Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 6 września 2017 r.[1]

Sprawa C-244/16 P

Industrias Químicas del Vallés SA
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Skarga o stwierdzenie częściowej nieważności – Artykuł 263 akapit czwarty TFUE – Akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych – Indywidualne oddziaływanie – Zarzut częściowej niezgodności z prawem – Środki ochrony roślin – Rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/408 – Wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin i ustalenie wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia – Metalaksyl

I. Wprowadzenie

1. Przedmiotem niniejszej sprawy jest odwołanie wniesione przez Industrias Químicas del Vallés SA (zwaną dalej „IQV") od postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 lutego 2016 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (T-296/15, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem", EU:T:2016:79).

2. W zaskarżonym postanowieniu Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę IQV o stwierdzenie nieważności części rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/408 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wykonania art. 80 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin oraz w sprawie ustalenia wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia (zwanego dalej „spornym rozporządzeniem")[2]. Sąd orzekł co do istoty, po pierwsze, że sporne rozporządzenie nie dotyczy wnoszącej odwołanie indywidualnie, a po drugie, że wymaga ono w stosunku do niej środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

3. Wnosząc odwołanie, IQV daje Trybunałowi sposobność doprecyzowania wykładni użytego w tym przepisie czasownika „wymagać"[3]. Wprawdzie bowiem pojęcie to jest istotne dla stosowania powyższego przepisu, jednak Trybunał nie zajął się jeszcze tak naprawdę jego wykładnią, choćby na przykład w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852), lub w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2015, L 67, s. 18.

3 Zobacz także odwołanie od postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 27 kwietnia 2016 r., European Union Copper Task Force/Komisja (T-310/15, niepublikowanego, EU:T:2016:265) (sprawa C-384/16 P, European Union Copper Task Force/Komisja), oraz moja opinia z tego samego dnia przedstawiona w tamtej sprawie.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa 91/414/EWG

4. Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin [4] zawierała w załączniku I listę substancji czynnych dopuszczonych do stosowania w środkach ochrony roślin.

5. Zgodnie z art. 1 i załącznikiem do dyrektywy Komisji 2010/28/UE z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/414/EWG w celu włączenia do niej metalaksylu jako substancji czynnej [5] wykaz z załącznika I do dyrektywy 91/414 został zmieniony w celu dodania do niego metalaksylu.

B. Rozporządzenie nr 1107/2009

6. Artykuł 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG [6], zatytułowany „Ocena porównawcza środków ochrony roślin zawierających substancje kwalifikujące się do zastąpienia", stanowi:

„1. Ocena porównawcza dokonywana jest przez państwa członkowskie przy ocenie wniosku o zezwolenie dla środka ochrony roślin zawierającego substancję czynną zatwierdzoną jako kwalifikująca się do zastąpienia. Państwa członkowskie nie udzielają zezwolenia na stosowanie w konkretnych uprawach środka ochrony roślin zawierającego substancję kwalifikującą się do zastąpienia lub ograniczają jego stosowanie, w przypadku gdy ocena porównawcza oceniająca ryzyko i korzyści, określona w załączniku IV, wykaże że:

[…]

4. W odniesieniu do środków ochrony roślin zawierających substancję kwalifikującą się do zastąpienia państwa członkowskie regularnie, nie później niż w dniu odnowienia lub zmiany zezwolenia, przeprowadzają ocenę porównawczą przewidzianą w ust. 1.

Państwa członkowskie utrzymują, wycofują lub zmieniają zezwolenie w zależności od wyników oceny porównawczej".

7. W rozdziale XI rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe", zawarty jest art. 80, zatytułowany „Środki przejściowe", którego ust. 7 stanowi, co następuje:

„Do dnia 14 grudnia 2013 r. Komisja ustala wykaz substancji włączonych do załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG, które spełniają kryteria określone w załączniku II pkt 4 do niniejszego rozporządzenia i do których mają zastosowanie przepisy art. 50 niniejszego rozporządzenia".

4 Dz.U. 1991, L 230, s. 1.

5 Dz.U. 2010, L 104, s. 57.

6 Dz.U. 2009, L 309, s. 1.

8. Zgodnie z art. 83 rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowanym „Uchylenie”:

„Bez uszczerbku dla art. 80, dyrektywy [Rady] 79/117/EWG [z dnia 21 grudnia 1978 r. zakazująca wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin zawierających niektóre substancje czynne (Dz.U. 1978, L 33, s. 36)] i 91/414/EWG, zmienione aktami prawnymi wymienionymi w załączniku V, tracą moc ze skutkiem od dnia 14 czerwca 2011 r., bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich w odniesieniu do terminów transpozycji do prawa krajowego oraz stosowania dyrektyw wymienionych w tym załączniku.

Odesłania do uchylonych dyrektyw traktuje się jak odesłania do niniejszego rozporządzenia […]”.

C. Rozporządzenia wykonawcze

1. Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011

9. Zgodnie z motywem 1 i art. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wykazu zatwierdzonych substancji czynnych [7] substancje czynne włączone do załącznika I do dyrektywy 91/414 uznaje się za zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009.

2. Sporne rozporządzenie

10. Artykuł 1 spornego rozporządzenia, zatytułowany „Substancje kwalifikujące się do zastąpienia”, brzmi następująco:

„Substancjami czynnymi włączonymi do załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG, które spełniają kryteria określone w załączniku II pkt 4 do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, są substancje określone w wykazie znajdującym się w załączniku do niniejszego rozporządzenia.

Akapit pierwszy stosuje się również do substancji czynnych zatwierdzonych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1107/2009 na podstawie przepisów przejściowych ustanowionych w art. 80 ust. 1”.

11. Wykaz zawarty w załączniku do tego rozporządzenia obejmuje:

„[…]

metalaksyl

[…]”.

III. Okoliczności powstania sporu

12. Okoliczności powstania sporu zostały zwięźle przedstawione przez Sąd w pkt 1–9 zaskarżonego postanowienia. Można je streścić w następujący sposób.

7 Dz.U. 2011, L 153, s. 1.

13. Wnosząca odwołanie jest spółką prawa hiszpańskiego, której działalność obejmuje wytwarzanie, sprzedaż, dystrybucję, prezentację i wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, pasz oraz innych produktów chemicznych. Przywozi ona do Hiszpanii między innymi czynną substancję chemiczną metalaksyl oraz wprowadza do obrotu w szeregu państw członkowskich środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną.

14. W kwietniu 1995 r. wnosząca odwołanie oraz inna spółka złożyły do właściwych organów Republiki Portugalskiej wniosek o włączenie metalaksylu do załącznika I do dyrektywy 91/414.

15. Decyzją 2003/308/WE z dnia 2 maja 2003 r. dotyczącą niewłączania metalaksylu do załącznika I do dyrektywy Rady 91/414/EWG oraz cofnięcia zezwoleń na środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną[8] Komisja odrzuciła wniosek o włączenie metalaksylu do wykazu substancji czynnych wymienionych w tym załączniku oraz wezwała państwa członkowskie do cofnięcia zezwoleń na środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną i do niewydawania już nowych zezwoleń.

16. Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2005 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (T-158/03, EU:T:2005:253), Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2003/308 wniesioną przez wnoszącą odwołanie. Jednakże ów wyrok został uchylony przez Trybunał[9]. Uznawszy na podstawie art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, że stan postępowania na to pozwalał, Trybunał orzekł co do istoty sprawy i stwierdził nieważność decyzji 2003/308.

17. W związku z tym wyrokiem w dniu 23 kwietnia 2010 r. Komisja przyjęła dyrektywę 2010/28 w celu włączenia do niej substancji czynnej metalaksyl. Dyrektywa ta została ostatecznie uchylona rozporządzeniem nr 1107/2009. Jednak zgodnie z motywem 1 i art. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 substancje czynne włączone do załącznika I do dyrektywy 91/414 uznaje się od tej pory za zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009.

18. W dniu 11 marca 2015 r. Komisja przyjęła sporne rozporządzenie na potrzeby stosowania art. 80 ust. 7 rozporządzenia nr 1107/2009, a ów przepis stanowił, że Komisja ustala wykaz substancji włączonych do załącznika I do dyrektywy 91/414, które spełniają kryteria pozwalające uznać je za substancje kwalifikujące się do zastąpienia i do których mają zastosowanie przepisy art. 50 tego rozporządzenia. Wspomniany wykaz, zawarty w załączniku do spornego rozporządzenia, obejmuje metalaksyl.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

19. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 czerwca 2015 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę o stwierdzenie nieważności części spornego rozporządzenia oraz o stwierdzenie niemożności stosowania części rozporządzenia nr 1107/2009.

20. Zaskarżonym postanowieniem Sąd uwzględnił zarzut niedopuszczalności skargi sformułowany przez Komisję. Sąd orzekł, po pierwsze, że sporne rozporządzenie nie dotyczy wnoszącej odwołanie indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, a po drugie, że wspomniane rozporządzenie stanowi akt regulacyjny wymagający środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

21. Sąd odrzucił również argumentację wnoszącej odwołanie dotyczącą naruszenia jej prawa do skutecznej ochrony sądowej.

8 Dz.U. 2003, L 113, s. 8.

9 Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

V. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

22. W swoim odwołaniu wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia, o stwierdzenie dopuszczalności wniesionej przez nią skargi o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia oraz o skierowanie sprawy do Sądu w celu ponownego jej rozpoznania co do istoty. Wnosząca odwołanie wnosi również o obciążenie Komisji kosztami postępowania odwoławczego.

23. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami.

VI. W przedmiocie odwołania

24. Na poparcie odwołania wnosząca je podnosi trzy zarzuty. Jej zdaniem, po pierwsze, Sąd naruszył prawo, uznając, że sporne rozporządzenie jest aktem regulacyjnym wymagającym przyjęcia wobec wnoszącej odwołanie środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. Po drugie, Sąd naruszył prawo, orzekając, że niedopuszczalność wniesionej przez nią skargi nie pozbawia wnoszącej odwołanie skutecznej ochrony sądowej. Wreszcie, po trzecie, Sąd naruszył prawo, uznając, że sporne rozporządzenie nie dotyczy wnoszącej odwołanie indywidualnie.

25. Ponadto wnosząca odwołanie uważa, że sporne rozporządzenie dotyczy jej bezpośrednio.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku środków wykonawczych do spornego rozporządzenia

1. Argumentacja stron

26. W ramach zarzutu pierwszego wnosząca odwołanie kwestionuje pkt 39–41, 43–46, 48–50, 58 i 59 zaskarżonego postanowienia. Zarzuca ona Sądowi, że ten stwierdził, iż sporne rozporządzenie wymaga przyjęcia środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

27. Wnosząca odwołanie uważa bowiem, że uznanie metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia" i późniejsze stosowanie systemu ustanowionego w rozporządzeniu nr 1107/2009 następuje bez konieczności przyjęcia środków wykonawczych.

28. Przede wszystkim, chociaż ewentualne odnowienie zezwolenia dla metalaksylu zostało formalnie zatwierdzone w akcie Komisji na wniosek IQV, akt ten nie może zostać uznany za akt wykonawczy do spornego rozporządzenia, ale za akt wykonawczy do rozporządzenia nr 1107/2009, który reguluje procedurę odnowienia zatwierdzenia substancji czynnych.

29. Następnie wnosząca odwołanie uważa, że bezpośrednim skutkiem spornego rozporządzenia jest poddanie środków ochrony roślin zawierających metalaksyl, do których IQV jest uprawniona, i ich stosowania ocenie porównawczej, o której mowa w art. 50 rozporządzenia nr 1107/2009. Artykuł 50 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia nakłada bowiem na państwa członkowskie obowiązek regularnego przeprowadzania oceny porównawczej nie później niż w dniu odnowienia lub zmiany zezwolenia.

30. Stwierdzając w pkt 43 zaskarżonego postanowienia, że przeprowadzenie oceny porównawczej nie ma wpływu na okoliczności, w jakich państwa członkowskie udzielają lub odmawiają udzielenia zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, odnawiają je, wycofują lub zmieniają, Sąd nie uwzględnił faktu, iż skutki spornego rozporządzenia są niezależne od wszelkich decyzji podejmowanych przez organy krajowe.

31. Ponieważ środki podejmowane ewentualnie przez organy krajowe nie będą miały żadnego wpływu na status prawny metalaksylu jako substancji kwalifikującej się do zastąpienia ani na system ustanowiony rozporządzeniem nr 1107/2009, nie mogą one być uważane za środki wykonawcze do spornego rozporządzenia.

32. Wreszcie, wnosząca odwołanie uważa, że podobny wniosek nasuwa się w odniesieniu do zasady wzajemnego uznawania środków ochrony roślin między państwami członkowskimi. Wskutek przyjęcia spornego rozporządzenia wzajemne uznanie środka zawierającego substancję kwalifikującą się do zastąpienia nie będzie już bowiem automatyczne, jak miałoby to natomiast miejsce w przypadku każdej innej substancji czynnej.

33. Komisja twierdzi, że ów zarzut pierwszy jest bezzasadny.

34. Komisja zdaje się przyznawać, iż podstawą prawną aktów, które zostaną przyjęte przez Komisję lub przez państwa członkowskie ze względu na włączenie metalaksylu do wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia, nie będzie sporne rozporządzenie, ale rozporządzenie nr 1107/2009. Jednakże Komisja uważa, że owe akty są aktami wykonawczymi w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ zapewnią wnoszącej odwołanie dostęp do sądu, i to „zgodnie z logiką tego przepisu”[10].

35. Następnie, argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym akty Komisji lub państw członkowskich nie będą miały żadnego wpływu na uznanie metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia” ani na system prawny ustanowiony przez rozporządzenie nr 1107/2009 dla tej kategorii substancji, jest nieistotny. Jak Sąd wskazał bowiem w pkt 59 zaskarżonego postanowienia, wnosząca odwołanie może powołać się w incydentalny sposób na niezgodność z prawem uznania metalaksylu jako „substancji kwalifikującej się do zastąpienia” oraz systemu prawnego ustanowionego rozporządzeniem nr 1107/2009 w odniesieniu do tych substancji.

36. Wreszcie, Komisja uważa, że fakt, iż państwa członkowskie mogą dokonać oceny porównawczej środków ochrony roślin zawierających metalaksyl bez uprzedniego wniosku o wydanie zezwolenia lub o jego odnowienie, ma niewielkie znaczenie, ponieważ taka decyzja państw członkowskich może zostać zaskarżona przed sądami krajowymi, jeśli zmienia ona sytuację prawną wnoszącej odwołanie. Poza tym w przypadku, gdyby ocena porównawcza była negatywna w odniesieniu do jednego produktu lub kilku produktów, przez co mogłaby naruszać interesy wnoszącej odwołanie, państwo członkowskie cofnęłoby udzielone jej zezwolenie. Takie cofnięcie nastąpiłoby zaś w formie aktu, który również mógłby zostać zaskarżony.

2. Analiza

a) Uwagi wstępne w przedmiocie wykładni art. 263 akapit czwarty in fine TFUE

37. W odwołaniu IQV twierdzi, że uznanie metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia” i zastosowanie w konsekwencji systemu ustanowionego w rozporządzeniu nr 1107/2009 następuje w sposób „natychmiastowy i bezpośredni”, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych[11].

10 Zobacz pkt 12 odpowiedzi Komisji na odwołanie.

11 Zobacz pkt 33 odwołania.

38. Przedłożony Trybunałowi problem z wykładnią polega więc na określeniu, czy objęcie metalaksylu szczególnymi zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1107/2009 stanowi zwykły „skutek" spornego rozporządzenia, który nie wymaga zatem przyjęcia środków wykonawczych sensu stricto, czy też wprost przeciwnie, akty przyjęte przez Komisję lub przez państwa członkowskie na podstawie szczególnych zasad z rozporządzenia nr 1107/2009 powinny zostać uznane za środki wykonawcze do spornego rozporządzenia ze względu na to, że zasady te powodują konkretne skutki wobec wnoszącej odwołanie wyłącznie poprzez owe akty.

39. Jeśli rozpatrywać tę kwestię bardziej teoretycznie, pytanie dotyczy tego, czy czasownik „wymagać" użyty w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE odnosi się wyłącznie do środków wykonawczych przyjętych bezpośrednio na podstawie aktu regulacyjnego „B" lub czy jego zakres może zostać rozszerzony na akty przyjęte na podstawie wcześniejszego rozporządzenia „A", jednak ze względu na przyjęcie rozporządzenia „B", które jest niezbędne do jego stosowania, to znaczy w pośrednim ciągu zdarzeń lub, w pewnym sensie, jako następstwo.

40. Nie trzeba przypominać, że art. 263 akapit czwarty TFUE został zmieniony traktatem z Lizbony w taki sposób, aby zapewnić trzecią drogę bezpośredniego dostępu do sądu badającego zgodność z prawem. Obecnie „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść […] skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, *oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych*" [12].

41. Chociaż Trybunał uznał, że owa trzecia część art. 263 akapit czwarty TFUE „uelastycznia warunki dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne" [13], nie zastosował jednak do niej wykładni zawężającej.

42. Przede wszystkim Trybunał dokonał wykładni pojęcia „aktu regulacyjnego" w ten sposób, że „modyfikacja określonych w art. 230 akapit czwarty WE zasad wykonywania przez osoby fizyczne i prawne prawa do zaskarżenia miała na celu umożliwienie tym osobom wnoszenia na mniej restrykcyjnych zasadach skarg o stwierdzenie nieważności aktów o charakterze generalnym, [jednak] *z wyłączeniem aktów ustawodawczych*" [14].

43. Następnie, przy okazji sprawy, w której wydano wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852), określone zostały ogólne ramy analizy w odniesieniu do przesłanki związanej z brakiem środka wykonawczego:

– po pierwsze, Trybunał uważa, że gdy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, „sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii zapewniona jest niezależnie od tego, czy środki te przyjmuje Unia, czy państwa członkowskie" [15]. W pierwszym przypadku bowiem jednostka będzie mogła zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii środki wykonawcze i podnieść na podstawie art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego, a w drugim przypadku – podważyć ważność aktu podstawowego przed sądem krajowym, który będzie mógł wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE [16];

12 Artykuł 263 akapit czwarty TFUE. Wyróżnienie moje.

13 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 57).

14 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 60; wyróżnienie moje). Jak już miałem okazję wskazać, taka wykładnia prowadzi do paradoksalnego wniosku, że sprawa zakończona wyrokiem z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462), zakończyłaby się ponownie stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania, choć właśnie ta sprawa doprowadziła do reformy art. 263 akapit czwarty TFUE [zob. pkt 58 mojej opinii w sprawie Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2013:335)].

15 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 28).

16 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 29).

– po drugie, Trybunał ogranicza ocenę istnienia środków wykonawczych „do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa”[17], i

– po trzecie, należy „odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi, a w razie gdy skarżący wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności, w danym przypadku należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu”[18].

44. Trybunał dokonał też wykładni zawężającej w wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284), uznając, że rzekomo mechaniczny charakter środków przyjętych na poziomie krajowym jest kwestią, która „nie ma […] znaczenia […] dla ustalenia, czy rozporządzenia te wymagają środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE”[19]. Konkretnie oznacza to, że „przesłanka dotycząca braku środków wykonawczych nie pokrywa się z przesłanką dotyczącą oddziaływania bezpośredniego”[20].

45. Wykluczając akty ustawodawcze z pojęcia „aktu regulacyjnego” i włączając do pojęcia „środków wykonawczych” dowolny akt przyjęty przez Unię lub przez państwo członkowskie na podstawie aktu prawnego Unii o zasięgu ogólnym, Trybunał określił bardzo wąsko zakres stosowania art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

46. Skoro pojęcie „wymagać” należy ponadto interpretować w ten sposób, że obejmuje ono dowolny akt przyjęty *w następstwie* aktu Unii, muszę przyznać rację tym, którzy nie wahali się stwierdzić, iż przywołana w pkt 42–44 niniejszej opinii wykładnia art. 263 akapit czwarty in fine TFUE nie zmienia praktycznie nic w dostępie jednostki do Trybunału na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE[21].

47. Jeszcze niedawno Trybunał, aby uzasadnić swoją właściwość w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, chętnie przypominał, po pierwsze, że „art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, wymaga w akapicie pierwszym, aby każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule, [a po drugie, że] samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozerwalnie związane z istnieniem państwa prawa”[22]. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że niedogodności proceduralne dotyczące w szczególności kosztów, czasu trwania postępowania i zasad reprezentacji wiążą się z oceną poszanowania owej zasady skutecznej ochrony

17 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30).

18 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 31).

19 Punkt 42. Zobacz także wyroki z dnia 10 grudnia 2015 r.: Canon Europa/Komisja (C-552/14 P, niepublikowany, EU:C:2015:804, pkt 47); Kyocera Mita Europe/Komisja (C-553/14 P, niepublikowany, EU:C:2015:805, pkt 46).

20 Postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r., Forgital Italy/Rada (C-84/14 P, niepublikowane, EU:C:2015:517, pkt 43).

21 Zobacz podobnie R. Mastroianni, A. Pezza, Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union, *American University International Law Review*, 2015, (30:4), s. 443–795, w szczególności s. 793. Wspomniani autorzy piszą nawet, że przyjęta przez Trybunał wykładnia pojęcia „środków wykonawczych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE „praktycznie uniemożliwia” dostęp jednostki do sądów Unii („makes it pratically impossible for private applicants […] to bring a case before EU Courts”).

22 Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73).

sądowej, przynajmniej wobec państw członkowskich [23]. Wolę nie wyobrażać sobie, że mogłoby być inaczej w przypadku Unii. Otóż takie niedogodności proceduralne zostaną spowodowane z pewnością zobowiązaniem jednostki do korzystania ze skargi incydentalnej – przy założeniu, że taka istnieje – mimo że skarga bezpośrednia mogłaby zostać uznana za dopuszczalną, i to bez naruszania warunków traktatu.

b) W przedmiocie pojęcia „wymagać”

48. Wniosek płynący z tej uwagi wstępnej skłania mnie do stwierdzenia, że czasownik „wymagać”, użyty w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, należy interpretować jako dotyczący wyłącznie środków wykonawczych, które trzeba przyjąć bezpośrednio na podstawie aktu regulacyjnego.

49. Wykładnia literalna, cel zmiany art. 230 WE oraz zasada pewności prawa potwierdzają tę interpretację pojęcia „wymagać”.

50. Przede wszystkim, jeżeli skupimy się na znaczeniu słowa użytego we francuskiej wersji językowej, zauważymy, że czasownik „comporter” („wymagać”) oznacza „inclure en soi” [24], czyli „zawierać w sobie”. Akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych, jest zatem aktem, którego wykonanie nie *wymaga* lub nie *powoduje konieczności* przyjęcia żadnego aktu dodatkowego, to znaczy jest aktem samowystarczalnym [25].

51. Nie oznacza to zatem, że samo określenie środka przyjętego *w następstwie* spornego aktu regulacyjnego wystarczy do oddalenia skargi wniesionej na ten środek. Przeciwnie, ponieważ akt o zasięgu ogólnym podlegający zaskarżeniu na podstawie art. 263 akapit czwarty in fine TFUE powinien wystarczyć sam w sobie, aby go bezpośrednio zaskarżyć na tej podstawie, użycie słowa „wymagać” zakłada, że określony środek wykazuje bezpośredni związek przyczynowy z przepisem o zasięgu ogólnym [26]. W braku takiego związku między dwoma aktami nie można powiedzieć, że drugi akt jest dla tego pierwszego *wymagany* lub *konieczny*.

52. Aby uniknąć, na ile to możliwe, wszelkich kontrowersji i trudności, wspomniany związek przyczynowy należy uznać za podstawę prawną. Nie może zatem chodzić – w przeciwieństwie do interpretacji dotyczącej powiązań prawnych niezbędnych w celu stosowania art. 277 TFUE – o ingerencję *pośrednią* zaskarżonego aktu w procedurę przyjęcia określonego środka

23 Tym samym Trybunał orzekł, że „postanowienia porozumienia ramowego [w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC)] *postrzegane w związku z zasadą skuteczności* należy interpretować w ten sposób, że *stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu krajowych przepisów proceduralnych*, które w przypadku stwierdzenia przez organ sądowy naruszenia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony zobowiązują pracownika zatrudnionego na czas określony do wniesienia nowego powództwa w celu określenia stosownej sankcji *w zakresie, w jakim dla tego pracownika wynikają z nich niedogodności proceduralne dotyczące w szczególności kosztów, czasu trwania postępowania i zasad reprezentacji, mogące uczynić dochodzenie praw przyznanych mu przez porządek prawny Unii nadmiernie uciążliwym*” [wyrok z dnia 14 września 2016 r., Martínez Andrés i Castrejana López (C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, pkt 64); wyróżnienie moje]. Gdy Trybunał bada tę kwestię pod kątem zasady skuteczności, w pkt 59 tego wyroku przypomina, że wymogi równoważności i skuteczności „[wyrażają] ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na *zapewnieniu ochrony sądowej* uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii” (wyróżnienie moje).

24 Zobacz Dixel Dictionnaire – Le Robert, édition 2011.

25 W odniesieniu do art. III-365 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, mającego takie same brzmienie jak art. 263 akapit czwarty TFUE, zob. podobnie L. Coutron, *La contestation incidente des actes de l'Union européenne*, Bruylant, 2007, s. 488. Zobacz także C. Blumann, L'amélioration de la protection juridictionnelle effective des personnes physiques et morales résultant du traité de Lisbonne, w: *L'Homme et le droit. En hommage au professeur Jean-François Flauss*, Éditions Pedone, 2014, s. 77–100, w szczególności s. 98. Ten aspekt lepiej oddają inne wersje językowe traktatu. I tak angielska wersja językowa używa słowa „entail” będącego synonimem czasowników „necessitate” (wymagać), „make necessary” (czynić koniecznym), „require” (wymagać), „need” (potrzebować) lub też „demand” (wymagać) (zob. Oxford Thesaurus of English, 2e éd., Oxford University Press, 2004). Zobacz także wersja polska: „*nie wymagają* środków wykonawczych”, lub wersja portugalska: „que não necessitam de medidas de execução” (wyróżnienie moje).

26 Zobacz podobnie M. Rhimes, The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules for Direct Actions Still So Restrictive?, *European Journal of Legal Studies*, 2016, vol. 9, nº 1, s. 103–172, w szczególności s. 124.

wykonawczego [27]. Tymczasem w niniejszym przypadku sporne rozporządzenie ma zastosowanie wyłącznie *w sposób pośredni* do sprawy, która została wszczęta w następstwie środków przyjętych ewentualnie przez Komisję i państwa członkowskie bezpośrednio na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009.

53. Ponadto cel realizowany przez dodanie do art. 263 akapit czwarty TFUE trzeciej drogi dostępu do sądu badającego zgodność z prawem potwierdza tę wykładnię literalną. Jak Trybunał wskazał bowiem w pkt 60 wyroku z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625), modyfikacja określonych w art. 230 akapit czwarty WE zasad wykonywania przez osoby fizyczne i prawne prawa do zaskarżenia miała na celu umożliwienie tym osobom wnoszenia na mniej restrykcyjnych zasadach skarg o stwierdzenie nieważności. To bowiem „w celu wzmocnienia ochrony sądowej osób fizycznych lub prawnych względem aktów Unii traktat z Lizbony rozszerzył warunki dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności poprzez przyjęcie art. 263 akapit czwarty TFUE, który dopuszcza wniesienie takiej skargi także na akty regulacyjne, które dotyczą takiej osoby bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych” [28].

54. Otóż im bardziej rozszerza się zakres przesłanki dotyczącej obecności środków wykonawczych, tym mocniej ogranicza się zakres rozszerzenia wprowadzonego do art. 263 akapit czwarty TFUE.

55. Wreszcie, troska o pewność prawa wzmacnia potrzebę ograniczenia zakresu pojęcia „wymagać”. Nie można bowiem zapominać, że zgodnie z wyrokiem z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), podmiot prawa, który bez wątpienia miałby legitymację procesową do zaskarżenia aktu Unii na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, nie może po upływie terminu na wniesienie skargi określonego w art. 263 akapit szósty TFUE zakwestionować ważności tego aktu przed sądem krajowym. Ta sama zasada ma zastosowanie do zarzutu niezgodności z prawem określonego w art. 277 TFUE [29]. Trybunał miał niedawno okazję potwierdzić, że wprowadzone przez traktat z Lizbony rozszerzenie warunków dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności nie wiąże się z odejściem od wspomnianego orzecznictwa [30].

56. W konsekwencji im słabszy związek między aktem regulacyjnym a środkiem wykonawczym, tym trudniej podmiotowi prawnemu określić, czy jest upoważniony do zaskarżenia tego aktu bezpośrednio przed Sądem na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Ta niepewność nie tylko stwarza ryzyko dla podmiotu prawnego – ponieważ Sąd może uznać jego skargę o stwierdzenie nieważności aktu regulacyjnego za niedopuszczalną lub sąd krajowy może odmówić zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – ale również rodzi brak pewności w porządku prawnym Unii, zważywszy, że określenie środka wykonawczego związanego ze spornym aktem regulacyjnym może różnić się w zależności od osoby lub sądu.

57. Podsumowując, wykładnia literalna i celowościowa oraz zasada pewności prawa skłaniają mnie do konkluzji, że użyty w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE czasownik „wymagać” należy interpretować jako dotyczący wyłącznie środków wykonawczych, które muszą zostać przyjęte bezpośrednio na podstawie aktu regulacyjnego.

27 Już w wyroku z dnia 13 lipca 1966 r., Włochy/Rada i Komisja (32/65, EU:C:1966:42), Trybunał orzekł, że przepis o zasięgu ogólnym, którego niezgodność z prawem podnosi się na podstawie art. 277 TFUE, musi znajdować zastosowanie „w *sposób bezpośredni albo pośredni* w sprawie, która jest przedmiotem skargi” (Rec. s. 594; wyróżnienie moje). Zasada ta jest nadal stosowana przez Sąd [zob. w szczególności wyrok z dnia 12 czerwca 2015 r., Plantavis i NEM/Komisja i EFSA (T-334/12, EU:T:2015:376, pkt 51)].

28 Wyrok z dnia 14 marca 2017 r., A i in. (C-158/14, EU:C:2017:202, pkt 68).

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 marca 1979 r., Simmenthal/Komisja (92/78, EU:C:1979:53, pkt 39).

30 Wyrok z dnia 14 marca 2017 r., A i in. (C-158/14, EU:C:2017:202, pkt 69).

58. Prawdą jest, że interpretacja spornego rozporządzenia w oderwaniu od kontekstu mogłaby wydawać się sztuczna. Nie ma bowiem wątpliwości, że gdyby wykaz substancji kwalifikujących się do zastąpienia został załączony do rozporządzenia nr 1107/2009, a nie do odrębnego rozporządzenia, prawdopodobnie nie pojawiłaby się kwestia istnienia środków wykonawczych, gdyż skutki uznania metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia" zostałyby osiągnięte w sposób nieuchronny przez środki wykonawcze do tego jednego rozporządzenia. Jednakże takie stwierdzenie nie może według mnie mieć wpływu na analizę. Z zastrzeżeniem nadużycia władzy lub naruszenia zasady dotyczącej rozdziału kompetencji skutkującego unieważnieniem rozpatrywanego aktu, wybór instrumentu prawnego należy do wyłącznej kompetencji autora aktu, a nie do Trybunału.

c) W przedmiocie stosowania przez Sąd art. 263 akapit czwarty in fine TFUE

59. Sąd orzekł, że sporne rozporządzenie stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. Takie stwierdzenie nie zostało zakwestionowane.

60. Jak Sąd stwierdził słusznie w pkt 31 i 32 zaskarżonego postanowienia, chodzi, po pierwsze, o akt o zasięgu ogólnym, który ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i rodzi skutki prawne w stosunku do kategorii osób traktowanych w sposób ogólny i abstrakcyjny. Po drugie, sporne rozporządzenie należy uznać za akt nieustawodawczy, ponieważ stosownie do kryteriów przewidzianych przez Trybunał w celu stosowania art. 263 akapit czwarty in fine TFUE nie zostało ono przyjęte zgodnie ze zwykłą lub specjalną procedurą ustawodawczą.

61. Uważam natomiast, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 41, 44 i 48 zaskarżonego postanowienia, odpowiednio, że:

– „skutki [spornego] rozporządzenia dotyczące okresu ważności odnowienia zatwierdzenia substancji już zatwierdzonej kwalifikującej się do zastąpienia, takiej jak metalaksyl, zostają wywarte względem [IQV] jedynie za pośrednictwem rozporządzenia przyjętego przez Komisję, odnawiającego wspomniane zatwierdzenie", w związku z czym takie rozporządzenie stanowi środek wykonawczy w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE;

– „skutki [spornego] rozporządzenia dotyczące przeprowadzenia przez państwa członkowskie oceny porównawczej ryzyka dla zdrowia lub dla środowiska środków ochrony roślin zawierających metalaksyl w porównaniu z alternatywnym środkiem lub niechemiczną metodą kontroli lub zwalczania organizmów szkodliwych dla upraw zostają wywarte względem [IQV] jedynie za pośrednictwem aktów przyjętych przez właściwe organy państw członkowskich", w związku z czym takie akty stanowią środki wykonawcze w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE; oraz że

– „skutki [spornego] rozporządzenia dotyczące procedury wzajemnego uznawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję kwalifikującą się do zastąpienia odnoszą się wyłącznie do zakresu uznania przysługującego państwom członkowskim w celu rozstrzygania w przedmiocie wniosków w tym zakresie. Stosownie do okoliczności wywiera ono jednak owe skutki względem [IQV] wyłącznie za pośrednictwem aktów organów krajowych rozstrzygających w przedmiocie wniosków o wzajemne uznanie wniesionych przez skarżącą", w związku z czym takie akty stanowią środki wykonawcze w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

62. Wbrew stwierdzeniom Sądu uważam bowiem, że wymienione powyżej akty nie stanowią środków wykonawczych do spornego rozporządzenia w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, ponieważ nie zostały przyjęte *bezpośrednio* na jego podstawie. Przeciwnie, jak sama Komisja zdaje się przyznawać, podstawą prawną każdego z tych aktów będzie przepis rozporządzenia

nr 1107/2009 [31].

63. Prawdą jest, że przyjęcie spornego rozporządzenia stanowiło niezbędny warunek stosowania przepisów rozporządzenia nr 1107/2009 dotyczących substancji kwalifikujących się do zastąpienia. Jednak po umieszczeniu substancji czynnej w wykazie substancji kwalifikujących się do zastąpienia przez sporne rozporządzenie przepisy rozporządzenia nr 1107/2009 dotyczące konkretnie tych substancji stosuje się automatycznie. Sporne rozporządzenie nie stanowi zatem bezpośredniej podstawy dla środków, które zostaną przyjęte przez Komisję lub przez państwa członkowskie.

64. Przeciwnie, jak słusznie twierdzi IQV, sporne rozporządzenie wywołuje określone skutki per se. Innymi słowy, jest ono samowystarczalne: umieszczenie w wykazie metalaksylu jako substancji kwalifikującej się do zastąpienia ma charakter bezpośredni i natychmiastowy na podstawie samego spornego rozporządzenia.

65. To umieszczenie w wykazie jest właśnie przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez IQV. A ponieważ środki, które w razie potrzeby Komisja lub państwa członkowskie przyjmą na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 w odniesieniu do metalaksylu, nie będą miały żądnego wpływu na umieszczenie go w wykazie substancji kwalifikujących się do zastąpienia, nie należy brać tej kwestii pod uwagę. W celu oceny dopuszczalności skargi wniesionej na podstawie art. 263 akapit czwarty in fine TFUE należy bowiem ograniczyć ocenę istnienia środków wykonawczych do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi i odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi [32].

66. Ponadto nie mogę zgodzić się z wnioskiem Komisji, że akty przyjęte na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 są środkami wykonawczymi w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ „zapewniają […] dostęp do sądu zgodnie z logiką tego przepisu” [33].

67. Prawdą jest, że art. 263 akapit czwarty TFUE został zmieniony, aby uniknąć sytuacji, w której jednostka jest zmuszona do naruszenia prawa Unii w celu uzyskania dostępu do sądu. Ów zamysł i późniejszą zmianę traktatu należy jednakże postrzegać w ogólnych ramach systematyki środków odwoławczych przedstawionej przez Trybunał, której spójność pozwala zapewnić kompletność systemu kontroli legalności aktów ustanowionego w traktacie.

68. Stwierdzenie Trybunału, zgodnie z którym „w traktacie FUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii” [34], tłumaczy logika naprawcza. Trybunał stwierdza bowiem, że system jest kompletny, gdyż dzięki zarzutowi niezgodności z prawem i odesłaniu prejudycjalnemu w kwestii ważności aktu „[s]ystem ten zapewnia [*tym samym*] ochronę osób

31 „Wnosząca odwołanie poprzestaje na twierdzeniu, że akty te nie są aktami wykonawczymi do zaskarżonego rozporządzenia, ale do rozporządzenia nr 1107/2009 (pkt 34, 42 i 45 odwołania). *Wprawdzie podstawą prawną omawianych aktów nie jest zaskarżone rozporządzenie, ale rozporządzenie nr 1107/2009*, jednak owe akty – jedyne, jakie wywierają skutki, na które wnosząca odwołanie wskazała w pierwszej instancji – są środkami wykonawczymi w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, ponieważ zapewniają jej dostęp do sądu zgodnie z logiką tego przepisu” (pkt 12 odpowiedzi Komisji na odwołanie; wyróżnienie moje).

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30, 31).

33 Punkt 12 odpowiedzi Komisji na odwołanie.

34 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92). Takie stwierdzenie pojawia się po raz pierwszy w pkt 23 wyroku z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166). Od tego czasu było ono powtarzane wielokrotnie. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40); z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 57); z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 66).

fizycznych i prawnych przed stosowaniem wobec nich aktów o charakterze generalnym, których nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed Trybunałem *ze względu na szczególne warunki dopuszczalności określone w art.* [*263 akapit czwarty TFUE*]”[35]. Wpadkowy charakter mechanizmów kontroli legalności pełni zatem funkcję wyrównawczą[36].

69. Uważam, że rozszerzenie zakresu jednej z przesłanek wymaganych w art. 263 akapit czwarty TFUE w celu wyłączenia właściwości Trybunału w zakresie stwierdzenia nieważności *na rzecz* środków incydentalnych oznaczałoby odwrócenie logiki systemu. Nie należy bowiem interpretować przesłanek dopuszczalności z art. 263 akapit czwarty TFUE pod kątem hipotetycznych wyrównawczych środków odwoławczych. Przeciwnie, to raczej przesłanki dotyczące środków wyrównawczych należy w razie potrzeby interpretować w sposób rozszerzający, ponieważ bezpośredni dostęp do sądu Unii jest niemożliwy.

70. Wydaje mi się, że takie podejście zostało potwierdzone przez Trybunał w sprawie, w której wydał on postanowienie z dnia 16 listopada 2000 r., Schiocchet/Komisja (C-289/99 P, EU:C:2000:641). Trybunał potwierdził w nim bowiem, że przewidziana w art. 277 TFUE możliwość powołania się na niemożność stosowania rozporządzenia może być jedynie zarzutem na poparcie skargi, a nie przedmiotem tej skargi, i że „w związku z tym dopuszczalność samych skarg należy oceniać w świetle zawartych w nich żądań, *niezależnie od ewentualnych zarzutów niezgodności z prawem, które mogą być podniesione na ich poparcie*”[37].

71. W konsekwencji, ponieważ IQV podniosła zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1107/2009, moim zdaniem nie jest niespójne powołanie się na zasady tego rozporządzenia w ramach badania co do istoty skargi o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia i nieuwzględnienie ich przy ocenie dopuszczalności wspomnianej skargi. Wydaje mi się więc, że w niniejszej sprawie IQV doskonale wykorzystała związki między środkami odwoławczymi, z jednej strony zaskarżając sporne rozporządzenie, a z drugiej strony powołując na poparcie swojej skargi zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1107/2009[38].

72. Ten wybór proceduralny odróżnia ponadto niniejszą sprawę od sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

73. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że ta ostatnia sprawa dotyczy podobnego mechanizmu, to znaczy przypadku, w którym element istotny dla zastosowania rozporządzenia wykonawczego X, na podstawie którego zostaną przyjęte środki wykonawcze, jest określony w rozporządzeniu wykonawczym Y.

74. Jednakże wnoszące odwołanie nie powołały się na zarzut niezgodności z prawem, ale wniosły o stwierdzenie nieważności dwóch rozporządzeń. Środki wykonawcze określone przez Trybunał w pkt 40 tego wyroku opierają się jednoznacznie na dwóch rzeczonych rozporządzeniach: o ile wnioski o wydanie świadectwa opierają się na rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 302/2011 z dnia 28 marca 2011 r. otwierającym pozakwotowy kontyngent taryfowy na przywóz pewnej ilości cukru w roku gospodarczym 2010/2011[39], o tyle decyzje organów krajowych związane z tymi wnioskami stosują współczynniki ustalone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 393/2011 z dnia

35 Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23). Wyróżnienie moje.

36 Zobacz podobnie F. Berrod, *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Paris 2003, nr 294 w odniesieniu do odesłania prejudycjalnego oraz nr 834 w odniesieniu do zarzutu niezgodności z prawem, a także L. Coutron, *La contestation incidente des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2007, s. 129, 213.

37 Punkt 25; wyróżnienie moje.

38 Zobacz pkt 13 zaskarżonego postanowienia.

39 Dz.U. 2011, L 81, s. 8.

19 kwietnia 2011 r. ustalającym współczynnik przydziału dotyczący wydawania pozwoleń na przywóz, o które złożono wnioski od dnia 1 do dnia 7 kwietnia 2011 r. w odniesieniu do produktów cukrowniczych w ramach niektórych kontyngentów taryfowych, oraz zawieszającym składanie wniosków o takie pozwolenia [40].

75. W pkt 40 wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284), Trybunał orzekł bowiem, że „[c]o się tyczy […] rozporządzeń wykonawczych nr 302/2011 i nr 393/2011, wywierają one skutki prawne względem wnoszących odwołanie jedynie za pośrednictwem aktów przyjętych przez organy krajowe w następstwie złożenia wniosków o wydanie świadectwa na podstawie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2011". Trybunał zadbał jednak o wyjaśnienie, że „[d]ecyzje organów krajowych w sprawie przyznania tych świadectw […] stosują do danych podmiotów gospodarczych współczynniki ustalone w rozporządzeniu wykonawczym nr 393/2011", dlatego „decyzje dotyczące całkowitej lub częściowej odmowy przyznania tych świadectw stanowią zatem środki wykonawcze w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE".

76. Natomiast w niniejszej sprawie IQV nie wnosi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia, na podstawie którego zostaną przyjęte ewentualne środki wykonawcze.

3. Wnioski w przedmiocie zarzutu pierwszego

77. Ponieważ środki wykonawcze określone przez Sąd są środkami, dla których bezpośrednią podstawą nie jest sporne rozporządzenie, lecz rozporządzenie nr 1107/2009, uważam, że należy uwzględnić zarzut pierwszy podniesiony przez IQV. Należy zatem uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim Sąd orzekł, że sporne rozporządzenie wymagało środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

78. W związku z tym zarzuty drugi i trzeci zbadam wyłącznie posiłkowo.

B. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego indywidualnego oddziaływania na IQV

79. W pierwszej kolejności zbadam zarzut trzeci. Zarzut drugi dotyczy bowiem kwestii braku skutecznej ochrony sądowej dla wnoszącej odwołanie, w przypadku gdyby nie przysługiwało jej prawo do wniesienia skargi bezpośrednio do sądu Unii. Zarzut trzeci dotyczy natomiast przesłanki związanej z indywidualnym oddziaływaniem na wnoszącą odwołanie. W związku z tym, gdyby ten zarzut trzeci okazał się zasadny, skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona do Sądu przez IQV mogłaby jeszcze zostać uwzględniona, pod warunkiem że sporne rozporządzenie dotyczy jej również bezpośrednio.

80. Kwestia, czy prawo IQV do skutecznej ochrony sądowej zostało naruszone przez zaskarżone postanowienie, nasunie się więc wyłącznie, jeżeli Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi IQV na podstawie prawidłowej wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE. Bardziej logiczne wydaje się zatem odwrócenie kolejności badania zarzutów drugiego i trzeciego [41].

1. Argumentacja stron

81. W ramach zarzutu trzeciego wnosząca odwołanie podnosi, że w pkt 28 i 29 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł, iż sporne rozporządzenie nie dotyczyło jej indywidualnie.

40 Dz.U. 2011, L 104, s. 39.

41 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 18).

82. Na poparcie tego zarzutu wnosząca odwołanie wskazuje na okoliczność, że była ona jedynym podmiotem zgłaszającym metalaksyl, a więc jedynym podmiotem broniącym procedury udzielenia zezwolenia na tę substancję na poziomie Unii. Skarga do Sądu i odwołanie do Trybunału, które IQV wniosła wcześniej, również miały znaczenie w ramach zindywidualizowania wnoszącej odwołanie, ponieważ doprowadziły do stwierdzenia nieważności pierwszej decyzji negatywnej Komisji i do przyjęcia dyrektywy dotyczącej włączenia metalaksylu [42].

83. Tak więc, skoro IQV była jedynym przedsiębiorstwem postulującym włączenie metalaksylu na poziomie Unii przy przyjmowaniu spornego rozporządzenia, a zatem jedynym podmiotem odpowiedzialnym za owo włączenie, rozporządzenie to dotyczyło jej indywidualnie. Jeśli chodzi o metalaksyl, ta okoliczność faktyczna wyróżnia ją względem każdej innej osoby.

84. Wnosząca odwołanie dodaje, że z motywu 4 spornego rozporządzenia wynika, iż zostało ono przyjęte w szczególności na podstawie sprawozdań z kontroli substancji. W jednym z tych sprawozdań wskazano, że była ona jedynym podmiotem dokonującym zgłoszenia metalaksylu.

85. Komisja podnosi, że zarzut trzeci jest niedopuszczalny, ponieważ wnosząca odwołanie nie przedstawiła argumentów pozwalających uznać, iż Sąd błędnie orzekł, że fakt, iż wnosząca odwołanie była jedynym podmiotem, który złożył wniosek o włączenie metalaksylu do wykazu substancji czynnych wymienionych w rozporządzeniu nr 1107/2009, nie wystarczy, by zindywidualizować ją względem spornego rozporządzenia.

86. Ów zarzut jest w każdym razie bezzasadny, ponieważ, jak wskazano w pkt 28 zaskarżonego postanowienia, sporne rozporządzenie dotyczy wnoszącej odwołanie jedynie ze względu na jej obiektywną cechę, jaką jest bycie importerem metalaksylu i sprzedawcą produktów zawierających tę substancję, tak samo jak każdego innego podmiotu rzeczywiście lub potencjalnie znajdującego się w takiej samej sytuacji.

2. Analiza

87. Podzielam uwagi Komisji dotyczące dopuszczalności zarzutu trzeciego podniesionego przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej odwołania.

88. Zgodnie bowiem z art. 169 regulaminu postępowania przed Trybunałem podnoszone zarzuty „wskazują precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje". Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oznacza to, że odwołanie musi dokładnie wskazywać zakwestionowane części orzeczenia, którego uchylenie ma na celu, oraz zawierać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie [43]. W konsekwencji zarzut, który nie zawiera żadnej argumentacji prawnej służącej wykazaniu, iż Sąd dopuścił się naruszenia prawa, i który stanowi zwykłe żądanie ponownego zbadania skargi wniesionej w pierwszej instancji, nie odpowiada tym wymogom [44].

42 Zobacz wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (C-326/05 P, EU:C:2007:443); wyrok Sądu z dnia 28 czerwca 2005 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (T-158/03, EU:T:2005:253).

43 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Il Ponte Finanziaria/OHIM (C-234/06 P, EU:C:2007:514, pkt 44); z dnia 5 marca 2015 r., Ezz i in./Rada (C-220/14 P, EU:C:2015:147, pkt 111).

44 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 września 2007 r., Il Ponte Finanziaria/OHIM (C-234/06 P, EU:C:2007:514, pkt 45, 46).

89. W niniejszej sprawie wnosząca odwołanie wskazuje punkty postanowienia, które zamierza zakwestionować. Należy jednak stwierdzić, że nie przedstawia ona żadnego argumentu prawnego pozwalającego wykazać istnienie naruszenia prawa w pkt 28 i 29 zaskarżonego postanowienia. IQV poprzestaje bowiem na powtórzeniu przedstawionych już przez nią Sądowi okoliczności faktycznych mogących ją zindywidualizować i wskazuje sama odnośne punkty skargi [45], nie formułując jednak jakiejkolwiek uwagi krytycznej w stosunku do rozumowania prawnego, na którym opiera się zaskarżone postanowienie.

90. Zarzut trzeci zmierza zatem tak naprawdę do ponownego rozpoznania przez Trybunał argumentów przedstawionych przed Sądem i do dokonania nowej oceny okoliczności faktycznych. W konsekwencji należy go odrzucić jako oczywiście niedopuszczalny.

C. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego skutecznej ochrony sądowej IQV

1. Argumentacja stron

91. W zarzucie drugim wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że ten uznał, iż odrzucenie jej skargi jako niedopuszczalnej nie pozbawia jej skutecznej ochrony sądowej.

92. Wnosząca odwołanie twierdzi, że nie może zaskarżyć krajowego środka wykonawczego umożliwiającego jej podważenie skutków spornego rozporządzenia. Tak długo bowiem, jak organ krajowy nie postanowi zastąpić metalaksylu, ta substancja czynna będzie musiała być przedmiotem okresowych ocen porównawczych. Jeśli natomiast organ krajowy nie postanowi zastąpić metalaksylu po przeprowadzeniu tych ocen porównawczych, wnosząca odwołanie twierdzi, że nie będzie mogła zaskarżyć tych „decyzji" z uwagi na brak interesu prawnego we wniesieniu skargi na akt, który nie jest dla niej niekorzystny.

93. Tym samym wnosząca odwołanie jest zmuszona do spowodowania przyjęcia przez władze krajowe decyzji negatywnej, aby móc ją zaskarżyć i w ramach wniesionej skargi podważyć uznanie metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia".

94. Komisja uważa ten zarzut za niedopuszczalny, ponieważ IQV jedynie powtórzyła argumenty przedstawione przed Sądem, lecz nie wskazała żadnego naruszenia prawa w zaskarżonym postanowieniu. Posiłkowo Komisja uznaje ten zarzut za bezzasadny.

2. Analiza

95. A priori skłaniam się również ku temu, by zgodzić się z uwagami Komisji dotyczącymi dopuszczalności zarzutu drugiego podniesionego przez wnoszącą odwołanie na jego poparcie.

96. Pomimo wymogów wynikających z art. 169 regulaminu postępowania i z orzecznictwa przypomnianego w pkt 88 niniejszej opinii wnosząca odwołanie nie wskazuje bowiem punktów zaskarżonego postanowienia objętych jej zarzutem drugim.

97. Łatwo jest jednak zrozumieć, że jej uwagi krytyczne dotyczą całości rozważań, które Sąd poświęcił ochronie sądowej wnoszącej odwołanie, to jest pkt 51–59 zaskarżonego postanowienia. Jej zdaniem wniosek, jaki Sąd z nich wyprowadza, stanowi naruszenie prawa.

45 Zobacz pkt 56 i 59 odwołania IQV.

98. Zarzut drugi jest więc dopuszczalny. W tym przypadku muszę stwierdzić, że Sąd w żadnym razie nie naruszył prawa. Nawet jeśli bowiem „kompletność" systemu była szeroko krytykowana w kręgach prawniczych z uwagi na jej czasem iluzoryczny charakter, Sąd zastosował jedynie utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w traktacie FUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii [46].

99. W tym kontekście osoby fizyczne lub prawne, które z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii aktu regulacyjnego Unii, są chronione przed stosowaniem wobec nich takiego aktu dzięki możliwości zaskarżenia środków wykonawczych wymaganych przez tenże akt [47].

100. W istocie, „[j]eżeli wdrożenie tych aktów należy do instytucji Unii, to osoby [fizyczne lub prawne] mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym. Jeżeli wdrożenie aktu Unii jest zadaniem państw członkowskich, [osoby te] mogą […] dochodzić stwierdzenia jego nieważności przed sądami krajowymi i spowodować, że owe sądy wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE" [48].

101. Gdyby Trybunał postanowił w niniejszej sprawie nie uwzględnić mojej interpretacji aktu regulacyjnego, „który nie wymaga środków wykonawczych", Sąd mógł słusznie uznać, że sporne rozporządzenie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

102. W tym przypadku zarówno rozporządzenie nr 1107/2009, jak i sporne rozporządzenie powinny móc podlegać kontroli wpadkowej. Prawdą jest, że sporne rozporządzenie nie będzie podstawą prawną w ścisłym znaczeniu tego słowa dla środków wykonawczych. Jednakże orzecznictwo Trybunału nie nakłada takiego wymogu przy określaniu stosunku prawnego, który powinien łączyć zaskarżony akt i akt będący przedmiotem zarzutu niezgodności z prawem, aby możliwe było zastosowanie art. 277 TFUE [49]. W ramach badania dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem pojawia się pytanie, czy możliwe byłoby przyjęcie zaskarżonego aktu w przypadku braku normy, której dotyczy zarzut niezgodności z prawem [50].

103. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że ewentualne środki wykonawcze, które zostaną przyjęte na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009, nie mogłyby zostać ustanowione, gdyby metalaksyl nie został uprzednio włączony do wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia przez sporne rozporządzenie.

46 Zobacz podobnie pkt 68 niniejszej opinii oraz orzecznictwo przytoczone w przypisie 34. Wśród licznych komentarzy zob. w szczególności A. Meij, Standing in Direct Actions in the EU Courts After Lisbon, w: *De Rome à Lisbonne*: *les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, Bruylant, 2013, s. 301–312; A. Turmo, Nouveau refus d'élargir l'accès des particuliers au recours en annulation contre les actes de l'Union européenne, R.A.E., 2013, s. 825–835; D. Waelbroeck, T. Bombois, Des requérants „privilégiés" et des autres… À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen, *Cahiers de droit européen*, 2014/1, s. 21–76; P.A. Van Malleghem, N. Baeten, Before the Law Stands a Gatekeeper – Or, What is a „Regulatory Act" in Article 263(4) TFEU? *Inuit Tapiriit Kanatami*, *Common Market Law Review*, 2014, vol. 51, s. 1187–1216.

47 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 28); z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 30).

48 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93). Zobacz także wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 29); z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 31).

49 W odniesieniu do przykładowej sytuacji, w której Trybunał zaakceptował zbadanie zarzutu niezgodności z prawem aktu, który nie stanowił podstawy prawnej zaskarżonego aktu, zob. wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408).

50 Zobacz podobnie A. Barav, The Exception of Illegality in Community Law: a Critical Analysis, *Common Market Law Review*, 1974, s. 366–386, w szczególności s. 374.

104. Ponadto oddalenie zarzutu niezgodności spornego rozporządzenia z prawem prowadziłoby do wyłączenia go spod wszelkiej kontroli sądowej, ponieważ bezpośrednia skarga do Trybunału byłaby wykluczona ze względu na środki wykonawcze, których „wymaga" to rozporządzenie. Takie wyłączenie byłoby niewątpliwie sprzeczne z Unią prawa, w której instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z prawem, w szczególności z traktatem FUE oraz ogólnymi zasadami prawnymi [51]. Takie wyłączenie stanowiłoby zatem lukę w systemie środków prawnych i procedur ustanowionym na mocy traktatu FUE w celu powierzenia Trybunałowi kontroli zgodności z prawem aktów Unii. W związku z powyższym wspomniany system nie byłby pełniejszy.

3. Wnioski w przedmiocie zarzutu drugiego i uwagi uzupełniające dotyczące wpływu art. 19 TUE

105. Z przedstawionych powyżej uwag wynika, że gdyby Trybunał miał uznać zarzut pierwszy za bezzasadny, to Sąd nie naruszył prawa, orzekając w pkt 58 zaskarżonego postanowienia, iż należy odrzucić argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym zostałaby ona pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby jej skarga została odrzucona jako niedopuszczalna. Nawet jeśli bowiem IQV nie może – ze względu na przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty TFUE – zaskarżyć spornego rozporządzenia bezpośrednio w sądzie Unii, może ona, jak Sąd zasadniczo podkreślił w pkt 59 wspomnianego postanowienia, podnieść nieważność tego rozporządzenia przed właściwymi sądami w drodze postępowania wpadkowego.

106. Wniosku tego nie podważa argument, zgodnie z którym wnosząca odwołanie nie będzie mogła zakwestionować oceny porównawczej przeprowadzonej przez państwa członkowskie, dopóki organy krajowe postanawiają odnowić zezwolenie na środek ochrony roślin zawierający metalaksyl, ponieważ taka decyzja nie zmienia sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, w związku z czym nie zostanie uznana przez sądy hiszpańskie za akt podlegający zaskarżeniu.

107. Jak Sąd orzekł bowiem w istocie w pkt 57 zaskarżonego postanowienia, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

108. Ponadto orzecznictwo Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) i Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania) dotyczące wymogu istnienia interesu prawnego, na który powołuje się IQV na poparcie swojego odwołania, nie może zmienić zakresu art. 263 TFUE.

109. Ponieważ art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie rezultatu, „do sądów krajowych należy wykładnia przesłanek dopuszczalności i zasad proceduralnych mających zastosowanie do skarg składanych do tych sądów, takich jak wymóg istnienia interesu prawnego, w miarę możliwości tak, by zasady te mogły być stosowane w sposób przyczyniający się do realizacji wspomnianego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej celu polegającego na zapewnieniu skutecznej ochrony sądowej praw jednostek wynikających z prawa Unii" [52].

110. Poza tym gdyby taka wykładnia nie była możliwa, należałoby wówczas stwierdzić, że „w określonym krajowym porządku prawnym nie [ma] żadnego środka pozwalającego, choćby w trybie wpadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa Unii" [53]. W tych okolicznościach odnośne państwo członkowskie powinno więc stworzyć, w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii, nowe środki prawne przed sądami krajowymi [54].

51 Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., E i F (C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 44).

52 Postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r., Forgital Italy/Rada (C-84/14 P, niepublikowane, EU:C:2015:517, pkt 66).

53 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 104).

54 Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103 w związku z pkt 104).

111. Prawdą jest, że rozwiązania określone w dwóch poprzednich punktach wykazują pewną sprzeczność z rygorystycznym interpretowaniem przez Trybunał przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności[55]. Są one jednak zgodne z logiką art. 19 TUE i jako jedyne mogą zapewnić brak luki w ochronie sądowej obywateli Unii.

112. Podsumowując, w świetle powyższych rozważań uważam, że zarzut drugi podniesiony przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

VII. W przedmiocie dopuszczalności skargi i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd

113. Po zakończeniu analizy zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej odwołania uważam, że należy uwzględnić zarzut pierwszy. Należy zatem uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim Sąd orzekł, że sporne rozporządzenie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

114. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

115. Ponieważ w niniejszym przypadku Sąd odrzucił skargę na etapie badania dopuszczalności, Trybunał nie może sam z siebie orzec co do istoty skargi. Trybunał posiada natomiast niezbędne informacje, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję w toku postępowania w pierwszej instancji. Zarówno IQV, jak i Komisja wypowiedziały się bowiem w kwestii bezpośredniego oddziaływania spornego rozporządzenia na IQV. Ponieważ charakter regulacyjny spornego rozporządzenia został ustalony i nie jest kwestionowany, do zbadania pozostaje jeszcze tylko jedna przesłanka określona w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

116. Wnosząca odwołanie twierdzi, że sporne rozporządzenie dotyczy jej bezpośrednio. W szczególności wnosząca odwołanie przypomina, po pierwsze, że sporne rozporządzenie uznaje substancję czynną metalaksyl za substancję czynną kwalifikującą się do zastąpienia, podlegającą bezpośrednio przepisom materialnym zawartym w rozporządzeniu nr 1107/2009. Tym samym metalaksyl jest objęty bardziej rygorystycznymi warunkami niż warunki mające zastosowanie do substancji czynnych, które nie kwalifikują się do zastąpienia. Po drugie, według wnoszącej odwołanie taki skutek wynika bezpośrednio ze spornego rozporządzenia i nie daje Komisji podczas przyszłych postępowań w sprawie odnowienia zatwierdzenia metalaksylu ani organom krajowym podczas postępowań w sprawie odnowienia zezwolenia krajowego na środki ochrony roślin zawierające metalaksyl lub w sprawie wniosków o wzajemne uznanie żadnego marginesu swobody w zakresie uznania metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia”.

117. Komisja uważa natomiast, że sporne rozporządzenie dotyczy wnoszącej odwołanie bezpośrednio, tylko jeśli wpływa na jej sytuację prawną. Tymczasem wnosząca odwołanie nie określa wpływu, jaki uznanie metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia” miałoby na jej sytuację prawną. Nie jest ona w stanie tego uczynić, ponieważ skutki wskazane przez wnoszącą odwołanie wynikają bezpośrednio nie z faktu włączenia metalaksylu do omawianego wykazu, ale z ewentualnych późniejszych decyzji Komisji lub państw członkowskich, których przyjęcie implikuje szeroki zakres uznania.

55 Zobacz podobnie A. Arnull, Arrêt „Inuit”: la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires, *Journal de droit européen*, 2014, s. 14–16, w szczególności s. 15. Autor mówi o „paradoksie”, ponieważ „Trybunał nakłada na sądy krajowe wymogi, których sam nie jest gotów spełnić”.

118. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału akt Unii dotyczy bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, jeśli wywołuje „bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej jednostki i nie pozostawia[…] żadnej uznaniowości swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu [Unii], bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich” [56].

119. W niniejszej sprawie – wbrew stanowisku zajętemu przez Komisję – sporne rozporządzenie wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną wnoszącej odwołanie, bez potrzeby podejmowania działań przez instytucję Unii lub organy krajowe państwa członkowskiego. Ze względu bowiem na sam fakt umieszczenia metalaksylu w wykazie substancji kwalifikujących się do zastąpienia przez sporne rozporządzenie status prawny tej substancji ulega zmianie.

120. O ile Komisja i państwa członkowskie posiadają pewien zakres uznania w ramach wniosków o odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej lub o odnowienie zezwolenia dla środków ochrony roślin oraz w ramach oceny porównawczej przewidzianej w art. 50 rozporządzenia nr 1107/2009, o tyle nie dysponują swobodą w odniesieniu do uznania metalaksylu za „substancję kwalifikującą się do zastąpienia” ani w związku z tym w zakresie obowiązujących przepisów. Swoboda uznania Komisji lub państw członkowskich znajdzie zastosowanie wyłącznie w ramach stosowania rozporządzenia nr 1107/2009. Tymczasem wnosząca odwołanie wnosi o stwierdzenie nieważności nie tego, lecz innego rozporządzenia.

121. W związku z tym uważam, że wnosząca odwołanie jest uprawniona do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia na podstawie art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, ponieważ chodzi o akt regulacyjny, który dotyczy jej bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu tego przepisu.

VIII. Wnioski

122. Nie ulega wątpliwości, że podmiot taki jak IQV nie jest uprawniony do zaskarżenia rozporządzenia nr 1107/2009. Nie zostały bowiem spełnione dwie z trzech przesłanek z art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. Po pierwsze, wprawdzie owo rozporządzenie ma charakter regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, wymaga ono jednak bezwzględnie środków wykonawczych. Po drugie, nie zmienia ono sytuacji prawnej odnośnych osób, chyba że Komisja lub państwa członkowskie skorzystają z zakresu uznania.

123. W związku z tym wydaje mi się, że wnosząca odwołanie doskonale wykorzystała określoną w traktacie współzależność środków odwoławczych, o której stale przypomina Trybunał. Wnosząca odwołanie wnosi skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia, które w jej przypadku stanowi podstawę stosowania niekorzystnego dla niej systemu, i w ramach tej bezpośredniej skargi podnosi ona na podstawie art. 277 TFUE niezgodność z prawem rozporządzenia wprowadzającego ten system odstępstw. Ta dynamika procesowa zapewnia z jednej strony skuteczną ochronę sądową wnoszącej odwołanie, ale również z drugiej strony pewność porządku prawnego Unii. Oferuje ona bowiem jednolite rozwiązanie problemu zgodności z prawem w ramach jednego postępowania – szybszego i tańszego niż szereg hipotetycznych i przyszłych odesłań prejudycjalnych.

56 Wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 47). Skoro Trybunał przedstawił tę wykładnię w odniesieniu do art. 263 akapit czwarty człon drugi zdania TFUE, nie widzę powodów, dla których nie miałaby ona mieć zastosowania również do trzeciego członu zdania. Zobacz w tym względzie pkt 66 i przypis 21 do mojej opinii w sprawie Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2013:335).

124. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję zatem, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

– Tytułem głównym:

1) Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 lutego 2016 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja (T-296/15, niepublikowane, EU:T:2016:79), zostaje uchylone.

2) Skarga Industrias Químicas del Vallés SA o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/408 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wykonania art. 80 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin oraz w sprawie ustalenia wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia jest dopuszczalna.

3) Sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia co do istoty sprawy.

4) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

– Tytułem pomocniczym, gdyby Trybunał miał uznać zarzut pierwszy za bezzasadny:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Industrias Químicas del Vallés SA zostaje obciążona kosztami.