd sa dopustil chyby, keď opomenul uznať priamy účinok pojmu „úkony“ nachádzajúcim sa v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

139. Rada, Komisia a Parlament sa zhodujú v tom, že takéto „podmienené“¹⁶¹ vzájomné odvolanie je neprípustné. Pokiaľ ide o vec samu, navrhujú tvrdenia organizácií odmietnuť ako nedôvodné. Okrem toho poukazujú na to, že uvedené organizácie nemajú za cieľ zrušenie výroku napadnutého rozsudku, ale v skutočnosti požadujú nový rozsudok, ktorý by napadnutý rozsudok potvrdil, avšak na základe iných dôvodov.

156 — Zásada konformného výkladu bola formulovaná v rozsudku Interfood (EU:C:1972:30). Pozri rozsudok Kupferberg (EU:C:1982:362, bod 14).

157 — Rozsudky Hermès (EU:C:1998:292, bod 28), Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, bod 22) a Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, bod 33).

158 — SIMON, D.: La panacée de l'interprétation conforme. In: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*. Bruylant, 2013, s. 284.

159 — Rozsudok Microsoft/Komisia (T-201/04, EU:T:2007:289, bod 798).

160 — Pravidlo, ktoré bolo v súvislosti s výkladom vnútroštátneho práva formulované napríklad v rozsudku Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 25).

161 — Pokiaľ ide o podmienenú povahu vzájomného odvolania, nemyslím si, že dôvodom neprípustnosti môže byť len tento aspekt. Vzájomné odvolanie sa mi totiž zdá byť podmienené už svojom povahou, keďže závisí od osudu dôvodov predložených v rámci hlavného odvolania.

140. Predovšetkým chcem poukázať na to, že vo svojich návrhoch uvedené organizácie navrhujú „zrušiť napadnutý rozsudok a tiež rozhodnutie Komisie o neprípustnosti“. Tieto organizácie navrhujú, aby Súdny dvor vyhlásil, že pojem úkon má priamy účinok, čo by umožnilo preskúmanie platnosti Aarhuského nariadenia a v tomto zmysle nemajú za cieľ napadnutý rozsudok „doplniť“. Výhrada založená na tom, že nebol vyhlásený priamy účinok by v prípade jej prijatia viedla k zrušeniu celého odôvodnenia Všeobecného súdu, ktorý pri skúmaní zákonnosti vychádzal z judikatúry Fediol/Komisia a Nakajima/Rada. Uvedené organizácie teda spochybňujú rozsudok Lesoochranské zoskupenie, pričom však nepredkladajú právne argumenty na konkrétnu podporu tohto návrhu. Z dokumentov totiž vôbec nevyplýva na akom základe by bolo možné vyhlásiť priamy účinok, aby sa dalo pristúpiť k preskúmaniu zákonnosti Aarhuského nariadenia.

141. Odvolanie, ktoré neobsahuje tvrdenia formulované s cieľom konkrétne poukázať na nesprávne právne posúdenie poznačujúce rozsudok Všeobecného súdu, sa musí považovať za neprípustné.¹⁶² Práve o taký prípad ide v tomto vzájomnom odvolaní, v ktorom účastníci konania v podstate Všeobecnému súdu vytýkajú, že nerozhodol o istom aspekte veci, pričom však nijako nepoukazujú na nesprávne právne posúdenie, ktoré z toho vyplýva. Takéto odvolanie, aj keď má povahu vzájomného odvolania, totiž nemôže byť právne posúdené tak, aby Súdny dvor mohol splniť svoju úlohu v danej oblasti a vykonať tak preskúmanie zákonnosti.¹⁶³

142. Preto navrhujem zamietnuť vzájomné odvolanie ako neprípustné.

VIII – Návrh

143. Navrhujem, aby Súdny dvor:

- zrušil rozsudok Všeobecného súdu Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisia (T-396/09, EU:T:2012:301) v rozsahu, v akom prijal druhý žalobný dôvod na prvom stupni a preskúmal zákonnosť na základe judikatúry vyplývajúcej z rozsudkov Fediol/Komisia (70/87, EU:C:1989:254) a Nakajima/Rada (69/89, EU:C:1991:186),
- vrátil vec Všeobecnému súdu,
- zamietol vzájomné odvolanie v spojených veciach C-401/12 P až C-403/12 P,
- rozhodol, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.

162 — Pozri v tomto zmysle uznesenie Thesing Bloomberg Finance/ECB (C-28/13 P, EU:C:2014:96, bod 25).

163 — Rozsudok Wam Industriale/Komisia (C-560/12 P, EU:C:2013:726, bod 44).