



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 8. svibnja 2014.¹

Spojени predmeti C-401/12 P, C-402/12 P i C-403/12 P

**Vijeće Europske unije
Europski parlament
Europska komisija
protiv
Vereniging Milieudefensie
i**

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

„Žalba – Članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije – Članak 2. stavak 1. točka (g) i članak 10. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 – Zahtjev za interno preispitivanje – Nedopuštenost – Prigovor nezakovitosti – Nadzor valjanosti sekundarnog zakonodavstva Unije s obzirom na međunarodni sporazum – Sudska praksa iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće – Uvjeti za izravno pozivanje na pravna pravila Konvencije“

Sadržaj

I –	Uvod	2
II –	Okolnosti spora i pobijana presuda.....	4
III –	Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom.....	5
IV –	Utemeljenost nadzora zakonitosti pravnih pravila sekundarnog zakonodavstva s obzirom na međunarodno konvencijsko pravo (prvi žalbeni razlog)	5
A –	Argumenti stranaka	5
B –	Učinci međunarodnog prava u pravu Unije	6
C –	Pobijana presuda	10
V –	Alternativno rješenje za nadzor zakonitosti – razlozi za vraćanje predmeta na ponovno suđenje Općem sudu	12

¹ – Izvorni jezik: francuski

A –	Mogućnosti izravnog pozivanja na konvencijska pravna pravila u svrhu nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva Unije	12
1.	„Izravni učinak“ kao zaštita nadzora zakonitosti	12
2.	Prilagođavanje uvjeta koji se zahtijevaju za mogućnost izravnog pozivanja	14
B –	Članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije kao mjerodavno pravno pravilo za nadzor zakonitosti	17
VI –	Podredna analiza u okviru nadzora zakonitosti	18
A –	Uvodne napomene	18
B –	Argumenti Komisije u okviru drugog žalbenog razloga	19
C –	Postojanje nadzora nad povredama prava okoliša u okviru Aarhuške konvencije	19
D –	Doseg nadzora povreda prava okoliša u Aarhuškoj uredbi	22
E –	Dodatna razmišljanja	25
VII –	O protužalbi	26
VIII –	Zaključak	26

I – Uvod

1. Ovim skupom žalbi postavljaju se pitanja koja su temeljna za pravni poredak Europske unije. Naime, budući da se odnose na probleme konstitucionalne prirode, one odražavaju napetost između, s jedne strane, potrebe da se očuva autonomija prava Unije i, s druge strane, nastojanja da se poštuju međunarodne obveze iz sporazuma kojih je Unija stranka.

2. Posebnost je ovih predmeta u činjenici da je cilj međunarodne konvencije u pitanju, to jest Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija), odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005.², posebice stvoriti posebna procesna prava u korist organizacija za zaštitu okoliša kako bi se u interesu javnosti zaštitio okoliš kao javno dobro. U tom se slučaju stoga nadilazi dihotomija javnih subjekata i pojedinaca koja se javlja kao tradicionalni pristup u analizi internih učinaka obveza temeljem konvencija³.

3. Sud je tako pozvan u okviru specifičnog konteksta Aarhuške konvencije ponovno razmotriti uvjete pod kojima se može pozvati⁴ na odredbe konvencijskog prava pred sudovima Unije u okviru postupka za poništenje radi nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva Unije.

2 – SL L 124, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., stranica 10.).

3 – Ove žalbe usko su povezane s drugim skupom žalbi, u predmetima Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12P i C-405/12P, u vezi s kojima ću također danas iznijeti svoje mišljenje.

4 – Kao što je to predložio nezavisni odvjetnik L. M. Poiares Maduro u mišljenju uz presudu od 9. rujna 2008. FIAMM i dr./Vijeće i Komisija (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476), terminološki bi se u okviru provedbe prava Unije u državama članicama trebalo govoriti o izravnom učinku, a u pogledu pravnih pravila konvencijskog prava o „mogućnosti izravnog pozivanja“. Vidjeti također Dutheil de la Rochère, J., „L’effet direct des accords internationaux“ u *Court of Justice and the Construction of Europe*, 2013.

4. Ovaj skup predmeta proizlazi iz usporedbe između dviju odredaba; odredbe međunarodnog konvencijskog prava i propisa sekundarnog zakonodavstva Unije čiji je cilj provedba predmetne konvencije.

5. Naime, članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije o „pristupu pravosuđu“ predviđa da je, „bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka [...] stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sud[sk]im postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš“, Doseg te odredbe preciziran je u stavku 4. istog članka, koji zahtijeva, među ostalim, da postupci iz stavka 3. osiguraju odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, te da budu pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje.

6. Primjena odredaba Aarhuške konvencije na institucije i tijela Unije uređena je Uredbom (EZ) br. 1367/2006⁵ (u daljnjem tekstu: Aarhuška uredba). U skladu s člankom 10. stavkom 1. navedene uredbe o postupku „internog preispitivanja upravnih akata“, „svaka nevladina organizacija koja ispunjava kriterije iz članka 11. [6] ima pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje instituciji ili tijelu Zajednice koje je donijelo upravni akt u okviru prava okoliša odnosno, u slučaju navodnog upravnog propusta, koje je trebalo donijeti takav akt“. Pojam „upravnog akta“ u smislu uredbe definiran je pak u članku 2. stavku 1. točki (g) Aarhuške uredbe kao „svaka pojedinačna mjera u okviru prava okoliša koju je poduzela institucija ili tijelo Zajednice i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke“. Zakonodavac Unije time je isključio opće akte iz područja nadzora koji se može pokrenuti na inicijativu organizacija za zaštitu okoliša.

7. U presudi Vereniging Milieudéfensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisija, T-396/09, EU:T:2012:301 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) Opći sud obavio je nadzor zakonitosti Aarhuške uredbe u odnosu na Aarhušku konvenciju, pri čemu je svoju ocjenu utemeljio na sudskoj praksi iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće, koje su se odnosile na odredbe Općeg sporazuma o carinama i trgovini (u daljnjem tekstu: GATT) i Sporazuma o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (Sporazum o WTO-u⁷).

8. Premda mi se čini da je presuda Općeg suda zbog tog razloga zahvaćena pogreškom koja se tiče prava, slijedom čega bi se trebala ukinuti, to ne mijenja činjenicu da je glavni element te pogreške povezan s uvjetima pod kojima se može pozvati na konvencijska pravna pravila, koje je Sud utvrdio kroz sudsku praksu i za koje se čini da ne tvore u potpunosti koherentnu cjelinu. Prema toj sudskoj praksi, konvencijsko pravno pravilo, da bi predstavljalo kriterij za valjanost akta Unije, mora biti bezuvjetno i dovoljno precizno, dakle mora imati izravan učinak⁸. Međutim, Opći je sud, s pravom tražeći rješenje koji bi mu omogućilo da provjeri usklađenost Aarhuške uredbe s Aarhuškom konvencijom, očito pokušao zaobići taj uvjet⁹. Osobno smatram da poruku koju je Opći sud time poslao valja pažljivo protumačiti.

5 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.). Prema članku 1. navedene uredbe, njezin je cilj utvrditi pravila koja će omogućiti primjenu odredaba Aarhuške konvencije na institucije i tijela Zajednice i time doprinijeti provedbi obveza koje proizlaze iz te konvencije, a posebno omogućiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša na razini Zajednice u skladu s uvjetima utvrđenima u Uredbi.

6 — Nesporno je da organizacije koje su druge stranke u žalbenom postupku ispunjavaju te kriterije.

7 — Presude Fediol/Komisija, 70/87, EU:C:1989:254 i Nakajima/Vijeće, C-69/89, EU:C:1991:186.

8 — Vidjeti presude Pabst & Richarz, 17/81, EU:C:1982:129, t. 27, Demirel, EU:C:1987:400, t. 14. te mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Darmona u istom tom predmetu, EU:C:1987:232, t. 18. Vidjeti također presude Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 54. i Z, C-363/12, EU:C:2014:159, t. 84. do 86.

9 — Vidjeti presudu Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125., u kojoj je Sud utvrdio da članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije nema izravan učinak.

9. Slijedom toga, ako se Sud slaže s mojom analizom pogreške koju je počinio Opći sud, na raspolaganju ima sljedeće mogućnosti. Ako Sud nema nikakvu sumnju, mogao bi nastaviti sudsku praksu utjelovljenu presudom Intertanko i dr.¹⁰, koja mogućnost nadzora valjanosti podvrgava kriteriju izravnog učinka, i time na konačan način zatvoriti put nadzoru zakonitosti unutarnjeg prava kojim se provodi članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije, kako na razini Unije tako i na razini država članica.

10. Međutim, zbog razloga koje ću izložiti, čini mi se da bi bolje rješenje bilo da Sud utvrdi uvjete za mogućnost pozivanja, nadahnjujući se pristupom zauzetim u presudi „Biotech“¹¹, u kojoj je izravni učinak bio izričito isključen kao univerzalan uvjet za mogućnost pozivanja u okviru nadzora zakonitosti.

11. Slijedom navedenog, čak i u slučaju vraćanja predmeta na ponovno suđenje Općem sudu, ublažavanje uvjeta za mogućnost pozivanja omogućilo bi mu da na primjerenom temelju ispita je li zakonodavac Zajednice usvajajući Aarhušku uredbu pojedincima pružio dovoljan stupanj sudske zaštite u svjetlu Aarhuške konvencije.

II – Okolnosti spora i pobijana presuda

12. Povod je ovim predmetima Odluka Europske komisije od 7. travnja 2009.¹² kojom je Kraljevini Nizozemskoj odobrena privremena odgoda primjene obveza predviđenih Direktivom 2008/50/EZ o kvaliteti zraka i čistšem zraku za Europu¹³ (u daljnjem tekstu: odluka o odgodi).

13. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (u daljnjem tekstu: organizacije za zaštitu okoliša) podneskom od 18. svibnja 2009. podnijeli su Komisiji zahtjev za interno preispitivanje odluke o odgodi, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Aarhuške uredbe. Odlukom C(2009) 6121 od 28. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: odluka o nedopuštenosti) Komisija je tu odluku odbacila kao nedopuštenu zbog toga što odluka o odgodi nije bila pojedinačna mjera i stoga nije mogla biti predmet internog postupka preispitivanja predviđenog Aarhuškom uredbom. Organizacije za zaštitu okoliša slijedom toga podnijele su tužbu Općem sudu.

14. Pobijanom presudom Opći je sud, nakon što je odbio tužbeni razlog organizacija koji se temeljio na kvalifikaciji odluke o odgodi pojedinačnim aktom, prihvatio prigovor nezakonitosti koji su spomenute organizacije istaknule protiv članka 10. stavka 1. Aarhuške uredbe u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (g) iste te uredbe, utemeljen na neusklađenosti tih odredaba s Aarhuškom konvencijom. Slijedom navedenog, Opći je sud na zahtjev organizacija za zaštitu okoliša poništio odluku o nedopuštenosti.

15. Detaljan opis činjeničnog stanja i postupka koji je doveo do spora nalazi se u pobijanoj presudi.

10 — Ta presuda (C-308/06, EU:C:2008:312) glasi kako slijedi: „Iz članka 300. stavka 7. UEZ-a proizlazi da su institucije Zajednice vezane sporazumima koje je Zajednica sklopila i da su slijedom toga ti sporazumi nadređeni aktima sekundarnog zakonodavstva Zajednice. Slijedi da na valjanost akta sekundarnog zakonodavstva može utjecati činjenica da nije usklađen s takvim pravilima međunarodnog prava. [...] Sud stoga u skladu s člankom 243. UEZ-a provjerava valjanost akta s obzirom na sva pravila međunarodnog prava, pri čemu valja poštovati dva uvjeta. Prvo, Zajednica mora biti vezana tim pravilima. Drugo, Sud može ispitati valjanost [...] samo ako to nije protivno prirodi i svrsi tog međunarodnog ugovora i, uz to, sadržaj njegovih odredaba bezuvjetan je i dovoljno precizan“.

11 — Presuda Nizozemska/Parlament i Vijeće (poznata kao „Biotech“), C-377/98, EU:C:2001:523, t. 52. do 54. „U načelu je nesporno da zakonitost akta Zajednice ne ovisi o njegovoj usklađenosti s međunarodnom konvencijom koje ona nije stranka [...]. Njegova zakonitost ne može se ocjenjivati ni s obzirom na međunarodne pravne instrumente koji, poput Sporazuma o WTO-u i Sporazuma TRIPS i TBT [...]. Međutim, takvo isključenje ne može se primijeniti na Konvenciju o biološkoj raznolikosti potpisanu u Rio de Janeiru 5. lipnja 1992. (CBD), koja se, za razliku od Sporazuma o WTO-u, ne temelji isključivo na načelu obostranih i uzajamnih koristi. Čak i ako, kao što to Vijeće tvrdi, CBD sadrži odredbe koje nemaju izravan učinak, u smislu da ne stvaraju prava na koja se pojedinci mogu izravno pozivati pred sudovima, ta okolnost ne isključuje sudski nadzor poštovanja obveza nametnutih Zajednici kao stranci tog sporazuma.“

12 — Odluka C(2009) 2560 final.

13 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. (SL L 152, str. 1.).

III – Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

16. Žalbom podnesenom 3. rujna 2012. (predmet C-401/12 P) Vijeće Europske unije od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, u cijelosti odbije tužbu tužitelja i naloži im solidarno snošenje troškova.
17. Žalbom podnesenom 24. kolovoza 2012. (predmet C-402/12 P) Europski parlament od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije tužbu i naloži tužiteljima u prvostupanjskom postupku snošenje troškova ove žalbe.
18. Žalbom podnesenom 27. kolovoza 2012. (predmet C-403/12 P) Komisija od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, presudi o meritumu i odbije tužbu za poništenje odluke o nedopuštenosti te da naloži tužiteljima u prvostupanjskom postupku snošenje troškova Komisije u prvostupanjskom postupku i u okviru ove žalbe.
19. Predmeti C-401/12 P, C-402/12 P i C-403/12 P rješenjem predsjednika Suda od 21. studenoga 2012. spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.
20. Organizacije za zaštitu okoliša 25. veljače 2012. podnijele su odgovor na žalbu. Slijedom zahtjeva za uređenje, navedene stranke 1. ožujka 2012. podnijele su protužalbu sukladno članku 176. stavku 2. Poslovnika.
21. Vijeće, Parlament, Komisija, organizacije za zaštitu okoliša i češka vlada¹⁴ saslušani su na raspravi održanoj 10. prosinca 2013.

IV – Utemeljenost nadzora zakonitosti pravnih pravila sekundarnog zakonodavstva s obzirom na međunarodno konvencijsko pravo (prvi žalbeni razlog)

A – Argumenti stranaka

22. Prvim žalbenim razlogom Vijeće, Parlament i Komisija u biti tvrde da u predmetnom slučaju nadzor zakonitosti Aarhuške uredbe nije moguć s obzirom na nepostojanje izravnog učinka članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, što je Sud utvrdio u presudi Lesoochranárske zoskupenie¹⁵, i s obzirom na iznimnu narav uvjeta za dopuštanje nadzora zakonitosti akata sekundarnog zakonodavstva utvrđenih sudskom praksom Suda. Slijedom navedenog, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je odbacio pristup iz presude Lesoochranárske zoskupenie, temeljeći svoju odluku na sudskoj praksi iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće¹⁶, koja u iznimnim slučajevima otvara mogućnost nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva.
23. U tom pogledu, podnositelji žalbe suglasni su da odredbe Aarhuške uredbe u svakom slučaju ne ispunjavaju uvjete utvrđene u presudama Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće jer se iznimke moraju tumačiti restriktivno¹⁷.

14 — Zahtjev za intervenciju češke vlade kojom podupire Komisiju podnesen je nakon isteka predviđenog roka. Intervencija je bila dopuštena samo u okviru usmenog postupka.

15 — EU:C:2011:125.

16 — EU:C:1989:254 i EU:C:1991:186.

17 — Vidjeti, u tom smislu, presudu Chiquita Brands i dr./Komisija, T-19/01, EU:T:2005:31, t. 117.

24. Prema Vijeću, presuda Fediol/Komisija odnosi se na slučaj u kojem akt Unije izravno upućuje na određene odredbe međunarodnog sporazuma. To nije slučaj kod Aarhuške uredbe s obzirom na to da činjenica da se akt sekundarnog zakonodavstva jednostavno poziva na međunarodni instrument nije dovoljna da bi se opravdala mogućnost podvrgavanja tog akta sudskom nadzoru s obzirom na taj instrument. Isto tako, Opći sud ne može se osloniti na presudu Nakajima/Vijeće, koja se odnosi na drukčiju situaciju, u kojoj je cilj akta Unije ispunjenje „konkretne“ obveze iz međunarodnog sporazuma.

25. Parlament se slaže s takvom analizom presude Fediol/Komisija. Što se tiče presude Nakajima/Vijeće, Parlament ističe da ta sudska praksa ima vrlo ograničeno polje primjene¹⁸ i odnosi se na slučaj u kojem Unija želi „ispuniti“ „konkretnu obvezu“. Dakle, ne radi se o slučaju gdje Unija općenito postupi u skladu međunarodnim obvezama, raspoložujući diskrecijskim prostorom u pogledu načina na koji će ispuniti obveze na temelju određenog međunarodnog sporazuma¹⁹, nego o provedbi sporazuma koji Uniji nameće pozitivnu obvezu djelovanja u određenom smislu, pri čemu joj se ne ostavlja nikakav diskrecijski prostor²⁰.

26. Komisija dodaje da presuda Nakajima/Vijeće proizlazi iz antidampinških predmeta i da je u sudskoj praksi Suda u stvarnosti primjenjivana gotovo isključivo u situacijama neizravnog nadzora usklađenosti antidampinških uredba Unije s odredbama antidampinških zakonika GATT-a iz 1979. i 1994. Prema Komisiji, navedenu presudu nije moguće tumačiti na način da se odnosi na sve slučajeve u kojima Unija donosi mjeru radi poštovanja svojih obveza u okviru međunarodnih konvencija.

27. U odgovoru na žalbe organizacije za zaštitu okoliša od Suda zahtijevaju da „potvrdi pobijanu presudu, neovisno o tome hoće li ili neće promijeniti razloge na kojima se ona temelji; odbije u cijelosti žalbe Komisije, Vijeća i Parlamenta“. Smatraju da priroda i predmet Aarhuške konvencije ne sprečavaju nadzor valjanosti i da su u predmetnom slučaju ispunjeni uvjeti iz presude Fediol/Komisija jer Aarhuška uredba na više mjesta upućuje na tu konvenciju.

B – Učinci međunarodnog prava u pravu Unije

28. Kako bi se razumjelo i ocijenilo postupanje nacionalnih sudova u odnosu na međunarodne sporazume, valja prodrijeti do ustavnih temelja države²¹. Taj zahtjev u ovim predmetima još se snažnije nameće, s obzirom na to da Sud mora precizirati mjerodavna pravna pravila primjenjiva na nadzor zakonitosti internih učinaka Aarhuške konvencije u pravnom poretku Unije, iako je sudska praksa o odnosima međunarodnog prava i prava Unije tijekom desetljeća uspostavila načela čija primjena nije uvijek bez dvojbi.

29. Kao što samo već napomenuo, moje je mišljenje da je Opći sud primjenjujući u predmetnom slučaju sudsku praksu iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće počinio povredu koja se tiče prava, s obzirom na to da se tim presudama uspostavlja ograničena iznimka utvrđena u okviru sudske prakse o Sporazumu o WTO-u i GATT-u, a ne općenit pristup nadzoru zakonitosti prava Unije. Međutim, u svrhu razjašnjavanja te teze potrebno je analizirati razvoj sudske prakse o unutarnjim učincima međunarodnopravnih obveza u pravu Unije. Ta analiza pokazat će da se, poput stabla, navedena sudska praksa s godinama razvila u više grana, koje međutim sve pripadaju „zajedničkom deblu“, koje je predstavljeno načelom monizma.

18 — To su područje primjene antidampinški propisi, osim u presudi Italija/Vijeće, C-352/96, EU:C:1998:531., koja se odnosila na pravila GATT-a.

19 — Presude Njemačka/Vijeće, C-280/93, EU:C:1994:367, t. 111., Portugal/Vijeće, C-149/96, EU:C:1999:574, t. 51. i Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, t. 39 do 42.

20 — Presuda Chiquita Brands i dr./Komisija, EU:T:2005:31, t. 125. do 169.

21 — Pescatore, P., „L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres“ u: *Études de droit des Communautés européennes*, Mélanges Teitgen, 1984., str. 356.

1. Zajedničko monističko deblo

30. Općenito gledajući, od presude Haegeman iz 1974.²² čini se jasnim da je monistički pristup u srži članka 216. UFEU-a (bivši članak 300. stavak 7. UEZ-a), u skladu s kojim su „sporazumi koje sklapa Unija obvezujući [...] za institucije Unije i za njezine države članice“²³, što podrazumijeva „automatsku inkorporaciju“²⁴, tako da međunarodni sporazumi kao takvi pripadaju u izvore prava Unije.

31. Presudom Kupferberg iz 1982.²⁵ Sud je potvrdio inkorporaciju međunarodnih sporazuma u pravni poredak Zajednice, pri čemu je istaknuo da se „učinci odredaba međunarodnog sporazuma ne mogu odrediti bez uzimanja u obzir međunarodnog porijekla odredaba u pitanju“ i da, „u skladu s načelima međunarodnog prava, ugovorne stranke mogu se sporazumjeti o učincima koje će odredbe sporazuma proizvoditi u nacionalnom pravnom poretku ugovornih stranaka“. Sud je pojasnio da se institucije ovlaštene na pregovaranje i sklapanje sporazuma s trećom zemljom mogu dogovoriti o učincima koje će odredbe proizvoditi u nacionalnom pravnom poretku. Dužnost Suda da odluči o tom pitanju postoji samo u slučaju da ono nije bilo uređeno sporazumom²⁶.

32. Dakle, u skladu s monističkim pristupom, konvencijske odredbe proizvode učinke u pravnom poretku Unije čak i kada ne postoji zakonodavni ili regulatorni akt donesen radi njihove provedbe²⁷. Kao što je to zaključio nezavisni odvjetnik S. Rozès u predmetu Polydor, uredba kojom se odobrava međunarodni sporazum ima samo instrumentalnu vrijednost²⁸. Opsežna sudska praksa koja je uslijedila potvrđuje da odredbe međunarodnih sporazuma čine dio prava Unije, uključujući i slučaj kada one ne predstavljaju mjerodavna pravna pravila za nadzor zakonitosti sekundarnog zakonodavstva²⁹.

33. U tom pogledu valja istaknuti da je upravo zbog načela monizma nastao problem mogućnosti pozivanja na međunarodno pravo, osobito s obzirom na načelo prava Unije u skladu s kojim su međunarodni sporazumi hijerarhijski na višoj razini od svih akata sekundarnog prava³⁰. Naime, sudska praksa priznaje da članak 216. stavak 2. UFEU-a može biti temelj za poništenje odredbe sekundarnog zakonodavstva koja nije u skladu s međunarodnim pravom. Ta se nadređenost u pravu Unije ne proširuje na primarno zakonodavstvo, uključujući osobito opća načela i temeljna prava³¹.

22 — Presuda Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41., odnosila se na sporazum o pridruživanju s Helenskom Republikom.

23 — Pravna teorija nije suglasna u toj analizi. Naime, iako neki autori podržavaju monistički koncept (Pescatore, P., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung Völkerrechtlicher Abkommen* (1986.) i „L'application judiciaire des traités internationaux“, op. cit., str. 395.), drugi zagovaraju dualistički pristup (Hartley, T. C., *International Agreements and the Community Legal System*, 8 ELR, 1983., str. 383. i 390.). Također postoji neutralnija analiza prema kojoj davanje prednosti jednom pristupu umjesto drugog ne bi bilo korisno (Everling, „The Law of the External Economic Relations of the EC“ u: Hilf, M., Jacobs, G. i Petersmann, E.-U., *The European Community and GATT*, Kluwer 1986., str. 85. i 95.).

24 — Vidjeti de Burca, G. „The ECJ and the international legal order“, u: *The Worlds of European Constitutionalism*, str. 105.

25 — 104/81, EU:C:1982:362.

26 — Ibidem, t. 17. Vidjeti također presudu Demirel, EU:C:1987:400.

27 — Vidjeti Rosas, A., kojeg citira S. Mardsen: „As far as treaties are concerned, the EU approach is basically monist one: the treaties concluded by the Council become ipso facto par 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*, sv. 60., br. 30., str. 737. do 757.

28 — 270/80, EU:C:1981:286, str. 353.

29 — Presuda Demirel, EU:C:1987:400, Andersson i Wåkerås-Andersson, C-321/97, EU:C:1999:307, Jacob Meijer i Eagle International Freight, C-304/04 i C-305/04, EU:C:2005:441. Vidjeti također Grčka/Komisija, 30/88, EU:C:1989:422, t. 13. Što se tiče prijenosa mješovitih sporazuma u pravni poredak Zajednice, vidjeti presude Komisija/Njemačka, C-61/94, EU:C:1996:313 i Komisija/Francuska, C-239/03, EU:C:2004:598. Vidjeti također presudu Opel Austria/Vijeće, T-115/94, EU:T:1997:3.

30 — *International Fruit Company i dr.*, 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115, mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Mayrasa u tom smislu. Vidjeti i presudu *Air Transport Association of America i dr.*, EU:C:2011:864, t. 50. i navedenu sudska praksu. Vidjeti također *HK Danmark*, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 28.

31 — Vidjeti, u tom smislu, presudu *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 308.

34. Što se tiče mogućnosti nadzora zakonitosti akta Unije s obzirom na odredbu međunarodnog prava, Sud je u presudi *Fruit Company* iz 1972. napomenuo da se njegova nadležnost prilikom nadzora valjanosti u okviru prethodnog postupka proteže na sve razloge za nevaljanost akata sekundarnog zakonodavstva i da je Sud dužan ispitati može li na valjanost navedenih akata utjecati činjenica da su protivni pravilu međunarodnog prava³², pri čemu se zahtijeva da je pred nacionalnim sudom ispunjen uvjet izravnog učinka.

35. Konačno, nadređenost međunarodnih sporazuma koje je sklopila Unija nad sekundarnim zakonodavstvom također zahtijeva da se potonje, koliko je to moguće, tumači u skladu s navedenim sporazumima³³.

36. U pogledu ovog predmeta valja istaknuti da monistički pristup, koji podrazumijeva automatsko preuzimanje odredaba međunarodnog prava, predstavlja temeljno pravilo koje omogućava razumijevanje odnosa između prava Unije i međunarodnog prava³⁴. Međutim, taj uski odnos zbog autonomije prava Unije zahtijeva razborit pristup, čiji je najvažniji primjer odbijanje Suda da odredbama GATT-a i Sporazuma o WTO-u prizna izravan učinak³⁵, čime bi se omogućilo da se na njih poziva.

2. Prva dualistička grana (sudska praksa u vezi s GATT-om /WTO-om)

37. Bez obzira na to što razlikovanje između monizma i dualizma predstavlja pojednostavnjenje kojim se prikrivaju znatne razlike između sustava koji se mogu podvesti pod jedan ili drugi pristup³⁶, ostaje činjenica da je dualizmu svojstveno to da odredbe konvencijskog međunarodnog prava nisu izravno primjenjive na nacionalnoj razini, s obzirom na to da su pravni učinci koje proizvode u nacionalnom pravnom poretku ovisni o unutarnjim zakonodavnim ili drugim aktima koji su namijenjeni osiguravanju njihove provedbe (transformacija). S druge strane, upravo zbog postojanja međunarodnog izvora na nacionalne propise u pitanju primjenjuje se načelo *treaty friendly interpretation* kako bi se izbjegli, koliko je to moguće, eventualni sukobi između nacionalne odredbe i obveze iz konvencije. Upravo je taj pristup Sud u bitnome primijenio u svojoj sudskoj praksi o GATT-u i Sporazumu o WTO-u³⁷, ne priznajući, međutim, da je odstupio od monizma kao temeljnog načela.

38. Slijedom toga, na prijedlog nezavisnog odvjetnika H. Mayrasa, koji je zagovarao koherentnost između međunarodnih sporazuma i akata institucija, Sud je u predmetu *International Fruit Company* i dr. utvrdio da se valjanost potonjih može ocijeniti „s obzirom na odredbu međunarodnog prava kada je ta odredba obvezujuća za Zajednicu i njezinim građanima daje pravo da se na nju pozovu pred sudovima“³⁸. Međutim, Sud je tom slučaju presudio da članak XI. GATT-a nema takav učinak.

32 — EU:C:1972:115, t. 6. i 7.

33 — Pravilo o tumačenju prvi je put izraženo u presudi *Interfood*, 92/71, EU:C:1972:30 i potvrđeno presudom Komisija/Njemačka, EU:C:1996:313, t. 52. Vidjeti noviju presudu *HK Danmark*, EU:C:2013:222.

34 — Vidjeti de Burca, gore navedeno, str. 106. Neki komentatori istaknuli su da Unija, s obzirom na to da je sama proizišla iz međunarodnih sporazuma, mora usvojiti otvoren odnos prema međunarodnom pravu, na temelju načela *völkerrechtsfreundliche Integration*. Vidjeti, primjerice, Timmermans, *The EU and Public International Law*, *European Foreign Affairs Review*, 1999., str. 181. do 194.

35 — Vidjeti presude *International Fruit Company* i dr., EU:C:1972:115 i *Portugal/Vijeće*, EU:C:1999:574. S druge strane, takav učinak često se priznaje sporazumima o pridruživanju u okviru kojih Unija ima položaj jače stranke: vidjeti Klabbers, J. „International Law in Community Law, The Law and Politics of Direct Effect“, *Yearbook of European Law*, 2001. 21 (1); str. 263. do 298. Klabbers u pogledu sporazuma sklopljenih u okviru Vijeća Europe također spominje primjenu klauzule isključenja (*disconnection clause*) u skladu s kojom državne stranke ugovora, iako su dužne poštovati međunarodni sporazum, moraju u svojim odnosima s Unijom dati prednost pravu Unije. Vidjeti Economides, C. „La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire, une pratique critiquable“, *Revue générale de droit international public*, 2006., 273. do 302.

36 — Waelbroeck, M., „Enforceability of the EEC-EFTA Free Trade Agreements: A Reply“, *European Law Review*, 1978., str. 27. i 28.

37 — Glede dualizma vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu *Merck Genericos – Produtos Farmacêuticos*, C-431/05, EU:C:2007:48, t. 76. do 79.

38 — EU:C:1972:115.

39. Ta sudska praksa potvrđuje posebnu narav GATT-a i Sporazuma o WTO-u³⁹, koja se odnosi, s jedne strane, na to da su oni utemeljeni na načelu pregovora vođenih „na osnovi uzajamnosti i obostranih koristi“ i, s druge strane, na položaj Zajednice u vrijeme njihovog usvajanja⁴⁰.

40. Naime, nesporno je da sporazumi WTO-a nigdje ne spominju status tih sporazuma u nacionalnom pravnom poretku država potpisnica. Za razliku od situacije koja u pravu Unije prevladava nakon priznanja načela iz presude Van Gend en Loos, GATT i Sporazum o WTO-u nisu stvorili novi pravni poredak koji obuhvaća ugovorne stranke ili države članice i njihove građane⁴¹. Slijedom toga, sustav sporazuma WTO-a priznaje prava pojedincima samo na temelju rješenja koja su usvojili članovi WTO-a i ni na koji način ne obvezuje nacionalne sudove na neprimjenu odredaba protivnih pravilima WTO-a⁴².

41. Što se tiče GATT-a, Sud je jasno napomenuo da se pojedinac ne može pred sudovima Unije pozvati na taj sporazum kako bi osporio valjanost neke mjere Zajednice⁴³. GATT-u je svojstvena fleksibilnost odredaba, imajući u vidu neobvezujući sustav rješavanja sporova i mogućnost izbjegavanja obveza temeljem sporazuma u slučaju nastanka štete ili opasnosti od štete koja proizlazi iz učinaka obveza preuzetih u okviru GATT-a.

42. Što se tiče sporazumâ WTO-a, Sud je pojasnio, kao prvo, da se tim sporazumima ne određuju pravna sredstva za osiguravanje njihove provedbe u dobroj vjeri u pravnim porecima članova WTO-a⁴⁴. Sud je istaknuo da sustav rješavanja sporova veliko značenje pridaje pregovorima između stranaka. Oni članu donositelju mjera koje nisu usklađene s pravilima WTO-a omogućuju da se umjesto povlačenja predmetnih mjera posluži uzajamno prihvatljivom kompenzacijom. Poništenjem mjere koja je protivna obvezama iz sporazumâ WTO-a zakonodavna i izvršna tijela ugovornih stranaka bila bi lišena mogućnosti pronalaženja rješenja u sklopu pregovora. Sud je svoje zaključke također utemeljio na razlozima uzajamnosti povezanim s tim da su se trgovinski partneri Zajednice odbili podvrgnuti nadzoru zakonitosti svog unutarnjeg prava na temelju sporazumâ WTO-a⁴⁵.

43. Sud se strogo držao svog pristupa isključujući mogućnost da se pojedinac pozove na povredu pravila WTO-a u okviru tužbe radi naknade štete, čak i u slučaju kada je osporeni akt osudilo Tijelo za rješavanje sporova WTO-a⁴⁶. Ta sudska praksa također podrazumijeva da ni privilegirane stranke ne mogu zahtijevati nadzor zakonitosti⁴⁷. Međutim, taj pristup nije spriječio Sud da utvrdi povredu u obliku nepoštovanja odredaba GATT-a⁴⁸.

39 — Što se tiče nepostojanja izravnog učinka tih sporazuma vidjeti Kokott, J., „International law - a neglected 'integral' part“ u *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant 2013.

40 — Presuda *International Fruit Company i dr.*, EU:C:1972:115, t. 21. Osim toga, Sud je u toj presudi utvrdio da je Zajednica u velikoj mjeri pravna sljednica prava i obveza država članica na temelju GATT-a.

41 — Vidjeti stajalište WTO panela: Sections US-301-310 of the Trade Act of 1974 WT/DS 152/R, 1999., točka 7.72.

42 — Vidjeti u vezi s tim Slotboom, M. „A comparison of WTO and EC law“, Cameron, svibanj 2006., str. 65.

43 — Presuda *International Fruit Company i dr.*, EU:C:1972:115.

44 — Presuda *Portugal/Vijeće*, EU:C:1999:574, t. 41.

45 — *Ibidem*, t. 44. i 45.

46 — Presude *Biret International/Vijeće*, C-93/02 P, EU:C:2003:517 te *FIAMM i dr./Vijeće i Komisija*, EU:C:2008:476. Glede mogućnosti pozivanja na pravo WTO-a vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiarasa Madura u predmetu *FIAMM i dr./Vijeće i Komisija*, EU:C:2008:98.

47 — Presuda *Njemačka/Vijeće*, EU:C:1994:367, t. 109., potvrđena presudom *Portugal/Vijeće*, EU:C:1999:574 (Sud je utvrdio da je „posebnostima Općeg sporazuma, na temelju kojih je Sud utvrdio da se građanin Zajednice ne može pozvati na taj sporazum radi osporavanja zakonitosti akta Zajednice, također [...] protivno da Sud u obzir uzme odredbe Općeg sporazuma prilikom ocjene zakonitosti uredbe u okviru tužbe koju je država članica podnijela na temelju članka 173. prve alineje Ugovora“).

48 — Vidjeti presudu *Komisija/Njemačka*, EU:C:1996:313

44. Sve to, međutim, ne dovodi u pitanje temeljno pravilo prema kojem GATT i sporazumi WTO-a čine dio prava Zajednice i slijedom toga su, u načelu, obvezujući za Zajednicu⁴⁹. Dakle, prema stajalištu Suda, pravna pravila WTO-a (u tom slučaju sporazumi TRIPS) su, kao sastavni dio pravnog poretka Zajednice, mjerodavna pravna pravila za tumačenje akata Unije⁵⁰.

3. Podjela prve grane (sudska praksa iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće)

45. Imajući u vidu restriktivnu prirodu opće sudske prakse o učincima GATT-a i Sporazuma o WTO-u, Sud je uspostavio iznimku⁵¹, poznatu pod nazivom „načelo provedbe“⁵², u skladu s kojom sudovi Zajednice mogu nadzirati zakonitost akta sekundarnog zakonodavstva u svjetlu pravila WTO-a, kojima pripada i GATT, kada je „cilj Zajednice bio [...] provesti konkretnu obvezu preuzetu u okviru WTO-a ili u slučaju kada akt Zajednice izravno upućuje na točno određene odredbe sporazumâ WTO-a“⁵³.

46. U predmetu Fediol/Komisija tužitelj je osporavao zakonitost Komisijine odluke o odbijanju njegove pritužbu kojom je zahtijevao otvaranje ispitnog postupka zbog trgovinskih praksi Argentine. Tužitelj je svoju pritužbu utemeljio na Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2641/84 od 17. rujna 1984. o jačanju zajedničke trgovinske politike, posebno s obzirom na zaštitu od nedopuštene trgovinske prakse⁵⁴, te je dodao da su navedene prakse također protivne nekolicini odredaba GATT-a⁵⁵. U predmetu Nakajima/Vijeće tužitelj se na temelju članka 184. UEEZ-a pozvao na neprimjenjivost odredaba jedne antidampinške uredbe, posebice tvrdeći da je ta uredba protivna određenim odredbama antidampinškog zakonika GATT-a.

47. Kao što proizlazi iz presude Van Parys⁵⁶, navedene presude predstavljaju jedine iznimke od općeg pravila i vrijede na području GATT-a i Sporazuma o WTO-u, imajući u vidu prirodu i svrhu tih sporazuma, utemeljenih na načelima pregovora i uzajamnosti te nužnosti da se sačuva diskrecijski prostor institucija Unije.

48. Prvi žalbeni razlog ovih žalbi treba analizirati u svjetlu svega prethodno navedenoga.

C – Pobijana presuda

49. Najprije napominjem da se rasuđivanje Općeg suda u točkama 55. do 57. pobijane presude poglavito oslanja na jednu od iznimaka ustanovljenih u okviru GATT-a i Sporazuma o WTO-u, odnosno sudsku praksu Nakajima/Vijeće, s obzirom na to da je upućivanje na presudu Fediol/Komisija samo usputno ili čak samo redakcijske naravi⁵⁷. Naime, smatram da se u točki 58. pobijane presude izlaže osnova za tvrdnju iz prve rečenice te točke, prema kojoj je Aarhuška uredba donesena radi ispunjavanja obveza koje Unija ima temeljem članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

49 — Vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Intertanko i dr., EU:C:2007:689, t. 73. i 74. Ona se poziva na presude Fediol/Komisija, EU:C:1989:254, t. 19. i dalje, Nakajima/Vijeće, EU:C:1991:186, t. 31., Portugal/Vijeće, EU:C:1999:574, t. 49., Biret International/Vijeće, EU:C:2003:517, t. 53 i Van Parys, EU:C:2005:121, t. 40.

50 — Presude Hermès, C-53/96, EU:C:1998:292, t. 35. te Dior i dr., C-300/98 i C-392/98, EU:C:2000:688.

51 — Bourgeois, J., *The European Court of Justice and the WTO, in Towards a Common Law of International Trade* (Weiler, ed., OUP, 2000), str. 103.

52 — Eeckhout, P., „External Relations of the European Union“, OUP 2004, str. 316.

53 — Presuda Portugal/Vijeće, EU:C:1999:574, t. 49.; vidjeti također presude Italija/Vijeće, EU:C:1998:531, t. 19. i Njemačka/Vijeće, EU:C:1994:367, t. 111.

54 — SL L 252, str. 1.

55 — Valja pojasniti da se u okviru predmeta Fediol/Komisija nije pozivalo na sam sporazum, već na akt Zajednice koji je povezivao pravo Unije i međunarodno pravo.

56 — EU:C:2005:121, t. 39. i 40.

57 — U točki 54. pobijane presude naveden je opći citat iz presude Fediol/Komisija, nadalje, u točki 58. pobijane presude Opći sud spominje samo izravno upućivanje u uvodnoj izjavi 18. Aarhuške uredbe na članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije.

50. Slijedom toga, budući da je Sud u predmetu Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, odbio priznati bilo kakav izravan učinak članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije i s obzirom na to da se činilo da to odbijanje isključuje svaku mogućnost nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva u odnosu na konvencijsku odredbu, Opći sud odlučio je primijeniti iznimku o „provedbi“ međunarodnog sporazuma utemeljenu na presudi Nakajima/Vijeće.

51. Smatram da je Opći sud time počinio povredu koja se tiče prava, koja se očituje na dvjema razinama.

52. Na prvoj razini, pogreška u pitanju sastoji se u pripisivanju općeg dosega sudskoj praksi koja se odnosi na GATT i Sporazum o WTO-u. Pogreška je u tome što je sudska praksa o specifičnim sporazumima, koji imaju, kao što to proizlazi iz prethodnih razmatranja, vlastitu logiku i pravni sustav, prenesena na potpuno različito područje, to jest na Aarhušku konvenciju, radi izvršavanja nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva Unije s obzirom na navedenu konvenciju. Međutim, prema mojem mišljenju, razlozi na kojima je utemeljena ta sudska praksa ne mogu se primijeniti na druga područja prava⁵⁸.

53. Sud je već imao priliku istaknuti posebnu prirodu pravila primjenjivih u okviru GATT-a i Sporazuma o WTO-u u odnosu na pravila iz ostalih međunarodnih konvencija, poput Konvencije o sprječavanju onečišćenja mora s brodova⁵⁹ i Konvencije o biološkoj raznolikosti⁶⁰, u pogledu kojih je zaključio da je navedena pravila nemoguće prenijeti izvan njihovog okvira. Sud je stoga pojasnio da se isključenje nadzora zakonitosti akta Zajednice s obzirom na sporazume WTO/TRIPS/TBT ne može primijeniti na konvenciju koja, za razliku od Sporazuma o WTO-u, nije strogo utemeljena na načelu uzajamnosti i obostranih koristi⁶¹.

54. Istodobno, na drugoj razini Opći je sud pogriješio pokušavši opravdati nadzor zakonitosti iznimkom uspostavljenom presudom Nakajima/Vijeće, unatoč tome što ta presuda predstavlja podjelu sudske prakse u okviru sudske prakse o GATT-u i Sporazumu o WTO-u, koja je ograničena na to područje prava.

55. Naime, kao što je to Opći sud podsjetio u presudi Chiquita Brands i dr./Komisija, svrha je pravila uspostavljenog presudom Nakajima/Vijeće iznimno dopustiti pojedincu da se posredno pozove na povredu pravila GATT-a ili sporazumâ WTO-a od strane Zajednice ili njezinih institucija. Budući da se radi o iznimci od načela prema kojem se pojedinci ne mogu izravno pozivati na odredbe sporazumâ WTO-a pred sućem Zajednice, to pravilo tumači se restriktivno⁶². Smatram da takva definicija njegovog dosega isključuje bilo kakvu mogućnost da se na nju osloni izvan područja pravila GATT-a i Sporazuma o WTO-u. Slijedom toga, nije ni potrebno ispitati jesu li iznimke u pitanju u predmetnom slučaju ispravno primijenjene.

56. Slijedom navedenog, predlažem da se uvaži prvi žalbeni razlog žalbi i ukine pobijana presuda u dijelu u kojem se prihvatio drugi tužbeni razlog i obavio nadzor zakonitosti na temelju sudske prakse iz presuda Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće.

57. Iz razloga navedenih u nastavku, a o kojima stranke nisu imale priliku raspraviti, čini mi se da stanje predmeta ne dopušta donošenje presude u smislu članka 61. stavka 1. Statuta Suda te bi ga trebalo vratiti na ponovno suđenje Općem sudu. Ako Sud pak odluči u predmetnom slučaju presuditi na temelju gore navedene presude Intertanko i dr., EU:C:2008:312, na koju se oslanjaju žalbe, predmet više ne bi bilo potrebno vratiti na ponovno suđenje.

58 — Vidjeti presudu Portugal/Vijeće, EU:C:1999:574.

59 — Vidjeti presudu Intertanko i dr., EU:C:2008:312, t. 48.

60 — Vidjeti presudu „Biotech“, EU:C:2001:523, t. 53.

61 — Ibidem, t. 53.

62 — EU:T:2005:31, t. 117.

V – Alternativno rješenje za nadzor zakonitosti – razlozi za vraćanje predmeta na ponovno suđenje Općem sudu

A – Mogućnosti izravnog pozivanja na konvencijska pravna pravila u svrhu nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva Unije

1. „Izravni učinak“ kao zaštita nadzora zakonitosti

58. Nesporno je da neusklađenost akta Unije s takvim pravilima međunarodnog prava može utjecati na valjanost tog akta⁶³. U klasičnoj sudskoj praksi Sud stoga u nekoliko faza ispituje takvu neusklađenost. Unija tako treba najprije biti vezana pravilima u pitanju⁶⁴. Nadalje, Sud može obaviti nadzor valjanosti akta Unije s obzirom na međunarodni sporazum samo ako se tome ne protive priroda i svrha tog sporazuma⁶⁵. Konačno, ako priroda i svrha⁶⁶ sporazuma o kojem je riječ omogućavaju nadzor valjanosti akta Unije s obzirom na odredbe tog sporazuma, još je potrebno da odredbe tog sporazuma na koje se poziva u svrhu ispitivanja valjanosti akta Unije po svojem sadržaju budu bezuvjetne i dovoljno precizne, dakle da imaju izravan učinak⁶⁷.

59. Uvjet izravnog učinka ispunjen je kada odredba na koju se poziva sadrži jasnu i preciznu obvezu, čija provedba ili učinci ne ovise o donošenju naknadnog akta⁶⁸.

60. Međutim, teško se može tvrditi da u trenutnom stanju prava Unije u pogledu nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva s obzirom na konvencijske pravne instrumente postoji samo jedan jedinstven pristup. Naime, sudska praksa na tom području ne predstavlja ujedinjenu kategoriju, nego se čini, upravo suprotno, da je obilježena određenom raznovrsnošću, koja katkad graniči s nedosljednošću.

61. Najprije, što se tiče samog priznanja izravnog učinka odredbama međunarodnog sporazuma, sudac Unije očito je pokazao fleksibilnost u pogledu mogućnosti izravnog pozivanja na sporazume s trećim zemljama, posebice na sporazume o pridruživanju⁶⁹. Taj pristup pojedincima omogućava da se pred sudovima pozovu na predmetne odredbe ako međunarodna konvencija može izravno utjecati na njihov položaj⁷⁰. Međutim, kao što sam već istaknuo, u posebnom području sporazuma WTO-a te sporazuma TRIPS i TBT, koji imaju specifičnu prirodu i svrhu, odredbe navedenih sporazuma nisu dio pravnih pravila s obzirom na koje Sud nadzire zakonitost akata institucija Zajednice⁷¹.

63 — Vidjeti presudu *Air Transport Association of America i dr.*, EU:C:2011:864, t. 51.

64 — *Ibidem*, t. 7. i presuda *Intertanko i dr.*, EU:C:2008:312, t. 44.

65 — Presuda *FIAMM i dr./Vijeće i Komisija*, EU:C:2008:476, t. 110.

66 — U presudi *Demirel*, EU:C:1987:400, Sud govori o „cilju i prirodi sporazuma“ (t. 14.).

67 — Vidjeti osobito presude *Kupferberg*, EU:C:1982:362, t. 22., *IATA i ELFAA*, EU:C:2006:10, t. 39. i presudu *Intertanko i dr.*, EU:C:2008:312, t. 45.

68 — Vidjeti presudu *Demirel*, EU:C:1987:400, t. 14. i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Darmona u istom predmetu, EU:C:1987:232, t. 18., također vidjeti presudu *Pêcheurs de l'étang de Berre*, C-213/03, EU:C:2004:464, t. 39.

69 — Vidjeti presudu *Demirel*, EU:C:1987:400, t. 14. Za sporazume o pridruživanju vidjeti presude *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, EU:C:2002:57, *Deutscher Handballbund*, C-438/00, EU:C:2003:255 i *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213 u kojima je Sud na temelju načela zabrane diskriminacije obrazložio mogućnost pozivanja na konvencijsku odredbu. Vidjeti također komentar *Jacobsa*, F. „The Internal Legal Effects of EU's agreements“, u *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, str. 535. Vidjeti također presudu *Toprak i Ogus*, C-300/09 i C-301/09, EU:C:2010:756).

70 — Vidjeti, *a contrario*, presudu *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas*, C-160/09, EU:C:2010:293, t. 45.

71 — Presuda *Portugal/Vijeće*, EU:C:1999:574, t. 47., presuda „*Biotech*“, EU:C:2001:523, t. 52. i presuda *Dior i dr.*, EU:C:2000:688, t. 43. Vidjeti također rješenje od 2. svibnja 2001., *OGT Fruchthandelsgesellschaft*, C-307/99, EU:C:2001:228, t. 24. i presudu *Van Parys*, EU:C:2005:121, t. 39.

62. Gore spomenut „klasičan pristup“ mora se suočiti sa stvarnošću koja otkriva veliku različitost između sporazuma u kojima sudjeluje Unija, što znači i raznolikost učinaka koje ti sporazumi proizvode u pravu Unije. Naime, nesporno je da sporazum o trgovinskoj suradnji ne može u unutarnjem pravnom poretku proizvesti učinke koji su usporedivi s multilateralnom konvencijom, kojom se uspostavlja opće uređenje s ambicioznim „političkim“ ciljevima, što je često slučaj u području zaštite okoliša i prometnog prava⁷². Osim toga, konvencije o pridruživanju i partnerstvu vrlo su specifične kada određuju usklađivanje načela u vezi s temeljnim slobodama⁷³.

63. Što se tiče nadzora zakonitosti, premda je točno da u određenim slučajevima Sud obavlja nadzor zakonitosti s obzirom na odredbe konvencijskog prava a da za to ne navedi detaljne razloge, kao što je to bio slučaj u presudi u predmetu IATA i ELFAA⁷⁴, on u drugim slučajevima zauzima stroži stav, kao u slučaju pristupa u predmetu Intertanko i dr.

64. U mišljenju iznesenom u potonjem predmetu nezavisna odvjetnica J. Kokott smatrala je da Konvencija o pravu može predstavljati „kriterij za ocjenu“ zakonitosti akata sekundarnog prava⁷⁵. Međutim, Sud nije pratio mišljenje nezavisne odvjetnice te se pozvao na to da nisu postojala pravila koji bi se izravno i trenutačno primjenjivala na pojedince te im dodjeljivala prava ili slobode na koje bi se moglo pozivati u postupcima protiv država⁷⁶.

65. Rješenje koje je tako usvojeno u predmetu Intertanko potaknulo je mnogo pitanja jer je predstavljalo razilaženje s ranijom presudom donesenom u predmetu Poulsen i Diva Navigation⁷⁷, u kojoj je Sud pojedincima priznao pravo pozivanja na tu istu konvenciju o pravu mora, za koju je smatrao da je odraz međunarodnog običajnog prava⁷⁸.

66. Sud je pružio nekoliko pojašnjenja o mogućnosti pozivanja na međunarodno običajno pravo u gore navedenoj presudi Air Transport Association of America i dr., EU:C:2011:864, u kojoj je ustvrdio da se „pojedinaac [...] može pozivati na načela međunarodnog prava u svrhu ispitivanja valjanosti akta Unije od strane Suda ako, s jedne strane, ta načela mogu dovesti u pitanje nadležnost Unije da donese navedeni akt^[79] i, s druge strane, akt u pitanju može utjecati na prava koje pojedinac ima na temelju prava Unije ili u odnosu na njega stvoriti obveze u pogledu tog prava“⁸⁰.

72 — Primjerice sporazum o WTO-u, Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, Kyotski protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime od 11. prosinca 1997. i Sporazum o zračnom prometu „Otvoreno nebo“ između EZ-a i Sjedinjenih Država.

73 — Vidjeti sporazume između EEZ-a i Turske (primjerice presuda Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708), Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Maroka (Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36), europske pretpriputne sporazume (primjerice sporazumi sklopljeni s Republikom Poljskom i Češkom Republikom, vidjeti presudu Jany i dr., C-268/99, EU:C:2001:616). Što se tiče sporazuma sklopljenih između Europske zajednice i njezinih država članica te Švicarske Konfederacije, vidjeti presudu Ettwein, C-425/11, EU:C:2013:121.

74 — EU:C:2006:10, t. 39.

75 — Intertanko i dr., EU:C:2007:689, t. 59.

76 — Presuda Intertanko i dr., EU:C:2008:312, t. 64. Nadalje, u vezi s tim predmetom valja primijetiti da pojedinci nisu ostvarivali prava u vlastitom interesu, nego su htjeli ishoditi provjeru usklađenosti zakonodavstva Unije sa svojim međunarodnim obvezama.

77 — C-286/90, EU:C:1992:453.

78 — Wenneras, P., „Towards an Ever Greener Union“(2008.) CMLR 45 1679. Dok je u presudi Intertanko i dr. Sud odbio provesti nadzor zakonitosti pozivanjem na Konvenciju o pravu mora, u presudi povodom tužbe zbog povrede obveze prihvatio je provesti provjeru usklađenosti zakonodavstva države članice s istom tom konvencijom (presuda Komisija/Irska, poznatom kao „MOX Plant“, C-459/03, EU:C:2006:345, t. 121.).

79 — Sud ovdje upućuje na presude Ahlström Osakeyhtiö i dr./Komisija, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 i 125/85 do 129/85, EU:C:1988:447, t. 14. do 18. i Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906, t. 11. do 16.

80 — Sud osim toga dodaje da, „s obzirom na to da načelo međunarodnog običajnog prava nema isti stupanj preciznosti kao odredba međunarodnog sporazuma, sudski nadzor nužno se mora ograničiti na pitanje jesu li institucije Unije donošenjem akta u pitanju počinile očite pogreške u ocjeni u pogledu uvjeta primjene tih načela“.

67. Konačno, predmet koji najviše odstupa od gore spomenutog „klasičnog“ pristupa jest, naravno, onaj u kojem je donesena gore navedena presuda „Biotech“⁸¹. Naime, Sud je smatrao da činjenica da međunarodni sporazum sadrži odredbe koje nemaju izravni učinak, u smislu da ne stvaraju prava na koja bi se pojedinci mogli izravno pozvati pred sudovima, ne sprečava to da sudac nadzire poštovanje obveza koje se nameću Zajednici kao stranci tog sporazuma⁸².

68. Takvo stajalište čini mi se odlučujućim za ove predmete.

69. Usto, valja ustvrditi da postoji proturječnost između odbijanja da se prizna mogućnost izravnog pozivanja na članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije, na temelju potrebe donošenja provedbenih mjera, i nastojanja da se osigura djelotvorna sudska zaštita u skladu sa zahtjevima Konvencije, kao što je to bilo izraženo u presudi Lesoochranárske zoskupenie⁸³. Sud je tako istaknuo da odredbe navedene konvencije, „iako su formulirane na općenit način, imaju za cilj omogućiti djelotvorno osiguranje zaštite okoliša“. On je stoga nacionalnim sudovima naložio da nacionalno pravo tumače na način koji je, koliko je god to moguće, usklađen s ciljevima članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije⁸⁴. Međutim, nedvojbeno je da je Sud kao institucija također dužan postupati u skladu s Aarhuškom konvencijom⁸⁵.

2. Prilagođavanje uvjeta koji se zahtijevaju za mogućnost izravnog pozivanja

70. Podsjećam da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom⁸⁶, Zajednica jest zajednica koja se temelji na pravu, u smislu da i njezine države članice i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s osnovnom ustavnom poveljom, što je Ugovor. Pojam zajednice prava očituje se u dvama aspektima: kao prvo, u normativnom aspektu, koji podrazumijeva obvezu usklađenosti s Ugovorom, i, kao drugo, u sudskom aspektu, koji podrazumijeva sudska zaštitu pojedinaca od nezakonitih akata sekundarnog zakonodavstva⁸⁷.

71. Osim toga, Sudu je sve češće teško osigurati poštovanje međunarodnih obveza Unije i istodobno očuvati autonomiju njezinog prava, posebice u području međunarodnog prava okoliša⁸⁸. Naime, pravo okoliša jedan je od primjera u kojem su područja pravne regulacije i primjene prava u porastu, što nužno ima za posljedicu međusobni utjecaj, internacionalizaciju, čak i mondijalizaciju navedene pravne grane⁸⁹. Smatram da taj slojeviti pravni okvir zahtijeva uravnotežen pristup.

72. Točno je da izravni učinak predstavlja načelo koje nacionalnom sucu dopušta da pravilo međunarodnog prava primijeni kao samostalnu osnovu za svoju odluku kada to pravilo nije preneseno u nacionalno pravo ili je preneseno na neprimjeren način⁹⁰. U pravu Unije teorija izravnog učinka, kako se primjenjuje na odnose između prava Unije i pravnog poretka država članica, ograničena je na

81 — Međutim, Eeckhout, P. smatra da su u navedenoj presudi iznesene *enigmatic statements*, CMLR 46 (2009), str. 2052.

82 — Presuda „Biotech“, EU:C:2001:523, t. 54. Međutim, valja napomenuti da je Sud u vezi s međunarodnim običajnim pravom uputio na presudu Racke (EU:C:1998:293, t. 45., 47. i 51.).

83 — EU:C:2011:125, t. 46.

84 — Ibidem, t. 51.

85 — Međutim, napomenuto je da se takav pristup može opravdati činjenicom da je navedena konvencija zaključena između Zajednice i njezinih država članica na temelju podijeljenih nadležnosti, s obzirom na to da je Aarhuška konvencija mješoviti sporazum. Vidjeti osobito Neframi, E., „Mixed Agreements as a source of European Union Law“, str. 335.

86 — Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.

87 — Vidjeti Simon, D. „La Communauté de droit“ u: Sudre, F. i Labayle, H., *Réalité et perspectives du droit communautaires*, 2000., str. 85.

88 — U pogledu tog pitanja vidjeti presude Pêcheurs de l'étang de Berre, C-213/03, EU:C:2004:464, t. 42. do 52., Komisija/Francuska, C-239/03, EU:C:2004:598, t. 29., Komisija/Irska, C-459/03, EU:C:2006:345, Intertanko i dr., EU:C:2008:312 i Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125.

89 — Ne osporavam da i u drugim područjima ne postoji sličan fenomen pravnog reguliranja na više razina, kao što je to slučaj kod pravila o borbi protiv pranja novca, trgovinske politike, zračnog prometa itd.

90 — Betlem, G. i Nollkaemper, A., „Giving Effect to Public international Law and European Community Law before Domestic Courts“, EJIL 2003., sv. 14., br. 3., str. 569. do 589.

pravna pravila koja ispunjavaju *zahtjev iscrpnosti*⁹¹. Nesporno je, dakle, da je pojam izravnog učinka svojstven položaju pojedinca u nacionalnom pravnom poretku koji se želi pozvati na pravo Unije, uključujući međunarodne konvencije koje su obvezujuće za Uniju. Međutim, na trenutačnom stupnju razvoja prava Unije teorijom izravnog učinka, koja se mogla kvalificirati „dječjom bolešću“ prava Unije⁹², više se ne može štiti njena autonomija na međunarodnoj razini.

73. Nadalje, s obzirom na gore izloženu sudsku praksu, teorija izravnog učinka ne predstavlja univerzalno i obvezujuće načelo u okviru nadzora akata institucija Unije od strane suca Unije.

74. Međutim, u okviru ovih žalbi valja napomenuti da bi automatska i bezuvjetna primjena sudske prakse iz presude Intertanko i dr. u vezi s presudom Lesoochranárske zoskupenie imala za posljedicu to da bi Sud isključio svaku vrstu sudskog nadzora poštovanja obveza koje za Europsku uniju proizlaze iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, *kako od strane nacionalnog suca tako i od strane suca Unije*. Slijedom toga, postoji opasnost da bi to moglo znatno utjecati na pojam sudske zaštite u pravnom poretku Unije, shvaćenom na širok način, kao sustav koji obuhvaća ne samo izravna pravna sredstva nego i mehanizam prethodnog postupka.

75. S obzirom na sva prethodna razmatranja, postavlja se legitimno pitanje na koji bi način trebalo razviti uvjet izravnog učinka za potrebe izravnog pozivanja na konvencijske odredbe.

76. U svjetlu razmatranja Suda u predmetu Air Transport Association of America i dr., EU:C:2011:864, mogućnost izravnog pozivanja na akt međunarodnog prava najprije pretpostavlja da ga se ispita iz perspektive njegove naravi, svrhe i ciljeva, pod uvjetom da je utvrđeno da je akt u pitanju obvezujući za Uniju. Zatim, što se tiče individualne konvencijske odredbe koja bi se mogla upotrijebiti kao mjerodavan kriterij u svrhu nadzora zakonitosti sekundarnog zakonodavstva Unije, valja se usredotočiti na njezina obilježja.

77. Smatram da na koncepcijskoj razini valja jasno razlikovati slučaj u kojem se pojedinac želi izravno pozvati na akt međunarodnog prava na način da se osloni na pravo koje je u njegovu korist ustanovljeno tim aktom od slučaja nadzora diskrecijskog prostora institucija Unije u postupku usklađivanja⁹³ akta Unije s aktom međunarodnog prava. Obično je na privilegiranim akterima da pokrenu takav nadzor pred sudovima Unije, međutim, u okviru Aarhuške konvencije ta mogućnost također je otvorena organizacijama za zaštitu okoliša koje ispunjavaju za to predviđene uvjete.

78. Kako bi se izbjeglo stvaranje područja bez ikakvog sudskog nadzora, čini mi se osnovanim tvrditi da, u okviru nadzora usklađenosti akta Unije s međunarodnim pravom, nepostojanje izravnog učinka neke odredbe koja je iscrpno pravno pravilo i izvor prava ne bi trebalo sprečavati ispitivanje zakonitosti ako to nije protivno obilježjima konvencije.

79. S druge strane, odredba međunarodnog prava koja može služiti kao mjerodavan kriterij za nadzor zakonitosti mora se nužno sastojati od elemenata koji su dovoljno jasni, razumljivi i precizni. Međutim, valja istaknuti da takva odredba može biti mješovite prirode. Ako je iz njezinog sadržaja moguće izdvojiti dijelove koji udovoljavaju navedenom zahtjevu, mora biti moguće obaviti spomenuti nadzor zakonitosti.

91 — Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Trabucchia u predmetu Defrenne, poznatom kao „Defrenne II“, 43/75, EU:C:1976:39, str. 488.

92 — Pescatore, P. „The Doctrine of ‘Direct Effect’; An Infant Disease of Community Law“, ELR, 1983., 8, str. 155.

93 — Izraz je preuzet iz presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 41.: „kao što to proizlazi iz pete uvodne izjave Direktive 2003/35, zakonodavstvo Unije mora biti na ispravan način usklađeno“ [s] Aarhuškom konvencijom.

80. Naime, odredba međunarodnog prava, iako u određenim aspektima ugovornim strankama ostavlja širok diskrecijski prostor, istodobno može sadržavati precizna i bezuvjetna pravila⁹⁴. Napominjem da su takve mješovite odredbe učestale u pravu okoliša.

81. Uostalom, prilagodba uvjeta za mogućnost pozivanja koju ja predlažem nije protivna stajalištu Suda prema kojem ni privilegirani tužitelji kada je riječ o pravnim pravilima bez izravnog učinka kao što su sporazumi WTO-a ne mogu zahtijevati nadzor zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a. Naprotiv, smatram da pristup iznesen u presudi Njemačka/Komisija⁹⁵, kasnije potvrđen u gore navedenoj presudi Portugal/Vijeće, EU:C:1999:574, ispravno odražava ideju da su prije svega posebnosti međunarodnog sporazuma u pitanju te koje opravdavaju ili isključuju mogućnost izravnog pozivanja od strane pojedinca i izvršavanje nadzora zakonitosti od strane Suda⁹⁶.

82. Osim toga, potreba da se u sudskoj praksi Suda uspostavi razlikovanje između problematike mogućnosti izravnog pozivanja na konvencijsku odredbu i mogućnosti nadzora valjanosti pravne pravila sekundarnog zakonodavstva s obzirom na međunarodno pravo istaknuta je u mnogim doktrinarnim analizama⁹⁷ kao i od strane nezavisnih odvjetnika⁹⁸. Ispravno se tvrdilo da teoriju mogućnosti izravnog pozivanja treba redefinirati na neovisan način⁹⁹.

83. Osobito su neki autori smatrali da pitanje dodjeljuje li međunarodni sporazum prava pojedincima nije relevantno za ocjenu ubraja li se odredba u pitanju među pravila na koja se Sud oslanja u svrhu nadzora zakonitosti akata prava Unije¹⁰⁰.

84. Valja, dakle, provjeriti ispunjava li članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije uvjete koji se zahtijevaju za mogućnost pozivanja na njega.

94 — Vidjeti, primjerice, analizu takve odredbe prava Unije u presudi Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289, t. 55. do 59.

95 — EU:C:1994:367, t. 109.

96 — U okviru nadzora zakonitosti valja istaknuti relevantnost dopuštenosti prigovora nezakonitosti prihvaćenog od Općeg suda. Naime, postupak pred Sudom glede ovog spora pokrenut je povodom prigovora nezakonitosti istaknutog protiv Aarhuške uredbe. Prema sudskoj praksi, članak 277. UFEU-a izraz je općeg načela koje svakoj stranci jamči pravo da u svrhu poništenja odluke koja se na nju odnosi izravno i osobno osporava valjanost ranijih akata institucije koji predstavljaju pravni temelj pobijane odluke, ako ta stranka nije imala pravo podnošenja izravne tužbe protiv tih akata čije štetne posljedice trpi bez da je imala mogućnost zahtijevati njihovo poništenje (vidjeti presudu Simmenthal/Komisija, 92/78, EU:C:1979:53). Mogućnosti isticanja prigovora nezakonitosti stoga pretpostavlja dopuštenost tužbe povodom koje je pokrenut postupak u kojem je istaknut (presuda Ripa di Meana i dr./Parlament, T-83/99 do T-85/99, EU:T:2000:244, t. 35.). Slijedi da osporavanje putem prigovora nezakonitosti strankama mora biti dostupno protiv akata koji se ne mogu izravno pobijati tužbom za poništenje (presuda Kik/OHMI, T-120/99, EU:T:2001:189.).

97 — Vidjeti, među ostalim, Manin, P., „À propos de l'accord instituant l'OMC“, RTDE 1997.; Klabbers, J., op. cit.; Lenaerts, K. i Corthauts, T., „On birds and hedges“, *EL Rev.* 2006., 31(3), str. 287. do 315., t. 298.; Pavoni, R., „Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures“, u: *The EU external Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press 2012., str. 347. do 377. Osim toga, predlagalo se obrnuti redosljed u rasuđivanju Suda koji najprije analizira odredbu kako bi provjerio ispunjava li uvjet izravnog učinka (jasnoća, preciznost i bezuvjetnost), a zatim sam sporazum. Vidjeti Jacobs, F., „The Internal Legal Effects of EU's agreements“, op. cit., str. 532.

98 — Nezavisni odvjetnik C. Gulmann uspostavio je tu razliku, tvrdeći istodobno da monistički pristup, prema kojem međunarodni sporazumi čine sastavni dio prava Unije, nema za posljedicu to da potonji mogu biti mjerilo prilikom ispitivanja zakonitosti akata Unije. Prema njegovom mišljenju, „moguće je, bez obzira na nepostojanje izravnog učinka, pozvati se na sporazum u okviru tužbe na temelju članka 173. Ugovora, ali također je moguće da su razlozi zbog kojih je isključen izravan učinak sporazuma takve prirode da uz to nužno dovode do odbacivanja tog sporazuma kao jednog od elemenata na temelju kojih Sud obavlja nadzor zakonitosti“. Vidjeti, u tom smislu, mišljenje u predmetu Njemačka/Vijeće, EU:C:1994:235, t. 137.

99 — Vidjeti Manin, P., op. cit.

100 — Lenaerts, K. i Corthauts T., „On birds and hedges“, op. cit., t. 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 – Članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije kao mjerodavno pravno pravilo za nadzor zakonitosti

85. Najprije valja podsjetiti da je Aarhušku konvenciju, koja se smatra „stupom okolišne demokracije“¹⁰¹, Zajednica potpisala, a zatim Vijeće odobrilo odlukom 2005/370. Konvencija, kao mješoviti sporazum koji su sklopile kako Zajednica tako i njezine države članice, sada čini sastavni dio pravnog poretka Unije¹⁰². Ta konvencija stoga je obvezujuća za Uniju kao i za njezine zakonodavne, izvršne i sudske institucije.

86. Sud je već potvrdio svoju nadležnost za tumačenje odredaba Aarhuške konvencije¹⁰³ i u vezi s njom donio je znatan broj presuda povodom prethodnih pitanja radi tumačenja i u okviru postupaka zbog povrede obveze¹⁰⁴.

87. Aarhuškom konvencijom građanima se dodjeljuju tri procesna prava u pitanjima okoliša¹⁰⁵, međutim ona također sadrži zahtjeve. Ona tako predviđa da svaki pojedinac ima dužnost „štititi i unapređivati okoliš na dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja“. Budući da priznaje prava koja se odnose na ciljeve zaštite okoliša, Aarhuška konvencija proceduralni je instrument. Naime, zaštita okoliša moguća je samo ako zainteresirane osobe raspolažu stvarnim sredstvima za djelovanje unutar vrlo širokog područja obuhvaćenog Konvencijom. Aarhuška konvencija stoga je izvor „pravâ građanskog sudjelovanja“ u obliku kodifikacije procesnih prava u pitanjima okoliša.

88. Za razliku od, primjerice, Sporazuma o WTO-u, Aarhuška konvencija ne temelji se na načelu uzajamnosti i obostranih koristi ugovornih stranaka¹⁰⁶.

89. Naprotiv, Aarhuška konvencija ima za cilj omogućiti javnim tijelima i građanima da preuzmu osobnu i kolektivnu odgovornost kako bi poboljšali okoliš radi dobrobiti i zdravlja sadašnjih i budućih naraštaja¹⁰⁷. Ona nije tehnički primjer sporazuma u području okoliša, već je izraz ljudskog prava na okoliš u svojem najuzvišenijem aspektu. Stoga je nedvojbeno da neke od njezinih odredaba neće biti neposredno primjenjive (*self-executing*). To objašnjava važnost nacionalnih odredaba donesenih kako bi se osigurala djelotvornost tih međunarodnih zahtjeva u unutarnjem pravu i, slijedom toga, nužnost nadzora zakonitosti takvih pravnih pravila.

90. Konkretnije, što se tiče članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, ta odredba uspostavlja mogućnost pozivanja na povredu odredaba nacionalnog prava okoliša.

101 — Prieur, M. „La convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale“, *RJE*, 1999., str. 9., kojeg citira Guiorguieff, J., „Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d’Aarhus“, *R. A.E.*, 2012/3., str. 629.

102 — Presude Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, t. 31. i Haegeman, EU:C:1974:41. Vidjeti, analogijom, među ostalim, presudu IATA i ELFAA, EU:C:2006:10, t. 36. te presudu Komisija/Irska, C-459/03, EU:C:2006:345, t. 82.

103 — Presuda Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, t. 30. (Sud se, među ostalim, poziva na presude Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, t. 4. do 6. i Demirel, EU:C:1987:400, t. 7.).

104 — Vidjeti presude Boxus i dr., C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289, Lesoochranárske zoskupenie, navedenu u bilješci 9. gore te mišljenje od 12. rujna 2013. u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-530/11, još u tijeku pred Sudom.

105 — *Commission économique pour l’Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. izdanje, 2013., str. 6.; Beyerlin, U. i Grote Stoutenburg, J., „Environment, International Protection“, pod mentorstvom Wolfrum, R., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, t. 73.

106 — Za primjenu ovog kriterija vidjeti presudu „Biotech“, EU:C:2001:523, t. 51. do 53.

107 — Rezolucija Europskog parlamenta o strategiji Europske unije za konferenciju o Aarhuškoj konvenciji u Almatiju, P6_TA(2005)0176.

91. Točno je da je Sud u presudi Lesoochranárske zoskupenie presudio da odredbe navedenog članka „ne sadrže jasnu i preciznu obvezu koja bi izravno uređivala pravni položaj pojedinaca“¹⁰⁸. Iz te perspektive navedena odredba očito ovisi o donošenju naknadnog akta te se pojedinci na nju ne mogu pozivati. Naime, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije ugovornim strankama omogućava se da utvrde kriterije u skladu s kojima se članovima javnosti može dodijeliti pravo da budu stranke u postupku.

92. Međutim, čini mi se da je članak 9. stavak 3. „mješovita odredba“, s obzirom na to da za ugovorne stranke također sadrži jasno prepoznatljivu obvezu u pogledu rezultata koji treba ostvariti.

93. Sud je sam istaknuo da „iako su formulirane na općenit način, odredbe članka 9. stavka 3. imaju za cilj omogućiti djelotvorno osiguranje zaštite okoliša“¹⁰⁹. Ta se zaštita u članku 9. Aarhuške konvencije očituje u uspostavljanju postupovnih pravila primjenjivih na pravna sredstva namijenjena osiguranju zaštite „pravâ građanskog sudjelovanja“ koja proizlaze iz same Konvencije. Osim toga, članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije valja tumačiti u vezi s člankom 1. te konvencije, koji svaku ugovornu stranku obvezuje da osigura pravo pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša.

94. U svakom slučaju, mješoviti karakter pravila predviđenog u članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije na nacionalnoj se razini očituje u činjenici da je zakonodavcu dodijeljen diskrecijski prostor za određivanje pojedinih kriterija koje organizacija mora zadovoljiti kako bi se pozivala na povredu prava okoliša. Međutim, čini mi se nespornim da je *obveza osiguranja pristupa pravosuđu dovoljno jasna da bi joj bilo protivno pravno pravilo čiji bi cilj ili učinak bio isključivanje nekih kategorija nezakonodavnih odluka javnih tijela iz područja nadzora koji moraju obavljati nacionalni sudovi*.

95. Stoga smatram da je članak 9. stavak 3., s obzirom na svoj cilj i svrhu, djelomično odredba koja je dovoljno jasna da bi mogla biti osnova za nadzor zakonitosti u pogledu pristupa pravosuđu organizacija kojima je priznata pravna sposobnost na temelju nacionalnog zakonodavstva ili čak zakonodavstva Unije. Slijedom toga, članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije može služiti kao mjerodavan kriterij za ocjenu zakonitosti akata institucija Unije.

VI – Podredna analiza u okviru nadzora zakonitosti

A – Uvodne napomene

96. U slučaju vraćanja predmeta na suđenje Općem sudu kao i u slučaju da Sud procijeni da može odlučiti o meritumu, smatram da je nužno podredno iznijeti nekoliko napomena o ispitivanju zakonitosti Aarhuške uredbe s obzirom na Aarhušku konvenciju.

97. U tom pogledu valja pojasniti da se ovaj niz predmeta ne odnosi na opće uvjete pristupa pravosuđu u smislu članka 263. UFEU-a u području prava okoliša, nego se putem njih želi analizirati je li zakonodavac Unije ispravno *dopunio* pravna sredstva s obzirom na zahtjeve iz Aarhuške konvencija time što je ograničio pojam akata i, točnije, je li u tom okviru mogao isključiti pristup pravosuđu u pogledu nezakonodavnih općih akata koje su donijele institucije Unije. Naime, kao što to proizlazi iz pripremljenih akata u vezi s Aarhuškom uredbom, Europska zajednica obvezala se uskladiti svoje zakonodavstvo sa zahtjevima Konvencije u pitanjima pristupa pravosuđu.

108 — EU:C:2011:125, t. 45.

109 — Ibidem, t. 46.

B – Argumenti Komisije u okviru drugog žalbenog razloga

98. Komisija u okviru drugog žalbenog razloga navodi da je Opći sud pri tumačenju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije počinio pogrešku koja se tiče prava. Ona tvrdi da ta odredba ugovornim strankama nudi alternativu jer im nalaže da osiguraju administrativne *ili* sudske postupke revizije. Slijedom toga, Opći sud morao je barem provjeriti jesu li tužitelji imali mogućnost pokrenuti sudski postupak protiv pojedinačne mjere u pitanju, bilo u Nizozemskoj, bilo u sklopu Unije, prije nego što je utvrdio neusklađenost članka 10. stavka 1. Aarhuške uredbe s člankom 9. stavkom 3. Konvencije. Komisija podsjeća da je Kraljevina Nizozemska, u skladu s člankom 33. Direktive 2008/50, odlukom od 19. kolovoza 2009. prenijela privremenu odgodu primjene zahtjeva iz te direktive¹¹⁰. Komisija drži da su organizacije za zaštitu okoliša stoga bile u mogućnosti pokrenuti postupak protiv provedbenih mjera pred nacionalnim sudom. Ispitivanje valjanosti odluke o odgodi moglo je biti predmetom prethodnog pitanja.

99. Komisija smatra da članak 10. stavak 1. Aarhuške uredbe u svakom slučaju nije jedina odredba kojom se provodi članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije: prema njezinom mišljenju, činjenica da se tim člankom postupak revizije ograničava na pojedinačne akte dokazuje da je zakonodavac Unije smatrao da u odnosu na opće akte postoje dovoljna pravna sredstva kako bi se osiguralo poštovanje zahtjeva članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

C – Postojanje nadzora nad povredama prava okoliša u okviru Aarhuške konvencije

100. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, međunarodni sporazum mora se tumačiti na temelju izraza koje sadržava i u svjetlu svojih ciljeva. Članak 31. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. i isti taj članak Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija od 21. ožujka 1986., koje u tom području utjelovljuju opće međunarodno običajno pravo, u tom pogledu određuju da se međunarodni ugovor mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovom kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora¹¹¹.

101. Iz preambule Aarhuške konvencije slijedi da su ugovorne stranke, s obzirom na potrebu zaštite, očuvanja i poboljšanja stanja okoliša, prepoznale važnost omogućavanja građanima pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, priznajući u tom smislu kako građanima u ostvarivanju svojih prava može zatrebati pomoć. Iz iste te preambule također proizlazi da su stranke željele da javnost, uključujući i organizacije, ima pristup sudskim mehanizmima kako bi njezini zakoniti interesi bili zaštićeni¹¹². Doseg koji su autori Konvencije željeli dati odredbama članka 9. stavka 3. navedene konvencije mora se stoga ocijeniti u odnosu na te ciljeve.

102. Pristup pravosuđu predviđen je člankom 9. za tri slučaja navedena u stavku 1. (postupak u vezi s pristupom informacijama), stavku 2. (postupak protiv odluke o određenim djelatnostima koje utječu na okoliš) i stavku 3. (pristup administrativnim ili sudskim postupcima radi osporavanja činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti¹¹³ koja predstavljaju povrede prava okoliša). Na općenitijoj razini, podsjetio bih na posebnu ulogu članka 9. Aarhuške konvencije, s obzirom na to da je on, s jedne strane, jamstvo pravâ na informaciju i sudjelovanje u postupku odlučivanja dodijeljenih Konvencijom i nacionalnim pravom i, s druge strane, sredstvo objektivne zaštite pravnog poretka¹¹⁴.

110 — Odluka „Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)“, objavljena u Nederlands Staatsblad, 2009., br. 366.

111 — Vidjeti presudu IATA i ELFAA, EU:C:2006:10, t. 40. i navedenu sudsku praksu.

112 — Vidjeti uvodne izjave 8. i 18. Aarhuške konvencije.

113 — Osim akata usvojenih u okviru zakonodavne ili sudbene djelatnosti, vidjeti moja mišljenja u predmetima Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12P i C-405/12 P.

114 — Stec, S. i Casey-Lefkowitz, S., *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, str. 23. do 25.

103. Što se tiče osobnog područja primjene članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, valja napomenuti da navedena odredba omogućava uspostavljanje posebnih uvjeta koje članovi javnosti ovlašteni za isticanje povrede prava okoliša moraju ispuniti. Stoga je jasno da stranke Konvencije smiju izvršavati diskrecijsko pravo koje im se njome dodjeljuje na području kvalifikacije navedenih subjekata. Slijedom toga, opravdana je tvrdnja da cilj članka 9. stavak 3. nije uvođenje *actio popularis* u pravu okoliša¹¹⁵.

104. Što se pak tiče stvarnog područja primjene članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, htio bih istaknuti da navedenu odredbu treba tumačiti u svjetlu gore navedenih ciljeva u vezi s osiguravanjem djelotvornih mehanizama za zaštitu javnog interesa¹¹⁶.

105. Nadalje, članak 9. stavak 3. treba tumačiti u vezi sa zahtjevima primjenjivima u skladu sa stavcima 4. i 5. iste odredbe. Naime, sukladno navedenim stavcima, predmetni postupci moraju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, moraju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje. Iz stavka 5. članka 9. Konvencije jasno proizlazi zahtjev obavještanja javnosti.

106. Slijedom navedenog, ugovorne stranke nisu dužne samo odabrati između različitih vrsta postupaka, nego moraju uvesti mehanizam koji je prije svega učinkovit. Stoga treba smatrati da potpisnice Konvencije raspolažu diskrecijskim prostorom u odlučivanju koji će postupci biti uspostavljeni, ali da se obveza uvođenja administrativnih ili sudskih pravnih sredstava mora ispuniti u skladu sa zahtjevima Konvencije kako bi se osigurala mogućnost pozivanja na povrede prava okoliša sukladno njezinom članku 9. stavku 3. *Slijedi da se provedba te obveze mora ocijeniti s obzirom na zahtjev djelotvornog pristupa pravosuđu*. Takvo tumačenje također potvrđuje naslov članka 9. Aarhuške konvencije – „pristup pravosuđu“.

107. Time dolazimo do ključnog pojma u okviru članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, odnosno pojma akta koji može biti predmet nadzora.

108. Točno je da taj izraz nije definiran u Aarhuškoj konvenciji. Također, iz doslovnog tumačenja članka 9. stavka 3. Konvencije ne može se zaključiti da navedeni pojam ulazi u okvir diskrecijske ovlasti priznate ugovornim strankama. Usto, tom se odredbom ne zahtijeva čak ni da predmetni akti budu pravno obvezujući. Pravni teoretičari stoga se slažu da navedena odredba obuhvaća sve slučajeve povrede odredaba nacionalnog prava¹¹⁷ okoliša¹¹⁸.

109. Međutim, doseg članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, koji je na prvi pogled iznimno širok, *a fortiori* u odnosu na doseg stavaka 1. i 2. istog članka, moguće je smanjiti. Naime, stvarno područje primjene članka 9. stavka 3. Konvencije ograničeno je člankom 2. stavkom 2. drugom alinejom Konvencije iz koje proizlazi da se ta konvencija ne primjenjuje na zakonodavne akte. Sukladno toj odredbi, pojam „tijela vlasti“ čiji se akti kojima je povrijeđeno pravo okoliša mogu osporavati isključuje institucije koje djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.

110. Slijedom toga, jasno je da su stranke potpisnice Aarhuške konvencije njezinim područjem primjene namjeravale obuhvatiti isključivo nezakonodavne mjere.

111. Drugim riječima, osim akata koji čine dio zakonodavstva, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije obuhvaćene su sve druge vrste akata koje donose pojedinci i tijela vlasti, bilo da se radi o općim ili pojedinačnim aktima.

115 — Vidjeti Andrusevych, K., *Case Law of the Aarhus Convention*, 2004.-2011., str. 80.

116 — Članak 9. stavak 3. treba tumačiti u svjetlu preambule i drugih odredaba, kao što su članci 1. i 3. Konvencije. Sukladno volji stranaka, javnost, uključujući organizacije, mora imati pravo pristupa djelotvornim mehanizmima kako bi mogla zaštititi svoje zakonite interese (vidjeti uvodnu izjavu 18. preambule).

117 — Pravo Unije u tu je svrhu izjednačeno s nacionalnim pravom: vidjeti Priopćenje ACCC/C/2008/32, t. 76.

118 — Larssen, C. i Jadot, B., „La convention d'Aarhus“, str. 219., u: *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant 2005.

112. Tu analizu također potvrđuju drugi elementi.

113. Najprije, bitno je spomenuti da je svrha tumačenja pojma zakonodavnog akta, kojim se Sud služi u kontekstu provedbe Aarhuške konvencije, očuvanje korisnog učinka članka 9. te konvencije¹¹⁹. Sud različite odredbe prava Unije tumači u svjetlu i s obzirom na ciljeve Aarhuške konvencije, s kojom zakonodavstvo Unije mora biti „na ispravan način usklađeno“¹²⁰. Takav pristup temeljan je za tumačenje Aarhuške uredbe s obzirom na Konvenciju.

114. Također valja spomenuti stajalište Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije prema kojem ugovorne stranke ne mogu uvesti ili ostaviti na snazi kriterije koji su toliko strogi da bi za učinak imali sprečavanje nevladinih organizacija da osporavaju akte i propuste koji krše nacionalne odredbe o zaštiti okoliša¹²¹. To je stajalište nedvojbeno u skladu s onim koje je usvojio Sud u gore navedenoj sudskoj praksi¹²². Osim toga, Odbor je izrazio dvojbe u pogledu poštovanja uvjeta iz članka 9. stavka 3. Konvencije od strane Unije¹²³.

115. Naposljetku, premda Smjernice za provedbu Aarhuške konvencije nemaju obvezujuću snagu¹²⁴, te smjernice ipak mogu služiti kao referentna točka za tumačenje odgovarajućih odredaba Konvencije¹²⁵. Sud se, štoviše, u nedavnoj presudi u predmetu *Fish Legal i Shirley*¹²⁶ prilikom tumačenja Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ¹²⁷ s obzirom na Aarhušku konvenciju sustavno pozivao na navedene smjernice. U Smjernicama se daje i preporučuje široko tumačenje uvjeta za pristup pravosuđu u skladu s izričajem i svrhom Aarhuške konvencije. Naime, što se tiče akata koji mogu biti predmet nadzora, iz Smjernica proizlazi da članovi javnosti imaju pravo pozivati se na povrede nacionalnog prava okoliša čak „bez obzira na to jesu li one povezane s pravom na obaviještenost i pravom na sudjelovanje javnosti zajamčenima Konvencijom“¹²⁸. Iz navedenog također slijedi da je nadzor predviđen u članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije¹²⁹ utemeljen na ideji *citizen enforcement* (provedba zakona od strane građana) u izravnom i neizravnom smislu¹³⁰.

119 — Presuda *Boxus i dr.*, navedena u bilješci 104. gore, t. 53.

120 — Glede uvodne izjave 5. Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, str. 17.) vidjeti presude *Edwards i Pallikaropoulos*, EU:C:2013:221, t. 26. i *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2011:289, t. 41. Što se tiče primjene tumačenja Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40) na članak 2. stavak 2. Konvencije, vidjeti presudu *Solvay i dr.*, C-182/10, EU:C:2012:82, t. 42.

121 — Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije, 14. lipnja 2005., Priopćenje ACCC/C/2005/11 (Belgija).

122 — Vidjeti presudu *Boxus i dr.*, EU:C:2011:667.

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

124 — Presuda *Solvay i dr.*, EU:C:2012:82, t. 28.

125 — Vidjeti presudu *Edwards i Pallikaropoulos*, EU:C:2013:221, t. 34.: „iako dokument naslovljen ‚Smjernice za provedbu Aarhuške konvencije‘, koji je Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu objavila 2000., ne može pružiti obvezujuće tumačenje te konvencije, može se istaknuti da on navodi da trošak postupka revizije na temelju Konvencije ili postupka radi primjene nacionalnog prava okoliša ne smije biti toliko visok da bi sprečavao članove javnosti da pokrenu postupak ako smatraju da je to potrebno“.

126 — C-279/12, EU:C:2013:853.

127 — SL L 41, str. 26. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)

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

D – Doseg nadzora povreda prava okoliša u Aarhuškoj uredbi

116. Prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin izričaj i postavljene ciljeve nego također i njezin kontekst te ukupnost odredaba prava Unije¹³¹.

117. Najprije, kako bi se ocijenila provedba konkretnih obveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije u pravu Unije, valja imati na umu da su učinci Konvencije, koja je mješovita konvencija, detaljno određeni Izjavom Europske zajednice priloženom Odluci 2005/370. Iz nje jasno proizlazi da pravni instrumenti koji su bili na snazi u vrijeme potpisivanja konvencije nisu bili dostatni kako bi se u potpunosti osiguralo izvršenje obveza iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, s obzirom na to da su se odnosili na postupke osporavanja akata i propusta pojedinaca i tijela vlasti koja nisu institucije predviđene člankom 2. stavkom 2. drugom alinejom Konvencije. Države članice zato su ostale odgovorne za ispunjenje navedenih obveza dok Zajednica ne donese odredbe kojima će se osigurati njihova provedba.

118. Kao što sam već podsjetio, iz zakonodavnog rada koji je prethodio donošenju Aarhuške uredbe proizlazi da je navedena uredba imala za cilj *uskladiti* pravo Zajednice s odredbama Konvencije¹³². Provedba konvencije podrazumijevala je, dakako, donošenje drugih akata sekundarnog zakonodavstva na razini Unije¹³³. Međutim, iako Aarhuška uredba pridonosi ostvarivanju ciljeva politike zaštite okoliša, ona je prvenstveno bila namijenjena tomu da se u tadašnjem sustavu Zajednice određeni aspekti u vezi s pristupom pravosuđu dopune putem članaka 9. do 13. Aarhuške uredbe¹³⁴. Navedeno je to važnije što prijedlog direktive o pristupu pravosuđu u pravu Unije još uvijek nije finaliziran¹³⁵.

119. Slijedom toga, nadzor zakonitosti Aarhuške uredbe s obzirom na istoimenu konvenciju još se više nameće u sadašnjem stanju prava Unije jer je Unija dužna u potpunosti ispuniti dana obećanja tako da provede obveze koje proizlaze iz Aarhuške konvencije.

120. U tom kontekstu, predlažem odbijanje argumentacije Komisije koja se odnosi na potrebu da izvrši sveobuhvatno ispitivanje sustava djelotvorne sudske zaštite u pravu Unije. Nesporno je da je sudska zaštita pojedinaca u sustavu pravnih sredstava Unije osigurana ne samo različitim izravnim pravnim lijekovima nego i zahvaljujući mehanizmu prethodnog postupka. Međutim, mehanizam prethodnog postupka ne može ispraviti i popuniti praznine koje proizlaze iz restriktivnog pristupa koji je zauzeo zakonodavac Unije pri provedbi odredbe konvencije koje je Unija stranka.

121. Za razliku od Komisije, smatram da ako bi se prvenstveno na nacionalnoj razini uveli pravni lijekovi protiv mjera koje „su u suprotnosti s odredbama prava zaštite okoliša“, to bi značilo novo prenošenje obveza Unije na države članice. Međutim, Unija ne može od država članica zahtijevati da osiguraju određenu razinu nadzora kako bi popunila praznine koje postoje u sekundarnom zakonodavstvu. Naime, donošenjem Aarhuške uredbe Unija ostaje u cijelosti odgovorna za ispunjenje obveza koje za nju proizlaze na temelju Aarhuške konvencije.

131 — Vidjeti, u tom smislu, presudu Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 20. Geneza odredbe prava Unije također može pružiti elemente koji su relevantni za njezino tumačenje (presuda Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.).

132 — COM(2003) 622 *final* 2003/0242 COD, str. 17.

133 — Iz uvodne izjave 11. Direktive 2003/35 proizlazi da je ta direktiva donesena kako bi se osigurala „potpuna usklađenost [zakonodavstva Unije] s odredbama Aarhuške konvencije, a posebno s člankom [...] 9. [stavkom] 2.“. (Vidjeti, osim toga, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-530/11, EU:C:2013:554 i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu u kojem je donesena presuda Gemeinde Altrip i dr., C-72/12, EU:C:2013:712. Uvodna izjava 5. Direktive 2003/4 također navodi da je donoseći tu direktivu zakonodavac Unije želio osigurati usklađenost prava Unije s Aarhuškom konvencijom glede prava na pristup informacijama o okolišu (vidjeti, u tom pogledu, presudu Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 31.).

134 — Naime, što se tiče pristupa pravosuđu mjerodavni su bili stari članci 230. i 232. UEZ-a, koji su u jamčili taj pristup pravosuđu EU-a. Međutim, tim odredbama Zajednici se nije dopuštala ratifikaciju Konvencije, s obzirom na to da su odredbe te konvencije, barem neke od njih, detaljnije i ambicioznije od postojećih odredaba Zajednice. Vidjeti COM(2003) 622 *final* 2003/0242 COD, str. 3.

135 — Prijedlog direktive o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, čiji je cilj utvrditi sve minimalne zahtjeve koji se odnose na upravne i sudske postupke u pitanjima okoliša i time u pravo Unije i pravo država članica prenijeti treći stup Aarhuške konvencije. Vidjeti COM(2003) 624 *final*.

122. S druge strane, spremno priznajem da bi ocjena usklađenosti provedbe obveza koje proizlaze iz Aarhuške konvencije trebala biti drukčija ako se ta provedba ostvaruje putem direktiva, s obzirom na to da se bi se tada ostvarivala u dvije faze, to jest donošenjem tih direktiva i njihovim prenošenjem u pravne poretke država članica¹³⁶.

123. Nadalje, što se tiče opsega pristupa pravosuđu u Aarhuškoj uredbi, valja ustvrditi da je u njezinom članku 10. stavku 1. taj cilj izražen tako da se ovlaštenim subjektima, to jest udrugama koje predstavljaju javnost, omogućava da podnesu zahtjev za interno preispitivanje akta koji je protivan pravu okoliša. Iz pripremnih akata jasno proizlazi da je preispitivanje uvedeno kako se ne bi zadiralo u ostvarivanje prava pristupa pravosuđu na temelju Ugovora, u skladu s kojim osoba može pokrenuti postupak pred Sudom protiv odluka koje se izravno i osobno na nju odnose¹³⁷.

124. Sa stajališta osobnog područja primjene članak 10. Aarhuške uredbe uvođenjem postupka preispitivanja olakšao je nevladinim organizacijama pristup pravosuđu, s obzirom na to da one ne trebaju dokazati postojanje dovoljnog interesa niti se pozvati na povredu nekog prava kako bi mogle ostvariti to pravo u skladu s člankom 263. UFEU-a. Uredba tim skupinama, dakle, priznaje svojstvo adresata¹³⁸.

125. Sa stajališta pak stvarnog područja primjene, područje primjene mogućih osporavanja putem postupka „preispitivanja“ u svjetlu članka 10., tumačenim zajedno s člankom 2. stavkom 1. točkom (g). Aarhuške uredbe, određeno je tako da je moguće pobijati pojedinačne akte u okviru prava zaštite okoliša koje je poduzela institucija ili tijelo Zajednice i koji su pravno obvezujući i imaju vanjske učinke. Nadalje, u skladu s člankom 2. stavkom 2. Aarhuške uredbe, iz definicije mjere koja se može osporavati u okviru takvog „preispitivanja“ isključeni su upravni akti koje su institucije i tijela Unije donijeli „u svojstvu tijela za upravni nadzor“.

126. U tom pogledu napominjem da je prijedlog uredbe u svojem prvotnom obliku pojam akta određivao na način da obuhvaća „svaku upravnu mjeru koju je donijela institucija ili tijelo Zajednice u skladu s pravom okoliša i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke“¹³⁹. Pojam „pojedinačnih upravnih akata“ pojavio se tek u fazi zajedničkog stajališta Vijeća¹⁴⁰, Parlament ga je preuzeo na drugom čitanju¹⁴¹, za što nije dao nikakvo obrazloženje.

127. Budući da definiciju pojma upravnog akta nije moguće naći u drugim izvorima prava Unije, u Aarhuškoj konvenciji riječ je o *ad hoc* definiciji čiji je doseg teško odrediti¹⁴². Međutim, čini mi se nedvojbenim da je namjera zakonodavca bila ograničiti opseg postupka preispitivanja.

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 — COM(2003) 622 *final* 2003/0242 COD.

138 — Iz pripremnih akata koji su prethodili donošenju Aarhuške uredbe proizlazi da „[m]ogućnost da se pravo pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša prizna svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi nije bila razmatrana kao razumno rješenje [...] Naime, to bi podrazumijevalo izmjenu članka 230. i 232. Ugovora o EZ-u, tako da se to načelo ne može uspostaviti putem odredaba sekundarnog zakonodavstva. Prijedlogom je stoga predloženo ograničiti pravo biti strankom u postupku na „ovlaštene subjekte“. Vidjeti prijedlog uredbe COM(2003) 622 *final*, str. 17.

139 — COM(2003) 622 *final*, str. 28. Treba istaknuti da se u početku radila razlika između problematike isključenja akata donesenih u okviru zakonodavnih ili sudbenih ovlasti i problematike isključenja akata koje donosi institucija ili tijelo Unije u svojstvu tijela za upravni nadzor (državne potpore, povrede, posredovanje, OLAF, itd.) (ibidem, str. 11.).

140 — Zajedničko stajalište Vijeća od 20. travnja 2005., 6273/05 (ENV 57, JUSTCIV 24 INF 38 ONU 10 CODEC 81 OC 80).

141 — Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta o zajedničkom stajalištu Vijeća radi donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice [6273/2/2005 – C6-0297/2005 – 2003/0242(COD)]. Belgija je već u fazi zajedničkog stajališta istaknula neusklađenost s Aarhuškom konvencijom u tome što odredbe imaju za učinak neopravdano ograničiti pristup članova javnosti pravnim sredstvima, koji bi institucije trebale osigurati u skladu s konvencijom. Vidjeti u vezi s tim izjavu Kraljevine Belgije: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st10/st10896-ad01.fr05.pdf>.

142 — Za cjelovitiju analizu problematike postupka preispitivanja vidjeti Pallemerts, M.; „Acces to Environmental Justice at EU level“ u: *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2001.

128. Točno je da je akt u članku 2. točki (g) Aarhuške uredbe definiran kao mjera usvojena „u okviru prava zaštite okoliša“. Taj je potonji uvjet, dakle, određen na širok način s obzirom na ciljeve iz članka 191. UFEU-a¹⁴³. Također je točno da se, u svrhu utvrđivanja utječu li odredbe neke odluke osobno i izravno na položaj zainteresiranih osoba, opća¹⁴⁴ ili pojedinačna priroda akta prema sudskoj praksi ocjenjuje s obzirom na njegov sadržaj¹⁴⁵. U okviru Aarhuške uredbe, ta razlika uvelike ovisi o tumačenju pojma „zakonodavstva“ u smislu Aarhuške konvencije, koji je preuzet Aarhuškom uredbom, a čije tumačenje obrađujem u mišljenjima iznesenima istodobno u predmetima Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P¹⁴⁶.

129. Međutim, nesporno je da se postupak preispitivanja¹⁴⁷ primjenjuje samo na pojedinačne odluke, čiji pravni učinci utječu na interese svojih adresata. Vrlo ograničen opseg mogućnosti pozivanja na povredu prava okoliša na temelju članka 10. Aarhuške uredbe Komisija je potvrdila na raspravi, pri čemu je uspjela pružiti, ne bez teškoća, samo jedan primjer konkretne primjene postupka preispitivanja, a to je odobrenje stavljanja na tržište GMO-a. Osim toga, valja ustvrditi da su, kako se čini, područje GMO-a i stavljanje na tržište kemijskih proizvoda u skladu s Uredbom REACH¹⁴⁸ glavno područje u kojem se postupak internog ispitivanja stvarno primjenjuje¹⁴⁹. Komisijina praksa također potvrđuje restriktivno tumačenje Aarhuške uredbe¹⁵⁰.

130. Naposljetku, valja istaknuti da se prema Aarhuškoj uredbi postupci pred Sudom u skladu s njezinim člankom 12. odnose ne samo na sporne upravne akte nego i na odgovor institucije ili tijela kojem je podnesen zahtjev za interno preispitivanje. Nevladina organizacija stoga može samo putem prigovora nezakonitosti, poput onoga koji je podnesen u ovim predmetima, zahtijevati ispitivanje merituma.

131. Slijedom navedenog, valja zaključiti da članak 10. Aarhuške uredbe ne provodi u cijelosti obveze iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije¹⁵¹.

143 — Riječ je, dakle, ne samo o aktima donesenima na temelju članka 191. UFEU-a nego i o aktima koji imaju dvojni pravni temelj (vidjeti, osobito, presude Komisija/Vijeće, C-94/03, EU:C:2006:2 i Komisija/Parlament i Vijeće, C-411/06, EU:C:2009:518).

144 — Za razliku od općih akata, koji se primjenjuju na situacije koje su objektivno određene i proizvode pravne učinke u odnosu na skupine osoba koje su određene na opći i apstraktan način (vidjeti presudu Calpak i Società Emiliana Lavorazione Frutta/Komisija, 789/79 i 790/79, EU:C:1980:159, t. 9.).

145 — Presuda Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena/Visoko tijelo, 55/63 do 59/63 i 61/63 do 63/63, EU:C:1964:37, str. 413.

146 — Mišljenja koja su zajedno iznesena 8. svibnja 2014.

147 — Za proceduralne aspekte vidjeti Odluku Komisije br. 2008/50/EZ od 13. prosinca 2007. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Aarhuškoj konvenciji u pogledu zahtjeva za interno preispitivanje upravnih akata (SL 2008, L 13, str. 24.).

148 — Članak 64. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeće od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL L 396, str. 1).

149 — Vidjeti postupak u skladu s Uredbom (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje (SL L 268, str. 1. – Odgovor Komisije od 26. svibnja 2008. objavljen je na stranici http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20J_E.pdf.

150 — Komisija je tako smatrala da zahtjev za preispitivanje odluke o odobrenju programa pomoći Europskog fonda za regionalni razvoj, iako pravno obvezujući, nije imao vanjske učinke jer država članica primateljica određuje koji su projekti prihvatljivi (vidjeti odgovor Komisije organizaciji Ekologický Právni Servis od 6. kolovoza 2008., objavljen na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf). Komisija je na temelju istih tih razloga odbacila kao nedopušten zahtjev za preispitivanje odluke o utvrđivanju užeg popisa kandidata za radno mjesto izvršnog direktora Europske agencije za kemikalije (odgovor Komisije organizaciji Ekologický Právni Servis od 6. kolovoza 2008., objavljen na internetskoj stranici Komisije: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf).

151 — Kao što sam već istaknuo, Odbor (Aarhus Convention Compliance Committee) je Aarhušku uredbu smatrao prerestriktivnom, čak i neusklađenom s konvencijom. „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>, str. 20.

132. Iz istih razloga kao što su oni prethodno navedeni u vezi s tumačenjem članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, tu tvrdnju ne dovodi u pitanje širina diskrecijskog prostora dodijeljenog potpisnicama Aarhuške konvencije. Naime, premda priznaje postojanje takvog diskrecijskog prostora u provedbi članka 9. Aarhuške konvencije (i, primjerice, članka 15.a Direktive 96/61/EZ¹⁵²)¹⁵³, Sud se snažno zalagao za očuvanje korisnog učinka i ciljeva konvencije koji se odnose na obveze provedbe koje imaju države članice¹⁵⁴. Slijedom navedenog, čini mi se da nije moguće zauzeti drukčiji pristup u pogledu same Unije¹⁵⁵.

133. Uzimajući u obzir sva gore navedena razmatranja, smatram da je Opći sud u pobijanoj presudi ispravno došao do zaključka da treba prihvatiti prigovor nezakonitosti protiv članka 10. Aarhuške uredbe u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (g) te uredbe. Ako bi Sud odlučio ispitati tu problematiku, onda predlažem da se Komisijin drugi žalbeni razlog odbije.

E – Dodatna razmišljanja

134. U slučaju nepostojanja izravnog učinka nekog međunarodnog sporazuma, može se pokazati korisnim spomenuti načelo usklađenog tumačenja kao instrument kojim je takvom sporazumu moguće osigurati učinak.

135. Naime, sudac Unije obavezan je sekundarno zakonodavstvo tumačiti u skladu s međunarodnim sporazumima¹⁵⁶. Ustaljena je sudska praksa da se odredbe prava Unije moraju, koliko je to moguće, tumačiti u svjetlu sadržaja i svrhe međunarodnih sporazuma kojih je Unija stranka¹⁵⁷. U međunarodnom pravu za takvo „ujedinjujuće tumačenje“¹⁵⁸ vrijedi ograničenje u skladu s kojim se to načelo „primjenjuje samo u slučaju ako je međunarodni sporazum o kojem je riječ nadređen predmetnom pravu Zajednice“¹⁵⁹. Takvo bi tumačenje bilo načelno prihvatljivo u ovom slučaju.

136. Međutim, metoda usklađenog tumačenja može se primijeniti samo kada sporna odredba nije dovoljno jasna ili ako se može tumačiti na više načina s obzirom na kontekst, prirodu ili svrhu odredbe ili temeljnog akta čiji je dio. Međutim, s obzirom na prethodna razmatranja, to ne vrijedi u slučaju članka 10. Aarhuške uredbe, iz kojeg jasno proizlazi namjera da se iz njezinog područja primjene isključe opći akti.

137. Osim toga, usklađeno tumačenje ograničeno je, kao i u slučaju pravila primjenjivih prilikom tumačenja nacionalnog prava, općim načelima prava i zabranom svakog tumačenja *contra legem*¹⁶⁰. Međutim, budući da je, prema mojem mišljenju, pristup pravosuđu na područje primjene Aarhuške uredbe ograničen definicijom akta koji može biti predmet postupka preispitivanja koja je s obzirom na područje primjene Aarhuške konvencije preuska, čini mi se da je usklađeno tumačenje u predmetnom slučaju isključeno.

152 — Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL L 257, str. 26.)

153 — Križan i dr., C-416/10, t. 106., EU:C:2013:8

154 — Presuda Boxus i dr., EU:C:2011:667, t. 53. i Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

155 — Vidjeti popratne izjave uz Aarhušku konvenciju. „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“. Tu izjavu preuzima Pallemarts, M. u „Access to Environmental Justice at EU level“, op. cit., str. 273. Također vidjeti Odluku 2005/370.

156 — Načelo usklađenog tumačenja proizišlo je iz presude Interfood, navedene u bilješci 33. gore. Vidjeti presudu Kupferberg, navedenu u bilješci 25., t. 14.

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

158 — Simon, D., „La panacée de l'interprétation conforme“, str. 284., u: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant 2013., str. 284.

159 — Presuda Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 798.

160 — To pravilo u vezi s tumačenjem nacionalnog prava navedeno je, primjerice, u presudi Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 25.

VII – O protužalbi

138. Organizacije za zaštitu okoliša u predmetima C-401/12 P do 403/12 P podnijele su protužalbu, koju su same odredile kao „uvjetnu“ s obzirom na to da je podnesena isključivo „u slučaju da Sud ne bi prihvatio razloge iznesene u odgovoru na žalbu“. Navedene organizacije u tom se okviru pozivaju samo na razlog koji se temelji na tome da je Opći sud pogrešno postupio time što nije priznao izravan učinak pojmu „akta“ iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

139. Vijeće, Komisija i Parlament zajednički smatraju da je takva „uvjetna“¹⁶¹ protužalba nedopuštena. Što se tiče merituma, oni predlažu da se tvrdnje organizacija odbiju kao neosnovane. Nadalje, napominju da organizacije ne traže ukidanje izreke pobijane presude, nego u stvari zahtijevaju novu presudu koja bi potvrdila pobijanu, ali na temelju drugih razloga.

140. Najprije napominjem da organizacije u svojim zahtjevima traže da se „ukine pobijana presuda i poništi Komisijina odluka o nedopuštenosti“. Time što od Suda zahtijevaju da utvrdi da pojam akta ima izravan učinak, što bi omogućilo ispitivanje valjanosti Aarhuške uredbe, organizacije za zaštitu okoliša ne žele „dopuniti“ pobijanu presudu. Naime, prigovor koji se temelji na tome da nije utvrđen izravan učinak doveo bi, u slučaju prihvaćanja, do cjelovitog odbacivanja obrazloženja Općeg suda, koji je ispitivanje zakonitosti utemeljio na sudskoj praksi Fediol/Komisija i Nakajima/Vijeće. Navedene organizacije, dakle, osporavaju presudu Lesoochranárske zoskupenie, međutim ne iznose pravne argumente kojima bi se na konkretan način podupro takav zahtjev. Naime, iz podnesaka se ne može ni na koji način zaključiti na kojoj bi osnovi bilo moguće utvrditi izravan učinak radi obavljanja nadzora zakonitosti Aarhuške uredbe.

141. Žalbu koja ne uključuje posebnu argumentaciju glede pogreške koja se tiče prava sadržane u presudi Općeg suda¹⁶² treba smatrati nedopuštenom. To je slučaj s ovom protužalbom, u kojoj stranke Općem sudu u bitnome prigovaraju da nije presudio o određenom aspektu, a da pri tome ne navode na koji je način time počinjena pogreška koja se tiče prava. Naime, takva žalba, čak i kada je riječ o protužalbi, ne može biti predmet pravne ocjene koja bi Sudu omogućila da izvrši svoju zadaću u razmatranom području i tako obavi nadzor zakonitosti¹⁶³.

142. Slijedom navedenog, predlažem da se protužalba odbaci kao nedopuštena.

VIII – Zaključak

143. Sudu predlažem da:

- ukine presudu Općeg suda Vereniging Milieudéfensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisija, T-396/09, EU:T:2012:301, u dijelu u kojem je on prihvatio drugi tužbeni razlog u prvom stupnju i obavio nadzor zakonitosti na temelju sudske prakse iz presuda Fediol/Komisija, 70/87, EU:C:1989:254 i Nakajima/Vijeće, 69/89, EU:C:1991:186;
- vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu;
- odbaci protužalbu u spojenim predmetima C-401/12 P do C-403/12 P.
- se o troškovima odluči naknadno.

161 — Što se tiče uvjetnog karaktera protužalbe, sumnjam da taj aspekt sam za sebe može biti razlog za nedopuštenost. Naime, protužalba mi se čini uvjetnom po prirodi, s obzirom na to da ovisi o uspjehu žalbenih razloga u okviru glavne žalbe.

162 — Vidjeti, u tom smislu, rješenje od 6. veljače 2014., Thesing i Bloomberg Finance/EIB, C-28/13P, EU:C:2014:96, t. 25.

163 — Presuda Wam Industriale/Komisija, C-560/12 P, EU:C:2013:726, t. 44.