



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

13. siječnja 2015. *

„Žalba – Direktiva 2008/50/EZ – Direktiva o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu – Odluka koja se odnosi na obavijest Nizozemske o odgodi krajnjeg roka za postizanje godišnje granične vrijednosti određene za dušikov dioksid i izuzeću od obveze primjene dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti određene za čestice (PM10) – Zahtjev za interno preispitivanje te odluke, podnesen u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 1367/2006 – Odluka Komisije o nedopuštenosti zahtjeva – Pojedinačna mjera – Arhuška konvencija – Valjanost Uredbe (EZ) br. 1367/2006 u odnosu na tu konvenciju“

U spojenim predmetima C-401/12 P do C-403/12 P,

povodom triju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 24. kolovoza 2012. (C-401/12 P i C-402/12 P) i 27. kolovoza 2012. (C-403/12 P),

Vijeće Europske unije, koje zastupaju M. Moore i K. Michoel, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Europski parlament, koji zastupaju L. Visaggio i G. Corstens, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Europska komisija, koju zastupaju J.-P. Keppenne, P. Oliver, P. Van Nuffel i G. Valero Jordana kao i S. Boelaert, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

žalitelji,

koje podupire:

Češka Republika, koju zastupa D. Hadroušek, u svojstvu agenta,

intervenijent u žalbi,

a druge stranke postupka su:

Vereniging Milieudefensie, sa sjedištem u Amsterdamu (Nizozemska),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, sa sjedištem u Utrechtu (Nizozemska),

koje zastupa A. van den Biesen, *advocaat*,

tužitelji u prvom stupnju,

* Jezik postupka: nizozemski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh i J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednici vijeća, E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. prosinca 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Vijeće Europske unije, Europski parlament i Europska komisija žalbama zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije, Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisija (T-396/09, EU:T:2012:301, u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud prihvatio zahtjev Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht za poništenje Odluke Komisije C(2009) 6121 od 28. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: sporna odluka), kojom je kao nedopušten odbačen njihov zahtjev da Komisija provede preispitivanje svoje Odluke C(2009) 2560 *final* od 7. travnja 2009., kojom je Kraljevini Nizozemskoj odobrena privremena odgoda primjene obveza predviđenih Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.).

Pravni okvir

Arhuška konvencija

- 2 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1., u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.), u članku 1., naslovljenom „Cilj“, navodi:

„Radi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka će stranka jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije.“

- 3 Člankom 9. spomenute konvencije određeno je:

„1. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka, ima pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom.

U okolnostima u kojima stranka omogućuje sudsku ocjenu, dužna je toj osobi također osigurati dostupnost zakonom utvrđenog brzog, besplatnog ili jeftinog postupka razmatranja od strane tijela vlasti, ili ocjene od strane nekog neovisnog i nepristranog tijela osim suda.

Konačna odluka prema ovom stavku 1. bit će obvezujuća za tijelo vlasti koje posjeduje informaciju. Razloge treba navesti pisanim putem, barem tamo gdje je pristup informacijama odbijen prema ovom stavku.

2. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

(a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,

(b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnim u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

Odredbе ovoga stavka 2. neće isključiti mogućnost prethodnog razmatranja pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako takav uvjet u domaćem zakonodavstvu postoji.

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u staccima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim 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.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u staccima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. Odluke prema ovom članku treba donijeti ili zabilježiti u pisanoj obliku. Odluke sudova, a gdje god je to moguće, drugih tijela, moraju biti dostupne javnosti.

5. Kako bi poboljšala djelotvornost odredbi ovoga članka, svaka stranka treba osigurati obaviještenost javnosti o pristupu postupcima administrativne i sudbene ocjene i dužna je razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupu pravosuđu.“

Uredba (EZ) br. 1367/2006

- 4 Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.) u uvodnoj izjavi 18. navodi:

„U članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije predviđen je pristup pravosudnim i drugim postupcima pravne zaštite u kojima se mogu osporiti radnje i propusti privatnih osoba i tijela javne vlasti koji su u suprotnosti s odredbama prava zaštite okoliša. Odredbe o pristupu pravosuđu trebale bi biti u skladu s Ugovorom [o EZ-u]. U tom je kontekstu primjereno da se ovom Uredbom obuhvate samo radnje i propusti tijela vlasti.“

- 5 Člankom 1. stavkom 1. spomenute uredbe propisano je:

„Cilj ove Uredbe je utvrditi pravila koja će omogućiti primjenu odredaba [Arhuške konvencije] na institucije i tijela Zajednice i time doprinijeti provedbi obveza koje proizlaze iz te Konvencije, a posebno:

[...]

(d) omogućiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša na razini Zajednice u skladu s uvjetima utvrđenim u ovoj Uredbi.“

- 6 Članak 2. stavak 1. točka (g) iste uredbe pojam „upravnog akta“ definira na sljedeći način:

„svaka pojedinačna mjera u okviru prava zaštite okoliša koju je poduzela institucija ili tijelo Zajednice i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke“.

- 7 Članak 10. Uredbe br. 1367/2006, naslovljen „Zahtjev za interno preispitivanje upravnih akata“, u stavku 1. propisuje:

„Svaka nevladina organizacija koja ispunjava kriterije iz članka 11. ima pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje instituciji ili tijelu Zajednice koje je donijelo upravni akt u okviru prava zaštite okoliša odnosno, u slučaju navodnog upravnog propusta, koje je trebalo donijeti takav akt“.

Direktiva 2008/50

- 8 Člankom 22. Direktive 2008/50 propisano je:

„1. Ako se u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid ili benzen do krajnjih rokova navedenih u Prilogu XI., država članica može odgoditi te krajnje rokove do najviše pet godina za tu određenu zonu ili aglomeraciju, pod uvjetom da je donesen plan za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. za zonu ili aglomeraciju na koju se odnosi odgoda; takav plan za kvalitetu zraka dopunjuje se informacijama iz odjeljka B Priloga XV. koje se odnose na predmetne onečišćujuće tvari i pokazuje kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novog krajnjeg roka.

2. Ako se sukladnost s graničnim vrijednostima za PM₁₀ iz Priloga XI. u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići zbog disperzijskih karakteristika određenog mjesta, nepovoljnih klimatskih uvjeta ili prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari, država članica izuzima se od obveze primjene tih

graničnih vrijednosti do 11. lipnja 2011. pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 1. i da država članica dokaže da su poduzete sve odgovarajuće mjere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se poštovali krajnji rokovi.

3. Ako država članica primjenjuje stavak 1. ili 2., mora osigurati da granična vrijednost za svaku onečišćujuću tvar nije prekoračena za više nego što iznosi maksimalna granica tolerancije iz Priloga XI. za svaku predmetnu onečišćujuću tvar.

4. Države članice obavješćuju Komisiju o slučajevima u kojima se, po njihovom mišljenju, mogu primijeniti stavak 1. ili 2., te dostavljaju plan za kvalitetu zraka iz stavka 1., uključujući i sve relevantne informacije koje Komisija treba kako bi procijenila jesu li relevantni uvjeti ispunjeni ili ne. U svojoj procjeni Komisija vodi računa o procijenjenim učincima mjera, koje su države članice poduzele, koje poduzimaju ili će poduzimati, na kvalitetu zraka u državama članicama, kao i o procijenjenim učincima trenutačnih mjera Zajednice i planiranih mjera Zajednice koje treba predložiti Komisija.

Ako Komisija ne uputi primjedbe u roku od devet mjeseci od primitka te obavijesti, smatra se da su ispunjeni relevantni uvjeti za primjenu stavaka 1. ili 2.

Ako Komisija uputi primjedbe, može od država članica zahtijevati da prilagode postojeće ili izrade nove planove za kvalitetu zraka.“

Okolnosti spora

- 9 Kraljevina Nizozemska je 15. srpnja 2008. u skladu s člankom 22. Direktive 2008/50 obavijestila Komisiju o odgodi krajnjeg roka za postizanje godišnje granične vrijednosti određene za dušikov dioksid u devet zona kao i o izuzeću od obveze primjene dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti određene za frakcije lebdećih čestica koje prolaze kroz ulaz sakupljača s 50% učinkovitosti u odstranjanju čestica aerodinamičnog promjera 10 µm.
- 10 Komisija je Odlukom C(2009) 2560 *final* od 7. travnja 2009. prihvatila tu odgodu.
- 11 Dopisom od 18. svibnja 2009. Vereniging Milieudefensie, udruga osnovana u skladu s nizozemskim pravom čiji je cilj zaštita okoliša i poboljšanje kvalitete zraka u Nizozemskoj, i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, zaklada osnovana u skladu s nizozemskim pravom posvećena borbi protiv zagađenja zraka u regiji Utrecht (Nizozemska), podnijeli su Komisiji zahtjev za interno preispitivanje te odluke na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006.
- 12 Komisija je spornom odlukom odbacila taj zahtjev kao nedopušten uz obrazloženje da Odluka C(2009) 2560 *final* nije pojedinačna mjera i da se stoga ne može smatrati „upravnim aktom“ u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006, koji može biti predmet postupka internog preispitivanja iz njezinog članka 10.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. listopada 2009. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht zatražili su poništenje sporne odluke.
- 14 Kraljevina Nizozemska, Parlament i Vijeće intervenirali su u potporu zahtjevu Komisije.
- 15 Pobijanom presudom Opći sud prihvatio je tužbu za poništenje.

- 16 Opći sud odbacio je kao nedopušten zahtjev tužitelja kojim se od njega tražilo da Komisiji naloži donošenje meritorne odluke o spomenutom zahtjevu za interno preispitivanje i da joj za to odredi rok.
- 17 Opći sud je također kao neosnovan odbio prvi tužbeni razlog koji su tužitelji istaknuli u prvom stupnju, utemeljen na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je pobijanu odluku kvalificirala kao opći akt koji se ne može smatrati upravnim aktom u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 i da, prema tome, ne može biti predmet zahtjeva za interno preispitivanje na temelju članka 10. stavka 1. te uredbe. Međutim, Opći sud je prihvatio drugi tužbeni razlog, istaknut podredno, utemeljen na nezakonitosti potonje odredbe zbog njezine neusklađenosti s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije.
- 18 Nakon što je u točkama 51. i 52. pobijane presude podsjetio da je Arhuška konvencija, poput svih drugih međunarodnih sporazuma kojih je Europska unija stranka, nadređena aktima sekundarnog prava Unije, Opći sud je u točki 53. te presude naveo da sudac Unije može ispitati valjanost odredbe neke uredbe u odnosu na međunarodni sporazum samo ako to nije protivno njegovoj naravi i strukturi te ako su usto njegove odredbe sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne.
- 19 Opći sud je međutim pojasnio, pozivajući se osobito na presude Fediol/Komisija (70/87, EU:C:1989:254) i Nakajima/Vijeće (C-69/89, EU:C:1991:186), da je Sud utvrdio da je na njemu da ocijeni zakonitost akta Unije u odnosu na odredbe međunarodnog sporazuma koje ne uključuju pravo pojedinca da se na njih poziva pred sudovima ako je Unija namjeravala provesti konkretnu obvezu preuzetu tim sporazumom ili ako akt sekundarnog prava izričito upućuje na točno određene odredbe tog sporazuma. Opći sud je u točki 54. pobijane presude iz navedenog zaključio da sudac Unije mora biti u mogućnosti ocijeniti zakonitost uredbe u odnosu na međunarodni sporazum ako je cilj te uredbe provedba obveze koja se tim sporazumom nameće institucijama Unije.
- 20 Opći sud je u točkama 57. i 58. pobijane presude smatrao da su u predmetnom slučaju ti uvjeti ispunjeni jer su, s jedne strane, tužitelji u prvom stupnju, koji se nisu pozivali na izravni učinak odredaba sporazuma, posredno, u skladu s člankom 241. UEZ-a, doveli u pitanje valjanost odredbe Uredbe br. 1367/2006 u odnosu na Arhušku konvenciju i jer je, s druge strane, ta uredba donesena radi postupanja u skladu s međunarodnim obvezama Unije iz članka 9. stavka 3. te konvencije, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. i uvodne izjave 18. te uredbe.
- 21 U točki 69. pobijane presude Opći sud je smatrao da članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1367/2006 nije u skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije jer je postupak internog preispitivanja predviđen samo za „upravni akt“, koji je člankom 2. stavkom 1. točkom (g) definiran kao „svaka pojedinačna mjera“.
- 22 Slijedom navedenog Opći sud poništio je spornu odluku.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 23 Vijeće žalbom podnesenom 24. kolovoza 2012. (predmet C-401/12 P) od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije u cijelosti tužbu tužitelja u prvom stupnju i naloži im snošenje troškova.
- 24 Parlament žalbom podnesenom 24. kolovoza 2012. (predmet C-402/12 P) od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije u cijelosti tužbu spomenutih stranaka i naloži im snošenje troškova.
- 25 Komisija žalbom podnesenom 27. kolovoza 2012. (predmet C-402/12 P) od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije u cijelosti tužbu istih stranaka i naloži im snošenje troškova iz prvostupanjskog i žalbenog postupka.

- 26 Rješenjem predsjednika Suda od 21. studenoga 2012. predmeti C-401/12 P do C-403/12 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.
- 27 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht podnijeli su 28. veljače 2013. odgovor na žalbu u kojem od Suda zahtijevaju da odbije žalbe i naloži Vijeću, Parlamentu i Komisiji snošenje njihovih troškova iz prvostupanjskog i žalbenog postupka.
- 28 Oni su također podnijeli protužalbu kojom od Suda zahtijevaju da ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku te naloži tuženicima u prvom stupnju snošenje njihovih troškova iz prvostupanjskog i žalbenog postupka.

O žalbama

Protužalba

Argumentacija stranaka

- 29 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht tvrde da je Opći sud u pobijanoj presudi počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije priznao izravni učinak članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije, barem u dijelu u kojem predviđa da se protiv „činjenja“ koja povrjeđuju nacionalno pravo okoliša mora moći podnijeti pravno sredstvo i, slijedom toga, odbio ocijeniti zakonitost članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 u odnosu na tu odredbu spomenute konvencije.
- 30 Vijeće, Parlament i Komisija smatraju da protužalbu treba odbaciti kao nedopuštenu jer se iznesenim protužalbenim razlogom zapravo želi dovesti u pitanje samo dio obrazloženja pobijane presude, a ne njezino rješenje o meritumu, pa ona stoga ne odgovara zahtjevima propisanim člankom 178. Poslovnika Suda.
- 31 Vijeće, Parlament i Komisija podredno tvrde da je istaknuti protužalbeni razlog u svakom slučaju neosnovan.

Ocjena Suda

- 32 Treba istaknuti da u skladu s člankom 169. stavkom 1. i člankom 178. stavkom 1. Poslovnika Suda, predmet žalbe odnosno protužalbe može biti samo potpuno ili djelomično ukidanje odluke Općeg suda.
- 33 U predmetnom su slučaju Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht uspješno ishodili od Općeg suda poništenje sporne odluke u skladu sa svojim tužbenim zahtjevom. Njihova se protužalba, koja je zapravo usmjerena na izmjenu obrazloženja u pogledu analize mogućnosti pozivanja na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije, stoga ne može prihvatiti (vidjeti analogijom, što se tiče žalbe, presudu Al-Aqsa/Vijeće i Nizozemska/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 43. do 45.)
- 34 Iz prethodno navedenog slijedi da protužalbu treba odbaciti kao nedopuštenu.

Žalbe

- 35 Vijeće, Parlament i Komisija prije svega ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da se na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije može pozvati kako bi se ocijenila usklađenost članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 s tom odredbom.

- 36 Oni podredno navode da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši da je članak 10. stavak 1. te uredbe protivan članku 9. stavku 3. spomenute konvencije.

Prvi tužbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 37 Vijeće tvrdi da su dva slučaja u kojima je Sud prihvatio mogućnost da se pojedinac pozove na odredbe međunarodnog sporazuma koji ne ispunjava uvjete bezuvjetnosti i preciznosti koji se zahtijevaju kako bi se na njega moglo pozvati u svrhu ocjene valjanosti odredaba akta Unije izvanredni i svakako nisu istovjetni predmetnom slučaju.
- 38 Naime, Vijeće drži da je, s jedne strane, rješenje prihvaćeno u presudi Fediol/Komisija (EU:C:1989:254) opravdano posebnim okolnostima predmeta koje su do nje dovele, u kojem je uredba u pitanju zainteresiranim gospodarskim subjektima davala pravo da se pozovu na pravila Općeg sporazuma o carinama i trgovini (u daljnjem tekstu: GATT). Osim toga, to rješenje, prema njegovom mišljenju, nije namijenjeno primjeni izvan posebnog područja tog sporazuma.
- 39 S druge strane, što se tiče sudske prakse utemeljene na presudi Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186), Vijeće smatra da se ona odnosi samo na slučaj u kojem je Unija namjeravala provesti konkretnu obvezu preuzetu GATT-om, što također ovdje nije slučaj.
- 40 Parlament i Komisija u bitnome ističu slične argumente.
- 41 Komisija u vezi s presudom Fediol/Komisija (EU:C:1989:254) dodaje da se ona odnosi samo na slučaj u kojem akt Unije izričito upućuje na pojedinačne odredbe GATT-a.
- 42 U pogledu presude Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186) smatra da se ona ne može tumačiti tako da dopušta nadzor svakog pravnog akta Unije s obzirom na međunarodni sporazum koji taj akt, ako je to potrebno, provodi. Kako bi se taj nadzor mogao obavljati potrebno je da akt Unije izravno i potpuno izvršava međunarodni sporazum i da se odnosi na dovoljno jasnu i preciznu obvezu iz tog sporazuma, što ovdje nije slučaj.
- 43 Parlament ističe da se presuda Fediol/Komisija (EU:C:1989:254) odnosi samo na slučaj izričitog upućivanja akta sekundarnog prava na točno određene odredbe međunarodnog sporazuma, koje se ne sastoji od jednostavnog navođenja tih odredbi, nego uključuje njihovo preuzimanje. Slijedom navedenog, Opći sud nije mogao na temelju uvodne izjave 18. Uredbe br. 1367/2006, koja samo opisuje članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije, utvrditi da je taj uvjet u predmetnom slučaju ispunjen. Osim toga, u svakom slučaju iz te sudske prakse Suda proizlazi da je, ako uredba Unije preuzima odredbe međunarodnog sporazuma, moguće pozvati se na iste samo u svrhu ocjene valjanosti akata donesenih u skladu s tom uredbom, a ne ocjene valjanosti same te uredbe.
- 44 Parlament u vezi s presudom Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186) tvrdi da se rješenje prihvaćeno u toj presudi odnosi na slučaj u kojem sekundarno pravo provodi konkretnu obvezu iz međunarodnog sporazuma, u okviru koje je Unija dužna postupati na određeni način i ne raspolaže marginom prosudbe. Međutim, „obveze“ koje Opći sud spominje u točki 58. pobijane presude nisu, prema mišljenju Parlamenta, „konkretne“ obveze u smislu presude Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186), s obzirom na to da stranke Arhuške konvencije imaju široku marginu prosudbe pri određivanju načina provođenja „administrativnih ili sudbenih postupaka“ iz članka 9. stavka 3. te konvencije, pod uvjetom da poštuju zahtjeve navedene u njezinom članku 9. stavku 4.

- 45 Parlament također ističe, pozivajući se na presudu Komisija/Irska i dr. (C-89/08 P, EU:C:2009:742), da Opći sud nije poštovao načelo kontradiktornosti jer je primijenio načela koja proizlaze iz sudske prakse utemeljene na presudi Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186) a da njihova relevantnost za predmetni slučaj prethodno nije bila raspravljena među strankama.
- 46 Dodaje da su okolnosti ovog predmeta također različite od okolnosti u predmetu u kojem je donesena presuda Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), koja se odnosila na povredu pravila međunarodnog običajnog prava koje je utjecalo na primjenu odredbe međunarodnog sporazuma čiji izravni učinak nije bio osporen.
- 47 Komisija također podsjeća da Sud u svojim presudama Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864) nije prihvatio ocijeniti valjanost direktive u odnosu na međunarodni sporazum iako se u toj direktivi upućivalo na njega.
- 48 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht najprije tvrde da se iz presude Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) ne može izvesti zaključak o eventualnom izravnom učinku članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u odnosu na akte protiv kojih se može podnijeti pravno sredstvo u smislu te odredbe.
- 49 Oni smatraju, s jedne strane, da narav i cilj te konvencije ne sprječavaju nadzor valjanosti akta sekundarnog prava Unije na zahtjev udruga za zaštitu okoliša i, s druge strane, da su uvjeti za taj nadzor, navedeni u presudi Fediol/Komisija (EU:C:1989:254), ispunjeni jer Uredba br. 1367/2006 na nekoliko mjesta upućuje na spomenutu konvenciju, a osobito na njezin članak 9. stavak 3.
- 50 Nadalje, oni smatraju da mogućnost da Sud povodom zahtjeva za prethodnu odluku nacionalnih sudova ocjenjuje zakonitost općeg akta prava Unije sama po sebi nije dovoljna kako bi se osiguralo poštovanje spomenute odredbe.
- 51 Konačno, ističu da je Opći sud poštovao načelo kontradiktornosti jer je strankama tijekom rasprave pružio mogućnost da se izjasne o primjeni sudske prakse utemeljene na presudama Fediol/Komisija (EU:C:1989:254) i Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186). U svakom slučaju okolnosti ovog predmeta različite su od okolnosti predmeta u kojem je donesena presuda Komisija/Irska i dr. (EU:C:2009:742) na koju se poziva Parlament.

Ocjena Suda

- 52 U skladu s člankom 300. stavkom 7. UEZ-a (sada članak 216. stavak 2. UFEU-a), međunarodni sporazumi koje sklapa Unija obvezujući su za njezine institucije i stoga su nadređeni aktima koje one donose (vidjeti u tom smislu presudu Intertanko i dr., EU:C:2008:312, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Međutim, učinke u pravnom poretku Unije odredaba jednog sporazuma koji je ona sklopila s državama nečlanicama nije moguće odrediti a da se pritom ne uzme u obzir međunarodno podrijetlo tih odredaba. Sukladno načelima međunarodnog prava, institucije Unije koje su ovlaštene pregovarati i sklopiti takav sporazum slobodne su se s državama nečlanicama sporazumjeti o učincima koje će odredbe tog sporazuma proizvoditi u unutarnjem poretku ugovornih stranaka. Ako to pitanje nije bilo izričito uređeno u tom sporazumu, o njemu moraju odlučiti nadležni sudovi, a osobito Sud u okviru svoje nadležnosti u skladu s UFEU-om, kao i o svakom drugom pitanju o tumačenju primjene predmetnog sporazuma u Uniji, oslanjajući se posebice na duh, strukturu i sadržaj tog sporazuma (vidjeti presudu FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

- 54 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se u prilog tužbi za poništenje akta sekundarnog prava Unije ili prigovoru utemeljenom na nezakovitosti takvog akta na odredbe međunarodnog sporazuma kojega je Unija stranka može pozvati samo pod uvjetom da, s jedne strane, to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma i, s druge strane, da su te odredbe sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne (vidjeti presude Intertanko i dr., EU:C:2008:312, t. 45.; FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, EU:C:2008:476, t. 110. i 120.; kao i Air Transport Association of America i dr., EU:C:2011:864, t. 54.).
- 55 Članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije ne sadrži nikakvu bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu koji bi bila takve naravi da izravno uređuje pravni položaj pojedinaca, pa stoga ne ispunjava te uvjete. Naime, budući da su samo „pripadnici javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom“ nositelji pravâ iz spomenutog članka 9. stavka 3., provedba i učinci te odredbe ovise o donošenju naknadnog akta (vidjeti presudu Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, t. 45.).
- 56 Točno je da je Sud također smatrao da, ako Unija namjerava provesti konkretnu obvezu preuzetu sporazumima sklopljenima u okviru Svjetske trgovinske organizacije (u daljnjem tekstu: sporazumi WTO-a) ili ako akt prava Unije o kojem je riječ izričito upućuje na točno određene odredbe tih sporazuma, Sud treba ocijeniti zakonitost predmetnog akta i akata donesenih radi njegove primjene s obzirom na pravila tih sporazuma (vidjeti presude Fediol/Komisija, EU:C:1989:254, t. 19. do 23.; Nakajima/Vijeće, EU:C:1991:186, t. 29. do 32.; Njemačka/Vijeće, C-280/93, EU:C:1994:367, t. 111., i Italija/Vijeće, C-352/96, EU:C:1998:531, t. 19.).
- 57 Međutim, te dvije iznimke bile su opravdane samo zbog posebnosti sporazuma na temelju kojih je došlo do njihove primjene.
- 58 Naime, što se tiče, na prvom mjestu, presude Fediol/Komisija (EU:C:1989:254), valja istaknuti da je članak 2. stavak 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2641/84 od 17. rujna 1984. o jačanju zajedničke trgovinske politike posebice s obzirom na zaštitu od nedopuštenih trgovinskih praksa (SL L 252, str. 1.), o kojoj je bila riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda, izričito upućivao na pravila međunarodnog prava utemeljena u bitnome na GATT-u i dodjeljivao pojedincima pravo da se pozivaju na odredbe te uredbe u okviru pritužbe podnesene na temelju iste uredbe (presuda Fediol/Komisija, EU:C:1989:254, t. 19.), dok u predmetnom slučaju članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1367/2006 ne upućuje izravno na točno određene odredbe Arhuške konvencije niti pojedincima dodjeljuje neko pravo. Slijedom navedenog, budući da ne postoji takvo izričito upućivanje na odredbe međunarodnog sporazuma, ta se presuda ne može smatrati mjerodavnom u predmetnom slučaju.
- 59 Na drugom mjestu, što se tiče presude Nakajima/Vijeće (EU:C:1991:186), važno je istaknuti da su akti prava Unije o kojima je bila riječ u njoj bili povezani sa sustavom antidampinških mjera, koji je konceptijski i u pogledu svoje primjene vrlo kompaktan u smislu da predviđa mjere protiv poduzetnika optuženih za antidampinšku praksu. Konkretno, osnovna uredba o kojoj je bila riječ u tom predmetu donesena je u skladu s postojećim međunarodnim obvezama Zajednice, osobito onima koje proizlaze iz Sporazuma o provedbi članka VI. Općeg sporazuma o carinama i trgovini, odobrenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća 80/271/EEZ od 10. prosinca 1979. o sklapanju multilateralnih sporazuma slijedom trgovinskih pregovora od 1973. do 1979. (SL 1980, L 71, str. 1.) (vidjeti presudu Nakajima/Vijeće, EU:C:1991:186, t. 30.). Međutim, u predmetnom se slučaju ne radi o provedbi, pomoću članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, konkretnih obveza u smislu spomenute presude s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije, njezine ugovorne stranke raspolažu širokom marginom prosudbe pri određivanju načina provođenja „administrativnih ili sudbenih postupaka“.
- 60 U tom pogledu valja istaknuti da se ne može zaključiti da je Unija, donošenjem spomenute uredbe, koja se odnosi samo na njezine institucije i obuhvaća samo jedno od pravnih sredstava kojima pojedinci raspolažu kako bi osigurali poštovanje prava okoliša Unije, namjeravala provesti, u smislu sudske prakse spomenute u točki 56. ove presude, obveze koje proizlaze iz članka 9. stavka 3. Arhuške

konvencije u vezi s nacionalnim administrativnim ili sudbenim postupcima koji u biti, prema trenutnom stanju prava Unije, pripadaju pod pravo država članica (vidjeti u tom smislu presudu Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, t. 41. i 47.).

- 61 Iz svega gore navedenog slijedi da je Opći sud, time što je utvrdio da se u svrhu ocjene zakonitosti članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 moguće pozvati na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije, u pobijanoj presudi počinio pogrešku koja se tiče prava.
- 62 Slijedom navedenog, treba ukinuti pobijanu presudu, pri čemu nije potrebno ispitati ostale žalbene razloge koje su Vijeće, Parlament i Komisija istaknuli u prilog svojim žalbama.

O postupku pred Općim sudom

- 63 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda te može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta, ili može vratiti predmet na ponovno odlučivanje Općem sudu.
- 64 Sud smatra da stanje predmeta dopušta da o njemu sam odluči i da treba donijeti meritornu odluku o zahtjevu za poništenje sporne odluke.
- 65 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht su u prvom tužbenom razlogu iznesenom pred Općim sudom istaknuli da je Komisija pogrešno smatrala da je njihov zahtjev za interno preispitivanje odluke od 7. travnja 2009. nedopusšten jer je riječ o općoj mjeri.
- 66 Taj tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan iz istih onih razloga koje je naveo i Opći sud.
- 67 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht također su istaknuli, u drugom tužbenom razlogu, da je članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1367/2006 nevaljan jer pojam „činjenja“ u smislu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije ograničava samo na pojedinačne upravne akte.
- 68 Iz točke 55. ove presude slijedi da članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije nema stupanj jasnoće i preciznosti koji se zahtijeva da bi se na njega moglo uspješno pozvati pred sucem Unije u svrhu ocjene zakonitosti članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006.
- 69 Slijedom navedenog, i drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 70 Budući da nijedan od dvaju tužbenih razloga koje su Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht iznijeli pred Općim sudom nije osnovan, tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 71 U skladu s člankom 138. stavcima 1. i 2. Poslovnika Suda, koji se na temelju njegovog članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Ako više stranaka ne uspije u postupku, Sud odlučuje o podjeli troškova.
- 72 Budući da Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht nisu uspjeli u svojim žalbenim razlozima te da su Vijeće, Parlament i Komisija podnijeli zahtjev da žalitelji snose troškove, treba im naložiti da solidarno snose troškove Vijeća, Parlamenta i Komisije iz prvostupanjskog i žalbenog postupka.

⁷³ U skladu s člankom 140. stavkom 1. spomenutog Poslovnika, koji se na temelju njegovog članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Češka Republika će sukladno tome snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Protužalba se odbacuje.**
- 2. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije, Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisija (T-396/09, EU:T:2012:301).**
- 3. Odbija se tužba za poništenje koju su Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht podnijeli Općem sudu Europske unije.**
- 4. Nalaže se Verenigingu Milieudefensie i Stichtingu Stop Luchtverontreiniging Utrecht da solidarno snose troškove Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta i Europske komisije iz prvostupanjskog i žalbenog postupka.**
- 5. Češka Republika snosi vlastite troškove.**

Potpisi