



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 stycznia 2015 r. *

Odwołanie — Dyrektywa 2008/50/WE — Dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy — Decyzja dotycząca powiadomienia przez Królestwo Niderlandów o odroczeniu terminu wyznaczonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu i o wyłączeniu z obowiązku stosowania dopuszczalnych wartości dla pyłu (PM10) — Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej tej decyzji złożony na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 — Decyzja Komisji uznająca wniosek za niedopuszczalny — Środek o charakterze indywidualnym — Konwencja z Aarhus — Ważność rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w świetle tej konwencji

W sprawach połączonych od C-401/12 P do C-403/12 P

mających za przedmiot trzy odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 24 sierpnia 2012 r. (C-401/12 P i C-402/12 P) oraz w dniu 27 sierpnia 2012 r. (C-403/12 P),

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez M. Moore'a oraz K. Michoel, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Parlament Europejski, reprezentowany przez L. Visaggia oraz G. Corstensa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J.P. Keppenne'a, P. Olivera, P. Van Nuffela, G. Valera Jordanę oraz S. Boelaert, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnoszący odwołanie,

popierani przez

Republikę Czeską, reprezentowaną przez D. Hadrouška, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w których drugą stroną są:

Vereniging Milieudefensie, z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, z siedzibą w Utrechcie (Niderlandy),

* Język postępowania: niderlandzki.

reprezentowane przez A. van den Biesena, advocaat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh i J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezesi izb, E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 grudnia 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swych odwołaniach Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Komisja Europejska wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisja (T-396/09, EU:T:2012:301, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd uwzględnił żądanie Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht obejmujące stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2009) 6121 z dnia 28 lipca 2009 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”), odrzucającej jako niedopuszczalny ich wniosek o wszczęcie przez Komisję wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej jej decyzji C(2009) 2560 wersja ostateczna z dnia 7 kwietnia 2009 r. przyznającej Królestwu Niderlandów czasowe odstąpienie od obowiązków przewidzianych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1).

Ramy prawne

Konwencja z Aarhus

- 2 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus”) w art. 1, zatytułowanym „Cel”, stanowi:

„W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron gwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji”.

3 Artykuł 9 rzeczony konwencji stanowi:

„1. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, ma dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy.

W sytuacji gdy strona zapewnia takie odwołanie do sądu, umożliwia też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrożej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy, gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu.

2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- b) powołujący się na naruszenie uprawnień [prawa], jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień [prawa], następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ustępu 1 procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte

na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, tam gdzie to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

5. Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważa stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006

- 4 Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty [Europejskiej] (Dz.U. L 264, s. 13) w motywie 18 stanowi:

„Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus zapewnia dostęp do procedur sądowych lub innych procedur odwoławczych umożliwiających kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych naruszających przepisy prawa ochrony środowiska. Przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinny być zgodne z traktatem [WE]. W tym kontekście właściwe jest, aby niniejsze rozporządzenie dotyczyło jedynie działań i zaniechań władz publicznych”.

- 5 Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z [konwencji z Aarhus] poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:

[...]

d) zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie wspólnotowym na warunkach ustanowionych niniejszym rozporządzeniem”.

- 6 Artykuł 2 ust. 1 lit. g) tegoż rozporządzenia definiuje pojęcie „aktu administracyjnego” w następujący sposób:

„[...] każdy indywidualnie adresowany środek [każdy środek o charakterze indywidualnym] podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”.

- 7 Artykuł 10 rozporządzenia nr 1367/2006, zatytułowany „Wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych”, w ust. 1 przewiduje:

„Każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Wspólnoty, które przyjęły akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska lub, w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt”.

Dyrektywa 2008/50

8 Artykuł 22 dyrektywy 2008/50 przewiduje:

„1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu lub benzenu nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan w zakresie jakości powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan ochrony powietrza powinien być uzupełniony informacjami określonymi w załączniku XV sekcja B odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM_{10} określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r., po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

3. W przypadku stosowania ust. 1 lub 2 państwo członkowskie zapewnia, że wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie są przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI.

4. Państwa członkowskie informują Komisję o przypadkach, które ich zdaniem wymagają stosowania ust. 1 lub 2, i przekazują plan ochrony powietrza, o którym mowa w ust. 1, wraz z odpowiednimi informacjami potrzebnymi Komisji do oceny, czy spełniono konieczne warunki. W swojej ocenie Komisja uwzględni przewidywane skutki działań podjętych przez państwa członkowskie dla jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich teraz i w przyszłości, jak również przewidywane skutki obecnych działań wspólnotowych oraz planowanych działań wspólnotowych, które ma zaproponować Komisja, na jakość otaczającego powietrza.

W przypadku gdy w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania powyższego powiadomienia Komisja nie zgłosi zastrzeżeń, wymogi ust. 1 lub 2 uznaje się za spełnione.

W razie zastrzeżeń Komisja może zażądać od państw członkowskich dostosowania lub przygotowania nowych planów ochrony powietrza”.

Okoliczności powstania sporu

- 9 W dniu 15 lipca 2008 r. Królestwo Niderlandów zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/50 powiadomiło Komisję o odroczeniu terminu wyznaczonego dla osiągnięcia rocznej wartości dopuszczalnej określonej dla dwutlenku azotu w dziewięciu strefach i o wyłączeniu z obowiązku stosowania dopuszczalnych wartości dziennych i rocznych określonych dla pyłu przechodzącego przez otwór sortujący przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 μm .
- 10 W dniu 7 kwietnia 2009 r. Komisja zaakceptowała to odroczenie, przyjmując decyzję C(2009) 2560 wersja ostateczna.
- 11 Pismem z dnia 18 maja 2009 r. Vereniging Milieudefensie, stowarzyszenie prawa niderlandzkiego, mające za cel ochronę środowiska i poprawę jakości powietrza w Niderlandach, oraz Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, fundacja prawa niderlandzkiego, która poświęca się walce

z zanieczyszczeniem powietrza w regionie Utrechtu (Niderlandy), złożyły do Komisji wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej tej decyzji na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

- 12 Sporną decyzją Komisja odrzuciła ten wniosek jako niedopuszczalny z uwagi na fakt, że decyzja C(2009) 2560 wersja ostateczna nie jest środkiem o charakterze indywidualnym i nie może być zatem uznana za „akt administracyjny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006, który może być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w art. 10 tegoż rozporządzenia.

Skarga wniesiona do Sądu i zaskarżony wyrok

- 13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 października 2009 r. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht wniosły o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 14 Królestwo Niderlandów, Parlament i Rada zostali dopuszczeni do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.
- 15 W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił żądanie stwierdzenia nieważności.
- 16 Sąd odrzucił jako niedopuszczalne żądanie skarżących zmierzające do tego, by Sąd nakazał Komisji rozpatrzenie co do istoty rzeczonego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej i wyznaczyć jej na to termin.
- 17 Sąd oddalił również jako bezzasadny podniesiony przez skarżące w pierwszej instancji zarzut pierwszy, dotyczący tego, że Komisja miałaby naruszyć prawo, uznając, iż zaskarżona decyzja stanowi środek o charakterze indywidualnym i nie może być uznana za akt administracyjny w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1367/2006, i w rezultacie nie może być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia. Natomiast Sąd uwzględnił zarzut drugi, podniesiony pomocniczo, dotyczący niezgodności z prawem tego ostatniego przepisu z uwagi na jego niezgodność z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 18 Przypomniawszy w pkt 51 i 52 zaskarżonego wyroku, że tak jak w przypadku każdej umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, konwencja z Aarhus ma pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa Unii, Sąd w pkt 53 tegoż wyroku orzekł, że sąd Unii może badać ważność przepisu rozporządzenia w świetle traktatu międzynarodowego tylko wtedy, gdy nie sprzeciwiają się temu charakter ani systematyka tego traktatu, a ponadto treść jego postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna.
- 19 Sąd dodał jednakże, odwołując się w szczególności do wyroków Trybunału Fediol/Komisja (70/87, EU:C:1989:254) oraz Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186), że Trybunał orzekł, iż do niego należy skontrolowanie zgodności z prawem aktu Unii w świetle postanowień umowy międzynarodowej, które nie mogą powodować powstania po stronie jednostki prawa do powołania się na nie przed sądem, w przypadku gdy Unia zamierzała wypełnić określone zobowiązanie podjęte w ramach tej umowy lub gdy akt prawa wtórnego wyraźnie odwołuje się do konkretnych postanowień tej umowy. Sąd uznał na tej podstawie w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że sąd Unii powinien mieć możliwość dokonania kontroli zgodności z prawem rozporządzenia w świetle umowy międzynarodowej, jeżeli rozporządzenie to ma służyć wypełnieniu zobowiązania nałożonego w tej umowie międzynarodowej na instytucje Unii.
- 20 W pkt 57 i 58 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że przesłanki te zostały spełnione w niniejszym przypadku, gdyż, po pierwsze, skarżące w pierwszej instancji, które nie powołały się na bezpośredni skutek postanowień umowy, zakwestionowały w sposób incydentalny, zgodnie z art. 241 WE, ważność

przepisu rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle konwencji z Aarhus, a po drugie, rozporządzenie to zostało przyjęte w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Unii, przewidzianych w art. 9 ust. 3 tej konwencji, jak wynika to z art. 1 ust. 1 oraz motywu 18 tego rozporządzenia.

- 21 Sąd orzekł w pkt 69 zaskarżonego wyroku, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w zakresie, w jakim ustanawia wewnętrzną procedurę odwoławczą wyłącznie w odniesieniu do „aktu administracyjnego”, który jest zdefiniowany w art. 2 ust. 1 lit. g) jako „każdy indywidualnie adresowany środek [każdy środek o charakterze indywidualnym]”, nie jest zgodny z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 22 Sąd w związku z tym stwierdził nieważność spornej decyzji.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 23 W odwołaniu wniesionym w dniu 24 sierpnia 2012 r. (sprawa C-401/12 P) Rada wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie w całości skargi skarżących w pierwszej instancji oraz obciążenie ich kosztami postępowania.
- 24 W odwołaniu wniesionym w dniu 24 sierpnia 2012 r. (sprawa C-402/12 P) Parlament wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie w całości skargi wniesionej przez wskazane strony oraz obciążenie ich kosztami postępowania.
- 25 W odwołaniu wniesionym w dniu 27 sierpnia 2012 r. (sprawa C-403/12 P) Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie w całości skargi tychże stron, a także o obciążenie ich kosztami poniesionymi w pierwszej instancji i w ramach postępowania odwoławczego.
- 26 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2012 r. sprawy od C-401/12 P do C-403/12 P zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz w celu wydania wyroku.
- 27 W dniu 28 lutego 2013 r. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht złożyły odpowiedź na odwołanie, w której zażądały, aby Trybunał oddalił odwołania i obciążył Radę, Parlament i Komisję kosztami postępowania poniesionymi przez nie w pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym.
- 28 Wniosły one również odwołanie wzajemne, w którym żądają, aby Trybunał uchylił zaskarżony wyrok oraz stwierdził nieważność spornej decyzji i obciążył stronę pozwaną w pierwszej instancji kosztami postępowania poniesionymi przez nie w pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym.

W przedmiocie odwołań

W przedmiocie odwołania wzajemnego

Argumentacja stron

- 29 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht podnoszą, że Sąd naruszył prawo w zaskarżonym wyroku, nie uznając bezpośredniego skutku art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus – przynajmniej w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że „akty”, które naruszają krajowe prawo

ochrony środowiska, powinny móc być przedmiotem odwołania – i w rezultacie odmawiając dokonania oceny zgodności z prawem art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle tegoż przepisu wskazanej konwencji.

- 30 Rada, Parlament i Komisja uznają, że należy odrzucić odwołanie wzajemne jako niedopuszczalne z uwagi na fakt, że podniesiony zarzut ma w rzeczywistości jedynie zakwestionować część uzasadnienia zaskarżonego wyroku, a nie przyjęte w nim rozstrzygnięcie, tak że nie spełnia wymogów ustanowionych w art. 178 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 31 Rada, Parlament i Komisja podnoszą pomocniczo, że powołany zarzut jest w każdy razie bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 32 Należy zauważyć, że zgodnie z art. 169 § 1 i art. 178 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem odwołanie i odwołanie wzajemne mogą mieć wyłącznie na celu uchylenie w całości lub w części orzeczenia Sądu.
- 33 W niniejszym przypadku Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht uzyskały od Sądu stwierdzenie nieważności spornej decyzji zgodnie z żądaniami zawartymi w ich skardze. Ich odwołanie wzajemne, w zakresie, w jakim ma na celu w rzeczywistości doprowadzenie do zastąpienia uzasadnienia w zakresie dotyczącym analizy możliwości powołania się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, nie może być zatem uwzględnione (zob. analogicznie, w odniesieniu do odwołania, wyrok Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 43–45).
- 34 Wynika stąd, że odwołanie wzajemne należy odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie odwołań

- 35 Rada, Parlament i Komisja podnoszą zasadniczo, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż można powołać się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w celu dokonania oceny zgodności z tym przepisem art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.
- 36 Pomocniczo podnoszą oni, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż art. 9 ust. 3 wskazanej konwencji sprzeciwia się obowiązywaniu przepisu takiego jak 10 ust. 1 wskazanego rozporządzenia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego odwołań

Argumentacja stron

- 37 Rada twierdzi, że dwa przypadki, w których Trybunał dopuścił możliwość powołania się przez jednostkę na przepisy umowy międzynarodowej, która nie spełniała wymogów bezwarunkowości i precyzji, wymaganej, by można było uwzględnić ją w celu dokonania oceny ważności przepisów aktu Unii, są wyjątkowe i nie zachodzą w każdym razie w niniejszej sprawie.
- 38 Po pierwsze bowiem, rozstrzygnięcie przyjęte w wyroku Fediol/Komisja (EU:C:1989:254) jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami sprawy zakończonej tym wyrokiem, w której odnośne rozporządzenie przyznawało zainteresowanym podmiotom prawo do powołania się na przepisy układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (zwanego dalej „GATT”). Ponadto rozstrzygnięcie to nie może znajdować zastosowania poza obrębem szczególnego zakresu tego układu.

- 39 Po drugie, co się tyczy orzecznictwa wynikającego z wyroku Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), Rada uważa, że dotyczy ono wyłącznie przypadku, w którym Unia zamierzała wykonać szczególne zobowiązanie przyjęte w ramach GATT, co również nie ma miejsca w niniejszym przypadku.
- 40 Parlament i Komisja podnoszą w istocie podobne argumenty.
- 41 Co się tyczy wyroku Fediol/Komisja (EU:C:1989:254), Komisja dodaje, że dotyczy on wyłącznie przypadku, w jakim akt Unii odsyłał wyraźnie do szczególnych przepisów GATT.
- 42 Jeśli chodzi o wyrok Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), Komisja uważa, że nie można go interpretować w ten sposób, iż zezwala on na kontrolę każdego aktu prawa Unii w świetle umowy międzynarodowej, której akt ten, stosownie do okoliczności, stanowi wykonanie. Aby taka kontrola mogła być sprawowana, konieczne jest, aby akt prawa Unii stanowił bezpośrednie i wyłączne wykonanie umowy międzynarodowej i odnosił się do dostatecznie jasnego i precyzyjnego zobowiązania tej umowy, co nie zachodzi w niniejszym przypadku.
- 43 Parlament podnosi, że wyrok Fediol/Komisja (EU:C:1989:254) dotyczy wyłącznie przypadku wyraźnego odesłania aktu prawa wtórnego do szczegółowych przepisów umowy międzynarodowej, które nie stanowi przy tym zwykłego odniesienia do tych przepisów, ale ich włączenie. W rezultacie Sąd nie mógł oprzeć się na motywie 18 rozporządzenia nr 1367/2006, który opisuje wyłącznie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, w celu uznania, że przesłanka ta jest spełniona w niniejszym przypadku. Ponadto i w każdym razie z tego orzecznictwa Trybunału wynika, że jeżeli rozporządzenie Unii włącza przepisy umowy międzynarodowej, to można się na nie powołać wyłącznie w celu dokonania kontroli ważności aktów przyjętych na podstawie tego rozporządzenia, a nie ważności samego rozporządzenia.
- 44 Co się tyczy wyroku Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), Parlament podnosi, że rozstrzygnięcie przyjęte w tym wyroku dotyczy przypadku, w którym akt prawa wtórnego stanowi wykonanie szczególnego zobowiązania nałożonego w umowie międzynarodowej, w ramach którego Unia zobowiązała się do działania w określony sposób i nie przysługuje jej zakres swobodnego uznania. Tymczasem „zobowiązania”, do których odwołuje się Sąd w pkt 58 zaskarżonego wyroku, nie są „szczególnymi zobowiązaniami” w rozumieniu wyroku Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), gdyż strony konwencji z Aarhus mają szeroki margines uznania, jeśli chodzi o definicje zasad wdrażania „administracyjnych i sądowych procedur”, o których mowa w art. 9 ust. 3 tej konwencji, z zastrzeżeniem zachowania wymogów wymienionych w art. 9 ust. 4 owej konwencji.
- 45 Parlament podnosi również, powołując się na wyrok Komisja/Irlandia i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:742), że Sąd nie zachował zasady kontrydiktoryjności, stosując zasady wynikające z orzecznictwa zawartego w wyroku Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), z pominięciem uprzedniej debaty między stronami co do ich zasadności w niniejszym przypadku.
- 46 Dodaje on, że okoliczności sprawy różnią się również od okoliczności sprawy zakończonej wyrokiem Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), która dotyczyła naruszenia zasady zwyczajowego prawa międzynarodowego wpływającej na stosowanie postanowienia umowy międzynarodowej, którego bezpośredni skutek nie był kwestionowany.
- 47 Komisja przypomina również, że Trybunał w swych wyrokach Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312), a także Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864) nie zaakceptował badania ważności dyrektywy w świetle umowy międzynarodowej, mimo iż dyrektywa ta zawierała odniesienia do tej umowy.
- 48 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht twierdzą przede wszystkim, że wyrok Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) nie dostarcza wskazówki co do ewentualnego bezpośredniego skutku art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do aktów mogących być przedmiotem odwołania w rozumieniu tego przepisu.

- 49 Ich zdaniem, po pierwsze, konwencja ta z uwagi na swój charakter i cel nie stoi na przeszkodzie kontroli, na wniosek stowarzyszeń ochrony środowiska, ważności aktu prawa wtórnego Unii, a po drugie, przesłanki tej kontroli wymienione w wyroku Fediol/Komisja (EU:C:1989:254) są spełnione, gdyż rozporządzenie nr 1367/2006 zawiera liczne odniesienia do wskazanej konwencji, a w szczególności do jej art. 9 ust. 3.
- 50 Twierdzą one ponadto, że sama możliwość dokonania kontroli zgodności z prawem ogólnego aktu prawa Unii przez Trybunał, do którego skierowane zostały przez sądy krajowe postanowienia o odesłaniu prejudycjalnym, nie jest wystarczająca do zapewnienia poszanowania tego przepisu.
- 51 Wreszcie podnoszą one, że Sąd zachował zasadę kontrydiktoryjności, ponieważ stworzył stronom w toku rozprawy okazję do zajęcia stanowiska co do zastosowania w niniejszej sprawie orzecznictwa zawartego w wyrokach Fediol/Komisja (EU:C:1989:254) i Nakajima/Rada (EU:C:1991:186). W każdym razie okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności sprawy zakończonej wyrokiem Komisja/Irlandia i in. (EU:C:2009:742), na który powołał się Parlament.

Ocena Trybunału

- 52 Zgodnie z art. 300 ust. 7 WE (obecnie art. 216 ust. 2 TFUE) umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą jej instytucje i w rezultacie mają pierwszeństwo przed aktami Unii (zob. podobnie wyrok Intertanko i in., EU:C:2008:312, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Jednakże skutki w porządku prawnym Unii przepisów porozumienia zawartego przez Unię z państwami trzecimi nie mogą zostać określone w oderwaniu od międzynarodowych źródeł rzeczonych przepisów. Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego instytucje Unii właściwe do negocjowania i zawarcia takiego porozumienia mogą uzgodnić z zainteresowanymi państwami trzecimi skutki wywoływane przez przepisy tego porozumienia w porządkach wewnętrznych umawiających się stron. Jeśli kwestia ta nie zostanie wyraźnie uregulowana w rzeczonym porozumieniu, to do właściwego sądu, a w szczególności do Trybunału, w ramach jego właściwości przewidzianych w traktacie FUE, należy jej rozstrzygnięcie na tej samej podstawie co wszystkich innych zagadnień wykładni dotyczących zastosowania rzeczonego porozumienia w Unii, w szczególności w świetle ducha, struktury lub treści tego porozumienia (zob. wyrok FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, mogą zostać powołane na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności prawa wtórnego Unii lub zarzutu opartego na niezgodności z prawem takiego aktu wyłącznie pod warunkiem, po pierwsze, że nie sprzeciwiają się temu charakter i struktura tej umowy, a po drugie, że treść tych przepisów jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (zob. wyroki: Intertanko i in., EU:C:2008:312, pkt 45; FIAMM i in./Rada, Komisja, EU:C:2008:476, pkt 110, 120; a także Air Transport Association of America i in., EU:C:2011:864, pkt 54).
- 55 Co się tyczy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, nie zawiera on żadnego bezwarunkowego i dostatecznie precyzyjnego zobowiązania, aby regulować bezpośrednio sytuację prawną jednostek, i nie spełnia zatem tych przesłanek. Skoro bowiem tylko „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” mają prawa przewidziane w rzeczonym art. 9 ust. 3, przepis ten jest uzależniony – w zakresie jego wykonania lub skutków – od wydania kolejnego aktu (zob. wyrok Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, pkt 45).
- 56 Jest bez wątpienia prawdą, że Trybunał uznał również, iż w sytuacji gdy Unia zamierzała wykonać konkretne zobowiązanie podjęte w związku z porozumieniami zawartymi w ramach Światowej Organizacji Handlu (zwanymi dalej „porozumieniami WTO”) lub gdy dany akt prawa Unii zawiera wyraźne odesłanie do konkretnych postanowień tych porozumień, do Trybunału należy dokonanie

kontroli zgodności z prawem odnosnego aktu i aktów przyjętych w celu jego stosowania w świetle reguł tych porozumień (zob. wyroki: Fediol/Komisja, EU:C:1989:254, pkt 19–23; Nakajima/Rada, EU:C:1991:186, pkt 29–32; Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 111; Włochy/Rada, C-352/96, EU:C:1998:531, pkt 19).

- 57 Jednakże te dwa wyjątki były uzasadnione wyłącznie szczególnymi okolicznościami porozumień prowadzącymi do ich zastosowania.
- 58 Jeśli chodzi bowiem w pierwszej kolejności o wyrok Fediol/Komisja (EU:C:1989:254), należy zauważyć, że art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2641/84 z dnia 17 września 1984 r. w sprawie wzmocnienia wspólnej polityki handlowej w szczególności w odniesieniu do ochrony przed niedozwolonymi praktykami handlowymi (Dz.U. L 252, s. 1), będący przedmiotem postępowania zakończonego tym wyrokiem, odsyłał wyraźnie do zasad prawa międzynarodowego opartych zasadniczo na GATT i przyznawał zainteresowanym prawo do powołania się na jego przepisy w ramach skargi wniesionej na mocy tegoż rozporządzenia (wyrok Fediol/Komisja, EU:C:1989:254, pkt 19), podczas gdy w niniejszej sprawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 nie dokonuje bezpośredniego odesłania do szczegółowych przepisów konwencji z Aarhus ani też nie przyznaje prawa jednostkom. W rezultacie w braku takiego wyraźnego odesłania do przepisów umowy międzynarodowej nie można uznać, że wskazany wyrok ma znaczenie w niniejszej sprawie.
- 59 Co się tyczy w drugiej kolejności wyroku Nakajima/Rada (EU:C:1991:186), należy zauważyć, że akty prawa Unii będące przedmiotem tej sprawy były związane z system antydumpingowym, który jest bardzo zwarty w swych założeniach i swym stosowaniu, w tym znaczeniu, że przewiduje środki wobec przedsiębiorstw oskarżonych o stosowanie praktyk dumpingowych. W szczególności rozporządzenie podstawowe będące przedmiotem tej sprawy zostało przyjęte zgodnie z istniejącymi zobowiązaniami międzynarodowymi Wspólnoty, w szczególności tymi, które wynikają z porozumienia o stosowaniu art. VI Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu, zatwierdzonego w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 80/271/EWG z dnia 10 grudnia 1979 r. o zawarciu porozumień wielostronnych będących efektem negocjacji handlowych w latach 1973–1979 (Dz.U. L 71, s. 1) (zob. wyrok Nakajima/Rada, EU:C:1991:186, pkt 30). Tymczasem w niniejszym przypadku w ramach art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 nie chodzi o wykonanie szczególnych zobowiązań w rozumieniu wskazanego wyroku, w zakresie, w jakim – jak wynika to z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus – stronom tej konwencji przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania przy definiowaniu zasad wdrażania „procedur administracyjnych i sądowych”.
- 60 W tym względzie należy zauważyć, że nie można uznać, iż przyjmując rzeczne rozporządzenie, które dotyczy wyłącznie instytucji Unii i odnosi się ponadto jedynie do jednego ze środków odwoławczych, które przysługują jednostkom w celu zapewnienia przestrzegania prawa Unii z zakresu ochrony środowiska, Unia zamierzała wykonać, w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 56 niniejszego wyroku, zobowiązania wynikające z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z krajowymi procedurami administracyjnymi i sądowymi, które na obecnym etapie prawa Unii są objęte zasadniczo prawem państw członkowskich (zob. podobnie wyrok Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, pkt 41, 47).
- 61 Z ogółu powyższych uwag wynika, że orzekając, iż można powołać się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w celu dokonania oceny legalności art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, Sąd w zaskarżonym wyroku naruszył prawo.
- 62 Należy zatem uchylić zaskarżony wyrok bez konieczności badania innych zarzutów podniesionych przez Radę, Parlament i Komisję na poparcie ich odwołań.

W przedmiocie skargi przed Sądem

- 63 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu i może w tej sytuacji wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli pozwala na to stan postępowania, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 64 Trybunał uważa, że stan postępowania pozwala na wydanie ostatecznego orzeczenia oraz że należy rozstrzygnąć co do istoty w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji.
- 65 W pierwszym zarzucie skargi wniesionej do Sądu Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht podniosły, że Komisja niesłusznie uznała za niedopuszczalny ich wniosek o poddanie decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. wewnętrznej procedurze odwoławczej, z uwagi na fakt, że chodzi o środek o charakterze ogólnym.
- 66 Z tych samych powodów, co te przyjęte przez Sąd należy oddalić ten zarzut jako bezzasadny.
- 67 Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht podniosły również w drugim zarzucie skargi, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 jest nieważny, gdyż ogranicza pojęcie „aktów” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wyłącznie do indywidualnych aktów administracyjnych.
- 68 Z pkt 55 niniejszego wyroku wynika, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie posiada wymaganego jasnego i precyzyjnego charakteru, tak aby można było skutecznie powołać się na ten przepis przed sądem Unii w celu dokonania oceny zgodności z prawem art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.
- 69 W związku z powyższym również ów zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.
- 70 Ponieważ żaden z dwóch zarzutów skargi wniesionej przez Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht do Sądu nie jest zasadny, skargę tę należy odrzucić.

W przedmiocie kosztów

- 71 Zgodnie z art. 138 § 1 i 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tegoż regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jeżeli więcej niż jedna strona przegrała sprawę, Trybunał rozstrzyga o podziale kosztów.
- 72 Ponieważ Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht przegrały sprawę, a Rada, Parlament i Komisja wniesli o obciążenie ich kosztami postępowania, należy je obciążyć solidarnie kosztami postępowania poniesionymi w pierwszej instancji i w ramach niniejszych odwołań przez Radę, Parlament i Komisję.
- 73 W myśl art. 140 § 1 wskazanego regulaminu postępowania, mającego zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tegoż regulaminu, państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Wobec tego należy orzec, że Republika Czeska pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie wzajemne zostaje odrzucone.

- 2) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisja (T-396/09, EU:T:2012:301) zostaje uchylony.**
- 3) **Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona do Sądu Unii Europejskiej przez Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht zostaje oddalona.**
- 4) **Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht zostają obciążone solidarnie kosztami postępowania poniesionymi w pierwszej instancji oraz w ramach odwołań przez Radę Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz Komisję Europejską.**
- 5) **Republika Czeska pokrywa własne koszty.**

Podpisy