Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 14 juni 2012 *

”Miljö — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Medlemsstaternas skyldighet att skydda och förbättra luftkvaliteten — Medlemsstat som medgetts tillfälligt undantag — Begäran om intern omprövning — Avvisning — Åtgärd med individuell räckvidd — Giltighet — Århuskonventionen”

I mål T-396/09,

Vereniging Milieudefensie, Amsterdam (Nederländerna),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, Utrecht (Nederländerna),

företrädda av advokaten A. van den Biesen

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av P. Oliver, W. Roels och A. Alcover San Pedro, därefter av P. Oliver, A. Alcover San Pedro och E. Manhaeve, och slutligen av P. Oliver, A. Alcover San Pedro och B. Burggraaf, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av C. Wissels, Y. de Vries, J. Langer och M. de Ree, samtliga i egenskap av ombud,

av

Europaparlamentet, inledningsvis företrätt av L. Visaggio och A. Baas, därefter av L. Visaggio och G. Corstens, samtliga i egenskap av ombud,

och av

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Moore och F. Naert, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2009) 6121 av den 28 juli 2009 att avvisa sökandenas begäran att kommissionen omprövar sitt beslut K(2009) 2560 slutlig av den 7 april 2009 att medge Konungariket Nederländerna ett tillfälligt undantag från dess skyldigheter i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1),

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Dittrich samt domarna I. Wiszniewska-Białecka (referent) och M. Prek,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 september 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökande i målet är Vereniging Milieudefensie, en förening bildad enligt nederländsk rätt med säte i Amsterdam (Nederländerna) och vars ändamål är att skydda miljön och förbättra luftkvaliteten i Nederländerna, och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, en stiftelse bildad enligt nederländsk rätt med säte i Utrecht (Nederländerna) som syftar till att bekämpa luftföroreningar i Utrechtområdet.

2 I enlighet med artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1) underrättade Konungariket Nederländerna den 15 juli 2008 Europeiska gemenskapernas kommission om förlängningen av tidsfristen för att uppnå det gränsvärde per år som fastställts för kvävedioxid i nio zoner och undantaget från skyldigheten att tillämpa de gränsvärden per dygn eller år som har fastställts för partiklar som passerar genom ett intag som med 50 procents effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 μm (nedan kallade PM_{10}).

3 Den 7 april 2009 antog kommissionen beslut K(2009) 2560 slutlig (nedan kallat beslutet av den 7 april 2009).

4 I artikel 1 i beslutet av den 7 april 2009 anges följande:

”1. Det har inte framställts några invändningar mot att fristen för att uppnå det årliga gränsvärdet för kvävedioxid som fastställts i bilaga XI till direktiv 2008/50/EG förlängs för zoner nr 1–8 som nämns i bilagan till förevarande beslut. Förlängningen gäller till den 31 december 2014.

2. Det har inte framställts några invändningar mot att fristen för att uppnå det årliga gränsvärdet för kvävedioxid förlängs för zon nr 9 som nämns i bilagan till förevarande beslut, i den mån den nationella planen för luftkvaliteten, [Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit] (NSL), och den berörda regionala planen ändras så, att det årliga gränsvärdet för kvävedioxid respekteras till den 31 december 2012 …”

5 I artikel 2 i beslutet av den 7 april 2009 anges följande:

”Det har inte framställts några invändningar mot undantagen … från skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för PM_{10} som fastställts i bilaga XI till direktiv 2008/50/EG …

Undantaget tillämpas till den 10 juni 2011.”

6 I artikel 3 i beslutet av den 7 april 2009 anges att Konungariket Nederländerna ska ge kommissionen viss information om de gränsvärden som fastställts i direktiv 2008/50.

7 I skrivelse av den 18 maj 2009 inkom sökandena med en begäran till kommissionen om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009 med stöd av artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

8 Kommissionen avvisade sökandenas begäran om intern omprövning i beslut K(2009) 6121 av den 28 juli 2009 (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen angav följande:

”Ni har begärt omprövning av beslutet av den 7 april 2009 med motiveringen att Nederländerna inte uppfyller villkoren i artikel 22 i direktiv 2008/50/EG och att kommissionen följaktligen borde ha invänt mot begäran om förlängning av tidsfristen för att uppnå de gränsvärden som fastställts för [kvävedioxid] och om undantag från skyldigheten att tillämpa de fastställda gränsvärdena för PM_{10}.

…

Det framgår av artikel 10 jämförd med den definition av en ’förvaltningsåtgärd’ som ges i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 att en intern omprövning endast kan begäras av en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga.

Kommissionen anser – utan att därvid ta ställning till huruvida de andra villkoren för prövning i avdelning IV i förordning nr 1367/2006 är uppfyllda – att beslutet av den 7 april 2009 inte är en åtgärd med individuell räckvidd.

Kommissionen uppfattar er begäran på så sätt att ni anser att beslutet utgör en förvaltningsåtgärd med individuell räckvidd (ett beslut), bland annat eftersom det är riktat till en enda medlemsstat som anges vid namn …

Ett beslut som riktas till en viss medlemsstat kan emellertid utgöra en åtgärd med allmän giltighet om den syftar till att godkänna åtgärder som tillämpas på en eller flera kategorier av personer som definieras i allmänna och abstrakta ordalag.

Det finns rättspraxis som anger att undantag, från allmänna bestämmelser på ett specifikt område, som kommissionen medger genom bekräftande beslut i enlighet med ett specifikt direktiv, är av samma rättsliga natur som själva direktivet om kommissionens beslut i allmänna ordalag riktar sig till personer som inte anges närmare och tillämpas på objektivt bestämda situationer. I sådana fall måste besluten (även om de betecknas som beslut) betraktas som åtgärder med allmän giltighet. Se förstainstansrättens beslut av den 16 februari 2005 i mål T-142/03, Fost Plus VZW mot kommissionen (REG 2005, s. II-589), punkt 47 och där angiven rättspraxis.

Med beaktande av tillämpningsområdet och villkoren för undantag enligt artikel 22 i direktiv 2008/50/EG, anser kommissionen att undantaget avser en tillämpning på en objektivt bestämd situation som har rättslig verkan på en personkrets som definierats i allmänna och abstrakta ordalag. Följaktligen måste de beslut som grundar sig på artikel 22 i direktiv 2008/50/EG anses utgöra ’undantag från allmänna bestämmelser’ i den mening som avses i ovannämnd rättspraxis och således ha samma allmänna giltighet som direktivet.

Det ska i övrigt anges att tillämpningen av artikel 22 i direktiv 2008/50/EG förutsätter att medlemsstaten har upprättat en luftkvalitetsplan för de zoner eller tätbebyggelser för vilka förlängningen av tidsfristen och undantaget ska gälla. I planen ska det föreskrivas antagande och verkställande av åtgärder som tillämpas på personer som inte anges närmare i objektivt bestämda situationer. Beslutet, som har antagits med stöd av artikel 22 i direktiv 2008/50/EG och i vilket kommissionen inte invände mot Nederländernas underrättelse, utgår från den luftkvalitetsplan som medlemsstaten har överlämnat.

Mot denna bakgrund anser kommissionen att er begäran om intern omprövning inte syftar på en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006. Kommissionen avvisar följaktligen er begäran …”

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 oktober 2009.

10 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 oktober 2009 begärde sökandena att förstainstansrättens ordförande interimistiskt skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet till dess att tribunalen meddelar avgörande i målet om talan rörande huvudsaken eller till dess att kommissionen antagit ett nytt beslut avseende begäran om intern omprövning.

11 Tribunalens ordförande fann i beslut av den 17 december 2009 att det var uppenbart att begäran om interimistiskt förfarande inte kunde prövas i sak. Beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

12 Europaparlamentet, Konungariket Nederländerna och Europeiska unionens råd ansökte genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 14, 15 respektive den 26 januari 2010 om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 11 mars 2010 tillät ordföranden på tribunalens första avdelning dessa att intervenera. Parlamentet, Konungariket Nederländerna och rådet inkom med sina interventionsinlagor den 28 maj 2010. Kommissionen och sökandena inkom med yttranden över dessa inlagor den 15 respektive den 19 juli 2010.

13 På grund av en ändring i sammansättningen av tribunalens avdelningar förordnades referenten att tjänstgöra på sjunde avdelningen. Förevarande mål tilldelades följaktligen denna avdelning.

14 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

15 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid den muntliga förhandlingen den 13 september 2011.

16 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— förelägga kommissionen att i sak pröva begäran om intern omprövning och fastställa en frist i detta hänseende, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen – som stöds av Konungariket Nederländerna, parlamentet och rådet – har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Begäran om föreläggande

18 Vad avser sökandenas andra yrkande att tribunalen ska förelägga kommissionen att i sak pröva begäran om intern omprövning och fastställa en frist i detta hänseende, ska det erinras om att domstolens behörighet i ett mål om talan om ogiltigförklaring enligt fast rättspraxis är begränsad till en kontroll av lagligheten av den rättsakt som angrips, och tribunalen kan inom ramen för sin behörighet inte rikta förelägganden till unionsinstitutionerna (domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-5/93 P, DSM mot kommissionen, REG 1999, s. I-4695, punkt 36, och förstainstansrättens dom av den 24 februari 2000 i mål T-145/98, ADT Projekt mot kommissionen, REG 2000, s. II-387, punkt 83). Det ankommer nämligen på den berörda institutionen att i enlighet med artikel 266 FEUF vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 200, och dom av den 29 september 2009 i de förenade målen T-225/07 och T-364/07, Thomson Sales Europe mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 221).

19 Härav följer att sökandenas andra yrkande ska avvisas.

Begäran om ogiltigförklaring

20 Sökandena har till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring anfört två grunder. I första hand har sökandena gjort gällande att kommissionen felaktigt ansåg att deras begäran om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009 skulle avvisas med motiveringen att det rörde sig om en åtgärd med allmän giltighet. Denna grund ska förstås så, att den i huvudsak avser åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning.

21 I andra hand har sökandena anfört att om talan inte kan bifallas på den första grunden, ska artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 anses strida mot artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]”, som definieras i artikel 2.1 g i samma förordning som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning

22 Sökandena har i denna grund, som har åberopats i första hand, i huvudsak gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 när den avvisade deras begäran om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009.

23 Enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 har en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i denna förordning rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den unionsinstitution som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten. Begreppet förvaltningsåtgärd i denna bestämmelse definieras i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 som en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en unionsinstitution och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen i fråga.

24 I förevarande fall avvisade kommissionen sökandenas begäran om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009 med motiveringen att begäran om intern omprövning inte avsåg en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, eftersom beslutet inte utgjorde en åtgärd med individuell räckvidd. Sökandena motsätter sig denna bedömning och har gjort gällande att beslutet av den 7 april 2009 utgör en åtgärd med individuell räckvidd.

25 I syfte att fastställa om kommissionens bedömning att sökandenas begäran om intern omprövning inte uppfyllde villkoren i artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 var korrekt, är det nödvändigt att pröva huruvida beslutet av den 7 april 2009 utgör en åtgärd med individuell räckvidd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006.

26 Enligt rättspraxis får unionsdomstolen inte nöja sig med åtgärdens officiella benämning när den fastställer en åtgärds räckvidd, utan ska i första hand beakta dess syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 16/62 och 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mot rådet, REG 1962, s. 901, på s. 918; svensk specialutgåva, volym 1, s. 145). Således har ett beslut som riktar sig till en medlemsstat en allmän giltighet om det tillämpas på objektivt bestämda situationer och har en rättslig verkan på en personkrets som definierats i allmänna och abstrakta ordalag (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 april 2008 i mål C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mot kommissionen, REG 2008, s. I-2217, punkt 71).

27 I övrigt utgör begränsningar eller undantag som är tillfälliga eller avser den territoriella räckvidden en integrerad del av det regelverk i vilka de ingår och har, utom i fall av maktmissbruk, samma allmänna karaktär som detta regelverk (domstolens dom av den 29 juni 1993 i mål C-298/89, Gibraltar mot rådet, REG 1993, s. I-3605, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 14, s. 243, förstainstansrättens beslut av den 12 mars 2007 i mål T-417/04, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, REG 2007, s. II-641, punkt 49, och förstainstansrättens dom av den 1 juli 2008 i mål T-37/04, Região autónoma dos Açores mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 33).

28 Unionsdomstolen har funnit att undantag, från de allmänna bestämmelserna, i form av beslut om bekräftande som kommissionen fattar med stöd av en bestämmelse i ett direktiv omfattades av direktivets allmänna karaktär, eftersom de i abstrakta ordalag riktade sig till en obestämd personkrets och var tillämpliga på objektivt bestämda situationer (se förstainstansrättens beslut av den 16 februari 2005 i mål T-142/03, Fost Plus mot kommissionen, REG 2005, s. II-589, nedan kallat Fost Plus-beslutet, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

29 I förevarande fall ska det först anges att direktiv 2008/50 har allmän giltighet, eftersom det i abstrakta och objektiva ordalag fastställer allmänna bestämmelser inom området för utvärdering och begränsning av utsläppen.

30 För det andra föreskrivs det i artikel 22 i direktiv 2008/50 en möjlighet för medlemsstaterna att tillfälligt göra undantag från skyldigheten att iaktta de gränsvärden som fastställs i direktivet, under förutsättning att vissa villkor iakttas och med kommissionens kontroll. Artikeln har följande lydelse:

”1. Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid … inom de tidsfrister som anges i bilaga XI, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen på villkor att en luftkvalitetsplan enligt artikel 23 upprättas för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla. En sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av … information … beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.

2. Om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena i bilaga XI för PM_{10} i en viss zon eller tätbebyggelse, ska en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att villkoren i punkt 1 är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI.

4. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de anser att punkt 1 eller 2 är tillämplig och ska överlämna den luftkvalitetsplan som avses i punkt 1 inklusive all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om villkoren är uppfyllda. I sin bedömning ska kommissionen beakta beräknade effekter på både den nuvarande och den framtida luftkvaliteten i medlemsstaterna, av åtgärder som har vidtagits av medlemsstaterna och även beräknade effekter på luftkvaliteten av nuvarande [åtgärder och planerade åtgärder] som ska föreslås av kommissionen.

Om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits ska villkoren för tillämpning av punkt 1 eller 2 anses vara uppfyllda.

Om invändningar framförs får kommissionen kräva att medlemsstaten ändrar eller lämnar in nya luftkvalitetsplaner.”

31 I beslutet av den 7 april 2009, som antogs med tillämpning av artikel 22.4 i direktiv 2008/50 efter Konungariket Nederländernas underrättelse, framställde kommissionen för det tredje inte några invändningar mot förlängningen av tidsfristen för att uppnå de gränsvärden för kvävedioxid i zonerna nr 1–8 eller mot undantaget från skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för PM_{10}. Vad avser förlängningen av tidsfristen för att uppnå gränsvärdena för kvävedioxid i zon nr 9 framställdes ingen invändning på villkor att NSL och den berörda regionala planen ändras. Beslutet påverkar luftkvaliteten i vissa zoner i Nederländerna och dem som vistas där.

32 Beslutet av den 7 april 2009, som kommissionen antog med tillämpning av artikel 22.4 i direktiv 2008/50, utgör således ett undantag från de allmänna bestämmelserna i direktiv 2008/50 som omfattades av direktivets allmänna karaktär genom att i abstrakta ordalag rikta sig till en obestämd personkrets och genom att tillämpas på objektivt bestämda situationer.

33 Den lösning som antogs i Fost Plus-beslutet, ovan punkt 28, kan således tillämpas på förevarande fall. Såväl direktiv 2008/50 som Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10) – som var aktuell i Fost Plus-beslutet, ovan punkt 28 – fastställer nämligen i abstrakta och objektiva ordalag allmänna bestämmelser för att bekämpa luftföroreningar respektive för återvinning av förpackningar och förpackningsavfall. Vidare är det, i likhet med artikel 6.6 i direktiv 94/62, möjligt för medlemsstaterna att enligt artikel 22 i direktiv 2008/50 göra undantag från de allmänna bestämmelserna i direktivet under vissa villkor och med kommissionens kontroll. Slutligen omfattas de beslut som kommissionen meddelar med stöd av artikel 22 i direktiv 2008/50, liksom de beslut om bekräftande som den meddelar i enlighet med artikel 6.6 i direktiv 94/62, av direktivets allmänna karaktär, eftersom de i abstrakta ordalag riktar sig till en obestämd personkrets och tillämpas på objektivt bestämda situationer.

34 Beslutet av den 7 april 2009, som är en åtgärd med allmän giltighet, kan följaktligen inte betraktas som en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006.

35 Sökandenas argument föranleder inte någon annan bedömning.

36 Vad avser sökandenas argument att beslutet av den 7 april 2009 är en åtgärd med individuell räckvidd, ska det först anges att den omständigheten att beslutet är riktat till Konungariket Nederländerna inte är avgörande för att fastställa dess räckvidd mot bakgrund av den rättspraxis som återges i punkterna 26–28 ovan. Det har nämligen ansetts att ett beslut som riktade sig till en enda medlemsstat utgjorde en åtgärd med allmän giltighet (beslutet i det ovan i punkt 26 nämnda beslutet Saint-Gobain Glass Deutschland mot kommissionen, punkt 71). Vidare saknar domstolens dom av den 20 mars 2003 i mål C-3/00, Danmark mot kommissionen (REG 2003, s. I-2643), punkterna 39 och 40, som sökandena har åberopat, betydelse i förevarande fall, eftersom det målet avsåg en annan fråga än den som ställts i nu aktuellt mål. I den domen fann domstolen att det förfarande som utmynnade i ett beslut meddelat av kommissionen med stöd av artikel 95.4 och 95.6 EG, i vilket bibehållandet av en nationell

bestämmelse som avvek från en rättsakt med allmän giltighet, inte kan anses utgöra en del av ett lagstiftningsförfarande som leder fram till att rättsakten med allmän giltighet antas. Det var således inte fråga om huruvida det aktuella beslutet utgjorde en åtgärd med allmän giltighet eller individuell räckvidd, utan huruvida beslutet ingick i lagstiftningsförfarandet. Sökandenas argument att beslutet av den 7 april 2009 enbart riktar sig till Konungariket Nederländerna kan således inte godkännas.

37 Till skillnad från vad sökandena har gjort gällande, är den omständigheten att kommissionen kan bedöma en begäran om undantag framställd av en medlemsstat individuellt och bevilja eller avslå denna begäran eller bevilja denna på vissa villkor inte avgörande för att definiera räckvidden av beslutet av den 7 april 2009 mot bakgrund av den rättspraxis som återges ovan i punkterna 26–28.

38 Slutligen är sökandenas argument att beslutet av den 7 april 2009 utgör en åtgärd med individuell räckvidd, eftersom den enbart har rättsverkan i förhållande till Konungariket Nederländerna, inte övertygande. Beslutet gör det nämligen möjligt för Konungariket Nederländerna att vidta åtgärder med allmän giltighet som tillämpas på samtliga fysiska eller juridiska personer som bor eller bedriver verksamhet i de nederländska zoner eller tätbebyggelser som beslutet omfattar. Beslutet medför således rättsverkan inte enbart i förhållande till Konungariket Nederländerna, utan även för alla dessa personer.

39 Vad avser sökandenas argument att direktiv 2008/50 inte innehåller ”åtgärder som tillämpas på en eller flera personkretsar som definieras i allmänna och abstrakta ordalag”, eftersom det riktar sig till medlemsstaterna – vilka har ett visst handlingsutrymme vid tillämpningen av direktivet – och inte medborgare eller bolag, ska det erinras om att ett direktiv är en normativ rättsakt som är generell och abstrakt (domstolens dom av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkt 37). Den omständigheten att Konungariket Nederländerna bibehåller ett handlingsutrymme när det väljer den form och det sätt som är lämpligt för att tillämpa direktiv 2008/50 kan således inte påverka dess allmänna giltighet. Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.

40 Sökandenas argument att kommissionen skulle ha omprövat beslutet av den 7 april 2009, eftersom de hade gjort gällande att Konungariket Nederländerna inte uppfyllde villkoren i direktiv 2008/50 för att beviljas undantag är inte relevant. Prövningen av huruvida begäran om intern omprövning är välgrundad har nämligen ingen inverkan på frågan om huruvida begäran kan tas upp till sakprövning.

41 Det följer av det ovan anförda att beslutet av den 7 april 2009 inte kan betecknas som en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, eftersom den inte utgör en åtgärd med individuell räckvidd. Beslutet kunde således inte bli föremål för en intern omprövning i den mening som avses i artikel 10.1 i denna förordning. Mot bakgrund av dessa bestämmelser framgår det att kommissionen inte gjorde fel när den avvisade sökandenas begäran om intern omprövning av beslutet av den 7 april 2009.

42 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den grunden.

Den andra grunden: Huruvida artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 är ogiltig, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till ”förvaltningsåtgärd[er]” som i artikel 2.1 g i samma förordning definieras som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”

43 Sökandena har i andra hand gjort gällande att om det angripna beslutet inte ogiltigförklaras med stöd av den första grunden, så finns det anledning att anta att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 strider mot artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 till ”förvaltningsåtgärd[er]” som i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 definieras som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”. Mot bakgrund av att Århuskonventionen har företräde framför förordning nr 1367/2006 ska bestämmelsen i förordning nr 1367/2006 inte tillämpas, eftersom den strider mot Århuskonventionen.

44 Sökandena har inom ramen för denna grund framställt en invändning om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 241 EG avseende artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i denna förordning.

45 Kommissionen och intervenienterna har gjort gällande att talan inte kan bifallas på denna grund.

46 Parlamentet och rådet har invänt att grunden inte kan prövas, bland annat eftersom ansökan inte innehåller yrkanden att tribunalen ska förklara att förordning nr 1367/2006 är rättsstridig.

47 Tribunalen erinrar om att det följer av rättspraxis att möjligheten att framställa en invändning om rättsstridighet enligt artikel 241 EG ger uttryck för en allmän princip som innebär att alla parter har rätt att, i syfte att få ett beslut som går dem emot ogiltigförklarat, indirekt bestrida giltigheten av tidigare rättsakter, vilka utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet (förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-20/98, Q mot rådet, REGP 1999, s. I-A-147 och s. II-779, punkt 47). Sökandenas invändning att förordning nr 1367/2006 är rättsstridig är i förevarande fall indirekt, i syfte att få det beslut som meddelats med stöd av förordningen ogiltigförklarat. Frågan huruvida invändningen om rättsstridighet kan prövas är således inte avhängig av att det finns ett yrkande om fastställande av att förordning nr 1367/2006 är rättsstridig.

48 I övrigt har rådet gjort gällande att det inte framgår om sökandena invänder att förordning nr 1367/2006 är rättsstridig i förhållande till Århuskonventionen, eftersom de tvekar mellan huruvida förordning nr 1367/2006 står i strid med Århuskonventionen, och huruvida förordningen kan tolkas i enlighet med konventionen. Rådet hyser därför tvivel om den grund som sökandena har åberopat i andra hand har angetts med den klarhet och precision som krävs enligt artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler.

49 Det är i detta sammanhang tillräckligt att konstatera att sökandena, i punkt 39 i ansökan, tydligt har angett att artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 inte ska tillämpas i den mån den strider mot Århuskonventionen, eftersom det inte är möjligt att tolka bestämmelsen i enlighet med konventionen.

50 Härav följer att tribunalen kan pröva invändningen att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 är rättsstridig i den mån den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]” såsom de definieras i artikel 2.1 g i samma förordning.

51 Vad avser frågan om talan kan bifallas på denna grund, framgår det av artikel 300.7 EG att gemenskapens institutioner är bundna av avtal som ingåtts av gemenskapen och följaktligen att dessa avtal har företräde framför gemenskapens sekundärrättsakter (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52, och av den 12 januari 2006 i mål C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, REG 2006, s. I-609, punkt 25).

52 Århuskonventionen undertecknades av Europeiska gemenskapen och godkändes sedan genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1). Konventionen är således bindande för institutionerna och har företräde framför sekundärrättsakter. Giltigheten av förordning nr 1367/2006 kan följaktligen påverkas av att den är oförenlig med Århuskonventionen.

53 Enligt rättspraxis kan unionsdomstolen pröva giltigheten av bestämmelser i en förordning mot bakgrund av ett internationellt avtal bara om avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder mot detta och dess bestämmelser till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa (domstolens dom av den 3 juni 2008 i mål C-308/06, Intertanko m.fl., REG 2008, s. I-4057, punkt 45, och av den 9 september 2008 i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, FIAMM m.fl. mot rådet, REG 2008, s. I-6513, punkt 110).

54 Om gemenskapen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse vilken den åtagit sig inom ramen för en internationell överenskommelse, eller om en rättsakt uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i överenskommelsen, åvilar det emellertid domstolen att pröva lagenligheten av rättsakten i fråga med hänsyn till bestämmelserna i överenskommelsen (se, för ett liknande resonemang, vad avser avtalet

om upprättande av Världshandelsorganisationen, domstolens dom av den 23 november 1999 i mål C-149/96, Portugal mot rådet, REG 1999, s. I-8395, punkt 49, av den 30 september 2003 i mål C-93/02 P, Biret International mot rådet, REG 2003, s. I-10497, punkt 53, och av den 1 mars 2005 i mål C-377/02, Van Parys, REG 2005, s. I-1465, punkt 40, se även, för ett liknande resonemang, vad avser Allmänna tull- och handelsavtalet (nedan kallat GATT), domstolens dom av den 22 juni 1989 i mål 70/87, Fediol mot kommissionen, REG 1989, s. 1781, svensk specialutgåva, volym 10, s. 67, punkterna 19–22, och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, REG 1991, s. I-2069, svensk specialutgåva, volym 11, s. 149, punkt 31). Således måste unionsdomstolen kunna pröva lagenligheten av en förordning i förhållande till en internationell överenskommelse utan att i förväg pröva om villkoren ovan i punkt 53 är uppfyllda, när förordningen avser att verkställa en skyldighet som åligger unionsinstitutionerna enligt den internationella överenskommelsen.

55 I domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet (punkt 28) fann domstolen att sökanden inte åberopade den direkta effekten av bestämmelserna i GATT:s antidumpningskod, utan att den i enlighet med artikel 241 EG indirekt bestred giltigheten av en förordning genom att åberopa en av grunderna för laglighetsprövning i artikel 230 EG, nämligen åsidosättande av fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning. Domstolen fann att den förordning som sökanden ifrågasatte hade antagits för att fullgöra gemenskapens internationella förpliktelser, varför det enligt fast rättspraxis åvilar gemenskapen att säkerställa att bestämmelserna i GATT-avtalet och dess genomförandebestämmelser iakttas (se domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet, punkt 31 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 12 november 1998 i mål C-352/96, Italien mot rådet, REG 1998, s. I-6937, punkterna 20 och 21).

56 Den rättspraxis som har utvecklats i mål om GATT och avtalet om Världshandelsorganisationen har även tillämpats i dom av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655). I den domen prövade domstolen en förordnings giltighet mot bakgrund av internationell sedvanerätt och bedömde att ”[d]en enskilde nämligen åberopade grundläggande internationella sedvanerättsliga regler mot den omtvistade förordningen som ha[de] antagits med tillämpning av dessa regler och beröva[de] honom den rätt till förmånsbehandling som han [beviljades] enligt samarbetsavtalet” (domen i det ovannämnda målet Racke, punkt 48).

57 I förevarande fall, liksom i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet (punkt 28), bestrider sökandena i enlighet med artikel 241 EG indirekt giltigheten av en bestämmelse i förordning nr 1367/2006 i förhållande till Århuskonventionen.

58 Det är vidare så, att förordning nr 1367/2006 antogs för att fullgöra unionens internationella förpliktelser som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det framgår nämligen av artikel 1.1 d i förordning nr 1367/2006 att förordningen syftar till att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av Århuskonventionen genom att bland annat ”ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på [unionsnivå] enligt villkoren i denna förordning”. Dessutom hänvisas det i skäl 18 i förordning nr 1367/2006 uttryckligen till artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det framgår i övrigt av domstolens praxis att det finns skyldigheter som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen och att förordning nr 1367/2006 syftar till att genomföra bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen för unionsinstitutionernas vidkommande (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 mars 2011 i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, REU 2011, s. I-1255, punkterna 39 och 41).

59 Giltigheten av den bestämmelse som sökandena har gjort gällande strider mot artikel 9.3 i Århuskonventionen ska således prövas, vilket innebär att det ska slås fast om begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan tolkas så, att det enbart avser ”åtgärder med individuell räckvidd”.

60 I artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.”

61 Begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen definieras inte i konventionen. Det följer av fast rättspraxis att ett internationellt fördrag ska tolkas på grundval av sin ordalydelse samt mot bakgrund av sina mål. I artiklarna 31 i Wienkonventionerna av den 23 maj 1969 om traktaträtten och av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, vilka ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt, föreskrivs i detta hänseende att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens termer sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (se dom av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

62 Först finns det anledning att påminna om syftena med Århuskonventionen.

63 Det framgår av sjätte och åttonde skälen i Århuskonventionens ingress att parterna i denna konvention, ”som erkänner att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människornas välbefinnande och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter, inbegripet rätten till själva livet”, anser ”att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter”. Det följer dessutom av nionde skälet i ingressen till Århuskonventionen att ”en förbättrad tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet förbättrar beslutens kvalitet och genomförandet av dem, bidrar till allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor, ger allmänheten tillfälle att ge uttryck för sin oro och gör det möjligt för myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till denna oro”.

64 Dessutom föreskrivs det i artikel 1, med rubriken ”Syften”, i Århuskonventionen att ”[f]ör att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention”.

65 Ett förfarande för intern omprövning som enbart avsåg åtgärder med individuell räckvidd skulle ha ett mycket begränsat tillämpningsområde, eftersom åtgärder på miljöområdet oftast är åtgärder med allmän giltighet. En sådan begränsning är inte motiverad mot bakgrund av målen och syftena med Århuskonventionen.

66 Vad sedan beträffar lydelsen i artikel 9.3 i Århuskonventionen, ger denna parterna i denna konvention ett visst handlingsutrymme för att definiera vilka som är behöriga att inleda ett förfarande i domstol eller i administrativ ordning, och avseende typen av förfarande (i domstol eller i administrativ ordning). Enligt bestämmelsen är det nämligen enbart ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i [den nationella rätten som har rätt att inleda ett förfarande i] domstol eller i administrativ ordning”. Lydelsen i artikel 9.3 i Århuskonventionen ger däremot inte samma handlingsutrymme vad avser definitionen av ”handlingar” som kan angripas. Det finns således ingen anledning att tolka begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen enbart som åtgärder med individuell räckvidd.

67 Vad slutligen avser lydelsen i andra bestämmelser i Århuskonventionen, omfattar beteckningen myndighet enligt artikel 2.2 i konventionen ”inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet”. Således kan handlingar av en unionsinstitution eller ett unionsorgan som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet uteslutas från begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Härigenom får emellertid begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen inte begränsas till enbart åtgärder med individuell räckvidd. Det finns nämligen inget samband mellan handlingar med allmän giltighet och handlingar av en myndighet som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. Handlingar med allmän giltighet är inte nödvändigtvis handlingar av en myndighet som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

68 Härav följer att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan tolkas så, att den endast avser åtgärder med individuell räckvidd.

69 Artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 är inte förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till ”förvaltningsåtgärd[er]”, som i artikel 2.1 g i samma förordning definieras som ”åtgärder med individuell räckvidd”.

70 Intervenienternas argument föranleder inte någon annan bedömning.

71 Parlamentet och rådet har hävdat att begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen måste, i unionsrätten, begränsas till åtgärder med individuell räckvidd, eftersom förfarandet för intern omprövning, som är avhängig domstolsförfarandet i artikel 12 i förordning nr 1367/2006, måste vara förenligt med artikel 230 EG och särskilt med villkoret att sökanden ska vara direkt och personligen berörd av den angripna handlingen. Det räcker därvid att erinra om innehållet i artikel 12.1 i förordning nr 1367/2006.

72 Enligt artikel 12.1 i förordning nr 1367/2006 får en icke-statlig organisation som har framställt en begäran om intern omprövning i enlighet med artikel 10 i förordningen väcka talan vid EU-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget och således i enlighet med artikel 230 EG. Villkoren för prövning i artikel 230 EG ska alltid vara uppfyllda när talan väcks vid unionsdomstolen, oberoende av räckvidden av den åtgärd som har omprövats internt enligt artikel 10 i förordningen.

73 I övrigt tillämpas villkoren i artikel 230 EG, och särskilt villkoret att sökanden ska vara direkt och personligen berörd av den angripna handlingen, även på åtgärder med individuell räckvidd som inte riktar sig till sökanden. En icke-statlig organisation som uppfyller villkoren i artikel 11 i förordning nr 1367/2006 är således inte nödvändigtvis direkt och personligen berörd av en åtgärd med individuell räckvidd. Till skillnad från vad parlamentet och rådet har hävdat, skulle en begränsning av begreppet ”handlingar” till att enbart avse åtgärder med individuell räckvidd inte göra det möjligt att säkerställa att villkoret i artikel 230 EG, enligt vilket sökanden ska vara direkt och personligen berörd av den angripna handlingen, är uppfyllt.

74 Rådet har även hävdat att artikel 9.3 i Århuskonventionen medför en bedömningsfrihet som ger ett tillräckligt handlingsutrymme för att genomföra skyldigheten i artikeln genom nationella förfaranden tillsammans med begäran om förhandsavgörande från domstolen.

75 För att en icke-statlig organisation, som uppfyller villkoren i artikel 11 i förordning nr 1367/2006 för att begära intern omprövning, vid nationell domstol indirekt ska kunna bestrida en åtgärd med allmän giltighet som en unionsinstitution har vidtagit, krävs det att åtgärden med allmän giltighet införlivats med nationell rätt. Alla åtgärder med allmän giltighet som unionsinstitutionerna vidtar på miljöområdet blir emellertid inte föremål för ett nationellt införlivande som kan angripas vid nationell domstol.

76 Vidare finns det inte några uppgifter till stöd för rådets argument som visar hur sökandena i förevarande fall kan bestrida en åtgärd med allmän giltighet – vilken de begärt att kommissionen ska ompröva – vid nationell domstol.

77 Härav följer att invändningen, att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning är rättsstridig, ska bifallas. Talan ska följaktligen bifallas såvitt avser den andra grunden, och det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

78 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska den ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet dem som avser det interimistiska förfarandet.

79 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Nederländerna, parlamentet och rådet ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Kommissionens beslut K(2009) 6121 av den 28 juli 2009 ogiltigförklaras.

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Vereniging Milieudefensies och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrechts rättegångskostnader, inbegripet dem som avser det interimistiska förfarandet.

3) Konungariket Nederländerna, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juni 2012.

Underskrifter