Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 29 września 2016 r.[1]

Sprawa C-158/14

A,
B,
C
i
D
przeciwko
Minister van Buitenlandse Zaken

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]

Artykuł 267 TFUE — Artykuł 263 akapit czwarty TFUE — Dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności oraz kontrola ważności aktu Unii w ramach postępowania prejudycjalnego — Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 610/2010 — Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB — Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 — Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW — Definicja aktów terrorystycznych — Kwestia, czy działania pozapaństwowych sił zbrojnych w czasie niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego stanowią akty terrorystyczne — Konwencje w sprawie zwalczania terroryzmu — Międzynarodowe prawo humanitarne

1. Stwierdzono, że osoby A, B, C i D gromadziły i przekazywały fundusze na rzecz grupy Tygrysy – Wyzwoliciele Tamilskiego Ilamu (ang. Liberation Tigers of Tamil Eelam, zwanej dalej „LTTE"), walczącej w wojnie domowej przeciwko rządowi Sri Lanki o utworzenie w północnej i wschodniej części Sri Lanki niepodległego państwa Tamilów, uznawanej przez Unię Europejską od około dziesięciu lat za grupę terrorystyczną.

2. Władze Niderlandów, stosując ustawodawstwo krajowe wdrażające rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ, zdecydowały o objęciu A, B, C i D środkami ograniczającymi mającymi na celu zwalczanie terroryzmu. W rezultacie zasoby tych osób zostały zamrożone, zakazane jest świadczenie usług finansowych takim osobom bądź na ich rzecz oraz nie można im udostępniać żadnych zasobów. Podejmując owe środki, władze Niderlandów potraktowały LTTE jako organizację terrorystyczną. Takie ustalenie poczyniono, zważywszy na treść rozporządzenia wykonawczego Rady Unii Europejskiej utrzymującego LTTE na liście grup uczestniczących w aktach terrorystycznych, wobec których stosuje się środki ograniczające. W środkach odwoławczych wniesionych przed niderlandzkimi sądami A, B, C i D zarzucają, że rozporządzenie to jest nieważne, ponieważ działania LTTE nie stanowiły aktów terrorystycznych. Twierdzą, że LTTE to pozapaństwowe siły zbrojne uczestniczące w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym w Sri Lance, a do działań tej organizacji mają zastosowanie wyłącznie normy międzynarodowego prawa humanitarnego, a nie przepisy prawa Unii

1 — Język oryginału: angielski.

i prawa międzynarodowego dotyczące zwalczania terroryzmu. Z tego wynika, że Unia Europejska błędnie uznała ataki oraz uprowadzenia – których to czynów dopuściła się organizacja LTTE w latach 2005–2009 – za „akty terrorystyczne", uzasadniające wpis LTTE do unijnego wykazu podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych.

3. Raad van State (rada stanu, Niderlandy) wystąpiła w wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którego istotą było pytanie o definicję pojęcia „aktów terrorystycznych", jaką posłużono się, przyjmując rozporządzenie wykonawcze Rady, oraz pytanie, czy ewentualne niespójności pomiędzy definicją zawartą w prawie Unii a definicją w prawie międzynarodowym (zwłaszcza zawartą w prawodawstwie międzynarodowym dotyczącym zwalczania terroryzmu oraz w międzynarodowym prawie humanitarnym) mogą mieć wpływ na ważność rzeczonego rozporządzenia wykonawczego. Sąd odsyłający pyta również, czy A, B, C i D mogą powoływać się na nieważność rozporządzenia wykonawczego w postępowaniu głównym, zważywszy, że obecnie – po wejściu w życie traktatu z Lizbony – osobom fizycznym przysługuje szerszy bezpośredni dostęp do sądów Unii.

Prawo międzynarodowe

Międzynarodowe prawo humanitarne

4. Międzynarodowe prawo humanitarne reguluje prowadzenie działań wojennych podczas międzynarodowych i niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych. Jego celem jest między innymi zapewnienie ochrony ludności cywilnej w strefach konfliktu poprzez ograniczenie wobec osób i dóbr negatywnych skutków wojny [2].

5. Znaczna część międzynarodowego prawa humanitarnego jest zawarta w czterech konwencjach genewskich [3] oraz trzech protokołach dodatkowych [4]. Jedną z podstawowych zasad przyjętych w konwencjach oraz protokołach dodatkowych jest rozróżnienie między ludnością cywilną a uczestnikami walki zbrojnej oraz rozróżnienie między dobrami o charakterze cywilnym a obiektami wojskowymi. Konwencje i protokoły określają podstawowe prawa jeńców wojennych (cywilnych i personelu wojskowego); środki ochrony rannych oraz chorych; a także środki ochrony oraz prawa ludności cywilnej (nieuczestniczącej w walce zbrojnej) w strefie wojny i wokół strefy wojny. Unia Europejska nie jest stroną żadnej z konwencji i protokołów dodatkowych. Ich stronami są jednak wszystkie państwa członkowskie.

6. Artykuł 2 wspólny dla każdej w wymienionych konwencji genewskich („Zastosowanie konwencji") stanowi w szczególności:

„Niezależnie od postanowień, które wejdą w życie już w czasie pokoju, konwencja niniejsza będzie miała zastosowanie w razie wypowiedzenia wojny lub powstania jakiegokolwiek innego konfliktu zbrojnego między dwiema lub więcej niż dwiema wysokimi umawiającymi się stronami, nawet gdyby jedna z nich nie uznała stanu wojny.

2 — Wyrok z dnia 30 stycznia 2014 r., Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, pkt 23.

3 — Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z dnia 12 sierpnia 1949 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 75, s. 31 (pierwsza konwencja genewska); Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z dnia 12 sierpnia 1949 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 75, s. 85 (druga konwencja genewska); Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych z dnia 12 sierpnia 1949 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 75, s. 135 (trzecia konwencja genewska); oraz Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z dnia 12 sierpnia 1949 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 75, s. 287 (czwarta konwencja genewska).

4 — Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), sporządzony dnia 8 czerwca 1977 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1125, s. 3 (zwany dalej „protokołem I"); Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół II), sporządzony dnia 8 czerwca 1977 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1125, s. 609 (zwany dalej „protokołem II"); oraz Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący przyjęcia dodatkowego znaku rozpoznawczego (protokół III), sporządzony dnia 8 grudnia 2005 r., *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 2404, s. 261.

Konwencja będzie również miała zastosowanie we wszystkich przypadkach okupacji całości lub części terytorium jednej z wysokich umawiających się stron, nawet gdyby ta okupacja nie napotkała żadnego oporu zbrojnego.

[…]”.

7. Jednakże zgodnie z art. 3 wspólnym dla każdej z wymienionych konwencji genewskich („Konflikty nieposiadające charakteru międzynarodowego”), kodyfikującym normę zwyczajowego prawa międzynarodowego [5]:

„Gdyby na terytorium jednej z wysokich umawiających się stron wybuchł konflikt zbrojny nieposiadający charakteru międzynarodowego, każda ze stron w konflikcie będzie obowiązana stosować się przynajmniej do następujących postanowień:

1) Osoby niebiorące bezpośrednio udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, które złożyły broń, oraz osoby, które stały się niezdolne do walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu, będą we wszelkich okolicznościach traktowane w sposób humanitarny, bez czynienia żadnej różnicy na ich niekorzyść z powodu rasy, koloru skóry, religii lub wiary, płci, urodzenia lub majątku ani z żadnych innych analogicznych powodów. W tym celu są i pozostaną zakazane w stosunku do wyżej wymienionych osób w każdym czasie i w każdym miejscu:

   a) zamachy na życie i nietykalność cielesną, a w szczególności zabójstwa we wszelkiej postaci, okaleczenia, okrutne traktowanie, tortury i męki;

   b) branie zakładników;

[…]”.

8. Artykuł 1 protokołu I („Zasady ogólne i zakres stosowania”), który dotyczy ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych i również kodyfikuje normy zwyczajowego prawa międzynarodowego [6], w szczególności stanowi:

„[…]

3. Niniejszy protokół, który uzupełnia konwencje genewskie […], ma zastosowanie w sytuacjach, o jakich mowa we wspólnym […] artykule 2.

4. Sytuacje, o jakich mowa w ustępie poprzednim, obejmują konflikty zbrojne, w których ludy walczą przeciw panowaniu kolonialnemu i obcej okupacji oraz przeciw reżimom rasistowskim, wykonując swe prawo do samostanowienia zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Deklaracji w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”.

9. Artykuł 51 ust. 2 protokołu I stanowi, że „[z]abronione są akty i groźby przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej”.

5 — Zobacz między innymi Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), wyrok w sprawie Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki), uzasadnienie, I.C.J. Reports 1986, s. 14, pkt 218, 219; Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016) [zaktualizowany komentarz do pierwszej konwencji genewskiej (2016)], dostępny pod adresem: https://www.icrc.org (zwany dalej „komentarzem MKCK z 2016 r.”), wspólny art. 3, pkt 155; a także opinia doradcza MTS w sprawie *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons* [Legalność groźby użycia broni jądrowej], I.C.J. Reports 1996, s. 226 (zwana dalej „MTS, Broń jądrowa”), pkt 78, 79.

6 — MTS stwierdził, że postanowienia zawarte w protokole I w chwili przyjęcia zaledwie odzwierciedlały już istniejące normy prawa zwyczajowego: MTS, Broń jądrowa, pkt 84.

10. Protokół II dotyczy ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych. MTS nie wypowiedział się jeszcze, czy protokół ten kodyfikuje normy zwyczajowego prawa międzynarodowego.

11. Artykuł 1 protokołu II („Materialny zakres stosowania") stanowi:

„1. Niniejszy protokół, który rozwija i uzupełnia [wspólny artykuł 3], nie zmieniając warunków jego zastosowania, ma zastosowanie do wszystkich konfliktów zbrojnych, które nie są objęte artykułem 1 [protokołu I] i które toczą się na terytorium wysokiej umawiającej się strony między jej siłami zbrojnymi a rozłamowymi siłami zbrojnymi lub innymi zorganizowanymi uzbrojonymi grupami, pozostającymi pod odpowiedzialnym dowództwem i sprawującymi taką kontrolę nad częścią jej terytorium, że mogą przeprowadzać ciągłe i spójne operacje wojskowe oraz stosować niniejszy protokół.

2. Niniejszy protokół nie ma zastosowania do takich wewnętrznych napięć i niepokojów, jak rozruchy, odosobnione i sporadyczne akty przemocy oraz inne działania podobnego rodzaju, które nie są uważane za konflikty zbrojne".

12. Artykuł 4 protokołu II („Gwarancje podstawowe") w szczególności stanowi, że branie jako zakładników osób, które nie biorą bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych lub które zaniechały takiego udziału, oraz działania terrorystyczne przeciwko nim pozostają zabronione „zawsze i wszędzie" [7].

13. Artykuł 6 („Ściganie karne") określa minimalne gwarancje mające zastosowanie do ścigania i karania przestępstw związanych z niemiędzynarodowym konfliktem zbrojnym. Wymaga on, aby po zakończeniu działań zbrojnych władze sprawujące rządy dołożyły starań, by objąć możliwie szeroką amnestią osoby, które uczestniczyły w konflikcie zbrojnym, oraz takie, które były pozbawione wolności z powodów związanych z konfliktem zbrojnym, zarówno internowane, jak i uwięzione [8].

14. Artykuł 13 ust. 2 zdanie drugie protokołu II stanowi, że „[s]ą zabronione akty lub groźby przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności". Niektóre międzynarodowe trybunały karne uznały, że jest to norma zwyczajowego prawa międzynarodowego, której naruszenie stanowi przesłankę indywidualnej odpowiedzialności karnej [9].

Prawo międzynarodowe dotyczące zwalczania terroryzmu i brania zakładników

Rezolucja 1373 (2001)

15. W następstwie dokonanych w dniu 11 września 2001 r. ataków w Stanach Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa ONZ w dniu 28 września tego samego roku przyjęła rezolucję nr 1373 (2001) [zwaną dalej „rezolucją 1373 (2001)"] [10]. Zgodnie z punktem 1 postanawia się, że wszystkie państwa:

„a) będą zapobiegać finansowaniu aktów terrorystycznych i zwalczać je;

7 — Artykuł 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 lit. c) i d) protokołu II.

8 — Artykuł 6 ust. 5 protokołu II.

9 — Zobacz wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (izba odwoławcza) z dnia 30 listopada 2006 r. oskarżenie przeciwko Stanislavowi Galiciowi, IT-98/29-A, pkt 86, 90, 98 (taki sam wniosek wyciągnięto w odniesieniu do art. 51 ust. 2 protokołu I); wyrok Specjalnego Trybunału dla Sierra Leone z dnia 20 czerwca 2007 r., oskarżenie przeciwko Brimie i in., SCSL-04–16-T, pkt 662–666. Zobacz także komentarz MKCK z 2016 r., wspólny art. 3, pkt 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

b) uznają za działanie przestępcze rozmyślne przekazywanie lub gromadzenie, w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio, funduszy przez swoich obywateli lub na swoim terytorium z zamiarem użycia tych środków lub ze świadomością, że mogą one zostać użyte w celu przeprowadzenia aktów terrorystycznych;

[…]

d) zakażą swoim obywatelom lub każdej osobie bądź podmiotowi znajdującym się na ich terytorium udostępniania funduszy, aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych lub finansowych, lub innych powiązanych usług, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz osób, które dokonały lub usiłowały dokonać, lub ułatwiły, lub brały udział w dokonaniu aktów terrorystycznych, podmiotów będących własnością takich osób lub kontrolowanych, bezpośrednio lub pośrednio, przez takie osoby; oraz osób i podmiotów działających w imieniu lub pod kierunkiem takich osób […]".

16. W pkt 3 lit. d) zaapelowano do wszystkich państw, by „najszybciej jak to możliwe stały się stronami odpowiednich konwencji międzynarodowych oraz protokołów dotyczących terroryzmu, w tym stronami Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu przyjętej w dniu 9 grudnia 1999 r.[11]".

Wielostronne i regionalne konwencje o zwalczaniu terroryzmu

17. Społeczność międzynarodowa (dotychczas) nie uzgodniła wyczerpującej, ogólnie stosowanej definicji aktu terrorystycznego[12].

18. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych (zwana dalej „konwencją o terrorystycznych atakach bombowych") została podpisana w dniu 15 grudnia 1997 r. w Nowym Jorku[13]. Choć sama Unia Europejska nie jest stroną tej konwencji, stronami są jej wszystkie państwa członkowskie. W ostatnim motywie preambuły konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych stwierdzono, że działalność sił zbrojnych państw jest regulowana przez prawo międzynarodowe poza ramami konwencji i że wyłączenie niektórych działań spod zakresu tej konwencji „nie usprawiedliwia lub nie czyni legalnymi skądinąd nielegalnych czynów, lub też uniemożliwia ściganie na mocy innych praw […]".

19. Artykuł 19 ust. 2 stanowi, że „[d]ziałania sił zbrojnych podczas konfliktu zbrojnego, tak jak one są rozumiane na mocy międzynarodowego prawa humanitarnego, które pojęcie to reguluje, nie są objęte [konwencją o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych], a działania podejmowane przez siły zbrojne państwa w trakcie pełnienia ich obowiązków służbowych, w zakresie, w jakim są regulowane innymi przepisami prawa międzynarodowego, [również] nie są [nią] objęte".

11 — Zobacz pkt 20 poniżej.

12 — W ramach komitetu ad hoc powołanego na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 51/210 z dnia 17 grudnia 1996 r. podejmowane są próby wynegocjowania projektu kompleksowej konwencji w sprawie terroryzmu międzynarodowego. Postęp następuje jednak powoli, po części z uwagi na trudności z osiągnięciem porozumienia w kwestii definicji terroryzmu oraz tego, czy definicja ta powinna obejmować działania sił zbrojnych w okresie konfliktu zbrojnego, regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym, oraz działania krajowych ruchów wyzwoleńczych. Zobacz w szczególności zbiorczy protokół posiedzeń podczas 70. sesji Komitetu Szóstego Zgromadzenia Ogólnego ONZ, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 i 29.

13 — *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 2149, s. 256.

20. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (zwana dalej „konwencją o finansowaniu terroryzmu") została podpisana w dniu 9 grudnia 1999 r. w Nowym Jorku [14]. Choć sama Unia Europejska nie jest stroną tej konwencji, stronami są jej wszystkie państwa członkowskie. Artykuł 2 ust. 1 konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu stanowi:

„Przestępstwo w rozumieniu niniejszej konwencji popełnia ten, kto jakimikolwiek środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia lub gromadzi fundusze z zamiarem ich wykorzystania, lub też mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub w części, do dokonania:

a) czynu stanowiącego przestępstwo określone definicją zawartą w jednym z traktatów wymienionych w aneksie[[15]];

b) czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej, lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności".

21. Zgodnie z art. 8 ust. 1 konwencji o finansowaniu terroryzmu państwa będące jej stronami stosują odpowiednie środki przewidziane prawem wewnętrznym celem identyfikowania, wykrywania i zamrażania lub zajmowania wszelkich funduszy używanych lub przeznaczonych do popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 2, a także przychodów osiąganych z takich przestępstw, celem ewentualnego orzeczenia ich przepadku.

22. Artykuł 21 stanowi, że „[ż]adne z postanowień niniejszej konwencji nie ma wpływu na inne prawa, obowiązki i zobowiązania państw i osób fizycznych określone w prawie międzynarodowym, zwłaszcza zaś na cele Karty Narodów Zjednoczonych, międzynarodowego prawa humanitarnego i innych stosownych konwencji".

23. Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego (zwana dalej „konwencją w sprawie terroryzmu jądrowego") została podpisana w dniu 13 kwietnia 2005 r. w Nowym Jorku [16]. Choć sama Unia Europejska nie jest stroną tej konwencji, jej stronami są niemal wszystkie państwa członkowskie [17]. Artykuł 4 ust. 2 konwencji w sprawie terroryzmu jądrowego stanowi, że działania sił zbrojnych w trakcie trwania konfliktu zbrojnego w rozumieniu przepisów międzynarodowego prawa humanitarnego, regulowane jego przepisami, nie są regulowane omawianą konwencją oraz że działania podejmowane przez siły zbrojne państwa w ramach realizacji ich służbowych zadań w zakresie, w jakim podlegają innym przepisom prawa międzynarodowego, również nie są regulowane przez omawianą konwencję.

14 — *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 2178, s. 197.

15 — Odnośny wykaz zawiera między innymi Międzynarodową konwencję przeciwko braniu zakładników (zob. pkt 25 poniżej), pkt 4, oraz Międzynarodową konwencję o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, pkt 9.

16 — *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 2445, s. 89.

17 — Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry i Zjednoczone Królestwo.

24. Do regionalnych konwencji zalicza się niedawną Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi [18]. Unia Europejska podpisała tę konwencję, ale jeszcze jej nie ratyfikowała. Ponadto konwencję tę podpisała lub ratyfikowała zdecydowana większość państw członkowskich, choć nie wszystkie [19]. Artykuł 26 ust. 5 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi stanowi:

„Działania sił zbrojnych podczas konfliktu zbrojnego, w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego, uregulowane tym prawem, nie będą podlegać niniejszej konwencji, a także działania podejmowane przez siły zbrojne strony podczas wykonywania przez nie obowiązków urzędowych, nie podlegają niniejszej konwencji w zakresie, w jakim uregulowane są przepisami prawa międzynarodowego".

Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników

25. Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników (zwana dalej „konwencją przeciwko braniu zakładników") została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 17 grudnia 1979 r. [20]. Artykuł 12 konwencji przeciwko braniu zakładników stanowi, że „[w] zakresie, w jakim [konwencje genewskie lub protokoły do nich] mają zastosowanie do konkretnego aktu brania zakładnika oraz w zakresie, w jakim państwa strony [konwencji przeciwko braniu zakładników] są zobowiązane wszcząć postępowanie karne lub zatrzymać osobę biorącą zakładnika, [konwencja przeciwko braniu zakładników] nie będzie miała zastosowania do aktu brania zakładnika, popełnionego w czasie konfliktów zbrojnych określonych w [konwencjach genewskich i protokołach do nich] […]".

Prawo Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

26. Artykuł 263 akapit czwarty TFUE stanowi, że „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, 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". Akapit pierwszy wyszczególnia rodzaje aktów, które mogą podlegać kontroli Trybunału. Należą do nich akty Rady. Akapit drugi określa podstawy kontroli, do której jest właściwy Trybunał. Zgodnie z akapitem szóstym „skargi […] wnosi się w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie".

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

27. Artykuł 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych" [21]) stanowi, że „[k]ażdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule".

28. Zgodnie z art. 48 ust. 1 „[k]ażdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem". Zgodnie z art. 48 ust. 2 „każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony".

18 — STCE nr 196.

19 — Stronami tej konwencji są 22 państwa członkowskie: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja i Węgry.

20 — *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1316, s. 205.

21 — Dz.U. 2012, C 326, s. 391.

Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB

29. W motywie 2 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB [22] zawarte jest odniesienie do rezolucji 1373 (2001) określającej zakrojoną na szeroką skalę strategię walki z terroryzmem, w szczególności walki przeciwko finansowaniu terroryzmu. Motyw 5 stanowi, że Unia Europejska powinna podjąć dodatkowe środki w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1373(2001).

30. Artykuł 1 ust. 1 stanowi, że „wspólne stanowisko stosuje się, zgodnie z przepisami poniższych artykułów, do osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych i wymienionych w załączniku".

31. Artykuł 1 ust. 2 definiuje „osoby, grupy i podmioty uczestniczące w aktach terrorystycznych" jako:

— „osoby, które dokonują lub usiłują dokonać aktów terrorystycznych, lub biorą w nich udział, lub ułatwiają dokonanie aktów terrorystycznych,

— grupy i podmioty będące własnością takich osób lub kontrolowane, bezpośrednio lub pośrednio, przez takie osoby; oraz osoby, grupy i podmioty działające w imieniu lub pod kierunkiem takich osób, grup i podmiotów, włączając fundusze uzyskane lub wytworzone z mienia będącego własnością lub kontrolowanego, bezpośrednio lub pośrednio, przez takie osoby i osoby, grupy i podmioty z nimi związane".

32. Zgodnie z art. 1 ust. 3 „akt terrorystyczny" oznacza:

„[…] jeden z następujących zamierzonych czynów, który, ze względu na swój charakter lub kontekst, może wyrządzić poważną szkodę krajowi lub organizacji międzynarodowej, określony jako przestępstwo na mocy prawa krajowego, gdy został dokonany w celu:

i) poważnego zastraszenia ludności; lub

ii) nieuzasadnionego zmuszenia władz publicznych lub organizacji międzynarodowej do wykonania lub powstrzymania się od wykonania jakiegokolwiek działania; lub

iii) poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych kraju lub organizacji międzynarodowej:

   a) atak na życie osób, mogący spowodować śmierć;

   b) atak na integralność cielesną osoby;

   c) porwanie lub branie zakładników;

   d) spowodowanie rozległych zniszczeń urządzeń użyteczności rządowej lub publicznej, systemu transportu, infrastruktury, włączając w to system informatyczny, stałej platformy umieszczonej na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub własności prywatnej, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze;

   e) porwanie samolotu, statków lub innych środków transportu zbiorowego lub towarowego;

22 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93), ze zmianami.

f) produkowanie, posiadanie, nabywanie, transport, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub broni jądrowej, biologicznej lub chemicznej, jak również prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej w zakresie broni biologicznej i chemicznej;

g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, wybuchów lub powodzi, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;

h) zakłócanie lub przerywanie dostaw wody, energii elektrycznej lub jakichkolwiek innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;

i) grożenie dokonaniem któregokolwiek z czynów wymienionych w lit. a)–h);

j) kierowanie grupą terrorystyczną;

k) uczestniczenie w działalności grupy terrorystycznej, włączając w to dostarczanie zasobów informacyjnych lub materialnych lub finansowanie jej działalności w jakikolwiek sposób, ze świadomością faktu, że takie uczestniczenie przyczyni się do przestępczej działalności grupy.

[…]".

33. Zgodnie z art. 2 i 3 (ówczesna) Wspólnota Europejska, działając w granicach kompetencji powierzonych jej przez (wówczas) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, nakazywała „zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób, grup i podmiotów wymienionych w załączniku" oraz zapewniała, by „fundusze, aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze lub inne powiązane usługi nie [zostały] udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, na korzyść osób, grup i podmiotów wymienionych w załączniku".

Rozporządzenie Rady nr 2580/2001

34. Motywy 3 i 4 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 [23] zawierają odniesienia do rezolucji 1373 (2001). Motyw 5 stanowi, że konieczne jest podjęcie przez Wspólnotę działań zmierzających do wprowadzenia w życie środków objętych zakresem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB"), przewidzianych we wspólnym stanowisku 2001/931. Zgodnie z motywem 14 wykaz określony w art. 2 ust. 3 [24] tego rozporządzenia może obejmować osoby i podmioty związane z państwami trzecimi, jak również te, do których w jakikolwiek inny sposób odnoszą się aspekty WPZiB określone we wspólnym stanowisku 2001/931.

35. Artykuł 1 ust. 2 definiuje „[z]amrożenie funduszy, innych aktywów finansowych i zasobów gospodarczych" jako „zapobieganie jakimkolwiek ruchom, przenoszeniu, zmianom, wykorzystaniu lub dokonywaniu transakcji funduszami w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z funduszy, w tym również zarządzanie portfelem". Artykuł 1 ust. 4 stanowi, że pojęcie „aktu terrorystycznego" ma takie samo znaczenie w odniesieniu do rozporządzenia nr 2580/2001, jak w art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931 [25].

23 — Rozporządzenie Rady z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 70), z ostatnimi zmianami.

24 — Zobacz pkt 38 poniżej.

25 — Zobacz pkt 32 powyżej.

36. Artykuł 2 ust. 1 stanowi, że poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6 [26]:

„a) wszystkie fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze należące do i będące własnością lub posiadane przez osobę fizyczną lub osobę prawną, grupę lub podmiot wymienione na liście określonej w [art. 2] ust. 3, zostają zamrożone;

b) fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym na liście określonej w [art. 2] ust. 3, ani na ich rzecz".

37. Zgodnie z art. 2 ust. 2 (oraz poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6) „[…] zakazane jest świadczenie usług finansowych osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym na liście określonej w [art. 2] ust. 3 [lub] na ich rzecz".

38. Artykuł 2 ust. 3 stanowi, że Rada ustanawia, przegląda i zmienia wykaz osób, grup i podmiotów, do których stosuje się rozporządzenie nr 2580/2001 (zwany dalej „wykazem przewidzianym w art. 2 ust. 3"), zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931. W wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3 znajdują się:

„i) osoby fizyczne dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w, lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;

ii) osoby prawne, grupy lub podmioty dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w, lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;

iii) osoby prawne, grupy lub podmioty będące własnością lub kontrolowane przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grupy lub podmioty określone w i) oraz ii); albo

iv) osoby fizyczne lub prawne, grupy lub podmioty działające w imieniu lub pod kierownictwem jednej lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów określonych w i) oraz ii)".

39. Artykuł 9 przewiduje, że „każde państwo członkowskie ustala sankcje nakładane w przypadku naruszenia przepisów tego rozporządzenia" i że „takie sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające" [27].

Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW

40. W motywie 3 decyzji ramowej 2002/475/WSiSW [28] stwierdza się, że wszystkie lub niektóre państwa członkowskie są stronami wielu konwencji dotyczących terroryzmu. Motyw 6 stanowi, że we wszystkich państwach członkowskich należy przyjąć zbliżoną definicję przestępstw terrorystycznych, w tym również przestępstw odnoszących się do grup terrorystycznych. W motywie 11 stwierdza się, że

26 — Artykuły 5 i 6 dotyczą naliczania należnych odsetek na zamrożony rachunek bankowy; szczególnych upoważnień do użycia lub dokonania płatności z zamrożonych kont oraz szczególnych upoważnień do odmrożenia funduszy, innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych, do udostępnienia takich aktywów i zasobów oraz do świadczenia usług finansowych.

27 — Zobacz także motyw 12.

28 — Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2002, L 164, s. 3), ze zmianami.

„[p]rzepisy [omawianej] ramowej decyzji nie regulują działań sił zbrojnych w okresach konfliktów zbrojnych, regulowanych międzynarodowym prawem humanitarnym, w rozumieniu tych warunków [terminów] na mocy tego prawa, ani działań sił zbrojnych kraju w ramach wypełniania oficjalnych zobowiązań w zakresie, w jakim są one regulowane innymi zasadami prawa międzynarodowego”[29].

41. Artykuł 1 ust. 1 stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że zamierzone czyny, wskazane poniżej w lit. a)–i), określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, gdy zostają popełnione w celu:

— poważnego zastraszenia ludności, lub

— bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, lub

— poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej,

są uważane za przestępstwa terrorystyczne:

[działania umyślne wymienione w lit. a)–i) są w istocie identyczne z wymienionymi w art. 1 ust. 3 lit. a)–i) wspólnego stanowiska 2001/931[30]]”.

Umieszczenie LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3

42. Organizacja LTTE została po raz pierwszy umieszczona w wykazie załączonym do wspólnego stanowiska 2001/231/WPZiB na mocy wspólnego stanowiska Rady 2006/380/WPZiB[31]. W tym samym dniu organizacja LTTE została umieszczona w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3 na mocy decyzji Rady 2006/379/WE[32]. Wpis LTTE do wykazu został utrzymany na skutek serii decyzji i rozporządzeń uchylających i zastępujących poprzednie akty, w tym rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 610/2010[33]. Najnowszy wykaz znajduje się w załączniku do rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2015/2425[34].

29 — Parlament Europejski zalecił dodanie motywu odróżniającego grupy terrorystyczne od istniejących w Unii Europejskiej grup oporu wobec totalitarnych reżimów oraz represji w krajach trzecich bądź grup wspierających taki opór. Rozróżnienie to miało na celu zapewnienie, by te ostatnie grupy nie były definiowane jako terrorystyczne, nie wykluczając przy tym ich ścigania i karania za przestępstwa na podstawie krajowego prawa karnego; zob. Parlament Europejski, sprawozdanie w sprawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania terroryzmu (COM(2001) 521).

30 — Zobacz pkt 32 powyżej.

31 — Wspólne stanowisko z dnia 29 maja 2006 r. aktualizujące wspólne stanowisko 2001/931 i uchylające wspólne stanowisko 2006/231 (Dz.U. 2006, L 144, s. 25).

32 — Decyzja z dnia 29 maja 2006 r. wykonująca art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 i uchylająca decyzję 2005/930/WE (Dz.U. 2006, L 144, s. 21).

33 — Rozporządzenie wykonawcze z dnia 12 lipca 2010 r. wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1285/2009 (Dz.U. 2010, L 178, s. 1). Zobacz art. 1 oraz pozycja 2.17 w wykazie zawartym w załączniku.

34 — Rozporządzenie wykonawcze z dnia 21 grudnia 2015 r. wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1325 (Dz.U. 2015, L 334, s. 1).

Prawo niderlandzkie

43. Artykuł 2 ust. 1 Sanctieregeling terrorisme 2007-II (dekretu ministerialnego w sprawie sankcji stosowanych w związku z prowadzeniem działalności terrorystycznej 2007-II, zwany dalej „Sanctieregeling 2007") upoważnia Minister van Buitenlandse Zaken (ministra spraw zagranicznych, zwanego dalej „ministrem") w porozumieniu z Minister van Justitie (ministrem sprawiedliwości) oraz Minister van Financiën (ministrem finansów) do wydania decyzji o umieszczeniu w wykazie osób lub grup, które należą w opinii ministra do kręgu osób lub grup objętych rezolucją 1373 (2001). W razie podjęcia takiej decyzji wszystkie zasoby należące do takich osób lub grup zostają zamrożone (art. 2 ust. 2), zakazane jest świadczenie usług finansowych takim osobom lub organizacjom lub na ich korzyść (art. 2 ust. 3) oraz udostępnianie im zasobów bezpośrednio lub pośrednio (art. 2 ust. 4).

44. Sąd odsyłający stwierdził, że art. 2 Sanctieregeling 2007 służy wykonaniu rezolucji 1373 (2001), natomiast nie odnosi się do rozporządzenia nr 2580/2001, wspólnego stanowiska 2001/931 ani żadnych innych aktów umieszczających osoby lub grupy w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i przedstawione pytania

45. A, B, C i D mieszkają w Niderlandach. Decyzjami z dnia 8 czerwca 2010 r. (zwanymi dalej „decyzjami wskazującymi") minister wskazał, że są oni osobami fizycznymi, do których stosuje się Sanctieregeling 2007. Wskutek tego ich zasoby zostały zamrożone. Decyzjami z dnia 25 listopada 2010 r., 8 grudnia 2010 r. oraz 10 stycznia 2011 r. (zwanymi dalej „zaskarżonymi decyzjami") minister odrzucił odwołania A, B, C i D od decyzji wskazujących. Zaskarżone decyzje były umotywowane tym, że A, B, C i D należą do kręgu osób, do których odnosi się rezolucja 1373 (2001). Minister uznał tak, biorąc pod uwagę następujące okoliczności: i) A, B, C i D uczestniczyli w gromadzeniu funduszy dla LTTE; ii) organizacja LTTE znajduje się w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3; oraz iii) przeciwko A, B, C i D zostało wszczęte postępowanie karne przed wydziałem karnym rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze, Niderlandy) w związku między innymi z zarzucanym naruszeniem art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 rozporządzenia nr 2580/2001.

46. W wyrokach z dnia 21 października 2011 r. rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze) uznał w odniesieniu do skazania za naruszenie rozporządzenia nr 2580/2001 trzech z czterech wnoszących środki odwoławcze, że B, C i D podejmowali działania (polegające na gromadzeniu funduszy) na rzecz LTTE, ale uniewinnił ich od zarzutów udziału w grupie terrorystycznej. Sąd ten przyjął pogląd, że przepisy dotyczące terroryzmu w niderlandzkim kodeksie karnym wdrażają decyzję ramową 2002/475 oraz że konflikt między rządem Sri Lanki a LTTE stanowi niemiędzynarodowy konflikt zbrojny w rozumieniu art. 1 protokołu II [35]. Zatem, mając na uwadze motyw 11 decyzji ramowej 2002/475, zarzuty przeciwko B, C i D nie obejmowały udziału w grupie terrorystycznej. Jednakże rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze) skazał B, C i D za naruszenie art. 2 ust. 1 i. 2 oraz art. 3 rozporządzenia nr 2580/2001. Stwierdził, że był związany decyzją Rady o umieszczeniu LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3. Ponadto zaznaczył, że decyzje o umieszczeniu LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3, obowiązujące w chwili popełnienia zarzucanych przestępstw, nie zostały zaskarżone przed Sądem Unii Europejskiej. Stąd też postępowanie rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze) oparte było na założeniu, że decyzje te są ważne. Postępowania w przedmiocie środków odwoławczych przed Gerechtshof Den Haag (sądem apelacyjnym w Hadze) były w toku w czasie redagowania niniejszej opinii.

47. W międzyczasie środki odwoławcze wniesione przez A, B, C i D przeciwko zaskarżonym decyzjom zostały oddalone jako bezzasadne przez wydziały administracyjne rechtbank Zwolle-Lelystad (sądu rejonowego w Zwolle-Lelystad, Niderlandy), rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze) oraz rechtbank Alkmaar (sądu rejonowego w Alkmaar, Niderlandy). Następnie A, B, C i D zaskarżyli te

35 — Zobacz pkt 10 powyżej.

wyroki do sądu odsyłającego. Kwestionują oni swój udział w gromadzeniu funduszy dla LTTE. Podnoszą, że wydział karny rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze) orzekł, iż LTTE nie jest grupą terrorystyczną, ponieważ konflikt tej organizacji z rządem Sri Lanki jest niemiędzynarodowym konfliktem zbrojnym.

48. Sąd odsyłający stwierdza, że LTTE została umieszczona w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3 z powodu dokonania serii zamachów oraz uprowadzeń w latach 2005–2009. Ponadto zdaniem sądu odsyłającego wydaje się, że wszystkie te akty miały miejsce w Sri Lance i że mają związek z konfliktem pomiędzy rządem Sri Lanki a LTTE. Sąd odsyłający uważa, że minister miał podstawy, by uznać, że A, B, C i D uczestniczyli w gromadzeniu funduszy dla LTTE. Ma jednak wątpliwości co do ważności wpisu LTTE do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3 w chwili wydania przez ministra decyzji z dnia 25 listopada 2010 r., 8 grudnia 2010 r. i dwóch decyzji z dnia 10 stycznia 2011 r. Nie ma również pewności, czy A, B, C i D mieli czynną legitymację procesową do wniesienia do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010.

49. W tych okolicznościach sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy – mając na uwadze m.in. art. 47 [karty praw podstawowych] – wnoszący środek odwoławczy w niniejszej sprawie mieli niewątpliwą czynną legitymację procesową do wniesienia do Sądu na podstawie art. 263 TFUE we własnym imieniu skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 w zakresie, w jakim powoduje ono wpis LTTE [do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3]?

2)

a) Czy – mając na uwadze m.in. motyw 11 […] decyzji ramowej 2002/475 – działania sił zbrojnych w okresie konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego stanowią przestępstwa terrorystyczne w rozumieniu tej decyzji ramowej?

b) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 2 lit. a), czy działania sił zbrojnych w okresie konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego mogą stanowić akty terrorystyczne w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 i rozporządzenia nr 2580/2001?

3) Czy działania leżące u podstawy przyjęcia rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 w zakresie, w jakim powoduje ono wpis LTTE [do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3], stanowią działania sił zbrojnych w okresie konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego?

4) Czy – w świetle odpowiedzi udzielonych na pytania pierwsze, drugie lit. a) i b) oraz trzecie – rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 jest nieważne w zakresie, w jakim powoduje ono wpis LTTE [do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3]?

5) W razie udzielenia na pytanie czwarte odpowiedzi twierdzącej – czy nieważność ta dotyczy również wcześniejszych i późniejszych decyzji Rady dotyczących aktualizacji [wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3] w zakresie, w jakim decyzje te powodują wpis LTTE [do tego wykazu]?".

50. A, B, C i D, rządy niderlandzki, hiszpański i Zjednoczonego Królestwa, Rada oraz Komisja Europejska złożyli uwagi na piśmie. Z wyjątkiem rządu Zjednoczonego Królestwa strony te przedstawiły też uwagi ustne na rozprawie w dniu 8 marca 2016 r.

Ocena

Uwagi wstępne

51. W 2011 r. organizacja LTTE zaskarżyła przed Sądem Unii Europejskiej wpis do wykazu przewidzianego w art. 2 ust 3, podnosząc między innymi, że rozporządzenie nr 2580/2001 nie znajduje zastosowania do sytuacji konfliktów zbrojnych, ponieważ konflikty zbrojne – a w związku z tym akty dokonane w ich ramach – są objęte jedynie zakresem międzynarodowego prawa humanitarnego. Sąd oddalił ten zarzut [36], ale z innych względów (proceduralnych) stwierdził nieważność serii rozporządzeń wykonawczych podobnych do rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 w zakresie, w jakim akty te dotyczyły LTTE. Wniesione przez Radę odwołanie od tego wyroku [37] nie podważa analizy pojęcia aktu terrorystycznego zawartego w odpowiednim ustawodawstwie Unii. Analiza ta dotyczy jednak podstawowej kwestii podniesionej przez sąd odsyłający, mianowicie, czy środki ograniczające zastosowane przez Unię przeciwko LTTE są zgodne z międzynarodowym prawem humanitarnym. Odniosę się zatem do niej w odpowiednim miejscu.

52. Środki skutkujące zamrożeniem aktywów, będące przedmiotem postępowania głównego, zostały zaś wydane na podstawie Sanctieregeling 2007, który służy wykonaniu rezolucji 1373 (2001). Sanctieregeling 2007 nie odnosi się do żadnego z aktów prawa Unii, co do których zwrócono się o wskazówki w pytaniach prejudycjalnych. Nie wydaje się też, by sami A, B, C i D byli wpisani do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3. Czy w takich okolicznościach pytania od drugiego do piątego są istotne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym?

53. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może odmówić udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy, jeżeli wnioskowana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym [38].

54. Nie widzę jednak powodu, by zastosować tu owo orzecznictwo. Z jednej strony jest bezsporne, że rozpatrywane środki skutkujące zamrożeniem aktywów zostały nałożone na A, B, C i D, ponieważ osoby te gromadziły fundusze na rzecz LTTE – organizacji wpisanej do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3. Jak wyjaśniłam powyżej, wykaz ten wdrażał w ramach ówczesnego prawa wspólnotowego objęte WPZiB aspekty wspólnego stanowiska 2001/931, które z kolei służyło wykonaniu rezolucji 1373 (2001). Z drugiej strony, jak stwierdzono w treści wniosku odsyłającego, jeden z podniesionych przed sądem odsyłającym argumentów przeciwko tym środkom brzmiał, że organizacji LTTE nie można uznawać za grupę terrorystyczną i została ona błędnie umieszczona w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3. Sąd odsyłający wyjaśnił, że w razie uznania tego argumentu należałoby stwierdzić nieważność rozpatrywanych środków skutkujących zamrożeniem aktywów, a A, B, C i D nabyliby w takim przypadku także prawo do odszkodowania za cały okres pozostawania LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3. W moim odczuciu wystarczy to do uznania, że pytania od drugiego do piątego mają związek z postępowaniem głównym.

55. Mimo że sąd odsyłający podzielił pytanie drugie na dwie części, pytanie to ma na celu uzyskanie od Trybunału wytycznych w następującej kwestii: czy – biorąc pod uwagę motyw 11 decyzji ramowej 2002/475 – „akty terrorystyczne” w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 potencjalnie obejmują działania sił zbrojnych w okresach konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego, takiego jak konflikt pomiędzy LTTE

36 — Wyrok z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada, T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885, pkt 83. Wniesienie skarg przez LTTE przed Sądem (odpowiednio, w dniach 11 kwietnia i 28 września 2011 r.) nastąpiło po wydaniu decyzji wskazujących (z dnia 8 czerwca 2010 r.) oraz po wydaniu zaskarżonych decyzji (z dnia 25 listopada 2010 r., 8 grudnia 2010 r. i 10 stycznia 2011 r.).

37 — Sprawa Rada/LTTE, C-599/14 P (w toku przed Trybunałem), w której przedstawiłam opinię w dniu 22 września 2016 r.

38 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r., Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

a rządem Sri Lanki? Udzielając odpowiedzi na to pytanie, wyjdę z założenia, że konflikt ten jest niemiędzynarodowym konfliktem zbrojnym w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego [39]. Wynika z tego w szczególności, że nie chodzi o sytuację wewnętrznych niepokojów i napięć, do której nie ma zastosowania wspólny art. 3 konwencji genewskich ani protokół II. Przyjmując takie założenia, opieram się na wyjaśnieniu sądu odsyłającego, że minister oraz rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze) uznali ten konflikt za niemiędzynarodowy konflikt zbrojny w rozumieniu art. 1 protokołu II. Poza tym tak brzmi stanowisko Rady w bieżącym postępowaniu.

56. Pytania trzecie i czwarte w istocie dotyczą ważności rozporządzenia nr 610/2010. Przyjmując, że odpowiedź na pytanie drugie (streszczone w poprzednim punkcie) jest przecząca, czy Rada błędnie uznaje zamachy i uprowadzenia, których dopuściła się LTTE w latach 2005–2009, za „akty terrorystyczne", uzasadniające wpis tej grupy do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3? A co, jeśli – przeciwnie – odpowiedź na pytanie, o którym mowa w poprzednim punkcie, byłaby twierdząca? Pytanie piąte ma rację bytu tylko w razie stwierdzenia nieważności rozporządzenia nr 610/2010.

57. Pytanie pierwsze jest wyraźnie odmienne od pozostałych pytań, tak więc zajmę się nim osobno. Dotyczy ono dopuszczalności, zatem kwestię tę należy zbadać najpierw.

Czy A, B, C i D mieli niewątpliwą czynną legitymację do wniesienia bezpośredniej skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 610/2010 (pytanie pierwsze)?

58. A, B, C i D nie wnieśli bezpośredniej skargi do Sądu na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010. Zamiast tego podnieśli nieważność tego rozporządzenia przed sądami niderlandzkimi. Sąd odsyłający pyta, czy mogą to zrobić. Jeśli nie mogą, nie ma potrzeby rozpatrywania pytań o ważność rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 [40].

59. Zasada ogólna na gruncie prawa Unii brzmi, że każda strona w postępowaniu krajowym ma prawo powołać się na nieważność aktu Unii będącego podstawą decyzji lub aktu prawa krajowego niekorzystnych dla strony i spowodować skierowanie przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego do Trybunału [41]. Choć sąd krajowy może orzec, że akt prawa Unii jest ważny, nie może stwierdzić jego nieważności [42].

60. Od tej ogólnej zasady jest jednak wyjątek. W wyroku TWD Trybunał stwierdził, że stronie przysługuje niewątpliwe prawo na podstawie obecnego art. 263 TFUE do wniesienia skargi na akt prawa Unii bezpośrednio przed sądami Unii Europejskiej, a w razie wygaśnięcia terminu przewidzianego w tym artykule nie może później wnieść „pośredniej" skargi na ważność aktu, kwestionując jego legalność przed sądem krajowym, a tym samym doprowadzić do tego, by sprawa zawisła przed Trybunałem w postępowaniu prejudycjalnym [43]. W wyroku Pringle Trybunał stwierdził, że jeżeli strona jest w sposób *niewątpliwy uprawniona* do wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE, wyjątek ma zastosowanie [44]. Nazwę to „wyjątkiem TWD". Jeżeli ma on zastosowanie,

39 — W innym wypadku pytanie to miałoby charakter hipotetyczny.

40 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, pkt 21.

41 — Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, zwany dalej „wyrokiem Pringle", pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

42 — Wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, C-314/85, EU:C:1987:452, pkt 14, 15. Zobacz też wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 27, 30; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, zwany dalej „wyrokiem Inuit I", pkt 95.

43 — Zobacz wyrok z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, zwany dalej „wyrokiem TWD", pkt 17, 18. Sprawa ta dotyczyła decyzji Komisji skierowanej do państwa członkowskiego, a odnoszącej się bezpośrednio do beneficjenta pomocy indywidualnej (TWD); państwo członkowskie powiadomiło beneficjenta o treści tej decyzji.

44 — Zobacz wyrok Pringle, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

a strona nie wniosła bezpośredniej skargi w przewidzianym terminie, akt prawa Unii staje się ostatecznie wiążący wobec tej osoby. W ten sposób nie można w nieskończoność [45] podważać ważności aktów wywołujących skutki prawne – tym samym zostaje ugruntowana zasada pewności prawnej [46].

61. Wyjątek TWD został ustanowiony przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Wówczas warunki wnoszenia skarg przez osoby fizyczne do sądów Unii określał art. 230 akapit czwarty WE.

62. W tym kontekście wniosek sądu odsyłającego zwraca uwagę na wyrok Trybunału E i F [47]. Sprawa ta dotyczyła dwóch osób fizycznych, które zakwestionowały ważność wpisu grupy (do której przynależność im zarzucano) do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3. Zastosowawszy art. 230 akapit czwarty WE oraz zbadawszy możliwość zastosowania wyjątku TWD, Trybunał uznał, że E i F nie mieli niekwestionowanej czynnej legitymacji do wniesienia bezpośredniej skargi, ponieważ: i) sami nie byli objęci wpisem do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3; ii) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawierał żadnej wskazówki pozwalającej na stwierdzenie, że pozycja zajmowana przez oskarżonych w grupie przyznała im uprawnienie do reprezentowania tej organizacji przed Sądem; oraz iii) nie można było uznać, że wpis bez wątpienia „dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie": wpis grupy ma bowiem zakres ogólny i wraz z rozporządzeniem nr 2580/2001 zobowiązuje nieograniczoną liczbę osób do przestrzegania szczególnych środków ograniczających [48].

63. Mimo że wyrok w tamtej sprawie został wydany w czerwcu 2010 r., to jednak dotyczył on kwestii powstałych przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Sąd odsyłający nie jest pewien, czy po wejściu w życie tego traktatu wyrok E i F nadal przesądza o tym, że A, B, C i D mogą podnosić nieważność rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 przed sądami niderlandzkimi.

64. Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna może wnieść skargę na: i) akty, których jest adresatem (pierwszy człon); ii) akty, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (drugi człon) oraz iii) akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych (trzeci człon).

65. Pierwsze dwa człony art. 263 akapit czwarty TFUE odpowiadają art. 230 akapit czwarty WE. Trybunał potwierdził, że warunki, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego „bezpośrednio" i „indywidualnie", o których mowa w treści tego przepisu, zachowują takie samo znaczenie, jakie miały przed wejściem w życie traktatu z Lizbony [49]. Zatem warunek, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego „bezpośrednio", oznacza, że zaskarżony akt: i) musi wpływać bezpośrednio na sytuację prawną danej osoby; ii) nie może pozostawiać jego adresatom zobowiązanym do jego wykonania żadnego zakresu swobody, gdyż wykonanie aktu ma charakter automatyczny i podlega wyłącznie uregulowaniom prawa Unii, bez żadnych norm pośrednich [50]. Warunek, by zaskarżony akt dotyczył skarżących indywidualnie, jest spełniony, „tylko gdy [zaskarżony akt] dotyczy ich z powodu pewnych cech, które są dla nich charakterystyczne, lub ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia ich od wszystkich innych osób i z tego powodu wyróżnia ich indywidualnie w sposób analogiczny do adresata" [51].

45 — Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2001 r., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Wyrok TWD, pkt 16.

47 — Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, zwany dalej „wyrokiem E i F".

48 — Wyrok E i F, pkt 49–52 i przytoczone tam orzecznictwo.

49 — Wyrok Inuit I, pkt 70, 71.

50 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 5 maja 1998, Glencore Grain/Komisja, C-404/96 P, EU:C:1998:196, pkt 41; z dnia 29 czerwca 2004 r., Front national/Parlament, C-486/01 P, EU:C:2004:394, pkt 34; z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Ente per le Ville vesuviane i Ente per le Ville vesuviane/Komisja, C-445/07 P i C-455/07 P, EU:C:2009:529, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 września 2015 r., Confederazione Cooperative Italiane i in./Anicav i in., C-455/13 P, C-457/13 P i C-460/13 P, EU:C:2015:616, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

51 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars and Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, zwany dalej „wyrokiem T & L Sugars", pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo.

66. Rozszerzając dostęp do Sądu poprzez dodanie trzeciego członu art. 263 akapit czwarty TFUE [52], traktat z Lizbony miał na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej osób fizycznych lub prawnych, które nie mając indywidualnego interesu (pomimo że dany akt dotyczy ich bezpośrednio), mogły doprowadzić do kontroli sądowej aktu regulacyjnego, który nie wymagał środków wykonawczych, wyłącznie w drodze naruszenia jego przepisów i późniejszego podniesienia zarzutu niezgodności z prawem tego aktu w postępowaniu przed sądem krajowym [53]. Trzeci człon art. 263 akapit czwarty TFUE należy zatem interpretować w sposób zapewniający taki wyższy poziom ochrony sądowej. Niedozwolone jest, by osobom fizycznym przysługiwała mniejsza ochrona aniżeli ochrona, która im przysługiwała przed wejściem w życie traktatu z Lizbony.

67. Jak zatem należy obecnie – po rozszerzeniu dostępu do sądów Unii – rozumieć wyjątek TWD?

68. W wyroku Pringle Trybunał potwierdził, że wyjątek TWD nie stracił znaczenia po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Trybunał odniósł się do uprawnienia na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE bez rozróżnienia pomiędzy różnymi podstawami takiego uprawnienia [54]. Trybunał stwierdził, że „nie wydaje się, by skarżący w postępowaniu głównym był w sposób niewątpliwy uprawniony do wniesienia na podstawie art. 263 TFUE skargi o stwierdzenie nieważności [decyzji zmieniającej traktaty]” [55]. W zaistniałych okolicznościach była to oczywista konkluzja.

69. Moim zdaniem nie ma dobrego uzasadnienia dla rozumienia wyjątku TWD w odniesieniu do trzeciego członu w sposób odmienny niż przyjęty wobec członów pierwszego i drugiego ani dla tezy, by nie należało go stosować wobec trzeciego członu.

70. Wyjątek TWD ma bardzo wąski zakres; jeżeli istnieje wątpliwość co do dopuszczalności, wyjątku *nie* stosuje się. To, czy w danym przypadku istnieje „wątpliwość”, powinno dać się w praktyce rozstrzygnąć bez żadnych nadmiernych komplikacji, jako że prawnik reprezentujący daną osobę musi być w stanie udzielić klientowi pewnej porady co do drogi zaskarżenia. Wymagać będzie się od niego również szybkiego działania, jako że musi zmieścić się w dwumiesięcznym terminie na wniesienie skargi na podstawie art. 263 TFUE. Moim zdaniem kwestie takie powinny zależeć od stanu orzecznictwa oraz sytuacji danej osoby w chwili, kiedy musi podjąć decyzję, czy wnieść bezpośrednią skargę.

71. Jeżeli wątpliwości danej osoby co do dopuszczalności skargi bezpośredniej były niewątpliwie uzasadnione, wyjątek TWD nie znajdzie zastosowania, a Trybunał powinien skłonić się ku dopuszczeniu zakwestionowania ważności aktu na podstawie procedury przewidzianej w art. 267 TFUE. Takie podejście zapewni skuteczną ochronę sądową, jak wymaga tego art. 47 karty praw podstawowych.

72. Taki wniosek ma również sens z punktu widzenia zarządzania sprawami: nie leży bowiem w interesie sądownictwa Unii zbyt szerokie stosowanie wyjątku TWD, a przez to prowokowanie lawinowego napływu wnoszonych zapobiegawczo bezpośrednich skarg, które następnie Sąd musi zbadać i – co prawdopodobne – uznać słusznie za niedopuszczalne. Bardziej pożądane jest, by to sądy krajowe odsiewały skargi o stwierdzenie nieważności, które już na pierwszy rzut oka nie wydają się przekonujące.

52 — Wyrok Inuit I, pkt 55–57; zob. także pkt 70, 71.

53 — Wyrok T & L Sugars, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, zwany dalej „wyrokiem Telefónica”, pkt 27. Zobacz też „Sprawozdanie końcowe grupy dyskusyjnej w sprawie funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości”, CONV 636/03, pkt 21.

54 — Wyrok Pringle, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 28 kwietnia 2016 r., Borealis Polyolefine i in., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, pkt 46–49 (zawarta tam argumentacja sugeruje, że Trybunał w sposób dorozumiany dopuścił zastosowanie wyjątku TWD w odniesieniu do trzeciego członu art. 263 akapit czwarty TFUE).

55 — Wyrok Pringle, pkt 42. Chodziło o to, czy decyzja ta była lub też powinna była zostać przyjęta zgodnie z uproszczoną procedurą zmiany przewidzianą w art. 48 ust. 6 TUE.

73. Przyjąwszy takie rozumowanie w bieżącej sprawie, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy skarga wniesiona przez A, B, C i D przed Sądem byłaby „niewątpliwie" dopuszczalna. Z przyczyn wymienionych powyżej jest to właściwe kryterium, które należy zastosować. Innymi słowy, decyzja A, B, C i D o wniesieniu skargi przed sądem krajowym, a nie przed sądem Unii okaże się słuszna, jeżeli: i) oczywiste jest, że nie mieli oni legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE lub ii) ich ewentualne wątpliwości co do takiej legitymacji były uzasadnione.

74. Zatem skoro nie zachodzą wątpliwości co do tego, czy A, B, C i D mogli zakwestionować rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 na podstawie pierwszego albo drugiego członu art. 263 akapit czwarty TFUE, wydaje się oczywiste, że taka skarga zostałaby uznana przez Sąd za niedopuszczalną. A, B, C i D nie byli adresatami żadnego aktu Unii, a wpis do wykazu, o którym mowa w rozporządzeniu nr 610/2010, niewątpliwie nie dotyczył ich bezpośrednio i indywidualnie. Jeżeli skarżący nie spełnia ani jednego z tych dwóch warunków, nie może zakwestionować ważności aktu [56]. Żaden z elementów treści rozporządzenia nr 610/2010 nie pozwala na identyfikację A, B, C i D. Choć rozporządzenie to może równie dobrze indywidualnie dotyczyć innych osób [57], nie określa ono, kto jest członkiem grup i podmiotów wymienionych w wykazie ujętym w załączniku lub kto jest z nimi powiązany. A, B, C i D nie zdołaliby zatem wykazać, że akt dotyczy ich indywidualnie.

75. Jeżeli zaś chodzi o trzeci człon, w moim odczuciu ewentualne wątpliwości A, B, C i D co do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 były uzasadnione samym brzmieniem tego członu („akty regulacyjne, które dotyczą [ich] bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych").

76. Rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 jest aktem regulacyjnym, czyli aktem o generalnym zastosowaniu, innym niż akt ustawodawczy [58] (czyli akt prawny przyjęty w toku procedury ustawodawczej [59]). Rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, który stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie, ustanawia, przegląda i zmienia wykazy przewidziane w art. 2 ust. 3, zgodnie z art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931. Taka procedura nie była procedurą ustawodawczą. Rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 miało również zastosowanie do nieokreślonej kategorii osób fizycznych i prawnych [60]: na skutek umieszczenia LTTE w wykazie każda osoba jest obowiązana stosować się do zakazów przewidzianych w art. 2 ust. 1 lit. b) oraz w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 2580/2001 [61]. Zatem nawet jeśli rozporządzenie dotyczyło indywidualnie LTTE, był to niewątpliwie akt o generalnym zastosowaniu w odniesieniu do A, B, C i D [62].

77. Oczywiste jest zatem, że rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 dotyczyło A, B, C i D. Czy jednak akt ten niewątpliwie dotyczył ich bezpośrednio i nie wymagał środków wykonawczych?

78. Teoretycznej podstawy pojęcia bezpośredniego oddziaływania należy przynajmniej po części upatrywać w pojęciu związku przyczynowego. Musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy zaskarżonym aktem a zarzucaną doznaną stratą lub uszczerbkiem, uzasadniającymi przyznanie środka prawnego [63]. Względy polityczne leżące u podstaw tego wymogu są jednoznaczne: jeżeli do pełnej skuteczności zaskarżonego aktu wymagane są dodatkowe środki, właśnie te środki należy zaskarżyć przed sądem, a nie pierwotny akt.

56 — Wyrok Inuit I, pkt 75, 76.

57 — Takich jak osoby i podmioty wymienione imiennie i z nazwy w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3.

58 — Wyrok Inuit I, pkt 60.

59 — Artykuł 289 ust. 3 TFUE.

60 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 15 czerwca 1993 r., Abertal i in./Komisja, C-213/91, EU:C:1993:238, pkt 19.

61 — Zobacz pkt 36, 37 powyżej. Zobacz też wyrok E i F, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241–244; z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56.

63 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 lipca 1984 r., Commune de Differdange i in./Komisja, C-222/83, EU:C:1984:266, pkt 10–12.

79. W pkt 65 powyżej opisałam kryterium w formie, w jakiej skorzystał z niego Trybunał w nowszym orzecznictwie w celu ustalenia, czy akt bezpośrednio dotyczy skarżącego. Nie jest to jednak jedyny wariant występujący w orzecznictwie. W wyroku Les Verts Trybunał uznał, że dany środek spełnia kryterium, jeśli rozpatrywane środki stanowią wyczerpujący zbiór norm, które okazują się wystarczające i „nie wymagają żadnych przepisów wykonawczych” [64]. Wariant ten jest odtworzony w co do istoty podobnej formie w trzecim członie. Choć zamieszczenie wyrazu „i” zakrawa na tautologię, to intencja wydaje się oczywista. W celu stwierdzenia, czy dany akt bezpośrednio dotyczy skarżącego w sytuacji A, B, C i D, nieodzowne jest ustalenie, czy wymaga on środków wykonawczych [65].

80. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że jego zdaniem w nowszym orzecznictwie Trybunału trudno jest znaleźć ścisłe wskazówki dotyczące dokładnego znaczenia oraz stosowania pojęcia „środki wykonawcze” w bieżącej sprawie. Choć prawdą jest, że w orzecznictwie nie podjęto próby definiowania tego pojęcia w sposób wyraźny, wydaje mi się, że da się w nim wskazać dwa fragmenty, w których można znaleźć pewne wskazówki.

81. Po pierwsze, w wyroku T & L Sugars Trybunał uznał, że w sprawie obejmującej środki krajowe wymagane do wykonania dwóch rozporządzeń wykonawczych Komisji, szczegółowy charakter tych środków nie ma wpływu na zaliczanie ich do „środków wykonawczych”. Zauważył przy tym, że wniosku tego nie może podważyć rzekomo mechaniczny charakter tych środków. Miernikiem jest raczej to, czy akty Unii wywołują skutki prawne wobec skarżącego wyłącznie za pośrednictwem aktów przyjętych (w tamtej sprawie) przez organy krajowe: jeżeli tak, wówczas takie akty krajowe stanowią środki wykonawcze w rozumieniu trzeciego członu [66].

82. Po drugie, w wyroku Telefónica Trybunał uznał, że aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga takich środków, należy odnieść się do sytuacji zainteresowanej osoby. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa i należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi [67].

83. Ocenę należy zatem przeprowadzić, odnosząc się jedynie do sytuacji A, B, C i D, w kontekście przedmiotu ich skargi przed sądem krajowym, tj. rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 i, zważywszy przy tym na oczywisty związek między dwoma rozporządzeniami, rozporządzenia nr 2580/2001.

84. Czy zatem stosując powyższe do sytuacji A, B, C i D w postępowaniu głównym, można stwierdzić, że rozporządzenie nr 2580/2001 w związku z rozporządzeniem wykonawczym 610/2010 „dotyczyło bezpośrednio” A, B, C i D? Najprościej rzecz ujmując, nie dotyczyło ich w szczególności, ponieważ nie zostali oni wpisani imiennie do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3 [68]. Można jednak co najmniej podnosić, że rozporządzenie dotyczyło ich przynajmniej w takim sensie, że wskutek umieszczenia danego podmiotu w wykazie żadna osoba podlegająca prawu Unii nie może gromadzić ani udostępniać funduszy na rzecz takiego podmiotu. Taki wniosek niekoniecznie byłby niespójny z ustawodawstwem czy orzecznictwem. Na tej podstawie można podnosić, że powinni oni byli zaskarżyć rozporządzenie wykonawcze nr 610/2010 bezpośrednio przed Sądem na podstawie art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE. Trudność wiążąca się z takim podejściem (w zakresie, w jakim da się to wyczytać z okoliczności faktycznych ustalonych przed Trybunałem) polega na tym, że

64 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, pkt 31.

65 — Zobacz w tym względzie wyrok Telefónica, pkt 27–29.

66 — Zobacz pkt 40–42. Przedmiotowy mechanizm został przedstawiony w pkt 3 wyroku, w którym przytoczono treść pkt 39–45 zaskarżonego wyroku Sądu. T & L podniosło, że państwom członkowskim pozostawiono jedynie funkcję „skrzynki pocztowej” (pkt 18). Komisja podniosła, że środki krajowe były w tym przypadku istotne i konieczne (pkt 24).

67 — Zobacz pkt 30, 31.

68 — Warto w związku z tym zwrócić uwagę, że w wyroku T & L Sugars Trybunał uznał, że skoro skarżące nie zaliczały się do podmiotów, wobec których miały zastosowanie odnośne akty prawne (były bowiem podmiotami prowadzącymi rafinację, a przedmiotowe akty prawne obejmowały producentów cukru), to akty prawne nie wpływały bezpośrednio na ich sytuację prawną ani nie dotyczyły ich bezpośrednio (zob. pkt 37).

A, B, C i D nie wiedzieli, że ich fundusze zostały zamrożone na podstawie wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3 aż do czasu objęcia ich przez ministra decyzją wskazującą. Do tego czasu nie doznali żadnego uszczerbku, a zatem nie ma niczego, co mogliby chcieć zakwestionować. Nie mogę zatem stwierdzić, że na tej podstawie mieli oni „niewątpliwą" legitymację do wniesienia skargi przed Sądem.

85. Czy zgodnie z sugestią sądu odsyłającego posiłkowo można sięgnąć po następujący argument: skoro art. 9 rozporządzenia nr 2580/2001 wymaga, by każde państwo członkowskie ustaliło sankcje nakładane w przypadku naruszenia przepisów tego rozporządzenia, to czy oznacza to, że środki wykonawcze są jednak wymagane? Jeżeli takie środki są wymagane, sytuacja byłaby jasna: nie można wymagać od A, B, C i D wniesienia skargi bezpośrednio przed Sądem. W istocie nie mieliby oni legitymacji do jej wniesienia na żadnej z podstaw. Taki argument stanowiłby odzwierciedlenie treści ustawodawstwa, ale zapewne nie orzecznictwa przytoczonego w pkt 82 powyżej, które sugeruje, że konieczne jest uwzględnienie szczególnych okoliczności sprawy, a nie ogólnych okoliczności jej towarzyszących. W sprawie nie chodzi o sankcje, które A, B, C i D starają się zakwestionować w ramach skargi wniesionej przed sądami krajowymi; chodzi raczej o objęcie ich decyzją przyjętą na podstawie Sanctieregeling 2007. I w tym przypadku nie mogę stwierdzić, że przedmiotowa kwestia jest niewątpliwa.

86. Jak zatem przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o sam Sanctieregeling 2007? Sąd odsyłający stwierdził, że art. 2 Sanctieregeling 2007 został przyjęty w celu wykonania rezolucji 1373 (2001) i nie odnosi się do rozporządzenia nr 2580/2001, wspólnego stanowiska 2001/931 ani żadnych innych aktów umieszczających osoby lub grupy w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3. Niemniej jednak z treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że minister wyraźnie oparł decyzje wskazujące na przesłance, że LTTE jest grupą terrorystyczną, ponieważ jest wpisana do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3, a także wziął pod uwagę, że wobec A, B, C i D wszczęto postępowanie karne o naruszenie między innymi art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 [69]. Czy na tej podstawie można stwierdzić, że Sanctieregeling 2007 oraz decyzje wydane na jego podstawie stanowią środki wykonawcze w rozumieniu art. 263 TFUE? Obiektywnie rzecz ujmując, takie stanowisko znów wydaje mi się niejasne, a zatem nie można powiedzieć, że jest niewątpliwe.

87. Większości analiz prawa oraz w znacznej części jego stosowaniu powinna towarzyszyć pewność. Taki jest cel, do którego dąży prawo, jako że ten, kto mu podlega, musi mieć jasność, jakie są jego uprawnienia i obowiązki. Niemniej, używając w swoim orzecznictwie zwrotu „niewątpliwe", Trybunał dopuścił myśl, że w rzeczywistości taki idealny stan czasami może nie być osiągnięty. Wyjątek TWD ma zastosowanie w interesie pewności prawnej właśnie (i wyłącznie) w sytuacjach, gdy nie ma wątpliwości co do dopuszczalności skargi wniesionej przed Sądem przez konkretną stronę prywatną. W moim odczuciu w niniejszej sprawie tak nie jest, zatem wyjątek TWD nie znajduje w niej zastosowania.

88. W odpowiedzi na pytanie pierwsze dochodzę zatem do wniosku, że A, B, C i D nie mieli niewątpliwie czynnej legitymacji procesowej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 610/2010 w zakresie, w jakim dotyczy ono LTTE. Wynika z tego, że A, B, C i D, podnosząc nieważność tego rozporządzenia przed sądem krajowym i zwracając się o złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, postąpili zasadnie.

69 — Zobacz pkt 45 powyżej.

Wykładnia wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 (pytania od drugiego do piątego)

Właściwość Trybunału do dokonania wykładni wspólnego stanowiska 2001/931

89. Na początek należy zadać pytanie o właściwość Trybunału do dokonywania wykładni wspólnego stanowiska 2001/931, będącego aktem WPZiB. Co do zasady art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE wyłącza właściwość Trybunału Europejskiego w tej dziedzinie, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE [70] i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE. Artykuł 275 TFUE stanowi w szczególności, że Trybunał jest właściwy w zakresie „orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE], dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie rozdziału 2 w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej", takich jak objęte WPZiB środki klasyfikujące LTTE jako grupę lub organizację terrorystyczną [71].

90. Na pierwszy rzut oka nie obejmuje to wykładni lub kontroli legalności takich aktów w ramach rozpatrywania odesłania prejudycjalnego. Podzielam jednak stanowisko obrane przez rzecznika generalnego M. Watheleta w niedawnej opinii w sprawie Rosneft, że w ramach kompletnego systemu środków prawnych i procedur zapewniającego sądową kontrolę legalności aktów Unii kontrola legalności, o której mowa w art. 24 ust. 1 akapit drugi ostatnie zdanie TUE, obejmuje nie tylko skargi o stwierdzenie nieważności, ale także postępowanie prejudycjalne [72]. Porządek prawny Unii Europejskiej, oparty na zasadzie państwa prawnego [73], ma zapewniać w zakresie przewidzianym prawem Unii dostęp do skutecznego środka prawnego, obecnie zagwarantowanego przepisami art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych. Rola orzeczeń w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących ważności aktów jest zatem szczególnie istotna dla osób, które podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym mogą odczuwać dolegliwe skutki środków WPZiB nieadresowanych do nich indywidualnie i które w związku z tym nie mają co do zasady legitymacji do wystąpienia ze skargą o stwierdzenie nieważności takich środków przed sądami Unii na podstawie art. 275 akapit drugi TFUE. Jak ponadto podnosi rzecznik generalny M. Wathelet, uprawnienie Trybunału do kontroli legalności środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych na podstawie rozdziału 2 w tytule V TUE w kontekście postępowania prejudycjalnego nieodzownie obejmuje również uprawnienia do dokonywania wykładni takich aktów [74].

91. Co się tyczy bieżącego postępowania, organizacja LTTE nie była uznawana za grupę ani organizację terrorystyczną na mocy wspólnego stanowiska 2001/931, póki nie weszło w życie wspólne stanowisko 2006/380. Jednakże wspólne stanowisko 2006/380 zaledwie zaktualizowało wykaz osób i podmiotów podlegających środkom ograniczającym na mocy wspólnego stanowiska 2001/931. Stąd też uważam wspólne stanowisko 2001/931, zmienione wspólnym stanowiskiem 2006/380, za decyzję „przewidującą środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętą przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 [TUE]" w rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE oraz art. 275 akapit drugi TFUE. W związku z tym Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie w zakresie, w jakim dotyczy ono wykładni wspólnego stanowiska 2001/931 dodatkowo do rozporządzenia nr 2580/2001.

70 — Przepis ten, dotyczący stosunków między WPZiB a innymi kompetencjami UE, nie jest istotny w niniejszej sprawie.

71 — Zobacz pkt 42 niniejszej opinii.

72 — Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, pkt 38, 62–66.

73 — Artykuł 21 ust. 1 TUE.

74 — Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, pkt 73–76.

Pojęcie „aktu terrorystycznego” zawarte we wspólnym stanowisku 2001/931 oraz w rozporządzeniu nr 2580/2001

92. Pojęcie „aktu terrorystycznego” zawarte w art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 należy interpretować, biorąc pod uwagę brzmienie, cele oraz kontekst tych przepisów. Geneza tego wyrażenia może również zawierać informacje mające znaczenie dla jego wykładni [75].

93. Organizacja LTTE została wpisana do wykazu przewidzianego w art. 2 ust. 3 z uwagi na to, że dopuściła się czynów zdefiniowanych jako „akty terrorystyczne” w rozporządzeniu nr 2580/2001, które samo odsyła do definicji zawartej w art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931 [76]. Żaden element treści obu wymienionych aktów Unii nie sugeruje, że pojęcie to miałoby nie obejmować działań dokonanych w okresie konfliktu zbrojnego, regulowanych międzynarodowym prawem humanitarnym.

94. Cele wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 również nie wspierają takiej wykładni. Oba akty co do istoty realizują cel prewencyjny: służą zwalczaniu terroryzmu poprzez odcięcie go od środków finansowych w drodze zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów podejrzewanych o udział w działaniach terrorystycznych lub działaniach związanych z terroryzmem [77]. Ochrona tych celów jest tak samo ważna, kiedy do dokonywania czynów dochodzi w okresie konfliktu zbrojnego, jak i kiedy dochodzi do nich w innych okolicznościach.

95. Z samego brzmienia przepisów wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 wynika, że odpowiednia jest szeroka interpretacja pojęcia „aktu terrorystycznego”. Czy taką wykładnię należy ograniczyć, zważywszy na kontekst ustawodawstwa oraz prawa międzynarodowego, w którym akty te należy interpretować?

Decyzja ramowa 2002/475

96. Sąd odsyłający pyta w szczególności [w pytaniu drugim lit. a)], czy motyw 11 decyzji ramowej 2002/475 jest istotny dla wykładni pojęcia „aktu terrorystycznego” zawartego we wspólnym stanowisku 2001/931 oraz rozporządzeniu nr 2580/2001. Czy to, że wspomniany motyw ma na celu wyłączenie działań sił zbrojnych prowadzonych w okresach konfliktów zbrojnych z zakresu stosowania decyzji ramowej [78], ma wpływ na zakres wspólnego stanowiska i rozporządzenia?

97. Moim zdaniem odpowiedź brzmi „nie”.

98. Decyzja ramowa 2002/475 harmonizuje przepisy karne państw członkowskich i ma na celu przyjęcie zbliżonej definicji przestępstw terrorystycznych w państwach członkowskich [79]. Jej zakres i cele różnią się zatem od zakresu i celów wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001, które dotyczą środków prewencyjnych przeciwko terroryzmowi i nie mają na celu uzupełniania ani wspierania krajowych procedur karnych [80]. Z brzmienia motywu 11 (w szczególności wyrażenia „przepisy niniejszej ramowej decyzji nie regulują”) wynika jednoznacznie, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji jedynym celem tego motywu jest uściślenie, że decyzja ramowa 2002/475 nie reguluje działań sił zbrojnych w okresach konfliktów zbrojnych. Motyw 11 decyzji ramowej 2002/475 nie zawiera zatem żadnych wskazówek objaśniających znaczenie pojęcia „aktu terrorystycznego”

75 — Zobacz wyroki: Inuit I, pkt 50; Pringle, pkt 135.

76 — Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia nr 2580/2001.

77 — Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, zwany dalej „wyrokiem Al-Aqsa”, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo.

78 — Zobacz pkt 40 powyżej.

79 — Motyw 6 decyzji ramowej 2002/475; zob. także art. 1 ust. 1.

80 — Zobacz wyrok Al-Aqsa, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo.

zawartego we wspólnym stanowisku 2001/931 oraz w rozporządzeniu nr 2580/2001 [81]. Takie stanowisko jest w każdym razie zbieżne z utrwalonym orzecznictwem, zgodnie z którym motyw preambuły aktu prawnego Unii nie ma wiążącej mocy prawnej, stąd też nie może zostać użyty w celu wprowadzenia odstępstwa od samych przepisów tego aktu ani w celu ich wykładni w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem [82]. Motyw 11 nie odnosi się konkretnie do żadnego przepisu w części normatywnej decyzji ramowej 2002/475, a zatem nijak nie może wpływać na sposób wykładni innych aktów Unii.

Wykładnia zgodna z prawem międzynarodowym

99. W tych okolicznościach konieczne jest wciąż uwzględnienie art. 3 ust. 5 TUE, zgodnie z treścią którego Unia Europejska przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym gdy przyjmuje akt, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii [83].

100. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy prawa Unii należy, o ile to możliwe, interpretować w sposób spójny z prawem międzynarodowym [84]. Choć Trybunał stosował ów wymóg głównie do umów formalnie wiążących Unię [85], zakres tego wymogu jest szerszy. W wyroku Poulsen i Diva Navigation Trybunał uznał, że „[Unia Europejska] musi wykonywać swoje uprawnienia z poszanowaniem prawa międzynarodowego, a w związku z tym [przepis poddany wykładni w tej sprawie] należy interpretować oraz ustalić jego zakres stosowania w świetle odpowiednich norm międzynarodowego [zwyczajowego] prawa morskiego” [86]. W wyroku Intertanko [87] Trybunał poszedł o krok dalej. Uznał w nim, że okoliczność, iż umowa międzynarodowa wiąże wszystkie państwa członkowskie, ale nie Unię, „może jednak mieć wpływ na wykładnię […] przepisów prawa wtórnego”, nawet jeśli umowa nie kodyfikuje norm zwyczajowych prawa międzynarodowego, oraz że spoczywa na nim obowiązek wykładni przepisów prawa wtórnego z uwzględnieniem takiej umowy międzynarodowej [88]. Trybunał uzasadnił to „zasadą dobrej wiary w prawie zwyczajowym” oraz zasadą lojalnej współpracy obecnie wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE. Celem jest uniknięcie w zakresie, w jakim to możliwe, wykładni prawa Unii w sposób uniemożliwiający państwom członkowskim wykonanie zobowiązań międzynarodowych.

101. Należy zatem najpierw zbadać, czy wspólne stanowisko 2001/931 oraz rozporządzenie nr 2580/2001 można interpretować w sposób spójny z odpowiednimi normami prawa międzynarodowego. W przypadku odpowiedzi twierdzącej nie ma potrzeby ustalania, czy normy te znajdują się wśród norm, w świetle których Trybunał może kontrolować legalność aktów przyjmowanych przez instytucje Unii [89].

81 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada, T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885, pkt 73. Jak już wspomniałam, punkt ten nie został zakwestionowany w odwołaniu wniesionym przez Radę (zob. pkt 51 powyżej).

82 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

83 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo.

84 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 15 marca 2012 r., SCF Consorzio Fonografici, C-135/10, EU:C:2012:140, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz też opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Diakité, C-285/12, EU:C:2013:500, pkt 23, 24.

85 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 52–58; z dnia 1 kwietnia 2004 r., Bellio F.lli, C-286/02, EU:C:2004:212, pkt 33.

86 — Wyrok z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9. Zobacz także między innymi wyrok z dnia 15 stycznia 2015 r., Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, pkt 35.

87 — Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312.

88 — Punkt 52.

89 — Kontrola ważności aktów prawa wtórnego Unii na gruncie prawa międzynarodowego (umów międzynarodowych albo norm zwyczajowych prawa międzynarodowego) ma charakter nadzwyczajny, jako że podlega ściśle określonym uwarunkowaniom. Co się tyczy umów międzynarodowych, zob. niedawny wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., C & J Clark International, C-659/13 i C-34/14, EU:C:2016:74, pkt 84. Co się tyczy norm zwyczajowych prawa międzynarodowego, zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101, 102, 107.

102. Należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy normami międzynarodowego prawa humanitarnego z jednej strony a normami prawa międzynarodowego regulującymi zwalczanie terroryzmu i branie zakładników z drugiej strony. W niniejszej opinii przeanalizuję tylko te źródła prawa międzynarodowego, do których odniesiono się w postanowieniu odsyłającym bądź w stanowiskach stron.

– Międzynarodowe prawo humanitarne

103. Jeżeli chodzi o międzynarodowe prawo humanitarne, Trybunał może przyjąć założenie, że istotne są tu konwencje genewskie oraz protokoły do nich, ponieważ w okresie objętym postępowaniem LTTE oraz rząd Sri Lanki były uwikłane w konflikt zbrojny. Ponadto wszystkie państwa członkowskie są stronami tych konwencji i protokołów [90]. Trybunał, dokonując wykładni wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001, ma zatem obowiązek ich uwzględnienia niezależnie od tego, czy owe konwencje kodyfikują normy zwyczajowe prawa międzynarodowego, czy też nie [91].

104. Odrzucam jednak pogląd przedstawiony przez skarżących w postępowaniu głównym, że skoro LTTE stanowi pozapaństwowe siły zbrojne uczestniczące w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym w Sri Lance, międzynarodowe prawo humanitarne wyłącza uznanie zamachów oraz uprowadzeń dokonanych w latach 2005–2009 za „akty terrorystyczne". Po pierwsze, wspólny art. 3 konwencji genewskich, regulujący konkretnie konflikty niemiędzynarodowe, zakazuje w każdym czasie i w każdym miejscu zamachów na życie i nietykalność cielesną, a w szczególności zabójstw we wszelkiej postaci, a także brania zakładników w stosunku do „[osób niebiorących] bezpośrednio udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, które złożyły broń, oraz os[ób], które stały się niezdolne do walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu" [92]. Przepis ten niewątpliwie – choć w sposób dorozumiany – zakazuje aktów terrorystycznych, które mogą powodować takie skutki [93].

105. Artykuł 4 ust. 2 lit. d) protokołu II jeszcze bardziej jednoznacznie stanowi, że uczestnikom niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych zakazuje się zawsze i wszędzie działań terrorystycznych przeciwko osobom, które nie biorą bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych lub które zaniechały takiego udziału [94]. Artykuł 13 ust. 2 zdanie drugie protokołu II zabrania również aktów lub gróźb przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności.

90 — Zobacz pkt 4 powyżej.

91 — Zobacz pkt 100 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo.

92 — Wspólny art. 3 ust. 1 lit. a) i b). W wyroku z dnia 27 czerwca 1986 r. w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że normy zawarte we wspólnym art. 3 „stanowią minimalny miernik w uzupełnieniu do bardziej szczegółowych norm, które również mają zastosowanie do konfliktów międzynarodowych" oraz które odzwierciedlają „podstawowe względy humanitarne" (I.C.J. Reports, 1984, s. 392, pkt 218).

93 — Zobacz w tym względzie H.P. Gasser, Acts of terror, „terrorism" and international humanitarian law, *International Review of the Red Cross*, 2002, s. 560.

94 — Co się tyczy międzynarodowych konfliktów zbrojnych, zob. art. 51 ust. 2 protokołu I oraz art. 33 ust. 1 czwartej konwencji genewskiej.

106. Protokół I ma zastosowanie głównie do międzynarodowych konfliktów zbrojnych [95], zatem nie wydaje się bezpośrednio istotny dla niniejszego postępowania. Jednak, nawet gdyby protokół ten miał zastosowanie do konfliktu między rządem Sri Lanki a LTTE [96], wniosek nie byłby inny, jako że protokół I również zakazuje „aktów i gróźb przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej" [97]. Zatem międzynarodowe prawo humanitarne „zakazuje działań terrorystycznych zarówno w międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych konfliktach zbrojnych, niezależnie od tego, czy dopuszcza się ich strona państwowa, czy pozapaństwowa" [98].

107. Jakie jest stanowisko wobec działań wymierzonych w osoby czynnie uczestniczące w konflikcie zbrojnym bądź w cele wojskowe, które to działania nie służą zastraszeniu ludności cywilnej? Uczestnicy walk w międzynarodowym konflikcie zbrojnym mają prawo bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych, a zatem są objęci immunitetem w odniesieniu do swoich działań w charakterze uczestników walki zbrojnej, pod warunkiem że są to działania zgodne z międzynarodowym prawem humanitarnym. W przeciwieństwie do nich uczestnikom walk w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym immunitet nie przysługuje, nawet jeśli ich działania są zgodne ze wspólnym art. 3 konwencji genewskich oraz art. 4 ust. 2 lit. d) i art. 13 ust. 2 protokołu II [99]. Zatem przykładowo żołnierz pozapaństwowych sił zbrojnych, który bez naruszania międzynarodowego prawa humanitarnego zabił żołnierza wrogich państwowych sił zbrojnych w trakcie konfliktu niemiędzynarodowego, może być sądzony za zabójstwo. Wynika to z zasad suwerenności i nieinterwencji w sprawy wewnętrzne [100]. Zatem uczestnicy konfliktu niemiędzynarodowego nie są wyłączeni z zakresu stosowania środków represyjnych lub prewencyjnych, których podjęcie państwo może uznać za właściwe w danych okolicznościach [101], jeżeli ma ono właściwość do nałożenia takich środków i przestrzega odpowiednich konwencji o zwalczaniu terroryzmu, a także innych wiążących je norm prawa międzynarodowego [102].

108. Podnoszono, że kategoryzowanie działań uczestników niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych jako „działań terrorystycznych" może zniechęcać ich do przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, gdyż tacy uczestnicy znajdą niewiele powodów, by przestrzegać (w szczególności) wspólnego art. 3 konwencji genewskich oraz art. 4 ust. 2 lit. d) i art. 13 ust. 2 protokołu II, jeżeli przestrzeganie tych norm nie zostanie ostatecznie zrekompensowane w sferze odpowiedzialności karnej [103].

95 — Zobacz art. 1 ust. 3, który odnosi się do wspólnego art. 2 konwencji genewskich.

96 — Tak byłoby, gdyby konflikt stanowił konflikt zbrojny, w którym „ludy walczą przeciw panowaniu kolonialnemu i obcej okupacji oraz przeciw reżimom rasistowskim, wykonując swe prawo do samostanowienia" (art. 1 ust. 4 protokołu I).

97 — Artykuł 51 ust. 2 protokołu I.

98 — T. Pfanner, Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law, w: Fernández-Sánchez (red.), *International Legal Dimensions of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers 2009, s. 289.

99 — Po zakończeniu działań zbrojnych władze sprawujące rządy są obowiązane dołożyć starań, by objąć możliwie szeroką amnestią osoby, które uczestniczyły w konflikcie zbrojnym (art. 6 ust. 5 protokołu II). „W niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym nie przewiduje się statusu uczestnika walki zbrojnej ani jeńca wojennego, ponieważ państwa nie są skłonne udzielać członkom grup zbrojnego oporu immunitetu wyłączającego ściganie na gruncie prawa krajowego za udział w walkach zbrojnych (MKCK, „The relevance of IHL in the context of terrorism", www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, dostęp w dniu 4 lipca 2016 r.).

100 — Artykuł 3 ust. 1 protokołu II stanowi, że „[ż]adne postanowienie [tego] protokołu nie może być powoływane w celu naruszenia suwerenności państwa lub odpowiedzialności rządu za utrzymanie lub przywrócenie wszelkimi legalnymi środkami porządku publicznego w państwie i za obronę jedności narodowej oraz integralności terytorialnej państwa".

101 — Środki te mogą być zwrócone przeciwko działaniom uznawanym przez państwo za terroryzm, ale nie tylko takim (np. mogą dotyczyć również zdrady stanu lub szpiegostwa).

102 — Zobacz także komentarz MKCK z 2016 r., wspólny artykuł 3, pkt 514, a także pkt 111–121 poniżej.

103 — Zobacz między innymi J. Pejic, Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?, *British Yearbook of International Law*, 2004, s. 75, 76; oraz M. Sassóli, Terrorism and War, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, s. 970. Jak zauważa M. Sassóli, „gdyby zgodnie z sugestią niektórych uznawać każdy czyn popełniony przeciwko siłom państwowym za »terrorystyczny«, osłabiłoby to [międzynarodowe prawo humanitarne] oraz wolę jego przestrzegania wśród ugrupowań zbrojnych". Zobacz M. Sassóli, The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts, w: O. Ben-Naftali (red.), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Oxford, OUP 2011, s. 37.

109. Prawdą jest, że ochrona oferowana przez art. 6 ust. 5 protokołu II jest względnie słaba; przepis ten ma charakter czysto postulatywny [104] („[…] dołożą starań, by objąć możliwie szeroką amnestią […]"), stąd też nie oferuje rekompensaty porównywalnej do immunitetu dla uczestników walk zbrojnych przestrzegających międzynarodowego prawa humanitarnego w trakcie działań zbrojnych [105]. Brak zapewnienia immunitetu na gruncie międzynarodowego prawa humanitarnego może osłabiać skuteczność tego prawa oraz podnosić koszty jego egzekwowania. Jednakże ten stan prawa międzynarodowego, który jest (jakoby) daleki od stanu optymalnego, nie uprawnia jeszcze do zmiany międzynarodowego prawa humanitarnego w obecnym kształcie [106].

110. W każdym razie nawet gdyby przyjąć założenie, że pojęcie „aktu terrorystycznego" ma węższe znaczenie w kontekście niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego aniżeli w czasie pokoju, to skarżący w postępowaniu głównym nie wykazali ani nawet nie podnieśli, jakoby zamachy i uprowadzenia, będące podstawą umieszczenia LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3, nie stanowiły w całości czy w części naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego. Nie zasugerowano w szczególności, że żadne z tych działań nie było wymierzone w ludność cywilną czy inne osoby niebędące czynnymi uczestnikami działań zbrojnych pomiędzy LTTE a rządem Sri Lanki. Skarżący w postępowaniu głównym podnieśli raczej, że skoro organizacja LTTE uczestniczyła w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego, jej działań w żadnym razie nie można uznać za „terrorystyczne" [107]. Z wyżej wymienionych względów taki pogląd należy odrzucić.

– Prawo międzynarodowe dotyczące zwalczania terroryzmu i brania zakładników

111. Jeżeli chodzi o prawo międzynarodowe regulujące zwalczanie terroryzmu, na wstępie zwracam uwagę, że konwencja w sprawie terroryzmu jądrowego wymieniona w postanowieniu odsyłającym nie ma wyraźnego związku z postępowaniem głównym. Wskutek tego nie uwzględniam jej w poniższych rozważaniach. Ponadto Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi nie jest wiążąca dla Unii Europejskiej. Co więcej, nie wszystkie państwa członkowskie Unii ją ratyfikowały. Konwencja ta nie stanowi zatem części zbioru norm międzynarodowych, w świetle których Trybunał powinien dokonać wykładni wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001.

112. Wspólne stanowisko 2001/931 oraz rozporządzenie nr 2580/2001 służą wykonaniu rezolucji 1373 (2001) [108]. Choć Unia Europejska sama nie jest członkiem ONZ, Trybunał uznał, że „[Unia] powinna przywiązywać szczególną wagę do okoliczności, że zgodnie z art. 24 Karty Narodów Zjednoczonych uchwalenie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji w trybie rozdziału VII tej karty stanowi przejaw sprawowania podstawowej odpowiedzialności, jaką powierzono temu organowi w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na szczeblu międzynarodowym. Sprawowanie tej odpowiedzialności obejmuje w ramach wymienionego rozdziału VII uprawnienie do decydowania o tym, co stanowi zagrożenie dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz do podejmowania niezbędnych środków do ich utrzymania lub przywrócenia" [109]. Trybunał powinien zatem – w zakresie, w jakim to możliwe – interpretować wspólne stanowisko 2001/931 oraz rozporządzenie nr 2580/2001 w sposób zgodny z rezolucją 1373 (2001). Rezolucja ta jednak ani nie zawiera definicji pojęcia „aktu terrorystycznego", ani nie określa jego zakresu w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego.

104 — Rozumiem przez to, że przepis ten wyraża zaledwie cele, ale nie tworzy praw ani zobowiązań dla poszczególnych podmiotów.

105 — Konferencja dyplomatyczna, która przyjęła protokół II, odrzuciła wniosek Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, zgodnie z którym na sądy orzekające w sprawach przeciwko uczestnikom niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych byłby nałożony wymóg uwzględnienia w najszerszym możliwym zakresie przestrzegania przez oskarżonego postanowień protokołu II. Zobacz MKCK, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary, Geneva, 1973, s. 141 (art. 10 ust. 5).

106 — Zobacz pkt 107.

107 — Przeciwnie, mogłyby (teoretycznie) zostać uznane za zbrodnie wojenne. Skarżący w postępowaniu głównym również pobieżnie wyrażają wątpliwość, że organizacja LTTE była faktycznie odpowiedzialna za zamachy i uprowadzenia. Nie sięgają jednak po żadne konkretne elementy mogące podważyć stanowisko Rady.

108 — Zobacz pkt 34 powyżej.

109 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 294.

113. Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych wiąże wszystkie państwa członkowskie. Zważywszy na czynniki, które skłoniły Radę do umieszczenia LTTE w wykazie przewidzianym w art. 2 ust. 3, odnoszące się do „zamachów" dokonywanych przez LTTE [110], konwencja ta może być istotna w postępowaniu głównym. Konwencję o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych należy zatem uwzględnić podczas wykładni wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 [111].

114. Z zakresu zastosowania konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych wyłączono „działania sił zbrojnych podczas konfliktu zbrojnego" regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym [112]. Nie oznacza to jednak, że działania takiego rodzaju nie mogą zostać uznane za „akty terrorystyczne" w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego. We wniosku tym utwierdza mnie ostatni motyw preambuły konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, w którym wyraźnie stwierdza się, że „wyłączenie niektórych działań spod zakresu [tej] konwencji nie usprawiedliwia lub nie czyni legalnymi skądinąd nielegalnych czynów, lub też uniemożliwia ściganie na mocy innych praw […]". Motyw ten potwierdza, że Rada prawidłowo postrzega charakter przeanalizowanych powyżej norm międzynarodowego prawa humanitarnego jako komplementarny w stosunku do niektórych norm prawa międzynarodowego mających na celu zwalczanie terroryzmu.

115. Podobne rozumowanie odnosi się do konwencji przeciwko braniu zakładników, również istotnej dla niniejszego postępowania [113]. Choć konwencja ta nie jest formalnie wiążąca dla Unii Europejskiej, jej stronami są wszystkie państwa członkowskie. Celem art. 12 tej konwencji jest jedynie uściślenie zakresu jej stosowania. Przepis ten w żaden sposób nie wpływa na zapobieganie braniu zakładników i na ściganie takich czynów, które mają miejsce w trakcie konfliktów zbrojnych i są zatem regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym [114]. W tym przypadku różne zbiory norm międzynarodowych również wydają się mieć charakter komplementarny.

116. Ponadto, jak potwierdziła Komisja w toku rozprawy, działania państw członkowskich na podstawie wspólnego stanowiska 2001/931 oraz rozporządzenia nr 2580/2001 zasadniczo wchodzą w zakres stosowania konwencji o finansowaniu terroryzmu. Te akty prawa Unii istotnie służą zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, przewidując szczególne środki finansowe wobec osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych. Konwencja o finansowaniu terroryzmu wiąże ponadto wszystkie państwa członkowskie. Trybunał powinien zatem interpretować wspólne stanowisko 2001/931 oraz rozporządzenie nr 2580/2001 – w zakresie, w jakim to możliwe – w sposób nienarażający państw członkowskich Unii na naruszenie zobowiązań wynikających z tej konwencji.

117. Żadne z postanowień konwencji o finansowaniu terroryzmu nie wyłącza jednak uznania działań pozapaństwowych sił zbrojnych podejmowanych w okresie konfliktów niemiędzynarodowych za „akty terrorystyczne".

118. Po pierwsze, jak uznał Sąd w wyroku z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada [115], art. 2 ust. 1 lit. b) konwencji o finansowaniu terroryzmu wyraźnie przewiduje, że może dojść do dokonania „aktów terrorystycznych" w rozumieniu tej konwencji w ramach konfliktu zbrojnego, jeżeli zostaną spełnione dwa warunki: i) czyn ma spowodować śmierć bądź ciężki uszczerbek na zdrowiu; ii) celem takiego czynu wynikającym z jego charakteru bądź kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania danej czynności lub do

110 — Zobacz pkt 48 powyżej.

111 — Zobacz pkt 100 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo.

112 — Artykuł 19 ust. 2.

113 — Organizacja LTTE została umieszczona w europejskim wykazie między innymi wskutek, jak to określiła Rada, „uprowadzeń" dokonanych w latach 2005–2009, zob. pkt 48 powyżej. Dla celów niniejszej analizy nie dostrzegam żadnej znaczącej różnicy pomiędzy tym terminem a wyrażeniem „branie zakładników" użytym w konwencji przeciwko braniu zakładników.

114 — Zobacz wspólny art. 3 ust. 1 lit. b) konwencji genewskich oraz art. 4 ust. 2 lit. c) protokołu II.

115 — T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885, pkt 64.

jej zaniechania. Zatem wprowadzając regulacje dotyczące finansowania aktów terrorystycznych na podstawie konwencji o finansowaniu terroryzmu, państwa będące stronami (lub sama Unia Europejska) mogą zawrzeć w definicji aktu terrorystycznego czyny popełniane w okresie konfliktu zbrojnego.

119. Po drugie, w każdym razie art. 21 stanowi wyraźnie, że konwencja o finansowaniu terroryzmu nie ma wpływu na obowiązki osób fizycznych wynikające z międzynarodowego prawa humanitarnego. Do takich obowiązków należy przestrzeganie bezwzględnego zakazu podejmowania działań określonych we wspólnym art. 3 ust. 1 lit. a) i b) konwencji genewskich, w art. 4 ust. 2 lit. d) oraz art. 13 ust. 2 protokołu II.

120. Wykładnia pojęcia „aktu terrorystycznego" zawartego we wspólnym stanowisku 2001/931 i rozporządzeniu nr 2580/2001 jako obejmującego działania dokonywane przez pozapaństwowe siły zbrojne w ramach konfliktu niemiędzynarodowego nie jest zatem bardziej niespójna z wyżej przeanalizowanymi aktami prawa międzynarodowego dotyczącymi zwalczania terroryzmu i brania zakładników niż z odpowiednimi normami międzynarodowego prawa humanitarnego.

121. Zatem w odpowiedzi na pytanie 2 lit. b) formułuję wniosek, że działania sił zbrojnych w okresie niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego, regulowanego międzynarodowym prawem humanitarnym, mogą stanowić „akty terrorystyczne" w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 i rozporządzenia nr 2580/2001, interpretowanych w świetle odpowiednich norm międzynarodowego prawa humanitarnego oraz norm prawa międzynarodowego dotyczących zwalczania terroryzmu i brania zakładników.

122. Biorąc pod uwagę argumenty podniesione przed Trybunałem przez skarżących w postępowaniu głównym [116], w ramach odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte uważam także, że rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wskazuje na żaden czynnik, który mógłby wpłynąć na ważność rozporządzenia nr 610/2010 w zakresie, w jakim dotyczy ono LTTE. W tym stanie rzeczy nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie piąte.

Wnioski

123. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

— Wyjątek ustanowiony w orzecznictwie wynikającym z wyroku z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), ma zastosowanie w odniesieniu do art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE.

— Nie jest niewątpliwe, że ewentualna skarga wniesiona przez A, B, C i D do Sądu o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 610/2010 z dnia 12 lipca 2010 r. wykonującego art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1285/2009 w zakresie, w jakim dotyczy ono grupy Tygrysy – Wyzwoliciele Tamilskiego Ilamu (LTTE), zostałaby uznana za dopuszczalną. Wynika z tego, że A, B, C i D, podnosząc nieważność tego rozporządzenia przed sądem krajowym i zwracając się o złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, postąpili zasadnie.

116 — Zobacz w szczególności pkt 110 niniejszej opinii.

— Działania sił zbrojnych w okresie niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego regulowanego międzynarodowym prawem humanitarnym mogą stanowić „akty terrorystyczne" w rozumieniu przepisów wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu oraz rozporządzenia nr 2580/2001, interpretowanych w świetle odpowiednich norm międzynarodowego prawa humanitarnego oraz norm prawa międzynarodowego dotyczących zwalczania terroryzmu i brania zakładników.

— Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wskazuje na żaden czynnik, który mógłby wpłynąć na ważność rozporządzenia nr 610/2010 w zakresie, w jakim dotyczy ono LTTE.