Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2012 *

Ympäristö — Asetus (EY) N:o 1367/2006 — Jäsenvaltioiden velvollisuus suojella ja parantaa ilmanlaatua — Jäsenvaltiolle myönnetty väliaikainen poikkeus — Sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö — Kieltäytyminen — Yksittäistapausta koskeva toimenpide — Pätevyys — Århusin yleissopimus

Asiassa T-396/09,

Vereniging Milieudefensie, kotipaikka Amsterdam (Alankomaat), ja

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, kotipaikka Utrecht (Alankomaat),

edustajanaan asianajaja A. van den Biesen,

kantajina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi P. Oliver, W. Roels ja A. Alcover San Pedro, sittemmin Oliver, Alcover San Pedro ja E. Manhaeve, ja lopuksi Oliver, Alcover San Pedro ja B. Burggraaf,

vastaajana,

jota tukevat

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels, Y. de Vries, J. Langer ja M. de Ree,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi L. Visaggio ja A. Baas, sittemmin Visaggio ja G. Corstens,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Moore ja F. Naert,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumoamaan 28.7.2009 tehty komission päätös K(2009) 6121, jolla se jätti tutkimatta 7.4.2009 tekemänsä päätöksen K(2009) 2560 lopullinen – jolla Alankomaiden kuningaskunnalle myönnettiin väliaikainen poikkeus ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/50/EY (EUVL L 152, s. 1) säädettyihin velvoitteisiin – uudelleentarkastelua koskevan kantajien pyynnön,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Dittrich sekä tuomarit I. Wiszniewska-Białecka (esittelevä tuomari) ja M. Prek,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.9.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Kantajina ovat Vereniging Milieudefensie, joka on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu yhdistys, jonka kotipaikka on Amsterdam (Alankomaat) ja jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu ja ilmanlaadun parantaminen Alankomaissa, ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, joka on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu säätiö, jonka kotipaikka on Utrecht (Alankomaat) ja joka vastustaa ilman pilaantumista Utrechtin alueella.

2 Alankomaiden kuningaskunta ilmoitti Euroopan komissiolle 15.7.2008 ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL L 152, s. 1) 22 artiklan mukaisesti typpidioksidille yhdeksällä alueella määritetyn vuosiraja-arvon saavuttamiselle vahvistetun määräajan pidentämisestä ja hiukkasille, jotka läpäisevät erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50 prosenttia (jäljempänä PM_{10}-hiukkaset), vahvistettujen päivittäisten ja vuosiraja-arvojen soveltamisvelvoitteita koskevasta poikkeuksesta.

3 Komissio teki 7.4.2009 päätöksen K(2009) 2560 lopullinen (jäljempänä 7.4.2009 tehty päätös).

4 Kyseisen 7.4.2009 tehdyn päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Direktiivin 2008/50/EY liitteessä XI todetun typpidioksidin vuosiraja-arvon saavuttamiseksi vahvistetun määräajan pidentämiseen tämän päätöksen liitteessä mainituilla alueilla nro 1–8 ei oteta kielteistä kantaa. Määräaikaa pidennetään 31.12.2014 saakka.

2. Typpidioksidin vuosiraja-arvon saavuttamiseksi vahvistetun määräajan pidentämiseen tämän päätöksen liitteessä mainitulla alueella nro 9 ei oteta kielteistä kantaa, mikäli kansallista ilmanlaatusuunnitelmaa [Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit] (NSL) ja kyseistä alueellista suunnitelmaa mukautetaan siten, että taataan, että typpidioksidin vuosiraja-arvoa noudatetaan 31.12.2012 mennessä – –”

5 Kyseisen 7.4.2009 tehdyn päätöksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”– – direktiivin 2008/50/EY liitteessä XI PM_{10}-hiukkasten osalta vahvistettujen raja-arvojen soveltamisvelvoitteita koskeviin poikkeuksiin ei oteta kielteistä kantaa.

Poikkeusta sovelletaan 10.6.2011 saakka.”

6 Kyseisen 7.4.2009 tehdyn päätöksen 3 artiklassa määrätään, että Alankomaiden kuningaskunta ilmoittaa komissiolle tietyt direktiivissä 2008/50 vahvistettuja raja-arvoja koskevat tiedot.

7 Kantajat esittivät komissiolle 18.5.2009 päivätyllä kirjeellä tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13) 10 artiklan 1 kohdan perusteella 7.4.2009 tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön.

8 Komissio hylkäsi kantajien esittämän sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön 28.7.2009 tekemällään päätöksellä K(2009) 6121 (jäljempänä riidanalainen päätös). Se totesi seuraavaa:

”Pyydätte 7.4.2009 tehdyn päätöksen uudelleentarkastelua sillä perusteella, että Alankomaat eivät täytä direktiivin 2008/50/EY 22 artiklassa säädettyjä edellytyksiä ja että tämän seurauksena komission olisi pitänyt esittää vastalauseita [typpidioksidin] vuosiraja-arvojen saavuttamiseksi vahvistetun määräajan pidentämistä ja PM_{10}-hiukkasten osalta vahvistettujen raja-arvojen soveltamisvelvoitteisiin liittyvää poikkeusta koskevasta pyynnöstä.

– –

Asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklasta ja 2 artiklan 1 kohdan g alakohtaan sisältyvästä ”hallintotoimen” määritelmästä niitä yhdessä luettuina seuraa, että sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö voi kohdistua vain yhteisön toimielimen tai elimen ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamaan yksittäistapausta koskevaan toimenpiteeseen, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia.

Komissio katsoo, että 7.4.2009 tehty päätös ei ole yksittäistapausta koskeva toimenpide, ottamatta kantaa siihen, täyttyvätkö asetuksen N:o 1367/2006 IV osastossa tarkoitetut muut tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

Komissio ymmärtää pyyntönne siten, että katsotte siinä, että kyseinen päätös on yksittäistapauksia koskeva hallintotoimi (päätös), erityisesti, koska se on osoitettu vain yhdelle nimenomaisesti mainitulle jäsenvaltiolle – –.

Tietylle jäsenvaltiolle osoitettu päätös voi kuitenkin olla yleisesti sovellettava toimenpide, jos sillä on tarkoitus vahvistaa toimenpiteitä, joita sovelletaan yhteen tai useampaan yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään.

Oikeuskäytännön mukaan yleistä erityistä järjestelmää koskevilla poikkeuksilla, jotka komissio on hyväksynyt vahvistamispäätöksillä erityisen direktiivin nojalla, on sama oikeudellinen luonne kuin direktiivillä, jos nämä komission päätökset on osoitettu tarkemmin määrittelemättömille henkilöille abstraktein termein ja jos niitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin. Tällaisissa tapauksissa päätösten (vaikka niitä kutsutaankin päätöksiksi) on katsottava olevan yleisesti sovellettavia toimenpiteitä. Ks. asia T-142/03, Fost Plus VZW v. komissio, määräys 16.2.2005 (Kok., s. II-589, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Komissio katsoo direktiivin 2008/50/EY soveltamisalan ja sen 22 artiklassa säädettyjen, poikkeusta koskevien edellytysten valossa, että poikkeusta sovelletaan objektiivisesti määriteltyyn tilanteeseen, jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin. Näin ollen direktiivin 2008/50/EY 22 artiklaan perustuvien päätösten on katsottava olevan edellä viitatussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja ’yleistä järjestelmää koskevia poikkeuksia’, ja näillä päätöksillä on siksi sama yleinen sovellettavuus kuin kyseisellä direktiivillä.

Lisäksi on todettava, että direktiivin 2008/50/EY 22 artiklan soveltamisen edellytyksenä on, että jäsenvaltio on laatinut ilmanlaatusuunnitelman niiden taajamien ja alueiden osalta, joihin määräajan pidentämistä ja poikkeusta on tarkoitus soveltaa. Suunnitelmassa määrätään sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja täytäntöönpanosta, joita sovelletaan tarkemmin määrittelemättömiin henkilöihin objektiivisesti määritellyissä tilanteissa. Direktiivin 2008/50/EY 22 artiklaan perustuva päätös, jossa komissio ei ottanut kielteistä kantaa Alankomaiden ilmoitukseen, perustuu tämän jäsenvaltion toimittamaan ilmanlaatusuunnitelmaan.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissio katsoo, että sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntönne ei kohdistu asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuun hallintotoimeen. Näin ollen komissio katsoo, että pyyntöänne ei voida tutkia – –”

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

9 Kantajat nostivat käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.10.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä.

10 Kantajat tekivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.10.2009 jättämällään erillisellä asiakirjalla välitoimihakemuksen, jossa ne vaativat pääasiallisesti, että unionin yleisen tuomioistuimen presidentti lykkää riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes unionin yleinen tuomioistuin antaa ratkaisunsa pääasiassa tai kunnes komissio tekee uuden päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä.

11 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hylkäsi välitoimihakemuksen 17.12.2009 antamallaan määräyksellä, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat selvästi. Oikeudenkäyntikuluista määrättiin päätettäväksi myöhemmin.

12 Euroopan parlamentti, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan unionin neuvosto pyysivät 14., 15. ja 26.1.2010 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamillaan väliintulokirjelmillä saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemukset 11.3.2009 antamallaan määräyksellä. Parlamentti, Alankomaiden kuningaskunta ja neuvosto toimittivat 28.5.2010 väliintulohakemuksensa. Komissio ja kantajat toimittivat näitä hakemuksia koskevat huomautuksensa 15. ja 19.7.2010.

13 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari määrättiin seitsemänteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia tämän vuoksi siirrettiin.

14 Unionin yleinen tuomioistuin (seitsemäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

15 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 13.9.2011 pidetyssä istunnossa.

16 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— määrää, että komission on ratkaistava sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, ja vahvistaa sille tätä koskevan määräajan

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Komissio, jota Alankomaiden kuningaskunta, parlamentti ja neuvosto tukevat, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Velvoittamisvaatimus

18 Kantajien toiseen vaatimukseen sisältyvästä velvoittamisvaatimuksesta, jossa vaaditaan unionin yleistä tuomioistuinta määräämään, että komission on ratkaistava sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, ja vahvistamaan tätä koskeva määräaika, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuinten toimivalta niiden tutkiessa kumoamiskannetta rajoittuu riidanalaisen toimen laillisuusvalvontaan, eikä unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittamansa laillisuusvalvonnan yhteydessä osoittaa unionin toimielimille määräyksiä (asia C-5/93 P, DSM v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok., s. I-4695, 36 kohta ja asia T-145/98, ADT Projekt v. komissio, tuomio 24.2.2000, Kok., s. II-387, 83 kohta). Kyseessä olevan toimielimen tehtävänä on toteuttaa SEUT 266 artiklan nojalla kumoamiskanteen johdosta annetun tuomion täytäntöönpanotoimenpiteet (asia T-67/94, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 27.1.1998, Kok., s. II-1, 200 kohta ja yhdistetyt asiat T-225/07 ja T-364/07, Thomson Sales Europe v. komissio, tuomio 29.9.2009, 221 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

19 Tästä seuraa, että kantajien toinen vaatimus on jätettävä tutkimatta.

Kumoamisvaatimus

20 Kantajat esittävät kumoamisvaatimuksensa tueksi kaksi kanneperustetta. Kantajat väittävät ensisijaisesti, että komissio on katsonut virheellisesti, että niiden esittämä, 7.4.2009 tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö oli jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että kyseessä oli yleisesti sovellettava toimenpide. Tätä kanneperustetta on tulkittava siten, että se koskee pääasiallisesti asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan kanssa, rikkomista.

21 Kantajat väittävät toissijaisesti, että jos ensimmäinen kanneperuste olisi hylättävä, olisi katsottava, että asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohta, jossa rajoitetaan Århusissa 25.6.1998 allekirjoitetun, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus) 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvä ”toimen” käsite koskemaan ainoastaan ”hallintotoimia”, joiden määritellään saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa olevan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, on Århusin yleissopimuksen tämän määräyksen vastainen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan rikkomista, luettuna yhdessä saman asetuksen 2 artklan 1 kohdan g alakohdan kanssa

22 Tässä ensisijaisesti esittämässään kanneperusteessa kantajat väittävät pääasiallisesti, että jättäessään tutkimatta niiden esittämän, 7.4.2009 tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön komissio on rikkonut asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohtaa.

23 Asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen valtioista riippumaton järjestö, joka täyttää tämän asetuksen 11 artiklassa säädetyt edellytykset, on oikeutettu pyytämään sisäistä uudelleentarkastelua siltä unionin toimielimeltä tai elimeltä, joka on toteuttanut ympäristölainsäädännön nojalla hallintotoimen. Tässä säännöksessä mainitun hallintotoimen käsite määritellään tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan unionin toimielimen ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamaa yksittäistapausta koskevaa toimenpidettä, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia.

24 Komissio on nyt käsiteltävässä asiassa jättänyt tutkimatta kantajien esittämän, 7.4.2009 tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön sillä perusteella, että koska tämä päätös ei ole yksittäistapausta koskeva toimenpide, sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö ei koskenut asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hallintotoimea. Kantajat riitauttavat tämän arvioinnin ja väittävät, että 7.4.2009 tehty päätös on yksittäistapausta koskeva toimenpide.

25 Sen selvittämiseksi, onko komissio katsonut perustellusti, että kantajien esittämä sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö ei vastannut asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, on näin ollen tutkittava, onko 7.4.2009 tehty päätös asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu yksittäistapausta koskeva toimenpide.

26 Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että määrittäessään toimen ulottuvuutta unionin tuomioistuimet eivät voi tyytyä ottamaan huomioon vain sen virallista nimeä, vaan niiden on otettava huomioon ennen kaikkea säädöksen tarkoitus ja sisältö (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962, Kok., s. 901, 918, Kok. Ep. I, s. 145). Jäsenvaltiolle osoitettua päätöstä pidetään yleisesti sovellettavana, jos sitä sovelletaan objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja jos sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin (ks. vastaavasti asia C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, määräys 8.4.2008, Kok., s. I-2217, 71 kohta).

27 Lisäksi tekstiin sisältyvät väliaikaiset tai alueelliset rajoitukset tai poikkeukset ovat erottamaton osa sitä säännöstöä, johon ne kuuluvat, ja niillä on harkintavallan väärinkäyttötapauksia lukuun ottamatta sama yleinen luonne kuin mainitulla säännöstöllä (asia C-298/89, Gibraltar v. neuvosto, tuomio 29.6.1993, Kok. 1993, s. I-3605, Kok. Ep. XIV, s. I-277, 18 kohta; asia T-417/04, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia v. komissio, määräys 12.3.2007, Kok., s. II-641, 49 kohta ja asia T-37/04, Região autónoma dos Açores v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, 33 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

28 Unionin tuomioistuimet ovat katsoneet, että yleistä järjestelmää koskevilla poikkeuksilla, joita komission direktiivin säännöksen nojalla tekemillä vahvistamispäätöksillä myönnetään, on sama yleinen luonne kuin direktiivillä, koska ne on osoitettu yleisesti määriteltyille henkilöryhmille abstraktein termein ja niitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin (ks. asia T-142/03, Fost Plus v. komissio, määräys 16.2.2005, Kok., s. II-589, jäljempänä asiassa Fost Plus annettu määräys, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensinnäkin, että direktiivi 2008/50 on yleisesti sovellettava toimi, koska siinä säädetään abstraktein ja objektiivisin termein epäpuhtauspäästöjen arviointia ja rajoittamista koskevasta yleisestä järjestelmästä.

30 Toiseksi direktiivin 2008/50 22 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta poiketa tilapäisesti velvollisuudesta noudattaa tässä direktiivissä vahvistettuja raja-arvoja, tietyin edellytyksin ja komission valvonnassa. Tässä artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos liitteessä XI eriteltyjä määräaikoja ei voida saavuttaa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa typpidioksidin – – raja-arvojen osalta, jäsenvaltio voi pidentää näitä määräaikoja enintään viidellä vuodella kyseisen alueen tai taajaman osalta sillä edellytyksellä, että laaditaan ilmanlaatusuunnitelma 23 artiklan mukaisesti sitä aluetta tai taajamaa varten, jota määräajan pidennys koskisi; kyseistä ilmanlaatusuunnitelmaa on täydennettävä – – kyseisiin epäpuhtauksiin liittyvillä tiedoilla ja siinä on osoitettava, että raja-arvoja noudatetaan ennen uuden määräajan päättymistä.

2. Jos PM_{10}-hiukkasille liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja ei voida saavuttaa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa paikkakohtaisten leviämisolosuhteiden, epäsuotuisien ilmasto-olosuhteiden tai rajat ylittävien päästöjen johdosta, jäsenvaltio vapautetaan velvoitteesta soveltaa näitä raja-arvoja 11 päivään kesäkuuta 2011 asti edellyttäen, että 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja että jäsenvaltio osoittaa, että se on määräaikoja noudattaakseen toteuttanut kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kaikki asianmukaiset toimenpiteet.

3. Jos jäsenvaltio soveltaa 1 ja 2 kohtaa, sen on varmistettava, että kutakin epäpuhtautta koskeva raja-arvo ei ylity kullekin epäpuhtaudelle liitteessä XI vahvistettua ylitysmarginaalia suuremmalla määrällä.

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, jos ne katsovat, että niiden olisi sovellettava 1 ja 2 kohtaa, ja toimitettava 1 kohdassa tarkoitettu ilmanlaatusuunnitelma kaikkine tarvittavine tietoineen, jotta komissio voi arvioida asetettujen edellytysten täyttymistä. Arviossaan komission on otettava huomioon jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden arvioidut vaikutukset ilmanlaatuun jäsenvaltioissa nyt ja tulevaisuudessa sekä nykyisten yhteisön toimien ja sellaisten suunnitteilla olevien yhteisön toimien arvioidut vaikutukset ilmanlaatuun, joita komission on määrä ehdottaa.

Jos komissio ei ole ottanut kielteistä kantaa ilmoitukseen yhdeksän kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta, katsotaan 1 tai 2 kohdan edellytysten täyttyvän.

Jos komissio on ottanut ilmoitukseen kielteisen kannan, se voi vaatia jäsenvaltioita mukauttamaan ilmanlaatusuunnitelmiaan taikka laatimaan uudet ilmanlaatusuunnitelmat.”

31 Kolmanneksi komissio ei ole Alankomaiden kuningaskunnan ilmoituksen jälkeen direktiivin 2008/50 22 artiklan 4 kohdan perusteella 7.4.2009 tekemässään päätöksessä ottanut kielteistä kantaa typpidioksidille alueilla nro 1–8 määritettyjen raja-arvojen saavuttamiseksi vahvistetun määräajan pidentämiseen eikä PM_{10}-hiukkasten osalta vahvistettujen raja-arvojen soveltamisvelvoitteisiin liittyvään poikkeukseen. Typpidioksidin raja-arvojen saavuttamiseksi alueella nro 9 vahvistetun määräajan pidentämiseen ei otettu kielteistä kantaa, mikäli kansallista ilmanlaatusuunnitelmaa ja kyseistä alueellista suunnitelmaa mukautettiin. Tällä päätöksellä on vaikutuksia ilman laatuun tietyillä Alankomaiden alueilla ja kaikkiin siellä oleviin henkilöihin.

32 Komission direktiivin 2008/50 22 artiklan 4 kohdan nojalla 7.4.2009 tekemä päätös on näin ollen direktiivissä 2008/50 säädettyä yleistä järjestelmää koskeva poikkeus, jolla on sama yleinen luonne kuin direktiivillä, koska se on osoitettu tarkemmin määrittelemättömille henkilöryhmille abstraktein termein ja sitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin.

33 Edellä 28 kohdassa mainitussa asiassa Fost Plus annetussa määräyksessä omaksuttua ratkaisua voidaan näin ollen soveltaa myös nyt käsiteltävään asiaan. Sekä direktiivissä 2008/50 että pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 94/62/EY (EYVL L 365, s. 10), josta oli kyse asiassa Fost Plus, säädetään abstraktein ja objektiivisin termein ilman epäpuhtauksien torjumista tai pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevista yleisistä järjestelmistä. Samoin kuin direktiivin 94/62 6 artiklan 6 kohdassa myös direktiivin 2008/50 22 artiklassa jäsenvaltioiden sallitaan poikkeavan direktiivissä säädetystä yleisestä järjestelmästä tietyin edellytyksin ja komission valvonnassa. Komission direktiivin 2008/50 22 artiklan nojalla tekemillä päätöksillä samoin kuin komission direktiivin 94/62 6 artiklan 6 kohdan nojalla tekemillä vahvistamispäätöksillä on sama yleinen luonne kuin direktiivillä, koska ne on osoitettu tarkemmin määrittelemättömille henkilöryhmille abstraktein termein ja niitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin.

34 Näin ollen on todettava, että koska 7.4.2009 tehty päätös on yleisesti sovellettava toimenpide, sen ei voida katsoa olevan asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu hallintotoimi.

35 Kantajien väitteillä ei aseteta tätä päätelmää kyseenalaiseksi.

36 Kantajien väitteistä, joilla pyritään osoittamaan, että 7.4.2009 tehty päätös on yksittäistapausta koskeva toimenpide, on todettava aluksi, että sillä, että tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle, ei ole ratkaisevaa merkitystä määritettäessä 7.4.2009 tehdyn päätöksen ulottuvuutta edellä 26–28 kohdassa viitatun oikeuskäytännön valossa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että päätös, joka oli osoitettu yhdelle ainoalle jäsenvaltiolle, oli yleisesti sovellettava toimi (edellä 26 kohdassa mainittu asia Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, määräyksen 71 kohta). Lisäksi on todettava, että asiassa C-3/00, Tanska vastaan komissio, 20.3.2003 annetulla tuomiolla (Kok., s. I-2643, 39 ja 40

kohta), johon kantajat ovat viitanneet, ei ole merkitystä esillä olevan asian kannalta, koska tuossa asiassa annetun tuomion taustalla oli eri kysymys kuin nyt käsiteltävässä asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuossa asiassa, että menettelyä, joka johtaa EY 95 artiklan 4 ja 6 kohdan perusteella tehtyyn päätökseen, jolla hyväksytään sellaisen kansallisen säännöksen tai määräyksen voimassa pitäminen, joka poikkeaa yleisesti sovellettavasta yhteisön toimesta, ei ole pidettävä osana lainsäädäntömenettelyä, joka johtaa yleisesti sovellettavan toimen antamiseen. Kyse ei siis ollut siitä, koskiko päätös yksittäistapausta vai sovellettiinko sitä yleisesti, vaan siitä, oliko päätös osa lainsäädäntömenettelyä. Näin ollen kantajien väitteet, jotka koskevat sitä, että 7.4.2009 tehty päätös on osoitettu ainoastaan Alankomaiden kuningaskunnalle, eivät voi menestyä.

37 Tämän jälkeen on todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, sillä seikalla, että komissiolla on valta arvioida erikseen jäsenvaltion esittämä poikkeusta koskeva pyyntö ja mahdollisuus hyväksyä tai hylätä poikkeusta koskeva pyyntö tai hyväksyä se tietyin edellytyksin, ei ole ratkaisevaa merkitystä määritettäessä 7.4.2009 tehdyn päätöksen ulottuvuutta edellä 26–28 kohdassa viitatun oikeuskäytännön valossa.

38 Kantajien väite, jonka mukaan 7.4.2009 tehty päätös on yksittäistapausta koskeva toimenpide, koska sen oikeusvaikutukset kohdistuvat vain Alankomaiden kuningaskuntaan, ei ole vakuuttava. On näet todettava, että tässä päätöksessä Alankomaiden kuningaskunnan sallitaan toteuttavan yleisesti sovellettavia toimia, joita sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, jotka asuvat tämän päätöksen kattamilla alueilla ja taajamissa Alankomaissa tai harjoittavat siellä toimintaansa. Tästä syystä tällä päätöksellä ei ole oikeusvaikutuksia ainoastaan Alankomaiden kuningaskuntaan vaan myös kaikkiin näihin henkilöihin.

39 Toiseksi kantajien väitteestä, jonka mukaan on niin, että koska direktiivi 2008/50 on osoitettu jäsenvaltioille, joilla säilyy harkintavalta direktiivin täytäntöönpanossa, eikä niiden kansalaisille tai yrityksille, siihen ei sisälly ”toimenpiteitä, joita sovelletaan yhteen tai useampaan yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään”, on muistutettava, että direktiivi on normatiivinen, yleinen ja abstrakti säädös (asia C-10/95 P, Asocarne v. neuvosto, määräys 23.11.1995, Kok., s. I-4149, 37 kohta). Näin ollen sillä seikalla, että Alankomaiden kuningaskunnalla säilyy harkintavalta valita asianmukainen muoto ja keinot direktiivin 2008/50 täytäntöönpanemiseksi, ei aseteta kyseenalaiseksi direktiivin yleistä sovellettavuutta. Näin ollen kantajien väite ei voi menestyä.

40 Kolmanneksi kantajien väite, jonka mukaan komission oli tarkasteltava uudelleen 7.4.2009 tehty päätös, koska ne olivat väittäneet, että Alankomaiden kuningaskunta ei täyttänyt direktiivissä 2008/50 poikkeuksen saamiseksi säädettyjä edellytyksiä, ei ole merkityksellinen. Arvioinnilla siitä, onko sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö perusteltu, ei ole mitään vaikutusta tämän pyynnön tutkittavaksi ottamiseen.

41 Edellä esitetystä seuraa, että koska 7.4.2009 tehty päätös ei ole yksittäistapausta koskeva toimi, sitä ei voida luokitella asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetuksi hallintotoimeksi. Näin ollen tämä päätös ei voinut olla kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön kohteena. Tästä seuraa, että näiden säännösten nojalla komissio ei ole tehnyt virhettä jättäessään tutkimatta kantajien esittämän, 7.4.2009 tehdyn päätöksen sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön.

42 Tämä kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan pätemättömyyttä siltä osin kuin siinä rajoitetaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohtaan sisältyvien ”toimien” käsite koskemaan ainoastaan ”hallintotoimia”, jotka ovat saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä

43 Kantajat väittävät toissijaisesti, että jos riidanalaista päätöstä ei olisi kumottava ensimmäisen kanneperusteen perusteella, olisi katsottava, että koska asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohtaan sisältyvien ”toimien” käsite

koskemaan ainoastaan ”hallintotoimia”, jotka ovat saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, se on Århusin yleissopimuksen kyseisen määräyksen vastainen. Koska Århusin yleissopimus on ensisijainen asetukseen N:o 1367/2006 nähden, tätä Århusin yleissopimuksen vastaista asetuksen N:o 1367/2006 säännöstä ei voitaisi soveltaa.

44 On katsottava, että kantajat esittävät tässä kanneperusteessa EY 241 artiklassa tarkoitetun, asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan kanssa, lainvastaisuutta koskevan väitteen.

45 Komissio ja väliintulijat vaativat, että tämä kanneperuste on hylättävä.

46 Parlamentti ja neuvosto väittävät, että tämä kanneperuste on jätettävä tutkimatta erityisesti sillä perusteella, että kannekirjelmään ei sisälly vaatimuksia, joiden mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi todettava, että asetus N:o 1367/2006 on lainvastainen.

47 Tämän osalta on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan EY 241 artiklan mukainen lainvastaisuusväite ilmentää yleistä periaatetta, jonka mukaan asianosaisella on saadakseen hänelle vastaisen päätöksen kumotuksi aina oikeus riitauttaa väitteellä riidanalaisen päätöksen perustana olevien aikaisempien säädösten pätevyys (asia T-20/98, Q v. neuvosto, tuomio 19.7.1999, Kok. H., s. I-A-147 ja II-779, 47 kohta). Kantajat ovat nyt käsiteltävässä asiassa esittäneet liitännäisesti asetuksen N:o 1367/2006 lainvastaisuutta koskevan väitteen saadakseen tämän asetuksen perusteella tehdyn riidanalaisen päätöksen kumotuksi. Lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä ei näin ollen ole se, että olisi esitetty asetuksen N:o 1367/2006 lainvastaisuutta koskeva väite.

48 Lisäksi neuvosto väittää, ettei ole selvää, asettavatko kantajat asetuksen N:o 1367/2006 laillisuuden kyseenalaiseksi Århusin yleissopimuksen kannalta, koska niillä näyttää olevan epäselvyyttä siitä, onko asetus N:o 1367/2006 ristiriidassa Århusin yleissopimuksen kanssa vai voidaanko tätä asetusta tulkita yhteensopivasti kyseisen yleissopimuksen kanssa. Näin ollen neuvosto katsoo, että kantajien toissijaisesti esittämä kanneperuste ei ole unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetyllä tavalla selkeä ja täsmällinen.

49 Tämän osalta on riittävää vastata, että kantajat toteavat selvästi kannekirjelmän 39 kohdassa, että koska asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan g alakohtaa ei voida tulkita yhdenmukaisesti Århusin yleissopimuksen kanssa, tätä säännöstä ei voida soveltaa siltä osin kuin se on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen kanssa.

50 Tästä seuraa, että väite, joka koskee sitä, että asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohta on lainvastainen, koska siinä rajoitetaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvät ”toimet” koskemaan ainoastaan saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa määriteltyjä ”hallintotoimia”, voidaan ottaa tutkittavaksi.

51 Tämän kanneperusteen perusteltavuuden osalta on todettava, että EY 300 artiklan 7 kohdasta ilmenee, että yhteisön tekemät sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä, joten nämä sopimukset ovat ensisijaisia yhteisön johdetun oikeuden säädöksiin nähden (ks. vastaavasti asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996, Kok., s. I-3989, 52 kohta ja asia C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, tuomio 12.1.2006, Kok., s. I-609, 25 kohta).

52 Euroopan yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen ja se hyväksyttiin tämän jälkeen 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1). Näin ollen tämä yleissopimus, joka on ensisijainen yhteisön johdetun oikeuden säädöksiin nähden, sitoo toimielimiä. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1367/2006 pätevyyteen voi vaikuttaa se, että se on yhteensopimaton Århusin yleissopimuksen kanssa.

53 Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia asetuksen säännöksen pätevyyden kansainvälisen sopimuksen valossa yksinomaan silloin, kun tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen rakenteen vastaista ja kun lisäksi sen määräykset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (asia C-308/06, Intertanko ym., tuomio 3.6.2008, Kok., s. I-4057, 45 kohta ja yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.9.2008, Kok., s. I-6513, 110 kohta).

54 Jos kuitenkin yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön kansainvälisen sopimuksen yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite taikka jos kyseisessä toimessa nimenomaisesti viitataan tämän sopimuksen tiettyihin määräyksiin, unionin tuomioistuimen on valvottava toimen lainmukaisuutta kansainvälisen sopimuksen sääntöihin nähden (ks. vastaavasti Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen osalta asia C-149/96, Portugal v. neuvosto, tuomio 23.11.1999, Kok., s. I-8395, 49 kohta; asia C-93/02 P, Biret International v. neuvosto, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-10497, 53 kohta ja asia C-377/02, Van Parys, tuomio 1.3.2005, Kok., s. I-1465, 40 kohta; ks. myös vastaavasti tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä GATT-sopimus) osalta asia 70/87, Fediol v. komissio, tuomio 22.6.1989, Kok., s. 1781, 19–22 kohta ja asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto, 7.5.1991, Kok., s. I-2069, Kok. Ep. XI, s. I-161, 31 kohta). Unionin tuomioistuinten on siten voitava suorittaa asetuksen laillisuusvalvonta kansainväliseen sopimukseen nähden tutkimatta etukäteen, täyttyvätkö edellä 53 kohdassa ilmaistut edellytykset, jos tällä asetuksella pyritään panemaan täytäntöön tässä kansainvälisessä sopimuksessa unionin toimielimille asetettu velvoite.

55 Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä 54 kohdassa mainitussa asiassa Nakajima vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa (28 kohta), että kantaja ei vedonnut GATT-sopimuksen polkumyyntisäännöstön määräysten välittömään oikeusvaikutukseen vaan riitautti liitännäisesti EY 241 artiklan nojalla asetuksen pätevyyden vetoamalla yhteen EY 230 artiklassa mainituista laillisuusvalvontaa koskevista perusteista eli siihen, että perustamissopimusta tai sen soveltamista koskevaa sääntöä oli rikottu. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kantajan tuossa asiassa riitauttama asetus oli annettu yhteisön kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, ja yhteisön tehtävänä on näin ollen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan varmistaa, että GATT-sopimuksen määräyksiä ja sen täytäntöönpanotoimenpiteitä noudatetaan (ks. edellä 54 kohdassa mainittu asia Nakajima v. neuvosto, tuomion 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös vastaavasti asia C-352/96, Italia v. neuvosto, tuomio 12.11.1998, Kok., s. I-6937, 20 ja 21 kohta).

56 GATT-sopimusta ja Maailman kauppajärjestön perustamissopimusta koskevissa asioissa vahvistettua oikeuskäytäntöä on sovellettu myös asiassa C-162/96, Racke (tuomio 16.6.1998, Kok., s. I-3655), jossa yhteisöjen tuomioistuin tutki asetuksen pätevyyden kansainväliseen tapaoikeuteen nähden ja totesi, että ”yhtiö – – veto[si] kansainvälisen tapaoikeuden perusnormeihin niitä soveltaen annettua kiistanalaista asetusta vastaan, jossa häneltä evät[tiin] yhteistyösopimuksen mukainen tullietuuskohtelu” (em. asia Racke, tuomion 48 kohta).

57 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava yhtäältä, että samoin kuin edellä 54 kohdassa mainitussa asiassa Nakajima vastaan neuvosto (28 kohta) kantajat riitauttavat liitännäisesti EY 241 artiklan nojalla asetuksen N:o 1367/2006 säännöksen pätevyyden Århusin yleissopimukseen nähden.

58 Toisaalta on todettava, että asetus N:o 1367/2008 annettiin unionille Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta johtuvien kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Asetuksen N:o 1367/2006 1 artiklan 1 kohdan d alakohdasta käy ilmi, että tämän asetuksen tavoitteena on edistää Århusin yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa mahdollistamalla muun muassa ”oikeuden saatavuus ympäristöasioissa [unionin] tasolla tässä asetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti”. Lisäksi asetuksen N:o 1367/2006 18 perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen. Myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta seuraa velvoitteita ja että asetuksen N:o 1367/2006 tarkoituksena on panna täytäntöön Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräykset unionin toimielinten osalta (ks. vastaavasti asia C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1255, 39 ja 41 kohta).

59 Tästä seuraa, että kantajien lainvastaiseksi väittämän säännöksen pätevyys on tutkittava Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen valossa, mikä edellyttää, että on selvitettävä, voidaanko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvää ”toimen” käsitettä tulkita siten, että se koskee ainoastaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä.

60 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.”

61 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvää ”toimien” käsitettä ei ole määritelty tässä yleissopimuksessa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälistä sopimusta on tulkittava sen sanamuodon ja tavoitteiden perusteella. Valtiosopimusoikeutta koskevan 23.5.1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen 31 artiklassa sekä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välistä tai kansainvälisten järjestöjen välistä sopimusoikeutta koskevan 21.3.1986 tehdyn yleissopimuksen 31 artiklassa, joissa on vastaava yleisen kansainvälisen tapaoikeuden ilmaus, täsmennetään tältä osin, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa (ks. asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Aluksi on palautettava mieleen Århusin yleissopimuksen tavoitteet.

63 Århusin yleissopimuksen kuudennessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että tämän yleissopimuksen sopimuspuolet ”ovat tietoisia siitä, että ympäristön riittävä suojelu on olennaista ihmisen hyvinvoinnille ja perustavaa laatua olevien ihmisoikeuksien toteutumiselle, mukaan lukien oikeus elämään”, ja ”ottavat huomioon, että voidakseen puolustaa tätä oikeuttaan ja voidakseen täyttää tämän velvollisuutensa kansalaisten on saatava tietoa ympäristöasioista ja heillä on oltava osallistumisoikeus päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa, ja tunnustavat tässä yhteydessä, että kansalaiset saattavat tarvita apua käyttääkseen oikeuksiaan”. Lisäksi Århusin yleissopimuksen yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”entistä parempi ympäristöä koskevan tiedon saanti ja yleisön osallistuminen päätöksentekoon parantavat päätösten laatua ja täytäntöönpanoa, myötävaikuttavat yleisön tietoisuuteen ympäristöasioista, antavat yleisölle mahdollisuuden ilmaista huolenaiheensa ja antavat viranomaisille mahdollisuuden ottaa tällaiset huolenaiheet asianmukaisesti huomioon”.

64 Lisäksi Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, määrätään, että ”edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti”.

65 On katsottava, että sisäinen uudelleentarkastelumenettely, joka koskisi vain yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, olisi soveltamisalaltaan hyvin rajoitettu, koska ympäristöalalla toteutetut toimenpiteet ovat useimmiten yleisesti sovellettavia toimia. Kun otetaan huomioon Århusin yleissopimuksen tavoitteet ja tarkoitus, tällainen rajoitus ei ole perusteltu.

66 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodon osalta on todettava, että siinä jätetään Århusin yleissopimuksen sopimuspuolille tiettyä harkintavaltaa niiden henkilöiden määritelmän osalta, joilla on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin menettelyihin tai tuomioistuinmenettelyihin, sekä

(tällaisen) menettelyn luonteen osalta. Tämän määräyksen mukaan ainoastaan ”yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on – – mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin”. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodossa ei kuitenkaan jätetä samaa harkintavaltaa mahdollisesti riitautettavien ”toimien” osalta. Näin ollen ei ole mitään syytä tulkita Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta siten, että se kattaisi ainoastaan yksittäistapausta koskevat toimenpiteet.

67 Århusin yleissopimuksen muiden määräysten sanamuodosta on todettava lopuksi, että tämän yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaan viranomaisen käsite ”ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä”. Unionin toimielimen tai elimen tuomio- tai lainsäädäntövaltaa käyttäen toteuttamat toimenpiteet voidaan siis jättää Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvän ”toimien” käsitteen ulkopuolelle. Tämä poissulkeminen ei kuitenkaan mahdollista sitä, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvä ”toimien” käsite voitaisiin rajoittaa koskemaan ainoastaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä. Yleisesti sovellettavat toimenpiteet ja viranomaisen tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjänä toteuttamat toimenpiteet eivät näet vastaa toisiaan. Yleisesti sovellettavat toimenpiteet eivät ole välttämättä viranomaisten tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä toteuttamia toimenpiteitä.

68 Tästä seuraa, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta ei voida tulkita siten, että siinä viitattaisiin ainoastaan yksittäistapausta koskeviin toimenpiteisiin.

69 Näin ollen asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohta ei ole yhteensopiva Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa siltä osin kuin siinä rajoitetaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvä ”toimien” käsite koskemaan ainoastaan ”hallintotoimia”, joiden määritellään saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa olevan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä.

70 Väliintulijoiden väitteillä ei aseteta tätä päätelmää kyseenalaiseksi.

71 Parlamentin ja neuvoston väitteestä, jonka mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvä ”toimien” käsite on rajoitettava unionin oikeudessa koskemaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, koska sisäistä uudelleentarkastelua koskevan menettelyn, joka ei ole asetuksen N:o 1367/2006 12 artiklassa mainitusta tuomioistuinmenettelystä riippumaton menettely, on oltava yhteensopiva EY 230 artiklan ja erityisesti sen edellytyksen kanssa, jonka mukaan riidanalaisen toimen on koskettava kantajaa erikseen ja suoraan, riittää kun palautetaan mieliin asetuksen N:o 1367/2006 12 artiklan 1 kohdan sisältö.

72 Asetuksen N:o 1367/2006 12 artiklan 1 kohdan mukaan sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön kyseisen asetuksen 10 artiklan nojalla tehnyt valtioista riippumaton järjestö voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa perustamissopimuksen asiaankuuluvien määräysten eli siis EY 230 artiklan mukaisesti. Asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklassa säädetyn sisäisen uudelleentarkastelun kohteena olevan toimenpiteen ulottuvuudesta riippumatta EY 230 artiklassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on joka tapauksessa noudatettava, kun unionin tuomioistuimissa nostetaan kanne.

73 Lisäksi EY 230 artiklassa määrättyjä edellytyksiä ja erityisesti edellytystä, jonka mukaan riidanalaisen toimen on koskettava kantajaa erikseen ja suoraan, sovelletaan myös yksittäistapausta koskeviin toimenpiteisiin, joita ei ole osoitettu kantajalle. Yksittäistapausta koskeva toimenpide ei näin ollen välttämättä koske asetuksen N:o 1367/2006 11 artiklassa säädetyt edellytykset täyttävää valtioista riippumatonta järjestöä suoraan ja erikseen. Toisin kuin parlamentti ja neuvosto väittävät, sillä, että ”toimien” käsite rajoitetaan koskemaan ainoastaan yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, ei voida taata, että EY 230 artiklassa määrätty edellytys, jonka mukaan riidanalaisen toimen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen, täyttyisi.

74 Neuvosto väittää myös, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa annetaan vapaata harkintavaltaa, joka tarkoittaa riittävää toimintavapautta tästä artiklasta seuraavan velvoitteen täytäntöönpanemiseksi kansallisin menettelyin ja unionin tuomioistuimelle esitettävien ennakkoratkaisupyyntöjen avulla.

75 Tämän osalta on korostettava, että edellytyksenä sille, että valtioista riippumaton järjestö – joka täyttää asetuksen N:o 1367/2006 11 artiklassa säädetyt edellytykset voidakseen esittää sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön – voisi riitauttaa välillisesti unionin toimielimen toteuttaman yleisesti sovellettavan toimenpiteen kansallisessa tuomioistuimessa, on, että tämä yleisesti sovellettava toimenpide on saatettu osaksi kansallista oikeutta. Kaikkien unionin toimielinten ympäristöalalla toteuttamien yleisesti sovellettavien toimenpiteiden osalta ei kuitenkaan anneta kansallisia täytäntöönpanotoimia, jotka voidaan riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa.

76 Neuvoston väitettä ei ole myöskään tuettu seikoilla, jotka osoittaisivat, miten kantajat voisivat nyt käsiteltävässä asiassa riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa sen yleisesti sovellettavan toimenpiteen, jonka uudelleentarkastelua ne ovat pyytäneet komissiolta.

77 Tämän vuoksi asetuksen N:o 1367/2006 10 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan kanssa, lainvastaisuutta koskeva väite on hyväksyttävä ja näin ollen toinen kanneperuste on hyväksyttävä. Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

78 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien, kantajien vaatimusten mukaisesti.

79 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Alankomaiden kuningaskunta, parlamentti ja neuvosto on näin ollen velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Komission 28.7.2009 tekemä päätös K(2009) 6121 kumotaan.

2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Vereniging Milieudefensielle ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrechtille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

3) Alankomaiden kuningaskunta, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä kesäkuuta 2012.

Allekirjoitukset